

200 av. de la République 92001 Nanterre Cedex www.parisnanterre.fr École doctorale 396 : Économie, organisation, société

EA 4429 - Centre d'Études et de Recherches sur les Organisations et la Stratégie

Membre de l'université Paris Lumières

Geneviève Roy-Lemieux

Le contrôle des organisations à vocation universelle

Le cas du Programme des Nations Unies pour l'environnement

Thèse présentée et soutenue publiquement le **10 juillet 2018**en vue de l'obtention du doctorat de Sciences de gestion
de l'Université Paris Nanterre
sous la direction de Mme Catherine Kuszla (Université Paris Nanterre)

Jury :

| Membre du jury : | Madame Annie Bartoli | Professeur des Universités Institut Supérieur de Management (ISM) Université de Versailles-Saint-Quentin- en -Yvelines, LAREQUOI |
|------------------|---------------------------|--|
| Rapporteur : | Monsieur Frédéric Gautier | Professeur des Universités IAE de Paris Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, GREGOR |
| Rapporteur : | Monsieur Gilles David | Maître de conférences, HDR IAE de Dijon Université de Bourgogne, CREGO |
| Membre du jury : | Monsieur Éric Pezet | Professeur des Universités Université de Paris Nanterre, CEROS |
| Membre du jury : | Madame Catherine Kuszla | Professeur des Universités Université de Paris Nanterre, CEROS |

L'Université de Paris Nanterre n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

C'est avec une profonde gratitude et ma reconnaissance de la plus haute valeur que je remercie tous ceux qui m'ont soutenue et inspirée directement et indirectement durant ce périple initiatique qu'est la thèse de doctorat qui n'aurait jamais existée sans eux. J'envoie mes bénédictions à tous ceux qui ont fait preuve d'une foi indéfectible en moi et mon projet de thèse qui me tient tant à cœur.

Mes premiers mots de remerciements vont à ma Directrice de thèse Madame Catherine Kuszla. Je la remercie pour sa confiance, ses mots d'encouragements, son professionalisme ainsi que ses compétences et connaissances qui ont enrichi ce projet de recherche qui ne serait pas le même sans elle. Malgré les distances géographiques qui nous ont séparées à certains moments durant ces cinq dernières années, notre partage de valeurs et d'intérêts communs de recherche ont rendu cette expérience académique fructueuse. Je la remercie pour son temps, sa considération et son excellent soutien pédagogique.

Je remercie les membres de mon jury pour leur intérêt envers mon projet de recherche et le temps qu'ils m'accordent et particulièrement mes rapporteurs. J'espère que ce dernier a suscité leur curiosité et pourra s'intégrer à leurs thématiques de recherche.

Un merci spécial à mon amie, devenue coach, Madame Anna-Maria Marta (http://amariam.com/). Ce projet n'aurait jamais été possible sans son coaching professionnel tout au long de mon parcours universitaire. Sa collaboration fut la clé de ma réussite. C'est avec elle que j'ai partagé toutes mes joies et mes peines et je ne saurais la remercier assez pour sa collaboration.

J'adresse un merci tout particulier à Madame Claudette Richard avec qui j'ai collaboré durant ma dernière année de thèse. Nous avons travaillé ensemble de nombreuses heures sur la mise en page de mon projet de thèse et ce malgré les distances géographiques qui nous séparaient. Je la remercie pour son professionalisme, sa confiance et ses compétences informatiques.

Je remercie chaleureusement Madame Christine Métayer de la Maison du Canada a la cité universitaire de Paris pour son soutien, sa confiance, son empathie et son réel désir de me voir réussir mon doctorat en cette fin de parcours académique. Je me sens privilégiée d'avoir eu la chance d'être hébergée dans cette résidence étudiante sous sa direction.

C'est également avec plaisir que je remercie tous mes collègues des Nations Unies à Paris, à Athènes et à Genève ainsi que partout dans le monde. Un merci particulier à Madame Gyorgyi Gurban du PNUE/PAM en Grèce, à Madame Brenda Koekkoek et Madame Aitziber

Echeverria du PNUE à Genève pour m'avoir non seulement sélectionnée, mais aussi pour leur confiance et leur supervision tout au long de mes expériences sur le terrain. Leur professionnalisme, leur expertise en communication écrite et orale et leur sens de l'organisation fut une source d'inspiration.

Je souhaite également remercier mon école doctorale et tout le personnel de l'Université Paris Nanterre qui se sont montrés soucieux de mon bien-être et ont toujours été réactifs à mes requêtes. Un merci tout particulier à Madame Isabelle Tripet qui a toujours répondu en un temps record à mes messages.

Je remercie le foyer Carouge à Genève en Suisse pour m'avoir hébergée lors de mon séjour à Genève. Leur accueil chaleureux a rendu mon séjour en Suisse inoubliable.

Un grand merci à Monsieur Serge Cornut du Carrefour Jeunesse Emploi à Montréal pour son soutien lors de ma recherche d'expériences professionnelles en lien avec mon projet de thèse. Mes remerciements également à Monsieur Alain Andrieu pour sa précieuse collaboration dans la relecture de ma thèse.

Je tiens également à remercier Madame Julie Lavigne pour sa précieuse collaboration et ses conseils judicieux en matière de gestion du stress durant toute cette expérience académique.

Je remercie également Madame Émilie Doré (<u>www.reussirsathese.com</u>) dont le coaching a contribué à la réussite de cette thèse.

Mes derniers remerciements et non les moindre vont à ma famille. Je pense tout d'abord à mes parents ainsi que mes grands-parents qui m'ont toujours encouragée à réussir ma carrière depuis l'enfance et m'ont transmis le goût du travail et du professionalisme. C'est avec émotion que je remercie ma mère qui m'a toujours soutenue dans les bons et mauvais moments. Son amour et sa confiance m'ont permis d'affronter toute épreuve croisant mon chemin. Une pensée profonde à mon père dont la confiance et nos conversations à distance m'ont donné la force de toujours continuer à avancer. Un merci également à mon frère et ma belle-sœur pour leur confiance et leur foi en moi. Je souhaite également remercier Uriel Esparza Villa pour sa bonne heure et sa bonté ainsi que pour tous les moments que nous avons partagés durant cette fin de thèse.

RÉSUMÉ

L'Organisation des Nations Unies (ONU) – une organisation unique à vocation universelle possédant sa propre personnalité juridique contrairement aux autres organisations internationales soumises, elles, au droit international, et disposant du pouvoir de définir ses relations avec les tiers ou parties prenantes, agit dans le cadre d'un système de gouvernance à deux niveaux. Ce système est composé d'une part de mécanismes de « gouvernance externe » (pour une coordination entre différents acteurs comme les États, les Ministères, les autres institutions internationales, les fonds internationaux, les collectivités locales, les entreprises et les Organisations non gouvernementales-ONG) et d'autre part de dispositifs de « gouvernance ou gouvernement interne » (cf. Bouquin & Kuszla, 2014), qui encadrent les différents organes de l'ONU, agences, programmes, instituts, donc deux formes de gouvernance dont l'articulation doit assurer la mise en œuvre des politiques internationales soutenues par l'ONU. Ces politiques prennent la forme de plans ou programmes d'action dans différents domaines, en particulier dans le domaine environnemental. Même si cet axe ne fait pas partie des missions historiques de l'ONU comme la paix et la sécurité internationale, il a pris progressivement de l'importance à partir de 1972 avec la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement – PNUE. Aujourd'hui, bien que ses missions ainsi que son modèle de contrôle aient évolué, la gouvernance du PNUE n'a jamais été aussi faible. L'analyse des configurations de contrôle du PNUE nécessite une approche sociologique prenant en compte les interactions entre les acteurs et la structure (théorie de la structuration et des métaorganisations). La comparaison de deux études de cas effectuées en situation d'observation participante mit au jour trois configurations de contrôle des organisations à vocation universelle et une grille d'analyse des facteurs à prendre en compte pour assurer une articulation cohérente de la gouvernance externe et interne de ces organisations.

Mots clés : Enjeux environnementaux mondiaux, Programme des Nations Unies pour l'environnement, gouvernance environnementale mondiale, contrôle organisationnel, théorie de la structuration, étude de cas longitudinale

ABSTRACT

The United Nations (UN) – an atypical organization with its own legal personality unlike other international organizations, has the power to define its relationships with all its stakeholders and is acting within a system of governance at two levels: one of "external governance" (for coordination between different actors such as governments, other international institutions, international funds, local communities, businesses and non-governmental organizations- NGOs) and one of internal governance (Bouquin, Kuszla, 2014) which frames the various UN bodies, agencies, programs, institutes. A coherent articulation of those two forms of governance ensures the implementation of international policies at the national level. These policies take the form of plans or programs of action in various fields, especially in the environmental field. Although this axis is not part of the historic UN missions such as peace and international security, it gradually took on some importance in 1972 with the establishment of the United Nations Environment Programme - UNEP. Today, although its missions and its organizational control model have progressively changed, UNEP's governance has never been that weak. Analysis of UNEP's control configurations requires a sociological approach that captures the interactions between actors and structure. The comparison of two case studies carried out in a situation of participant observation revealed three universal's organizational control configurations and a grid of factors to be considered in order to articulate the external and internal governance of these organizations.

Key words: Global Environmental Issues, United Nations Environment Programme, Global Environmental Governance, Organizational Control, Structuration Theory, Longitudinal Case Studies

Table des matières

| REMERCIEM | ENTS | 5 |
|---------------|---|------|
| TABLE DES N | IATIÈRES | 9 |
| LISTE DES TA | BLEAUX | 15 |
| LISTE DES FIG | GURES | 17 |
| LISTE DES AC | RONYMES | 19 |
| PREMIÈRE PA | ARTIE PRÉSENTATION DU MODÈLE DE CONTRÔLE DU PNUE | 23 |
| CHAPITRE IN | TRODUCTIF LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS DU PNUE DANS LE CADRE DE LA GOUVERN | ANCE |
| | MENTALE MONDIALE – ENTRE THÉORIE ET PRATIQUE DE CONTRÔLE, UNE FONDATION | |
| |) | |
| SECTION 1 : I | PROBLÉMATIQUE ÉTUDIÉE | 27 |
| | A THÉORIE DE LA STRUCTURATION POUR QUALIFIER LES NOUVEAUX MODES DE CONTRÔ | |
| PNUE | | 41 |
| SECTION 3: | PÉRIMÈTRE ÉTUDIÉ ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE | 43 |
| CONCLUSION | I DU CHAPITRE INTRODUCTIF | 45 |
| CHAPITRE 1 | GOUVERNANCE ET GOUVERNEMENT DE L'ONU ET DU PNUE | 47 |
| INTRODUCTI | ON : L'ONU ET LE PNUE CONFRONTÉS AUX ÉCRITS SCIENTIFIQUES | 49 |
| SECTION 1 : 0 | GOUVERNANCE EXTERNE DE L'ONU ET DU PNUE | 50 |
| 1.1 LA G | OUVERNANCE, UN CONCEPT DE NATURE MULTIDISCIPLINAIRE | 50 |
| 1.2 LA G | OUVERNANCE EXTERNE DE L'ONU | 59 |
| 1.2.1 | L'ONU : une méta-organisation ? | 65 |
| 1.2.2 | L'ONU – une structure complexe | 68 |
| 1.2.3 | La structure de l'ONU | 71 |
| 1.2.4 | Les contributions de l'ONU | 79 |
| 1.2.5 | Remises en cause et besoin de réforme | 81 |
| 1.3 LA G | OUVERNANCE EXTERNE DU PNUE | 82 |
| 1.3.1 | Reconnaissance des EEM et création du PNUE | 82 |
| 1.3.2 | Rôle stratégique du PNUE | 84 |
| 1.3.3 | Limites du PNUE | 87 |
| CONCLUSION | DE LA SECTION 1 | 91 |
| SECTION 2 | COLIVEDNEMENT ET CONTRÔLE OPGANISATIONNEL INTERNE DE L'ONIL ET DU DNUE | 07 |

| 2.1 | LES AL | ITEURS DU CONTRÔLE ORGANISATIONNEL CLASSIQUE | 97 |
|-------|-----------------|---|-------|
| 2.2 | 2 Inada | PTATION DU MODÈLE TRADITIONNEL DE CONTRÔLE AUX STRATÉGIES COMPLEXES | .101 |
| 2.3 | 3 Им со | NTRÔLE DEVENU STRATÉGIQUE POUR ACTUALISER LE CONTRÔLE ORGANISATIONNEL | .105 |
| | 2.3.1 | La prise en compte de la complexité et du caractère dynamique des stratégies et des | |
| | organisa | itions | .105 |
| | 2.3.2 | D'un contrôle stratégico-financier dynamique à l'écocontrôle | .112 |
| | 2.3.3 | Vers un contrôle organisationnel s'inscrivant dans un cadre économique, environnemental e | t |
| | sociétal | 116 | |
| 2.4 | 4 Conti | RÔLE DE LA STRUCTURE | .118 |
| | 2.4.1 | Le gonflement bureaucratique de l'ONU | .118 |
| | 2.4.2 | Des configurations stratégies/structure/contrôle en évolution | . 125 |
| 2.5 | 5 Politi | QUES DES RESSOURCES HUMAINES | .126 |
| | 2.5.1 | Principes généraux | .126 |
| | 2.5.2 | Système de justice interne | .129 |
| | 2.5.3 | Politiques de compensation | . 131 |
| 2.6 | 5 ALLOC | ATION DES RESSOURCES | .143 |
| | 2.6.1 | Le budget ordinaire de l'ONU | .143 |
| | 2.6.2 | Allocation des ressources financières au sein du PNUE | . 147 |
| CONC | CLUSION | DE LA SECTION 2 | .148 |
| CONC | CLUSION | CHAPITRE 1 | 149 |
| СНАР | ITRE 2 <i>U</i> | NE CONCEPTION DU CONTRÔLE DU PNUE EN ÉMERGENCE, ENTRE TRADITION ET MODERNI | ITÉ |
| | | | |
| | | | |
| INTRO | ODUCTIO | N | 153 |
| SECTI | ON PRÉL | IMINAIRE : L'ENVIRONNEMENT, LE PLUS GRAND DÉFI DU XXI ^E SIÈCLE | .153 |
| SECTI | ON 1 | UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE POUR LA GESTION DES EEM ENTRE PARTIES PRENANTES | |
| EXTE | RNES | 160 | |
| CONC | CLUSION | DE LA SECTION 1 | 177 |
| SECTI | ON 2 | LE CONTRÔLE DE LA RELATION AUX PARTIES PRENANTES EXTERNES ET AUX ORGANES | |
| INTER | RNES AU | SEIN DU PNUE | .178 |
| 2.1 | 1 LES DI | SPOSITIFS DE CONTRÔLE CLASSIQUES ET MODERNES FACE AUX PARTIES PRENANTES EXTERNES | 178 |
| | 2.1.1 | Les dispositifs de contrôle classiques | |
| | 2.1.2 | Dispositifs éclectiques nouveaux face aux parties prenantes externes | |
| 2.2 | | SPOSITIFS DE CONTRÔLE À L'INTERNE | |
| | 2.2.1 | La prégnance du pouvoir hiérarchique | |
| | 2.2.2 | La convergence des buts et des objectifs | |
| | | e e | |

| 2.2.3 | Dispositif classique interne : l'accountability | 207 |
|-------------|--|---------------|
| 2.2.4 | Des dispositifs modernes ? | 208 |
| Présenta | tion des deux modèles de contrôle à l'étude : le modèle classique et le modèle renouvel | É DU PNUE 210 |
| Vers une | NOUVELLE STABILITÉ DE LA SOCIÉTÉ ? | 211 |
| CONCLUSIO | N DE LA SECTION 2 | 215 |
| CONCLUSIO | N DU CHAPITRE 2 | 215 |
| CHAPITRE 3 | PRÉSENTATION DE NOTRE CADRE D'ANALYSE, FONDÉ SUR LA THÉORIE DE LA STR | UCTURATION, |
| ET DE NOTR | E MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE | 217 |
| INTRODUCT | TON | 219 |
| SECTION 1 · | PRÉSENTATION DE NOTRE CADRE D'ANALYSE | 220 |
| | | |
| | CLECTISME PARADIGMATIQUE D'ANTHONY GIDDENS | |
| | THÉORIE DE LA STRUCTURATION ET LA DUALITÉ DU STRUCTUREL | |
| | DIMENSIONS DU STRUCTUREL ET LEURS RELATIONS | |
| | CONSCIENCE DISCURSIVE, LA « SOUS-ESTIMÉE » CONSCIENCE PRATIQUE ET LA ROUTINISATION FONDA | |
| SÉCURITÉ C | NTOLOGIQUE DE L'ACTEUR | 228 |
| CONCLUSIO | N DE LA SECTION 1 | 231 |
| SECTION 2 : | LA CONSTRUCTION DE NOTRE CADRE D'ANALYSE | 232 |
| 2.1 LA | MENACE CROISSANTE QUE POSENT LES EEM | 232 |
| 2.2 No | TRE CADRE D'ANALYSE | 233 |
| SECTION 3 : | PRÉSENTATION DE NOTRE MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE | 239 |
| 3.1 REC | OURS À L'ANALYSE COMPARATIVE COMME MÉTHODE D'ANALYSE | 240 |
| 3.1.1 | La pertinence des études de cas longitudinales en sciences de gestion | 240 |
| 3.1.2 | L'étude de cas longitudinale pour saisir des phénomènes complexes | 243 |
| 3.1.3 | L'intérêt du choix de nos études de cas et leur validité scientifique | 245 |
| 3.2 LA | CONDUITE DE LA RECHERCHE | 248 |
| 3.2.1 | Le protocole de recherche et la collecte de données | 250 |
| 3.2.2 | Présentation des études de cas | 252 |
| 3.2.3 | Les fonctions des acteurs du pilotage | 264 |
| 3.2.4 | Position du chercheur | 271 |
| CONCLUSIO | N DE LA SECTION 3 | 275 |
| CONCLUSIO | N DU CHAPITRE 3 | 275 |
| DEUXIÈME I | PARTIE ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS | 277 |
| CHAPITRE 4 | ANALYSE COMPARATIVE DES DEUX ÉTUDES DE CAS | 279 |

| INTR | ODUCTI | ON | 281 |
|------|-----------|--|-------|
| SECT | ION 1 : F | PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS CONTEXTUELS IMPACTANT L'ARTICULATION | DE LA |
| GOU | VERNAN | ICE EXTERNE ET INTERNE DU PNUE | 282 |
| 1.: | 1 | EURS D'INFLUENCE DE LA GOUVERNANCE EXTERNE DU PNUE | 282 |
| | 1.1.1 | Le Paradoxe Giddens | 282 |
| | 1.1.2 | Le pouvoir d'action limité du PNUE | 282 |
| | 1.1.3 | La prise en charge des EEM – une approche unique | 283 |
| | 1.1.4 | Le coût de la coordination | 283 |
| 1.2 | 2 Гаст | EURS D'INFLUENCE DE LA GOUVERNANCE INTERNE DU PNUE | 284 |
| | 1.2.1 | Le manque de formalisation de la coordination | 284 |
| | 1.2.2 | Une bureaucratie qui handicape le recrutement | 286 |
| | 1.2.3 | La mise en œuvre d'Umoja, une réponse efficace aux problèmes de coordination ? | 288 |
| SECT | ION 2 : I | A DIMENSION DE LA SIGNIFICATION | 290 |
| 2.: | 1 LA ST | RATÉGIE DU PNUE : UN CHANGEMENT NOTOIRE D'ATTENTION | 290 |
| | 2.1.1 Le | e but stratégique | 290 |
| | 2.1.2 | Le contenu de la stratégie | 291 |
| | 2.1.3 | La déclinaison stratégique | 292 |
| | 2.1.4 | Structuration d'une vision par la cartographie des résultats | 292 |
| | 2.1.5 | L'apparition de la notion de Business Model | 293 |
| 2.2 | 2 LES D | DISPOSITIFS DE CONTRÔLE DU PNUE : LES RISQUES D'ILLUSION DU CONTRÔLE | 296 |
| | 2.2.1 | Un contrôle illusoire en raison de plusieurs facteurs | 297 |
| | 2.2.2 | Une cohérence ressources/stratégie à revoir | 305 |
| 2.3 | 3 LE SE | NS DES MODÈLES DE CONTRÔLE EN DÉVELOPPEMENT DU PNUE (NIVEAU MICRO) | 305 |
| | 2.3.1 | Le but concret d'ECAP-MED et de SAICM | 305 |
| | 2.3.2 | La planification stratégique du PNUE | 311 |
| | 2.3.3 | La structure de contrôle développée au sein d'ECAP-MED et de SAICM et sa signification | 317 |
| 2.4 | 4 L'IDE | NTIFICATION ET LA RÉSOLUTION DE PROBLÈMES | 331 |
| SECT | ION 2 | DIMENSION DE LA DOMINATION | 337 |
| 2.: | 1 Dow | INATION: L'AUTONOMIE DES ENTITÉS ONUSIENNES ET LA DICHOTOMIE THÉORIE - PRATIQUE | 337 |
| | 2.1.1 | Relations hiérarchiques de pouvoir au niveau macro | 337 |
| | 2.1.2 | Relations hiérarchiques de pouvoir au niveau méso | 338 |
| | 2.1.3 | Relations hiérarchiques de pouvoir au niveau macro | 345 |
| 2.2 | 2 Dist | RIBUTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES | 348 |
| | 2.2.1 | La transversalité et la création de synergies | 351 |
| | 2.2.2 | Les rapports de pouvoir entre dirigeants/dirigés | 353 |
| SECT | ION 3 | DIMENSION DE LA LÉGITIMATION | 355 |

| 3 | .1 UNE | DIMENSION CARENTIELLE AU SEIN DE L'ONU | 355 |
|-----|------------|---|---------|
| | 3.1.1 | Stratégie et légitimation : la rhétorique onusienne comme outil de légitimation | 355 |
| | 3.1.2 | Culture de contrôle du PNUE | 356 |
| SEC | TION 4 : 1 | ES INTERACTIONS ENTRE LES TROIS DIMENSIONS DU STRUCTUREL | 364 |
| 4 | .1 LES F | RELATIONS ENTRE LES TROIS DIMENSIONS DU STRUCTUREL | 364 |
| | 4.1.1 | La relation signification-domination | 364 |
| | 4.1.2 | La relation signification-domination-légitimation | 366 |
| | 4.1.3 | La relation domination-légitimation | 368 |
| 4 | .2 LES É | pisodes de structuration : une reproduction (SAICM) et une transformation (ECAP-MED) du | SYSTÈME |
| S | OCIAL 368 | | |
| | 4.2.1 | PNUE/SAICM : tentative de redéfinition des objectifs | 369 |
| | 4.2.2 | PNUE/SAICM : ICCM4, tentative de changement avortée | 372 |
| | 4.2.3 | PNUE/ECAP-MED : transformation réussie du PNUE | 373 |
| CON | ICLUSION | I DE LA SECTION 4 | 373 |
| CON | וכו ווצוטו | I DU CHAPITRE 4 | 374 |
| | | | |
| CHA | APITRE 5 | ARTICULATION DE LA GOUVERNANCE EXTERNE ET DU GOUVERNEMENT INTERNE DU PI | NUE377 |
| INT | RODUCTI | ON | 379 |
| SEC | TION 1 : | RESPONSABILITÉS SOCIALES DU PNUE | 380 |
| | es respon | ISABILITÉS CONTRADICTOIRES ? | 380 |
| 1 | 2 Ana | LYSE DES INCOHÉRENCES | 385 |
| | 1.2.1 | Signification | 385 |
| | 1.2.2 | Domination | 386 |
| | 1.2.3 | Légitimation | 387 |
| | 1.2.4 | Analyse des impacts des incohérences sur l'efficacité du PNUE | 388 |
| SEC | TION 2 : 1 | ES CONFIGURATIONS DE CONTRÔLE DANS LE CADRE DES NOUVELLES MISSIONS DU PN | UE389 |
| 2 | 1 ECA | P-MED et SAICM – une configuration d'écocontrôle (hybride) | 389 |
| | 2.1.1 | Typologie des configurations de contrôle | 389 |
| 2 | 2 LA C | ONFIGURATION HYDRIDE EST-ELLE EN ADÉQUATION AVEC LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX DU PNUE? | 393 |
| | 2.2.1 | Niveau macro-méso | 393 |
| | 2.2.2 | Niveau méso-micro | 395 |
| 2 | 3 Une | COHÉRENCE INTERNE VARIABLE SELON LES DEUX PROJETS | 397 |
| | 2.3.1 | Configuration d'ECAP-MED | 397 |
| | 2.3.2 | Configuration de SAICM | 400 |
| | 2.3.3 | Une saine gouvernance de l'environnement ? | 402 |
| 2 | .4 LESI | IMITES DE LA THÉORIE DE LA STRUCTURATION ET DES MÉTAORGANISATIONS | 407 |

| SECTION 3 : VERS L'ÉLABORATION D'UN CADRE D'APPRÉCIATION DES STRATÉGIES DE CONTRÔLE AU SEIN I | DE |
|---|----|
| L'ONU4 | 80 |
| CONCLUSION DU CHAPITRE 54 | 20 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE4 | 21 |
| ANNEXES4 | 29 |
| ANNEXE I : COMPÉTENCES DE BASE ET EN MATIÈRE D'ENCADREMENT DE L'ONU4 | 31 |
| ANNEXE II : CATÉGORIES DU PERSONNEL PROFESSIONNEL DE L'ONU4 | 32 |
| ANNEXE III : CATÉGORIES DU PERSONNEL DE SERVICE DE L'ONU | 33 |
| ANNEXE IV : PROTOCOLE DE RECHERCHE4 | 34 |
| ANNEXE V : DEMANDE FORMELLE DE DIVULGATION D'INFORMATION AU PNUE4 | 37 |
| ANNEXE VI : TERMES DE RÉFÉRENCE4 | 41 |
| ANNEXE VII : PROCESSUS DE PLANIFICATION DU PNUE4 | 43 |
| ANNEXE VIII : INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PNUE4 | 44 |
| ANNEXE IX : ÉCHELLE DE SALAIRE DES PROFESSIONNELS ET DES CATÉGORIES SUPÉRIEURES DE L'ONU4 | 47 |
| BIBLIOGRAPHIE4 | 49 |

Liste des tableaux

| Tableau 0.1 : Le contrôle organisationnel | 39 |
|---|-----|
| Tableau 1.0 : Définitions des concepts rattachés à la gouvernance mondiale selon diverses disciplines | 93 |
| Tableau 1.1 : Compétences managériales de l'ONU, de la BIRD, de l'OCDE et du FMI | 134 |
| Tableau 1.2 : Contribution du Secrétariat des Nations Unies au PNUE (1973-2016) | 147 |
| Tableau 2.0 : L'ère de l'information génère des réseaux | 162 |
| Tableau 2.1 : Contrôle organisationnel traditionnel versus contrôle organisationnel renouvelé | 200 |
| Tableau 2.2 : Notre cadre conceptuel et théorique | 214 |
| Tableau 3.0 : La dualité du structurel – résumé des points importants | 224 |
| Tableau 3.1 : Cadre d'analyse | 237 |
| Tableau 3.2: Cadre d'analyse opérationnalisé | 237 |
| Tableau 3.3 : Les grands types de design d'études de cas de Yin | 242 |
| Tableau 3.4 : Description de notre approche de recherche | 244 |
| Tableau 3.5 : Liste des postes selon leur catégorie | 268 |
| Tableau 4.0 : Analyse horizontale et verticale des trois dimensions du structurel | 281 |
| Tableau 4.1: Résumé des facteurs influençant l'articulation de la gouvernance externe et interne du F | NUE |
| | 289 |
| Tableau 4.2 : La création de sens au sein de la stratégie du PNUE | 296 |
| Tableau 4.3 : La stratégie de chacun des axes stratégiques (sous-programmes) à l'étude | 306 |
| Tableau 4.4: Extraits des descriptions des deux projets ECAP-MED et SAICM | 308 |
| Tableau 4.5 : Objectifs détaillés d'ECAP-MED et SAICM | 310 |
| Tableau 4.6 : Planification et formalisation stratégique des deux approches | 314 |
| Tableau 4.7 : Les dispositifs de cohésion sociale externes et internes d'ECAP-MED | 315 |
| Tableau 4.8 : Diverses évaluations de la performance du PNUE conduites par des acteurs internes et | |
| externes | 326 |
| Tableau 4.9 : Processus et activités d'ECAP-MED et SAICM | 330 |
| Tableau 4.10 : Plans d'action d'ECAP-MED et de SAICM | 333 |
| Tableau 4.11 : Les écarts entre le sens créé et son application en pratique au sein du PNUE | 336 |
| Tableau 4.12 : Les écarts entre la dimension de la domination théorique et pratique | 354 |
| Tableau 4.13: Instruments juridiques d'ECAP-MED et de SAICM | 360 |
| Tableau 4.14 : Les écarts entre la dimension de la légitimation théorique et pratique | 363 |
| Tableau 4.15 : Barème des honoraires des consultants au sein de l'ONU | 367 |
| Tableau 4.16: Les objectifs d'OEWG2 | 370 |
| Tableau 5.0 : Les responsabilités sociales de l'ONU et du PNUE | 381 |
| Tableau 5.1 : Articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE | 405 |
| Tableau 5.2 : Éléments à considérer au niveau macro | 410 |
| Tableau 5.3 : Éléments à considérer au niveau méso | 411 |

| Tableau 5.4 : Éléments à considérer au niveau micro | 412 |
|---|-----|
| Tableau 5.5 : Grille d'appréciation de la cohérence des modalités de contrôle | 414 |

Liste des figures

| Figure 1.0 : Organigramme adapté et simplifié de l'ONU lors de sa création en 1945 | 73 |
|---|---------|
| Figure 1.1 : Système simplifié des Nations Unies en 2015 | 75 |
| Figure 1.2 : Le PNUE au sein du système des Nations Unies | 83 |
| Figure 1.3 : Architecture formelle et informelle du contrôle organisationnel dans le cadre du déploie | ment de |
| la stratégie | 105 |
| Figure 1.4 : Budget du PNUE selon les sources de contribution | 148 |
| Figure 2.0 : Présentation d'un système adaptatif complexe (SAC) | 165 |
| Figure 2.1 : Pilotage des approches stratégiques de gestion du PNUE | 173 |
| Figure 2.2 : Les objectifs directs et indirects des conférences internationales du PNUE | 182 |
| Figure 2.3 : Structure de la gouvernance adaptative du PNUE | 199 |
| Figure 2.4 : La coordination des questions environnementales au sein de l'ONU | 206 |
| Figure 2.5 : Modèle de contrôle traditionnel du PNUE | 210 |
| Figure 2.6 : Modèle de contrôle renouvelé du PNUE | 211 |
| Figure 2.7 : Stabilité actuelle de la société selon les écrits scientifiques | 212 |
| Figure 2.8 : Nouvelle stabilité promulguée par l'ONU selon les écrits scientifiques | 213 |
| Figure 3.0.: Reproduction/transformation du système social | 224 |
| Figure 3.1. : Les interactions entre les trois dimensions du structurel | 226 |
| Figure 3.2 : Dimensions de la dualité du structurel | 227 |
| Figure 3.3 : Processus cognitif de prise de décision chez l'acteur | 229 |
| Figure 3.4. : Pratiques sociales reproduites entre individus et collectifs | 234 |
| Figure 3.5 : Cadre d'analyse : articulation de la gouvernance externe et interne aux niveaux macro, | méso et |
| micro du PNUE | 236 |
| Figure 3.6: Notre approche de recherche | 244 |
| Figure 3.7 : Calendrier démontrant les activités dans le cadre du processus ECAP | 257 |
| Figure 3.8 : La structure de gouvernance du projet ECAP-MED | 258 |
| Figure 3.9 : Structure de gouvernance de SAICM (2015) | 261 |
| Figure 3.10 : Les acteurs d'ECAP-MED | 262 |
| Figure 3.11 : Les acteurs de SAICM | 263 |
| Figure 3.12 : Organigramme hiérarchique des acteurs du pilotage | 269 |
| Figure 4.0 : La confiance de quelques États membres envers l'ONU | 289 |
| Figure 4.1: Business Model de la stratégie à moyen terme du PNUE de 2014-2017 & 2018-2021 | 294 |
| Figure 4.2 : Le processus de mise en œuvre de la stratégie | 299 |
| Figure 4.3 : Pilotage fonctionnaliste du PNUE | 301 |
| Figure 4.4 : Processus d'apprentissage de la formalisation stratégique | 315 |
| Figures 4.5 & 4.6: Processus de gestion de SAICM dans le cadre d'ICCM4 | 318 |
| Figure 4.7 : ECAP-MED – indicateurs de performance | 323 |

| Figure 4.8: Indicateurs de performance - SAICM | 324 |
|---|-----|
| Figure 4.9 : L'évaluation de la performance au sein du PNUE | 326 |
| Figure 4.10 : Exemple de diagramme de la théorie du changement du PNUE | 327 |
| Figure 4.11 : Organigramme du PNUE | 340 |
| Figure 4.12 : Relations entre dirigeants étatiques et dirigeants du PNUE | 345 |
| Figure 4.13 : Délégation des rôles et des responsabilités au sein du PNUE | 347 |
| Figure 5.0 : Les responsabilités sociales externes du PNUE envers ses parties prenantes | 383 |
| Figure 5.1 : Responsabilités sociales du PNUE vis-à-vis des employés à l'interne | 384 |
| Figure 5.2 : Présentation des trois configurations de contrôle | 392 |
| Figure 5.3 : Configuration d'ECAP-MED | 399 |
| Figure 5.4 : Configuration de SAICM | 401 |
| Figure 5.5 : MACRO (classement des facteurs par ordre de complexité) | 416 |
| Figure 5.6 : MÉSO (classement des facteurs par ordre de complexité) | 417 |
| Figure 5.7 : MICRO (classement des facteurs par ordre de complexité) | 418 |

Liste des acronymes

AG: Assemblée générale des Nations Unies

AMGI: Agence multilatérale de garantie des investissements

AME: Accords multilatéraux sur l'environnement

ANUE : Assemblée des Nations Unies pour l'environnement

BEE : Bon état écologique

BSCI: Bureau des services du contrôle interne des Nations Unies

CAR: Centres d'activités régionaux
CBD: Convention sur la biodiversité

CCS: Conseil des chefs de secrétariats des organismes des Nations Unies

pour la coordination

CFPI: Commission de la fonction publique internationale

CIRDI: Convention pour le règlement des différends relatifs aux investisse-

ments entre Etats et ressortissants d'autres États

COMEST: Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des

technologies

COP: Conférence des parties

CORMON : Groupes de correspondance spécifiques sur la surveillance

CORESA: Groupe de travail sur les aspects socio-économiques

CORGEST : Groupe de correspondance intégré **CRELE :** *Credibility, relevance, legitimity*

DCSMM : Directive-cadre « stratégie du milieu marin » de l'Union européenne

DEPI: Division de la mise en œuvre des politiques environnementales

DTIE : Division des technologies, de l'information et de l'économie

DEWA: Division de l'alerte rapide et de l'évaluation

DELC: Division du droit environnemental et des conventions

DCPI: Division de la communication et de l'information

ECAP-MED: Implementation of the Ecosystem Approach (ECAP) in the Mediterra-

nean by the Contracting parties in the context of the Barcelona Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal

region of the Mediterranean and its Protocols

EEM: Enjeux environnementaux mondiaux

EMG: Groupe de gestion de l'environnement de l'ONU

FAO: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FMME: Forum ministériel environnemental mondial

GEO: Global Environmental Outlook

PREMIÈRE PARTIE

GIEC: Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GIM : Groupe intergouvernemental chargé de produire un rapport sur les fai-

blesses institutionnelles ainsi que les besoins futurs et les options de renforcement de la gouvernance internationale sur l'environnement

(Décision 21/21)

GNUD: Groupe des Nations Unies pour le développement

GRI: Global Reporting Initiative

HCR: Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés

ICCM4: Quatrième session de la Conférence internationale sur la gestion des

produits chimiques

IFREMER: Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer

IMS: Système de gestion intégré

IPSAS: International Public Sector Accounting Standard

ISO: International Organization for Normalization

LCA+DEA: Life Cycle Assessment and Date Envelopment Analysis

MGFC: Major Group Facilitatig Committee

MOPAN: Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ODD: Objectifs de développement durable

ODM : Objectifs du Millénaire

OEWG2: Second Open Ended Working Group
OIG: Organisation intergouvernementale
OIT: Organisation internationale du travail

OME: Organisation mondiale de l'environnement

OMS: Organisation mondiale de la santé
ONG: Organisation non gouvernementale

ONUDI: Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

ONUE: Organisation des Nations Unies pour l'environnement

Organisation des Nations Unies

PDCA: Plan-Do-Check-Act

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PNUE: Programme des Nations Unies pour l'environnement

PNUE/PAM: Programme des Nations Unies pour l'environnement/Plan d'action de

la Méditerranée

QSP: Quick Start Programme

RSE: Responsabilité sociale des entreprises

SCA: Système adaptatif complexe

ONU:

PREMIÈRE PARTIE

SAICM: Strategic Approach for International Chemicals Management

SETAC : Société de la toxicologie et chimie de l'environnement

SFI: Société financière internationale

SIS: Système intégré de suivi

SPI: Interface science-politique

TANU: Tribunal administratif des Nations Unies

UNEP EAST

MOOC: United Nations Environment Programme East Massive Online Open

Courses

UNESCO: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la cul-

ture

UNICEF: Fonds des Nations Unies pour l'enfance

UNITAR: Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

UNOPS: United Nations Office for Project Services (UNOPS)

VISC: *Voluntary Indicative Scale of Contribution*

PREMIÈRE PARTIE Présentation du modèle de contrôle du PNUE

CHAPITRE INTRODUCTIF

Les nouvelles responsabilités du PNUE dans le cadre de la gouvernance environnementale mondiale – entre théorie et pratique de contrôle, une fondation inachevée ?

Section 1 : Problématique étudiée

La question environnementale prend de l'importance au sein de la communauté internationale à partir des années 70. Certains organes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) avaient déjà intégré des questions environnementales à leurs activités. Cependant, aucun d'entre eux ne possédait un mandat exclusivement environnemental avant la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Le PNUE fut proposé en 1972 lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain. Il constitue la principale autorité environnementale mondiale (PNUE, 2017b). En complément, furent adoptées la même année la Déclaration de Stockholm et la résolution 2997 créant le Conseil d'administration du PNUE, le Secrétariat du PNUE ainsi qu'un fonds environnemental volontaire pour financer les activités du PNUE (2009).

Aujourd'hui, le cadre institutionnel de la gouvernance environnementale mondiale sous le leadership du PNUE s'est élargi et complexifié et les problèmes environnementaux demeurent non-résolus selon Ivanova (2012a). Plusieurs auteurs s'entendent sur le fait que la gouvernance du PNUE doit être revitalisée (Biermann, 2007; Chen, 2011; Ivanova, 2010, 2012a; Le Prestre, 2008; Wang, 2014). Les enjeux environnementaux mondiaux (EEM) posent des défis au niveau de leur prise en charge en raison de leur complexité et de leur interdépendance. Dès sa création, l'Assemblée générale de l'ONU (AG) soulignait la nécessité de chercher des solutions innovantes pour prendre en charge les EEM de manière adéquate.

Des problèmes environnementaux devenus des enjeux

Les termes « problèmes environnementaux » et « enjeux environnementaux » sont souvent confondus dans la littérature. Sheppard (2010) explique que les problèmes environnementaux mondiaux sont des problèmes subjectifs, c'est-à-dire qu'ils deviennent des problèmes suite à leur formalisation. Par exemple, les questions environnementales sont devenues des « problèmes » publics suite à leur reconnaissance dans les années 70 avec la création du PNUE. Ce que le PNUE prend en charge, plus que des « problèmes environnementaux », ce sont des « enjeux environnementaux » (PNUE, 1997a, 2006, 2012d). Ces enjeux sont complexes, ils constituent un défi majeur, ont tendance à s'entremêler à d'autres problèmes émergents et produisent des conséquences inattendues (Esty *et al.*, 2002). Leur imprévisibilité requiert des réponses à l'échelle mondiale selon Ivanova (2016) et des pratiques managériales spécifiques (P. J. Balint, Stewart et Desai, 2011). En outre, pour comprendre la prise en

charge des EEM selon Ivanova (2002), il faut comprendre la notion de bien public et plus précisément de bien public mondial. Un bien public est un bien non exclusif dont le public bénéficie (Larrère et Larrère, 2015). Et les biens publics mondiaux ne sont pas limités par des frontières étatiques, ils profitent à tous les pays, sans aucune discrimination comme le rapporte Taylor (2013). Un exemple est la biodiversité qui est un bien public mondial. Selon Jenks (2012) la notion de bien public mondial englobe toute question jugée importante par la communauté internationale et requérant une action internationale collective.

Prise en charge des EEM : formation d'un consensus et transformation du rôle du PNUE

L'importance de la prise en charge des EEM au niveau mondial fait aujourd'hui l'objet d'un consensus au sein de la communauté internationale. Ce consensus s'est créé progressivement à partir des réunions des Nations Unies. En l'an 2000 eut lieu, à Malmö, Suède, un Forum ministériel mondial pour l'environnement lors duquel des ministres l'environnement et des scientifiques se sont penchés sur la question des EEM du XXI^e siècle et ont identifié les principaux enjeux auxquels doit faire face la communauté internationale (ONU, 2000b). La même année, le PNUE a publié un rapport intitulé le Global Environmental Outlook dans lequel sont évoqués les risques croissants que posent ces problèmes et l'urgence que revêt leur prise en charge. À travers ces réunions et les résolutions de l'AG (2005a) s'est également précisé le rôle du PNUE. Son mandat émanerait de six principales décisions : 1) la résolution 2997 de l'AG de 1972 (création des principaux organes du PNUE déjà évoquée); 2) l'Agenda 21 adopté en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (description des secteurs devant intégrer la dimension du développement durable); 3) la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du PNUE adopté en 1997 par son Conseil d'administration ; 4) la Déclaration de Malmö et le Sommet du Millénaire de l'an 2000; 5) les recommandations relatives à la gouvernance environnementale mondiale approuvées par le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 et 6) lors du Sommet mondial de 2005 (PNUE, 2009, p. 3). Les cinq dernières décisions prises lors de rencontres internationaux méritent d'être précisées.

Agenda 21 (Conférence de Rio de 1992)

En 1992 eut lieu le Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio de Janeiro lors duquel les pays membres se sont entendus sur l'importance de réformer le cadre actuel de gouvernance environnementale mondiale, ce qui impliquait également une réforme de la gouvernance interne de l'ONU et du PNUE. Lors de cette conférence internationale, un plan d'action fut adopté, l'« Agenda 21 » (ONU, 1992). Ce plan d'action incarnait un partenariat global visant à mettre en œuvre une approche intégrée des questions environnementales, à intégrer le concept du développement durable dans les politiques nationales en promouvant l'investissement dans des approches innovantes de gestion.

Déclaration de Nairobi (1997)

En 1997, dans un rapport du Conseil d'administration du PNUE, la Directrice générale, Elizabeth Dowdeswell, soulignait l'importance d'une part, de réformer le gouvernement interne du PNUE (son rôle, sa mission et son mode de direction) et, d'autre part, de lui fournir un cadre de financement stable. Selon le Président de la session, l'instabilité du financement du PNUE affaiblissait son influence politique. Il suggérait donc de réformer le PNUE en se fondant sur la réforme de l'ONU. Il soulignait également plusieurs nécessités : celle de considérer les questions environnementales dans les prises de décisions au sein du système des Nations Unies, celle d'intégrer des acteurs issus de secteurs variés aux activités du PNUE et celle de faire appel aux organisations non gouvernementales. À cette occasion, le Conseil d'administration adopta la décision 19/10 dans laquelle il encourageait la Directrice exécutive à poursuivre ses démarches visant à intégrer des pratiques et directives en matière de gestion judicieuse de l'environnement au sein du PNUE ainsi qu'au sein du système des Nations Unies. Le but de cette réunion était de revitaliser le rôle du PNUE pour accroître son efficacité conformément à la Déclaration de Nairobi (PNUE, 1997b).

Sommet du millénaire (2000)

À partir de l'an 2000, suite au Sommet du Millénaire, le concept du développement durable commença à être intégré aux activités des Nations Unies. Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Koffi Annan, intitulé « Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XX^e siècle » (Assemblée générale de l'ONU, 2000), soulignait alors que le rôle de l'ONU allait au-delà de ses tâches initiales de préservation de la paix et la sécurité internationale. Le Secrétaire général commanda également la production d'une évaluation des écosystèmes sous la coordination du PNUE. Cette évaluation a mis l'emphase sur l'interdépendance des sys-

tèmes sociaux et écologiques (Yang, Dietz, Liu, Luo et Liu, 2013). À cette même occasion, l'ONU remit aussi en cause son mode de gouvernance fondé sur une bureaucratie wébérienne et exprima son désir de décentraliser la gouvernance et de renforcer les capacités des États.

Sommet de Johannesburg sur le développement durable (2002)

En 2002 eut lieu le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg dans le cadre duquel le plan d'action adopté présentait des mesures concrètes, à tous les niveaux, pour accroître la coopération internationale. Dans ce plan d'action, était encouragée la mise en œuvre d'une approche écosystémique pour la gestion durable des océans d'ici 2010 et on soulignait l'importance de gérer rationnellement les produits chimiques afin que d'ici 2020, ils soient utilisés d'une manière non néfaste pour la santé des êtres humains (ONU, 2002a).

Sommet mondial de 2005

Le Sommet mondial de 2005 représenta une autre tentative de réformer l'ONU (Morgera et Durán, 2006) fondée sur les principes de l'*accountability*, transparence et intégrité tel qu'indiqué dans le rapport de réunion (2005b). Comme l'affirme Fröhlich (2007), il s'agissait d'une « réforme de la réforme » du Secrétariat de l'ONU articulée autour de questions éthiques, du contrôle, de la comptabilité et du leadership managérial. Des actions concrètes furent alors entreprises par l'ONU comme la création du Bureau éthique de l'ONU ou, encore, l'accroissement du personnel du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU.

Comme l'indiquent Morgera et Durán (2006), des actions concrètes à mettre en œuvre à toutes les échelles géographiques furent définies en vue de renforcer la coopération dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Suite à cette réunion, le PNUE entama des changements dans son gouvernement interne afin de mieux gérer les EEM.

Adoptée en 2005, l'intégration du Plan stratégique de Bali aux activités du PNUE requéra d'abord une réforme du gouvernement interne du PNUE. Selon le Directeur exécutif de l'époque, Achim Steiner, il fallait accroître l'efficacité du PNUE en transformant le Programme en « une organisation multiculturelle moderne et capable de s'adapter, faire montre de souplesse et d'efficacité et rester orientée vers les services » (PNUE, 2006, p. 9). En 2006, les réformes de la gouvernance de l'ONU et du PNUE ont été simultanément entamées. Au sein de l'ONU, le Secrétaire des Nations Unies, Koffi Annan, proposa une initiative de réforme de l'ONU intitulée « Unis dans l'action ». Dans ce rapport, un nouveau modèle d'organisation des activités de développement de l'ONU était présenté, fondé sur

l'application de quatre principes : 1) un responsable unique au niveau national, 2) un programme unique, 3) un budget unique et 4) un bureau unique. Le but était d'assurer une meilleure coordination des activités aux niveaux supranational et national. À la suite de la publication de ce rapport, la prise en charge des EEM devint un enjeu crucial pour l'ONU. La nécessité que le PNUE devienne une vraie autorité et un pilier des politiques environnementales au sein du système des Nations Unies fut réaffirmée.

À travers ces décisions, les responsabilités du PNUE qui s'articulaient initialement autour de la sensibilisation aux questions environnementales se déplacèrent vers des missions d'influence et de coordination des actions collectives fondées sur une approche intersectorielle (Conca, 2015).

Stratégie et gouvernance au cœur des nouveaux modèles de contrôle du PNUE

Suite au sommet mondial de 2005, le PNUE a commencé à mettre en œuvre ce qu'il appelle des « approches stratégiques de gestion ». Ces approches sont fondées sur un mode de contrôle plus moderne afin de revitaliser sa gouvernance externe et son gouvernement interne. Par gouvernance externe, nous ferons référence à tout dispositif ou processus de décision et de contrôle établi entre le PNUE et des parties prenantes externes. Par gouvernement interne, nous considérerons tout système ou processus de contrôle des employés, de leurs décisions et de leurs actions mises en œuvre au sein du PNUE. L'émergence de ces nouveaux modèles de contrôle est le résultat d'une série de décisions prises lors des conférences, sommets et assemblées des Nations Unies évoquées précédemment. Les missions du PNUE se sont précisées de manière marquée lors du sommet de 2005 avec l'intégration du Plan de Bali au sein du PNUE qui requérait des transformations internes et avec l'initiative de réforme de l'ONU « Unis pour l'action » qui avait pour but de rendre plus cohérentes les actions entre entités onusiennes.

Les nouveaux modèles de contrôle organisationnel développés par le PNUE ont pour but affiché d'assurer le déploiement efficace de la stratégie globale de l'ONU dans le domaine environnemental. Pour comprendre les fondements d'une approche stratégique de gestion, il faut au préalable préciser ce qu'est une stratégie. L'historien de l'économie américaine Chandler (1969, p. 13) définit la stratégie comme étant « l'acte de déterminer les finalités et les objectifs fondamentaux à long terme de l'organisation et de mettre en place les actions et d'allouer les ressources nécessaires pour atteindre lesdites finalités ». Aujourd'hui, la

stratégie est définie de manière encore plus précise. Elle consiste à mieux cibler les objectifs aux différents niveaux de l'organisation et à élaborer les stratégies susceptibles de mieux les atteindre (2017).

Ce qui fait la particularité de la stratégie du PNUE c'est sa portée globale (PNUE, 2015a). Celle-ci est le fruit d'une co-construction entre des acteurs issus de différents secteurs de la société situés à différentes échelles d'action. Il est à noter que les finalités de la stratégie ont évolué considérablement au fil du temps. La notion de stratégie est aujourd'hui utilisée par l'ONU dans un contexte diamétralement opposé à celui de ses débuts : développée dans un contexte de guerre, la stratégie est aujourd'hui utilisée pour justement contrer la guerre et assurer le bien-être de l'humanité. L'ONU tirait alors parti des normes et de son expertise technique et utilisait son autorité pour créer des alliances entre différentes parties prenantes (Orr, 2011). Dans le domaine environnemental il était clair qu'une approche globale intégrant de multiples parties prenantes était requise pour surmonter les impasses des négociations internationales environnementales et développer les capacités des pays.

En outre, la mise en œuvre des stratégies globales de l'ONU et du PNUE serait liée selon Krueger et Selin (2002) à la fragmentation de la gouvernance du PNUE et au besoin de
renforcer la coordination des actions collectives. Le concept de stratégie globale est largement utilisé dans le secteur privé (Hristov, 2015; Sharko, Zakaib et Loveday, 2010; Yaprak,
Xu et Cavusgil, 2011). Par contre, dans le secteur public, l'usage du concept de stratégie globale demeure peu fréquent (à l'exception des Nations Unies). On y observe un manque de
littérature et de théories cohérentes dans la formulation de la stratégie et de méthodes de mesure de la performance en raison de la « turbulence » celle-ci faisant référence aux changements obscurs induits par l'environnement externe d'une organisation, changements difficiles
à prévoir comme le rapportent Pasha et Poister (2017, p. 505)¹. Certains auteurs comme Andrew (2009) considèrent que la turbulence affecte la performance organisationnelle et requiert des efforts managériaux supplémentaires. Par ailleurs, pour O'Toole et Meier (2015),
un environnement turbulent est dynamique et serait caractérisé par l'incertitude,
l'imprévisibilité et des changements rapides.

Suite à la réforme de l'ONU et du PNUE de 2006, leur rôle continua à se préciser. En 2007, Berg publia un rapport sur les implications de la gouvernance du changement climatique dans lequel il explique que les nouveaux rôles et responsabilités relatifs à la prise en

_

¹ Traduit de l'anglais par l'auteure.

charge du changement climatique sont encourageants mais que les solutions sont trop étroites. Selon lui, l'ONU doit changer sa philosophie de gouvernance et se fonder sur des solutions plus coopératives comme certains pays membres l'ont proposé cette même année.

Pour accroître l'efficacité du PNUE, de nombreux auteurs ont évoqué la possibilité de convertir le programme en une agence spécialisée (Andresen, 2007b; Biermann, 2005, 2016; Craig et Jeffery, 2009; Goeteyn et Maes, 2012; Ivanova, 2005a, 2006, 2012a; Meyer-Ohlendorf et Knigge, 2007; Najam, 2001, 2003, 2005; Olsen et Elder, 2012; N. Simon et Dröge, 2012; Tarasofsky, 2002). Leur position par rapport à cette question est très variée. Najam (2003) milite contre la conversion du PNUE en une agence spécialisée qui selon lui ne serait qu'une distraction des vrais problèmes à l'origine du manque d'efficacité du PNUE à savoir une crise de gouvernance. Tarasofsky (2002) se positionne en faveur d'un renforcement du rôle du PNUE sans toutefois changer son statut légal. Les partisans de la création d'une Organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE) pensent qu'en tant qu'agence spécialisée, l'Organisation jouirait d'une plus grande autonomie; elle posséderait son propre budget et donc bénéficierait d'une plus grande stabilité financière (Meyer-Ohlendorf et Knigge, 2007).

En juin 2012 eut lieu la Conférence de Rio +20 lors de laquelle la possibilité de convertir le PNUE en agence spécialisée fut abordée et il fut finalement décidé de simplement renforcer le programme déjà existant. En décembre 2012 (Résolution 67/213 de l'AG) après cette Conférence, il fut acté de créer un organe ayant les mêmes fonctions que l'AG, mais s'intéressant exclusivement aux questions environnementales (résolution 67/251 de l'AG). Le PNUE devint un organe subsidiaire à vocation universelle (Le Monde, 2014) à la suite de l'adoption de la Résolution 67/251 en 2013. Lors des Assemblées des Nations Unies pour l'environnement de l'ONU sont maintenant prises des décisions relatives aux actions qui devront être mises en œuvre sur le plan national et qui sont intégrées aux stratégies à moyen terme du PNUE. Selon Ivanova (2013), il était attendu que le PNUE gagnerait une plus grande légitimité en raison de sa vocation universelle. En tant qu'autorité environnementale ne disposant pas de pouvoirs contraignants, le PNUE devait acquérir une certaine influence pour notamment coordonner le travail des conventions.

En 2015 eut lieu le Sommet des Nations Unies en vue de l'adoption du programme de développement pour l'après-2015. Dix-sept objectifs de développement durable (objectifs successeurs aux objectifs du millénaire [ODM]) y furent adoptés. Un document intitulé « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon de 2030 » (ONU, 2015a) fut agréé. Dans le cadre de ce programme, l'ONU a lancé un vaste processus

de consultation auprès des représentants des gouvernements, de la société civile, du secteur privé ainsi que d'institutions de savoir. Fox et Stoett (2016) pensent que cet agenda a permis l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance mondial démocratique. Il était attendu que l'Agenda 2030 résoudrait le problème de la fragmentation entre les différents secteurs (énergie, eau, nourriture, etc.) et qu'il y aurait une plus grande interconnexion (nexus)² entre ces derniers. Ce type d'approche intègre une stratégie intersectorielle dans laquelle au lieu d'appréhender un problème de manière isolée, on analyse une série de problèmes interconnectés (Stevens et Kanie, 2016). Boas, Biermann et Kanie (2016, p. 450) rapportent que « les objectifs du développement durable adoptés en 2015 ont une perspective plus large et prennent en compte non seulement les problèmes socio-économiques mais aussi écologiques ».

Un consensus existe au sein de la communauté internationale sur l'importance d'adopter une approche holistique intégrant les trois dimensions du développement durable pour obtenir des progrès comme le rapportent Boas, Biermann et Kanie (2016)³. Contrairement aux ODM, les objectifs du développement durable (ODD) sont fondés sur une approche transversale incluant des parties prenantes provenant de différents secteurs et à différentes échelles géographiques.

Selon Devin et Placidi-Prot (2011), des organisations comme l'ONU incarneraient davantage le mouvement que l'immobilisme car elles adaptent constamment leurs modalités de contrôle, leurs « paramètres » (stratégie, rapports de force des acteurs, etc.) pour faire face plus adéquatement à des problèmes d'action collective. Selon ces auteurs, la littérature se réfère au « changement » pour évoquer ces variations de paramètres. Les organisations intergouvernementales comme l'ONU seraient plus sensibles à ces changements en raison de leur architecture complexe puisqu'elles sont constituées de plusieurs organisations. Ce sont des métaorganisations au sens d'Arhne et Brunsson (2008) dont nous reparlerons dans notre chapitre 1. De plus, ces organisations sont des lieux de négociation ou encore des espaces d'interactions et c'est à travers ces négociations que se manifeste le changement. Deux types de mouvement sont évoqués par ces auteurs : le changement *dans* et le changement *de* l'Organisation. Le changement *dans* se rapporte au contenu du changement tandis que le changement *de* se rapporte aux configurations transparentes d'acteurs impliqués dans la coo-

⁻

² Mot latin qui est utilisé en français par différents organes onusiens pour signifier des liens d'interdépendance entre différents secteurs.

³ Ces auteurs se rapportent aux écrits des auteurs suivants : (Griggs *et al.*2013 ; Raworth 2012 ; UNEP 2015 ; Young *et al.*2014 ; Zerrenner 2014).

pération internationale. C'est l'articulation de la gouvernance externe et du gouvernement interne de l'ONU au niveau macro qui est évoqué ici. En outre, il n'y a pas que les dispositifs de contrôle à prendre en compte pour comprendre l'évolution de l'ONU car l'émergence de nouveaux dispositifs ne suit pas un enchaînement linéaire de causes à effets. Il faut également prendre en compte leur application en pratique par les acteurs.

Le PNUE : objet d'étude pertinent en sciences de gestion

Notre recension des principales décisions adoptées lors des conférences relatives au développement durable a mis en évidence l'évolution des responsabilités du PNUE. Initialement fondé sur la sensibilisation, le rôle du PNUE évolue aujourd'hui vers une mission d'influence, de coordination des actions des représentants sociétaux et des organes onusiens et de renforcement des capacités d'action et de coopération des pays membres. Notre sujet de recherche porte sur le PNUE dans ses nouvelles missions qui requièrent une meilleure articulation de sa gouvernance externe et de son gouvernement interne. Nous analyserons les nouvelles formes de contrôle et de maîtrise utilisées par le PNUE pour accroître l'articulation de ces deux niveaux de gouvernance. Le contrôle est l'outil par excellence dont se servent les dirigeants et managers pour gouverner (Bouquin et Kuszla, 2014). Dans ce contexte, trois éléments spécifiques font du PNUE un objet d'étude et un terrain d'observation pertinent pour le développement des sciences de gestion à ce sujet :

1) Malgré la littérature abondante portant sur la gouvernance environnementale mondiale (gouvernance externe), peu d'auteurs se sont intéressés de manière approfondie au fonctionnement interne du PNUE (gouvernement interne) exception faite d'Ivanova (Biermann et Siebenhüner, 2009). Les recherches en sciences de gestion seraient « largement focalisées sur la façon dont les organisations réagissent à leur environnement (Glynn, 2008; Greewwood et al., 2011) [...] les facteurs organisationnels internes influençant la manière dont les organisations y répondent n'ont été que peu étudiés » comme le cite Rüling (2016, p. 170). La plupart des auteurs comme Andresen (2007a) prennent comme point de départ de discussion le manque d'efficacité du PNUE et de ses conférences internationales et n'abordent que légèrement la question des problèmes de gouvernement interne (Willis, 2011). Ils réfèrent brièvement aux problèmes administratifs et au besoin de créer des synergies à la fois verticales et horizontales, mais sans procéder à une analyse détaillée d'un point de vue du contrôle organisationnel.

- 2) Le champ du contrôle d'organisation à vocation universelle est à développer. On le trouve actuellement sous l'appellation de l'administration publique moderne et de l'administration publique internationale. La littérature portant sur la gouvernance d'organisations à vocation mondiale comme l'ONU et son PNUE demeure un champ peu exploré à ce jour (Devin et Smouts, 2011). Même si l'importance de l'articulation de deux niveaux de gouvernance au sein d'organisations internationales a pu être évoquée (Melito, 2007; PNUE, 1997a) la littérature demeure limitée à ce sujet.
- 3) Le PNUE n'a pas de prédécesseur (Ivanova, 2010). La prise en charge des EEM constitue un défi unique dans l'histoire de l'humanité et ne peut se fonder sur des expériences précédentes, ce qui suscite un intérêt d'un point de vue de l'innovation managériale. Le besoin de créativité et d'innovation pour la prise en charge d'enjeux globaux complexes a été souligné non seulement dans des rapports de l'ONU mais aussi dans des écrits scientifiques (Fox et Stoett, 2016; Stevens et Kanie, 2016; Stoett, 2016). L'analyse du nouveau modèle de contrôle du PNUE permettra d'identifier et mieux comprendre le contrôle au sein d'organisations à vocation mondiale œuvrant dans le domaine environnemental et de rendre plus concret le système de gouvernance publique relevant aujourd'hui plus d'approches conceptuelles que de pratiques réelles.

Notre travail de recherche comporte trois niveaux d'organisation : macro, méso et micro à travers lesquels nous analyserons comment sont articulés la gouvernance externe et le gouvernement interne de l'Organisation. Le niveau macro représente l'ONU dans sa globalité à l'échelle supranationale c'est-à-dire les relations entre l'ONU et la société internationale ; le niveau méso représente le PNUE (conformément à la théorie des métaorganisations), c'est le niveau des relations entre le PNUE et d'autres entités internationales et le niveau micro représentant les relations en interne où l'on retrouve les projets du PNUE pilotés par des employés de l'ONU.

Un fonctionnement interne peu étudié au sein des disciplines

Selon de Senarclens (2001) l'absence de littérature portant sur le fonctionnement interne d'organisations internationales serait liée à un manque de cohérence entre les politiques des États membres au niveau national et leurs obligations au niveau supranational. La littérature a cependant évolué depuis l'an 2000 ; des auteurs comme Rittberger, Zangl et Kruck (2012) se sont intéressés au fonctionnement interne d'organisations internationales comme l'ONU et son PNUE. Ils présentent le processus de prise de décision collective au sein des organisations internationales. Sont décrites également les activités de différents organes onusiens et les *outputs* qu'ils produisent.

Ces dernières années plusieurs auteurs ont fait référence aux « pathologies » dont souffriraient les organisations internationales comme l'ONU et le PNUE dans leur fonctionnement interne (Barnett et Finnemore, 1999 ; Baumann, 2016 ; Coicaud, 2001 ; Devin et Placidi-Frot, 2011 ; Feuer, 2007 ; Ivanova, 2010, 2012b). Cependant, très peu de ces auteurs analysent ce fait en profondeur à l'exception d'Ivanova, de Barnett et Finnemore et de Feuer. Issus de domaines différents, ces auteurs ont des cadres d'analyse spécifiques à leur discipline. Les domaines des sciences sociales s'intéressant au fonctionnement d'organisations internationales comme l'ONU sont multiples incluant la sociologie, l'anthropologie, le droit (droit international public) et des branches spécifiques des sciences politiques (administration publique, relations internationales), et des sciences de gestion (gouvernance d'organisation, contrôle organisationnel).

Un contrôle des organisations à vocation universelle à définir

Une compréhension approfondie de la fonction du contrôle organisationnel est essentielle dans le cadre de ce projet de recherche. Le contrôle organisationnel, notre principal domaine d'étude, représente « l'ensemble des références retenues et promulguées par les dirigeants pour orienter les processus qui organisent et relient les décisions, les actions et les résultats affectant une organisation » (Bouquin et Kuszla, 2014, p. 89). En outre, comme Anthony le souligne dans sa définition de 1988, le contrôle sert à orienter le comportement d'acteurs en fonction d'une stratégie.

Selon Silva (2003), le contrôle organisationnel serait indispensable pour minimiser l'incertitude liée aux actions humaines qui peut mener à des incohérences au sein des organisations. Certains auteurs tels que Bouquin et Fiol (2007) reconnaissent à la fois la pertinence de la fonction pour les organisations et le besoin d'un repositionnement de celle-ci. Depuis

les vingt dernières années, nombreux sont les auteurs qui se sont interrogés sur son rôle (Besson et Bouquin, 1991; Ennajem, 2011)⁴. Certains d'entre eux en ont proposé une vision rénovée et plus dynamique (Cappelletti, 2012; Kramer et Porter, 2011; Simons, 1994, 1995). Selon Mousli (2010, 2015), il y aurait un déplacement du contrôle vers le concept de responsabilité sociale des entreprises (RSE), un « écocontrôle ». Ce contrôle, associé à l'évolution des normes et textes légaux dans le domaine environnemental, a fait pression sur les entreprises (Mikol, 2003). Cet écocontrôle comprend les trois piliers du développement durable : économique, social, environnemental. Il entraîne une reconfiguration des systèmes budgétaires afin de créer de la valeur au-delà de la simple valeur financière. Antheaume (2013) a fait un état de l'art de ce nouveau concept. Il souligne que les premiers à s'y être intéressés, Henri et Journeault (2010), ont analysé l'utilisation d'outils de contrôle financiers et stratégiques au sein d'organisations pour la gestion de questions environnementales.

Les auteurs du contrôle de gestion environnemental utilisent donc des outils traditionnels (Anthony, 1965, 1988) et renouvelés (Simons 1987, 1990, 1994, 1995, 2000, 2005). Antheaume (2013) précise que le cadre conceptuel de l'écocontrôle est en cours de formation. Renaud (2013) présente des configurations de contrôle interactives. Elle s'appuie sur les travaux de Simons (1995) et présente un modèle théorique à trois dimensions : 1) formes d'interactivité (verticale, horizontale, externe), 2) fréquences d'interactivité (forte, moyenne, faible), 3) niveaux de décision (stratégique, tactique, opérationnel). Ces auteurs ne s'intéressent cependant pas au contrôle appliqué au sein des organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU. Seule Ivanova (2012b) aborde indirectement cette question.

Nous nous intéressons au contrôle organisationnel de l'ONU, de son PNUE, qui renvoie à la vérification des comportements des acteurs, mais surtout à la maîtrise et à l'influence de la gouvernance sur ceux-ci pour assurer la convergence des buts et objectifs de l'organisation. Le PNUE, comme organisation, intègre des dispositifs, internes et externes, de contrôle traditionnel, principalement financiers et des dispositifs plus modernes qui relèvent de l'« écocontrôle » comme l'évaluation de la performance sociétale de ses propres activités. Le tableau 0.1 permet de visualiser comment la gouvernance d'une organisation, telle celle du PNUE, peut s'articuler en une combinaison du contrôle organisationnel à fois externe et interne.

⁴ Ennajem se réfère à plusieurs auteurs sur ce sujet : Giard (1990), Maeder (1991), Evraert et Mévellec (1991), Lorino (1996) Bouquin (2007, 2008), Van Der Ghinst (1995).

Tableau 0.1 : Le contrôle organisationnel

| CONTRÔLE ORGANISATIONNEL | |
|---|---|
| CONTRÔLE EXTERNE | CONTRÔLE INTERNE |
| Faire coopérer les parties prenantes (employés subordonnés, acteurs externes, consultants, etc.). | Maîtriser les activités de l'organisation en interne notamment les processus administratifs et assurer une utilisation efficiente et efficace des ressources. |

L'ONU est une organisation internationale atypique. Cette organisation et les organisations qui la composent sont qualifiées d'atypiques en raison de leurs caractéristiques spécifiques: 1'ONU (2017k) regroupe tous les États du monde officiellement reconnus (193 pays sont officiellement reconnus par l'ONU) ainsi que des acteurs issus de différents secteurs de la société (secteur privé, organisations non gouvernementales [ONG], communauté scientifique, société civile, etc.). Ces organisations n'ont pas des buts quantitatifs (maximisation de profit ou de production) mais plutôt, en principe des buts qualitatifs (préservation du bien-être de l'humanité). L'ONU et le PNUE ne sont pas seulement des organisations internationales, elles ont une vocation universelle, leurs objectifs concernent toute l'humanité et son écosystème. Les décideurs et contributeurs financiers sont les pays membres. La prise en charge d'enjeux globaux par l'ONU nécessite impérativement une approche multipartite entre des acteurs se situant à des échelles d'action différentes (locale, nationale, internationale) (Gluesing, Riopelle et Wasson, 2017 ; Le Prestre, 2008). L'étude du modèle de contrôle du PNUE nous permettra d'identifier les interactions entre ces différents acteurs et de mettre en évidence l'articulation de sa gouvernance externe avec son gouvernement interne. Comme le mentionnent Arena et Solle (2008) et Devin et Placidi-Prot (2011), la compréhension de systèmes de contrôle ne doit pas se résumer à l'observation des outils mais aussi à celle des technologies de nature cognitive et sociale (interactions des acteurs impliqués dans les processus d'intégration de ces systèmes). Ces caractéristiques spécifiques des organisations à vocation mondiale influencent *a priori* leur mode de contrôle à différents niveaux.

Comme nous l'avons vu précédemment dans cette sous-section, le modèle de contrôle organisationnel du PNUE inchangé jusqu'au début du XXI^e siècle se modifia progressivement avec l'émergence et l'intégration du concept de développement durable dans les débats internationaux sur l'environnement. Le modèle traditionnel était structuré de manière fonctionnaliste, c'est-à-dire que les relations sociales à la base de son fonctionnement étaient verticales et statiques. Il s'agit en effet d'une perspective stable et basée sur le postulat qu'il n'y a pas de changement au sein de cette organisation. Comme il s'est avéré inefficace, les États

membres ont commencé à remettre en cause la capacité du PNUE à assumer ses responsabilités sociales externes. Alors que le PNUE est appelé à jouer un rôle de premier plan dans le pilotage des EEM, paradoxalement, le Programme n'a jamais été aussi faible institutionnellement. Il prit donc l'initiative, au début du XXI^e siècle, de renouveler progressivement son modèle pour améliorer son efficacité et regagner la confiance de ses États membres. Le PNUE est une organisation onusienne, internationale et à vocation universelle qui doit prendre en charge des enjeux complexes, émergents, aux conséquences inattendues et imprévisibles. Depuis le début des années 2000, son rôle s'est transformé. Il doit à la fois influencer, à divers niveaux (local, national, international), les décisions et les actions de multiples acteurs publics et privés et maîtriser ses propres décisions et actions (efficacité et efficience), maîtrise nécessaire à sa propre reconnaissance par l'ONU. Comment qualifier le contrôle d'une telle organisation ? Notre travail cherche donc à répondre à la question suivante :

QUELLE FORME LE CONTRÔLE ORGANISATIONNEL PREND-IL AU SEIN DU PNUE DANS LE CADRE DE SES NOUVELLES MISSIONS ?

Cette question implique éventuellement plusieurs réponses qui pourront apporter une contribution à la connaissance des mécanismes et processus de contrôle à l'œuvre plus généralement dans les organisations internationales à vocation universelle. En effet,

- existe-t-il une ou plusieurs modalités de contrôle au sein des organisations internationales ?
- existe-t-il une ou plusieurs modalités de contrôle adaptées aux organisations à vocation universelle ?
- existe-t-il une ou plusieurs modalités de contrôle adaptées aux organisations en charge d'enjeux mondiaux complexes ?

Pour répondre à notre question de recherche, nous procéderons à une analyse comparative de deux modèles de contrôle mis en œuvre au sein de deux projets du PNUE afin de déterminer avec plus de précision la forme que prend le contrôle organisationnel au sein du PNUE. Pour ce faire, nous devrons analyser les interactions, qualifier les configurations de contrôle mises en œuvre et évaluer leur cohérence par rapport aux nouvelles missions du PNUE en nous référant à la théorie de la structuration.

Section 2 : La théorie de la structuration pour qualifier les nouveaux modes de contrôle du PNUE

Le contrôle organisationnel au sein du PNUE, tout comme ses fonctions internes et externes, est aujourd'hui en évolution. Nous souhaitons analyser les configurations de contrôle du PNUE et identifier les potentielles cohérences ou incohérences avec ses nouvelles missions. Notre cadre conceptuel et théorique nous permettra d'identifier ces incohérences. Nous ferons appel à des théories sociologiques afin d'analyser des systèmes sociaux complexes tels que le PNUE. Une vision fonctionnaliste offrirait-elle des réponses à notre question de recherche ? Rappelons que ce courant de pensée analyse les faits sociaux à partir de leur fonction dans un système social.

Le structuro-fonctionnalisme (appelé également fonctionnalisme systémique) constitue une autre perspective issue du fonctionnalisme dans laquelle les actions doivent être comprises par rapport à leur fonction dans la structure sociale. Ces deux courants nous permettent d'analyser la gouvernance du PNUE mais de façon statique. Nous sommes toujours dans une dualité entre la structure (le PNUE et sa fonction) et l'acteur (ici multiple, du chef de projet mandaté dans la plus pure logique d'agence jusqu'au représentant d'ONG ou d'un Etat, acteur mais non agent) et non dans une relation dynamique et évolutive. Dans ces perspectives, le PNUE serait un outil au service de la stratégie de l'ONU indépendant des acteurs concernés par ses missions. Or, il est impossible d'analyser les systèmes de contrôle du PNUE qui sont en mouvement dans le cadre de ces approches fonctionnalistes parce qu'ils sont structurés non seulement par des dispositifs de contrôle mais également par les conduites humaines tant dans le cadre des négociations internationales qu'au sein des projets du PNUE. Les interactions entre les acteurs et la structure sont dynamiques. Par conséquent, notre projet d'étude requiert un dépassement d'une relation statique acteur/structure pour prendre en compte cette relation dynamique au sein du PNUE, ce qu'une vision fonctionnaliste serait incapable de faire (Javeau, 2017). Il nous faut une approche qui va au-delà de l'appréhension des fonctions des faits sociaux et qui nous permettra d'analyser ce système social en évolution.

Giddens (1987) s'oppose au dualisme entre l'acteur et la structure. Selon lui, bien que la structure limite l'action, elle ne fait pas partie de la condition humaine. Ce dernier apporte des éléments de solution pour passer d'une relation statique à une relation dynamique en parlant de la *dualité du structurel*. Pour lui, la dualité du structurel signifie que les acteurs et la structure seraient en constant état d'« homéostasie », c'est-à-dire qu'ils se maintiennent mutuellement en équilibre par leurs interactions continuelles. Cette dualité est à la fois contrai-

gnante et habilitante; elle contraint l'action par des éléments normatifs (codes de signification, répartitions de pouvoir) et elle habilite par la création de sens (délégation des pouvoirs politiques et financiers, règles permettant à certains acteurs d'agir). La théorie de la structuration de Giddens est également pertinente pour analyser la nature des changements qui se produisent au sein de systèmes sociaux. Giddens (1994), dans l'un de ses ouvrages, aborde la question du changement en faisant référence à la modernité et à la mondialisation qui selon lui ont entraîné une accélération du rythme de ces changements lesquels ont profondément modifié les interactions sociales. Le changement a une place centrale dans la détermination et l'évolution des formes de contrôle au sein du PNUE, c'est un thème auquel il se réfère pour évoquer les projets qu'il pilote (PNUE, 2006). Dans ce projet de recherche, nous nous intéressons toutefois à la nature du changement et non aux processus de changement en euxmêmes.

Les objectifs de ce travail se déclinent en quatre principaux points :

- **1.** Mieux comprendre et analyser le fonctionnement de la gouvernance externe et du gouvernement interne du PNUE ;
- **2.** Identifier les outils de contrôle (formels et informels) mis en œuvre dans le cadre de ces approches stratégiques de gestion ;
- **3.** Mieux comprendre le rôle du PNUE dans la gouvernance environnementale mondiale ;
- **4.** Mieux comprendre l'articulation de la gouvernance externe et interne d'organisations internationales telles que l'ONU.

Notre but ultime est de mieux comprendre le modèle de contrôle organisationnel du PNUE. Nos observations ainsi que les données recueillies sur le terrain serviront à réinterroger les théories de contrôle existantes et viseront également :

- à caractériser les modèles de contrôle organisationnel au sein du PNUE dans une perspective compréhensive;
- à analyser les points d'amélioration éventuels des modes de contrôle mis en œuvre, dans une perspective plus utilitariste, grâce à la comparaison systématique de la théorie aux pratiques rencontrées dans les deux projets observés.

Section 3 : Périmètre étudié et méthodologie de recherche

Selon Musca (2006, p. 153), « l'intérêt des chercheurs en gestion pour les théories processuelles et les phénomènes dynamiques comme l'apprentissage organisationnel, l'innovation ou le changement stratégique s'est considérablement accru depuis une quinzaine d'années ». Dans notre projet de recherche, ce sont justement des phénomènes sociaux dynamiques qui sont à l'étude. Comme ces phénomènes sont avant tout le fruit d'activités humaines parfois difficilement modélisables et mesurables, une méthodologie qualitative est ici justifiable. L'analyse qualitative de faits sociaux peut s'appuyer sur une expérience terrain parce qu'il s'agit avant tout d'une expérience du monde-vie (*lebenswelt*), c'est-à-dire d'une activité de production de sens qui ne saurait être réduite à de simples opérations techniques (Paillé et Mucchielli, 2012). La compréhension de phénomènes sociaux et de leur évolution à travers le temps nécessite une expérience terrain sur une échelle temporelle relativement longue. Durant deux ans, nous avons été en situation d'observation participante directe au sein de ces deux projets administrés par le PNUE :

- Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM)
 à Genève, en Suisse;
- Application de l'approche écosystémique en Méditerranée (ECAP-MED) à Athènes, en Grèce.

De plus en plus d'auteurs ont recours à des méthodologies qualitatives comme l'étude de cas pour analyser le gouvernement interne d'organes onusiens (Lim, 2013). Graham (2014) a procédé à une étude de cas longitudinale au sein de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour en mesurer la fidélité avec son mandat. Son analyse est fondée sur la théorie de l'agence dans le cadre de laquelle elle met en lumière le fait que la fragmentation à l'interne entre acteurs est à l'origine du manque de performance de l'Organisation. Betts (2013) a analysé le cas de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés et fait référence au concept de *challenged institution*. Selon lui, la prolifération d'organisations au sein des Nations Unies depuis sa création a créé de nombreuses pathologies comme le doublage des rôles et responsabilités entre organes onusiens, ce qui a créé un climat de compétition entre ces derniers plutôt qu'un climat de collaboration. Frantzi (2008) a procédé à l'analyse de l'efficacité du Programme des Nations Unies pour l'environnement/Plan d'action de la Méditerranée (PNUE/PAM) dans le cadre de laquelle elle explique que l'analyse de la performance de telles organisations représente un défi en raison de la diversité des critères

d'évaluation utilisés. Mee (2005) a procédé à deux études de cas du PNUE dont l'une porte sur les conventions des mers régionales. Dans le cadre de cette dernière, elle a identifié des incohérences comme le manque de synergie entre différents organes internes et le manque de participation des parties prenantes.

Nous avons utilisé plusieurs méthodes de recueil de données pour limiter les possibles biais : documentation, entretiens formels et informels et participation à des réunions internationales tant dans leur organisation qu'au moment de leur déroulement. Ces données nous ont permis de développer deux études de cas longitudinales que nous avons ensuite comparées. Par définition, une étude de cas est « une stratégie de recherche qui (...) permet d'explorer des phénomènes complexes et peu connus afin d'en capturer la richesse et d'y identifier des patterns, dans une optique de génération de théorie » selon Musca (2006, p. 154) ou encore: "The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented and with what results (Schramm, 1971, emphasis added)."(Yin, 1984a, p. 22). Ce qui fait la pertinence de l'étude de cas longitudinale dans notre démarche de recherche est le fait qu'elle permet de capturer des phénomènes sociaux qui se produisent dans la gouvernance interne d'une organisation dans un contexte spatio-temporel précis tel que présenté par Pettigrew (1990) comme le rapporte Musca (2006). Il est à noter que nos travaux ne sont pas les premiers à analyser l'efficacité des régimes environnementaux internationaux. Andresen et Wettestad (2001) ont développé un recueil de textes dans lequel ils présentent les avantages et les défis liés au choix de l'utilisation de l'étude de cas comme méthode pour analyser l'efficacité de régimes environnementaux internationaux. L'un de leur principal argument est relatif à l'importance de combiner la théorie à la pratique en raison de la complexité du terrain de ces régimes. Selon eux, en raison des contraintes de temps mais aussi financières, les chercheurs doivent se limiter dans le type de données recueillies. De plus, ils soulignent les défis liés au choix des unités d'analyse en raison de l'interdépendance des problèmes environnementaux avec des problèmes d'autre nature (économique, social, politique, etc.). Ce qui implique qu'on ne peut étudier un problème au sein d'un régime de manière isolée d'où une complexité accrue du système à mettre sous contrôle.

Comme il serait impossible d'analyser tous les projets du PNUE, nous en avons sélectionné deux spécifiques que nous comparerons dans la deuxième partie de ce travail. Le choix de nos deux études de cas est lié à des opportunités de recrutement. Le PNUE recrute des étudiants inscrits dans un cursus universitaire de deuxième ou de troisième cycle en guise de support à la gestion de leurs différents programmes et projets. Une expérience sur le terrain

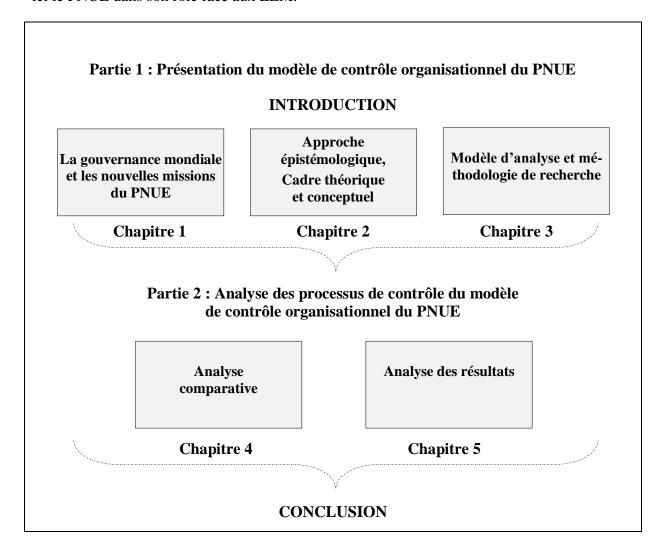
en observation participante était indispensable pour analyser le fonctionnement interne du PNUE. En 2013, nous avons soumis plusieurs candidatures pour des opportunités de stages ou d'emplois de courte durée au sein de l'ONU. Notre candidature fut retenue pour plus de deux offres et notre choix s'est arrêté sur deux projets du PNUE car contrairement à d'autres structures onusiennes, ceux-ci mettent en œuvre en théorie une approche systémique des EEM. Ces deux approches systémiques sont complémentaires du fait que l'une s'intéresse à la gestion des écosystèmes naturels tandis que l'autre s'intéresse aux actions humaines (usage rationnel des produits chimiques) deux thématiques faisant partie du champ d'action de l'ONU et du PNUE et qui sont prises en charge, comme nous le verrons, de manière systémique. Grâce à cette comparaison, nous espérons pouvoir au terme de cette analyse, tirer des leçons, offrir de nouvelles perspectives managériales qui pourront servir de support aux dirigeants et managers du PNUE. Il ne s'agit pas de réformer la gouvernance du PNUE mais plutôt de faire le point sur les facteurs de succès et de risque des modèles du PNUE, ce qui pourra servir de base à de nouveaux travaux de recherche.

Conclusion du chapitre introductif

Dans ce chapitre introductif, nous avons délimité notre champ de recherche en présentant des concepts clés, notre problématique, notre question de recherche, nos objectifs et la méthodologie que nous utiliserons. Le PNUE, le leader de la gouvernance environnementale mondiale, a du adapter ses pratiques managériales. L'étude du modèle de contrôle du PNUE nécessite l'adoption d'une perspective dynamique et non statique, c'est ce que soutient Giddens (1987) en se positionnant contre le dualisme acteur/structure dans l'analyse de faits sociaux et en affirmant que les actions humaines s'inscrivent dans un système structurel évolutif certes structurant mais aussi habilitant qu'il appelle la *dualité du structurel* et qui sera à la base de notre cadre théorique que nous présenterons plus en détail au chapitre 3. Une telle démarche de recherche fait également face à certains obstacles. Par exemple, il faudra définir et distinguer avec plus de précision en quoi consiste le modèle de contrôle initial du PNUE ainsi que son modèle plus moderne, pourquoi son modèle initial s'est avéré inefficace et en quoi son modèle plus moderne est plus adapté pour la prise en charge des EEM.

Plan de l'étude

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons réparti nos travaux en deux parties principales. Dans le cadre des trois premiers chapitres, nous présenterons l'ONU et nous offrirons une synthèse de la littérature dans laquelle nous mettrons en évidence notre cadre théorique et conceptuel ainsi que notre cadre d'analyse. Ces trois premiers chapitres forment donc notre première partie portant sur la question de la gouvernance environnementale mondiale (Chapitre 1), notre cadre conceptuel et théorique qui nous permettra de mieux cerner les modèles de contrôle organisationnels du PNUE (Chapitre 2) ainsi que notre cadre d'analyse et notre méthodologie de recherche (Chapitre 3). Dans une seconde partie, nous confronterons notre grille d'interprétation présentée dans la première partie à nos observations sur le terrain (Chapitre 4) en vue de créer de nouvelles connaissances théoriques et réinterroger les modèles de contrôle organisationnels et l'efficacité de l'organisation (Chapitre 5), ici le PNUE dans son rôle face aux EEM.



CHAPITRE 1

Gouvernance et gouvernement de l'ONU et du PNUE

Introduction : L'ONU et le PNUE confrontés aux écrits scientifiques

L'esprit onusien trouve ses racines dans la Grèce Antique selon le diplomate français et ancien porte-parole du Secrétaire général des Nations Unies, André Lewin (2006). À cette époque, se trouvaient des *amphictyonies*, c'est-à-dire un regroupement d'États formant un sanctuaire et qui, tous ensemble, par consensus, prenaient des décisions administratives, partageaient une base morale commune et veillaient au respect des valeurs promulguées. Selon l'anthropologue Claudine Brelet (1995), tout comme une *amphictyonie*, l'ONU promeut le partage de valeurs dites universelles à l'échelle mondiale (la paix, la liberté, le progrès social, l'égalité des droits et la dignité humaine), des valeurs jugées par l'ONU plus que jamais nécessaires à l'ère de la mondialisation (2003).

L'idée de créer une organisation à vocation universelle a pris forme en 1918 aux États-Unis sous l'administration du président Woodrow Wilson à l'époque de l'exceptionnalisme américain; un projet pour la paix visant l'établissement d'un nouveau cadre mondial fondé sur des valeurs telles que le libre marché, l'autodétermination des peuples et la diplomatie ouverte et soumise à un contrôle démocratique – la Ligue des Nations (Dobson et Marsh, 2007). Sous la présidence de Wilson, fut créée la Société des Nations, le prédécesseur de l'ONU, dans le cadre du Traité de Versailles de 1919 mettant fin à la Première Guerre mondiale. Ce fut le début d'un changement profond de la pensée au niveau mondial; un changement marqué par l'essor du multilatéralisme. Dès ses débuts, la Société des Nations faisait face à des défis de gouvernance pour de multiples raisons comme l'adhésion limitée des États membres (Grigorescu, 2005), d'où l'intérêt de créer une organisation à vocation universelle : l'ONU. L'Organisation est également appelée une « institution globale », le « système onusien », la « famille onusienne » (Maury, 2004) ou encore une « organisation mondiale » (Mestre-Lafay, 2013).

Différents auteurs ont démontré en quoi l'ONU est une organisation atypique. Ses modalités de contrôle sont à la fois communes, c'est-à-dire utilisées par d'autres organisations et aussi différenciées. Nous verrons ici comment fonctionnent l'ONU et le PNUE, compréhension indispensable à l'analyse de la gouvernance du PNUE selon Ivanova (2016). Nous nous intéresserons également au champ d'action de l'ONU, à son évolution qui ne se limite plus à la préservation de la paix et de la sécurité internationale, ce qui pose des défis additionnels de gouvernance.

Section 1 : Gouvernance externe de l'ONU et du PNUE

Avant d'analyser la gouvernance d'organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU et le PNUE, certains termes clés doivent être préalablement définis. Ce sujet ne peut être abordé sans la compréhension préalable du concept de la gouvernance mondiale (appelée aussi la gouvernance globale), un concept issu du domaine des relations internationales. Les termes de coopération internationale et de coordination internationale sont aussi souvent confondus dans la littérature, mais ils doivent être distingués. Bien qu'ils fassent partie du même champ sémantique, leur signification diffère légèrement.

À partir de ces distinctions, nous décrirons la gouvernance du PNUE en tant qu'autorité environnementale mondiale et nous verrons en quoi elle est complexe et spécifique.

1.1 La gouvernance, un concept de nature multidisciplinaire

La coopération internationale représente la coopération entre plusieurs États sur un sujet donné et officialisé par la création d'un instrument international (accord, traité, déclaration, convention, etc.) (Tinbergen, 1978). Cette coopération se situe à la fois entre les États, entre l'ONU et les États ainsi qu'entre l'ONU, d'autres parties prenantes (autre organes onusiens, ONG, etc.) et les États. La définition du terme coordination internationale est plus restreinte que celle de coopération internationale. Ce terme renvoie à une nécessité de transparence dans les activités et les objectifs d'une organisation afin de créer des synergies entre plusieurs acteurs issus de plusieurs institutions différentes (Prange-Gstöhl, 2010). La coordination internationale cherche donc à faciliter la coopération internationale. Parmi les définitions que nous avons trouvées de la coordination internationale dans la littérature, plusieurs d'entre elles font référence à la théorie des jeux de Nash. Cette théorie issue des sciences politiques n'est pas pertinente dans notre contexte. Nous ne nous intéressons pas exclusivement aux jeux entre acteurs politiques mais bien au pilotage de décisions et d'actions menées par l'ONU et le PNUE en collaboration avec ses 193 États membres (ONU, 2017k) ainsi que d'autres parties prenantes concernées. Ce pilotage consiste à prendre des décisions lors des conférences internationales concernant des actions devant être mises en œuvre sur le plan national et à en faire le suivi. Ces actions consistent à adopter ou à modifier des politiques environnementales ou d'autres programmes nationaux liés à l'environnement (PNUE, 2011). Le contrôle est le garant de la cohérence de cette coopération internationale. En d'autres mots, l'ONU coordonne l'action collective entre parties prenantes dans le cadre d'accords, de

projets ou de programmes de coopération et pour ce faire, utilise des dispositifs de contrôle qui peuvent évoluer avec le temps.

Le concept d'action collective est étroitement lié aux deux termes précédents. Il se trouve à l'interface entre la coopération et la coordination internationale. Le domaine de la sociologie s'est intéressé à ce concept. Letonturier (2017a) le définit comme « toutes les formes d'actions organisées et entreprises par un ensemble d'individus en vue d'atteindre des objectifs communs et d'en partager les profits ». En outre, cette discipline scientifique s'intéresse aux motivations, aux conditions de la coopération et aux difficultés liées à la coordination des membres et la mobilisation des ressources. En sciences politiques, on explique que la prise en charge de biens publics requiert une action collective (Bimber, Flanagin et Stohl, 2012). Il semblerait qu'on ne puisse résoudre un problème avec le même mode de pensée qui l'a créé, c'est-à-dire par le biais d'actions individuelles. Ces problèmes requièrent de la part des humains un nouveau mode de pensée et de prise d'action à un niveau global (Najam, Runnalls et Halle, 2007). La prise en charge de certains « biens publics » comme certaines questions environnementales (ex. la biodiversité), requerrait un cadre de collaboration multipartite. En sciences de gestion, Dorion (2017) s'est intéressée à la notion d'action collective dans le cadre d'organisations « alternatives » c'est-à-dire des organisations qui ne sont pas uniquement fondées sur une idéologie capitaliste mais plutôt sur la satisfaction des intérêts de groupes sociaux. L'auteure affirme qu'« il ne peut y avoir qu'une action collective pour une solution collective ». Berkowitz et Dumez (2015) se sont intéressés aux dispositifs d'actions collectives mis en œuvre au sein de métaorganisations au sens d'Ahrne et Brunsson (2008). Cependant, leur conception d'une métaorganisation est légèrement nuancée, ces auteurs font référence à des métaorganisations issues du secteur privé et non public. Ces métaorganisations développent des dispositifs d'action collective comme des stratégies (infra-sectorielles, sectorielles, supra-sectorielles, trans-sectorielles) utilisées à des fins stratégiques de réputation et de résolution de conflits entre parties prenantes.

Avant de présenter des organisations à vocation universelle comme l'ONU et le PNUE, nous commencerons par définir ce qu'est une organisation au plan international. Le XXI^e siècle fut marqué par l'essor du multilatéralisme et la multiplication des organisations internationales à travers le monde (Novosseloff, 2002). C'est plus précisément suite à la Seconde Guerre mondiale, à travers la théorie des organisations que se développa le concept d'« organisation internationale ». Selon Simmons et Martin (2002) les entités onusiennes seraient des organisations internationales. La définition d'une **organisation internationale** est variable en fonction de la discipline qui l'étudie. Les principales disciplines qui se sont

intéressées à celles-ci sont les sciences politiques (incluant l'administration publique), le droit, la théorie des organisations (sciences de gestion) et l'anthropologie. Sous un angle politique, une organisation internationale serait représentée comme une pièce de théâtre dans laquelle ont lieu des rapports de force dans l'esprit de l'ouvrage « la paix ou la guerre » de Raymond Aron (2004) comme le cite Gerbet (2012). Sous un angle juridique, une organisation internationale serait une association d'États, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs communs (Smouts, 1995) comme le rapporte Gerbet (2012). Celle-ci serait considérée comme un sujet de droit international doté d'une personnalité juridique, bénéficiant d'une certaine autonomie d'action à l'interne et dotée de moyens qui lui sont propres (employés, budget, compétences, organes) (Rambaud, 2017). Il faut noter que cette autonomie au sein des organisations internationales s'est développée progressivement.

Les premières organisations interétatiques au XIX^e n'agissaient pas selon leur propre volonté; elles étaient sous le joug des États et cherchaient à faciliter la coopération entre administrations nationales. Leurs activités s'articulaient autour de l'organisation de conférences diplomatiques débattant puis décidant à l'unanimité sur des questions spécifiques devant être incorporées dans les constitutions nationales. Les organisations internationales gagnèrent progressivement de l'autonomie après les Première et Seconde Guerres mondiales à la suite desquelles les Etats exprimèrent un désir d'accroître leur coopération pour éviter que de telles tragédies ne se reproduisent. La première organisation internationale à vocation universelle fut la Société des nations qui joua un rôle important dans la promotion des organisations internationales au sein de la société internationale (Rambaud, 2017). De plus, l'adoption de la Charte des Nations Unies à la base de l'ONU qui remplaça la Société des nations, contribua à l'institutionnalisation de la communauté internationale qui est composée aujourd'hui non seulement d'États mais aussi d'autres organisations internationales. Dans le cadre de ce processus d'institutionnalisation de la communauté internationale, une fonction publique internationale fut créée. Celle-ci était chargée d'offrir des services à la société internationale et de préserver la paix et la sécurité internationale. Aujourd'hui selon Thérien (2015), même si le Secrétariat de l'ONU n'est pas tout à fait indépendant des pays membres, il dispose d'une autonomie d'action, particulièrement au niveau intellectuel et il contribue à la création d'idées et de normes internationales.

On distingue deux principaux types d'organisations internationales : les organisations intergouvernementales (OIG) et les organisations non gouvernementales (ONG). Contrairement aux membres d'une organisation internationale qui peuvent être issus de secteurs variés

(public, privé, ONG, etc.), les membres d'une organisation intergouvernementale sont exclusivement des représentants de gouvernements (J. A. Moore et Pubantz, 2006). L'ONU est une organisation intergouvernementale dont ses principaux membres sont tous des États⁵. La mission d'une organisation intergouvernementale est de coordonner la coopération entre ses pays membres (Rambaud, 2017; Reinisch et Bachmayer, 2016). Les organisations intergouvernementales comme l'ONU sont soumises au droit international public tandis qu'à l'interne, elles sont régies par leur droit dérivé, un droit interne qui leur est propre. Selon Decaux (2007), la portée de ce droit dérivé dépend de l'influence qu'exerce une organisation. Contrairement aux OIG, les ONG ne sont pas soumises au droit international mais au droit des États dans lesquels elles ont été créées. Les organisations intergouvernementales comme l'ONU font appel aux compétences des ONG car celles-ci peuvent exercer une influence politique sur le plan national.

L'étude des organisations internationales progressa considérablement dans les années 70 et donna naissance au champ des régimes internationaux (Simmons et Martin, 2002). Le concept de régime international représente un ensemble de règles et principes, normes ou procédures de prise de décisions qui ont pour but de faire converger les actions d'acteurs dans un domaine spécifique selon Krasner (1982) tel que le rapporte Morin (2015). Dans les années 1990, le concept de régime international fut remplacé par le concept d'« institution internationale » (Simmons et Martin, 2002). Pour définir le concept d'institution, le sociologue Philip Selznick (2012) fait d'abord la distinction entre une « organisation » et une « institution ». Une organisation serait un système de coordination des efforts humains pour atteindre des buts et des objectifs mais ce n'est qu'un point de départ. Celles-ci, au fil du temps, s'institutionnalisent. Ce phénomène sociologique d'institutionnalisation se fait par l'intégration progressive d'un ensemble de prescriptions (normes, règles, standards, procédures) visant à gouverner les comportements des parties prenantes. Fretel (2017) décrit ce phénomène comme un processus d'objectivation d'une réalité sociale. La majorité des entités onusiennes sont basées sur des traités qui prescrivent aux États comment agir de manière objective sans toutefois utiliser la force sauf dans des cas exceptionnels. Elles sont en processus d'institutionnalisation. Ce processus précède la création d'une institution. Une institution internationale est une institution qui exerce des activités sur le plan international.

53

L'ONU, en tant qu'institution internationale, utilise une rhétorique qui lui est propre et qui comporte de nombreux termes issus des sciences politiques. Ces termes sont structurants d'un point de vue managérial. Certains concepts comme la « société internationale », la « communauté internationale » et le « système international », nous aideront à mieux cadrer notre sujet de recherche. Selon Hedley Bull (2012), le concept de « société internationale » représente un regroupement d'États, conscients de partager des valeurs et des intérêts et liés mutuellement autour d'institutions et de règles communes qui limitent leur comportement. Noam Chomsky (2002) affirme que le concept de « communauté internationale » est utilisé pour parler des États membres de l'ONU. Le concept de « système international » est utilisé dans la théorie des relations internationales pour parler des relations entre les différents États dans le monde. Ce concept a été défini par Raymond Aron (2004, p. 103) comme « un ensemble constitué par des unités politiques qui entretiennent les unes avec les autres des relations régulières et qui sont susceptibles d'être impliquées dans une guerre générale ». Tous ces concepts issus des sciences politiques font référence aux relations entre États au niveau supranational.

La Charte des Nations Unies est un traité qui structure la gouvernance de l'ONU, c'està-dire qu'elle régule les relations entre les membres à l'interne et avec ses parties prenantes à l'externe. Par définition, un traité représente un accord international constitué d'un ensemble de règles de droit régulant les relations juridiques à l'international (Eisemann, 2017). Son traité constitutif n'a pas changé depuis 1945, seules de mineures révisions ont été effectuées afin de prendre en compte l'accroissement du nombre d'États membres. La Charte présente les principaux organes de l'ONU et les règles relatives à leur fonctionnement. En tant que personnalité morale et grâce à sa Charte, l'ONU a le pouvoir d'émettre des actes juridiques de deux catégories : obligatoires (gouvernement interne) et non obligatoires (gouvernance externe). À l'interne, les actes obligatoires représentent des décisions relatives à l'admission d'un nouveau membre, au budget, aux politiques des ressources humaines ou à la création d'un organe subsidiaire. L'ONU bénéficie à la fois d'une autonomie et d'une responsabilité contractuelle envers ses employés conformément à son droit interne (Ritter, 1962). À l'externe, la plupart des actes de l'ONU seraient non-obligatoires et prendraient la forme de recommandations. Il s'agit de règles de droit souples, c'est-à-dire non-contraignantes qui régulent les relations entre parties prenantes impliquées dans la gouvernance externe de l'Organisation. Il n'y a que le Conseil de sécurité qui a le pouvoir d'adopter des résolutions obligatoires lorsque la paix et la sécurité internationale sont menacées. Le terme « résolution » peut désigner à la fois des décisions et des recommandations de l'ONU. Comme le souligne Mestre-Lafay (2013), même dépourvu de pouvoir contraignant, une résolution peut être politiquement contraignante exprimant l'opinion de la majorité des membres de la communauté internationale. Ainsi, malgré la forte ressemblance, il faut noter que l'ONU ne joue pas le rôle d'un gouvernement mondial car l'Organisation ne légifère pas au niveau mondial. Il n'y a que les résolutions de son Conseil de sécurité qui se rapprochent le plus d'un gouvernement mondial en raison de leur force contraignante (Bettati, 2004).

La Charte des Nations Unies est considérée comme la constitution de la communauté internationale selon Fassbender (1998), Virally (1990) et Thérien (2015). Tel que l'explique Brunet (2017), le concept de constitution à l'origine issu du domaine des sciences politiques, est aujourd'hui utilisé dans la littérature du droit. Il désigne un ensemble de normes juridiques. À la Conférence de San Francisco lors de la création de l'ONU, le Président des États-Unis de l'époque, Harry Truman, avait qualifié la Charte d'« instrument vivant » pour souligner son caractère évolutif. Contrairement aux autres traités internationaux, la Charte serait la « loi-suprême » de la communauté internationale. Celle-ci a primauté sur les autres traités internationaux (Mestre-Lafay, 2013).

L'ONU en soi fait l'objet de nombreuses études dans différents domaines. Selon le juriste Virally (1972), l'ONU ne serait rien d'autre qu'une institution juridique puisque c'est un acte juridique qui l'a créée et que ses activités s'articulent autour de la création et de l'application du droit. Alors qu'en droit l'ONU est perçue comme une organisation juridique, en sciences politiques, elle est perçue comme une organisation où chaque pays cherche à imposer ses intérêts nationaux (Nicholas, 1975) ou encore comme un « champ de bataille politique » (Bertrand et Donini, 1994, p. 603). En outre, en sciences politiques, de Senarclens (2001, p. 566) affirme que les tâches de l'ONU qui sont de « rassembler des données et des analyses, de mobiliser des symboles, de concevoir et de mettre en œuvre des programmes », lui confèrent un pouvoir politique considérable. Thérien (2015) ajoute que la position politique de l'ONU est unique en raison de son idéologie. Selon lui, l'ONU aurait un rôle intellectuel important et serait à la base de la création d'idées et de nouveaux concepts qui auraient marqué l'évolution de l'humanité. L'étude de l'ONU fait également partie du champ des études administratives en sciences politiques.

Les sciences administratives se sont elles-mêmes formées à partir de différentes disciplines. Elles seraient composées de trois principaux courants : juridico-politique, « gestiologique » et sociologique (Chevallier et Lochak, 2017). D'un point de vue juridico-politique, l'administration aurait pour but l'application de décisions politiques. Le courant « gestiologique » s'intéresse à la création d'une organisation, ses bases juridiques et morales, son mode

de fonctionnement et aux façons d'accroître son efficacité. Le courant sociologique est réparti en deux branches : la sociologie politique (la question des pouvoirs) et la sociologie des organisations (les rapports entre individus et groupes). Cette discipline serait à la croisée entre le concept de la bureaucratie classique de Max Weber et la psychosociologie qui analyse les relations humaines au sein d'une organisation. À l'origine concentrée sur les missions externes des organisations, il y aurait eu progressivement l'intégration de considérations internes donnant naissance à la théorie des organisations (dont l'administration publique fait partie). La théorie des organisations fut créée par des chefs d'entreprises au début du XX^e siècle et avait initialement comme but de dégager des principes d'administration et de direction du travail (Daval, 2017). Les deux principales figures de cette époque étaient Taylor et Fayol considérés comme les fondateurs des sciences des organisations (Pesqueux, 2015) et de l'école traditionnelle du contrôle. Selon Daval (2017),

la théorie des organisations aurait pour but de rassembler, dans un corps de doctrine unique, les connaissances acquises sur le fonctionnement des organisations, sur la manière dont il convient de les diriger, sur le comportement des différents membres qui les composent, sur les motivations de ceux-ci, sur les processus qui régissent la communication entre eux et la manière dont ils prennent leur décision.

Cette définition ressemble à celle des sciences administratives qui s'intéressent aussi aux procédures formelles et informelles d'une organisation. En outre, Taylor et Fayol mettaient tous deux l'accent sur la productivité au sein d'une organisation. Dans les années 30 est apparue l'école des relations humaines prenant en compte l'homme sous son angle cognitif incluant ses motivations, sentiments et comportements. Cette école est marquée par les travaux de Mayo, Rothlisberger et Dickson (1939) qui mirent en évidence le besoin de prendre en compte les interactions humaines ainsi que les comportements des acteurs au sein d'une organisation (Barabel et Meier, 2010). Certains auteurs comme Elliott Jaques (1951) ont développé une méthode d'analyse des organisations en appliquant des principes utilisés en psychologie pour psychanalyser des patients (e.g. l'attitude d'abstinence), ce qui permet de mettre en évidence les tensions internes. En sociologie, Talcott Parsons et Max Weber analysent une organisation en accordant une attention particulière aux actions des agents engagés dans une action collective comme le rapporte Daval (2017). En sciences de gestion, March et Simon (1958) mettent l'emphase sur la rationalité limitée des agents qui sont des êtres rationnels mais qui ne disposent que d'une quantité limitée d'information dans le cadre de leur prise de décision tandis que Crozier et Friedberg (1977) parlent d'analyse stratégique et des intérêts individuels des acteurs qui peuvent représenter des contraintes à l'action collective.

Dans ce travail de recherche, la théorie des organisations s'avère pertinente comme nous nous intéressons justement au fonctionnement de l'ONU, une organisation internationale composée de dispositifs formels et informels de contrôle appliqués par des acteurs. De plus, nous nous demandons si une organisation internationale à vocation universelle comme l'ONU est une organisation internationale comme les autres face à ses parties prenantes. Nous remettons en cause la pertinence de la théorie classique des organisations internationales ; celle-ci estelle suffisante pour analyser l'ONU et ses formes de contrôle compte tenu de son caractère atypique et complexe ? Il s'agit là de questions que nous tenterons d'élucider grâce à ce projet de recherche.

Dans cette sous-section, nous avons montré que l'étude des organisations internationales s'est développée à partir de plusieurs disciplines dont leur conception comporte à la fois des points de ressemblance et de divergence. Les principales disciplines que nous avons présentées pour définir les organisations internationales au sens général sont les sciences politiques, la sociologie et les sciences de gestion, ce qui justifie l'intérêt d'adopter une approche multidisciplinaire pour d'une part clarifier le concept de la gouvernance mondiale sous le leadership d'organisation à vocation mondiale comme l'ONU et le PNUE et d'autre part mieux comprendre l'articulation de leurs deux niveaux de gouvernance (externe et interne). Pour ce faire, ce que nous analyserons de manière plus précise, ce sont les formes de contrôle et de maîtrise utilisées comme support à la gouvernance. Nous verrons que la gouvernance externe de l'ONU et du PNUE et leur gouvernement interne s'influencent mutuellement et qu'un manque d'articulation peut affecter leur efficacité. Cette influence s'effectue entre différents niveaux d'organisation : macro & méso et méso & micro. Des outils de contrôle sont utilisés en vue d'articuler de manière cohérente les actions entre ces niveaux d'organisation ainsi qu'entre les deux niveaux de gouvernance.

La conception d'une organisation en sciences de gestion ressemble à sa conception sociologique; elle fait référence à des interactions humaines régulières prévisibles selon Romelaer (2017). Les modèles d'organisation sont variables et complexes; les individus en interaction peuvent se situer au même endroit ou à distance, les relations de pouvoir entre ces acteurs peuvent être verticales ou horizontales. En outre, les acteurs selon Romelaer (2017) qui reprend ici les travaux de Mintzberg (1983), sont engagés dans trois principales formes d'activités: 1) activités liées à la raison d'être de l'organisation (centre opérationnel); 2) activités liées à la standardisation du travail (technostructure) et 3) les activités liées à la fixation d'objectifs stratégiques (sommet stratégique). L'auteur ajoute que certains éléments sont essentiels pour assurer à la fois la stabilité et le mouvement d'une organisation. Ces éléments

comprennent : les objectifs à atteindre, les projets de changement, les processus de décision ; les systèmes de gestion ; les relations hiérarchiques, non hiérarchiques ou informelles ; les groupes formels, informels, internes, transversaux, permanents ou temporaires ; les compétences individuelles et collectives ; l'histoire de l'organisation, sa culture et ses langages et les relations externes de l'organisation. Ces éléments font partie des mécanismes matériels et immatériels utilisés dans le cadre de la gouvernance d'une organisation. Par définition, la gouvernance d'organisation selon Bouquin et Kuszla (2014, p. 11) représente l'« ensemble des dispositifs qui ont pour fonction de délimiter le pouvoir de ceux qui se voient déléguer des droits de décision ». La gouvernance regroupe des acteurs internes (employés) et externes à l'organisation que l'on appelle des parties prenantes. Selon Freeman (2010, p. 53) une partie prenante est : « tout groupe ou individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation du but d'une organisation »⁶.

Bouquin (2006) a développé un modèle de la gouvernance dans lequel il a identifié les principales parties prenantes d'une organisation. Dans son modèle, les acteurs externes sont des détenteurs de droits (actionnaires ; ce serait les pays membres dans le cas de l'ONU). Ceux-ci délèguent du pouvoir et des droits de décision aux dirigeants d'une organisation. Ces derniers vont ensuite déléguer des droits de décision à des managers (acteurs internes) qui à leur tour délèguent du pouvoir et des droits de décision à d'autres membres de leurs équipes de travail. Ce modèle de gouvernance par délégation de pouvoir et de droits de décision s'inscrit dans la perspective de la théorie de l'agence de Jensen et Meckling (1976) qui analyse les relations entre membres d'une organisation par justement la délégation de pouvoir dans des conditions d'information imparfaite. Selon cette théorie, le principal (détenteur de droit, dirigeant, manager, etc.) délègue à l'agent des pouvoirs et des droits de décision (en embauchant des agents). Un manque d'information (e.g. des divergences d'intérêts) peut mener à des coûts d'agence (e.g. de surveillance ou d'incitation), des coûts que le contrôle de gestion ou management control tente de maîtriser en fournissant des informations utiles aux dirigeants. La théorie de l'agence s'intéresse à la délégation de pouvoir unidirectionnelle, c'est-à-dire suivant un ordre hiérarchique tandis que dans ce travail de recherche, nous nous intéressons à la délégation de pouvoir à la fois hiérarchique (verticale) et transversale (horizontale) du PNUE.

-

⁶ Traduit de l'anglais par l'auteure.

Le contrôle de gestion est le garant de la cohérence dans la gouvernance (à la fois externe et interne) de l'organisation. Selon Denis (2002), le contrôle servirait de levier pour focaliser les énergies. Il établit une « technologie de la gouvernance interne » qui organise la délégation des rôles et responsabilités des différents acteurs » (Bouquin et Kuszla, 2014). Les managers (agents), sous les directives de leurs dirigeants (principaux), se servent de cette technologie de gouvernance interne pour accomplir trois missions : 1) organiser la convergence des buts ; 2) organiser le pilotage ; 3) évaluer les succès, risques et échecs pour s'adapter (Bouquin et Kuszla, 2014).

Dans ce chapitre, nous verrons comment sont orchestrées les relations entre l'ONU ainsi que le PNUE et leurs parties prenantes dans le cadre de leur gouvernance externe et entre employés dans le cadre de leur gouvernement interne à partir d'une revue de la littérature. Celle-ci nous permettra d'identifier les dispositifs de contrôle mis en place au sein d'organisations internationales à vocation universelle comme ces dernières.

1.2 La gouvernance externe de l'ONU

Le concept de **gouvernance mondiale** serait étroitement lié au méta-phénomène de la mondialisation (Bensaïd, 2017; Hofferberth, 2015; Weiss et Wilkinson, 2014). Au XX^e siècle, les firmes multinationales se sont multipliées et des institutions internationales se sont formées comme le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce, première ébauche d'une gouvernance mondiale. Un autre concept aurait émergé à cette époque, celui de loi « souple » que l'on retrouve sous la forme de recommandations dans les organisations internationales. Ces lois sont souples car elles ne sont pas contraignantes contrairement aux lois édictées par un État. Selon Shpakovych et Belockiy (2014), il ne faut pas sous-estimer le pouvoir d'influence morale et politique de ces lois souples. Celles-ci accorderaient une autorité considérable aux organisations internationales.

La définition du concept de la gouvernance mondiale ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté scientifique. Le concept de « gouvernance mondiale » fut utilisé pour la première fois par les auteurs James Roseneau et Otto Czempiel dans leur volume : *Governance Without Government : Order and Change in World Politics* comme le cite Karns (2017). En 1990, un projet académique a été mené sous la coordination de Cox (1990) et financé par l'Université des Nations Unies intitulé *Multilatéralism and the United Nations System*. Cox, comme le rapportent Weiss et Wilkinson (2014, p. 209) définit la gouvernance mondiale comme :

les procédures et pratiques qui existent au niveau mondial (ou régional) pour la gestion de questions politiques, économiques ou sociales. Une forme hypothétique de gouvernance (gouvernement mondial ou empire mondial) peut être conçue comme ayant une forme de coordination hiérarchique soit centralisée (unitaire) ou décentralisée (fédérale). Une autre forme de coordination serait non-hiérarchisée et celle-ci serait appelée multilatérale.

Plutôt que de parler d'unités étatiques individuelles, il est question d'une unité mondiale stable comme l'observa Jacobson (1979) ou encore d'une grande famille mondiale présentant une forme de multilatéralisme portée à son paroxysme. La vision classique de style fonctionnaliste de la gouvernance mondiale a été critiquée par Hofferberth (2015) d'une part pour son manque de clarté et son ambiguïté et d'autre part pour ses modes de pensée traditionnels qui décrivent le concept de manière cloisonnée en n'ayant recours qu'à la discipline des relations internationales. Cette vision n'est pas adaptée pour analyser la gouvernance mondiale, un phénomène reflétant une réalité sociale complexe qui requiert une approche multidisciplinaire comme le soulignent également Weiss et Wilkinson (2014).

Hofferberth (2015, p. 601)⁷ présente les quatre éléments qui ont été utilisés depuis les années 90 pour définir le concept de la gouvernance mondiale : 1) la perception que les problèmes mondiaux sont par nature des problèmes d'envergure mondiale et qu'ils requièrent des solutions de la même envergure ; 2) la considération d'autres acteurs que les États pour fournir des solutions ; 3) la notion d'ordre serait plus qu'une forme d'autorité légale et évoluerait constamment et 4) l'intérêt d'une base normative pour diriger le changement. Il a également produit une taxonomie de la signification du concept de la gouvernance mondiale qu'il classifie selon les quatre éléments suivants : 1) une perspective analytique dans le champ des relations internationales ; 2) une notion normative au-delà du champ des relations internationales et 4) un nouveau domaine au-delà du champ des relations internationales.

Bogdandy *et al.* (2010) présentent quatre caractéristiques spécifiques de la gouvernance mondiale actuelle : 1) une reconnaissance de l'importance des institutions internationales et des acteurs de nature à la fois privée et hybride (secteur privé, ONG, etc.) ainsi que des individus (la gouvernance ne concerne plus uniquement les acteurs du secteur public) ; 2) un recours accru à l'informalité (plusieurs procédures ne seraient plus fondées sur des concepts légaux) ; 3) un changement au niveau des acteurs, des structures et des procédures et 4) un mode de gouvernance multiniveaux. La définition de Weiss et Wilkinson (2014) du concept

-

⁷ Traduit de l'anglais par l'auteure.

de la gouvernance mondiale est semblable à celle de Bogdandy. Ils se réfèrent à l'exercice du pouvoir au niveau international, un pouvoir partagé entre différentes institutions internationales à vocation universelle qui interagissent avec des acteurs situés à différentes échelles géographiques (régionale, nationale, locale) dans le cadre d'un mode de gouvernance multiniveaux.

Toujours dans le cadre de la gouvernance mondiale, Thérien (2015) explique que conformément à leurs idéologies, les Nations Unies cherchent à déployer des politiques publiques internationales. Les employés de l'ONU forment le service public international dont le rôle s'articulerait autour de la fixation d'agendas internationaux, de la formulation et de la surveillance de politiques publiques internationales. Malgré le caractère abstrait du concept de la gouvernance mondiale, certaines caractéristiques semblent faire l'objet d'un consensus dans la littérature :

- Une tentative de réguler les relations internationales ;
- Une tentative de standardiser les valeurs au niveau international ;
- Une tentative de déployer des politiques publiques mondiales ;
- Une tentative de prendre en charge de manière concertée des problèmes mondiaux ;
- Une intégration de différents acteurs (gouvernements, ONG, secteur privé, société civile, etc.) pour rendre la gouvernance mondiale plus démocratique ;
- Une mise en œuvre d'actions collectives de multiples niveaux (international, régional, national, local).

En sciences politiques, Thérien (2015, p. 222) définit la gouvernance mondiale comme « la totalité des façons, formelles et informelles, de gouverner le monde » 8. Même s'il n'existe pas de « gouvernement des gouvernements », le monde, grâce aux organisations internationales comme l'ONU deviendrait de plus en plus ordonné et institutionnalisé.

Le concept de la gouvernance mondiale serait étroitement lié au concept d'autorité. Ce qui les lie, c'est la notion de pouvoir. Le concept d'autorité est polysémique, c'est-à-dire qu'il varie de sens en fonction des disciplines. En sociologie, il serait un synonyme de pouvoir, de force, d'influence ou encore de domination selon Letonturier (2017b). Ce concept aurait émergé à l'époque du passage de la société féodale à la société moderne dans le cadre de laquelle les citoyens léguèrent une partie de leur pouvoir à l'État en se soumettant à des normes juridiques. C'est ce que Rousseau (1762, 1896), appelle le contrat social, c'est-à-dire un mode d'organisation de la société impliquant le respect de valeurs et de responsabilités de la part de la société et de l'État. En outre, Max Weber (1922,1969) a développé une sociologie

⁸ Traduit de l'anglais par l'auteure.

de l'autorité fondée sur trois types de légitimité : traditionnelle, charismatique et légale. Le but serait d'orienter les conduites grâce à des règles et normes. Ainsi, l'autorité serait conçue comme le « produit d'un dispositif institutionnel » comme le rapporte Letonturier (2017b). D'un point de vue juridique, selon Hans Kelsen (1997) tel que cité par Letonturier, une autorité se légitimise par des lois, des fonctions professionnelles et la division du travail selon les compétences du personnel. Contrairement à Kelsen selon lequel la légitimité se fonde sur le droit, Carl Schmitt (1988) indique que la gouvernance n'inclut pas que des dispositifs formels mais aussi informels de nature politique. Dans certaines situations, l'autorité d'un individu charismatique l'emporterait et prendrait des décisions en fonction de ses propres valeurs et intérêts qui ne convergent pas nécessairement avec les normes établies. Les travaux de Carl Schmitt seraient pertinents selon Zarka (2001) pour analyser la crise de confiance des démocraties contemporaines dans lesquelles les difficultés internes posent des freins à une représentation crédible de l'intérêt général.

Du concept d'autorité a émergé un autre concept, celui d'« autorité internationale » ou encore celui d'« autorité publique mondiale » qui sont utilisés de manière récurrente dans la littérature sur la gouvernance mondiale. Selon Bogdandy et al. (2010), le concept d'autorité internationale qui se fonde sur le droit public international est au cœur du concept de la gouvernance mondiale. Il s'agit de la capacité légale à prendre des décisions fondées sur des critères spécifiques et des procédures qui limitent la liberté d'action individuelle par la production d'instruments de droit (de nature contraignante ou non-contraignante) et la dissémination d'information. Le concept d'autorité publique internationale serait basé sur des actes non contraignants qui ne font que conditionner les comportements des sujets. Celle-ci exercerait son autorité dans le cadre d'une action collective entre des institutions internationales, des gouvernements nationaux et d'autres acteurs sur le plan international.

En outre, les concepts d'autorité et de leadership renvoient tous deux au concept de « confiance », une confiance qui semble indispensable pour que les organisations onusiennes puissent persuader les pays membres à se soumettre aux principes de l'ONU (Barnett et Finnemore, 1999). La confiance, selon Giddens (1994), dans des systèmes sociaux entre acteurs en situation de co-présence à distance comme dans le cas d'organisations internationales à vocation universelle, se fonde sur une « garantie de fiabilité », en d'autres termes, sur des gages symboliques et sur des systèmes experts (savoir-faire). Cette « garantie de fiabilité » implique une confiance invisible entre des acteurs éparpillés dans le monde.

D'autre part, en sciences politiques, Thérien (2015) explique que le Secrétariat de l'ONU en tant qu'administrateur de la fonction publique internationale, bénéficierait d'une

autorité politique ayant la capacité de mobiliser des ressources matérielles et financières considérables pour lesquelles il détient une certaine marge de manœuvre et c'est l'organe qui bénéficierait de la plus grande légitimité parmi les organes onusiens.

Alors que le concept de la gouvernance mondiale commençait à prendre forme dans la littérature, certains auteurs se penchèrent sur les besoins de réforme de celle-ci. Selon Frova (2015), l'ONU serait le plus important acteur au niveau supranational dans la gouvernance mondiale. Cet auteur a fait une critique de l'ouvrage de Thomas Weiss intitulé Whats wrong with the United Nations and How to Fix it qui analyse les lacunes de la gouvernance de l'ONU considérée comme le leader de la gouvernance mondiale. Dans ce même esprit, Barnett et Finnemore (1999) se sont intéressés aux pathologies de la bureaucratie onusienne. Ils expliquent que les normes qui définissent une bureaucratie peuvent affecter son efficacité en la rendant insensible au changement, c'est-à-dire qu'elle devient plus préoccupée par ses règles que par ses missions et sa raison d'être. Une autorité bureaucratique comme l'ONU fonderait son autorité sur deux principales sources : 1) sa légitimité rationnelle-légale et 2) son contrôle de l'information et de l'expertise. D'autre part, les bureaucraties du secteur public manqueraient de souplesse. Peters et Pierre (1998) se sont intéressés à ce manque d'adaptabilité des administrations publiques en général. Ils expliquent pourquoi les entreprises du secteur privé s'adaptent mieux à leur environnement que les administrations publiques ; celles-ci seraient soumises à la pression de devoir demeurer compétitives sur le marché. Selon eux, pour devenir efficaces, les administrations publiques doivent adopter une logique corporatiste fondée sur la compétition. En outre, tout comme Barnett et Finnemore (1999), ces auteurs pensent que les règles et procédures du secteur public les rendent insensibles à leurs clients : la société civile en général. L'accroissement de la compétition dans le secteur public pourrait contrer ce problème mais ce changement de logique requiert un changement du modèle de contrôle en vigueur. Cette hypothèse n'est pas partagée par tous les auteurs. Selon de Senarclens (2001) du domaine des relations internationales, l'administration publique internationale ne devrait pas se fonder sur un modèle corporatif; les problèmes administratifs de l'ONU seraient justement liés à une imitation inadaptée de ce modèle.

Acharya (2016) s'est intéressé à l'avenir de la gouvernance mondiale. Cet auteur a constaté des changements dans le cadre de la gouvernance mondiale comme l'intégration de nouveaux acteurs et de nouvelles formes de gouvernance plus horizontales. Cependant, l'hétérogénéité des acteurs, la diversité des normes et des modes de fonctionnement auraient mené à une fragmentation de la gouvernance mondiale. Les principales caractéristiques de cette fragmentation seraient les suivantes : une demande pour une gouvernance mondiale

variable en fonction des secteurs, une fragmentation prenant différentes formes (régionalisation, une approche multisectorielle, etc.), une fragmentation multicausale (causes stratégiques, fonctionnelles ou normatives), une fragmentation marquée par un besoin de réforme des institutions multilatérales existantes.

En plus de l'hétérogénéité des acteurs, les ressources sont aujourd'hui plus variées au sein des administrations publiques modernes, ce qui pose des risques au niveau de l'accountability (Karns, 2017). Selon Filgueiras (2016), les concepts d'accountability et de transparence seraient aujourd'hui des principes clés pour assurer un ordre démocratique au sein d'un État. Le concept d'accountability signifie traditionnellement rendre des comptes, donner des informations ou encore être comptable d'une action (Wathelet, 2000) comme le rapportent Choffel et Aldrin (2015). Avec le temps, le champ d'analyse de ce concept aurait évolué et il serait aujourd'hui au cœur du contrôle. Il aurait contribué à la conceptualisation de la notion de performance au sein des organisations publiques qui adoptèrent progressivement un mode de gestion axé sur les résultats ainsi que des outils de mesure des résultats accomplis en vue d'assainir les finances publiques.

L'accountability serait cependant un défi pour des organisations dont les activités sont dispersées géographiquement. Papadopoulos (2010), dans le cadre de l'administration publique moderne, explique que la gouvernance multiniveaux fondée sur des nouvelles formes de coopération aurait un effet néfaste sur l'accountability au sein des démocraties ; elles complexifieraient la gouvernance et rendraient ses actions plus opaques. Pour contrer ce problème, ces démocraties adoptent de nouveaux dispositifs de contrôle. Ces démocraties seraient constituées d'instruments de régulation traditionnels de nature obligatoire et d'instruments plus modernes de nature volontaire et coopérative. Ces nouvelles formes de coopération comportent des réseaux à la fois centralisés et décentralisés à tous les niveaux (international, national, local), ce qui suppose un renforcement du principe d'accountability. Comme l'indique l'auteur (2010) en se référant à Barnett et Finnemore (2006), en l'absence de l'accountability au sein d'une organisation, ceux qui détiennent le pouvoir ont la capacité d'agir sans considération pour ceux qui autorisent leurs actions. En outre, ce qui rendrait ces démocraties plus faibles, ce serait la multiplication des dispositifs de contrôle de nature légale, politique, financière et administrative utilisés de manière éclectique et qui rendraient les relations plus diffuses et affecteraient la coordination entre ces parties prenantes.

Dans le champ de l'administration publique moderne, de nouvelles formes de contrôle auraient émergé. Par exemple, la bureaucratie ne serait plus autant contrôlée par les règles et régulations ; elle se bâtirait plutôt sur des contrats fondés sur la performance et les résultats

selon Behn (2001) cité par Joaquin et Greitens (2011). Saad (2017) prend l'exemple d'un organe spécifique de l'ONU, la Banque mondiale, et souligne que sa structure opaque et sa nature complexe affecteraient son *accountability*. Ce manque de contrôle de la qualité et de paramètres institutionnels entraînerait l'émergence de comportements opportunistes et engendre certains risques pouvant affecter la performance de l'organisation. L'*accountability* serait donc un enjeu non seulement pour les organisations internationales « ordinaires » mais aussi pour les organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU.

Selon Thérien (2015), la gouvernance mondiale sous le leadership de l'ONU serait aujourd'hui fondée sur une logique triangulaire composée de trois piliers qui forgent les politiques mondiales de l'Organisation : la sécurité humaine, le développement humain et les
droits de l'homme. La notion de démocratie fut intégrée à ce triangle sous la forme d'un nouveau concept, celui de la démocratie globale qui impliquerait une participation accrue de
nouveaux acteurs comme les ONG et la société civile sur la scène internationale. Les concepts que nous venons de décrire sont clés dans la compréhension de ce sous-chapitre. Nous
avons vu jusqu'à présent que la théorie des organisations classiques, bien que pertinente,
n'est pas suffisante pour étudier les organisations internationales à vocation universelle car
celles-ci possèdent des caractéristiques qui leur sont propres.

On voit bien que la gouvernance et l'administration d'organisations publiques sont des sujets qui sont aujourd'hui abordés dans de nombreuses disciplines comme les sciences politiques ainsi que les sciences de gestion. Dans la prochaine sous-section, nous présenterons la théorie des méta-organisations qui est clée dans la compréhension de la gouvernance externe de l'ONU et du PNUE et des défis auxquels ces organisations à vocation universelles sont confrontées.

1.2.1 L'ONU : une méta-organisation ?

Le concept de « métaorganisation » existait déjà dans d'autres domaines comme la biologie (Berkowitz et Dumez, 2016) avant d'être repris en 2008 par Arhne et Brunsson en sciences de gestion. La théorie des métaorganisations fut développée pour analyser des organisations atypiques comme l'ONU. Cette théorie est fondée sur le postulat que les organisations internationales et le phénomène de la mondialisation s'influencent mutuellement. Les métaorganisations se distinguent d'autres organisations internationales puisque ses membres sont d'autres organisations internationales et non des individus (Ahrne, Brunsson et Kerwer, 2016). Traditionnellement, la théorie des organisations analyse les organisations de manière individuelle tandis que la théorie des métaorganisations s'intéresse aux relations entre les organisations internationales à un niveau d'organisation méso (entre organisations). Ces métaorganisations possèdent des caractéristiques qui leur sont propres et font face à des défis similaires qui engendrent la mise sur pied de solutions qui elles aussi sont similaires. Par définition,

une métaorganisation est une association et donc diffère d'États fédérés ou de conglomérats d'affaires, elle est constituée de membres qui, en fait, sont d'autres organisations [...]. Les membres d'une métaorganisation peuvent être des États, des entreprises ou des associations. Ces membres ont une autonomie considérable. Ils sont membres par choix et peuvent se retirer en tout temps. Ils ne sont pas forcés de devenir membre et conservent leur autonomie et leur identité en tant qu'organisation indépendante. Les membres d'une méta-organisation sont égaux (Ahrne et Brunsson, 2008, p. 3)⁹.

La théorie des métaorganisations a conceptualisé les processus de recrutement de nouveaux membres, les systèmes de motivation, le leadership ainsi que la culture organisationnelle de cette nouvelle forme d'organisation. Il s'agit d'un champ nouveau encore peu exploré à ce jour. Selon Berkowitz et Dumez (2016), le concept de métaorganisation ouvrirait la voie à un tout nouveau domaine de recherche encore peu exploré et qui devrait être analysé dans le cadre d'une approche holistique (approche systémique). Arhne et Brunsson (2008) expliquent que les métaorganisations sont des organisations mal définies et qui ne comprennent pas encore qui elles sont. Contrairement aux firmes privées gouvernées de manière verticale par des actionnaires qui ont pour but de faire des profits, une métaorganisation serait gouvernée par les États membres ainsi que d'autres acteurs internationaux qui participent aux activités de la métaorganisation de manière volontaire. Le but d'une métaorganisation n'est pas nécessairement de faire des profits et les relations entre les acteurs internationaux au niveau méso seraient plus horizontales que verticales. De plus, les métaorganisations font face à un phénomène nouveau appelé la « coopétition », c'est-à-dire que ses membres sont à la fois impliqués dans une dynamique de coopération et de compétition. Enfin, la structure d'une métaorganisation serait inspirée du secteur privé, des ONG et des institutions politiques, ce qui la rendrait unique (Berkowitz et Dumez, 2016). Elle serait chargée de coordonner des actions collectives au niveau mondial. Contrairement à Arhne et Brunsson (2008) qui font référence à des relations formelles entre les différentes organisations constituant la métaorganisation, Gulati et al. (2012) font référence aux métaorganisations tel un ensemble d'organisations qui entretiennent des relations informelles entre elles. Selon ces auteurs, une

⁹ Traduit de l'anglais par l'auteure.

métaorganisation serait formée d'un réseau de compagnies et d'individus qui ne sont pas soumis à une autorité. Ces entités collaborent de manière volontaire dans le cadre d'un but commun. Ces auteurs font une analogie avec les contrats et expliquent que contrairement aux métaorganisations formelles décrites par Arhne et Brunssons (2008) qui sont soumises à une autorité et dont les membres sont soumis à un « contrat » leur conception d'une métaorganisation est fondée sur une autorité qui prendrait une autre forme (expertise, réputation, technologie).

Une problématique au cœur de la théorie des métaorganisations est celle de leur efficacité. L'évaluation de l'efficacité des métaorganisations serait un défi selon Berkowitz et Dumez (2016) qui soulignent que des études de la performance ont été menées comme celle de Sethi et Schepers (2014) qui affirment que ce qu'il manquerait, ce serait une approche holistique de l'évaluation de l'efficacité prenant en compte l'interdépendance de certains facteurs comme la forme organisationnelle, les coûts et structures de bénéfices (récompense, compensation). Arhne et al. (2016) ont proposé un cadre d'analyse du manque d'efficacité des métaorganisations. Un premier facteur affectant l'efficacité des métaorganisations serait la question de leur autonomie. Dans une métaorganisation, les membres d'une organisation doivent déléguer une part de leur autonomie à la métaorganisation, ce qui peut poser des problèmes aux personnes dotées de positions organisationnelles (managers, dirigeants) qui se voient dépossédées d'une part de leur pouvoir. En plus de ses membres, la métaorganisation ellemême serait à la recherche d'une plus grande autonomie afin de mieux contrôler l'action collective. Enfin, contrairement aux chefs d'États, les dirigeants des métaorganisations auraient de la difficulté à justifier leur importance car ses membres sont toujours les principaux décideurs. L'ONU est une métaorganisation soumise à une autorité formelle au sens d'Arhne et Brunsson (2008) et non informelle bien que des transformations sont en train de se produire dans le cadre du déploiement de nouveaux modèles de contrôle organisationnel fondés sur une participation multipartite, des sources de financement variées et par conséquent, de nouveaux acteurs bénéficiant de pouvoirs décisionnels. Les principales caractéristiques des métaorganisations que nous avons recensées grâce aux auteurs de la théorie des métaorganisations sont les suivantes :

- Une faible structure :
- Un fort pouvoir d'influence ;
- Un nombre limité d'employés permanents ;
- De nombreux employés contractuels ;
- Fondée sur un droit souple approuvé par ses membres ;
- Servent d'outils de support aux actions collectives ;

- Servent de forum de discussion favorisant l'atteinte de consensus entre membres ayant des points de vue divergents;
- Convoitées par les membres les plus fragiles comparativement aux membres plus forts (Berkowitz et Dumez, 2016).

Un autre problème auquel sont confrontées les métaorganisations serait lié à leur neutralité et à l'absence d'une culture organisationnelle. Alors que Peters et Pierre (1998) du domaine de l'administration publique stipulent que la culture organisationnelle serait un frein au changement dans des organisations individuelles, au sein des métaorganisations, au contraire, le partage de valeurs et d'intérêts communs chez les membres faciliterait la mise en œuvre de projets en raison d'une plus grande homogénéité interne. Pour les membres en revanche, cela signifie une perte d'authenticité et d'identité au profit de similarités communes (Ahrne et Brunsson, 2008). En outre, une métaorganisation serait l'antithèse de la culture car alors qu'une culture crée de l'ordre dans les comportements au sein d'une organisation nationale et facilite les interactions, la culture au sein d'une métaorganisation peut être perçue comme un élément qui n'est pas prédéterminé par l'organisation et dont personne n'est considéré responsable. Hofstede *et al.* (2010) est également d'avis que l'ONU ne devrait pas avoir une culture nationale dominante car l'Organisation est censée représenter tous les pays membres. Le partage d'une culture commune serait néanmoins requis pour assurer son bon fonctionnement.

1.2.2 L'ONU – une structure complexe

Le concept de la complexité est polysémique, c'est-à-dire qu'il est utilisé par plusieurs disciplines de façon variable. Le sociologue Edgard Morin met en garde contre l'utilisation du concept de la complexité comme une « potion magique » à tous les « maux de l'esprit » tel que le cite Aït Abdelmalek (2004). Dans notre contexte, le concept de complexité est utilisé pour faire référence à la complexité organisationnelle liée à la prise en charge des EEM. Pour penser la complexité, Morin (2015) explique qu'il est impératif d'adopter un nouveau paradigme. Selon lui, nous ferions face aujourd'hui à une pathologie du savoir ; c'est-à-dire que nous cherchons à réduire et à simplifier des phénomènes alors que la complexité est composée de constituants hétérogènes inséparables et dont l'analyse requiert l'adoption d'une vision globale. Ce dernier rejette le mode de pensée cartésien classique caractérisé par une disjonction entre l'esprit et la matière. Pour créer son nouveau paradigme, Morin s'est inspiré de deux théories : la théorie des systèmes de Ludwig von Bertalanffy (1973) et des systèmes sociaux de Talcott Parsons. La théorie de von Bertalanffy conceptualise les systèmes d'une

façon qui soit applicable à tous les domaines. Ce dernier, présente deux types de systèmes : fermés (isolés de leur environnement) et ouverts à l'environnement. Selon Parsons, tel que cité par Aït Abdelmalek (2004), il y aurait une interdépendance entre un système social et ses sous-systèmes qui sont de deux types : culturels (valeurs, idéologies) et sociaux (normes et rôles des différentes composantes). Un système social serait soumis à son environnement et aux dynamiques de ses sous-systèmes internes.

Les problèmes émergents dans le cadre de ces systèmes sociaux, sont des problèmes transversaux, composés d'un ensemble d'éléments interreliés, dynamiques et composés de forces antagonistes selon Morin (2015). Par conséquent, pour analyser ces problèmes, une vision globale serait indispensable. Il appelle ce mode de pensée la pensée holistique comme le rapporte Lugan (2009). La complexité en sciences de gestion s'est progressivement conceptualisée grâce aux travaux de Jean-Louis Le Moigne (2010), qui, tout comme Edgar Morin, rejette le modèle de pensée cartésien qui procède à un découpage disciplinaire produisant des connaissances découpées et donc qui n'est pas adapté pour l'étude de la complexité. Cet auteur s'intéresse à la complexité de l'action collective qui appelle à une vision globale en raison de son caractère éco-systémique. Pour penser la complexité, Le Moigne présente de nouvelles manières de concevoir l'action collective par modélisation, raisonnementdélibération (raisonnement fondé sur des modèles) et transformation (réorganisation en fonction du contexte évolutif). Ces trois modes de penser formeraient un cadre opératoire séquentiel. De Rond et Thiétart (2007) se sont intéressés aux interactions entre trois éléments spécifiques au sein d'une organisation : choix, hasard et inévitabilité. Ces trois éléments en interaction continuelle exercent une influence sur la formulation de la stratégie d'une organisation. La stratégie serait donc le résultat de processus complexes composés d'acteurs externes et internes dont la rationalité se mélangerait à l'intuition. Avenier (1999, p. 15) explique que la complexité est relative ; il s'agit d'« une propriété qu'un individu attribue à un phénomène en fonction de l'expérience qu'il a de sa relation active à ce phénomène ». L'auteur indique également que le concept de complexité irait de pair avec le concept d'imprévisibilité en faisant référence à un type de stratégie particulier appelé « stratégie chemin faisant » qui repose sur de multiples interactions qui impliquent une co-construction constante de la stratégie et une légère adaptation du modèle de contrôle hiérarchique classique conférant plus d'autonomie aux unités qui composent l'organisation (des relations plus horizontales).

Bérard (2007, p. 5) fait référence à des systèmes complexes :

un système serait un ensemble structuré et ordonné d'éléments en interaction (Forrester 1975). Il est considéré comme complexe dans la mesure où ses composantes et les interactions entre elles sont multiples, mais également en raison de la diversité de ses comportements dynamiques (Sterman, 2000).

Selon Bérard (2014), deux difficultés se posent au sein de ces systèmes complexes : les individus s'adaptent difficilement dans des environnements complexes et les acteurs peuvent avoir des perspectives différentes quant à la façon de résoudre des problèmes organisationnels. La création de représentations et perspectives communes serait donc importante au sein de ces systèmes. Celle-ci s'est également intéressée aux processus décisionnels dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques au sein de systèmes complexes qui selon elle, sont des processus incrémentaux. Les décideurs ne cherchent pas à maximiser leur choix ; ces systèmes sont composés de plusieurs unités dont les objectifs peuvent être disparates et les décideurs doivent prendre en compte les objectifs de chaque unité dans leur prise de décision.

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous faisons référence à la notion de systèmes complexes de deux natures ainsi qu'à leur articulation : les systèmes sociaux complexes comme l'ONU (au niveau organisationnel) et les systèmes socio-écologiques complexes pris en charge par l'ONU. Nous reviendrons sur la notion de systèmes socio-écologiques dans le prochain chapitre (Chapitre 2).

Au niveau organisationnel, la complexité se situe autant au niveau de la gouvernance externe qu'interne des organisations internationales à vocation universelle. À l'externe, Devin et Smouts (2011, p. 6) en citant Karns et Mingst (2009) font référence à la complexité du cadre de gouvernance mondiale composé d'un « ensemble complexe de processus et d'institutions, publics et privés, composant le puzzle de la gouvernance mondiale ». Devin et Placidi (2011) affirment que les organisations internationales ont une architecture complexe car elles sont une construction sociale constituée d'un double jeu d'acteurs : au sein des organisations membres et entre celles-ci. Malinovskyte *et al.* (2016) expliquent qu'aujourd'hui les organisations évoluent dans un environnement institutionnel qui est complexe en raison de sa profonde fragmentation (Greenwood *et al.* 2011). Cet environnement institutionnel serait de nature protéiforme et constitué de multiples logiques institutionnelles contradictoires. À l'interne, certains auteurs de la littérature font référence à la complexité liée à la multiplicité des croyances et des pratiques des acteurs. Selon Scott (1987) cité par Malinovskyte *et al.* (2016), les environnements organisationnels sont souvent caractérisés par la coexistence de multiples systèmes de croyances et de revendications. Certains auteurs en sciences de gestion

sont allés plus loin que la simple analyse de la complexité et se sont intéressés à la façon de gérer la complexité. Weinberg tel que cité par Schmitt et Leymarie (2003) rappelle l'importance de percevoir la complexité non pas comme une entreprise de démission intellectuelle mais plutôt comme une possibilité de développer de nouvelles pratiques managériales plus adaptées au contexte. La solution à des problèmes complexes requiert une approche globale (pensée holistique) dans l'esprit de la systémique et de la pensée complexe de Morin et le développement d'une stratégie adaptée pour pouvoir affronter l'incertitude (Martinet, 2015).

Dans la littérature, on cite plusieurs éléments qui rendent la structure de l'ONU complexe. Seeger (2015) a analysé la complexité au sein d'une entité onusienne spécifique : l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Selon lui, l'UNESCO est complexe en raison 1) de sa dispersion géographique, 2) de la multitude des acteurs impliqués dans ses activités, 3) de sa bureaucratie, 4) de son financement limité et 5) de son système de prise de décision lent. Il s'agit là d'éléments faisant partie du champ du contrôle organisationnel bien que l'auteur ne fasse pas référence explicitement à la fonction de contrôle.

Singh (2010) explique en prenant aussi l'exemple de l'UNESCO, que l'ONU est complexe en raison de la multitude d'acteurs impliqués ainsi que de la nature transversale des problèmes pris en charge. Selon Maury (2004), la complexité du système onusien serait liée aux divergences d'intérêts des puissances qui créent des tensions. Stoett *et al.* (2016) parlent de la complexité que posent les problèmes globaux actuels en raison de leur nature transversale. Ce sont des problèmes environnementaux, sociaux et économiques interconnectés dont la prise en charge requiert la création de synergies entre différents secteurs. Maintenant que nous avons présenté les différentes conceptions de la complexité dans notre contexte, nous allons voir de manière plus détaillée comment le système des Nations Unies est structuré et comment il prend en charge la complexité.

1.2.3 La structure de l'ONU

Dans les sous-sections précédentes, nous avons vu que l'ONU est une organisation qui coordonne l'action collective. Les compétences de l'ONU sont à la fois normatives, opérationnelles et de contrôle : elle développe des instruments de droit (lois souples) que les membres adoptent, elle offre une assistance (financière ou technique) aux pays membres et elle veille à ce que ces derniers dans leur comportement respectent ces instruments juridiques.

De surcroît, l'ONU dénonce des actes jugés amoraux commis par des pays membres dans le domaine de la sécurité internationale.

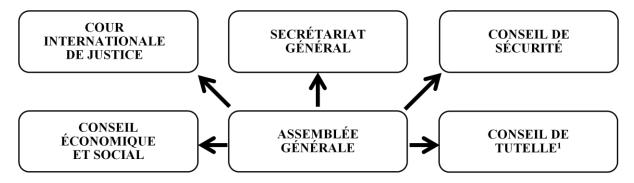
L'ONU (incluant son PNUE) se sert de la création de savoir dans le cadre d'initiatives d'apprentissage dans trois principaux buts : 1) mesurer et surveiller ce que font les pays membres, 2) comme outil de planification et de programmation et 3) pour justifier le développement de nouveaux accords internationaux (Svenson, 2015). L'Organisation jouirait également d'une force de persuasion morale par l'argumentation, une influence qu'elle exerce par le biais de ses valeurs et de sa rhétorique (Ambrosetti, 2009 ; Gorsevski et Hastings, 2012). Les secrétariats de l'ONU se serviraient de cette légitimité pour influencer les négociations internationales. L'ONU est constituée de deux principaux types d'organes : les organes principaux et subsidiaires. Les organes principaux sont ceux qui ont été créés en 1945 lors de la création de l'organisation tandis que les organes subsidiaires ont été créés au fil du temps, en fonction des besoins, au sein de ces organes principaux (e.g. le PNUE est un organe subsidiaire). La complexité des structures des organisations internationales est variable mais ce qui rend la structure de l'ONU complexe de façon générale, c'est son évolution continuelle à travers ses nouvelles responsabilités qui se font de plus en plus vastes puisqu'elles se fondent sur les changements dans la nature des relations internationales (Lynch, Fomerand et Mingst, 2017). Le but de l'ONU, tel qu'inscrit dans le préambule de sa Charte (ONU, 2017t) est de:

- préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ;
- proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes ainsi que des nations, grandes et petites;
- créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international;
- favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions dans une liberté plus grande.

Les activités de coopération internationale de l'ONU vont aujourd'hui au-delà de la paix et de la sécurité internationale (Schwartzberg, 2013). L'ONU évolue continuellement face à un environnement externe changeant comme indiqué sur le site officiel de l'Organisation: "The world is changing, and with it the demands on the United Nations" (UN, 2017k). Ainsi, il n'y a pas que ses activités qui changent mais aussi sa structure

1.2.3.1 Les organes principaux des Nations Unies

L'ONU est constituée de six principaux organes : l'AG, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat (Figure 1.0).



¹ Le Conseil de tutelle sera actif jusqu'en 1994 Source : (Canopé, 2017)

Figure 1.0 : Organigramme adapté et simplifié de l'ONU lors de sa création en 1945

L'Assemblée générale : Le Parlement des Nations Unies qui définit l'agenda mondial

L'AG se réunit annuellement au mois de septembre et fixe l'agenda de l'Organisation. En 2013, une Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE) fut créée suite à la demande d'un renforcement du rôle de l'ONU par les représentants des États membres lors de la Conférence de Rio+20 en 2012 en vue de donner autant d'importance à l'environnement qu'aux questions de paix et de sécurité internationale (PNUE, 2017a). Les ANUE ont lieu bisannuellement. Le PNUE affirme que l'ANUE est le parlement de l'environnement où est déterminé l'agenda du PNUE de concert avec la communauté internationale (PNUE, 2017a).

Conseil de sécurité : Le gardien de la paix mondiale

Le Conseil de sécurité de l'ONU est en charge du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il peut intervenir au niveau national en cas d'une crise internationale. Il est composé de membres permanents et non permanents. Sa présidence change tous les mois.

Conseil économique et social : Le promoteur d'un développement durable

Le conseil économique et social de l'ONU est chargé de la coordination, du dialogue, et de la prise de recommandations sur des questions économiques, sociales et environnementales ainsi que de la mise en œuvre des objectifs de développement adoptés au niveau international. Le conseil est composé de 54 membres, dont 18 élus chaque année par l'AG pour un mandat de trois ans.

Conseil de tutelle : Le défenseur de l'autonomie des peuples

Le conseil de tutelle a pour rôle de superviser les territoires placés sous sa tutelle. Le Conseil de tutelle ne se réunit plus depuis 1994 et ne se réunira qu'au besoin dans le futur.

Cour internationale de justice : La « conscience » de la communauté internationale

La cour internationale de justice est l'organe judiciaire de l'ONU. Son rôle est de régler, conformément au droit international, les différends d'ordre juridique qui lui sont soumis par les États membres et de donner son avis consultatif sur les questions juridiques que peuvent lui poser les organes et institutions spécialisées de l'ONU.

Secrétariat : L'administrateur de l'ONU

Le Secrétariat de l'ONU est composé du Secrétaire général et de dizaines de milliers de fonctionnaires recrutés sur le plan international qui s'acquittent des diverses tâches quotidiennes de l'Organisation. Le Secrétaire est au service des autres organes principaux de l'ONU dont il administre les politiques et programmes. Il est donc le Chef de l'administration de l'ONU.

1.2.3.2 Les « organes subsidiaires » de l'ONU : Des membres de la famille des Nations Unies ayant leur propre vocation

Au fil du temps, des organes subsidiaires ont été créés au sein de ces organes principaux (cf. Figure 1.1 ci-dessous).

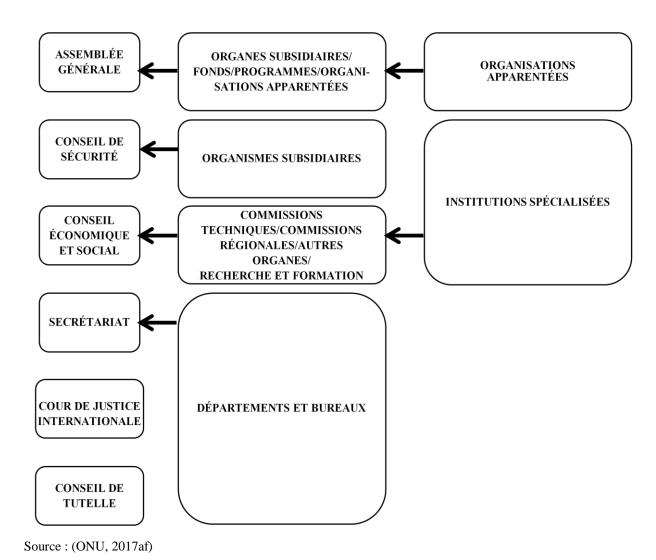


Figure 1.1 : Système simplifié des Nations Unies en 2015

Les organes subsidiaires

En plus de ses organes principaux, l'ONU compte une multitude d'autres organes dont leur nombre continue de s'accroître. Ci-dessous sont présentés les principaux organes subsidiaires de l'ONU :

- Les commissions économiques régionales ;
- Les commissions techniques, dont la Commission des droits de l'homme et la Commission du droit international;
- Le haut-commissariat aux droits de l'homme et le haut-commissariat pour les réfugiés;
- Les programmes pour le développement (PNUD) et l'environnement (PNUE) ;
- Le fonds pour l'enfance (UNICEF);
- Les instituts de recherche pour la promotion de la femme, le développement social et la recherche sur le désarmement ;
- L'université des Nations unies et l'université pour la paix ;

- Les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda ;
- 56 missions d'assistance ou forces de maintien de la paix (Maury, 2004).

Les institutions spécialisées

Les institutions spécialisées de l'ONU possèdent des statuts, des organes, des budgets, du personnel, une direction et un siège qui leur sont propres. Elles possèdent chacune leur propre Assemblée générale, Conseil ainsi que Secrétariat. Ces institutions spécialisées font partie de l'institution globale de l'ONU conformément au chapitre IX de la Charte des Nations Unies (ONU, 2017d) qui indique que des institutions spécialisées faisant partie de l'ONU peuvent être créées pour atteindre les buts de la Charte en termes de coopération économique et sociale. Elles sont liées à l'ONU dans des conditions fixées par ces accords conclus avec le Conseil économique et social et approuvés par l'AG (Art. 57 & 63 de la Charte). De plus, elles sont créées par des accords intergouvernementaux fixant leurs statuts et dotées d'attributions (étendues dans le domaine économique et social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et d'autres domaines connexes). Aujourd'hui, ces institutions auraient des tâches semblables à celles des organes subsidiaires, ce qui explique qu'elles sont souvent en concurrence (Maury, 2004). Il existe de grands groupes d'institutions spécialisées qui sont les suivants :

- Organisations sectorielles (e.g. l'UNESCO);
- Communications (Union télégraphique internationale, Union postale universelle);
- Organisation météorologique mondiale, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle;
- Institutions économiques et financières ;
- Société financière internationale (SFI) ;
- Centre international pour le règlement des différents (CIRDI) ;
- Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI).

1.2.3.3 La place de plus en plus importante des acteurs non étatiques au sein de l'ONU

L'ONU entretient aujourd'hui des liens étroits avec une grande variété d'acteurs en plus des représentants des États membres :

- Secteur privé ;
- Communautés académiques et scientifiques ;
- ONG:
- Associations;
- Célébrités ;
- Société civile.

Ces dernières décennies, l'étude de l'importance des ONG dans la coopération internationale environnementale ferait l'objet d'une littérature de plus en plus abondante (S. Oberthür *et al.*, 2003). Le Breton-Falezan (2012, p. 136) s'est intéressée à l'importance croissante des ONG sur la scène internationale. Elle souligne que « depuis les années 70 ont proliféré de grandes conférences mondiales organisées sous l'égide de l'ONU et associant de plus en plus des acteurs privés : d'abord les ONG, puis les entreprises dont le Global Compact a consacré la coopération officielle avec l'ONU en 1997 ». Matei (2012) souligne que l'implication sociale des entreprises n'est pas un phénomène nouveau et qu'il existait déjà au XIX^e siècle. Leur implication se serait accrue au XX^e siècle avec l'intérêt porté par les Nations Unies au concept de responsabilité sociale et la création du Pacte mondial, une initiative qui a été lancée en 1999 par le Secrétaire général de l'époque Koffi Annan.

L'ONU qui à sa création collaborait presque exclusivement avec les États membres adopte donc aujourd'hui une approche beaucoup plus transversale. Comme le souligne Devin (2017), les représentants des ONG sont maintenant consultés et ont le droit de participer activement aux négociations. Martens (2006) est d'avis que les ONG jouent un rôle central dans les conférences internationales. Selon lui, l'ONU est consciente des bénéfices qu'elle tire de sa collaboration avec les ONG et souhaite renforcer cette collaboration. Alors que les OIG définissent des standards internationaux, les ONG font du *lobbying* auprès des États pour que ces derniers institutionnalisent ces standards. Les ONG sont à présent institutionnellement intégrées au système des Nations Unies. L'ONU aurait créé des mécanismes pour incorporer les ONG à ses activités telles que ses conférences internationales. Bien qu'il n'existerait pas de définition précise d'une ONG, celles-ci exercent certaines fonctions qui, elles, sont clairement définies : créer des connaissances, plaidoyer et *lobbying*, assurer une transparence des décisions prises lors des conférences internationales, servir de support aux secrétariats internationaux. De plus, elles se distinguent des OIG qui sont créées à partir d'un instrument de droit intergouvernemental.

Pour participer activement aux conférences internationales de l'ONU, les ONG doivent être accréditées. Pour ce faire, elles doivent établir une expertise ou un sujet d'intérêt public. Oberthür *et al.* (2003) soulignent que de nombreux critères peuvent être utilisés pour classifier les ONG lors des procédures d'accréditation mais les institutions internationales n'en utilisent que quelques-uns en fonction de leur portée (nationale ou internationale). Les acteurs du secteur privé seraient également de plus en plus actifs sur la scène internationale. Selon Ivanova, Gordon et Roy (2007), les entreprises auraient de plus en plus besoin d'une ONU cohérente car elles sont affectées par les EEM et elles subissent des pressions publiques en

faveur de pratiques plus durables. Ivanova (2013) a analysé les résultats et impacts du sommet Rio+20 des Nations Unies et explique que ce dernier a mis l'emphase sur l'importance d'intégrer les acteurs dans les procédures de prise de décision et de planification à tous les niveaux géographiques. Fox et Stoett (2016) soulignent que dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations Unies, l'ONU¹⁰ a lancé un vaste processus de consultation auprès de représentants de gouvernements, de la société civile, des entreprises et d'institutions académiques. Ils soulignent que la participation de la société civile serait cruciale dans le cadre de ce processus de consultation qui ouvrirait la voie à une gouvernance mondiale plus démocratique.

1.2.3.4 Les multiples fonctions du Secrétaire général des Nations Unies

Selon Kille (2007), le Secrétaire général serait la principale figure morale de l'Organisation. Staehelin (2006) indique que les secrétaires généraux de l'ONU disposent d'un important pouvoir d'influence. Selon Thakur (2017), le rôle du Secrétaire général des Nations Unies serait polyvalent. Il serait à la fois diplomate, politicien et le directeur général de l'administration publique internationale. Virally (1958) met l'emphase sur sa place éminente dans la vie politique internationale. Il explique qu'on va même jusqu'à dire que le Secrétaire général des Nations Unies est un « gouvernant » international, c'est-à-dire une personne qui a des droits de commander, de gouverner et qui possède un pouvoir politique. Selon lui, les fonctions du Secrétaire général des Nations Unies sont de deux natures : administrative et gouvernementale. Il serait chargé de faire un bilan des échecs et des réussites de l'Organisation en plus de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Pour ce faire, il a la tâche d'observer la conjoncture internationale, de déceler des potentiels dangers et d'attirer l'attention du Conseil de sécurité. En tant que chef de l'administration des Nations Unies, il bénéficierait d'un accès privilégié à des informations avec l'accord des pays membres et il aurait le pouvoir d'ajouter des questions à l'ordre du jour lors des AG de l'ONU. En outre, ce dernier bénéficierait de compétences politiques devant le Conseil de sécurité et l'AG car il bénéficie d'un pouvoir d'intervention au niveau étatique. Il doit également veiller à la cohésion des membres de l'Organisation. Ses rôles sont donc multiples. Carl-August Fleischhauer (2004, p. 86) souligne que le Secrétaire général jouerait un rôle semblable à celui d'un chef d'État. Ce dernier cite l'ancien Secrétaire général Trygve Lie qui décrit cette fonction comme le « job le plus impossible sur cette terre ». Sur le site officiel des Nations Unies, on le décrit comme « à la fois diplomate et personnalité engagée, fonction-

¹⁰ Un plan d'action pour transformer le monde contenant des objectifs de développement durable.

naire et chef de l'Administration, le Secrétaire général est l'incarnation des idéaux des Nations Unies et le porte-parole des peuples du monde, en particulier ceux qui sont pauvres et vulnérables » (ONU, 2008). Ses multiples fonctions sont énumérées dans la Charte de l'ONU aux articles 97 à 101 (ONU, 2017e) :

- Le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ;
- Responsable de nommer le personnel ;
- Préparation et exécution de la presque totalité des décisions et résolutions adoptées par les organes des Nations Unies;
- Rédaction du rapport annuel des activités de l'Organisation ;
- Président du conseil des chefs de secrétariat des organismes de l'ONU pour la coordination.

Le Secrétaire général des Nations Unies a également diverses responsabilités administratives et financières. Il est en charge de la coordination des activités du Secrétariat, de la préparation du budget de l'Organisation, de l'enregistrement et de la publication des traités internationaux ainsi que de l'accréditation auprès de l'ONU des représentants diplomatiques des États membres (Fleischhauer, 2004). Comme indiqué dans l'article 98 de la Charte, le Secrétaire général doit remplir toutes les fonctions à la demande des organes principaux de l'ONU (2017e). Le mandat de Ban Ki Moon s'est terminé en décembre 2016 et il a été remplacé par António Guterres qui est devenu le neuvième Secrétaire général de l'ONU. Ce dernier souhaite améliorer l'efficacité de l'ONU en réformant son fonctionnement interne (Centre d'actualités de l'ONU, 2016a). Selon Baumann (2016), le choix du Secrétaire général est clé pour réclamer l'autorité morale de l'ONU et apaiser les craintes des pays membres suite à de multiples scandales dans lesquels l'Organisation fut empêtrée. Pour résumer, la fonction de Secrétaire général des Nations Unies est à la fois politique et administrative ; il est un « gouvernant » international ou encore une forte figure diplomatique car les pays membres sont les principaux décideurs (Virally, 1958). Il serait donc à la fois une autorité morale et politique.

1.2.4 Les contributions de l'ONU

Dans la littérature, il y a un consensus sur le fait que le système onusien a été un puissant vecteur de changement et un acteur international aujourd'hui indispensable. En tant qu'organisation socialement responsable, l'ONU aurait contribué au bien-être de l'humanité de plusieurs façons. Selon Brelet (1995), l'ONU aurait permis l'amélioration de la santé des hommes ainsi que le lancement d'un concept nouveau : celui de « patrimoine de l'humanité ». Svenson (2015) compare l'ONU à un entrepôt de connaissances. Selon cet auteur, l'ONU aurait accumulé, au fil des ans, des connaissances et des expériences qui lui ont permis d'une part de développer des normes et des conventions internationales et d'autre part d'offrir des produits et services professionnels au niveau international. Dutt (2012) partage la même idée que Svenson et affirme que l'ONU est une organisation créatrice d'idées qui permettraient à l'humanité de progresser. Par exemple, l'ONU serait à l'origine du concept et du développement des droits de l'homme (Weiss, Forsythe, Coate et Pease, 2016).

Mestre-Lafay (2013) est d'avis que l'ONU aurait contribué à l'évolution du droit international et à la création du concept de « communauté internationale » se référant aux pays membres des Nations Unies qui sont devenus de plus en plus dépendants de l'organisation. Selon Weiss (2017), nous sommes à peine conscients de l'effet « stabilisateur » de l'ONU dans les conduites des relations internationales. L'ONU aurait permis des progrès considérables dans le domaine de l'environnement. Conça (2015) indique qu'une série de décisions de l'AG ont permis de mieux définir le droit international de l'environnement et les responsabilités environnementales des pays membres. La Commission sur l'environnement et le développement de l'ONU aurait fourni une nouvelle approche durable du développement et aurait créé de nouveaux concepts comme celui de la « responsabilité commune mais différenciée » (e.g. principe 7 de la Déclaration de Rio) (Lavallée, 2010). En outre, le PNUE aurait réalisé des contributions considérables dans le domaine environnemental : il a permis un développement du droit de l'environnement aux niveaux national et mondial et il crée des programmes en guise de support dans les pays en développement (Tarasofsky, 2002). Le PNUE se serait bâti une crédibilité au niveau mondial en tant qu'institution créatrice de connaissances relatives à l'environnement comme le Global Environmental Outlook. Il y a même eu une thèse qui a été réalisée par Dieng (1987) portant sur la contribution du PNUE dans le développement du droit de l'environnement.

Selon Brahimi (2005) l'ONU serait indispensable comme forum et acteur international. L'Organisation permettrait l'harmonisation des pratiques internationales dans des domaines spécifiques. Dutt (2012) perçoit l'ONU comme une organisation internationale indispensable à l'heure de la mondialisation et du multilatéralisme en l'absence d'un gouvernement mondial. Son rôle s'articulerait autour de la détermination de codes de conduite et de règles qui régulent les relations au niveau international. De plus celle-ci fournirait un cadre institutionnel pour la formulation de politiques et de prises de décisions au niveau mondial.

Certains auteurs se sont également intéressés à l'aide financière accordée par des organes onusiens comme Neumayer (2003). Ce dernier a analysé les critères qui déterminent de quelle façon l'aide financière est accordée au sein de l'ONU. Il met en lumière le fait que ces

critères doivent être redéfinis car l'ONU ne prend pas en considération la liberté politique et l'ampleur de la corruption perçue par les pays bénéficiaires alors que ces deux éléments devraient être considérés lors de l'allocation de fonds. Nous reviendrons sur la question de l'allocation des ressources financières dans la seconde section de ce chapitre (Section 2). Il existe donc une vaste littérature portant sur les responsabilités de l'ONU en tant qu'organisation socialement responsable, des responsabilités variées et analysées sous différents angles par les auteurs de la littérature en fonction de leur domaine d'expertise. Nous les avons regroupées en six principaux domaines de responsabilités articulées autour du renforcement de la coopération internationale :

- **1.** Partage d'information, création et dissémination de nouvelles idées et de valeurs universelles ;
- **2.** Développement du droit international ;
- 3. Développement de cadres politiques internationaux ;
- 4. Plateforme de négociations internationales ;
- **5.** Intervention au niveau étatique en cas de menaces contre la paix et la sécurité internationale ;
- 6. Soutien financier et technique aux pays membres.

1.2.5 Remises en cause et besoin de réforme

Plusieurs auteurs de la littérature font référence au manque d'efficacité de l'ONU. Cette littérature est vaste et présente des problèmes multiples. Nous avons classé ces problèmes en deux catégories : 1) des problèmes de gouvernance externe et 2) des problèmes de gouvernement interne. Dans cette sous-section, nous nous concentrerons uniquement sur les problèmes de gouvernance externe. Ces problèmes sont liés à la pression qu'exerce l'environnement externe sur l'ONU, son manque d'adaptation ainsi que le manque de coordination entre parties prenantes. Müller (2010) explique qu'il existerait plusieurs barrières qui nuisent à la coordination externe du système des Nations Unies comme la prise de décision fondée sur le plus petit dénominateur commun qui impliquerait des coûts de transaction (e.g. organisation de réunions pour accroître la coordination) considérables d'où la nécessité de consolider les mandats et la structure de l'ONU. Baumann (2016) compare l'ONU à un oxymore et souligne que l'ONU ferait toujours l'objet de controverses et de critiques. Il fait référence aux failles éthiques et managériales de l'ONU en présentant quelques exemples tel que celui de l'épidémie de choléra qui surgit à Haïti qui aurait été causée par les Casques bleus de l'ONU ou encore un ancien président de l'AG qui aurait été arrêté suite à la réception de 1.3 millions de dollars en pots-de-vin. Un autre élément qui nuirait à l'efficacité de l'ONU serait sa rhétorique (de Senarclens, 2001). L'ONU possède en effet une rhétorique qui lui est propre. Dans

la littérature, cette rhétorique est également appelée « patois onusien » ou encore le « patois genevois » puisque ce langage fonctionnel a connu son essor au sein de la Société des Nations dont le siège était à Genève (Carrera, 1983). Le Breton-Falezan (2012, p. 136) explique que l'ONU utilise une multitude de référentiels, de normes et un ensemble de significations en vue d'orienter les débats diplomatiques et de mobiliser des acteurs, un discours jugé, selon l'auteure, ambigu et éludant les « tensions inhérentes à la politique mondiale ». Rist (2017) est également d'avis que la rhétorique onusienne est floue et manque de rigidité et ces lacunes seraient liées à des contraintes politiques et institutionnelles. Cette rhétorique est fondée sur le consensus mais l'atteinte d'un sens commun dans une société internationale hétérogène demeure un défi. La rhétorique onusienne serait un outil d'autolégitimation pour prendre la parole dans des lieux publics et pour renforcer son autorité et son pouvoir, un pouvoir essentiellement symbolique.

1.3 La gouvernance externe du PNUE

Les enjeux environnementaux ont fait durant longtemps l'objet de controverses scientifiques (Godard, 2012). La question environnementale prit de l'importance dans les années 70 au sein de la communauté internationale suite à une prise de conscience que certains problèmes mondiaux requièrent une action collective.

1.3.1 Reconnaissance des EEM et création du PNUE

La prise en charge des enjeux environnementaux au niveau mondial se cristallisa avec la création du PNUE en 1972 lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement et le développement (Jacobson, 1979). Le PNUE fut fondé au sein de l'AG (voir figure 1.2 cidessous) et tout comme les autres organisations faisant partie de l'AG, il est administré par le Secrétariat de l'ONU.

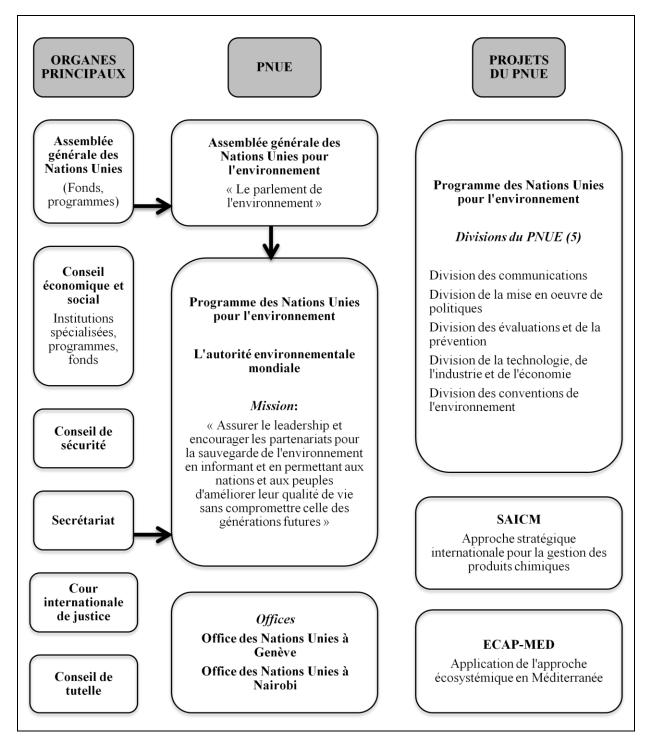


Figure 1.2 : Le PNUE au sein du système des Nations Unies

Bien que plusieurs organes onusiens s'intéressent aux enjeux environnementaux, le PNUE fut l'organe officiellement désigné par l'ONU pour la prise en charge des questions environnementales à l'échelle mondiale et au sein même du système onusien (ONU, 2017j). Le siège social du PNUE est localisé à Nairobi au Kenya. Ce sont les États membres, de concert avec les décideurs de l'ONU, qui ont fait le choix stratégique de faire de la ville de Nairobi au Kenya, son siège social. C'était la première fois que le siège social d'un organe onu-

sien était localisé dans un pays en développement. Ce choix avait pour but de valoriser le développement économique du pays et symboliquement d'autres pays en développement. Il faut noter que les employés des Nations Unies à Nairobi génèrent des revenus importants pour le pays. Ce serait l'une des plus importantes sources de revenus du pays avec le tourisme et l'horticulture (Warah, 2008). Ce choix visait également à apaiser les tensions entre les pays du Nord et du Sud. Cependant, selon certains auteurs (Biermann, Siebenhüner et Schreyögg, 2009 ; Ivanova, 2005a ; Le Prestre, 2008) ce choix aurait nui à la productivité du Programme en fragmentant davantage sa gouvernance. Un potentiel projet de centralisation des activités à Nairobi au Kenya fait le mécontentement de la part des fonctionnaires du Programme localisés dans d'autres bureaux à travers le monde en raison notamment d'enjeux liés à la sécurité (Ivanova, 2005a). Ce projet n'a pas été concrétisé à ce jour. La situation géographique du PNUE pose toujours problème au niveau de la rétention de talents. Dans la sous-section suivante, nous verrons de manière détaillée les limitations auxquelles le PNUE fait face dans le cadre de sa gouvernance externe.

1.3.2 Rôle stratégique du PNUE

Selon Ivanova (2007), le PNUE aurait été créé pour résoudre les problèmes environnementaux induits par le développement économique. Le PNUE joue aujourd'hui le rôle officiel d'autorité environnementale mondiale. Tel qu'évoqué sur son site officiel :

Le PNUE est la principale autorité mondiale environnementale qui définit le programme environnemental mondial, promeut la mise en œuvre cohérente de la dimension environnementale du développement durable au sein du système des Nations Unies et fait autorité en matière d'environnement. (PNUE, 2017b)

Pour définir le concept d'autorité environnementale mondiale, il faut revenir sur la notion d'autorité. Nous avons vu que ce concept renvoie à la notion de pouvoir. L'exercice du pouvoir peut se concrétiser de diverses manières notamment par le droit et par l'exercice d'une influence. Dans le cas de l'ONU, nous avons vu qu'en tant qu'autorité publique internationale, celle-ci a le pouvoir d'émettre des actes non-contraignants qui conditionnent les comportements des sujets au niveau international. Une autorité environnementale mondiale serait définie de la même manière dans le cadre d'un domaine spécifique : le domaine de l'environnement. Au sein du PNUE les pays membres adhèrent de manière volontaire à des instruments de droit, ce qui implique qu'ils doivent déléguer une partie de leur pouvoir au PNUE (Badré, 2016). Le PNUE ne disposant pas de pouvoir contraignant bénéficie d'une influence morale. Le PNUE n'utilise pas la force mais il émet des résolutions par le biais de

son Assemblée générale dans le cadre de laquelle les pays membres décident d'adopter des traités et d'autres instruments juridiques multilatéraux qui sont considérés comme ayant un fort pouvoir d'influence (Baehr et Gordenker, 2005).

Au lieu de parler d'autorité au sens traditionnel, Bauer (2006) fait référence au concept d'autorité bureaucratique. Selon lui, les organisations comme l'ONU sont dotées d'une personnalité bureaucratique composée d'acteurs qui ont un pouvoir d'influence politique. Bauer est également d'avis que le concept d'autorité n'implique pas *per se* l'utilisation de la force et l'émission de sanctions comme le font les États, ce qui ressemble à la notion d'autorité d'Hannah Arendt selon laquelle elle est une forme d'obéissance qui ne requiert ni la contrainte ni la persuasion comme le cite Sintomer (1994). Cette autorité est reconnue par tous et elle constitue le principe actif de légitimation du gouvernement et d'une forme politique. D'autre part, au niveau international, certains experts perçoivent le contrôle des connaissances et de l'expertise comme un exercice du pouvoir (un pouvoir d'influence) (Bauer, 2006). Le concept d'autorité environnementale mondiale au sein du PNUE serait ainsi entendu comme un pouvoir d'influence et de contrôle des connaissances dans le cadre de la gouvernance environnementale mondiale.

En plus d'être l'autorité environnementale mondiale, le PNUE se proclame le leader de la gouvernance environnementale. Le terme « leader » provient du concept de « leadership » qui est défini comme « la capacité d'un individu à mener ou conduire d'autres individus ou organisations dans le but d'atteindre certains objectifs (...) » (Herman Guay, 2016). Alors que le terme « autorité » ferait référence à « pouvoir » et « influence », le terme « leader » ferait référence à « influence ». Les termes d'autorité environnementale mondiale et de leader de la gouvernance environnementale mondiale seraient dans ce contexte des synonymes puisqu'ils se rapportent au pouvoir d'influence de l'ONU. Selon Ivanova (2005a, p. 2), l'ONU serait une « institution d'ancrage », c'est-à-dire une institution qui « définit des problèmes, développe de nouvelles idées et programmes politiques, gère des crises et fixe des priorités pour des activités partagées et qui n'existerait pas autrement »¹¹. Le PNUE a comme mandat d'assurer le leadership de cette organisation d'ancrage du domaine environnemental. Le PNUE se définit telle la « voix de l'environnement » et sa portée est à la fois d'envergure globale, régionale et nationale (ONU, 2017u).

Ses principaux axes de travail sont :

_

¹¹ Traduit de l'anglais par l'auteure.

- l'évaluation des conditions et tendances environnementales mondiales, régionales et nationales;
- le développement des instruments environnementaux aux niveaux international et national ;
- le renforcement des institutions pour une gestion saine de l'environnement (PNUE, 2017b).

Selon Ivanova (2010, p. 38), le mandat du PNUE serait articulé autour des cinq domaines suivants :

- 1. Surveillance, évaluation et avertissements précoces ;
- 2. Développement de normes internationales, standards et politiques ;
- **3.** Catalyser l'action environnementale ;
- **4.** Coordonner les activités dans le domaine environnemental ;
- 5. Renforcer les capacités institutionnelles au niveau national.

Le PNUE décrit sa mission sur son site officiel de la manière suivante :

« Assurer le leadership et encourager les partenariats pour la sauvegarde de l'environnement en inspirant, en informant et en permettant aux nations et aux peuples d'améliorer leur qualité de vie sans compromettre celle des générations futures » (PNUE, 2017b). Comme le Programme ne peut traiter toutes les questions environnementales, certains domaines stratégiques considérés prioritaires sont sélectionnés lors des AG (PNUE, 2017b) :

- Changement climatique ;
- Désastres et conflits ;
- Gestion des écosystèmes ;
- Gouvernance environnementale ;
- Substances toxiques ;
- Utilisation des ressources ;
- L'environnement sous revue, c'est-à-dire la surveillance de l'environnement et le partage d'information auprès des parties prenantes.

En outre, le PNUE utilise plusieurs référentiels (axe de travail, domaine de travail, vision stratégique, mission, mandat, etc.) qui renforcent sa légitimité en tant qu'organisation internationale à vocation universelle. Contrairement à d'autres organisations du secteur privé à buts lucratifs, le PNUE, tout comme l'ONU, est une organisation socialement responsable compte tenu de sa mission même (améliorer la qualité de vie sans compromettre celle des générations futures).

L'ANUE se réunit tous les deux ans. Cette Assemblée est une « plateforme mondiale pour l'élaboration de politiques environnementales au plus haut niveau » (Le Monde, 2014). L'agenda mondial de l'environnement y est établi et intégré dans la stratégie à moyen-long

terme du PNUE. La gouvernance mondiale de l'environnement est sous l'autorité et le leadership du PNUE (United Nations Brussels, 2017), un rôle qui lui a été confié par les pays membres de l'ONU. La **gouvernance mondiale de l'environnement** s'entend ici comme un ensemble des règles, pratiques, politiques et institutions qui façonneraient les interactions humaines avec l'environnement (PNUE, 2011).

1.3.3 Limites du PNUE

Plusieurs auteurs de la littérature font référence aux failles de la gouvernance environnementale mondiale. Certains auteurs comme Conça comme le rapporte Ivanova (2016) expliquent que la gouvernance environnementale mondiale n'est pas adaptée car elle prend uniquement en compte les problèmes environnementaux alors qu'elle devrait être plus transversale. Najam et al. (2007) soulignent que les efforts de l'Organisation sont déployés de manière fragmentée et qu'il y a un manque de coordination et de cohérence. Selon lui, assurer la cohérence entre les sous-systèmes de l'ONU dans le cadre de la gouvernance environnementale mondiale devrait être une priorité et nécessiterait une action concertée multisectorielle. Le PNUE a organisé plusieurs réunions depuis l'an 2000 afin de trouver des moyens pour renforcer le cadre de gouvernance environnementale mondiale. Il y eut notamment un Forum ministériel mondial sur l'environnement à Malmö en Suède en l'an 2000 à l'occasion duquel fut adoptée la Déclaration de Malmö soulignant l'importance de renforcer la coordination entre institutions au niveau supranational. La même année, une autre conférence fut organisée à Bergen en Norvège (la huitième réunion informelle des ministres de l'Environnement) dans le cadre de laquelle les ministres discutèrent de la possibilité de créer une organisation mondiale sur l'environnement (OME)¹².

Un consensus existe au sein de la communauté internationale sur le fait que la faiblesse du cadre de gouvernance environnementale mondiale est liée à un manque de coordination des actions à l'interne et à l'externe du système des Nations Unies. En 2001, il y eut un Forum ministériel à Nairobi au Kenya dans le cadre duquel les États membres se sont montrés en faveur d'un renforcement du rôle du PNUE en tant que principale autorité environnementale mondiale (Décision, UNEP, 21/21) (cité par Le Prestre, 2008). À cette occasion, les pays membres ont mis l'emphase sur l'importance de renforcer la cohérence en créant plus de synergies entre acteurs à l'interne et à l'externe de l'Organisation. Pour ce faire, le Conseil

¹² Ce projet ne faisant pas l'unanimité au sein de la communauté internationale, ne fut jamais adopté.

d'administration du PNUE a décidé de mettre sur pied le Groupe intergouvernemental (GIM) chargé de produire un rapport sur les faiblesses institutionnelles, les besoins futurs ainsi que sur les options de renforcement de la gouvernance internationale sur l'environnement (Le Prestre, 2008)¹³. Pour renforcer davantage la coordination en matière environnementale, une autre réunion fut organisée en 2001 à Alger et un Groupe de gestion environnementale chargé d'assurer une coordination renforcée du PNUE fut créé. Malgré ces efforts, encore aujourd'hui, la gouvernance mondiale de l'environnement demeure un défi : « contrairement à la gouvernance d'entreprise, l'agilité ne serait pas une caractéristique de la gouvernance mondiale qui évolue beaucoup plus lentement que les problèmes à traiter en urgence » (Huet et Neiter, 2016).

Plusieurs États membres souhaiteraient que le PNUE devienne une institution spécialisée de l'ONU afin de jouir d'une plus grande autonomie et d'une stabilité financière plutôt que d'être un Programme sous l'autorité du Secrétariat des Nations Unies (Doyle, 2007). La proposition de transformer le PNUE en une institution spécialisée (ONUE) a été pour la première fois proposée lors de la 58^e session de l'AG par l'Union européenne. Selon Ivanova (2012a), deux options sont sur la table pour réformer le PNUE : convertir le PNUE en institution spécialisée ou renforcer le PNUE sans le changer. Elder et Olsen (2012) expliquent qu'en 2012 il a été décidé lors de la conférence de Rio + 20 de renforcer le PNUE plutôt que de le convertir.

La réforme de la gouvernance environnementale mondiale devrait inclure une plus grande transversalité et une intégration de toutes les échelles géographiques (Elder et Olsen, 2012). Biermann (2002) s'est intéressé aux façons de renforcer la gouvernance environnementale mondiale en prenant en compte la nature protéiforme du monde dans lequel nous vivons. Ce dernier fait référence à des organisations comme la Banque mondiale dont le budget serait trop modeste pour accomplir leur mission. Le PNUE ferait face à ce même défi. Son autorité limitée, le manque de prévisibilité de son budget et le manque de personnel affecteraient son efficacité. Pour accomplir adéquatement son mandat, le PNUE devrait bénéficier d'une plus grande autonomie, ce que ne lui octroie pas son statut actuel de dépendance vis-à-vis du Secrétariat des Nations Unies. Andresen (2007b) a examiné le rôle du PNUE en tant que coordonnateur dans le cadre de sa gouvernance externe, un rôle qui serait peu efficace en raison des rôles et intérêts divergents des pays membres et de leur influence sur

¹³ En 2013, le Conseil d'administration du PNUE a été remplacé par l'Assemblée générale pour l'environnement.

l'Organisation (Andresen, 2007b ; Ivanova, 2007a). Par exemple, les États-Unis seraient réticents à déléguer du pouvoir au PNUE parce qu'ils souhaitent maximiser leur liberté d'action à l'international tandis que l'Europe est en faveur d'un renforcement du multilatéralisme environnemental à travers l'ONU, ce qui implique une délégation de pouvoir et une perte d'autonomie.

Selon Ivanova (2010), la gouvernance environnementale mondiale souffrirait d'un manque de cohérence et de chevauchements institutionnels paralysant sa capacité à répondre aux problèmes environnementaux. Selon cet auteur, l'efficacité du PNUE dépendrait de trois principaux facteurs : son design institutionnel, son leadership exécutif et sa localisation géographique. Le PNUE aurait été conçu comme un programme plutôt qu'une agence spécialisée pour prévenir toute compétition avec d'autres entités onusiennes. Ce choix aurait eu des effets néfastes sur l'efficacité du Programme de deux manières : 1) manque d'autonomie et 2) budget limité. Soumis aux règles du Secrétariat des Nations Unies, le PNUE manquerait de l'autonomie nécessaire pour assumer pleinement ses fonctions. De plus, son budget à la fois imprévisible et instable poserait des freins à toute planification stratégique à long terme. Le manque d'efficacité du PNUE se refléterait dans les contributions faites par les pays membres. Il y aurait d'importantes variations dans les contributions d'un même État d'une entité onusienne à l'autre. Par exemple, le Canada en 2006 a donné une contribution de 0.8 million USD au PNUE, de 12 millions USD à l'UNICEF et de 48 millions USD à UNDP. Cette différence observée peut être expliquée par une perte de confiance envers le PNUE à partir des années 90 selon Ivanova.

En plus, le PNUE ferait face à des défis de gouvernement interne qui affecteraient sa gouvernance externe. Par exemple, la culture organisationnelle du PNUE serait affectée par les problèmes de communication entre différents niveaux administratifs, des divergences de représentations et par des manœuvres politiques internes. En outre, l'éloignement géographique du siège du PNUE limiterait les interactions face-à-face entre collègues issus d'autres agences en raison des coûts élevés de transport. Cet éloignement poserait des problèmes au niveau du recrutement et de la rétention du personnel en raison des risques en matière de sécurité dans le pays et de l'éloignement des employés de leur famille. Tous ces facteurs auraient affecté la performance du PNUE depuis sa création. Ivanova (2007) a ainsi mis en évidence des failles dans la gouvernance externe du PNUE telles que l'absence d'objectifs clairs, d'une vision partagée, d'une communication et d'une coordination efficace entre différentes institutions internationales, ce qui mènerait à une faille entre le développement des politiques et leur mise en œuvre au sein du PNUE. En 2010, eut lieu une consultation ministérielle à

l'issue de laquelle les pays membres se seraient entendus sur certaines fonctions devant être assumées par le PNUE pour accroître l'efficacité de la gouvernance environnementale mondiale (Ivanova, 2012a):

- Créer une interface science-politique solide ;
- Créer une voix autoritaire et réactive mondiale ;
- Accroître l'efficacité, l'efficience et la cohérence au sein du système des Nations Unies;
- Assurer une source de financement prévisible et cohérente ;
- Assurer une approche globale et cohérente pour répondre aux besoins des pays membres.

Gupta et Mason (2014) ajoutent que la transparence serait un élément central pour accroître l'efficacité de la gouvernance environnementale mondiale. Ces derniers ont identifié des facteurs permettant d'augmenter la transparence comme les politiques de divulgation d'information. Kramarz et Park (2016) expliquent que la faiblesse de la gouvernance environnementale mondiale serait due à des duplications de rôles et de responsabilités et à une profonde fragmentation qui appelle à un renforcement de l'accountability. Ces auteurs constatent que le développement de mécanismes d'accountability s'accompagne, paradoxalement, d'une détérioration accentuée des conditions environnementales. Selon eux, une action collective dans le domaine environnemental ne peut être efficace que si elle est incorporée dans la gouvernance interne d'une organisation (établissement des objectifs, définition des problèmes, formulation d'alternatives et choix des stratégies d'action), en d'autres mots, que si la gouvernance externe et interne d'une organisation est articulée adéquatement.

Gupta *et al.* (2016) se sont intéressés à la façon de « gérer la fragmentation ». Ils se sont concentrés sur un cas spécifique, il s'agit d'un partenariat de l'ONU administré par le PNUE appelé le « Partenariat REDD+ » visant à réduire les émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère issues de la déforestation. Pour ce faire, ils ont eu recours à la typologie d'Oberthür (2009) sur les interactions entre différents niveaux de gouvernance et la gestion de ces interactions. L'auteur distingue trois niveaux d'interactions : 1) interactions dans le cadre de la gouvernance globale (macro) ; 2) gestion conjointe des interactions entre institutions du système (méso) et 3) interactions dans le cadre de la gestion unilatérale (micro). En outre, selon Oberthür, il y aurait deux catégories d'interactions : 1) les règles et l'apprentissage et 2) le renforcement des capacités comme le citent Gupta *et al.* (2016). Le Programme REDD+ des Nations Unies ne ferait partie d'aucune de ces catégories. Les au-

teurs ont créé une nouvelle catégorie caractérisant ce programme appelée « organisation qui relie » 14, c'est-à-dire qu'elle fait le pont entre divers institutions impliquées dans une action collective à toutes les échelles géographiques. Le Programme REDD+ assumerait des fonctions qui lui permettent de remplir son rôle d'« organisation qui relie » comme les suivantes : accroître la transparence, la participation, la coordination verticale et horizontale, bâtir la confiance avec les parties prenantes.

Newig et Fritsch (2009) sont d'avis qu'un système participatif (incluant la société civile) et multiniveaux de gouvernance environnementale mondiale (un système polycentrique) serait plus efficace qu'un système monocentrique traditionnel pour la prise en charge d'enjeux environnementaux. Ivanova (2005a), pour renforcer la gouvernance environnementale mondiale, propose de procéder à une évaluation de celle-ci afin de clarifier les mandats des diverses organisations qui sont impliquées, de créer un pôle mondial d'assistance technique, de procéder à une évaluation stratégique de la performance du PNUE et de consolider son système comptable et financier pour rétablir la confiance de ses donateurs (recommandation appliquée avec la mise en œuvre du progiciel *Umoja* en 2014).

Conclusion de la section 1

Dans cette première section, nous avons analysé la gouvernance externe de l'ONU et du PNUE grâce à une abondante littérature. Nous avons observé le caractère multidisciplinaire que revêt l'analyse des organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU et le PNUE. Nous avons également mis en évidence la nature complexe de la gouvernance mondiale pour trois principales raisons : 1) une grande diversité d'acteurs sont impliqués, 2) elle est marquée par une grande dose d'incertitude et d'imprévisibilité et 3) les actions collectives sont mises en œuvre à plusieurs échelles géographiques (multiniveaux). Nous avons également vu à travers la littérature que seuls quelques acteurs sont véritablement sensibilisés à la prise en charge des EEM et que la littérature demeure peu explorée à ce jour dans ce domaine. La littérature existante nous a toutefois permis de mettre en lumière les caractéristiques spécifiques des organisations internationales à vocation universelle qui ne sont pas tout à fait des organisations internationales comme les autres et qui ne peuvent être comprises qu'en faisant appel aux théories des organisations traditionnelles, d'où l'intérêt de la

¹⁴ Gupta et al. utilisent le concept de Bridge Organization.

théorie des métaorganisations. Nous avons également présenté des concepts clés dans la compréhension de ce projet de recherche et dont certains sont polysémiques, d'où l'intérêt de notre approche multidisciplinaire. Pour comprendre en profondeur en quoi consiste une organisation internationale à vocation universelle comme l'ONU, il a fallu identifier et définir ces concepts structurants. Une synthèse de ces concepts est présentée dans le Tableau 1.0.. Elle met en lumière les points de convergence et de divergence de sens entre les disciplines ainsi que le champ disciplinaire d'origine de certains de ces concepts.

Tableau 1.0 : Définitions des concepts rattachés à la gouvernance mondiale selon diverses disciplines

| | DROIT | SOCIOLOGIE | SCIENCES POLITIQUES | SCIENCES DE GESTION | ANTHROPOLOGIE |
|-----------------------------------|---|---|---|---|---|
| Organisation internationale | Sujet de droit doté d'une personnalité juridique, bénéficiant d'une certaine autonomie d'action et dotée d'un droit dérivé à l'interne, chargée de coordonner la coopération entre ses membres (Rambaud, 2017; Decaux, 2007; Reinisch et Bachmayer; 2016) Association d'États établie par un accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargée de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun (Smouts, 1995) | Système d'organisation d'efforts humains pour atteindre des buts et objec- tifs (Selznick, 2012) | Administration publique internationale (de Senarclen, 2001) Un théâtre de rapports de forces, un instrument au service des États (Gerbet, 2012) dans l'esprit de « la guerre ou la paix » (Aron, 2004) | Interactions humaines régulières et prévisibles au niveau international (Romelaer). | |
| Organisation des Nations Unies | Institution juridique (Virally, 1972) | Organisation où chaque pays cherche à satisfaire ses propres intérêts nationaux (Nicholas, 1975) | Organisation internationale à vocation universelle (Thérien, 2015) | ‡ | Organisation internationale à vocation universelle cherchant à établir un nouvel ordre mondial (Brelet, 1995) « Machinerie interne » incluant des lieux de pouvoir informels, des motivations des membres, des conflits d'intérêts, qui influencent l'organisation dans son mandat et la fabrication de normes universelles (Fresia, 2009) |

| | DROIT | SOCIOLOGIE | SCIENCES POLITIQUES | SCIENCES DE GESTION | ANTHROPOLOGIE |
|--------------------------------|--|---|---|---|---------------|
| Gouvernance mondiale | Exercice du pouvoir au niveau international, un pouvoir partagé entre différentes institutions internationales interagissant à différentes échelles géographiques (Bogdandy, 2010) | | Les procédures et pratiques qui existent au niveau mondial (Robert Cox, 1997, Weiss et Wilkinson, 2014) La totalité des façons, for- melles et informelles, de gouverner le monde (Thé- rien, 2015) | | |
| Complexité/Système complexe | | Problèmes transversaux, composés d'un ensemble d'éléments inter reliés et dynamiques et composés de forces antagonistes (Edgar Morin, 2015) | | Un système est complexe dans la mesure où ses com- posantes et les interactions entre elles sont multiples, mais également en raison de la diversité de ses com- portements dynamiques (Sterman, 2000; Céline Bérard, 2007) | |
| Action collective | | Toute forme d'actions organisées et entreprises par un ensemble d'individus en vue d'atteindre des objectifs communs et d'en partager les profits (Letonturier) | | Prise en charge de biens publics collectivement par le biais d'une association volontaire de différents acteurs pouvant être situés à différentes échelles géographiques (Bimber <i>et al.</i> , 2012) | |

| | DROIT | SOCIOLOGIE | SCIENCES POLITIQUES | SCIENCES DE GESTION | ANTHROPOLOGIE |
|-------------------------------------|--|---|---|---|---------------|
| Autorité | Une autorité se légitimise par des lois, des fonctions professionnelles et la division du travail selon les compétences du personnel (Kelsen et al., 1997). La gouvernance dans le contexte de l'État n'inclut pas que des dispositifs formels mais aussi informels (Schmitt et Schlegel, 1988) La capacité légale à prendre des décisions fondées sur des critères spécifiques et des procédures qui limitent la liberté d'action individuelle (Bogdandy, 2010) | Le concept d'autorité serait un synonyme de celui de pouvoir, de force, d'influence ou encore de domination (Letonturier) L'autorité serait fondée sur trois types de légitimité: traditionnelle, charismatique et légale (Weber et Freund, 1922,1969) L'autorité serait conçue comme le « produit d'un dispositif institutionnel » (Letonturier) | L'autorité est une relation entre le commandant et le commandé qui ont comme point commun la recon- naissance de la hiérarchie considérée comme légitime (Sintomer, 1994) | L'autorité représente le pouvoir sanctionné par un groupe (Fairholm 2009) | |
| Autorité publique internationale | Une autorité publique internationale serait fondée sur des actes non contraignants qui ne font que conditionner les comportements des sujets. Celle-ci exercerait son autorité par le biais d'interactions dans le cadre d'une action collective entre des gouvernements nationaux et d'autres acteurs sur le plan international (Bogdandy, 2010) | | | | |

De nombreuses disciplines se sont intéressées aux concepts en lien avec la gouvernance mondiale présentés dans le tableau 1.0. Pour chacun de ces concepts, nous avons retenu la définition qui nous semble la plus pertinente dans le cadre de ce projet de recherche.

Nous retenons la définition de Smout (1995) en droit du concept d'organisation internationale selon lequel une organisation internationale est une association d'États fondée sur un accord juridique en vue de réaliser des objectifs d'intérêt commun. Pour l'ONU, nous avons retenu la définition de Brelet (1995) en anthropologie. Celle-ci nous semble la plus pertinente car l'ONU n'est pas seulement une organisation d'envergure mondiale, c'est une organisation à vocation universelle de par les valeurs qu'elle promulgue. De surcroît, nous avons choisi la définition de Bogdandy (2010) de la gouvernance mondiale. Cette définition est issue du droit. Les interactions entre acteurs internationaux sont régies par des règles qui définissent leurs rôles. Pour ce qui a trait au concept de la complexité, nous retenons la définition de Morin (2015) en sociologie selon lequel des problèmes complexes sont à la fois traversaux et composés d'éléments dynamiques dont les forces sont parfois antagonistes. Nous retenons la définition sociologique de Letonturier du concept d'action collective qui fait référence à des actions organisées et entreprises par un groupe d'individus ayant des objectifs communs. La définition de Fairholm (2009) du concept d'autorité en sciences de gestion est en parfaite congruence avec notre contexte. Enfin, nous retenons la définition de Bogdandy (2010) d'une autorité publique internationale. Celle-ci serait dotée de pouvoirs noncontraignants dirigeant l'action collective au niveau supranational.

Dans cette section, nous avons décrit de manière détaillée le fonctionnement de la gouvernance externe de l'ONU et du PNUE, ce qui était indispensable compte tenu de la complexité et de l'ampleur du sujet traité. Dans la prochaine section, nous nous concentrerons sur le gouvernement interne de l'ONU et du PNUE.

Section 2 Gouvernement et contrôle organisationnel interne de l'ONU et du PNUE

À l'issue de cette section et grâce à notre revue de la littérature, nous souhaitons comprendre si ces organisations internationales à vocation universelle comme le PNUE sont gérées comme les autres organisations internationales en observant les outils de contrôle qu'elles utilisent.

2.1 Les auteurs du contrôle organisationnel classique

La discipline du contrôle organisationnel, conformément à l'école de pensée traditionnelle en sciences de gestion, est issue d'un besoin de la part des dirigeants de manœuvrer efficacement des organisations complexes pour d'une part préserver ou encore accroître la performance économique de celle-ci et d'autre part structurer et médiatiser les relations entre les dirigeants et les autres parties prenantes (Bouquin, 2011). Les premiers modèles de contrôle organisationnel articulant clairement stratégie et opérations par la création du « management control » furent ceux de Sloan (General Motors) et de Brown (Du Pont de Nemours et General Motors). Tous deux étaient dominés par une logique financière. La théorisation de la fonction naît avec Robert Anthony (1965, 1988) (cité par Bouquin et Kuszla, 2014, p. 35) qui fut le premier à proposer une définition du contrôle de gestion. Il définit celui-ci comme : « le processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficiente et efficace pour la réalisation des objectifs de l'organisation ». En 1988, il complète sa définition en intégrant une dimension humaine au contrôle de gestion et en élargissant sa portée : « le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour appliquer les stratégies ». Sa plus récente définition met en évidence un changement de perspective chez ce théoricien du contrôle qui est passé d'un mode de pensée strictement financier à un mode de pensée logico-économique. Le contrôle peut avoir différents champs d'application; il peut se référer au contrôle à la fois organisationnel (le plus vaste), de gestion et interne (le plus restreint). Nous les définirons selon le principe de l'entonnoir, c'est-à-dire du concept dont la portée est la plus vaste à la plus spécifique.

Le **contrôle organisationnel** tel qu'évoqué dans notre chapitre introductif s'intéresse aux interactions entre acteurs internes et externes d'une organisation. Ce concept est lui-même issu de deux concepts : le concept de « contrôle » et le concept d'« organisation ». Le « con-

trôle » dont il est question ici est au sens de maîtriser plutôt que de contrôler (Bouquin et Kuszla, 2014). Chiapello (1996, p. 52) définit le contrôle comme une « influence créatrice d'ordre, c'est-à-dire d'une certaine régularité ». Elle cite le professeur Lebas pour préciser que le contrôle cherche à limiter le degré de liberté de comportement des acteurs au sein d'une organisation. Pour cette dernière, les systèmes de contrôle servent à faire converger les comportements des acteurs en vue d'atteindre les résultats souhaités par l'organisation. Le contrôle organisationnel est ainsi utilisé pour contrôler ces relations entre acteurs. Il existe plusieurs autres définitions du contrôle organisationnel. Par exemple, Tannenbaum (2013) définit le contrôle organisationnel comme un processus qui contrôle les interactions entre les personnes. Otley et Soin (2014) définissent le contrôle organisationnel comme le processus d'orientation des organisations dans les environnements qu'ils exploitent afin de réaliser des objectifs à court et plus long terme. Le but principal du contrôle organisationnel est « d'assurer la qualité des processus décisionnels » (Jacquot et Milkoff, 2007, p. 59). Il existe plusieurs méthodes pour assurer la qualité (cohérence) de ces processus décisionnels telles que la planification, la fixation des règles et des procédures ainsi que l'évaluation des résultats et de la performance. Ce qui nous amène à la deuxième forme de contrôle utilisée au niveau de la gouvernance interne : le contrôle de gestion, l'un des éléments du contrôle organisationnel. Il s'agit d'un processus managérial que Bouquin et Kuszla (2014) définissent comme « une construction qui vise à assurer la cohérence des actions des managers. Le contrôleur en est l'expert maître d'œuvre ». Pour finir, la notion de contrôle la plus restreinte, le contrôle interne, est au service du management et des actionnaires qui sont dans notre contexte les pays membres de l'ONU puisque ce sont eux qui ont donné mandat au management lors des AG. Pour définir le contrôle interne, Cappelletti (2006) se réfère à la définition issue de l'ouvrage de l'Ordre des experts-comptables et des comptables agréés de 1977 intitulé Le contrôle interne dans lequel le contrôle est défini comme un dispositif contribuant à la maîtrise de l'entreprise qui se manifeste à travers des méthodes et procédures développées pour chacune de ses activités et qui permet de maintenir sa pérennité.

Notons que la fonction utilise certains termes de manière récurrente tels que « processus », « mécanisme », « dispositif » et « outil ». Dans le cadre de ce projet de recherche, le choix des mots nous apparaît important pour éviter toute confusion conceptuelle. Le premier concept que nous souhaitons définir est celui de processus.

Selon Bouquin et Kuszla (2014, p. 21) « un processus de contrôle de gestion s'appuie sur un système, c'est-à-dire un ensemble de dispositifs interconnectés que le processus utilise ». Le système de contrôle s'appuie sur des systèmes, des choix organisationnels, des

règles, des procédures, des dispositifs de mobilisation et d'incitation qui sont utilisés par les managers (Bouquin et Kuszla, 2014). Anthony (1965,1988) fut le premier à introduire les concepts de « processus » et de « système » dans le cadre conceptuel du contrôle. Le système est conçu pour soutenir les managers dans leur rôle et il s'appuie notamment sur des systèmes d'information, un ensemble de normes et procédures ainsi que des dispositifs d'incitation. Un processus typique en contrôle organisationnel comporte trois phases : la fixation d'objectifs, le suivi des actions et l'évaluation des actions mises en œuvre.

Il n'existe pas de définition du terme mécanisme spécifique aux sciences de gestion. Le dictionnaire Larousse (2017a) le définit comme un dispositif constitué par des pièces assemblées ou reliées les unes aux autres et remplissant une fonction déterminée. Si nous nous fions à cette définition, le terme de mécanisme, en sciences de gestion se réfère à un ensemble d'éléments (outils de contrôle) mis ensemble pour remplir une fonction spécifique. Les mécanismes de contrôle peuvent être à la fois formels et informels (Bouquin et Kuszla, 2014). Un exemple de mécanisme informel serait la culture d'entreprise tandis qu'un mécanisme formel serait par exemple un ensemble de règles formalisées (codes de conduites, procédures, etc.).

Le terme de dispositif n'a pas fait non plus l'objet d'une définition en sciences de gestion. En art militaire, le terme de dispositif représente un « ensemble de mesures, moyens, disposés en vue d'une fin stratégique » (CNRTL, 2017c). Cette définition ressemble à celle d'un mécanisme. Dans leur ouvrage sur le contrôle de gestion, Bouquin et Kuszla (2014) expliquent que le contrôle interne serait un mécanisme qui vise à assurer le bon fonctionnement de l'organisation par le biais de la conformité aux normes, l'application des instructions et orientations de la Direction générale, le bon fonctionnement des processus internes et la fiabilité des informations financières. À travers nos recherches, nous avons découvert que les termes « mécanisme » et « dispositif » sont des synonymes et se rapportent à des outils appliqués au sein d'une organisation pour faire respecter des normes ou règles.

Les outils de contrôle (systèmes de motivation, règles, rapports, évaluations, systèmes d'information, indicateurs, cibles, développement d'une stratégie, organisation de réunions, évaluation de la performance, etc.) sont utilisés pour aider les décideurs à prendre des décisions et assurer la convergence des buts et des objectifs au sein d'une organisation. Un outil de contrôle par définition est : « un ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation qu'il s'agisse de quantités, de prix, de niveaux de qualité ou tout autre paramètre, et destiné à instruire les divers actes classiques de gestion que l'on peut regrouper dans les termes de la trilogie classique : prévoir, décider, contrôler » (Moisdon, 1997) tel que cités par Martin et Picceu (2007, p. 76).

Finalement, le contrôle organisationnel est composé de processus (systèmes de contrôle), mécanismes/dispositifs et outils de contrôle servant à supporter les dirigeants et managers dans leurs processus décisionnels. Le modèle de contrôle auquel nous nous référons ici est constitué à la fois de mécanismes, de processus, de dispositifs et d'outils de contrôle.

Le modèle de contrôle organisationnel traditionnel est né au début des années 30 aux États-Unis (Van Der Ghinst, 1995) et avait avant tout une valeur instrumentale. Il visait l'atteinte des résultats fixés par les dirigeants de l'organisation. Ce contrôle traditionnel était basé sur une vision mécanique et cybernétique des organisations et reposait sur deux principaux outils : le contrôle budgétaire et la comptabilité analytique et sa mission reposait sur la maîtrise des coûts (Van Der Ghinst, 1995). Ce modèle fut inspiré par des penseurs de la théorie des organisations comme Taylor (1911) tel que rapporté par Demier (2017). Taylor est un ingénieur américain et l'auteur d'un ouvrage intitulé The Principles of Scientific Management dans lequel il présente sa méthode scientifique du management qui cherche à assurer que les tâches effectuées au sein d'une organisation sont faites de la manière la plus efficace qui soit. Toujours dans le courant de l'école classique axé sur la productivité, Henri Ford *et al.* (1925), dont la pensée est comparable à celle de Taylor, a mis l'accent sur l'amélioration des méthodes de production pour augmenter la productivité de l'entreprise. Henri Fayol, contrairement à Taylor, s'est concentré sur l'organisation efficace du travail au sein d'une organisation. Fayol (cité par Barabel et Meier, 2010) s'intéressait au rôle des dirigeants dans l'organisation du travail. En résumé, traditionnellement, le contrôle était plus formel, contenait des formes de contrôle cybernétique (Crutzen, Zvezdov et Schaltegger, 2017) et se résumait à des formes de contrôle comptable facilement identifiables et dont la littérature est vaste.

Anthony (1965) s'est inspiré de concepts militaires ainsi que d'autres concepts issus de sa fonction de contrôleur pour le Département de la Défense du gouvernement américain tels que ceux de la stratégie, de la tactique et de l'opération pour créer son cadre conceptuel du contrôle (cité par Bouquin et Kuszla, 2014). Anthony distingue trois types de contrôle : le contrôle stratégique, le contrôle de gestion et le contrôle opérationnel. Bouquin (2006) enrichit ce cadre conceptuel du contrôle en proposant trois processus successifs (finalisation, pilotage, post évaluation). La finalisation sert à déterminer les objectifs qui seront confiés au manager, le pilotage c'est l'ensemble des actions mises en œuvre en vue d'atteindre ces objectifs au moyen des ressources qui ont été prévues et la post-évaluation c'est l'enseignement que l'on peut tirer à partir de cette expérience de pilotage ou l'exercice de la sanction. Bouquin proposa aussi trois niveaux représentant trois situations de contrôle : niveau 1 (décisions-actions-résultats), niveau 2 (références visibles et invisibles) et niveau 3 (audit).

2.2 Inadaptation du modèle traditionnel de contrôle aux stratégies complexes

Le modèle traditionnel cybernétique s'avère inadapté dans le contexte de la prise en charge d'enjeux complexes car il ne parvient pas à expliquer des processus de prise de décision dans des situations complexes comme dans le cadre de la prise en charge des EEM ou de crises internationales. En fait, l'incertitude structurelle implique une absence de stabilité qui ne peut être prise en compte par de simples processus décisionnels cybernétiques. Les crises internationales ne répondent pas à des conditions stables telles que celles énumérées ci-dessus mais plutôt à des conditions instables et composées d'une multitude d'interactions (Close, 1976). Pour cette raison, il nous semble apparent que le modèle de contrôle organisationnel classique fondé sur une vision cybernétique n'est pas suffisant pour analyser des phénomènes complexes se produisant dans un environnement changeant et imprévisible. Il faut intégrer une nouvelle dimension : la dimension humaine (mobilisation des acteurs) pour rendre le modèle de contrôle complet selon Bouquin (2005), ce qui est conforme à l'école de pensée des relations humaines.

Certains auteurs issus d'autres domaines font référence à la fonction du contrôle indirectement, c'est-à-dire en utilisant des références propres à leur domaine scientifique respectif. En outre, comme nous l'avons vu dans la première section, bien que les auteurs de la littérature proviennent de domaines variés, la plupart sont issus des sciences politiques (de Senarclens, 2001; Peters et Pierre, 1998).

D'une vision classique, le contrôle a évolué vers une vision technico-économique. Anthony (1988) à travers sa vision rénovée du contrôle explique que la discipline sert à déployer la stratégie. La stratégie joue toujours aujourd'hui un rôle central dans la gouvernance d'organisation. Les sciences de gestion ont emprunté le concept de stratégie au domaine de l'art militaire dans les années 60 (Lorino et Tarondeau, 2006). Nous avons présenté précédemment la définition de Chandler (1969) d'une stratégie qui représente la détermination des finalités d'une organisation et la mise en œuvre d'actions pour accomplir ces finalités. La stratégie peut aussi être définie comme une « intention formalisée ou non en un ensemble d'objectifs et d'actions visées (les cibles) » (Kuszla, 1997, p. 65) ou encore comme « l'ensemble des choix et des actions qui déterminent le succès » (Bouquin et Kuszla, 2014, p. 36). La stratégie dans son sens traditionnel pour les organisations de type entreprises privées a notamment pour but la création de valeur financière. Contrairement à l'approche traditionnelle, la stratégie moderne est marquée par l'émergence de concepts tels que la responsabilité

sociale des entreprises/organisations et les attentes de plus en plus élevées de la part des citoyens à l'égard des comportements de ces dernières (Vogel, 1996).

Ansoff (1987), auteur classique considéré comme le père de la pensée stratégique, distingue différents types de décisions : décisions stratégiques, tactiques, opérationnelles. Les décisions stratégiques seraient prises par la direction générale de l'organisation et ont trait à la gouvernance externe d'une organisation. Les décisions tactiques sont prises par le personnel d'encadrement de l'organisation. Elles ont une implication sur le moyen terme et des conséquences importantes sur l'organisation. Elles comportent un risque moyen. Les décisions opérationnelles ont une portée limitée et comportent un risque mineur. Elles sont prises par le personnel d'encadrement ou les employés et sont des décisions d'ordre interne.

Le contrôle classique fut progressivement remis en cause par les auteurs de la littérature. Simon (1997) a redéfini la théorie du choix rationnel classique omnisciente et omnipotente. Selon cet auteur, l'acteur, dans sa prise de décision, dispose d'une quantité d'information limitée (rationalité limitée) d'une part par ses ressources et d'autre part par son environnement. Il présente un modèle de prise de décision séquentiel appelé le modèle IMC (Intelligence-Modélisation-Choix). Ce modèle se fonde sur l'idée que l'acteur va recueillir des informations, rechercher des alternatives possibles pour ensuite prendre la décision qui lui semble la meilleure. Certains auteurs affirment que le monde est trop compliqué et que ce modèle s'avère inadapté pour prendre en compte la complexité de la réalité et que l'éventail des possibilités serait trop vaste (Chanut, Guibert, Rojot et Dubois, 2011). Ce modèle a également été critiqué pour sa logique séquentielle notamment par Mintzberg. Ce dernier propose un modèle de contrôle dynamique et itératif tel que le rapporte Bérard (2009).

Selon Martinet (2015) la stratégie, dans sa conception classique, serait un outil technique simple servant à harmoniser la procédure « prévision-planification-programmation » au sein d'une organisation et dont les conditions de mise en œuvre sont stables, ce qui ne refléterait pas la réalité qui est beaucoup plus complexe. Journé, Grimand et Garreau (2012) sont également d'avis que la complexité de la réalité organisationnelle n'est pas prise en charge dans le contrôle de style classique. Face à cette complexité, les organisations éprouveraient des problèmes de gouvernance et leurs outils de gestion seraient saturés, d'où l'adaptation progressive de leur modèle de contrôle par l'intégration de nouveaux outils de contrôle modernes.

En outre, la théorie classique des organisations, de tradition rationaliste aurait évolué en intégrant de nouveaux éléments notamment les acteurs. La structure formelle de contrôle se trouve donc aujourd'hui concurrencée avec des structures alternatives. Cette évolution mena

progressivement à l'émergence de l'école de pensée des relations humaines accordant une attention particulière au concept de la cohérence. Selon Fiol (2006, p. 1) « une des finalités du contrôle serait de contribuer à améliorer la cohérence dans les entreprises ». La cohérence s'acquiert selon lui par la convergence des buts et objectifs au sein d'une organisation. Cette nécessité de cohérence organisationnelle fut également invoquée par de nombreux autres auteurs de la littérature comme Tannenbaum (1968), Hopwood (1974), Fiol (1991), Chiapello (1994), Merchant (1982), Nogatchewsky (2004) tel que le rapporte Bouquin (2005). Fiol met en évidence un paradoxe entre l'évolution des pratiques managériales et le manque perpétuel de cohérence au sein des organisations. Pourquoi la cohérence demeure-t-elle toujours un défi du développement des connaissances en sciences de gestion ? Fiol (2006, pp. 4-5) affirme que « l'état de coordination et de coopération au sein d'une organisation représente une double capacité : celle de faire en sorte que les responsabilités, les décisions et les actions des membres de l'organisation soient les plus différenciées possible de façon à ce que chacun puisse assumer son rôle individuel et mesurer sa propre performance et celle de créer les conditions pour que les unes et les autres s'intègrent de façon harmonieuse et efficace en vue d'atteindre ensemble les objectif globaux communs ». Fiol souligne que ce manque de cohérence est la plus grande défaillance du modèle de contrôle classique.

Contrairement à l'approche classique, l'école des relations humaines intègre une nouvelle variable : l'homme en tant qu'acteur actif au sein d'une organisation. L'une des pionnières de l'école des relations humaines fut Mary Parker-Follett (cité par Bouquin et Fiol, 2007 ; Mousli, 2005) qui proposa, contrairement à l'école classique, un partage du pouvoir décentralisé et une plus grande proximité des dirigeants avec les autres membres de l'organisation (relations de pouvoir plus horizontales). Selon cet auteur, le principal rôle des managers serait d'harmoniser les actions entre les membres d'une équipe (Follett et Graham, 2003). Cette dernière posa les bases de la vision moderne de la gestion. Dans ses travaux, elle précise que la coordination ne sera réussie au sein d'une organisation que si deux principes sont respectés : 1) un management participatif dans le cadre duquel les employés participent aux processus décisionnels et 2) des activités coordonnées en continu. De plus, Follett ajoute que les conflits peuvent être anticipés par le biais de négociations entre parties prenantes (Barabel et Meier, 2010).

Dans le cadre du contrôle moderne, plusieurs auteurs se réfèrent à l'importance de minimiser l'imprévisibilité et l'incertitude au sein des organisations (Avenier, 1999, Thiétart, 2007, Bérard, 2009, Le Moigne, 2010, Morin, 2015 et Martinet, 2015). La gestion de la complexité et de l'imprévisibilité passerait par la stratégie. Grâce à ces derniers, nous avons mis

en évidence l'inadéquation du contrôle classique en réponse aux enjeux complexes auxquels les organisations sont confrontées. Plusieurs auteurs comme Band et Scanlan (1995) tel que le rapporte Denis (2002) ont critiqué le caractère statique du modèle classique. Ils affirment que l'école classique est soumise à la forte tentation de réduire la mesure de la performance à un seul critère financier basé sur une vision à court terme alors que la gestion des EEM n'est possible que dans le cadre d'une approche adoptant une vision à long terme et dont la création de valeur est multidimentionnelle.

Le rôle du contrôle classique serait donc insuffisant dans le déploiement de la stratégie qui selon eux la réduit à un rôle complémentaire à la planification stratégique pour n'assurer que la bonne mise en œuvre du plan. Pour que le contrôle soit cohérent, selon Bouquin et Kuszla (2014, p. 83): « la stratégie poursuivie dans le domaine d'activité et le business model qui en résulte doivent être clairs et connus des acteurs, pour qu'ils en déduisent en permanence la nature de leur mission, pour que leurs efforts aient un sens pour l'organisation – et on l'espère, pour eux-mêmes ». Le contrôle n'intervient donc pas uniquement dans la planification mais également dans le pilotage ainsi que dans l'évaluation et tous les acteurs doivent partager une représentation commune des buts et objectifs à accomplir. Selon Bouquin et Kuzsla (2014) la connaissance de la stratégie de la part des acteurs permet d'assurer plus de cohérence dans le déploiement de la stratégie et moins de déviations de comportement. De plus, la stratégie doit s'appuyer sur des facteurs clés de succès et de risque qui permettent de distinguer les rôles des divers processus (directs et indirects) au sein de l'organisation. Selon eux, pour déboucher sur une architecture de contrôle, il faut traduire ces facteurs clés de succès et de risques, les rôles et processus en actions concrètes. Dans le modèle classique, on ne prend pas en compte les facteurs de succès et de risques ni les dispositifs de contrôle informel au sein d'une organisation ce qui mènerait à des déviations de comportements. Il y aurait donc un décalage non pris en charge entre les systèmes de contrôle classiques et leur application dans la pratique. Cette faille donne lieu à l'émergence d'une architecture informelle de contrôle organisationnel (voir Figure 1.3) et à des résultats qui ne sont pas ceux attendus par l'organisation. En résumé, comme l'acteur n'est pas au cœur de ce modèle de contrôle, ce dernier ne prend pas en compte les potentielles divergences d'intérêts des acteurs notamment des dirigeants qui font face à des risques au niveau de la convergence des buts et objectifs de l'organisation et, du même fait, au niveau du déploiement efficace de sa stratégie car les actions mises en œuvre ne seront pas nécessairement celles souhaitées par l'organisation.

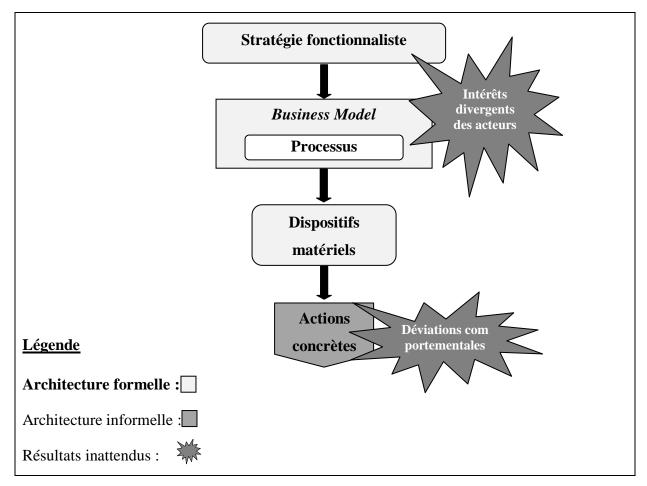


Figure 1.3 : Architecture formelle et informelle du contrôle organisationnel dans le cadre du déploiement de la stratégie

2.3 Un contrôle devenu stratégique pour actualiser le contrôle organisationnel

Certains auteurs ont proposé une vision rénovée du contrôle pour prendre en charge plus adéquatement la complexité qui contrairement au contrôle traditionnel serait cette fois dynamique, permettant une meilleure adaptation de la stratégie au changement (contrôle dynamique

adaptation efficace de la stratégie

prise en charge de la complexité).

2.3.1 La prise en compte de la complexité et du caractère dynamique des stratégies et des organisations

Lorino (1991) est l'un des premiers auteurs français du contrôle à s'être intéressé au contrôle de gestion stratégique. Il n'est plus question d'un simple contrôle traditionnel des coûts qui manquerait de précision mais du pilotage des activités des organisations. Le contrôle n'est donc plus perçu comme un simple outil de comptabilité et de surveillance de contrôle de potentielles « surprises » (Simons, 1995) mais comme un outil interactif qui permet d'adapter

la stratégie d'une organisation avec plus de souplesse. Lorino et Tarondeau (2006) font référence à des processus stratégiques qui ont pour but de neutraliser une menace ou d'exploiter une opportunité de l'environnement de l'organisation. Le « processus », dans ce contexte, serait représenté comme un ensemble d'activités ayant pour but de produire un *output* (un produit). Dans le cadre du déploiement de la stratégie, la coopération serait transversale et les processus stratégiques auraient pour but d'obtenir des avantages concurrentiels dans des environnements complexes et turbulents.

Mintzberg (1976) est l'un des premiers auteurs à avoir évoqué la nature dynamique des organisations. Au sein de ces organisations dynamiques, il y a des objectifs à accomplir et des actions à mettre en œuvre qui sont interdépendantes les unes des autres et par conséquent, celles-ci requièrent une prise de décision qui, elle aussi, doit être de nature dynamique. Ce type de prise de décision diffère des prises de décisions séquentielles (Bérard, 2009) du contrôle classique. Mintzberg a conçu un système de prise de décision dynamique qui permet la prise en charge de l'imprévisibilité. Son modèle de prise de décision est semblable à celui de Simon (en trois phases : identification [intelligence], modélisation, choix) mais il traite le modèle IMC de manière non structurée et il intègre des facteurs de nature dynamique dans un processus itératif. Simon aussi dans ses travaux des années 90 explique qu'au lieu de servir uniquement à la déclinaison de la stratégie, le contrôle peut également servir à renouveler celle-ci par itération comme le rapportent Lepori et Bollecker (2015). Pour ce faire, Bouquin et Kuszla (2014) expliquent qu'à travers les processus de gestion d'une organisation, les managers recueillent des informations sur lesquelles ils se fondent pour potentiellement renouveler la stratégie de l'organisation.

Simons (1995) présente quatre leviers de contrôle qui interagissent entre eux et sont susceptibles de permettre le déploiement efficace de la stratégie : le contrôle diagnostic, le contrôle des croyances, le contrôle de délimitations (garde-fou) et le contrôle interactif. Ces quatre leviers en interaction permettent une meilleure gestion de l'incertitude au sein d'une organisation. Selon Simons, la définition traditionnelle du contrôle est trop étroite. Celle-ci s'articule autour de la mesure du progrès à la lumière des plans préétablis par l'organisation, ce qu'il appelle un contrôle diagnostic. Ce contrôle correspond au contrôle traditionnel et permet uniquement de mesurer les résultats obtenus comparativement aux résultats anticipés par l'organisation. Il s'agit d'un contrôle ritualisé pouvant être dépourvu de sens (Dambrin et Löning, 2008). Ce type de contrôle seul n'assurerait pas le déploiement efficace de la stratégie et au contraire peut mettre en péril l'efficacité d'une organisation, d'où l'intérêt d'intégrer d'autres leviers de contrôle. Le système de croyances consiste à assurer l'articulation des va-

leurs portées par les employés avec celles établies par la direction de l'organisation. Le but de ce système de croyance est d'assurer l'engagement des employés envers les valeurs à la base de l'organisation. Ce système serait également utilisé pour motiver les employés à créer de la valeur pour l'organisation bien que les managers ne percevraient pas toujours la valeur qui se cache dernière l'établissement de ces systèmes de croyances. C'est souvent suite à l'émergence de scandales au sein d'une organisation que serait développé ce type de système qui demeure très souvent appliqué de manière superficielle. Le système de délimitation (garde-fou) établit des standards minimaux auxquels les employés doivent adhérer. Ces standards peuvent prendre la forme de codes de conduites délimitant quels comportements sont acceptés et proscrits par une organisation. Ce type de système stimulerait l'innovation car les employés sont contraints d'innover pour créer de la valeur dans le cadre de délimitations strictes. Toutefois, sous la pression d'agir correctement, les employés sont parfois tentés de contourner les règles lorsque celles-ci sont trop rigides. Le contrôle garde-fou serait particulièrement important dans des organisations pour lesquelles la réputation se construit sur la base de la confiance comme dans le cas de l'ONU. Enfin, le levier de contrôle interactif serait pertinent pour les organisations de grande taille dans le cadre desquelles les interactions entre employés peuvent se faire à distance. Il permet aux managers d'identifier les incertitudes d'ordre stratégique et d'organiser des réunions dans le cadre desquelles peuvent émerger de nouvelles stratégies, de nouvelles idées et de nouveaux plans d'action. Vue la complexité croissante des organisations, l'utilisation de ces leviers par les managers peut contribuer à accroître l'efficacité d'une organisation.

À la différence du contrôle classique considéré immobile, il est question de contrôle « en mouvement » qui contrairement au contrôle de gestion classique de type introverti réactif, serait un contrôle de gestion proactif et extraverti (Bouquin, 2000). Aujourd'hui, les systèmes de contrôle comprendraient des formes de contrôle classique (procédures, règles) correspondant au contrôle diagnostic de Simons qui est certes pertinent pour assurer un contrôle financier des organisations mais insuffisant et qui par conséquent doit être complété par d'autres mécanismes de contrôle (des croyances, garde-fou et itératif).

Parmi les mécanismes de contrôle modernes émergent de nouveaux outils pour mesurer la performance d'une organisation comme les systèmes de mesure de la performance de Norton et Kaplan (1992, 1996, 2001) appelé *Balanced Scorecard*. Ce sont des tableaux de bord prospectifs pour prévenir de potentielles déviations au sein d'une organisation en assurant le déploiement efficace de la stratégie. Selon eux, « la qualité de la performance organisationnelle tient au niveau d'intégration de l'architecture constituée ces quatre processus organisa-

tionnels que sont [...] la gestion des processus [...] la gestion des personnes et des compétences, l'utilisation parcimonieuse de ses ressources [...] et son positionnement dans son environnement d'affaire » tel que le cite Rondeau (2008, p. 3).

Les auteurs de la littérature comme Lorino (1991) et Bouquin (1994) mettent en lumière l'inadéquation des fondements tayloriens du modèle classique de contrôle de gestion et la nécessité de passer d'un paradigme classique de contrôle à un paradigme du pilotage (Denis, 2002). Le contrôle moderne se serait également inspiré de nouveaux concepts comme celui de la chaîne de valeur de Michael Porter qui se fonde sur l'idée qu'une organisation dans le choix de ses domaines stratégiques, va choisir ceux dans lesquels elle possède un avantage concurrentiel. Porter (2011) a également introduit un autre concept pertinent, celui de la création de valeur partagée, un concept semblable à celui du développement durable mais qui implique un investissement à impact social ou environnemental. Cet investissement est perçu comme un générateur de valeur financière à long terme pour l'organisation. L'idée sousjacente est qu'il serait profitable pour une organisation à long terme de créer des valeurs qualitatives (développement de la communauté locale et préservation de l'environnement), d'où l'intérêt selon Denis (2002) de dépasser une vision de cloisonnement au profit d'une vision transversale. Par exemple, nous avons vu que Kaplan et Norton (1996) ont proposé un contrôle des processus.

D'autres auteurs proposent un alignement de diverses variables avec la stratégie. Par exemple, Bartlett et al. (1991) proposent un contrôle par alignement des comportements. Ce contrôle est axé sur le contrôle du personnel et de leurs comportements déviants. Un autre auteur, Bernard-Weil (1988) amène un nouveau concept, celui de la systémique agoantagoniste. Ce concept fut repris par Denis (2002) qui explique qu'il s'agit d'un nouveau mode de gestion axé sur les paradoxes et la recherche d'un équilibre entre éléments sous tension. Cette approche fait partie d'un paradigme systémique, prenant en compte des éléments contraires, complexes et imprévisibles, une conception du contrôle stratégique alignée à celle de Bouquin (2000) qui affirme que le contrôle stratégique devrait prendre en compte la nature paradoxale du management. Au sein de ces systèmes ago-antagonistes, on retrouve des boucles de rétroaction qui se produisent par l'acquisition de nouvelles connaissances. Ces boucles peuvent être positives, c'est-à-dire qu'elles induisent un changement nécessaire pour l'atteinte des buts espérés, ou négatives, c'est-à-dire que les processus restent stables et peuvent également permettre l'atteinte des buts espérés. L'acquisition des connaissances peut se faire par la communication entre individus ou par l'expérience sur le tas au sein de l'organisation.

Argyris et Schön (2001) proposent une nouvelle perspective fondée sur l'idée d'une organisation apprenante. Ils comparent une organisation à un être vivant faisant partie d'un écosystème. Au sein de cet écosystème, l'organisation apprend à partir des autres membres de cet écosystème par le biais de communications transversales. Burgelman (1983) se concentre sur l'échange d'information entre la direction et le reste des membres de l'organisation. Il présente le concept de boucles d'apprentissage (mot qui a un sens identique à celui de boucles de rétroaction). Il y aurait, selon lui, des processus d'apprentissage complexes en interne qui s'appuient sur deux boucles : 1) les comportements stratégiques induits et 2) les comportements stratégiques autonomes. La première boucle du comportement stratégique aurait une influence forte car les informations sont fournies par la direction ainsi que par le biais des procédures administratives traditionnelles. C'est la hiérarchie qui planifie la stratégie qui est ensuite mise en œuvre au niveau opérationnel. Cependant, la direction ne peut contrôler la mise en œuvre ce qui laisse place à la seconde boucle, celle des comportements stratégiques autonomes. Dans le cadre de ces boucles de faible influence, les comportements stratégiques autonomes des acteurs sont acquis par apprentissage (expérience). En application, les comportements stratégiques autonomes des acteurs peuvent dévier de ceux voulus par la direction, un risque devant être pris en charge par l'organisation. En contrôle stratégique, on se sert aussi des règles comme outil de contrôle. Une règle signifie « toute régularité de comportement qui est invoquée ou qui peut être invoquée comme norme, c'est-à-dire comme objectif, comme interdiction, comme standard ou comme justification » (Joffre et Loilier, 2015, p. 2).

D'autres acteurs du contrôle moderne comme Nogatchewsky (2009) se sont intéressés aux relations transversales. Cet auteur s'intéresse à la cohérence des relations verticales et horizontales entre acteurs à la fois externes et internes qu'il faut organiser pour assurer le succès d'une organisation. Celle-ci a identifié trois modes de contrôle organisationnel qui sont utilisés pour assurer la cohérence de ces relations : le contrôle par le marché, le contrôle bureaucratique et le contrôle par la confiance.

Dans la figure ci-dessous (Figure 1.4), nous présentons les caractéristiques de l'architecture contemporaine du contrôle organisationnel dite « dynamique » dans le cadre du déploiement de la stratégie.

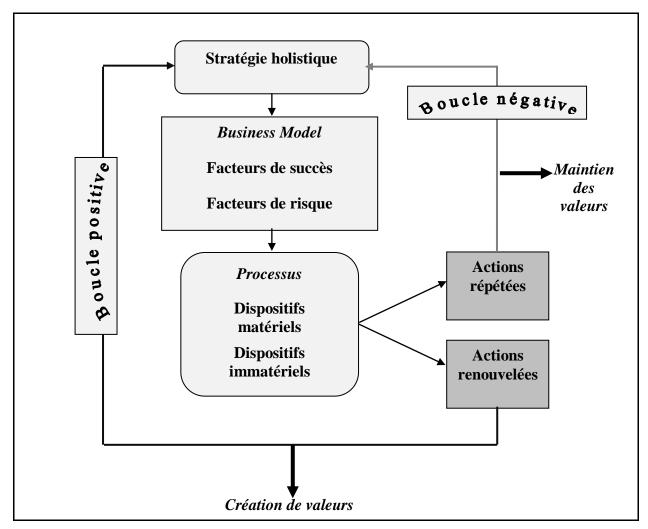


Figure 1.4 : Architecture du contrôle organisationnel dynamique dans le cadre du déploiement de la stratégie

Dans cette nouvelle architecture, la stratégie s'appuie sur les facteurs de succès et de risque et le déploiement de celle-ci se fonde sur des dispositifs de contrôle matériels et immatériels. Ces dispositifs de contrôle sont conçus pour prendre en compte les paradoxes au sein de l'organisation et la recherche d'un équilibre entre éléments sous tension, le but est de prendre en compte les potentiels buts latents, la potentielle désinformation liée au changement et la potentielle inefficacité du partage d'information. De cette façon, les processus qui ont été développés seront traduits en actions concrètes (horizontales et verticales) cohérentes avec la stratégie. La relation entre les mécanismes de contrôle formels et informels (politiques non écrites, valeurs, croyances de la culture organisationnelle) attire progressivement de plus en plus l'attention d'auteurs de la littérature (Chenhall, 2003; Chenhall et Langfield-Smith, 2003; Ferreira et Otley, 2009; Kober *et al.*, 2007; Malmi et Brown, 2008; Crutzen et Herzig, 2013) comme le rapportent Crutzen *et al.* (2017). Ces derniers confirment que ce ne sont

pas uniquement les dispositifs de contrôle matériel¹⁵ qu'il faut observer mais aussi le contrôle immatériel (tel que l'« influence » sur le comportement des acteurs) qui est souvent négligé alors qu'il est au cœur du pilotage de décisions et d'actions au sein d'une organisation ; c'est ce que Cappelletti (2012) appelle le pilotage des performances immatérielles.

Une organisation doit aujourd'hui s'assurer que les dispositifs de contrôle matériels et immatériels sont alignés à la stratégie. Cet alignement est garanti par les acteurs en charge de la mise en œuvre de ces dispositifs. Giddens (1987) porte une attention particulière à l'acteur et à ses routines et pratiques sociales (formelles et informelles). La notion de « pratiques sociales » est polysémique et dans notre contexte, elle signifie des pratiques organisées par les gens dans l'espace public en mettant en commun un ensemble de normes et de codes, en se rendant mutuellement intelligibles (Quéré, 1988) ou encore des « relations reproduites et organisées de manière régulière et qui s'édifient sur les activités des acteurs » (Giddens, 1987, p. 74). Ces pratiques produites et reproduites au sein d'un système social, c'est ce que Giddens appelle la dualité du structurel dont nous reparlerons plus loin dans ce projet de recherche (Chapitre 3). Bourdieu (cité par Kechidi, 2005) parle quant à lui d'habitus pour parler des régularités d'un milieu social et des pratiques qui s'y développent. En résumé, le contrôle stratégique s'intéresse au pilotage de décisions et d'actions dans le cadre du déploiement de la stratégie (holistique et itérative) d'une organisation et donc aux pratiques sociales entre acteurs de la gouvernance externe et interne.

Le déploiement de la stratégie est supporté par la mise en œuvre de dispositifs de contrôle devant être appliqués par les acteurs. Sur la base de la littérature, le contrôle dans le cadre de sa vision renouvelée serait défini comme « tous les outils et systèmes que les managers développent et utilisent pour assurer formellement et informellement que les comportements et décisions de leurs employés soient cohérents avec les objectifs stratégiques de l'organisation » (Chenhall, 2003; Malmi et Brown, 2008; Simons, 1995) (Crutzen et al., 2017, p. 1292)¹⁶. Les outils de contrôle formels incluent des structures, routines, procédures et processus fondés sur l'information et qui sont conçus volontairement par l'organisation tandis que des outils de contrôle informels se rapportent à des éléments non mesurables comme les valeurs, croyances et traditions qui induisent les comportements des employés d'une organisation (Ouchi, 1979; Markus et Pfeffer, 1983; Simons, 1995).

¹⁵ Les dispositifs matériels et immatériels de contrôle sont constitués d'outils de contrôle formels dans le cadre des dispositifs matériels et informels dans le cas des dispositifs immatériels.

¹⁶ Traduit de l'anglais par l'auteure.

Enfin, ce qui distingue le contrôle traditionnel du contrôle moderne c'est principalement la prise en compte de nouvelles variables intangibles mais exerçant un impact considérable sur l'organisation. Plusieurs auteurs du contrôle (Bouquin et Kuszla, 2014) ainsi que des auteurs des théories comportementales des organisations comme Fischer (2010) soulignent l'importance de considérer les outils informels de contrôle utilisés par les acteurs d'une organisation.

2.3.2 D'un contrôle stratégico-financier dynamique à l'écocontrôle

La littérature portant sur le contrôle de gestion classique et le contrôle de gestion contemporain ne suffit pas pour qualifier le modèle de contrôle du PNUE qui contient de nouvelles formes de contrôle spécifiques au domaine environnemental. La prise en charge d'enjeux environnementaux requiert des pratiques managériales particulières. Très peu d'auteurs de contrôle sont sensibilisés aux spécificités du contrôle organisationnel dans le domaine environnemental et encore moins aux modalités de contrôle utilisées par le PNUE, le leader de la gouvernance environnementale mondiale. Un nouveau type de contrôle propre au domaine environnemental a émergé depuis peu : l'écocontrôle appelé en anglais Sustainability Management Control (Crutzen et al., 2017). L'écocontrôle, cette branche du contrôle, demeure un champ peu exploré à ce jour. Encore récent, l'écocontrôle ne dispose pas d'un cadre conceptuel complet selon Antheaume (2013). Très peu d'auteurs auraient analysé le contrôle et les pratiques sociales au sein d'organisations sous l'angle de la durabilité (Epstein et Wisner, 2005; Gond et al. 2012; Crutzen et Herzig, 2013; Günther et al. 2016). Le plus souvent, ce type de contrôle serait perçu comme une volonté de la part des organisations, conformément aux objectifs du développement durable adoptés par les Nations Unies en 2015, d'intégrer les trois volets du développement durable dans leurs pratiques et de les considérer dans leurs prises de décision. Cette branche du contrôle se serait développée de concert avec l'émergence du contrôle de la responsabilité sociale des entreprises et organisations. De plus en plus d'auteurs commencent néanmoins à s'y intéresser (Figge et al., 2002; Epstein et Wisner, 2005; Perego et Hartmann, 2009; Henri et Journault, 2010; Riccaboni et Leone, 2010; Schaltegger, 2011; Gond et al., 2012; Crutzen et Herzig, 2013; Günther et al., 2016; Maas et al., 2016) comme le rapportent Crutzen et al. (2017). Jusqu'à aujourd'hui, la plupart des recherches développées pour analyser la mise en œuvre d'outils d'écocontrôle au sein d'entreprises, se fonderaient sur des études de cas uniques (Norris et O'Dwyer, 2004; Schaltegger et Wagner, 2006; Morsing et Oswald, 2009; Riccaboni et Leone, 2010). Crutzen et al. (2017) ont adopté une approche qualitative pour identifier des configurations de contrôle de la

durabilité composées de mécanismes formels et informels incluant des outils de contrôle (budget, plans d'actions etc.).

Henri et Journeault (2010) furent les premiers à développer un cadre conceptuel de l'écocontrôle fondé sur des outils de contrôle stratégiques et financiers appliqués au domaine environnemental. Au fil du temps, des auteurs en écocontrôle ont développé des concepts spécifiques à cette branche innovante du contrôle. Parmi ces auteurs, il y aurait les suivants : Marquet-Pondeville (2003); Moquet et Pezet (2006); Acquier (2007); Sautereau-Moquet (2008); Dohou-Renaud (2009); Essid (2009). Le choix des modes de contrôle utilisés dans le domaine environnemental au sein d'une organisation dépendrait de certaines variables dont les suivantes :

du type de stratégie adoptée par l'entreprise (Marquet-Pondeville, 2003), du degré d'ambiguïté des objectifs fixés (Essid, 2009), du type d'apprentissage souhaité ou constaté (Dohou-Renaud, 2009), de l'articulation entre stratégie et opérationnalisation (Acquier, 2007), ainsi que de la capacité à traduire les objectifs en instruments de gestion et à intégrer des modalités de contrôle environnemental avec d'autres dispositifs de contrôle (Moquet et Pezet, 2006; Sautereau-Moquet, 2008) (Antheaume, 2013, p. 11).

L'écocontrôle serait fondé à la fois sur le contrôle de gestion classique d'Anthony (1965, 1988) ainsi que sur le contrôle organisationnel de Simons (1987, 1990, 1994, 1995, 2000, 2005), en plus d'outils de contrôle spécifiques au domaine environnemental. Ces outils auraient comme but le déploiement efficace d'une stratégie environnementale ou d'une stratégie organisationnelle comportant un volet environnemental. Encore à l'état embryonnaire, l'écocontrôle serait perçu selon certains auteurs comme un outil de communication externe utilisé par les entreprises du secteur privé. De plus, l'écocontrôle serait composé de deux volets : le contrôle de gestion environnemental (les outils de contrôle environnemental) et la comptabilité environnementale qui serait une combinaison de la comptabilité sociale et économique. Nous ne décrirons pas la comptabilité environnementale de manière détaillée ce qui n'est pas le but visé dans ce projet de recherche. Nous nous intéressons au contrôle de gestion axé sur l'environnement et à ses outils dont la comptabilité environnementale fait partie. Soulignons simplement que la comptabilité environnementale serait perçue comme un processus de communication des bénéfices sociétaux des actions économiques dans l'esprit du développement durable et que l'intégration de pratiques « externes » durables requiert des changements « internes » notamment au niveau comptable, de la stratégie de l'organisation et des dispositifs de contrôle utilisés pour la déployer. Selon Crutzen et al. (2017, p. 1293) l'écocontrôle est constitué de : « tous les outils et systèmes que les managers développent et utilisent pour assurer formellement et informellement que les comportements et décisions de leurs employés sont cohérents avec les objectifs et stratégies de développement durable ». Ces systèmes de contrôle prennent en charge les interactions entre l'organisation (public ou privée), la société et l'environnement. Le contrôle de gestion environnemental peut également être défini de la manière suivante : « tout processus mis en place pour assurer le pilotage de l'organisation en cohérence avec sa stratégie et ses objectifs environnementaux » (Janicot, 2007, p. 50).

Tel qu'évoqué précédemment, peu d'auteurs en contrôle sont sensibilisés aux outils de contrôle utilisés dans le domaine environnemental à l'exception de Norris et O'Swyer, 2004; Henri et Journault, 2010; Moquet, 2010; Schaltegger, 2012; Gond et al. 2012. Ces auteurs s'intéressent à l'écocontrôle dans le secteur privé et non public. Crutzen et al. (2017) se sont intéressés à l'écocontrôle au sein de grandes entreprises tentant d'établir des objectifs de développement durable et donc d'adapter et d'articuler leur gouvernance externe et interne, ce qui est relativement similaire à notre contexte de recherche mais appliqué au secteur privé. Leur analyse se fonde sur les cinq types (ce qu'ils appellent *package*) de mécanismes formels et informels de contrôle identifiés par Malmi et Brown (2008) qui réduiraient la fragmentation au sein des organisations : 1) planification à court et long terme ; 2) contrôle cybernétique (budget et systèmes de mesure) ; 3) récompense et compensation ; 4) contrôle administratif (structure de la gouvernance, politiques et procédures organisationnelles ; 5) contrôle de la culture (clans, valeurs et symboles). L'approche de Malmi et Brown permet l'analyse des relations entre ces packages composés de mécanismes de contrôle formels et informels. En résumé, la plupart des travaux produits dans ce nouveau champ de contrôle s'intéresseraient à des concepts déjà existants en sciences de gestion comme le concept de Balanced Scorecard de Norton et Kaplan (1992), l'apprentissage organisationnel, les théories du contrôle traditionnel et les leviers de contrôle de Simons (1995) (Crutzen et al., 2017). De plus, ces auteurs indiquent qu'une organisation disposant d'un contrôle formel dominant disposerait d'un contrôle de la culture plus faible et réciproquement.

En vue de compléter le cadre d'écocontrôle, Antheaume (2013) propose trois cadres conceptuels fondés sur des projets politiques concurrents : 1) sans vert, normalisateur (rendre l'entreprise conforme aux normes) ; 2) vert superficiel (traduction en valeur économique) et 3) vert superficiel raisonné (actions pour l'environnement). Selon lui, les entreprises poursuivent toutes des objectifs *a priori* économiques mais les outils de contrôle utilisés varient en fonction du type d'entreprise. En outre, les principaux outils de contrôle utilisés par ces entreprises sont les suivants :

- Outils de calcul de coûts ;
- Coûts environnementaux induits ;
- *Life Cycle Costing*;
- Évaluation des coûts externes ;
- Indicateurs non-financiers ;
- Analyses de cycles de vie.

Une entreprise de type « sans vert normalisateur » utiliserait des outils spécifiques comme l'outil de calcul de coût, les coûts environnementaux induits et les indicateurs non financiers. Leur but serait uniquement de se rendre conforme aux attentes environnementales institutionnelles de l'organisation (par exemple : suivi et contrôle des normes ISO) afin de recueillir des données pouvant être ensuite communiquées aux parties prenantes. Il s'agit essentiellement d'outils de communication externe. Par opposition, une entreprise « pour l'environnement » ou encore appelée éco-centrée est fondée sur l'idée que les activités humaines doivent être centrées sur le respect des écosystèmes. Dans ce cadre, les principaux outils de contrôle utilisés sont le calcul des coûts environnementaux induits, le *Life Cycle Costing*, les indicateurs non financiers et les analyses de cycle de vie.

En résumé, les outils de contrôle utilisés qui permettent de déployer une stratégie composée d'un volet environnemental peuvent être classiques, modernes et spécifiques à l'écocontrôle. Certains des outils comme le calcul des coûts sont toutefois utilisés sur la base d'un horizon à plus long terme. Enfin, l'écocontrôle implique une plus grande variété d'acteurs en dehors des employés de l'organisation (ONG, secteur privé, société civile, etc.) et de nouvelles relations contractuelles sont créées, ce qui fait de ce contrôle un contrôle plus contemporain. Bien qu'Antheaume fasse une revue relativement exhaustive de l'écocontrôle, il n'aborde pas la question des outils de contrôle « sociaux ». Dans notre contexte, il nous semble pertinent d'analyser tous les outils du contrôle de la durabilité, c'est-à-dire à la fois économiques, sociaux et environnementaux, ce qui constitue un pré-requis dans le cadre d'une démarche transversale de prise en charge des enjeux environnementaux telle que celle promulguée par le PNUE.

2.3.3 Vers un contrôle organisationnel s'inscrivant dans un cadre économique, environnemental et sociétal

Janicot (2007) s'est intéressé à la question de la performance environnementale et sociétale. L'importance grandissante dans le secteur privé du concept de la responsabilité sociale renforce l'importance de la performance sociétale. Dans cette sous-section, nous avons vu que le contrôle stratégique y compris l'écocontrôle appelle à une considération des parties prenantes externe et interne d'une organisation. Cappelletti (2012) est lui aussi d'avis que la performance n'est plus rivée sur l'organisation uniquement (environnement interne), celle-ci adopte une vision plus élargie allant au-delà de l'organisation (son environnement externe). Pour évaluer sa performance, des indicateurs sont créés.

Ces indicateurs doivent évaluer deux types d'actions : les actions qui auront un impact à court terme et les actions qui auront un impact à plus long terme. Selon Cappelletti, les indicateurs à court terme sont des indicateurs financiers tandis que les indicateurs à long terme sont des indicateurs de création de potentiel, c'est-à-dire qui pourraient créer de la valeur à plus long terme. En outre, les indicateurs de performance durable sont à la fois de nature qualitative ou quantitative. Cette nouvelle conception de la performance rejoint celle de Boisvert (1989) qui explique que dans le contrôle de gestion traditionnel, les indicateurs sont financiers alors que dans le contrôle renouvelé, ils sont physiques. Rappelons que l'écocontrôle est une combinaison du contrôle traditionnel et moderne. Cependant, l'utilisation de plusieurs indicateurs aurait un effet néfaste sur l'organisation.

Janicot (2007) souligne qu'aujourd'hui l'information environnementale serait de plus en plus illusoire en raison de la multitude d'indicateurs environnementaux, sociaux et économiques utilisés qui ne reflètent pas toujours la complexité de la réalité et qui peuvent être interprétés de manière subjective par les entreprises. L'utilisation d'outils d'écocontrôle se fait de manière éclectique, c'est-à-dire que de nombreux critères quantitatifs et qualitatifs, physiques, biologiques, chimiques et énergétiques peuvent être mobilisés pour déterminer la performance environnementale (Christophe, 1992, Viardot, 1994, Antheaume, 1996). En outre, le fait que les entreprises disposent du choix de leur représentation complexifierait la mesure de la performance environnementale et *a fortiori* sociale en raison des définitions des unités de mesure parfois floues. Janicot (2007) distingue deux logiques dans le cadre d'outils de contrôle sociétal et environnemental au sein d'une organisation : une logique de rationalité instrumentale (choix de représentation faits par la direction de l'organisation de façon formalisée et centralisée) et de la mise en scène (conçue pour satisfaire les attentes externes). De plus, il

existe deux choix de représentativité : la complexification (représentativité) ou la simplification (réduction de la complexité).

Un des principaux défis rencontrés par les entreprises dans le cadre de l'intégration de pratiques durables serait la prise en compte des attentes des parties prenantes en matière d'évaluation environnementale et la création de représentations communes entre ces acteurs. Pour ce faire, il existerait différents niveaux d'exigence : 1) réglementaire et 2) définition des priorités opérationnelles de l'entreprise en fonction de contraintes (attente des parties prenantes, coûts des actions environnementales etc.). En résumé, des priorités opérationnelles sont développées à partir des objectifs environnementaux internes ainsi que des indicateurs de performance et à partir de ces critères de performance environnementaux globaux, vont émerger des critères d'évaluation individuels du personnel afin d'articuler la gouvernance externe à la gouvernance interne.

Pour analyser l'efficacité des outils de mesure de la performance environnementale au sein d'entreprises de grande taille, Janicot (2007) a utilisé une approche méthodologique qualitative. Ses résultats révèlent que les entreprises adoptent une logique rationaliste instrumentale fondée sur un système de mesure de la performance global (pour répondre aux attentes des parties prenantes externes) mais chacune d'elle a tenté d'adapter légèrement ses indicateurs au niveau local (pour répondre aux attentes des managers locaux), ce qui correspond à une logique de « responsabilités communes mais différenciées ». En d'autres mots, il s'agit donc d'une combinaison d'indicateurs globaux et différenciés dans une logique « intégration-différenciation ». Ce qui rend cette représentation différenciée complexe, c'est justement le défi de la création d'une représentation commune entre les acteurs locaux et ceux du siège. Enfin, tel que nous venons de l'évoquer, le choix des représentations de la performance environnementale est un choix stratégique devant être pris en compte et intégré par une organisation qui souhaite inclure un volet environnement à sa stratégie.

Les auteurs de la littérature en écocontrôle font ressortir l'importance de l'articulation de la gouvernance externe et interne d'une organisation. Cet équilibre entre la gouvernance externe et interne serait le « Saint-Graal » de la cohérence au sein d'organisations dont les activités sont déployées à travers le monde. Savall et Zardet (2003) ajoutent que la performance d'une organisation ne serait pas fatalement configurée par son environnement externe ; à l'interne, celle-ci disposerait de zones d'actions qui peuvent éventuellement (si bien gérées) constituer des réserves de performance. Leur postulat s'articule autour de l'idée qu'une organisation ne serait pas entièrement dépendante des changements de son environnement externe, certaines actions peuvent être prises en interne pour accroître sa résilience et son efficacité.

2.4 Contrôle de la structure

Davies (2017) souligne que la littérature portant sur les rôles politiques et économiques des organisations internationales est plus abondante que celle portant sur leur structure bureaucratique. Dans la littérature, le concept de bureaucratie aurait une mauvaise connotation comme le souligne Péron (2016, p. 119) : « le terme même de bureaucratie n'a jamais su s'abstraire de l'imaginaire collectif et de l'affect qui en fait une notion négativement connotée ».

2.4.1 Le gonflement bureaucratique de l'ONU

Bien qu'il n'existe pas de définition précise de ce concept, plusieurs auteurs ont proposé des définitions. Crozier (2017) présente une définition classique issue des sciences politiques. Pour lui, bureaucratie égale bureaux, hiérarchie, ordre et loi tout en faisant éventuellement appel à la participation des citoyens. Cette définition cause problème car elle relève d'un choix politique qui, en quelque sorte, force l'adhésion.

La définition de Crozier fait référence à la bureaucratie au niveau national bien que les principes de la bureaucratie classique soient applicables aux bureaucraties des organisations internationales comme l'ONU selon Barnett et Finnemore (1999). Ces derniers proposent une définition de la bureaucratie dans le contexte qui nous intéresse, celui des organisations internationales: (1999, p. 1)¹⁷ « une bureaucratie, par définition, crée des règles et donc crée du savoir [...] Ils définissent des responsabilités au niveau international, créent et définissent de nouvelles catégories d'acteurs [...] créent de nouveaux intérêts pour les acteurs [...] transfèrent des modèles d'organisation politique à travers le monde ». À partir du concept de la bureaucratie, un phénomène aurait émergé, celui de la bureaucratisation. Ce phénomène signifie la rationalisation d'une activité collective qui se traduit par le développement de « formes d'organisation des tâches et des fonctions caractérisées par l'impersonnalité, la hiérarchie et le contrôle ». Nous sommes bien sur le contrôle de la structure, c'est-à-dire l'organisation du gouvernement interne d'une organisation par l'élaboration de règles objectives dirigeant les actions des acteurs. Il existe trois principaux courants de pensée de la bureaucratie selon Crozier (2017): le courant rationaliste de Max Weber, le courant empiriste (analyse des dysfonctionnements de la bureaucratie) de Robert Merton et le courant néo-rationaliste (analyse des relations entre dirigeants et dirigés) d'Herbert Simon. Weber est le fondateur de la théorie

-

¹⁷ Traduit de l'anglais par l'auteure.

bureaucratique. Il présente un idéal type de la bureaucratie fondé sur trois éléments de contrôle social : un cadre légal, la rationalité et la hiérarchie. Selon lui, « le type le plus pur de domination légale est la domination par le moyen de la direction administrative bureaucratique » comme le rapportent Tessier et Tellier (1990, p. 27). Cette bureaucratie administrative est caractérisée selon Weber par la détention du pouvoir qui se fait de manière légale soit par élection ou succession légale. La structure est composée de fonctionnaires individuels qui n'obéissent qu'à leurs devoirs et objectifs dans un cadre hiérarchique solidement établi. Cet idéal-type de la bureaucratie aurait émergé suite au désenchantement de la société moderne qui s'opposait au contrôle de type charismatique ou patrimonial des sociétés traditionnelles (Crozier, 2017). Elle possède les caractéristiques suivantes :

- Continuité :
- Existence d'un système hiérarchique des fonctions ;
- Séparation complète entre vie privée et fonction des acteurs ;
- Existence de règles et procédures écrites ;
- Spécialisation des agents (les postes seraient définis en fonction d'un contrat et d'un processus de sélection ouvert fondé sur les qualifications des candidats [diplômes obtenus]) (Tessier et Tellier, 1990).

Les acteurs de l'organisation seraient soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle rigoureux cherchant à rendre les actions des acteurs prévisibles par le biais de normes sociales neutres critiquées par Foucault (1975) qui reconstruit la conception de l'État avec la création du concept de gouvernementalité (un mode d'exercice du pouvoir par la gestion des conduites humaines). Lequel va au-delà du pouvoir souverain exercé par l'État de Weber (l'idéal-type de la bureaucratie rationnelle et légale) qui est établi par la loi. Il implique un consentement des citoyens et une volonté de leur part d'être gouvernés. Ainsi, la domination légale de Weber serait fragilisée par l'évolution constante de l'environnement ce qui, selon plusieurs auteurs tels que Simon (1958), Mintzberg (1973) et Crozier (1977), comme le citent Barabel et Meier (2010), démontre que la bureaucratie a ses limites. Merton (1936) cité par Crozier (2017) dans le cadre du courant empiriste, s'est intéressé aux conséquences inattendues d'une action dirigée vers un but précis. Il explique que les comportements ritualistes rigides ne permettent plus aux bureaucraties de réaliser leurs missions comme le rapporte Péron (2016). Les comportements humains génèreraient de l'incertitude au sein des bureaucraties comme le souligne Crozier (2017), une incertitude qui n'est pas prise en compte dans la structure bureaucratique wébérienne.

La théorie néo-rationaliste remet en cause le modèle rationaliste. Elle se fonde sur une vision renouvelée de la place de l'acteur et du pouvoir au sein d'une bureaucratie. Ce courant

est marqué par Herbert Simon qui introduit le concept de la rationalité limitée. Selon lui, l'homme ne peut parvenir à la rationalité absolue en raison de problèmes d'ordre cognitif et en raison du coût d'accès à l'information. Dans ce même courant de pensée, Crozier (2017) propose une nouvelle définition de la bureaucratie : « une organisation qui ne peut ni se corriger facilement en fonction de ses erreurs, ni innover ou s'adapter sans crise aux transformations de son environnement ». En outre, Crozier (1963) introduit une nouvelle notion, celle du phénomène bureaucratique dans lequel il observe d'un point de vue microsocial comment les individus construisent des régulations durables au sein d'un système comme le rapporte Martin (2012). Ce phénomène fait également référence à un cercle vicieux bureaucratique consistant à produire plus de règles, plus de procédures, ce qui donnerait place à l'émergence de zones d'incertitude dans lesquelles se produisent des luttes de pouvoir entre acteurs (Péron, 2016).

De manière générale, la littérature portant sur la bureaucratie se concentre aujourd'hui principalement sur son manque d'efficacité et sur l'inadaptation de l'idéal-type bureaucratique de Weber. Les auteurs qui abordent la question de l'efficacité de la bureaucratie font référence à deux éléments principaux : son opacité et son manque de démocratie. Les deux principaux auteurs qui se sont intéressés aux pathologies bureaucratiques de l'ONU sont Barnett et Finnemore (1999). Selon eux, ce qui rendrait des organisations internationales influentes comme l'ONU serait paradoxalement ce qui les affaiblit, c'est-à-dire leur capacité à créer des règles et des connaissances sociales. Tout comme Merton (1936), Barnett et Finnemore affirment que des règles trop rigides au sein d'une organisation peuvent empêcher la réalisation efficace de leurs missions. Pour ces mêmes raisons, la bureaucratie onusienne serait qualifiée de « bureaucratie lourde » (Boniface, 2016) et celle-ci continue de s'alourdir en l'absence d'un processus formel d'expansion du système onusien. Cette expansion enchevêtrée au sein de l'ONU crée un nombre croissant de dysfonctionnements internes, ce qui affecterait l'efficacité de l'ONU qui est en train de perdre la confiance de plusieurs de ses États membres (Norris, 2008).

Plusieurs auteurs qualifient la structure de contrôle de l'ONU de wébérienne (Barnett et Finnemore, 1999; Davies, 2017). Elle serait inadaptée à ses missions et produirait des résultats non désirés et mêmes autodestructeurs sans punition ou démantèlement. Barnett et Finnemore ont développé une typologie des dysfonctionnements possibles attribuables à la fois à des facteurs de gouvernance externes et internes d'une organisation internationale comme l'ONU. La pertinence de leur analyse sociologique ne fait pas l'unanimité au sein de la littérature. Celle-ci a été critiquée par Ambrossetti (2009) qui leur reproche d'appliquer la sociolo-

gie wébérienne sur le plan international trop rapidement en systémisant ce qu'il appelle une « boîte à outil » universitaire tandis que selon Johnson (2005), l'approche de Barnett et Finnemore est pertinente pour le développement du champ des organisations internationales comme l'ONU. Selon Barnett et Finnemore (1999) la création des bureaucraties internationales est paradoxale. D'une part, alors qu'elles sont créées pour accroître l'efficacité des actions collectives sur le plan international, elles s'avèrent inefficaces et d'autre part alors qu'elles sont créées dans un but d'intérêt général, elles tournent le dos aux besoins des citoyens que la bureaucratie est censée servir. Ce phénomène s'expliquerait à travers les décisions qui y sont prises. Au sein d'un gouvernement, les décisions ne sont pas le résultat d'un choix rationnel mais plutôt politique (négociation entre acteurs se situant dans une position hiérarchique supérieure au sein du gouvernement).

La prise de décision serait donc marquée par des négociations politiques, des jeux de pouvoir, des décisions privilégiant les intérêts d'une minorité des membres de l'organisation au détriment de l'intérêt général. En plus de ces particularités, l'ONU poursuit des buts différents des autres organisations. Conformément au modèle de la politique mondiale, des bureaucraties comme l'ONU seraient à la recherche d'une légitimité symbolique plutôt qu'à la recherche d'actions efficientes dans l'accomplissement de leurs objectifs. De plus, les bureaucraties se spécialisent et se compartimentent en raison de la contrainte du temps et du besoin d'une grande variété d'expertise, ce qui peut créer des sous-cultures différentes de la culture générale de l'organisation posant des freins à la convergence des buts et objectifs au sein de celle-ci. En outre, Barnett et Finnemore (1999, p. 13)¹⁸ ont identifié cinq mécanismes qui permettent la reproduction d'une pathologie au sein d'une organisation :

- 1. Irrationalité de la rationalité ;
- **2.** Universalisme ;
- 3. Normalisation de la déviance ;
- **4.** Isolement organisationnel;
- 5. Contestation culturelle.

L'irrationalité de la rationalité signifie que les règles deviennent une fin en soi plutôt qu'un moyen. Le second mécanisme fait référence à la prise en compte de plusieurs contextes locaux à la fois. L'ONU doit développer des règles universelles qui sont inattentives aux contextes nationaux spécifiques selon Barnett et Finnemore. Il s'agit d'un point de vue partagé par Davies (2017) qui affirme que le caractère multinational des organisations comme l'ONU

¹⁸ Traduction de l'anglais par l'auteure.

nécessite une prise en compte de tous les points de vue, ce qui est à l'origine de problèmes administratifs et du manque d'accountability de l'ONU qui appartient à tout le monde et donc personne comme le souligne Davies, d'où l'importance de l'évaluation de la performance. Les programmes onusiens seraient plus difficiles à évaluer que les projets composés d'une structure, d'un investissement et d'objectifs de formation. Ceux-ci n'ont pas de référence sur lesquelles ils peuvent être évalués. C'est pourquoi certaines organisations onusiennes comme l'UNICEF ont décidé de rendre leurs services sous la forme de projets plus facilement mesurables. La survie de ces organisations dépend de la vente de leurs produits (services) et par conséquent l'image que se fait le public de l'organisation et de la valeur qu'elle crée est fondamentale. Cet exemple montre bien qu'elles sont soumises à une logique corporative. Dans le cadre du troisième mécanisme, les organisations, dans un environnement changeant, vont parfois légèrement dévier leurs règles, une déviation qui au fil du temps peut se normaliser. Le quatrième mécanisme fait référence au fait que certaines organisations sont isolées et ne reçoivent pas de feedback relatif à leur performance, ce qui mène à un décalage entre les résultats réels sur le terrain et les valeurs et missions promulguées par l'ONU.

De plus, l'ONU est composée de différentes organisations internationales qui sont toutes soumises à certains facteurs comme l'influence de leur environnement externe et la composition de leurs employés en fonction de leur expertise, ce qui peut altérer leur culture organisationnelle. La recherche d'une culture organisationnelle homogène au sein d'un système hétérogène est un défi pour l'ONU. Le contrôle organisationnel serait toujours incomplet au sein d'une bureaucratie où règne à la fois une recherche d'autonomie et des batailles entre divisions concernant l'allocation du budget.

Pour mieux comprendre les problèmes de la bureaucratisation onusienne, nous prendrons l'exemple de l'émergence de la bureaucratie au sein du gouvernement américain, phénomène qui a été analysé par James Wilson (2003) et qui comporte certaines similarités avec la bureaucratie onusienne bien que cette dernière se situe au niveau supranational. Au XIX siècle, le gouvernement américain était relativement de petite taille. Au fil du temps, les départements se développèrent et leurs mandats devinrent plus vastes et ce, particulièrement après la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, le gouvernement américain se développa selon une logique clientéliste.

Le même phénomène a été observé au sein des Nations Unies (Courrier international, 2014). Ces bureaucraties seraient caractérisées par ce qu'on appelle le phénomène de *self-perpetuating agencies*, c'est-à-dire que ces bureaucraties clientélistes sont à la recherche continuelle de clients pour assurer leur survie. Un des problèmes de la bureaucratie clientéliste

serait lié à un apparent conflit entre les intérêts collectifs de la population que le gouvernement est censé servir et l'intérêt réel de membres de la bureaucratie. Cette recherche continuelle de fonds se ferait au détriment des questions d'efficacité au sein de cette bureaucratie clientéliste. Ainsi, ces agences gouvernementales formeraient des coalitions qui se partageraient des gains au détriment de la population ce qui contredit la raison d'être d'un gouvernement et ressemble au paradoxe évoqué par Barnett et Finnemore (1999).

En théorie, un gouvernement démocratique est chargé de développer et de piloter la mise en œuvre de politiques décidées par les dirigeants politiques qui ont été élus par les citoyens lors d'élections démocratiques dans le pays. Les dirigeants sont également chargés de mettre en œuvre ces politiques au plus faible coût conformément à la logique financière traditionnelle. En pratique, des problèmes tels que le manque ou la divergence des motivations des bureaucrates compromettent l'efficacité de la bureaucratie (Brooks et Miljan, 2003), un problème qui ferait partie du courant de pensée empiriste de la bureaucratie intégrant le facteur humain, source d'imprévisibilité.

Comme le rapporte Oben (2003), la motivation est en lien avec l'anticipation d'une récompense qui peut être d'ordre financière, sociale ou comportementale et que l'accomplissement va lui fournir. Contrairement aux facteurs de motivation que l'on peut retrouver dans le secteur privé qui sont principalement de nature économique, les motivations des employés de la fonction publique internationale sont d'une nature différente notamment politique. Les bureaucrates du secteur public international ne bénéficient pas de bonus en fonction de leur productivité; leur vocation n'est pas de produire des profits, mais d'être au service des pays membres. Leur motivation serait plus liée à l'emploi en lui-même (potentielle promotion, salaire compétitif, prestige lié à l'emploi, acquisition de pouvoir politique, etc.), un point de vue partagé par Balint et al. (2009) qui précisent que les motivations des employés de l'ONU sont liées à l'emploi en soi et à la possibilité d'obtenir des promotions ainsi que des gratifications de nature non lucrative comme la reconnaissance pour leur service exceptionnel. En outre, tout comme les employés du secteur public au niveau national, les employés de l'ONU seraient engagés dans des comportements de recherche de rente, une rente cependant d'une autre nature (promotion, acquisition d'un emploi stable, etc.). Nous reviendrons sur la question des valeurs, de la motivation et de la performance du personnel de l'ONU dans la prochaine sous-section lorsque nous aborderons la question des politiques des ressources humaines.

Un autre problème de la bureaucratie onusienne serait lié à son manque de pouvoir autoritaire qui affecterait sa capacité à embaucher ou à congédier des employés, ce qui limiterait

son efficacité et serait un environnement plus propice à la prise du pouvoir spontanée par certains fonctionnaires. Feuer (2007) met en évidence un paradoxe : l'ONU chercherait à garder son rôle d'autorité en demeurant un vecteur d'idées créatives et morales mais paradoxalement éprouve de nombreuses pathologies internes qui sont en contradiction avec cette fonction. Bertrand (1985), ancien membre et président du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies fait référence au phénomène de gonflement bureaucratique de l'ONU et explique que les fonctionnaires internationaux ont usurpé le pouvoir qui devrait être normalement entre les mains des hommes politiques et qu'ils gèrent l'Organisation non pas pour l'intérêt commun mais plutôt dans leur propre intérêt, ce qui mène à une mauvaise gestion des dépenses, un doublage des emplois et enfin à un manque global d'efficacité.

Conscient des faiblesses de la bureaucratie onusienne qui n'a pratiquement pas changé depuis la création de l'Organisation, l'actuel Secrétaire général António Guterres (Centre d'actualités de l'ONU, 2016a) a exprimé sa volonté de réformer l'ONU. L'Organisation, depuis une décennie et selon le rapport du Secrétaire général de 2016, a déjà commencé à moderniser la bureaucratie onusienne en misant sur les nouvelles technologies, en intégrant un système de gestion intégré appelé *Umoja* en vue de normaliser et automatiser toutes les procédures dans l'ensemble du système onusien et en misant sur la création de partenariats. Nous verrons si ces démarches sont suffisantes dans le chapitre 4 de ce projet de recherche. Les problèmes de structure que nous avons identifiés dans cette section sont les suivants :

- o Bureaucratie lourde :
- o Ressources financières limitées et imprévisibles ;
- O Système d'évaluation fondé sur des critères flous ;
- o Clientélisme;
- Problèmes liés aux comportements des fonctionnaires internationaux;
- O Présence d'incohérences dans le système de justice interne ;
- Manque de coordination et d'autorité.

La question de la réforme du gouvernement interne du système des Nations Unies ne date pas d'hier. Au fil du temps les entités se sont multipliées ce qui a mené à des duplications de rôles et de responsabilités au sein du système des Nations Unies (Schwartzberg, 2013). L'ONU créa en 1994 un Bureau de contrôle interne des Nations Unies qui procède de façon relativement régulière à des évaluations des activités et des procédures administratives en son sein. Mais comme l'Organisation se serait inspirée de pratiques managériales issues du secteur privé, celles-ci s'avèrent inadaptées à son mandat (de Senarclens, 2001). Selon Weiss (2017), ce manque d'efficacité serait dû aux objectifs trop visionnaires de l'ONU comparati-

vement aux capacités des pays membres, aux ressources insuffisantes de l'Organisation et à la faiblesse de son personnel. Selon Davies (2017), la perte de confiance envers les organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU proviendrait du sentiment généralisé qu'elles sont composées de bureaucraties impersonnelles qui devraient être mieux évaluées en fonction de leurs objectifs. Celle-ci serait actuellement fondée sur un modèle hiérarchique dépourvu de standards de performance.

2.4.2 Des configurations stratégies/structure/contrôle en évolution

Plusieurs auteurs ont proposé des configurations stratégie/contrôle. Ces configurations ont évolué à travers le temps. Aoki (1990, 2006) a présenté des configurations fondées sur la théorie de la contingence. Cet auteur a identifié deux modèles d'organisation en prenant l'exemple des modèles organisationnels japonais et américains. Il appelle ces modèles, les modèles A et J. Le modèle A (américain) s'apparente au modèle classique et est caractérisé par une séparation hiérarchique des tâches et des fonctions. Le modèle J (japonais) s'apparente au modèle moderne et est caractérisé par une coordination faite de manière horizontale et des plans réalisés par le haut de la pyramide qui sont constitués dans un cadre incitatif et de partage d'information. Selon sa thèse, le modèle A s'adapte mieux à des contextes stables ou turbulents tandis que le modèle J s'adapte mieux dans des contextes de changements organisationnels fréquents comme le rappelle Piotet (1992).

Un autre théoricien de la contingence, Chandler (1962, 1989) a développé une analyse structurelle de l'organisation visant aussi à démontrer que la structure de l'organisation n'est pas indépendante de son environnement (cf. Piotet [1992]). D'autres auteurs tels que Sainsaulieu et Segrestin (1986), dans l'esprit de l'école moderne des relations humaines, analysent les organisations sous un angle sociologique c'est-à-dire qu'au lieu d'observer une organisation sous ses aspects techniques, elle est considérée comme un lieu (un système social dont la dynamique est complexe) où se produisent des interactions sociales (ressources humaines, capacité d'action collective, aptitude à négocier). Toujours dans le courant de pensée des relations humaines, Mintzberg (1988) a identifié six configurations organisationnelles basées sur des stratégies spécifiques : 1) entrepreneuriale, 2) mécaniste, 3) professionnelle, 4) divisionnaire, 5) missionnaire et 6) innovatrice. Il distingue les différentes formes de pouvoir selon la stratégie adoptée (centralisée ou décentralisée), ce qui donne sa forme à l'organisation comme le rapportent Malo et Vézina (2003). L'ONU et le PNUE sont des organisations atypiques qui ne peuvent pas être représentées par une seule de ces configurations, mais plutôt par une combinaison de plusieurs d'entre elles telles que les organisations mécanistes, professionnelles, di-

visionnaires et missionnaires. De surcroît, les configurations stratégie/structure du PNUE ressembleraient aussi au modèle hiérarchique américain d'Aoki issu de l'école classique comme nous le verrons plus loin dans ce projet de recherche. Les outils de contrôle utilisés vont varier en fonction des types de configurations de Mintzberg (1983).

Dans cette sous-section, nous avons vu que plusieurs auteurs se sont intéressés au manque d'efficacité de la bureaucratie et plus spécifiquement de la bureaucratie onusienne comme Barnett et Finnemore (1999). Ils affirment que celle-ci est inadaptée et doit être réformée à l'interne. Nous nous intéresserons dans la prochaine sous-section au gouvernement interne de l'ONU et du PNUE. Nous verrons dans la prochaine sous-section que les systèmes de contrôle de l'ONU ne sont pas identiques à ceux d'autres organisations comme des multinationales. Celle-ci dispose de dispositifs de contrôle uniques et adaptés à sa vocation universelle. Cette unicité se reflète notamment dans ses politiques des ressources humaines. Comme nous le verrons dans la prochaine sous-section (2.5), la question des ressources humaines ne peut en effet être isolée des questions structurelles.

2.5 Politiques des ressources humaines

2.5.1 Principes généraux

Les politiques des ressources humaines de l'ONU se fondent sur des principes universels inscrits dans la Charte constitutive de l'Organisation (Klee, 1979) aux articles 8, 97, 100, 101 et 105. En supplément de la Charte, un texte fut approuvé en 1952 par l'AG intitulé : « Statut du personnel » contenant les droits et obligations du personnel. Les politiques des ressources humaines des Nations Unies sont complexes et il n'y a qu'un nombre limité d'auteurs au sein de la littérature qui se sont intéressés à celles-ci (Davies, 2017 ; Klee, 1979 ; T. Slater, 1983 ; T. Slater, 1992 ; Udom, 2003). Selon Udom (2003), pour assurer l'efficacité de l'Organisation, une compréhension de son fonctionnement *in house* et notamment de ses politiques des ressources humaines est fondamentale. Bien que l'administration du personnel des Nations Unies comporte des fonctions similaires à celles que l'on peut retrouver dans le secteur public au niveau national ou dans le secteur privé, les politiques des ressources humaines de l'ONU et les défis auxquels l'Organisation est confrontée sont uniques.

Contrairement à une multinationale, la majorité des employés professionnels de l'ONU seraient des expatriés. L'ONU est aujourd'hui composée de 44 000 personnes dont 60% travaillent sur le terrain. Ces employés sont répartis dans plus de 140 pays. En outre, l'Organisation est composée d'un large réseau d'offices régionaux et est localisée dans plus

de 600 endroits à travers le monde appelés *duty stations*. De plus, contrairement à une entreprise ou à un État, l'ONU est composée d'une grande diversité culturelle. L'ONU étant la première organisation internationale à vocation universelle après la Ligue des Nations, elle ne peut se fonder sur aucune expérience précédente comparativement aux administrations nationales.

Selon Slater (1992) les objectifs d'une organisation internationale à vocation universelle se réaliseraient plus facilement lorsque la main d'œuvre possède des compétences techniques et des valeurs qui sont alignées à la culture organisationnelle, cette idée correspond au levier de contrôle des croyances de Simon (1994) et est également en phase avec la théorie des métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008). Au sein de l'ONU, les responsabilités dans le domaine des ressources humaines sont réparties entre le siège social et les bureaux des différents duty stations. Le siège social à New York aurait comme principale responsabilité la formulation des politiques de gestion du personnel (Klee, 1979). Les offices décentralisés assument des tâches liées au recrutement, au service administratif et à la supervision.

Les politiques des ressources humaines de l'ONU seraient fondées sur des caractéristiques « unifiantes », c'est-à-dire qu'elles unissent tous les membres de l'Organisation eu égard à leur localisation géographique : internationalisme/universalité, compétence et intégrité, allégeance et loyauté, impartialité, indépendance de penser et d'action, continuité/permanence, accountability/transparence, égalité des genres (T. Slater, L'universalité et l'impartialité constituent deux piliers importants à la vue de la fragmentation des modes de pensée et de langage au niveau mondial. L'universalité signifie l'acceptation de tous les employés, eu égard à la diversité religieuse, culturelle, linguistique, politique, économique ou sociale. Jusque dans les années 70, les fonctionnaires étaient principalement occidentaux et suite à la décolonisation, cette dynamique a changé pour répondre aux pressions croissantes exercées par les pays en développement (de Senarclens, 2001). L'ONU cherche aujourd'hui à assurer une distribution géographique des employés qui soit équitable conformément au principe de l'universalité, une répartition qui n'est pas toujours respectée en pratique. En outre, l'Organisation privilégie le savoir de plusieurs langues pour accroître la tolérance du personnel face aux autres cultures (T. Slater, 1992). Conformément au principe d'impartialité, les employés de l'ONU sont tenus de ne suivre les instructions d'aucun gouvernement en-dehors de l'Organisation. Tous les employés de l'ONU doivent délaisser leur sentiment national lors de leur entrée en fonction et doivent également renoncer à leur participation dans un parti politique. Pourtant, Slater (1992) et Udom (2003) soulignent que les pays membres, principaux décideurs et contributeurs financiers, cherchent continuellement à exercer une influence sur l'organisation, une influence pouvant affecter l'impartialité des fonctionnaires internationaux. Les pays membres utilisent deux outils d'influence : le *lobbying* « paroissial » et le cryonisme. La première pratique représente une sollicitation de la part d'un fonctionnaire qui demande l'assistance de son gouvernement pour faire pression en vue de l'obtention d'une promotion ou de meilleures conditions d'emploi. La seconde pratique implique l'obéissance d'une organisation onusienne à un pays membre en échange de contributions financières. Cette pratique serait utilisée par les pays membres pour la nomination de hauts fonctionnaires.

Slater (1992) et Udom (2003) sont d'avis que les pratiques de gestion du personnel font de l'ONU une organisation unique. Contrairement à un système national unifié par une histoire, des normes culturelles et des méthodes de travail semblables, le système des Nations Unies ne possède pas un tel précédent. À leur arrivée au sein de l'Organisation, un temps considérable doit être consacré par chaque employé pour comprendre le programme pour lequel il travaille y compris la structure et les méthodes de travail qui sont mises en œuvre. Cette acquisition de connaissances est de la responsabilité individuelle des fonctionnaires tel qu'inscrit dans les instructions administratives de l'ONU (2010). Pour assurer la pérennité de la mémoire organisationnelle de l'ONU, le transfert de connaissance aux nouveaux employés serait particulièrement important au sein de l'ONU car il n'existe pas d'école formant les fonctionnaires onusiens (Udom, 2003). Les fondateurs de l'ONU avaient comme but de créer une administration mondiale stable et symbolisant la continuité. Ce serait cette mémoire institutionnelle qui assurerait la pérennité de l'organisation. L'un des principaux freins à la permanence serait le turnover élevé du personnel : « la continuité au niveau du personnel est essentielle pour préserver la mémoire institutionnelle et plus de ressources peuvent être investies dans la mise en œuvre du programme » (T. Slater, 1992, p. 388)¹⁹. La stabilité du personnel permettrait d'éviter que de nouveaux employés supportés par leur gouvernement national soient soumis à leur influence. Udom (2003) compare le turnover élevé du personnel à « une librairie qui brûle » et explique que pour résoudre ce problème, il faudrait assurer une plus grande sécurité d'emploi au sein de l'ONU, une sécurité qui est actuellement fragilisée. Au niveau de la compétence et de l'intégrité, compte tenu de la complexité des activités de l'ONU, ces deux qualités sont des facteurs clés de succès. Les principes de l'allégeance et de la loyauté signifient que les membres s'engagent à respecter les instructions de l'Organisation uniquement et non celles des pays membres. Il s'agirait là de conditions sine qua non à

¹⁹ Traduit de l'anglais par l'auteure.

l'emploi au sein de l'ONU, c'est ce qu'Odum appelle un « esprit supranational ». Le fonctionnaire, dans certains cas spécifiques, peut bénéficier d'une immunité juridique pour mener à bien ses fonctions mais non à des fins personnelles.

Selon Davies (2017) le fait que les institutions internationales comme l'ONU soient gérées en-dehors des lois nationales pour assurer l'impartialité de l'Organisation, serait perçu de manière négative par le public notamment en raison des salaires élevés des fonctionnaires internationaux qui sont exemptés d'impôt. Ces privilèges doivent être utilisés parcimonieusement par les employés permanents de l'ONU et sont à usage uniquement professionnel pour l'intérêt de l'Organisation (T. Slater, 1992). L'accountability et la transparence impliquent que le fonctionnaire doit gérer judicieusement ses ressources et celles-ci peuvent faire l'objet d'un examen de la part de ses supérieurs immédiats ou dans le cadre d'un audit. Selon Odum (2003), les critiques continuelles du public sont un appel à une plus grande transparence.

Enfin, auparavant l'ONU était composée principalement d'hommes, les femmes étaient moins disposées à l'expatriation pour des raisons personnelles notamment familiales, une problématique aujourd'hui prise en charge par l'ONU. De plus, l'une des principales particularités des politiques des ressources humaines de l'ONU est justement qu'un fonctionnaire international peut être assigné n'importe où dans le monde pour l'intérêt de l'Organisation et il doit en principe accepter ces mandats qui peuvent exiger sa relocalisation (T. Slater, 1992).

2.5.2 Système de justice interne

Les actions des membres de l'ONU sont régulées par des règles inscrites dans sa Charte qui constitue son droit interne (G. Fischer, 1955). Au sein de l'organisation, il existe un ensemble de valeurs et de codes de conduites qui doivent être respectés par les employés de l'ONU (2017ac). Ces règles ne sont que rarement sanctionnées en pratique lorsqu'elles ne sont pas respectées selon Izambert (2003). Radi (2008) affirme que le système de justice interne des Nations Unies ne répond pas aux standards internationaux de protection des droits de l'homme, il doit être profondément restructuré car il s'avère coûteux et inefficace et le personnel de l'ONU n'a plus confiance en ce système.

Ce système est constitué de dispositifs qui ont été mis en œuvre par l'Organisation pour que les fonctionnaires puissent contester une décision administrative qui touche aux conditions d'emploi fixées par la Charte des Nations Unies et aux règlements. Ces règles, comme le souligne Radi (2008, p. 308) ont été élaborées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et constituent le « régime commun des Nations Unies », c'est-à-dire

qu'elles sont appliquées par presque l'ensemble du système des Nations Unies y compris les institutions spécialisées.

Le contentieux au sein de la fonction publique internationale reposerait sur des procédures formelles et informelles. Les procédures informelles consistent à régler à l'amiable des différents tandis que des procédures formelles impliquent un recours administratif et juridictionnel si les procédures informelles échouent. Radi (2008) note que des changements ont été apportés en 2007-2008 lors de la 62^e session de l'AG, le Secrétaire général des Nations Unies s'est prononcé en faveur d'un élargissement de la portée du système de contentieux de l'ONU incluant le personnel non fonctionnaire étant au service de l'Organisation et bénéficiant d'un contrat. En outre, des services de représentation légale seraient également aujourd'hui offerts aux fonctionnaires. Cependant, le coût de cette assistance juridique et la charge de travail qui en découle dissuaderaient les fonctionnaires d'y avoir recours.

Dans le cadre d'une réforme du système de justice interne effectuée en 2007, l'ONU décida de prioriser l'*Ombudsman* qui est par définition « une institution chargée de contrôler en toute indépendance l'action de l'administration en vue de mettre fin à un conflit d'intérêts impliquant administration(s) et citoyen(s), par un pouvoir de recommandation et de proposition de réforme sans force coercitive » (Bousta, 2007, p. 397). Dans le contexte de l'ONU, l'*Ombudsman* s'intéresse aux conflits d'intérêts entre des organes onusiens et leurs employés. L'ONU encourage ses fonctionnaires à avoir recours à des procédures non formelles pour régler des litiges (Radi, 2008) et depuis 2007, le bureau de l'*Ombudsman* offrirait au personnel des Nations Unies un service de médiation formel.

Le système formel d'administration de la justice est composé de deux procédures : une procédure administrative et juridictionnelle. Un fonctionnaire ne peut avoir recours à la procédure juridictionnelle s'il n'a pas eu d'abord recours à la procédure administrative conformément à l'article 7 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies (TANU). Le TANU est une organisation indépendante constituée de juristes qui reçoivent des plaintes pour inobservation des contrats ou des conditions d'emploi des fonctionnaires de l'ONU et les plaintes relatives aux fonds de pension (ONU, 2017ad). La procédure administrative comporte deux étapes : le fonctionnaire peut demander le réexamen d'une décision au Secrétaire général qui émettra un avis. Si la requête du fonctionnaire est refusée, ce dernier peut faire une requête de saisine au TANU. Cette requête peut être faite par le biais de deux organes : la commission paritaire de recours pour toute question administrative et le comité paritaire de discipline en ce qui a trait à des mesures disciplinaires. Ces deux organes sont formés de membres du personnel élus et de membres désignés par le Secrétaire général de l'ONU. Ces deux organes des par le Secrétaire général de l'ONU. Ces deux organes des par le Secrétaire général de l'ONU.

ganes ont comme but de conseiller le Secrétaire général dans son pouvoir discrétionnaire qui fait l'objet de critiques. Les requêtes faites au TANU peuvent soit annuler la décision contestée ou obliger son exécution. Dans certains cas exceptionnels, le Secrétaire général peut décider de verser une indemnité.

En 2007, deux nouveaux organes administratifs furent créés : le Conseil de justice interne (formule des recommandations concernant la désignation de juges) et un bureau de l'administration de la justice qui coordonne le système d'administration de la justice de l'ONU. De plus, un double niveau de juridiction fut créé : un tribunal du contentieux administratif de l'ONU et un Tribunal d'appel de l'ONU. Le deuxième organe juridique rend des décisions qui ont une force obligatoire. L'avantage de ce double degré de juridiction est d'assurer un plus haut niveau d'accountability des décisions prises par les juges (Radi, 2008). En résumé, contrairement aux employés d'une entreprise qui peuvent avoir recours à des instances juridiques indépendantes, le système de justice de l'ONU est géré au sein de l'Organisation et malgré sa réforme en 2007, les procédures demeurent longues et parfois onéreuses.

2.5.3 Politiques de compensation

2.5.3.1 Les principes Noblemaire et Fleming

Les politiques des ressources humaines sont fondées sur trois éléments : 1) attirer des talents issus de tous les pays membres, 2) retenir les talents ; 3) assigner des talents de différentes nationalités dans différents pays (*duty stations*) en leur offrant un même traitement (T. Slater, 1992). Contrairement à une multinationale, l'ONU n'a pas une base nationale spécifique. Il y a un siège des Nations Unies à New York aux États-Unis et la plus importante concentration d'agences spécialisées se trouverait à Genève en Suisse mais l'ONU n'est fondée sur aucun gouvernement national, c'est une instance qui justement regroupe tous les gouvernements de la planète autour de thématiques spécifiques.

En outre, le système de compensation de l'ONU serait fondé sur deux principes : « Noblemaire » et « Fleming ». Le principe « Noblemaire » concerne les fonctionnaires de catégorie professionnelle tandis que le principe « Fleming » concerne les fonctionnaires offrant des services. La fixation des salaires des fonctionnaires et des conditions d'emploi fut l'un des principaux défis de l'ONU. Lors de l'élaboration de ces principes sur lesquels se fonde la fixation de salaire (Udom, 2003) il y aurait eu un consensus sur l'importance d'offrir des conditions de travail intéressantes pour attirer du personnel. Ces deux principes ont comme but

d'assurer que les salaires des employés de l'ONU demeurent compétitifs. Selon le principe Noblemaire, les salaires offerts aux employés professionnels doivent être compétitifs et pour fixer les salaires, l'ONU se fonde sur les plus hauts salaires offerts au niveau national. L'ONU a également un point de référence, il s'agit des salaires au sein des services publics aux États-Unis. L'ONU (2009) justifie ses salaires élevés pour trois raisons : 1) la grande majorité des employés de l'ONU sont des expatriés, 2) les carrières au sein de l'ONU sont plus courtes en raison de l'âge moyen plus élevé des employés, 3) il y a moins de possibilités de promotion au sein du système des Nations Unies.

Les salaires élevés des fonctionnaires font néanmoins l'objet de critiques et les employés de l'ONU sont souvent perçus comme « surpayés », « sous-employés » et « surprotégés », une perception qui serait due selon Udom (2003) à un manque de connaissance de la consistance d'un emploi au sein de l'Organisation. Selon l'auteur, ceux qui connaissent la complexité et les problèmes associés à l'accomplissement d'un mandat à l'international ne partagent pas la même opinion. En outre, il est de la responsabilité de la CFPI de faire des ajustements de postes annuellement pour prendre en compte le pouvoir d'achat au niveau national comparativement à la ville de New York. Selon le principe Fleming, les salaires des fonctionnaires offrant des services devraient être équivalents sinon supérieurs aux emplois les plus hauts pour une même fonction au niveau national. Selon Slater (1992) certains auteurs affirment que le principe de Noblemaire devrait être revu pour prendre en compte les salaires offerts dans le secteur privé qui sont très compétitifs. Le salaire net d'un employé serait basé sur trois éléments : 1) salaire brut ajusté en fonction de celui des États-Unis, 2) marge offerte aux expatriés 3) ajustement du salaire en fonction du coût de la vie. Les fonctionnaires de l'ONU bénéficieraient également de nombreux bénéfices. Les prestations offertes par l'ONU (2017z) incluent :

- l'allocation-logement ;
- l'indemnité pour charges de famille ;
- le remboursement de frais de voyage lorsqu'un employé change de lieu d'affectation;
- la prime d'affectation pour aider à faire face aux dépenses liées à une arrivée dans un lieu d'affectation ;
- l'indemnité pour frais d'études ;
- la prime de sujétion (offert aux fonctionnaires aux endroits disposant de restrictions concernant la présence de la famille);
- la prime de risque et congé de détente (dans des lieux où les conditions sont stressantes).

Ces avantages sont semblables à ceux perçus par des employés de multinationales dans le secteur privé (frais de déménagement, bourses d'étude pour les enfants ou pour l'employé, subvention au logement) (T. Slater, 1992). Ces avantages seraient utilisés en tant que facteur de motivation pour les employés de l'ONU. De plus, les employés de l'ONU étant expatriés ont droit chaque 24 mois à un congé payé par l'Organisation dans leur pays d'origine. L'ONU disposerait également d'un système de pension. Contrairement au secteur privé qui recrute généralement à un jeune âge ses employés qui ne peuvent bénéficier d'une retraite convenable qu'après une trentaine d'années de service, l'ONU recrute ses employés en milieu de carrière et les retraites se prennent vers l'âge de 62 ans. Les fonctionnaires reçoivent une retraire qui est l'équivalent de 40% du salaire moyen des trois meilleures années de service. En outre, l'ONU promeut le développement de carrière et les nouveaux postes sont souvent offerts à des candidats internes avant d'être présentés à des candidats externes. De plus après quelques années de service, les employés de l'ONU qui ont démontré leur efficacité et leur allégeance à l'Organisation ont la possibilité d'obtenir un contrat permanent au sein de l'Organisation.

2.5.3.2 Une procédure de recrutement rigide

Comme le souligne Klee (1979), la procédure de recrutement des employés professionnels est longue et comprend plusieurs étapes relativement classiques, c'est-à-dire qu'elles s'apparentent à celles que l'on peut retrouver dans d'autres types d'organisations. Les principales étapes seraient les suivantes :

- 1. Procédure initiale pour les candidats internes intéressés ;
- 2. Initiation du processus de recrutement à l'externe (élaboration d'une description de poste communiquée publiquement) ;
- 3. Sélection initiale des potentiels candidats ;
- 4. Développement d'une liste de présélection ;
- 5. Préparation d'une description de chacun des candidats présélectionnés ;
- 6. Liste soumise à un comité;
- 7. Soumission de la recommandation du candidat au Secrétaire général ou au Secrétaire général adjoint qui prendra la décision finale.

L'embauche au sein des Nations Unies se fonde sur l'usage des compétences, un nouvel outil de contrôle utilisé par les institutions multilatérales comme l'ONU. L'usage d'un certain nombre de compétences créerait un lien entre les processus de recrutement, de gestion de la performance, du développement des employés et des programmes de formation (Davies, 2017). L'ONU s'est servie d'une liste de compétences pour développer différents profils

d'employés, pour préparer ses entretiens avec de potentiels candidats mais aussi comme critère d'évaluation des employés (ONU, 2017aa). Les compétences requises diffèrent en fonction de chaque poste. Il existe deux types de compétence : les compétences de base et les compétences en matière d'encadrement (Annexe I). Ce ne sont pas toutes les entités onusiennes qui ont intégré ces compétences par manque de ressources mais l'une des entités pionnières serait l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Une autre nouveauté au sein du système de gestion du personnel des Nations Unies serait l'importance accordée au travail d'équipe plutôt qu'au travail individuel. Cependant, le plein potentiel du travail d'équipe au sein de l'ONU n'a pas encore été atteint en raison des structures wébériennes onusiennes rigides qui freinent le développement de relations plus horizontales comparativement aux organisations du secteur privé. Comme le montre le Tableau 1.1, les termes et concepts utilisés pour qualifier les compétences entre entités onusiennes diffèrent bien que leur sens converge :

Tableau 1.1 : Compétences managériales de l'ONU, de la BIRD, de l'OCDE et du FMI

| ONU | BIRD | OCDE | FMI |
|------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--|
| Regard international | Sensibilité intercultu- relle | Construction de relations | Créer des environne- ments positifs |
| Communication | Communication | Supporter le dialogue ouvert | Être un communiquant |
| Travail d'équipe | Favoriser le travail d'équipe | Travail d'équipe | Confiance en le travail d'équipe |
| Orientation de la réali- sation | Conduire à des résultats | Orientation vers les résultats | Accomplir les tâches avec efficacité |

Source : adapté de (Davies, 2017)

L'ONU privilégie aujourd'hui le travail d'équipe en raison de la complexité de ses activités. Le travail d'équipe en tant qu'outil de coordination ne serait cependant pas encore utilisé de manière optimale en raison des structures rigides de l'ONU contrairement aux entreprises du secteur privé qui bénéficient de plus de souplesse (Davies, 2017). La gestion fondée sur le travail d'équipe requiert l'abandon d'une structure de type wébérienne au profit d'une structure fondée sur le concept de « connaissance égale pouvoir ». La gestion matricielle favoriserait le travail d'équipe et contribuerait à accroître la transversalité. Des modèles matriciels ont commencé à être déployés au sein de l'ONU notamment au sein du PNUE. La structure matricielle serait utilisée dans des organisations complexes dans lesquelles il y a plusieurs responsables, des objectifs concurrents, une influence sans autorité et une *accountability* sans contrôle par les normes (Hall, 2013). Bien qu'un système ait été mis en place au sein de l'ONU pour récompenser le travail d'équipe, l'Organisation serait encore fondée sur une

structure de type traditionnelle et hiérarchique dans le cadre de laquelle la promotion demeure le principal facteur de motivation des employés.

2.5.3.3 La Commission de la fonction publique internationale (CFPI)

L'ensemble du personnel de l'ONU forme la fonction publique internationale. Il s'agit d'un élément de l'administration des organisations internationales. Malgré la grande diversité d'organisations internationales existantes, celles-ci seraient fondées sur des principes semblables grâce aux politiques des ressources humaines communes des Nations Unies selon Plantey et Loriot (2005). Zavala (1976, p. 500) affirme que « même si les principes fondamentaux régissant le statut du personnel sont semblables, les besoins et les pratiques des organisations à l'égard de leur personnel sont différents; chacune jouit d'un degré important d'autonomie en ces matières ». À la vue des liens de collaboration de plus en plus nombreux entre organes onusiens, l'AG adopta en 1974 la résolution 3357 qui donna naissance à la CFPI. Le but de la Commission est d'« assurer la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies » (Zavala, 1976, p. 506). Son objectif ultime est de rendre la fonction publique internationale unifiée en termes de normes, méthodologies et autres dispositions communes. La Commission bénéficie d'un pouvoir de décision sur les normes de classement des postes et des catégories de personnel au sein de la fonction publique internationale.

Son pouvoir demeure cependant assez limité : celle-ci a le pouvoir d'émettre des recommandations (lois souples) relatives aux tâches courantes, au fonctionnement et au maintien du régime notamment en ce qui a trait à la fixation des barèmes des traitements des agents des services généraux. La Commission est donc l'organe désigné des Nations Unies en charge d'émettre des recommandations en lien avec les politiques du personnel (T. Slater, 1983).

L'une des principales contributions de la Commission fut la classification des emplois dans l'ensemble du système des Nations Unies. Pour ce faire, l'ONU a utilisé une approche fondée sur un « système des trois-tiers ». Le premier tiers représente un « master standard » de classification des emplois au sein du système des Nations Unies qui combine tous les systèmes de standards qui étaient auparavant utilisés mais de manière fragmentée. Ce nouveau master standard est horizontal, c'est-à-dire qu'il couvre tous les domaines de travail de l'Organisation. Un système de pointage en fonction de facteurs spécifiques (six facteurs divisés en sous-facteurs) est utilisé pour évaluer la valeur de chaque emploi, ce qui permet entre autres une détermination de sa catégorie. Ce master standard met en évidence le caractère international du travail et de la structure des Nations Unies. Par exemple, le facteur

1 « connaissances professionnelles requises » n'est pas simple à évaluer étant donné la diversité des systèmes d'éducation à travers le monde (T. Slater, 1983). Certaines bases d'équivalence ont dû être établies pour faciliter l'évaluation du premier (baccalauréat), deuxième (maîtrise) et troisième (doctorat) cycle. À cette fin, les Nations Unies auraient établi un glossaire avec plus de 50 termes différents utilisés à travers le monde. Au niveau de l'expérience pratique, l'ONU privilégie les candidats qui ont une expérience à l'international. Plusieurs candidats qualifiés ont échoué dans leur mandat par le passé en raison du manque d'expérience à l'international. Le facteur 6 « impact du travail » constitue une caractéristique propre à l'ONU en tant qu'organisation à vocation universelle dont les impacts de ses actions s'évaluent en termes de création de valeur quantitative, certes, mais surtout qualitative.

En outre, au sein de l'ONU, on encourage les employés à faire des recommandations et/ou des propositions (publication, recrutement d'un candidat, formation etc.). Ces propositions sont ensuite approuvées par un comité ou un conseil. L'impact indirect à long terme du travail est une autre caractéristique spécifique à l'ONU. Notons que l'ONU n'est que rarement en charge des opérations qu'il coordonne. L'Organisation formule des propositions techniques de coopération qui sont ensuite mises en œuvre sur le plan national par d'autres organisations. Les impacts de tels travaux peuvent paraître plusieurs années plus tard.

Le deuxième tiers est un standard vertical car il couvre tous les emplois dans un domaine de travail spécifique. Ce standard offre une définition détaillée des tâches et des compétences requises conformément aux facteurs que nous avons présentés. En outre, le deuxième tiers décrit comment un emploi sera évalué conformément au premier tiers. Le troisième tiers est le tiers le plus spécifique. Il s'agit d'un standard individuel, c'est-à-dire qu'il concerne un emploi dans un domaine de travail spécifique et dans une organisation spécifique. Ce standard individuel peut être confronté au deuxième tiers, ce qui permet une comparaison de certains emplois entre différentes organisations onusiennes.

Au sein de l'ONU, il existe deux types différents de nominations : temporaire ou permanente. Les emplois temporaires peuvent être de deux natures : probatoire ou fixe (Klee, 1979). En outre, en sein de l'ONU, on distingue deux catégories d'emplois : les emplois professionnels et de service. Il existerait neuf grades d'ordre professionnel (Annexe II). La littérature portant sur les postes de service de l'Organisation est inexistante bien qu'ils soient en charge de la majorité des travaux administratifs au sein de l'Organisation. Nous avons identifié sept principales catégories de personnel prestataire de services administratifs (Annexe III). Les titres des prestataires de services sont des titres d'assistants dans différents domaines (fi-

nance, administration générale, information publique, comptabilité, ressources humaines, etc.).

2.5.3.4 La précarisation des emplois de consultants au sein de l'ONU

La question de la précarisation des emplois des consultants au sein de l'ONU demeure un sujet peu abordé dans la littérature mais qui pourtant constitue un enjeu de taille compte tenu de la proportion de consultants travaillant pour l'Organisation. Le journal genevois *Le Temps* (Girardet, 2016) recense que 40% des employés de l'ONU ne sont pas des employés, mais des agents contractuels de courte durée à Genève. Le recours excessif aux consultants au sein de l'ONU met en lumière la prégnance du courant de pensée classique de contrôle au sein des systèmes de contrôle de l'ONU notamment au niveau des ressources humaines ainsi que l'existence de dysfonctionnements dans le gouvernement interne de l'ONU. Ce sont ces dysfonctionnements qui incitent les dirigeants à adopter cette pratique (manque de ressources financières, lourdeur bureaucratique liée à l'embauche d'employés permanents etc.). Le Corps commun d'inspection s'est intéressé à la question et a produit un rapport en 2012 dans lequel il indique que l'ONU aurait recours aux contractuels comme un moyen pour économiser des coûts. Selon les règles et procédures de l'Organisation, les consultants devraient être embauchés pour une période prédéterminée et pour un mandat spécifique qui requiert des connaissances techniques que les employés permanents ne possèdent pas :

Un contrat de consultant doit couvrir un travail consultatif ad hoc ou visant la création d'un produit et qui nécessite une compétence particulière, dure un laps de temps court et bien défini et apporte une valeur ajoutée à la capacité courante de l'organisation. (Terzi, 2012, p. 11)

La plupart des travaux techniques sont réalisés par des sous-traitants (consultants) tandis que le travail qui se rapporte à la gestion/coordination de projets est assumée par des employés permanents. Cependant, l'embauche de consultants fait aujourd'hui l'objet de controverses au sein de l'ONU en raison de l'usage excessif de contractuels (Terzi, 2012) comme moyen de contrôle. Il y a en effet une tendance marquée au sein de l'ONU à embaucher des consultants qui vont assumer des tâches identiques à celles des employés permanents mais qui ne bénéficieront pas de mêmes avantages sociaux (pension de retraite, assurance médicale, allocation pour frais d'études, etc.) et dont la charge de travail peut parfois doubler celle des employés permanents en échange d'un salaire moins élevé.

Le Corps commun d'inspection (Terzi, 2012) indique que cette pratique comporte deux risques. Premièrement, elle peut affecter la réputation de l'Organisation en raison de pratiques

de recrutement inéquitables pouvant être contraires aux valeurs des Nations Unies et aux principes internationaux en matière d'emploi. Deuxièmement, elle peut affecter la mémoire institutionnelle de l'Organisation en raison de l'important *turnover* du personnel temporaire qui peut mener à une perte de maîtrise des programmes/des projets. Cette situation créerait de la frustration chez les consultants aspirant à obtenir un emploi permanent.

La théorie contractuelle (Okamba, 2003) étudie ce phénomène à travers la question de la coordination des activités des agents économiques au sein d'une organisation à partir du contrat. Celle-ci tente d'expliquer les différences entre les structures de contrôle adoptées par les organisations et cherche à déterminer un ensemble de caractéristiques organisationnelles permettant de comprendre leur fonctionnement. Selon cette théorie, il existerait trois principaux types de contrat :

- les contrats classiques : contrats délimités et à durée déterminée ;
- les contrats néoclassiques : contrat à long terme ;
- les contrats personnalisés : contrats spécifiques de mandat de partenariat durable dans des situations complexes.

Cette théorie stipule également que le rôle du contrat serait de spécifier les droits et les obligations de chaque agent dans les transactions et de limiter les coûts résultant de comportements opportunistes. Dans le cadre de cette théorie, on parle des comportements opportunistes des employés et non des employeurs. Contrairement à la théorie contractuelle, la théorie de l'agence s'intéresse aux employés qui cherchent constamment à minimiser leurs efforts au sein d'une organisation. Enfin, il peut y avoir une asymétrie d'information entre l'employeur et l'employé selon la théorie du contrat psychologique. Il s'agirait d'une forme de manipulation privée de l'information dans le but de privilégier son propre intérêt et qui peut provenir à la fois de l'employé et de l'employeur (Bialès, 2013). Selon Rousseau (1762,1896) un contrat psychologique est individuel et est basé sur une expérience individuelle. En outre, il est idiosyncratique tel que l'exprime Peyrat-Guillard (2008). Par exemple, au sein de l'ONU, les employeurs très souvent soumis à un stress financier cherchent à économiser des coûts et pour ce faire vont embaucher des consultants dont les conditions d'embauche sont plus souples, une souplesse requise pour l'exécution de leur programme de travail tandis que les consultants acceptent ces conditions de travail pour diverses raisons qui ne sont pas nécessairement partagées avec l'employeur car personnelles (pouvoir, prestige, etc.).

En outre, un emploi au sein de l'ONU est très prisé (ONU, 2015d). Pour limiter le nombre de candidatures, l'ONU a créé des critères de sélection jouant le rôle de facteurs de contingence visant à faciliter la sélection des candidats. Il s'agit de règles internes qui chan-

gent régulièrement et qui sont considérées inéquitables (Terzi, 2012). Celles-ci sont utilisées de manière souple en l'absence d'un système de sanction efficace et d'un mécanisme juridique efficace protégeant les consultants. Par exemple, les consultants au sein du Secrétariat de l'ONU sont soumis à une durée limitée de contrat et une interruption obligatoire dont la durée varie selon les organes de l'ONU entre deux contrats.

Pour conserver un consultant après son mandat et éviter une période d'interruption, certains employeurs vont avoir recours à la branche opérationnelle des Nations Unies (UNOPS) qui joue le rôle d'agence de placement. Cette pratique peut toutefois poser des problèmes de coordination car l'employé se retrouve avec deux employeurs (agence de placement et employeur initial) ce qui peut mener à une déresponsabilisation de l'un des deux employeurs sans délimitation claire des rôles et responsabilités tel que le mentionne Terzi (2012). De manière générale, le système onusien souffre d'un manque d'uniformité dans ses pratiques d'embauche de consultants. Dans le rapport du Corps commun d'inspection des Nations Unies (Terzi, 2012), sont inscrites les conclusions suivantes :

- Les consultants considérés comme non-fonctionnaires constituent une part importante du personnel du système des Nations-Unies et leurs conditions de travail suscitent des préoccupations quant à l'équité et à la responsabilité sociale des pratiques à l'interne. Il paraîtrait qu'une pression s'exerce pour mener à bien les mandats confiés avec des ressources financières insuffisantes et il y aurait une absence de contrôle qui conduit les organismes à l'emploi excessif de non-fonctionnaires ;
- L'existence au sein du système de plusieurs statuts pour les personnels qui effectuent un même type de travail et qui ne sont pas soumis à un même ensemble de règles et de règlements, serait susceptible d'avoir des incidences négatives sur le recrutement et la cohésion du personnel.

Ces conclusions mettent en évidence le recours excessif aux contractuels au sein de l'ONU, une pratique généralisée à l'ensemble du système onusien.

2.5.3.5 Système de mesure de la performance des employés

Le système de la mesure de la performance interne de l'ONU (2010) est présenté dans l'un de ses documents officiels. Utilisé efficacement, le système de mesure de la performance serait un outil de contrôle efficace pour coacher et développer les compétences des employés (Davies, 2017). Au sein de l'ONU, les superviseurs éprouvent des difficultés à évaluer avec clarté et honnêteté leurs employés. Les superviseurs préfèrent s'abstenir de commenter la sous-performance de certains de leurs employés. Ils utilisent le contrôle « par le positif » d'Etzioni (1968) qui est un contrôle axé sur des discours positifs qui mènent à une perte de sens critique comme tout est toujours « bien » et « excellent ». Selon Davies (2017), 98% des

employés auraient été évalués positivement. Tout comme dans le secteur privé et public au niveau national, le superviseur serait une personne clé dans le processus d'évaluation des employés. En 2004, un rapport a été produit par l'unité d'inspection dans lequel on déplore l'absence d'une culture de la performance au sein de l'ONU et on mentionne que :

À moins que les gestionnaires ne soient prêts à évaluer équitablement le rendement de leur personnel et à prendre des mesures en conséquence, et à moins que les gestionnaires ne soient prêts à accepter la prérogative et la responsabilité des membres du personnel, les outils les plus sophistiqués de mesure de la performance échoueront. (Ortiz Fontaine, Gorita et Vislykh, 2004, p. 3)²⁰

Les superviseurs au sein de l'ONU conserveraient une culture corporative dans le cadre de laquelle ils favoriseraient l'harmonie plutôt que la franchise à l'égard du personnel et demeurent hésitants à faire des jugements. De plus, ces derniers ne prendraient pas en compte dans la majorité des cas les besoins de développement de leurs employés. Les employés de l'ONU considéreraient ce système de performance arbitraire, compliqué et non pertinent et ne laissant pas place à la créativité dans leur travail (Davies, 2017). Ce système de gestion de la performance ne serait que partiellement appliqué en pratique en raison de l'évaluation superficielle des superviseurs. Pour résoudre ce problème, des organisations comme la Banque mondiale utilisent comme outil de contrôle l'évaluation à 360 degrés pour évaluer les managers dans le cadre de laquelle à la fois les subordonnés et les supérieurs commentent la performance du manager. Un autre outil de contrôle utilisé au sein d'entités onusiennes est la période probatoire. L'usage de périodes probatoires serait une méthode efficace pour une organisation pour se défaire d'employés sous-performants sans que des recours judiciaires soient requis. Au sein de l'ONU, la durée de la période probatoire peut s'étendre entre 6 mois et un an, ce qui constitue une courte période selon Davies qui recommande de prolonger les périodes probatoires au sein de l'ONU. D'autres techniques pouvant être utilisées par l'ONU selon Davies pour accroître la performance seraient le paiement de salaires en fonction de la performance, la rémunération au mérite ou l'usage de fonds destinés à accorder des prix en reconnaissance de l'excellence, l'innovation et des réalisations spéciales de quelques-uns de ses fonctionnaires.

Les évaluations de la performance se font habituellement tous les 6 mois (mi-parcours) et 12 mois (final). Chaque employé du Secrétariat de l'ONU possède un plan de travail qui contient les tâches dont il est responsable dans le cadre de ses fonctions et conformément à la

²⁰ Traduit de l'anglais par l'auteure.

description de son poste. Chaque employé doit élaborer son plan de travail avec son superviseur. Ce plan de travail inclut ses buts, des résultats, des compétences requises et des compétences managériales requises. Lors de ces évaluations, le superviseur est chargé de donner du *feedback* à son employé sur son travail. Le superviseur est également censé coacher l'employé et développer un plan de développement personnel. En outre, l'employé est invité à procéder à une auto-évaluation de son travail appelé e-PAS. Cette évaluation se fait en ligne et le ou les superviseurs ainsi que l'employé doivent signer l'e-PAS. Le système de notation de la performance de l'ONU et de son PNUE va comme suit (ONU, 2010)²¹ :

Remarquable;
 Entièrement compétent;
 Requiert du développement;
 Insatisfaisant.

Si l'employé dépasse la performance qui est attendue de lui, une augmentation de salaire peut lui être accordée. Cet employé peut également être considéré pour un poste de catégorie supérieure. Si la performance d'un employé n'est pas satisfaisante, des mesures correctives peuvent être prises : un suivi psychologique, un changement de fonctions, des formations additionnelles, un plan d'amélioration incluant des cibles et on peut lui offrir du coaching. Enfin, dans de rares cas, si l'employé est sous-performant, on peut lui refuser une augmentation de salaire, ne pas renouveler son contrat ou encore le licencier.

Au niveau collectif, pour assurer la performance des employés, un autre outil de contrôle est utilisé, il s'agit d'un groupe de surveillance qui est mis sur pied dont les membres sont nommés par le chef du bureau pour un cycle de deux années. Ce groupe se réunit une fois par an et est en charge de veiller à ce que le système de performance soit bien mis en place. Enfin, un jury de révision peut être également mis sur pied si un employé est en désaccord avec sa notation indiquant que ses résultats sont partiellement conformes. Ce jury peut se réunir et décider si la notation sera changée ou pas. La décision du jury est finale et si l'employé est en désaccord avec la décision du jury, des mécanismes de justice formels peuvent être utilisés (voir la section 2.5.2 portant sur le système de justice interne de l'ONU).

Selon Davies (2017), bien que l'ONU prêche le concept de la « bonne gouvernance » au niveau de son gouvernement interne, il est actuellement caractérisé par un manque de transpa-

²¹ Traduction de l'auteure.

rence, des processus non respectés, une faible *accountability* ainsi qu'une absence de dialogue démocratique entre les employés et leur superviseur. En outre, la sanction au sein de l'ONU serait également négligée en pratique (Davies, 2017). Plusieurs auteurs de la littérature ont fait référence aux comportements opportunistes des fonctionnaires internationaux (démotivation, intérêts personnels de pouvoir et prestige) qui écarteraient les organisations internationales de leurs buts et objectifs organisationnels (Baumann, 2016; de Senarclens, 2001; Izambert, 2003; Jenks, 2012) en l'absence d'un système de sanction efficace.

Fresia (2009) a produit une analyse anthropologique des interactions entre employés à l'interne au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR). Elle fait référence à une « machinerie interne » (des lieux de pouvoir informels et de conflits d'intérêts) qui influence l'Organisation dans l'accomplissement de son mandat. Elle affirme que de plus en plus d'analyses anthropologiques portant sur le gouvernement interne d'organisations internationales comme l'ONU sont produites (Mosse, 2005; Anders, 2005; Dembour et Kelly, 2007; Atlani-Duault, 2005; Harper, 1998; Muller, 2009; cités par Fresia, 2009). Selon Fresia, les fonctionnaires font de nombreux sacrifices (au niveau de leur vie personnelle) au nom de l'équipe et dans l'espoir de gravir les échelons hiérarchiques de l'Organisation et d'obtenir plus de pouvoir et de reconnaissance au sein de celle-ci.

L'insatisfaction de ces besoins génère de la frustration et du ressentiment chez ces fonctionnaires, ce qui affecterait la performance de leur travail. Izambert (2003), un journaliste français a recueilli les témoignages de plusieurs fonctionnaires et fait référence à la torture morale dont ils sont victimes : « avec le temps et les années, je voyais grandir en moi cette dévotion à l'Organisation internationale du travail (OIT)²² et en même temps une colère sourde devant les contradictions entre les valeurs prônées et ce qui se passe au sein de l'OIT » (2003, p. 117). Le manque de motivation des membres du personnel lié à des aspirations refoulées renvoie à la théorie du contrat psychologique que nous avons présenté dans la soussection précédente (sous-section 2.5.3.4). Celle-ci est utilisée pour aborder la question de la performance individuelle dans le domaine des ressources humaines. Il s'agit d'un contrat entre l'employeur et l'employé contenant des éléments tangibles (un contrat formel) et intangibles (un contrat informel de type psychologique), c'est-à-dire des éléments économiques (salaires, bénéfices, mandat, etc.) et des attentes de la part de chaque partie qui sont tacites la plupart du temps. Ces attentes non satisfaites mènent à des frustrations refoulées de la part de

_

 $^{^{22}}$ L'OIT est l'Organisation internationale du Travail, une agence spécialisée de l'ONU.

l'employé en raison d'une violation du contrat psychologique (Peyrat-Guillard, 2008). Ce contrat psychologique n'est donc pas sans conséquences.

D'autre part, en contrôle organisationnel, certains auteurs se sont penchés sur l'intérêt d'établir des indicateurs de performance interne du personnel. Cappelletti (2012) présente une méthode socio-économique pour mesurer la performance sociale appelée la méthodologie des coûts-performances cachés. Selon cet auteur, l'inefficience d'employés au sein d'une organisation et notamment des managers mène à des dysfonctionnements qui affectent la performance d'une organisation. Savall et Zardet (2011) parlent eux aussi de ces coûts cachés destructeurs de valeur ajoutée pour l'organisation comme nous l'avons déjà évoqué. Selon eux, la rotation excessive du personnel est un exemple de coût caché qui affecte l'efficacité d'une organisation. Tel qu'évoqué précédemment, on voit qu'un nouveau cadre conceptuel est en train d'émerger autour de la prise en compte de l'immatériel au sein des organisations.

2.6 Allocation des ressources

2.6.1 Le budget ordinaire de l'ONU

Au sein de l'ONU, les moyens de financement dépendent du design institutionnel, c'està-dire du type d'entité onusienne. L'ONU est constituée de trois principaux types d'entités : des programmes, des fonds et des institutions spécialisées. Ces entités se distinguent d'une part par leur lieu de création (les fonds et programmes sont créés au sein de l'AG et les institutions spécialisées font partie du Conseil économique et social) et d'autre part par leur mode de financement (les programmes et les fonds sont financés par des contributions volontaires tandis que les institutions spécialisées sont financées par des contributions volontaires et statutaires). Chacune de ces entités possède sa propre direction, son propre budget et ses propres pays membres (ONU, 2017m). De manière générale, le cycle budgétaire de l'ONU est composé des trois processus de Bouquin (2006) : finalisation (cadre stratégique, esquisse budgétaire, projet de budget-programme), pilotage (mise en œuvre du budget-programme adopté par l'AG, post-évaluation [rapports d'exécution et rapports financiers]). L'ONU bénéficie d'un budget ordinaire qui est soumis par le Secrétaire général à l'AG pour son approbation et adoption. Conformément à la résolution de l'AG A/RES/58/269, le cycle planificationbudgétisation est d'une durée de deux années et est composé de deux principaux documents : 1) projet de cadre stratégique et le Plan-programme biennal et priorités, 2) l'esquisse budgétaire (ONU, 2017i). L'esquisse budgétaire présente d'une manière estimative les ressources, les dépenses par secteur, la croissance réelle en rapport avec le budget précédent et le montant du fonds de réserve. Le budget est d'abord révisé par un comité consultatif pour des questions administratives et budgétaires, la Cinquième Commission et l'Assemblée plénière avant d'être adopté par l'AG. En outre, ce dernier est composé de trois parties : une introduction, les recettes et les dépenses. Chaque programme/budget constitue un chapitre. De plus, depuis l'application des normes comptables internationales (IPSAS) au sein des Nations Unies et à partir de la 70^e session de l'AG, le rapport financier et les états financiers sont publiés annuellement (Secrétariat des Nations Unies, 2013). Chaque année, le Secrétaire général de l'ONU soumet un rapport sur les ajustements à apporter et un rapport sur les dépenses et recettes définitives pour l'exercice biennal (les deux années). Il soumet également un rapport sur l'exécution des programmes pour l'exercice biennal.

Chacun des pays membres de l'Organisation doit soutenir financièrement les dépenses de l'Organisation dans le cadre du budget ordinaire. Les contributions obligatoires de chaque pays membre se font en fonction d'une grille d'évaluation, un barème des quotes-parts qui doit être approuvé par l'AG sur la recommandation du Comité des contributions tous les trois ans (ONU, 2017i). Tel que souligné sur le site officiel de l'ONU, le principal critère utilisé par les pays membres dans le cadre de l'AG est la capacité des pays à payer (Budget des Nations Unies, 2017). En 1946, l'AG a formé un comité de contribution chargé d'examiner l'échelle d'évaluation et de chercher des moyens de la simplifier (Suzara, 2002). Ainsi, chaque pays est évalué en fonction de sa capacité individuelle à payer comparativement aux capacités des autres pays membres. Cette approche permettrait en période de décroissance de mesurer le déclin d'un pays par rapport à un autre pour ainsi déterminer le montant de sa contribution financière obligatoire. En d'autres mots, le principal élément utilisé par l'ONU pour déterminer la contribution financière des pays membres, c'est le revenu de ces derniers. En outre, l'ONU établit un montant maximal et minimal de contribution pour assurer l'équité et pour que l'Organisation ne soit pas dépendante de la contribution d'un seul pays membre. Au niveau national, les projets et programmes sont initiés par les branches exécutives et législatives tandis qu'au sein de l'ONU ce sont les pays membres lors des AG qui décident des activités qui seront mises en œuvre.

Enfin, tandis que les budgets des gouvernements nationaux sont longs et complexes, celui de l'ONU fait une page et à cette page sont attachées une soixantaine de pages de justification ainsi que des annexes (Wolfe, 1962). Ce budget ordinaire sert à financer les dépenses du Secrétariat de l'ONU ainsi que les dépenses administratives de certains programmes et fonds (Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York, 2017).

Selon Graham (2017), les règles de financement de l'ONU auraient considérablement changé au fil du temps. Durant longtemps, l'ONU dépendait presqu'exclusivement des contributions obligatoires des pays membres alors qu'aujourd'hui, au contraire, elle serait financée principalement par des contributions volontaires et provenant de donateurs individuels (Corée du Sud, France, Union Européenne etc.). Ce qui a changé, ce sont les règles de financement de l'ONU et de manière plus globale, la conception institutionnelle de l'ONU. Graham explique que l'ONU reçoit toujours des contributions obligatoires des pays membres de l'Organisation mais que depuis 1950, les contributions volontaires sont devenues un important complément financier pour l'ONU. Cependant, ce financement volontaire est parfois assorti de conditions, qui, selon le Corps commun d'inspection de l'ONU (2007), réduit la marge de manœuvre de l'Organisation et la restreint dans l'exécution de ses programmes. Bien que l'évolution des contributions volontaires ait eu des effets positifs sur l'exécution du programme, leur imprévisibilité aurait des incidences négatives sur la stabilité des programmes. Graham (2017), tout comme Ivanova (2010) est également d'avis que l'utilisation de ces fonds peut poser des problèmes de performance à l'ONU en raison de leur volatilité, ce qui l'empêche de planifier sur le long terme.

Ce manque de stabilité peut être atténué grâce à l'instauration de barèmes prévisibles de contribution selon le Corps commun de l'inspection (2007), tel fut le cas du PNUE qui adopta un barème minimal de contribution en 2002 grâce à un outil de contrôle appelé le *Voluntary Indicative Scale of Contribution* (VISC) qui permet de mesurer un seuil minimum de contribution pour chaque pays membre. Ce contrôle a pour but d'assurer une plus grande stabilité financière du PNUE (2011b) en dépit du fait qu'il soit financé principalement par des contributions volontaires de la part des pays membres. Cependant, la gestion de fonds extrabudgétaires, c'est-à-dire des fonds autres que les ressources de base a un coût en termes d'appui administratif et ce coût serait pris en charge selon les auteurs par les ressources de base. De plus, un climat de rivalité se serait installé au sein du système des Nations Unies pour l'obtention de contributions volontaires (logique clientéliste). En raison de cette compétitivité croissante au sein de l'ONU, de plus en plus d'organes onusiens auraient élaboré des stratégies de mobilisation de ressources financières en vue de stabiliser leur situation financière. Certains organes onusiens chercheraient des fonds du côté du secteur privé mais cette source de financement serait encore marginale.

Graham (2017) rapporte que cette dépendance de plus en plus grande de certains organes onusiens aurait changé la gouvernance des organisations internationales car les pays membres n'exercent plus un contrôle direct sur tous les fonds de l'ONU. Ces derniers doivent

céder en partie le contrôle à des donateurs individuels. Par exemple, Eichenauer et Hug (2015) affirment que de plus en plus de donateurs attribueraient des fonds volontaires pour financer des projets qui leur sont prioritaires. Contrairement aux pays membres, les donateurs individuels peuvent choisir leur domaine d'allocation de fonds. Ces fonds fiduciaires alloués pour la mise en œuvre de projets spécifiques sont plus communément appelés des fonds d'affectation spéciaux. Les donateurs utiliseraient ces fonds pour gagner de l'influence et altérer les politiques des organisations multilatérales comme l'ONU (Reinsberg, 2017). Le concept d'influence représenterait la capacité d'un acteur à exercer une force d'influence sur le comportement d'un autre acteur (Cox et Jacobson, 1973) tel que le cite Reinsberg (2017). Selon Sridhar et Woods (2013), les pays « riches » se servent de ces fonds comme outil pour exercer une influence et limiter une croissance des coûts.

Depuis la création de l'ONU, certains États utilisent leur contribution financière comme un outil de contrôle, c'est-à-dire qu'ils refusent de remplir leur obligation financière ou retardent leurs paiements, tel est le cas des États-Unis qui, par exemple, ont adopté une loi en 1990 au niveau national visant à réduire leur contribution financière (leur quote-part) (Encyclopaedia Universalis, 2017). Le même phénomène s'est produit en 2011 au sein de l'UNESCO lorsque les États-Unis ont suspendu leur contribution financière suite à l'admission de la Palestine à l'UNESCO conformément à leur loi nationale de 1990, ce qui s'est traduit par un déficit de 65 millions de dollars américains. Comme le soulignent Browne et Blanchfield (2013), les États-Unis sont les plus grands contributeurs financiers au sein de l'ONU. L'Organisation se trouve pourtant fragilisée depuis l'élection de Donald Trump qui désire diminuer la contribution de ce pays. Par exemple, les États-Unis se sont définitivement retirés de l'UNESCO le 12 octobre 2017 (Le Monde, 2017). La position de Donald Trump vis-à-vis des Nations Unies serait « rejectionniste » (Jentleson, 2017). En outre, l'approche isolationniste de Trump fondée sur le principe America First serait diamétralement opposée à un cadre multilatéral comme celui de l'ONU. Conformément à la Charte des Nations Unies, les pays membres doivent verser leur contribution sans retard et sans condition mais en réalité, il arrive parfois qu'un pays membre paie en retard et si le montant des arriérés de cet État est égal ou supérieur à la contribution qu'il doit, il ne peut participer au vote à l'AG à moins qu'il s'agisse d'une conséquence indépendante de sa volonté (Assemblée générale de l'ONU, 2017a). Enfin, au fur et à mesure que l'Organisation prend de l'expansion, son fonctionnement, y compris son financement, se complexifie.

2.6.2 Allocation des ressources financières au sein du PNUE

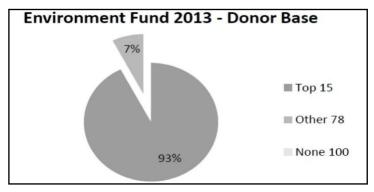
Le PNUE a trois sources de financement : le budget régulier du Secrétariat de l'ONU, le fonds de l'environnement constitué de contributions volontaires des pays membres et des fonds d'affectation spéciaux offerts par des donateurs individuels. Le montant des contributions peut varier. Par exemple, le montant provenant du Secrétariat de l'ONU a augmenté en 2012 tel que le démontre le Tableau 1.2 :

Tableau 1.2 : Contribution du Secrétariat des Nations Unies au PNUE (1973-2016)

| | 1973 | 1981 | 1991 | 2002 | 2012 | 2015 | 2016 |
|--|----------|---------|----------|---------|-------|-----------|-----------|
| Budget alloué par l'ONU au PNUE | 1.75 M\$ | 5.3 M\$ | 6.16 M\$ | 4.5 M\$ | 7 M\$ | 34.96 M\$ | 22.30 M\$ |
| % du budget du PNUE alloué par l'ONU | 21.1 % | 12.8 % | 6.8 % | 3.6 % | 2.8 % | 4.5 % | 7.2 % |

Source:(PNUE, 2017c)

Le PNUE mentionne sur son site officiel qu'alors que les responsabilités du Secrétariat de l'ONU se sont accrues, les fonds alloués au PNUE ont diminué. On remarque cependant que les fonds alloués pour l'année 2015 ont substantiellement augmenté, ce qui avait pour but d'accroître les capacités du PNUE et de lui permettre d'assumer son rôle de catalyseur et de coordonnateur des actions aux niveaux mondial, régional et national tel qu'énoncé sur son site Internet (PNUE, 2017c). Aucune explication n'est offerte quant aux variations des fonds accordés par le Secrétariat de l'ONU au PNUE pour les autres années présentées dans ce tableau. Il est seulement indiqué que le budget du Secrétariat de l'ONU accordé au PNUE est décidé par l'AG et officialisé par l'adoption d'une résolution. De plus, tel que le démontre la figure ci-dessous (Figure 1.4), uniquement 7% des ressources du PNUE proviennent du budget régulier du Secrétariat des Nations Unies et 93% proviennent des contributions volontaires des pays membres (PNUE, 2017c).



Source: (PNUE, 2014b)

Figure 1.4 : Budget du PNUE selon les sources de contribution

Les contributions des pays membres au Fonds de l'environnement sont faites de manière volontaire en fonction des capacités financières des membres. Cette contribution est réalisée sur la base du VISC tel que nous l'avons vu dans la sous-section précédente. Nous avons également vu qu'en plus du Fonds de l'environnement, le PNUE et notamment certains de ses projets sont financés à partir de fonds d'affectation spéciaux. Ces fonds proviennent des États membres, d'autres organes onusiens ou d'autres organisations pour la mise en œuvre de projets spécifiques. Le système onusien utilise deux types de fonds d'affectation spéciaux : un fonds technique pour venir en aide aux pays en voie de développement et un fonds plus général pour supporter les activités et accroître la coopération technique. Enfin, les fonds d'affectation spéciaux peuvent offrir un support direct au PNUE, offrir un support aux conventions administrées par le PNUE ou agir en tant que fiduciaire d'autres fonds du PNUE.

Conclusion de la section 2

Dans cette section, nous avons vu que l'ONU et le PNUE sont des organisations internationales atypiques, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas gérées comme les autres organisations internationales bien qu'il y ait des similarités entre elles. Ce qui fait la particularité de l'ONU comparativement à d'autres organisations comme des multinationales ou le gouvernement au niveau national, c'est son caractère universel qui implique la mise en œuvre de pratiques managériales uniques qui sont soutenues par des dispositifs de contrôle spécifiques. Les systèmes et processus de contrôle de l'ONU et du PNUE se distinguent de ceux d'autres organisations internationales au niveau des systèmes des ressources humaines et d'allocation des ressources financières. Les outils de contrôle utilisés par l'ONU sont de trois types : classique, moderne et de durabilité. Enfin, notre revue de la littérature met en évidence le fait que les

auteurs sont peu sensibilisés à la question du contrôle de la durabilité dans le secteur public et encore moins dans le secteur public international.

Conclusion chapitre 1

Dans ce chapitre, nous avons procédé à une large revue de la littérature portant sur le contrôle et la gouvernance d'organisations à vocation universelle. Cela nous a permis de nous rendre compte que les processus de contrôle mis en œuvre au sein de l'ONU et du PNUE comportent des points de convergence et de divergence avec ceux d'autres organisations internationales dans leurs relations avec leurs parties prenantes externes et leurs employés à l'interne.

Nous nous demandons à présent quel cadre théorique serait le plus pertinent pour étudier des processus de contrôle au sein de mécanismes de gouvernance et de mécanismes culturels à l'intérieur d'un système social onusien spécifique : le PNUE. Nous avons besoin d'une théorie qui nous permette de comprendre le fonctionnement du changement (l'adoption progressive de dispositifs de contrôle modernes au sein du PNUE) inscrit dans une configuration de contrôle (finalisation, pilotage, post-évaluation et marqué par ces mécanismes de gouvernance (politique) et culturels. La considération des acteurs est la clé de voûte d'un déploiement efficace de la stratégie d'une organisation. La théorie de la structuration nous permettra de compléter notre cadre théorique.

CHAPITRE 2

Une conception du contrôle du PNUE en émergence, entre tradition et modernité

Introduction

Depuis quelques années, il y a un véritable engouement pour les questions environnementales sur la scène publique (Boy, 2009; Sénécal et Saint-Laurent, 2000) ainsi qu'une affirmation de l'urgence d'agir face aux problèmes environnementaux, problèmes officiellement pris en charge par le PNUE, bien que l'efficacité du PNUE soit aujourd'hui remise en cause par de nombreux auteurs et notamment par Ivanova (2005a, 2005b, 2006, 2007b, 2010, 2012a, 2016) du domaine de la gouvernance environnementale mondiale. Tel que présenté dans le chapitre introductif, l'ONU et le PNUE ont entrepris des initiatives de réforme de leur gouvernance externe ainsi que de leur gouvernement interne, des réformes qui ont connu un point tournant dans les années 2005-2006 avec l'évolution progressive des missions du PNUE qui intègre aujourd'hui des pratiques plus modernes tout en étant encore fondé sur une bureaucratie wébérienne. Ces pratiques modernes sont soutenues par des processus et outils de contrôle utilisés dans la gestion de projets. Avant de présenter la littérature portant sur les pratiques managériales du PNUE, certains concepts clés structurant l'architecture de contrôle du PNUE sont à définir. Le premier terme qu'il convient de définir est celui d'« environnement ».

Section préliminaire : L'environnement, le plus grand défi du XXI^e siècle

La notion d'environnement est polysémique (Nedjar-Guir, 2005) et pour comprendre ce qui est pris en charge par le PNUE, il convient de clarifier sa signification et de comprendre pourquoi la prise en charge des EEM au niveau mondial est un enjeu aujourd'hui si important. Il existe à ce jour plusieurs définitions du mot « environnement ». Par exemple, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999 ("Loi canadienne sur la protection de l'environnement,") définit l'environnement comme :

« L'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment :

- l'air, l'eau et le sol ;
- toutes les couches de l'atmosphère ;
- toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants ;
- les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés aux alinéas a) et c) ».

Les définitions, bien que comportant des similitudes, varient légèrement d'un pays à l'autre. Par exemple, en Bulgarie, l'environnement est défini de la manière suivante :

"Environment": a complex of natural and anthropogenic factors and elements that are mutually interrelated and affect the ecological equilibrium and the quantity of life, human health, the cultural and historical heritage and the landscape (Anton et Shelton, 2011, p. 2).

À Madagascar, on définit l'environnement de la manière suivante :

« L'environnement se définit comme l'ensemble des composantes naturelles de notre planète : les espèces animales et végétales, le sol, l'air et l'eau » (Carret, Rajaonson et Feno).

Selon le Conseil International de la Langue Française (1976) (cité par Nedjar-Guir, 2005), l'environnement désigne : « l'ensemble à un moment donné, des agents physiques, chimiques et biologiques, et des facteurs sociaux susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme, sur les organismes vivants et les activités humaines ».

La définition de l'environnement de l'Union européenne (André, Delisle et Revéret, 2010, p. 40) a été amendée au fil du temps et comprendrait :

« les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants :

- l'homme, la faune et la flore ;
- le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;
- les biens matériels et le patrimoine culturel ;
- l'interaction entre les facteurs visés aux premier, deuxième et troisième tirets ».

Au Québec, la Loi québécoise sur la qualité de l'environnement définit la notion d'environnement comme : « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou de l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques » ("Loi sur la qualité de l'environnement ", 1978).

D'autre part, le terme « environnement » revêt plusieurs sens distincts. Par exemple, le terme « environnement » ne doit pas être confondu avec le terme « environnement naturel ». Contrairement à ce dernier, l'environnement ne concerne pas uniquement le patrimoine naturel, c'est-à-dire l'air, l'eau, l'atmosphère, les roches, les végétaux, les animaux, la biodiversité, mais également l'ensemble des phénomènes et interactions s'y déroulant, c'est-à-dire, tout ce qui entoure l'homme et ses activités (André *et al.*, 2010). L'« environnement » ne devrait pas non plus être confondu avec l'« écologie ». L'écologie provient du grec *oikos* qui signifie « demeure » et *logos* qui signifie « discours » (CNRTL, 2017d). L'écologie aurait été développée en 1866 par Ernst Haeckel, un philosophe et biologiste qui proposa ce terme pour désigner la science qui étudie les rapports entre les organismes et le milieu où ils vivent (Lamotte, Sacchi, Blandin et Couvert, 2017). Un autre terme à ne pas confondre avec celui

d'« environnement » est l'« écosystème » qui a été formulé par Arthur George Tansley (1935) (cité par Jollivet, 1992), un botaniste britannique. Selon ce dernier, un écosystème serait un système biologique formé par un ensemble d'espèces associées, développant un réseau d'interdépendances dans un milieu caractérisé par un ensemble de facteurs physiques, chimiques et biologiques permettant le maintien et le développement de la vie. Enfin, il ne faut pas non plus confondre le terme « environnement » avec celui de « nature ». La nature représente un milieu terrestre particulier, défini par le relief, le sol, le climat, l'eau et la végétation (CNRTL, 2017f). En outre, Lévy (1999), un géographe de l'Université de Genève, fait la distinction entre les deux termes que nous venons de définir de la manière suivante :

Les deux termes recouvrent souvent des réalités semblables mais ils possèdent des différences non négligeables dans l'histoire de leur contenu et de leur usage. Ils sont souvent employés comme l'un des termes d'une relation bipolaire. La nature était opposée chez les Grecs à l'homme et à la divinité, et plus tard, à la culture et à la civilisation. L'environnement, quant à lui, est à la base ce qui entoure l'homme, sa périphérie, son milieu (on parle d'environnement social ou psychologique), ou alors, c'est ce qui est opposé à l'homme, à la société, et à l'œuvre de civilisation ; on parle ainsi d'un environnement naturel qui serait l'envers d'un environnement construit.

La prise en charge des questions environnementales sur la scène internationale s'est faite de manière incrémentale et serait liée à une prise de conscience et aux attentes grandissantes du public. Vogel (1996) met en lumière ces attentes croissantes à l'échelle nationale aux États-Unis dans les années 50. Selon lui, tout aurait changé avec la mondialisation de l'économie américaine et l'accroissement des attentes des citoyens. Aujourd'hui, les concepts du développement durable et de la responsabilité sociale des entreprises et des organisations sont au cœur des pratiques managériales des organisations et les citoyens s'attendent à des comportements responsables de la part de celles-ci. Ces attentes se font sentir non seulement au niveau national mais aussi international bien que leur prise en charge au niveau international n'ait été réalisée que tardivement. Les négociations internationales environnementales ont débuté vers la fin du XX^e siècle. L'ONU ainsi que les communautés scientifiques ont joué un rôle clé dans cette prise de conscience au sein de la communauté internationale (Agence européenne pour l'environnement, 2002). Par exemple, Rachel Carlson (1962, 2002), une biologiste et zoologiste américaine, a prévenu la communauté internationale dès le début des années 60 des effets de l'usage irrationnel des produits chimiques sur l'environnement dans son ouvrage appelé Le printemps silencieux. L'UNESCO fut le premier organe onusien à organiser une conférence internationale sur la problématique de la conservation et de l'utilisation rationnelle des ressources de la biosphère en 1968. La création du PNUE en 1972

lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain fut aussi un moment décisif dans l'histoire des négociations internationales environnementales. À la suite de cette conférence, la création de ministères de l'Environnement se multiplia à l'échelle mondiale (Deléage, 2017). En 1987, fut publié le Rapport Brundtland dans lequel le concept de « développement durable » fut officiellement défini ; un concept aujourd'hui au cœur des négociations internationales environnementales. Le développement durable y est défini comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre ceux des générations à venir. Aujourd'hui, les principes du développement durable et de la responsabilité sociale des organisations sont des principes reconnus pour la protection de la santé et du bon fonctionnement de la société (Asif, Searcy, Zutshi et Fisscher, 2013).

Le PNUE (2016b) est l'un des principaux promoteurs du développement durable. Le Programme fait aujourd'hui référence à la planète comme un être vivant et affirme que nous sommes entrés dans une nouvelle ère appelée l'« ère anthropocène », le nom de l'ère géologique post-glaciaire appelée « holocène ». Cette ère débuta au XIX^e siècle avec l'évolution de l'industrialisation et l'utilisation des combustibles fossiles qui s'ensuivit et qui engendra un accroissement de la concentration en dioxyde de carbone dans l'atmosphère ayant des impacts irréversibles sur l'environnement. Le terme « anthropocène » fut utilisé pour la première fois par le météorologue et chimiste Paul Josef Crutzen au XX^e siècle. James Lovelock (2000) aborde aussi cette question dans sa théorie appelée l'Hypothèse Gaia. Il étudia l'influence des hommes sur la Terre qui auraient modifié les cycles biochimiques de la planète. Sa théorie se fonde sur le postulat que la Terre est un « super-organisme vivant » composé d'éléments biotiques et abiotiques et ces divers éléments en interaction seraient régulés par la biosphère qui est capable de « s'auto-soigner ». Avec l'exacerbation des activités humaines sur la Terre, le phénomène naturel d'homéostasie aurait atteint ses limites provoquant des « maladies » telles que des crises environnementales. L'homme, de par ses activités, aurait rompu les cycles naturels d'auto-guérison de la planète. Enfin, selon lui, cette perturbation des cycles naturels de la planète et l'émergence des EEM seraient indéniablement d'origine anthropique. Il existe aujourd'hui une vaste littérature portant sur l'ère anthropocène dans le domaine de la gestion environnementale (Harden et al., 2014; Kunnas, 2017; A. Moore, 2016; Rockström et al., 2014 ; Sachs, 2011 ; Zalasiewicz et al., 2015). Le PNUE a également publié plusieurs articles à ce sujet comme le rapporte Rockström (2017) qui affirme que la pression qu'exerce l'homme sur l'environnement risque de mettre en péril le développement social et économique et aura des effets sur le patrimoine mondial de la planète.

En outre, l'environnement et la mondialisation seraient deux concepts étroitement liés (Najam et al., 2007). Selon Giddens (1994) la mondialisation est caractérisée par une intensification des relations sociales à l'échelle mondiale, une distanciation des espace-temps des interactions sociales et un accroissement des interdépendances au niveau mondial. Par conséquent, un événement se produisant dans un endroit éloigné peut, aujourd'hui, influencer toute la surface du globe. De plus, selon Giddens, la mondialisation aurait aussi un caractère dialectique. Par exemple, l'ONU, sous le joug de la mondialisation, tente d'influencer la manière dont le monde se développe ; cf. les principes des droits fondamentaux de l'ONU (Siani, 2014). Ces nouveaux modes de raisonnement au niveau mondial influencent autant les interactions entre États que les interactions interpersonnelles. Giddens (2013) parle de ces transformations sociales dans son ouvrage intitulé Transformation of Intimacy dans lequel il démontre l'impact qu'exerce la mondialisation sur les interactions sociales aux niveaux collectif et individuel. Les interactions entre les hommes et les femmes auraient, elles aussi, changé. Selon Giddens, les femmes qui étaient auparavant séparées de la sphère publique y jouent aujourd'hui un rôle important, c'est ce qu'il appelle un ethos féminin caractérisé par la participation croissante des femmes sur la sphère publique et la féminisation de la gestion.

Cet accroissement des interactions sociales au niveau mondial n'est pas sans conséquences d'un point de vue environnemental. Le monde fait face aujourd'hui à l'émergence des EEM qui exercent des pressions croissantes sur la planète et l'humanité. Giddens (2011) fait référence à un paradoxe : les problèmes croissants liés au changement climatique versus l'inaction des dirigeants, c'est ce qu'il appelle, avec humour, le « Paradoxe de Giddens ». Ce paradoxe selon lui est dû à un manque de sensibilisation au niveau mondial quant aux effets à long terme des EEM.

Parmi les manifestations empiriques des 20 dernières années, il y aurait eu une « érosion rapide de la couche d'ozone, un appauvrissement constant et extrêmement rapide de la biodiversité, la dégradation de la qualité de l'air, des sols et de l'eau douce, la pollution par les aérosols et la pollution chimique aux échelles régionales, le changement climatique et l'appropriation de ressources naturelles aussi limitées que le pétrole et le phosphore » (Rockström, 2017), des manifestations qui commenceraient à menacer les économies du monde entier. L'Agence européenne sur l'environnement (2011) a fait des prévisions à long terme au sujet des impacts des activités humaines sur la planète. Selon celle-ci, nous vivons dans un monde interconnecté, composé de plusieurs systèmes distincts (environnemental, social, économique, technique, politique, culturel, etc.) mais qui tous sont interdépendants.

Cette interdépendance mondiale a pour conséquence que la dégradation d'un élément à un endroit peut avoir des impacts inattendus ailleurs.

Les EEM suscitent également des questions d'ordre éthique au niveau international. Si nous sommes responsables de l'émergence des EEM et que nos activités menacent la survie de la planète, sommes-nous responsables de la prise en charge de ces enjeux au niveau mondial? Dans le domaine de l'éthique environnemental, il existerait trois principales conceptions philosophiques relatives à la place de l'homme sur la Terre : l'anthropocentrisme, le biocentrisme et l'écocentrisme. L'anthropocentrisme est une doctrine plaçant l'homme comme le centre de référence de l'univers (CNRTL, 2017a), le biocentrisme stipule que toute vie est au cœur de la réalité du cosmos (Lanza et Berman, 2009) et l'écocentrisme est dit holiste car il met l'accent sur l'interdépendance des éléments à la fois biotiques et non biotiques (Larrère, 2010). Le Département d'éthique environnementale de l'UNESCO à Paris et plus précisément sa Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques (COMEST), l'organe consultatif scientifique de l'UNESCO s'intéresse aux enjeux éthiques de la relation entretenue entre l'homme et l'environnement. Les experts de ce groupe ont rédigé une déclaration sur les principes éthiques universels en rapport avec les changements climatiques. Parmi ces principes, on retrouve les suivants : la sauvegarde des intérêts des générations présentes et futures ; les pollueurs doivent payer le prix des dommages qu'ils causent ; la reconnaissance de l'interdépendance de la vie sur Terre ; l'obligation de partager les connaissances scientifiques (UNESCO, 2017a). Les membres de la COMEST s'entendent sur le fait qu'étant donné que les EEM ne prennent pas en compte les frontières politiques, ils ne peuvent être traités de la même manière que des crises politiques. D'autre part, les instruments internationaux sur l'environnement n'ont pas de pouvoir contraignant, ce qui nuit à leur efficacité. La Déclaration n'a pas encore été adoptée. Même s'il s'agit d'un instrument non contraignant, certains États se sont montrés réticents à l'idée de poser un frein à leur développement économique et de devoir payer pour la pollution observée tandis que certains États se montrent largement en faveur de l'adoption de la Déclaration notamment les plus vulnérables comme les Etats insulaires dont la survie est menacée par l'augmentation du niveau de la mer.

Pour en revenir au PNUE, cette organisation fonde sa stratégie sur les décisions adoptées par l'AG, le Conseil d'administration du PNUE, les stratégies et plans d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME) ainsi que d'autres objectifs environnementaux décidés au niveau international (PNUE, 2016a). Sur la base des demandes des pays membres lors des AG, des axes stratégiques sont également sélectionnés et c'est sur la base de ceux-ci qu'est élaborée la stratégie du PNUE. Pour chacun de ces axes stratégiques sont créés des projets et

chacun de ces projets est pourvu d'une stratégie qui doit être alignée à la stratégie à moyenterme du PNUE. Dans le cadre de chacun de ces projets, sont développés et mis en œuvre des processus (organisation de conférences, développement d'indicateurs de performance etc.). Nous reviendrons sur la question de la planification stratégique du PNUE aux chapitres 2 et 4. Ces actions mises en œuvre supportent l'atteinte de la finalité du PNUE : préserver et accroître le bien-être des générations présentes et futures. Pour le PNUE, le bien-être de l'humanité n'est possible que si l'on préserve l'environnement qui est la principale source du bien-être humain. L'ancien Secrétaire général Ban Ki Moon, dans son rapport annuel de 2014, a répété l'importance de l'engagement des États dans la durabilité, le bien-être des hommes et de la planète toute entière en ajoutant que l'ONU soutient les États membres dans la mise en œuvre d'actions concrètes au niveau national (PNUE, 2015c). Dans le quatrième rapport du Global Environmental Outlook (GEO), on soutient que l'environnement est garant de la prospérité et du bien-être des humains. Le GEO définit le bien-être comme la capacité et la possibilité pour les individus "to live the kinds of lives they have reason to value" (PNUE, 2007, p. 13). Notons que les définitions de l'ONU du bien-être sont nombreuses. Les membres de l'ONU semblent toutefois s'entendre sur le fait que le bien-être est un but fondamental de l'être humain et une aspiration universelle (ONU, 2011b).

Comme nous l'avons vu dans notre chapitre introductif, il y a plus d'une décennie, l'AG a entamé des travaux de revitalisation et de réforme de sa gouvernance intégrant de nouvelles pratiques de gestion innovantes susceptibles d'accroître son efficacité dans la délivrance de ses services aux pays membres. Comme nous l'avons vu précédemment, dans le cadre de cette démarche de revitalisation, l'ONU affirme s'appuyer davantage sur les partenariats multipartites (ONU, 2017y) en vue de stabiliser financièrement le Programme. Dans ce contexte, le PNUE est en train de déployer ce qu'il appelle des approches stratégiques de gestion fondées sur une stratégie dite holistique et intégrée.

Le terme « holisme » émergea pour la première fois dans les années 20 (Varenne, 2011). Dans ce cadre, on considère des phénomènes dans leur totalité. Ce terme vient à l'origine du mot grec *holos* (CNRTL, 2017e) qui signifie entier (UNESCO, 1991). Le mot holisme fut utilisé pour la première fois au sein de la communauté internationale en 1926 par un homme politique d'Afrique du Sud, Jan Christian Smuts (1919) (cité par Michel, 2013) qui a participé à la création de la Société des Nations. Le concept d'« holisme » fut ensuite utilisé au sein des Nations Unies lors de la Conférence de Rio+20 en 2012 dans le domaine du développement durable lors de l'adoption par l'ONU des objectifs du développement durable (ODD), objectifs fondés sur les trois piliers du développement durable (social, économique,

environnemental) (PNUE/PAM, 2015b). En 2013, lors de l'AG à New York, un Groupe de travail ouvert a été mis sur pied afin de préparer une proposition pour la gestion des ODD.

À cette occasion, les experts sélectionnés recommandèrent l'intégration d'objectifs « holistiques » et « intégrés » (dans l'esprit de l'approche systémique) bien qu'aucune définition de ces deux concepts n'ait été proposée (PNUE/PAM, 2015b). Comme Kirk (2015) le souligne, il n'existe pas de définition officielle d'une approche systémique. L'auteure se réfère à un rapport du Secrétaire général dans lequel il est expliqué que le concept est généralement associé à un mode de gestion fondé sur une meilleure compréhension des interactions écologiques et des processus requis pour maintenir un écosystème fonctionnel. Cette approche sert ainsi d'outil pour mieux gérer la complexité. Les concepts de complexité et d'holisme furent progressivement intégrés à la rhétorique onusienne notamment au sein d'un des rapports de Ban Ki Moon de 2014. On y souligne le besoin que l'ONU adopte des approches holistiques et intégrées dans le domaine du développement durable ; des approches ayant pour but que les humains puissent vivre dans l'harmonie malgré la fragilité de la planète. En outre, en 2016, un cours fut diffusé à l'échelle mondiale par le PNUE (Stoett, 2016) portant sur l'intérêt de l'adoption d'une approche systémique pour la prise en charge des EEM. Dans ce programme d'apprentissage est défini de manière détaillée en quoi consiste une approche systémique dans le domaine environnemental. En résumé, au début du XXI^e siècle, le PNUE a progressivement adapté ses pratiques managériales en se fondant sur l'approche systémique dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- 1) une approche multipartite;
- 2) une approche fondée sur une vision holistique ;
- 3) une approche intersectorielle.

Section 1 Une approche systémique pour la gestion des EEM entre parties prenantes externes

La littérature portant sur l'approche par « système » est relativement vaste. Il s'agit d'un sujet traité dans plusieurs disciplines comme la géographie, l'agronomie, la biologie, l'ingénierie, la psychologie, le droit et les sciences de gestion. En science de gestion, l'approche systémique est utilisée autant pour analyser des problèmes de gestion à l'externe qu'à l'interne d'une organisation. Cette approche est utilisée pour la gestion d'enjeux liés au développement durable. De manière générale, l'approche systémique cherche à mieux gérer la

complexité en allant au-delà d'une vision traditionnelle réductrice. Elle adopte une approche globale incluant de nombreux systèmes séparés formant un tout. Il s'agit d'une façon de penser, de concevoir un problème et d'envisager des solutions.

Dans notre chapitre précédent, nous nous sommes référés au concept de « système complexe » de Bérard (2009), un concept utilisé dans le domaine du développement durable. Formulé plus simplement, la gestion de systèmes complexes (e.g. les systèmes socioécologiques) requiert l'adoption d'une approche par système appelé « approche systémique ». L'Institut de Santa Fe (1984) définit les systèmes complexes comme des « systèmes dynamiques avec un grand nombre d'interactions et de rétroactions et à l'intérieur desquels se déroulent des processus très difficiles à prédire et à contrôler et que la conception classique n'est pas capable d'envisager » (E. Morin, 2005, p. 3). Le modèle de contrôle en émergence au sein du PNUE et supportant la mise en œuvre de ses projets est fondé sur une approche systémique.

Voiron-Canicio (2005), du domaine de la géographie, s'est intéressée à l'application de l'approche systémique dans le domaine du développement durable urbain et souligne qu'il existe un décalage entre la nécessité d'appréhender la durabilité urbaine par une approche systémique globale et multiscalaire au niveau théorique et la démarche sectorielle traditionnelle toujours en vigueur dans la pratique. Ce manque de convergence des buts et objectifs entre différents acteurs situés à différentes échelles géographiques causerait une fragmentation nuisant à la mise en œuvre de l'approche systémique. En outre, la rigidité des structures administratives représenterait un autre frein à toute motivation ou bonne volonté de la part de ces acteurs. Ce qu'il faudrait, comme l'auteure le souligne, c'est une meilleure articulation de la dynamique interne et externe des systèmes urbains.

En sciences de gestion, l'approche systémique servirait à « appréhender les demandes de changement dans des situations complexes et trouver rapidement des stratégies pertinentes » (Houillon, 2008, p. 133). Elle sert donc à appréhender la complexité dans le cadre d'une approche proactive, ce qui serait essentiel compte tenu de la complexité des EEM qui requiert une réforme des modes de prise en charge traditionnels (statiques et sectoriels).

D'autre part, les EEM sont plus que des enjeux complexes ; ils sont pernicieux. Rittel et Webber (1973) ont formulé une théorie des problèmes pernicieux. Selon cette théorie, il y aurait quatre types de problèmes environnementaux qui se distinguent en fonction de leur difficulté de résolution : simple, difficile, complexe, pernicieux. Les problèmes pernicieux seraient les plus difficiles à résoudre. Par définition, un problème pernicieux représente un problème mal défini et incompris impliquant une grande variété de parties prenantes et dont les

conditions changent constamment. Ces problèmes pernicieux ne peuvent être pris en charge que par un système adaptatif et dynamique. Ils sont également définis comme des problèmes sans « aucune formulation spécifique, sans aucune règle d'arrêt ni aucun test de solution, des problèmes inséparables des questions de valeurs, d'équité et de justice sociale » (Berkes, 2004, p. 624)²³. Selon Nixon (2012), les EEM ne peuvent être gérés de façon traditionnelle (de façon linéaire); une approche itérative et collaborative est nécessaire pour résoudre ces problèmes pernicieux. Ces derniers sont mal compris dès leur apparition et ils changent constamment d'où l'intérêt d'une approche itérative. De plus, les parties prenantes ont souvent tendance à être en compétition plutôt qu'en collaboration, ce qui compliquerait la mise en œuvre d'une approche collaborative efficace. De surcroît, la prise en charge de ces problèmes se compliquerait à l'ère de l'information dans laquelle nous sommes actuellement en raison de la fragmentation de la société en réseaux et petits groupes comme le démontre le Tableau 2.0.

Tableau 2.0 : L'ère de l'information génère des réseaux

| Ère nomadique | Ère de l'agriculture | Ère industrielle | Ère de l'information | |
|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|--|
| | | | Réseaux | |
| | | ■ Bureaucratie | ■ Bureaucratie | |
| | Hiérarchie | Hiérarchie | ■ Hiérarchie | |
| ■ Petits groupes | ■ Petits groupes | ■ Petits groupes | ■ Petits groupes | |

Source: (Nixon, 2012)

Nixon explique que la prise en charge des EEM requiert le soutien d'experts en sciences de gestion ayant les capacités de créer des approches de collaboration collectives cohérentes. C'est dans cet esprit qu'émergèrent de nouveaux processus de contrôle au sein du PNUE. Ces derniers sont fondés sur une approche systémique. Le PNUE prit progressivement conscience qu'une approche traditionnelle s'avérait inefficace, d'où le changement progressif de son modèle de contrôle. La rhétorique onusienne est aujourd'hui marquée par cette nouvelle approche. Par exemple, le PNUE (2012a) dans le cadre d'un de ses projets, explique qu'examiner individuellement les composantes d'un système au lieu d'adopter une vision globale de ce dernier s'avère une approche réductionniste incapable de résoudre les problèmes de l'heure.

-

²³ Traduit de l'anglais par l'auteure.

Une approche systémique requiert l'adoption d'un nouveau mode de pensée basé sur une perspective plus large de l'univers, c'est-à-dire qui accorde plus d'attention à toutes les parties du système, parties qui interagissent entre elles (Waltner-Toews, Kay et Lister, 2008). C'est ce que Stoett (2016) appelle un *zoom arrière pour avoir une vision plus grande*. Cette approche requiert l'utilisation d'un mode de gestion fondé sur des systèmes adaptatifs ainsi qu'une gouvernance adaptative au niveau supranational. Il s'agit là de sujets innovants sur lesquels la littérature demeure à ce jour limitée comme le soulignent Williams *et al.* (2017).

Dans ce travail de recherche, nous nous appuyons notamment sur les travaux du professeur Stoett (2016), un expert dans le domaine qui collabore justement avec le PNUE. L'adoption d'une approche par système permettrait selon cet auteur de mieux gérer des enjeux complexes. Il définit un système comme un ensemble de composantes qui interagissent et qui forment un tout. Cette interdépendance implique que lorsqu'une des parties changent, le système tout entier change, ce qui explique pourquoi une gestion adaptative s'avère indispensable pour prendre en charge ces systèmes complexes qui évoluent constamment.

Avant de décrire de manière plus précise en quoi consiste la gestion de systèmes adaptatifs plus communément appelée la gestion adaptative (fondée sur une approche systémique) (PNUE-CBD, 2004), il faut auparavant connaître les caractéristiques qui différencient les systèmes simples des systèmes adaptatifs. Un système simple, selon Stoett, est composé d'interactions linéaires entre ses composantes et le résultat est prévisible. Par exemple, une automobile serait un système simple. Ce type de système correspond à un mode de contrôle au sens classique. Nonobstant, dans les systèmes simples tout comme dans les systèmes dynamiques, une boucle rétroactive serait essentielle selon Stoett car une conception dynamique serait préférable à une conception plutôt statique. De l'information entre dans le système adaptatif et de manière rétroactive exerce une influence positive ou négative sur les relations dans ce système, ce qui change le comportement du système qui s'adapte progressivement (Andrus, 2005). Ce dernier donne l'exemple d'un véhicule qui est un système simple et explique que, pour maintenir une vitesse constante, il faut des ajustements continuels pour s'ajuster aux pavés, aux conditions extérieures qui peuvent avoir un impact sur la vitesse du véhicule. Un système adaptatif est composé d'interactions entre les composantes de ce système, c'est-à-dire que de ce système émergent d'autres systèmes, c'est ce que Stoett appelle des propriétés auto-organisatrices.

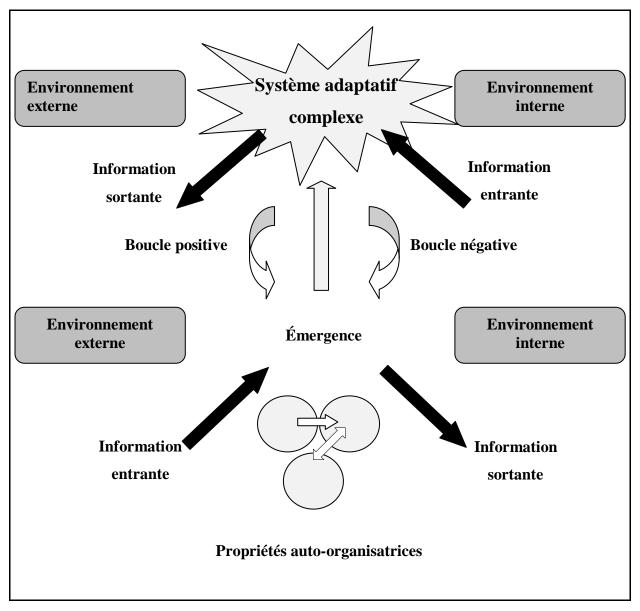
L'une des principales particularités de ce système adaptatif c'est que même s'il subit des pertes et des dommages, il peut continuer d'exister (Holling, 2001). Ce dernier possède une mémoire. La façon dont il change va être déterminée par rapport à l'état initial des sys-

tèmes et en fonction des perturbations qu'ils ont subies. Stoett explique aussi que ces systèmes peuvent être composés de règles simples (interactions simples) ou complexes et, eu égard au type de règle, les résultats de ces systèmes sont difficiles à prédire car ces derniers s'adaptent en permanence à des conditions émergentes. Ces systèmes comporteraient également des risques de dérive, c'est-à-dire que si un système simple ne prend pas en compte les boucles de rétroaction, cela peut mener à une dérive menaçant sa survie une fois le point de non retour atteint. Ci-dessous sont résumées les principales caractéristiques d'un système adaptatif tel que le cite Stoett (2016, pp. 6-7)²⁴.

- Les composantes émergentes sont celles qui émergent quand les composantes du système sont mises ensemble et qu'elles ne peuvent être prévues par la connaissance du comportement individuellement d'une de ces composantes;
- L'auto-organisation est un processus par lequel une certaine forme d'ordre global ou une certaine coordination résulte des interactions locales entre les composantes d'un système. Ce processus n'est pas nécessairement contrôlé par un agent externe bien qu'il puisse être affecté par des agents externes ; il est souvent déclenché par des effets aléatoires, par des fluctuations imprévues et amplifiées et ce qui en résulte, c'est une organisation décentralisée ou répartie à travers toutes les composantes du système ce qui en fait une organisation robuste et capable de survivre et de se réparer par elle-même (Novikoff, 1945);
- L'indétermination se réfère à l'incertitude inhérente à un événement ;
- La dépendance de la trajectoire est un phénomène caractérisé par des interactions dépendantes d'autres interactions qui ont eu lieu antérieurement et d'une manière spécifique et à une échelle spatiale plus petite.

-

²⁴ Traduit de l'anglais par l'auteure.



Source : adapté de (Andrus, 2005).

Figure 2.0 : Présentation d'un système adaptatif complexe (SAC)

Les systèmes adaptatifs sont considérés comme résilients et résistants. La capacité d'adaptation du système tout en maintenant ses fonctions initiales fait référence au concept de la résilience. La **résilience** peut être définie comme « l'ampleur des perturbations qui peuvent être absorbées ou adaptées avant que le système ne change sa structure en modifiant les variables et les processus qui contrôlent le comportement du système » (Holling et Meffe, 1996, p. 330)²⁵. Le concept de résilience est différent de celui de résistance. La **résistance** est définie comme la capacité d'un écosystème à résister aux impacts des conducteurs sans déplacement de l'état actuel (Stoett, 2016). Les concepts de flexibilité, d'échelle et d'adaptation sont

²⁵ Traduit de l'anglais par l'auteure.

aussi des concepts clés dans la compréhension des systèmes adaptatifs. Holling (1973) parle de cycles d'adaptation et décrit comment des crises à petite échelle amènent le système à être en situation de résilience. Il parle aussi de cycles de panarchie (la co-existence de la stabilité et du changement) qui interagissent à travers des échelles de temps et d'espace spécifiques. Stoett (2016) pour expliquer ce phénomène et le fait que les cycles d'adaptation peuvent être induits non seulement par des facteurs naturels mais aussi humains, donne l'exemple des feux de forêts. Il explique qu'historiquement, les peuples indigènes utilisaient des feux de manière contrôlée pour obtenir des bénéfices écologiques tels que la germination de certains types de graines. Dans ce cas, les cycles d'adaptation sont induits par des facteurs humains.

En plus des travaux de Stoett et du PNUE sur l'approche écosystémique, d'autres auteurs de la littérature ont aussi souligné la pertinence de l'adoption d'une approche systémique dans le cadre de la prise en charge des EEM. L'approche systémique servirait à gérer efficacement plusieurs pressions sociales de manière simultanée comme le changement climatique, les inégalités sociales, le chômage et la dégradation écologique et de mieux comprendre différentes interactions entre différents systèmes dynamiques selon Whiteman et. al (2013) comme le rapportent Williams et al. (2017). Ces derniers ont fait une recension de la littérature existante portant sur l'adoption d'une approche systémique dans le cadre du développement durable. Celle-ci servirait effectivement à mieux gérer la complexité des systèmes écologiques et sociaux qui sont intriqués. Une approche analysant les pratiques managériales isolément des systèmes socio-écologiques ne pourrait prendre en compte l'interconnexion des enjeux du développement durable (Marcus et al. 2010; Starik and Kanashiro, 2013; Walker et al., 2009; Whiteman et al., 2013). La compréhension des interconnections est importante pour les dirigeants d'organisations et pour la gestion de systèmes complexes. En outre, ce mode de gestion permet de déterminer jusqu'à quel point un système est capable d'assimiler des changements positifs et jusqu'à quel point il devient vulnérable (Holling, 2001, p.392) comme le rapportent Williams et al. (2017). Ce qui connecte ces différents systèmes, ce sont les boucles de rétroaction qui sont par définition « les effets secondaires d'un effet direct d'une variable sur une autre. Une boucle positive accroît l'effet; une négative l'amortit » (Walker et Salt, 2006, p.163) (A. Williams et al., 2017, p. 871). Ces boucles de rétroaction seraient encore incomprises par les managers et le manque de maîtrise de la variable de l'imprévisibilité peut avoir des effets directs et indirects sur les organisations. C'est précisément cette imprévisibilité qu'une approche systémique dans le domaine des sciences de gestion cherche à gérer.

Williams *et al.* (2017) ont identifié huit thèmes de recherche qui appliquent l'approche par systèmes dans le domaine du développement durable : changement comportemental, lea-

dership, innovation, l'écologie industrielle, systèmes socio-écologiques, gestion des transitions, changement de paradigme, éducation. Le changement comportemental étudie l'impact de changements comportementaux individuels sur une organisation. Le leadership s'intéresse à la façon dont les leaders s'y prennent pour transformer une organisation ou la société. L'innovation examine l'usage de techniques novatrices facilitant l'adaptation des firmes. L'écologie industrielle s'intéresse aux impacts des industriels sur les systèmes écologiques. Les systèmes socio-écologiques s'intéressent aux interconnexions entre les systèmes sociaux et écologiques. La durabilité de systèmes socio-écologiques dépendrait de certains éléments comme : les individus, les organisations, les systèmes politiques en place et les efforts collectifs. La gestion des transitions s'intéresse aux changements multiniveaux. Les changements de paradigme de gestion s'intéressent au passage d'un mode de gestion du style néoclassique à un style « technocentrique », c'est-à-dire centré sur l'utilisation de technologies. L'éducation fait référence au besoin d'intégrer le concept de développement durable dans les systèmes éducatifs et d'adopter une approche pédagogique transdisciplinaire et holistique.

Kirk (2015), en droit international, s'est intéressée à l'application de l'approche systémique dans le domaine de la gouvernance durable des océans. Cette auteure signale la présence d'une multitude d'objectifs dont certains seraient contradictoires. Elle propose pour résoudre ce problème de se fonder sur des normes de base comme l'intégrité écologique. Selon cette auteure, l'application de l'approche écosystémique serait problématique en raison de l'absence d'instrument de droit incorporant en totalité son application. Il existe plusieurs instruments de droit qui intègrent quelques bases de l'approche écosystémique mais en l'absence d'un processus d'harmonisation de ces derniers (l'intercalibration), la gestion des océans demeure fragmentée. L'auteure souligne que la Convention de Barcelone administrée par le PNUE qui est répartie à travers différents programmes, a néanmoins réussi à développer une approche intégrée grâce à son projet sur l'application de l'approche écosystémique en Méditerranée. Mais bien que des acteurs non étatiques soient impliqués, cet instrument de droit fondé sur des lois souples accorderait toujours plus de pouvoir aux acteurs étatiques. En outre, cette approche systémique dans le cadre de la gestion des océans est transversale car elle prend en compte des problèmes transfrontaliers. Des synergies ont également été créées entre différentes organisations internationales, ce qui, en revanche, alourdit et rend les processus de prise de décision plus lents d'où l'importance selon Kirk de trouver un équilibre entre la question de l'engagement des acteurs et l'efficacité de l'approche écosystémique.

En sciences de gestion, Miklosik (2014) s'est intéressé à la gestion de projets complexes au sein de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) qui se

fonde sur une approche par cycle de vie de l'investissement, une approche qui ressemble aux trois processus relevés par Bouquin : pré-investissement (planification), investissement (pilotage), utilisation et évaluation (post-évaluation). Ce dernier s'est intéressé aux facteurs influençant la qualité de ces projets complexes. Il souligne que le temps requis pour gérer des projets est souvent sous-estimé par les managers. De plus, il y aurait de nombreux facteurs qui ne sont pas contrôlés par l'organisation et le choix des nouvelles technologies appliquées au sein d'une organisation n'est parfois pas testé préalablement en pratique. Pour résoudre ces problèmes, l'auteur fait les propositions suivantes : une gestion de projet fondée sur une approche systémique pour prendre en compte la complexité d'un projet, une définition du sens de la mise en œuvre du projet, une définition de la portée du projet, la sélection d'un gestionnaire de projet compétent, l'élaboration d'un projet par phases, une planification de la qualité et la gestion des risques et du changement.

Dans le secteur privé, certains auteurs comme Asif et al. (2013) se sont intéressés à la façon d'intégrer le concept de la responsabilité sociale dans les processus de gestion d'une entreprise tout en satisfaisant les demandes des parties prenantes. Ces auteurs s'intéressent aux approches top down et bottom up de la RSE. L'approche top down s'intéresse aux systèmes de contrôle permettant l'intégration de la RSE tandis que l'approche bottom up cherche à relier les efforts de l'organisation à des initiatives communautaires. Ces auteurs expliquent que le concept de la RSE trouverait ses origines dans la théorie des parties prenantes dans le cadre de laquelle une organisation aurait des responsabilités non seulement envers ses parties prenantes mais aussi envers la communauté en général. Ces auteurs mettent l'emphase sur le fait que le principe de la RSE exige un engagement collectif et non individuel, le développement de compétences collectives et une interprétation commune du concept, un concept qui serait par nature contextuel et dynamique (les perspectives des parties prenantes, leurs demandes, le temps, la location géographique etc.). Pour intégrer le concept de la RSE dans les organisations, les auteurs proposent un système de gestion intégré (IMS) articulé autour des parties prenantes. Ils présentent une technique qu'ils appellent le cycle PDCA (plan-do-checkact), appelée également la « Roue de Deming » portant le nom de son inventeur (Abou El Jaouad, 2016). Il s'agit d'une méthode utilisée en contrôle de la qualité.

Dans le cadre d'une approche systémique du développement durable, au lieu de concevoir les systèmes de gestion isolément, on intègre l'ensemble de ces systèmes de gestion individuels et on les relie par des procédures de travail, des instructions et processus, des critères et des normes ainsi que par des activités de surveillance comme des audits. Ce système intégré permettrait à une organisation d'économiser des ressources financières et assurerait plus de cohérence au niveau opérationnel. Cette approche est également appelée « une méta approche de gestion » dans le cadre de laquelle l'approche systémique est appliquée à plusieurs niveaux d'organisation (macro, méso et micro). En outre, la mesure de la performance et le développement d'indicateurs spécifiques seraient clés. Asif *et al.* (2013, p. 10)²⁶ sont d'avis que « ce qui peut être mesuré, peut être géré », une idée discutée par Kuszla, Berland et Sponem (2008).

Pour mesurer la performance de projets mis en œuvre d'une organisation, il existe aujourd'hui une norme internationale appelée le Global Reporting Initiative (GRI) (2017). Le GRI est une organisation indépendante qui collabore avec le PNUE. Cette norme serait composée de plus de 79 indicateurs économiques, sociaux et environnementaux. Bien que ces indicateurs puissent être pertinents, Asif et al. (2013) soulignent l'importance pour les entreprises de prendre en compte leur propre contexte et de sélectionner les indicateurs en fonction de leur pertinence. Ce partage d'information sur la forme d'un rapport serait aujourd'hui fondamental pour des organisations à vocation universelle comme l'ONU dont la survie dépend des contributions des pays membres (les principaux actionnaires). Il s'agirait entre autres d'un outil de communication externe. Au niveau de la planification, les auteurs soulignent qu'une approche bottom up fondée sur des indicateurs de développement requiert de la part de l'organisation l'adoption d'une vision plus élargie allant au-delà des processus internes pour envisager les impacts de ces activités sur la communauté. Cette logique a déjà été abordée dans notre chapitre 1 dans le cadre de l'écocontrôle. Ces auteurs soulignent l'importance d'aller au-delà des méthodes traditionnelles de communication (e.g. développement de rapports) et de trouver différents moyens innovants de partager l'information (partage d'expérience, story telling, etc.). Les connaissances et l'innovation constitueraient deux éléments en constante évolution au sein d'une organisation dans le cadre d'une approche systémique. Cette boucle de rétroaction permettrait à l'organisation de progresser et de mieux anticiper certains problèmes managériaux.

Himmelstein *et al.* (2016) se sont intéressés à la mise en œuvre de l'approche systémique dans le cadre de projets internationaux dans un domaine spécifique : l'agriculture durable. Ces auteurs rapportent qu'une approche fondée uniquement sur la production s'avère inadaptée et qu'il faut prendre en considération d'autres variables du contexte comme les déchets, la diète et la gouvernance, c'est-à-dire de manière systémique. Ces derniers soulignent également l'importance de trouver de nouveaux modes de financement et de scolariser les

²⁶ Traduit de l'anglais par l'auteure.

fermiers dans le cadre de la gestion de ces projets (qui fait partie du champ de la responsabilité sociale des organisations et entreprises). Selon eux, une approche systémique de l'agriculture durable est par nature horizontale, c'est-à-dire participative incluant plusieurs parties prenantes issues de différents secteurs et requiert une méthodologie multidisciplinaire afin que soit développée une stratégie adaptée, fondée sur un mode de gestion adaptatif et multipartite incluant scientifiques, professionnels, fermiers. Cette diversité d'acteurs permettrait une compréhension plus riche des systèmes agraires locaux et faciliterait l'émergence de nouvelles pratiques de gestion de projets holistiques intégrant le savoir traditionnel local. Cette combinaison de savoirs à la fois traditionnel local et scientifique faciliterait la coopération. À partir de ces expériences seraient créés des produits de communication permettant de partager les connaissances acquises avec d'autres localités.

Ainsi, cette approche systémique durable épouserait à la fois les technologies du milieu agraire et des pratiques de gestion d'ordre culturel pour accroître la production et son efficacité. Pour mesurer l'efficacité de telles approches, des indicateurs de performance sont utilisés et adaptés au contexte : revenu des fermiers, séquestration du carbone dans le sol, quantité de matière organique du sol, structure du sol, rendement des cultures. Enfin, dans le cadre d'une approche systémique de l'agriculture durable, l'utilisation des ressources doit être maximisée et les coûts minimisés (ce qui est conforme à la logique financière traditionnelle de contrôle) et les problèmes dérivés de ces pratiques doivent être pris en compte (logique moderne du contrôle dynamique) comme les problèmes liés à l'eau, à l'assainissement ainsi que les enjeux liés au changement climatique.

Iñigo et Albareda (2016) se sont intéressés à l'utilisation d'une approche systémique pour la gestion de l'innovation durable, un nouveau concept qui implique la transformation des pratiques des entreprises grâce à l'innovation, un phénomène composé de « processus non-linéaires, récursifs et auto-organisés qui peuvent être étudiés en tant que système adaptatif complexe » (Iñigo et Albareda, 2016, p. 1)²⁷. Ces auteurs affirment que le développement durable irait de pair avec l'innovation qui servirait de levier de changement. Ces innovations seraient fondées sur différentes pratiques durables comme l'utilisation de technologies propres, l'éco-efficience et les analyses de cycle de vie et servent à transformer les entreprises incluant leurs stratégies et leurs processus de gestion. La mise en œuvre de ces pratiques comporterait toutefois certains défis comme le respect de la conformité des politiques publiques et des normes à la fois souples et contraignantes imposées aux entreprises par diffé-

²⁷ Traduit de l'anglais par l'auteure.

rentes organisations. Notons que ces lois souples ne concernent pas l'ONU et le PNUE, ces organisations à vocation universelle jouent le rôle d'émettrice de lois souples devant être mises en œuvre au niveau national mais ne sont pas soumises à celles-ci car elles ne sont pas sous le joug des autorités nationales des pays membres.

Dans le cadre d'une approche systémique de la gestion de projet, nous avons vu que l'intégration d'une grande diversité d'acteurs est un facteur clé de succès. Alladi et Vadari (2011) vont plus loin et proposent l'utilisation d'une matrice permettant l'identification des parties prenantes pertinentes. Les auteurs ont recensé les méthodes utilisées à travers le monde permettant l'identification et l'engagement des parties prenantes appropriées (Alladi et Vadari, 2011, p. 1 & 3):

Tableau 2.1 : Méthodes d'identification et d'engagement des parties prenantes

| Méthode d'identification | Méthode d'engagement | |
|--|--|--|
| Charte de projets | Stratégie de communication | |
| Requête des clients | Penser stratégiquement pour identifier les parties prenantes | |
| Des réunions d'initiation de projet | Analyser et planifier | |
| Méthodes formelles et informelles de contact avec les clients | Renforcer les capacités d'engagement | |
| Questionnaires | Concevoir le processus | |
| Passer en revue les livrables précédents qui sont pertinents pour le projet actuel | Agir, réviser et rapporter | |

Source : Aladi et Vadari (2011), traduit de l'anglais par l'auteure.

Kraft et Steenkamp (2012) se sont intéressés aux causes d'échecs de projets dans le domaine des systèmes d'information (contraintes financières et temporelles). Selon eux, l'adoption d'une approche systémique accroîtrait les chances de succès dans la mise en œuvre de projets. On voit bien avec cet exemple que l'approche systémique prend en charge des problématiques qui vont au-delà de la gestion durable des écosystèmes.

Dans la littérature, il existe également des travaux, bien que limités, portant sur des projets mis en œuvre par le PNUE et fondés sur une approche systémique. Un exemple est SAICM mise en œuvre par le PNUE pour gérer efficacement les produits chimiques à l'échelle mondiale. Cette approche examine la problématique de l'usage irrationnel des produits chimiques de manière globale. Un autre exemple d'approche systémique mise en avant par le PNUE est ECAP-MED (2012a). Dans le cadre de cette approche, sont pris en compte les écosystèmes non seulement marins, mais aussi terrestres et leurs interconnections. En outre, l'approche écosystémique répond à une complexité qui est double au sein du PNUE :

complexité liée à la compréhension de l'EEM en soi et à sa prise en charge. Rappelons que les EEM sont pernicieux car ils sont liés à d'autres enjeux tout aussi pernicieux en émergence. Leur prise en charge s'avère complexe car elle requiert une approche dynamique, transversale et multiniveaux. Le projet ECAP-MED s'appuie sur la définition de l'approche écosystémique de la Convention sur la biodiversité (CBD) administrée par le PNUE, qui définit l'approche systémique en tant que stratégie intégrée de développement durable. Selon la CBD:

L'approche par écosystème exige une gestion adaptative pour traiter le caractère dynamique et complexe des écosystèmes et en l'absence d'une connaissance ou compréhension complète de leur fonctionnement. Souvent, les processus écosystémiques ne sont pas linéaires et révèlent des décalages. Ceci conduit à des discontinuités, ouvrant la voie à l'incertitude et aux surprises. Seule une gestion adaptative peut apporter des réponses à ces incertitudes puisqu'elle contient des éléments d'apprentissage par l'expérience ou de feedback de recherche. (PNUE-CBD, 2004, pp. 1-2)

En outre, comme le souligne la CBD, l'approche écosystémique serait compatible avec d'autres approches de développement durable comme la gestion durable des forêts, la gestion intégrée des zones côtières et l'approche *nexus* (gouvernance intégrée de ressources naturelle fondée sur une approche par système).

D'autres approches stratégiques de gestion fondées sur une approche systémique et contextuelle sont mises en œuvre par le PNUE. Ces approches sont légitimées par des instruments juridiques internationaux (traités, conventions, déclaration, etc.) qui dictent les principes et règles à respecter et régulent les relations entre parties prenantes. Par exemple, le projet ECAP-MED est sous l'égide de la Convention de Barcelone (CAR/ASP, 2017) et SAICM a été officialisée avec la Déclaration de Dubaï (SAICM, 2007). Ces accords/documents officiels décrivent de quelle façon le projet sera piloté y compris le déroulement de ses réunions (e.g. la stratégie, un plan d'action de mise en œuvre de la stratégie, etc.). Ce pilotage est cyclique conformément aux trois processus de contrôle : finalisation, pilotage, post-évaluation tel que le démontre la figure suivante :

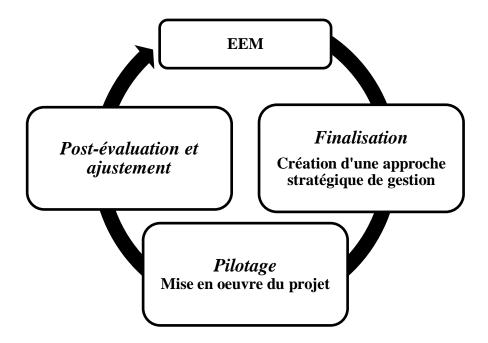


Figure 2.1 : Pilotage des approches stratégiques de gestion du PNUE

Les objectifs stratégiques de l'ONU sont opérationnalisés dans le cadre stratégique « plan-programme biennal et priorités » dans lequel on décrit la vision et les résultats escomptés pour chacun des programmes de l'ONU. Par exemple, dans le Cadre stratégique Plan-programme à venir de 2018-2019, on indique pour le Programme 11 (qui correspond au PNUE) que « la stratégie à moyen terme du PNUE pour 2018-2021 offre un tremplin vers la concrétisation d'une vision selon laquelle tout un chacun, homme, femme ou enfant, vit sur une planète en meilleure santé à l'horizon de 2030 » (Assemblée générale de l'ONU, 2017b, p. 195). Le Programme 11 est aligné à la stratégie à moyen terme du PNUE. Dans le cadre de celle-ci sont décrits les objectifs de ses différents domaines prioritaires d'action adoptés lors des AG. Les approches stratégiques de gestion qui sont des projets/programmes mis en œuvre au niveau micro et qui servent à assurer une déclinaison efficace de la stratégie du PNUE, sont par conséquent elles aussi fondées sur les résolutions de l'AG relatives au développement durable.

L'une des principales caractéristiques de ces approches stratégiques de gestion du PNUE, est leur vision holistique. Celles-ci intègrent de nouveaux concepts comme ceux de la transversalité, de la création de synergies et de la collaboration multipartite (PNUE, 2016a). Composé auparavant presqu'exclusivement des représentants des pays membres, aujourd'hui le PNUE cherche à intégrer et sensibiliser des acteurs de tous les secteurs de la société pour pleinement assumer son rôle de catalyseur de changement. Parmi ces nouveaux acteurs, on distingue deux catégories : les acteurs étatiques et non étatiques. Les acteurs étatiques sont les

représentants des gouvernements et les acteurs non étatiques sont des chefs d'entreprises, des représentants d'organisations à but non lucratif, d'associations et des communautés scientifiques ainsi qu'académiques, des membres la société civile et même des figures connues du secteur cinématographique etc. Par exemple, un jeune entrepreneur appelé Boyan Slat a été invité par SAICM à faire un discours le 2 octobre 2015 lors de la Quatrième session de la conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (ICCM4) sur son projet novateur visant à dépolluer tous les océans de la planète, un projet qui lui a valu le prix du Champion de la Terre (PNUE, 2014a)²⁸. En outre, l'ONU et le PNUE se servent de l'influence des stars pour mobiliser la société civile (Centre d'actualités du PNUE, 2016).

Pour en revenir aux projets gérés par le PNUE au niveau micro, ce dernier a supporté administrativement la mise en œuvre de projets dans le domaine de la gestion des zones côtières et des océans dans le sud de la mer de Chine. Pernetta et Jiang (2013) présentent les principaux facteurs de succès et défis auxquels a dû faire face le PNUE en collaboration avec ses parties prenantes. Ces programmes et projets transversaux ont été conçus pour prendre en charge des problèmes spécifiques comme la biodiversité et les pêcheries, le transport maritime et le contrôle de la pollution tellurique; des problèmes communs aux pays de la région. Comme l'indiquent ces auteurs, ces projets se fondent davantage sur les connaissances scientifiques que sur des aspects liés à la structure de gestion des projets/programmes et notamment à la coordination des actions dans le cadre de leur mise en œuvre. Par ailleurs, la coordination entre plusieurs acteurs issus de différents secteurs au niveau régional a été l'un des principaux défis de mise en œuvre. Ces auteurs ont analysé un projet spécifique intitulé Reversing Environmental Degradation Trends in the South China Sea and Gulf of Thailand dans le cadre duquel le PNUE prit en charge trois problématiques qui rendaient ce projet complexe : la dégradation des habitats côtiers, la surpêche et la pollution tellurique. À partir de l'analyse de ce projet, les auteurs ont identifié les facteurs de succès qui ont assuré la gestion efficace de ces projets complexes :

- Les interactions à la fois verticales et horizontales entre acteurs à tous les niveaux de mise en œuvre;
- L'inclusion d'un comité technique régional servant de forum pour concilier les intérêts de différents acteurs ;
- Une distinction entre des discussions scientifiques et techniques notamment de nature politique aux niveaux régional et national;

-

²⁸ Il s'agit d'un prix décerné par le PNUE à des jeunes pour leurs projets novateurs offrant des solutions aux problèmes écologiques au niveau mondial.

- L'intégration de conseils à la fois scientifiques et techniques dans les prises de décision politique; (interface science/politique)
- L'intégration d'experts régionaux et de consultants provenant des pays participants, ce qui facilite l'engagement des pays membres ; (gouvernance multiniveaux)
- La restriction dans l'adhésion de membres dans le comité de pilotage et l'exclusion d'agences internationales et d'observateurs ne faisant pas partie du PNUE;
- Un mode de gestion adaptatif au lieu d'une structure rigide (J.C. Pernetta et Y. Jiang, 2013, p. 141)²⁹.

Ce projet administré par le PNUE était financé par le Fonds pour l'environnement mondial, c'est-à-dire par le biais des contributions volontaires des pays membres. La gestion de ce projet était considérée complexe en raison de sa triple problématique, du grand nombre d'acteurs impliqués et des coûts de transaction élevés liés à la coordination des actions au niveau régional entre les acteurs (organisation de réunions et autres activités). Il fallait non seulement prendre en compte les différents contextes nationaux mais également assurer l'engagement des différentes parties prenantes. Le comité de pilotage était l'organe suprême en charge des prises de décisions chargé de créer des synergies et d'intégrer toutes les souscomposantes du projet dans la planification et l'exécution de ce dernier. Ce comité était également chargé de réviser et d'approuver les activités mais celles-ci étaient si vastes que des structures régionales et nationales additionnelles furent créées. Ces structures avaient pour but d'assurer que la mise en œuvre des projets respectait les différents contextes et besoins nationaux.

Au niveau régional, des groupes de travail avaient été formés. Chacun de ces groupes de travail s'intéressait à une problématique spécifique (récifs coralliens, zones humides, pollution tellurique, etc.). Un point focal fut également désigné pour communiquer avec le PNUE. Chacun de ces groupes était régulé par des règles et procédures formelles et devait créer ses propres critères qui seraient ensuite utilisés dans le cadre de différentes activités de démonstration durant la mise en œuvre. Les informations assemblées étaient ensuite incluses dans une méta-base de données. En plus de ces groupes de travail, des comités régionaux scientifiques et techniques avaient été créés ayant comme mandat de surveiller et d'assurer la performance des groupes de travail et éviter l'apparition d'une duplication de rôles et responsabilités. Ce comité était composé des groupes de travail régionaux et des présidents des groupes de travail nationaux ainsi que du directeur de projet.

_

²⁹ Traduit de l'anglais par l'auteure.

Deux forces d'intervention furent également créées, l'une légale et l'autre chargée de l'évaluation économique. Ces deux forces d'intervention offraient des conseils aux différents comités nationaux et régionaux. Le projet était également constitué d'une unité de coordination qui était en charge du développement de rapports sur la mise en œuvre du projet ainsi que de l'évaluation et de la surveillance de ce dernier. Cette unité interagissait avec l'unité de coordination des mers régionales de l'est de l'Asie et avec la division des conventions du PNUE conformément aux décisions du conseil d'administration du PNUE. Cette unité de coordination était également en charge de l'organisation des réunions régionales et des arrangements de voyages et d'hébergement pour les participants et de la gestion du site Internet.

La coordination au niveau national était prise en charge par des comités nationaux, des groupes de travaux techniques nationaux ainsi que des comités interministériels qui jouaient un rôle semblable aux comités de pilotages régionaux assurant la coordination entre différents secteurs et parties prenantes au niveau national. La coordination entre le niveau national et régional se faisait par l'intermédiaire de l'agence d'exécution du projet qui interagissait avec les groupes de travail technique nationaux. Les informations étaient ensuite recueillies par le comité régional scientifique et technique. Enfin, comme le soulignent Pernetta et Jiang, la seule manière de mesurer l'efficacité de projets complexes semblables serait par le biais de l'évaluation de sa capacité à s'adapter à des changements (gestion adaptative), sa capacité de délivrer le projet dans les temps voulus, son acceptation par les parties prenantes, la qualité des produits (services), le rapport coût/efficacité et les bénéfices à long terme de la structure de projet adoptée plutôt qu'une autre.

Ce projet a adopté une approche systémique et était fondé sur un mode de gestion adaptatif. Au fur et à mesurer qu'émergeaient de nouveaux problèmes, des solutions étaient apportées (e.g. création d'entités additionnelles pour prendre en charge ces problèmes). Par exemple, durant la mise en œuvre du projet, des modifications du plan de travail et du budget ont été apportées en raison de changements survenus qui requéraient une adaptation du projet. Le succès de la mise en œuvre de projets complexes serait lié à la présence de boucles de rétroaction qui accroissent la communication verticale et horizontale ainsi que les interactions à tous les niveaux qui faciliteraient la résolution de problèmes. D'autres facteurs ont également contribué au succès de ce projet comme la création de liens inter-agences, la composition du comité de pilotage et la transparence des prises de décisions, la création de réseaux formels et informels et la planification du temps. Ce projet est qualifié selon ces auteurs d'atypique car les projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial sont généralement mis en œuvre par une organisation intermédiaire (ONG, autres agences onusiennes comme l'Institut

des Nations unies pour la formation et la recherche [UNITAR]) tandis que dans le cadre de ce projet, c'était le PNUE l'agence de mise en œuvre à la demande du gouvernement chinois. Les opportunités de rencontre entre les différentes parties prenantes dans la cadre de réunions organisées par le PNUE ont permis l'émergence de formes de réseautage où étaient partagées des expériences et idées.

Les auteurs mirent l'emphase sur l'importance des mécanismes de contrôle informels qui se sont développés et qui ont facilité la mise en œuvre du projet. La portée des accords bilatéraux ou multilatéraux entre le PNUE et les agences spécialisées ne reflète qu'une partie de la collaboration; des centaines d'institutions sur le plan national auraient directement ou indirectement participé aux activités de mise en œuvre par le biais des comités nationaux et des groupes de travail régionaux. La création de ces liens informels aurait accru l'engagement des parties prenantes au projet. Les auteurs soulignent également la durée relativement longue de mise en œuvre du projet étalé sur presque sept années (six ans et demi), un horizon temporel plus long que la normale qui aurait permis le développement de représentations communes entre les parties prenantes. Selon eux, les délais « bureaucratiques » étaient en fait requis pour assurer le succès de ce projet.

Nous voyons à travers cet exemple que le PNUE met en œuvre des dispositifs à la fois classiques et modernes de contrôle. Nous verrons plus en détail dans la prochaine soussection, quels sont ces dispositifs de contrôle utilisés par le PNUE pour gérer ses relations avec ses parties prenantes à l'externe ainsi qu'avec d'autres organes onusiens à l'interne.

Conclusion de la section 1

Dans cette première section portant sur le contrôle des relations entre le PNUE et ses parties prenantes externes, nous avons présenté l'approche systémique utilisée par le PNUE au niveau micro pour gérer ses projets environnementaux. Nous avons également décrit en quoi cette nouvelle approche permettait de gérer plus efficacement les EEM qu'une approche classique de gestion. Les dispositifs à la fois classiques et modernes utilisés par le PNUE dans le cadre du pilotage de ces derniers ont été présentés. Les dispositifs classiques utilisés à eux seuls ne sont pas suffisants pour prendre en charge les EEM. Nous avons vu que les dispositifs modernes permettent une prise en charge plus efficace des EEM étant de nature dynamique et itérative et fondés sur de nouvelles connaissances et technologies, deux éléments fondamentaux vue la complexité de la prise en charge des enjeux pernicieux. Dans la pro-

chaine section, nous analyserons les dispositifs de contrôle que le PNUE utilise pour gérer ses relations avec d'autres organes onusiens.

Section 2 Le contrôle de la relation aux parties prenantes externes et aux organes internes au sein du PNUE

2.1 Les dispositifs de contrôle classiques et modernes face aux parties prenantes externes

Au sein du PNUE, différents dispositifs classiques et modernes sont utilisés comme moyen de contrôle de la relation aux parties prenantes externes comme nous le verrons dans cette sous-section. Les dispositifs classiques se rapportent aux conférences internationales, à l'accountability, au leadership et au design institutionnel. Ces dispositifs se fondent sur l'approche traditionnelle du contrôle qui analyse un problème de manière isolée et qui est fondée sur une logique de création de valeur exclusivement financière. L'ONU, étant la seule organisation à vocation universelle³⁰, utilise l'organisation de conférences internationales comme principal outil de contrôle, ce qui la distingue d'autres organisations comme nous le verrons ci-après. Parmi les dispositifs « modernes » les plus fréquemment utilisés on retrouve notamment l'intercalibration, les indicateurs de performance qualitatifs et l'analyse des cycles de vie. Les questions du développement d'indicateurs qualitatifs et de la prise en compte des cycles de vie sont connues du monde du privé depuis longtemps bien qu'elles soient relativement nouvelles dans le secteur public international.

2.1.1 Les dispositifs de contrôle classiques

2.1.1.1 Les conférences internationales

Bien que la littérature portant sur les négociations internationales environnementales soit aujourd'hui abondante en sciences politiques et en droit (Alex, 2013 ; Sabel, 2006), elle est quasi-inexistante d'un point de vue managérial. L'organisation de conférences internationales se fait selon les trois processus de contrôle de Bouquin (1994) : la finalité de ces conférences est d'accroître la coopération internationale (ONU, 1997), le pilotage des conférences internationales consiste à prendre des décisions concernant des actions devant être mises en

_

³⁰ Il est entendu ici que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international font partie de la famille des Nations Unies.

œuvre sur le plan national. Ces actions sur le plan national consistent à adopter ou à modifier des politiques environnementales ou d'autres programmes nationaux liés à l'environnement (PNUE, 2011). La post-évaluation consiste à faire un bilan des progrès accomplis depuis la conférence précédente et à prendre en charge les défis rencontrés.

Depuis la seconde moitié du XX^e siècle jusqu'à aujourd'hui, de nombreuses conférences internationales sur l'environnement furent organisées par l'ONU tel que le démontre le Tableau 2.2.

Tableau 2.2 : Événements organisés par l'ONU dans le domaine environnemental

| Années | Événements | | |
|--------|---|--|--|
| 1968 | Conférence sur la biosphère Club de Rome | | |
| 1972 | Création du PNUE | | |
| 1987 | Rapport Brundtland | | |
| 1992 | Conférence de Rio | | |
| 1997 | Conférence Rio+5 | | |
| 2000 | Sommet du Millénaire | | |
| 2002 | Conférence Rio+10 | | |
| 2012 | Conférence Rio+20 | | |
| 2014 | UNEA 1 | | |
| 2015 | Conférence de Paris | | |
| 2016 | UNEA 2 | | |

Le premier événement fut la Conférence sur la biosphère de l'UNESCO organisée en 1968. La même année, il y eut la création du Club de Rome, un groupe de réflexion réunissant des penseurs issus de différents domaines liés à l'environnement. Ces penseurs furent influencés par diverses théories telles que l'*hypothèse Gaia*³¹ (UNESCO, 1998). L'année 1972 fut un point décisif dans le domaine du développement durable avec la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, la fondation du PNUE et la multiplication des ministères de l'Environnement à l'échelle mondiale (Deléage, 2017). En 1987, fut publié le rapport « Notre Avenir à tous » (Brundtland, 1987). En 1992, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement plus communément appelé le Sommet « Planète

_

³¹ Selon cette hypothèse, la Terre serait un superorganisme vivant capable de s'autoréguler mais qui est menacé par les problèmes environnementaux actuels comme le changement climatique.

Terre » deux accords furent adoptés : 1) la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement incluant une série de principes et responsabilités des États ; 2) le Plan d'action mondial Action 21 visant à promouvoir le développement durable (ONU, 2017j). Cinq ans plus tard, lors du « Sommet Planète Terre Rio+5 » fut établi un programme relatif à la mise en œuvre de l'Agenda 21. Puis, cinq ans plus tard, eut lieu « Rio+10 » une conférence dans le cadre de laquelle furent évalués les progrès accomplis depuis la première conférence en 1992. La plus récente conférence sur le développement durable fut celle de « Rio+20 ». À cette occasion, fut publié le rapport intitulé « L'avenir que nous voulons ». À cette liste de conférences, nous pourrions ajouter le Sommet du Millénaire des Nations Unies de l'an 2000 à partir duquel furent adoptés les ODM, les conférences sur les changements climatiques ainsi que les ANUE. Pour conclure, les décisions qui ont été prises dans le cadre de ces conférences ont influencé les stratégies développées par le PNUE (ONU, 2017j) comme nous l'avons vu dans notre chapitre introductif.

Nous avons choisi d'aborder la question des négociations internationales car l'organisation de conférences internationales est le principal outil de contrôle au sens de contrôle d'« influence sur les comportements » utilisé par le PNUE. Par définition, le terme négociation est emprunté du latin negotiatio, commerce (Goguelin, 2005), ce qui met en évidence sa logique a priori d'ordre économique. En outre, le terme commerce provient du mot latin commercium et fait référence dans son sens le plus large à des relations humaines (Sélic, 2003). Et tandis que le terme « négociation » est lié au terme « commerce », le concept de négociation internationale représente : « une procédure de décision par laquelle les gens tentent de trouver un accord commun au lieu d'agir par voie unilatérale » (Radtchenko-Draillard, 2012). Les négociations internationales organisées par le PNUE comprennent des représentants des gouvernements nationaux qui, chacun, ont des objectifs précis issus de leur propre politique étrangère. Par définition, la politique étrangère représente un ensemble d'actions ou de règles gouvernant les actions d'une autorité politique indépendante déployée dans l'environnement international (J. F. Morin, 2013). Or, cette définition nous semble incomplète car elle ne fait pas référence explicitement aux intérêts nationaux qui sont au cœur des négociations internationales. Dans l'Encyclopaedia Britannica (2009), on définit la politique étrangère de la manière suivante :

General objectives that guide the activities and relationships of one state in its interactions with other states. The development of foreign policy is influenced by domestic considerations, the policies or behavior of other states, or plans to advance specific geopolitical designs.

En d'autres termes, il s'agirait d'une stratégie visant à atteindre des objectifs nationaux en développant des liens avec d'autres États. L'atteinte d'un accord commun lors des négociations internationales organisées par le PNUE, fait face à deux principaux obstacles :

- Les différences culturelles et de perspectives des acteurs qui prennent part aux négociations;
- Des objectifs nationaux et internationaux (du PNUE) divergents.

Malgré ces obstacles, l'organisation de conférences internationales est un outil de contrôle organisationnel clé pour le PNUE. Cet outil de contrôle est matérialisé, selon notre analyse, par la création des dispositifs de contrôle visibles et invisibles.

Dispositifs visibles:

- Développement d'objectifs stratégiques ;
- Délégation des rôles et responsabilités ;
- Développement de l'agenda de la conférence ;
- Développement de l'agenda du Président de la conférence ;
- Développement de la liste des participants ;
- Développement d'une liste des coûts/participants ;
- Développement d'un *workflow* de la conférence ;
- Élaboration de règles de procédure ;
- Structuration du budget ;
- Évaluation des résultats ;

Dispositifs invisibles:

- Contrôle par le positivisme, ici la tendance à toujours considérer positivement les décisions prises et les actes de chacun ;
- Contrôle d'influence par l'établissement d'objectifs statégiques établis à l'interne entre les membres du PNUE et des acteurs politiques tels que le président de la conférence qui est très souvent un ministre d'un des pays membres.

Or, selon notre analyse, le contrôle y est également confronté à plusieurs obstacles comme les suivants :

- Le manque de communication ;
- Le manque de cohérence dans la mise en œuvre d'actions ;
- Les conflits d'intérêts entre acteurs ;
- Le manque de motivation des acteurs ;
- Le manque de contrôle du budget ;
- Le niveau de connaissance inégale de la stratégie chez les acteurs ;
- Le manque de clarté dans la rhétorique onusienne.

Les objectifs des conférences internationales sont multiples et pour cette raison, il convient d'en développer une typologie. Il existe des objectifs à la fois directs et indirects. Parmi

les objectifs directement liés à la conférence, il y a l'objectif global de celle-ci qui est de stimuler la coopération internationale (PNUE, 2017d). Il existe également des objectifs plus spécifiques qui sont de deux ordres : formels et informels. Les objectifs formels comprennent l'objectif général du projet ainsi que des objectifs en lien avec des actions spécifiques à entreprendre dans la prise en charge des EEM (stratégie affichée). Les objectifs informels sont de nature politico-stratégique et sont déterminés en interne par les dirigeants et managers. Parmi les objectifs indirectement liés à la conférence, on retrouve les objectifs environnementaux à atteindre par le biais des changements des comportements au niveau national. Il s'agit des objectifs en lien avec les responsabilités sociales externes du PNUE et ils se mesurent de manière à la fois quantitative (suivi de l'état de l'environnement à partir d'indicateurs) et qualitative (évaluation des activités organisées et de leurs résultats en termes de changement des comportements à court, moyen, long terme). Existent également des objectifs liés à la gestion, que l'on appelle des objectifs opérationnels (de contrôle organisationnel) liés au budget, à la cohérence des opérations, etc.

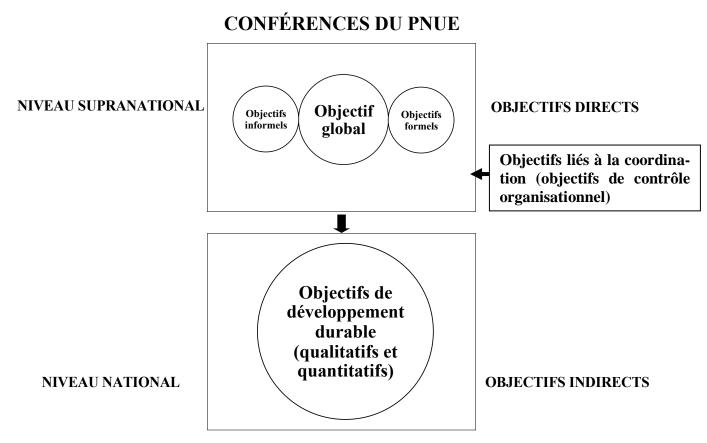


Figure 2.2 : Les objectifs directs et indirects des conférences internationales du PNUE

La fréquence des conférences internationales dépend des règles inscrites dans les textes fondateurs du projet en question. Ces textes fondateurs incluent généralement un instrument de droit, des plans d'actions, stratégies etc. qui sont à la base du projet du PNUE et en com-

plément, une série de règles à respecter sont créées. Ces textes fixent également la structure ainsi que la durée de vie des projets. Les négociations internationales organisées par le PNUE, se déclinent donc en trois principales phases : la pré-conférence, la conférence et la post-conférence.

1. La pré-conférence (convergence des buts et objectifs)

En préparation d'une conférence, le manager de projet joue un rôle semblable en partie à celui d'un contrôleur de gestion. Il s'assure que les décisions et actions mises en œuvre sont cohérentes avec les outils de contrôle qu'il met en place pour respecter les règles inscrites dans les textes fondateurs du projet. De surcroît, il agit sur deux fronts : à l'interne et à l'externe de l'Organisation.

À l'interne, il doit planifier l'organisation des conférences internationales et s'assurer du suivi des décisions précédentes (résolutions, recommandations etc.). Le suivi des décisions de la conférence précédente consiste le plus souvent à rédiger des rapports présentant les résultats des actions qui ont été mises en œuvre depuis celle-ci.

Le manager de projet doit prévoir les éléments suivants :

- Lieu de la conférence ;
- Délégation des rôles et responsabilités des membres de son équipe ;
- Formation des acteurs qui joueront un rôle clé lors de la conférence ;
- Recrutement des consultants au besoin ;
- Briefing aux représentants des missions permanentes de l'ONU;
- Développement des rapports convenus lors de la conférence précédente et nouveaux documents de proposition;
- Organisation des arrangements de voyage pour les participants provenant de pays en développement (financement de deux participants par pays).

Le choix du lieu de la conférence se fait en fonction de considérations géographiques, politiques et économiques. La première étape consiste à chercher le soutien financier d'un État membre qui jouerait le rôle de « pays-hôte ». Si aucun État ne fait une proposition de financement, le PNUE recherche un endroit géographiquement stratégique, c'est-à-dire le plus accessible pour tous les représentants des États membres et économiquement abordable. En outre, le manager est également en charge d'offrir une formation « pré-conférence » à l'interne aux acteurs qui auront un rôle clé à jouer dans le cadre de cette dernière tels que le président de la conférence (personnalité généralement politique) ainsi que d'autres acteurs qui seront sur le podium durant la conférence. Ces formations sont faites la plupart du temps au moyen de vidéoconférences en raison de la dispersion géographique des acteurs. Cet outil de

contrôle de communication contribue à accroître la coordination. Le manager organise également des réunions de suivi à l'interne entre les membres de l'équipe dont la fréquence s'accroît plus on s'approche de la date de début de la conférence.

À l'externe, le manager de projet du programme organise des séances d'information auprès de représentants des missions permanentes de tous les États membres au sein des Nations Unies. Durant ce temps, le personnel du PNUE est chargé de la préparation de documents de suivi (documents d'information) ainsi que des documents de propositions (documents de travail). Les négociations porteront sur le contenu de ces documents qui doivent ultimement être adoptés par les participants qui sont accrédités pour négocier par leur ministère des Affaires étrangères ou par leur organisation. Au niveau du financement, nous avons vu que le PNUE est majoritairement financé de manière volontaire et par conséquent dispose d'un budget limité pour l'organisation de ses conférences. Ce budget inclut le financement du *per diem* pour deux participants par pays provenant de pays en développement conformément aux règles internes du Secrétariat des Nations Unies. Le budget total d'une conférence varie selon le lieu et le nombre de participants, mais est estimé à environ deux millions de dollars américains pour une conférence de 1000 participants.

2. La conférence (pilotage des décisions et actions)

La conférence est généralement constituée de séances plénières ainsi que d'ateliers de formation facultatifs qui ont lieu entre les séances plénières. Sont organisés également un dîner officiel et une prestation culturelle de la part du pays hôte où a lieu la Conférence. Les décisions prises lors des séances plénières sont faites par voie de consensus ou par vote (tel qu'inscrit dans les textes fondateurs). Ce sont les membres du conseil d'administration de la conférence qui sont responsables du pilotage des décisions et des actions dans le cadre de ces négociations. La conférence est régulée par des règles et procédures de la conférence. Ces règles sont d'une importance clé, elles ont été définies par le Secrétaire général des Nations Unies de la manière suivante : « les règles et procédures sont destinées à protéger les droits des membres individuels » (Sabel, 2006, p. 3)³². L'Assemblée de la Ligue des Nations serait la première occurrence de présentation de règles détaillées. Ces règles seraient les prédécesseurs des règles de l'AG. Sabel explique qu'une conférence internationale de plénipotentiaires est un organe indépendant de l'organisation internationale et agit en tant qu'organe indépendant. Par conséquent, elle a le droit de créer ses propres règles. Pour ce faire, la conférence

-

³² Traduit de l'anglais par l'auteure.

peut, si elle le souhaite, se fonder sur un modèle standard de règles des Nations Unies (A/40/611) (Assemblée générale de l'ONU, 1985). La question des invitations se pose également. La plupart des conférences internationales sont organisées par une entité onusienne qui se charge des invitations. Ces invitations se font en fonction de la formule de Vienne de 1949, c'est-à-dire que la Conférence invite tous les membres des Nations Unies sauf exception. Tel qu'évoqué dans les règles standards de l'ONU (1985), tous les pays membres sont *a priori* invités mais la Conférence peut inclure des exceptions. Des entités non étatiques peuvent également participer aux conférences. Les règles et procédures des Conférences présentent généralement une liste d'organisations invitées et s'il n'y a pas de liste, c'est la Conférence qui décide quelles organisations seront invitées (Sabel, 2006).

Depuis quelques années, il y aurait eu un accroissement de la participation des organisations à but non lucratif aux conférences internationales mais tout participant, pour pouvoir participer activement, c'est-à-dire négocier, doit être accrédité. L'accréditation des participants issus des pays membres se fait par l'émission d'un document officiel délivré par le ministère des Affaires étrangères d'un pays participant et qui est transmis aux Nations Unies par courrier postal. Le processus d'accréditation des ONG est plus complexe et la plupart ne bénéficient pas encore de la possibilité de faire des interventions orales lors des négociations comme le soulignent Oberthür *et al.* (2003).

3. La post-Conférence (évaluation des facteurs de risque et de succès à venir)

Après la conférence, un rapport final de la conférence incluant les résolutions qui auront été prises et les propositions de certains pays face à ces résolutions est rédigé. Dans ce rapport sont soulignées les réussites et les préoccupations des pays membres soulevées lors des séances plénières et qui doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie dans certains cas. De plus, à l'issue de la conférence, les États ont la responsabilité de mettre en œuvre des actions concrètes au niveau étatique. Le PNUE surveille et supporte les États membres dans ce processus de mise en œuvre (il s'agit ici de pilotage). Ensuite, des rapports de suivi sont rédigés et présentés lors de la prochaine conférence. En outre, quelques semaines après la conférence, a généralement lieu une retraite en interne entre les employés du PNUE qui a pour but de faire un bilan de la conférence (de ses points forts et faibles et des défis à venir).

Pour résumer, les conférences internationales de l'ONU en général et du PNUE ont différentes fonctions : elles constituent un forum de discussion et permettent l'échange d'information, elles font un bilan de l'état de l'art dans certains domaines liés à l'environnement, elles servent d'incubateurs d'idées et elles fournissent de l'information aux élites (Encyclopaedia Universalis, 2017). Au fil du temps, ces conférences ont pris une tournure politique importante alors que certains observateurs estiment qu'elles sont inefficaces en raison notamment de la divergence des intérêts des parties prenantes. Les conférences internationales organisées par l'ONU sont « prestigieuses », c'est-à-dire qu'elles rassemblent des figures politiques et même parfois des célébrités du milieu cinématographique. Elles se déroulent très souvent dans des environnements luxueux et elles incluent une réception et des prestations culturelles. Bien que les participants œuvrent pour le bien commun, il se peut que leurs intérêts personnels s'entremêlent aux intérêts collectifs ce qui peut altérer leur engagement lors des négociations internationales et par conséquent les résultats de ces dernières. Cette dichotomie entre les intérêts personnels et généraux et les différences culturelles entre les participants peuvent faire obstacle à la convergence des buts et au pilotage des décisions.

2.1.1.2 Autres dispositifs traditionnels: accountability, leadership, design institutionnel

2.1.1.2.1 Accountability

Balint et al. (2009) se sont intéressés à l'accountability au sein du Secrétariat des Nations Unies dont le PNUE fait partie. L'accountability serait une pierre angulaire de l'administration publique. Comme le souligne Habegger (2010) les organisations internationales comme l'ONU n'ont pas de système démocratique d'accountability ce qui leur vaut de nombreuses critiques. On déplorerait le manque de participation du public notamment dans les délibérations de l'ONU et du PNUE ainsi que dans les prises de décisions qui mèneraient à des abus de pouvoir. En outre, comme le souligne Balint et al., (2009) les pays membres, les principaux contributeurs de l'ONU, souhaitent s'assurer que leurs ressources sont utilisées efficacement. Cette efficacité doit être mesurée pour assurer une confiance mutuelle et une coopération efficace. Actuellement, il y aurait une culture de la méfiance entre les pays membres ainsi qu'entre les pays membres et le Secrétariat de l'ONU. Cette méfiance résulterait parfois en une suspension des fonds destinés au Secrétariat. Cette pratique aurait pour but d'influencer les décisions de l'ONU comme nous l'avons précédemment évoqué.

L'accountability est souvent associé à la performance d'une organisation (Behn, 2001). Selon Balint et al. (2009), l'accountability en termes de performance, les organisations internationales comme l'ONU ont de la difficulté à atteindre leurs objectifs en raison de la multiplicité des acteurs, qui complexifie la convergence des buts et objectifs à l'externe. De plus, les règles au sein de l'ONU sont plus rigides que dans le secteur privé, ce qui peut affecter l'efficacité de l'Organisation. Enfin, même si le budget de l'ONU est fondé sur les résultats

depuis 2000, ce système budgétaire n'est pas accompagné d'un système de sanction/récompense. Par conséquent, le non accomplissement des résultats escomptés d'un programme n'exerce aucun impact sur l'allocation des ressources comme le rapportent Balint *et al.* (2009). Il n'y a donc pas de boucle de rétroaction comme dans les dispositifs de contrôle. Pourtant, : « pour établir un système d'*accountability* de la performance efficace, la méthodologie de surveillance doit être capable de révéler les impacts des programmes de l'Organisation » (T. Balint *et al.*, 2009, p. 357). De plus, traditionnellement comme le soulignent Legault-Mercier et St-Pierre (2010) sont développés des indicateurs d'évaluation quantitatifs dont se sert le PNUE pour démontrer aux donateurs (pays membres, donateur individuel, etc.) que leurs contributions sont gérées efficacement dans le cadre de ses différents projets. Cependant le besoin de « compter » constamment, diluerait le « sens de la mesure ».

2.1.1.2.2 Leadership

Au sein du PNUE, le leadership est toujours de type hiérarchique et personnifié principalement par le Directeur exécutif. Comme le mentionne Ivanova (2010), le statut du PNUE en tant que programme sous l'égide du Secrétariat de l'ONU et sa localisation géographique sont deux facteurs qui exercent une influence sur son leadership. À l'externe, le Directeur exécutif est chargé de mobiliser des fonds et à l'interne, il est chargé d'établir une vision et une direction globale du Programme. Selon Ivanova, la structure du PNUE chargerait la haute direction de lourds fardeaux; les directeurs doivent à la fois incarner le rôle d'experts techniques, de visionnaires et de politiciens. Ce serait sous la direction de Mostafa Tolba de 1976 à 1992 que le leadership du PNUE devint un catalyseur de changements. Selon Helmer (1999), comme le rapporte Ivanova (2010), Tolba a gagné de nouvelles responsabilités cependant l'organisation n'a pas su les gérer.

2.1.1.2.3 Design institutionnel

Ivanova (2010) explique que ce sont les États lors des AG qui décident du design institutionnel du PNUE incluant ses fonctions, sa forme et son financement. Ce sont les pays membres qui ont décidé que le PNUE serait un programme sous l'égide du Secrétariat des Nations Unies et non une agence spécialisée qui bénéficierait d'une plus grande autonomie de décisions et d'actions. Le but était de faire du PNUE un catalyseur et un coordonnateur des questions environnementales au sein du système des Nations Unies. Le fait d'être une agence spécialisée aurait mis le PNUE à l'écart et ne lui aurait pas permis d'accomplir son mandat. Avant la création du PNUE, les questions environnementales avaient déjà été intégrées à la

constitution de certains organes onusiens mais de manière cloisonnée et sans lien avec le reste de l'organisation. Ainsi, le design institutionnel du PNUE affecte l'efficacité du Programme de deux manières : il ne bénéficie pas d'un pouvoir d'autorité sur les autres agences spécialisées de l'ONU et son mode de financement sur une base volontaire crée un stress financier au sein de l'Organisation. Comparativement aux agences spécialisées, le PNUE est soumis aux règles et procédures du Secrétariat des Nations Unies et par conséquent, il bénéficie de moins de latitude et de pouvoir d'autorité qu'une agence spécialisée.

La question de la transformation du PNUE en agence spécialisée a fait l'objet d'une relativement vaste littérature (Amin, 2005 ; Biermann, 2005, 2016 ; Ivanova, 2005a ; Najam, 2003) tel que nous l'avons déjà évoqué au Chapitre 1. Certains auteurs comme Najam pensent que le PNUE n'a pas besoin d'être transformé, il faut plutôt se concentrer sur la restructuration de sa gouvernance externe et interne pour assurer une meilleure articulation. Selon Ivanova, son financement de nature volontaire serait minuscule à la lumière des tâches requises et l'impact de ce stress financier sur la performance du PNUE serait sous-estimé notamment au niveau de la gestion du personnel et de sa performance. Nous avons vu au chapitre précédent que l'ONU et le PNUE ont recours de manière excessive aux contractuels dans une perspective logico-économique et ce en raison des difficultés financières auxquelles fait face le PNUE, ce qui l'empêche d'adopter une planification stratégique à plus long terme (actuellement les contributions des pays membres sont déterminées sur une base biannuelle).

2.1.2 Dispositifs éclectiques nouveaux face aux parties prenantes externes

Les dispositifs mis en œuvre par le PNUE sont considérés comme éclectiques. Tel que nous l'avons vu dans le Chapitre 1, certains auteurs comme Janicot (2007) ont évoqué le caractère illusoire des indicateurs de performance environnementale en raison de la diversité et de la complexité de ces derniers ainsi que de leur interprétation parfois subjective. Certains de ces indicateurs servent à mesurer l'état de l'environnement et l'efficacité de certains projets mais certains outils de contrôle sont utilisés sans qu'une distinction claire soit faite entre la performance des actions du PNUE (l'efficacité de son gouvernement interne) et la performance de sa gouvernance externe (actions collectives externes).

Pour gérer des systèmes adaptatifs dans lesquels émergent les EEM de manière appropriée, nous avons vu qu'une approche traditionnelle s'avérait inefficace. Il ne suffit pas d'étudier les composantes d'un système de manière individuelle. Pour gérer ces enjeux pernicieux, Stoett (2016) fait une comparaison avec des individus qui ont une dépendance à

l'alcool et explique que la seule façon de résoudre des problèmes pernicieux est d'adopter une approche holistique, systémique, dynamique et rétroactive qui prend en compte une constellation de facteurs (sociétaux, individuels, etc.). Puis, en raison de l'évolution continuelle des EEM, l'adaptation stratégique prend la forme de processus systémiques en ajustement continuel, c'est-à-dire que les pratiques sont ajustées à travers l'expérience et l'apprentissage des pratiques précédentes. Chaque action est perçue comme une expérience scientifique et fonctionne par cycles : planification, mise en œuvre du plan, surveillance, interprétation des résultats de surveillance. L'apprentissage par l'expérience (outil d'écocontrôle) est la clé de voûte de la gestion des EEM (Holling, 1978).

Selon Stoett (2016) un autre dispositif de contrôle important dans la prise en charge des EEM serait l'usage de nouvelles technologies qui permettrait une meilleure visualisation, compréhension et gestion des systèmes adaptatifs complexes. Les technologies joueraient en effet un rôle clé dans l'adaptation stratégique car les avancées technologiques sont fondamentales pour mieux comprendre ces systèmes d'adaptation complexes via des modèles ou encore leur suivi à l'aide de tableaux de bord (outil de contrôle stratégique) qui permettent une visualisation efficace et un accroissement de l'efficacité des actions mises en œuvre. Enfin, il n'y a pas de réponse simple à ces problèmes pernicieux selon Stoett. Leur gestion requiert par conséquent des efforts constants.

D'autres dispositifs comme l'intercalibration (outil d'écocontrôle) (appelé aussi interétalonnage) sont utilisés pour résoudre le problème de la diversité des représentations à travers différents instruments juridiques dans le cadre de la prise en charge des EEM. L'utilisation de l'intercalibration comme méthode d'évaluation dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche écosystémique demeure un sujet encore peu exploré par la littérature. Il y aurait une tendance à classifier et créer des références en termes de conditions environnementales sur la base de l'établissement d'une référence commune. C'est ce qui a été fait dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau de l'Union européenne (Simboura, Panayotidis et Papathanassiou, 2005). L'exercice de l'intercalibration a également été utilisé dans l'évaluation du statut écologique benthique de l'écorégion du nord de l'Atlantique (Borja et al., 2007). Nous n'avons pas trouvé de définition formelle de l'intercalibration dans la littérature. Sur le site de l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFRE-MER) (2017), on explique que l'intercalibration permet d'assurer la comparabilité des résultats des contrôles biologiques de la qualité des eaux de surface entre les pays membres. L'intercalibration est donc une méthode contextuelle, c'est-à-dire qui s'adapte au contexte. Cet outil de contrôle a été défini dans le domaine de l'océanographie comme des méthodes et résultats partagés entre laboratoires pour assurer la précision des données obtenues et éviter les erreurs (Cutter, 2013).

Le PNUE utilise dans le cadre de ses différents projets ce dispositif d'intercalibration. Dans l'un de ses rapports, le PNUE (2013b) souligne que l'intercalibration est une méthode pratique pertinente pour évaluer l'efficacité et comparer les résultats de différents laboratoires à travers le monde en ce qui a trait au transport des polluants organiques persistants au niveau mondial. Dans le cadre du projet ECAP-MED administré par le PNUE, un guide méthodologique de surveillance et d'évaluation a été développé dans lequel on indique que des pratiques incluant l'intercalibration et l'échange de bonnes pratiques ont été utilisées en vue d'harmoniser les activités mises en œuvre (PNUE/PAM, 2014a).

Une autre technique utilisée et promulguée par le PNUE est l'analyse des cycles de vie qui fait partie du champ de l'écocontrôle. Cette technique sert à rationaliser la consommation et la production au niveau mondial. Cette technique est opérationnalisée par des outils de contrôle spécifiques dans le cadre d'une démarche de gestion durable (Valdivia *et al.*, 2013). Il s'agit d'une pratique incorporant le développement durable dans les processus de prise de décision d'une organisation. Le PNUE a créé une initiative en collaboration avec la Société de la toxicologie et chimie de l'environnement (SETAC) pour promouvoir l'utilisation de méthodes fondées sur l'analyse des cycles de vie et la gestion des données. Cette initiative se fonde sur une perspective *triple bottom line* (économique, social, environnemental). Valdivia *et al.* définissent cette approche comme une évaluation des effets négatifs et positifs à la fois économiques, sociaux et environnementaux d'un produit à travers son cycle de vie et l'utilisation de ces résultats dans les processus de prise de décisions. L'analyse du cycle de vie combine trois techniques : évaluation de cycle de vie environnementale, économique et sociale.

Le PNUE privilégie l'établissement d'interfaces science-politique (SPI) (un outil d'écocontrôle). Cette interface permettrait de mieux comprendre comment les activités anthropiques affectent les écosystèmes (Perrings, Duraiappah, Larigauderie et Mooney, 2011) et de prendre des décisions politiques en fonction de leurs impacts d'un point de vue écologique. La qualité des prises de décisions au niveau international dépendrait de la qualité de la science sous-jacente. Sarkki *et al.* (2015) affirment que la crédibilité, la pertinence et la légitimité (CRELE) de la connaissance sont des attributs importants de la SPI en plus de l'interactivité. Le SPI serait perçu comme un processus dynamique et qui évolue continuellement. Mais bien que le SPI doive être un processus dynamique, les auteurs soulignent qu'encore souvent les mécanismes de SPI sont fondés sur un processus linéaire. Un processus dynamique implique

une constante interaction entre les scientifiques et les acteurs dans les processus politiques. Dans le cadre de cette interaction sont partagées des connaissances qui évoluent constamment. Ainsi, les interactions dynamiques comprennent des boucles de rétroaction, ce qui assure la mise en œuvre efficace de projets complexes. Cette interactivité serait clé à long terme pour la durabilité et l'efficacité des processus science/politique. En outre, dans certaines organisations, le SPI serait institutionnalisé et par conséquent sa structure, ses objectifs, ses processus et produits seraient visibles.

Le PNUE utilise également des indicateurs de performance durable qualitatifs/quantitatifs comme outils de contrôle moderne (qui font également partie du champ de l'écocontrôle). Il n'y a pas de littérature portant explicitement sur les indicateurs de performance développés par le PNUE. La seule documentation existante sont les rapports techniques du PNUE (2012). La littérature d'ordre plus générale portant sur les indicateurs de durabilité est en revanche abondante. Comme le soulignent Ramos et Caeiro (2010), le concept de développement durable est chargé de complexités de toutes sortes (objectifs, aspirations et approches différentes) pour faire face à cette complexité. Selon eux, il faut développer des mesures spécifiques aux différentes échelles géographiques (international, national, local). Le développement d'indicateurs de performance serait clé dans la mesure de l'efficacité et le partage d'information au public. Ces indicateurs permettraient d'optimiser les processus de prise de décision pour la prise en charge des EEM. Certains auteurs se seraient même intéressés à l'évaluation de la performance des indicateurs eux-mêmes, ce qu'ils appellent une « méta-évaluation » de la performance.

Legault-Mercier et St-Pierre (2010) se sont intéressés au développement d'indicateurs qualitatifs au sein d'administrations publiques. Il y aurait eu un engouement pour le développement de ce type d'outil de contrôle suite à l'adoption d'un mode de gestion par résultat dans les années 50-60. Ces auteurs se réfèrent une définition de l'OMS et définissent la gestion par résultat de la manière suivante :

Une stratégie de gestion qui oriente les efforts des acteurs vers l'atteinte de résultats précis, à effets directs et dont il faudra rendre compte, plutôt que vers la réalisation d'activités déterminées. Cette approche signifie que les acteurs se sont entendus sur les finalités de l'action, sur l'identification des résultats à atteindre et sur la mesure des résultats atteints au travers d'indicateurs pertinents. [...] Le degré de performance dépend du degré d'atteinte des résultats. (Legault-Mercier et St-Pierre, 2010, p. 71)

L'évaluation de la performance dans le secteur public ne se fonde plus uniquement sur des outils de mesure traditionnelle comme des indicateurs de performance quantitatifs. Au-

jourd'hui les méthodes de mesure de la performance seraient plus diversifiées, ce qui améliorerait la capacité des organisations à évaluer leurs activités et les fonctionnements des organisations (Legault-Mercier et St-Pierre, 2010). Rappelons que dans notre recherche, nous nous intéressons aux indicateurs utilisés à la fois pour mesurer l'état de l'environnement dans le cadre des projets pilotés par le PNUE (performance qualitative) ainsi que la performance des activités du PNUE en soi (performance technico-économique) dans le cadre de ses différents projets. Ainsi, les indicateurs utilisés sont de deux natures : quantitatif et qualitatif. Cependant, l'utilisation de plusieurs indicateurs de performance poserait des risques au niveau de l'assurance de la validité des interprétations de ces derniers en raison de la souplesse avec laquelle sont définis et interprétés ces indicateurs qualitatifs. En outre, il existerait certains indicateurs qui sont à mi-chemin entre un indicateur quantitatif et qualitatif (e.g. fréquence d'apparition d'un thème). Les auteurs prennent en exemple l'UNESCO et expliquent que des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs sont utilisés sans qu'une distinction soit faite. Il s'agit d'un problème que l'on retrouve dans les organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU. Ces auteurs ont développé une typologie d'indicateurs qualitatifs d'évaluation:

- Analyses quantitatives de données quantitatives ;
- Analyses quantitatives de données qualitatives ;
- Analyse qualitative de données quantitatives ;
- Analyses qualitatives de données qualitatives.

Ils expliquent également que les indicateurs qualitatifs peuvent provenir de données et d'analyses mixtes. Il en existe différents types :

- Indicateurs présence/absence (par oui/non);
- Indicateurs par index ou gradation (e.g. mesure de satisfaction).

Wanxin et Volker (2016) expliquent que les décideurs politiques ont développé une série de méthodes pour évaluer l'état de l'environnement et ces données doivent être partagées avec les parties prenantes grâce à des outils de communication. Les indicateurs de performance ne devraient pas uniquement servir à mesurer l'amélioration de l'état de l'environnement mais aussi comme outil d'apprentissage compte tenu de la nature pernicieuse et imprévisible des EEM. Selon eux, la prise en charge des EEM requiert à la fois une action collective et des connaissances scientifiques (interface science/politique). Ces connaissances scientifiques devraient selon eux être combinées à des connaissances plus traditionnelles au niveau local.

Li et Mauerhofer (2016) présentent différents modes d'évaluation. Dans le cadre d'une action collective impliquant de multiples acteurs issus de différentes organisations mais qui partagent des objectifs communs, dont des liens de causalité sont établis et des solutions sont disponibles, un « diagnostic » (pour établir des preuves) suffirait pour la prise en charge des EEM. Lorsque les résultats d'une intervention sont difficiles à prédire, l'« apprentissage » (comme support aux prises de décisions) par essai/erreur est nécessaire pour trouver une solution. Et si les acteurs ont des origines culturelles, des croyances et objectifs différents « influencer et négocier » serait une démarche requise. Enfin, « la socialisation et l'apprentissage » permettraient de créer des valeurs communes.

Li et Mauerhofer (2016) ont également recensé des configurations d'évaluation environnementale entreprises par différentes organisations à différentes échelles géographiques (internationale, régionale et nationale). Ils ont développé une matrice à quatre cadrans pour classifier les différents programmes d'évaluation environnementale existants. À travers leur matrice, ils mettent en évidence le fait que la plupart des programmes environnementaux sont de type « diagnostic » et de faible performance. Ce type serait utilisé au sein des gouvernements au niveau national et requerrait une rigueur au niveau du développement des indicateurs. Le type « apprentissage » a été développé par l'OCDE qui a créé une communauté de pratique. L'utilisation des informations créées serait relativement faible comparativement à la quantité d'information accumulée. Le type « influencer et négocier », limiterait l'apprentissage.

Enfin le type « socialisation et apprentissage » mis en œuvre par la Commission du développement durable de l'ONU permettrait de renforcer les capacités des pays membres au niveau national. Ce type de programme se fonderait sur l'organisation d'activités où les parties prenantes font du réseautage et développent ensemble des indicateurs de performance de développement durable. Les auteurs soulignent qu'il est parfois difficile d'appliquer ces indicateurs au niveau national. Ils serviraient plutôt de référence sur lesquels les pays membres peuvent se fonder pour mesurer le progrès au niveau national et serviraient également de référence pour le développement de leurs propres indicateurs. Le développement d'indicateurs dans le cadre de ce type de programme se ferait de manière collaborative et sur la base de la recherche d'un consensus. Des activités sont également organisées comme des ateliers de travail incluant des acteurs très variés (experts, ONG, organisations internationales, etc.). Des stratégies de jumelage peuvent également être établies pour favoriser le partage d'information et d'expériences et l'entraide financière et technique entre pays participants. Un autre exemple fut la formation d'un comité consultatif technique ainsi que de réseaux entre centres œuvrant

dans le domaine environnemental pour la mise en œuvre d'un programme par le PNUE en Asie-Pacifique. L'ONU aurait créé des plateformes favorisant le dialogue entre acteurs impliqués de près ou de loin dans des programmes d'évaluation environnemental. Ce type de programme permettrait la création et le partage de valeurs communes, l'émergence d'un consensus et le renforcement des capacités des pays membres. On est ici sur du contrôle interactif du sens de Simons (1995).

Frantzi (2008) et de Senarclens (2001, p. 565) évoquent le fait que l'évaluation d'organisations internationales comme l'ONU est complexe car « les critères pour évaluer l'efficacité d'une administration internationale ne sont pas faciles à définir, surtout lorsque son mandat comporte d'importantes dimensions politiques ». Pour évaluer leur efficacité, certains auteurs (Iribarren, Martín-Gamboa, O'Mahony et Dufour, 2016) ont développé une méthode pour intégrer à la fois des aspects opérationnels, environnementaux et socioéconomiques dans le cadre de l'évaluation d'entités en charge de prises de décision. Cette méthode est appelée LCA+DEA (Life Cycle Assessment and Date Envelopment Analysis). Bien que les méthodes d'analyse de cycle de vie dans le cadre d'une démarche durable soient encore en développement, des efforts sont déployés pour rendre cette méthode plus holistique en intégrant de nouvelles considérations : 1) intégrer les piliers du développement durable ; 2) accroître la disponibilité et la précision des données ; 3) promouvoir la participation des parties prenantes. En outre, l'analyse de cycle de vie serait combinée à d'autres méthodes, ce qui permettrait la prise en charge de certaines de ses limites. La méthode LCA+DEA requiert la disponibilité d'informations similaires provenant de différentes entités, en ce sens, elle offrirait un cadre cohérent qui favorise l'évaluation quantitative de la performance lorsque plusieurs entités similaires sont impliquées. Nous ne décrirons pas de manière détaillée cette méthode relativement complexe, notre objectif est uniquement de mettre en lumière l'existence de nouvelles méthodes innovantes mises en œuvre par le PNUE dans le but d'évaluer sa performance. En outre, d'autres techniques sont également promues par le PNUE comme la méthode des trois R (réduire, réutiliser, recycler) (Memon, 2010), une méthode qui cherche à optimiser la gestion des déchets solides des secteurs générateurs de déchets. Nous avons vu précédemment que le PNUE a adapté progressivement ses missions ainsi que son modèle de contrôle (contrôle dynamique fondé sur l'approche par système). Ci-après, nous verrons comment pourraient être orchestrées les relations entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de ces enjeux sur la base d'un mode de gouvernance adaptatif et multiniveaux.

Stoett (2016) souligne l'importance d'intégrer la dimension humaine dans le cadre de l'approche systémique et la gestion des systèmes adaptatifs. Une approche systémique n'est

pas uniquement fondée sur des systèmes naturels mais aussi humains. L'homme a le pouvoir d'améliorer les conditions des écosystèmes comme le souligne Stoett grâce à ses facultés cognitives; il peut se recentrer sur des valeurs éthiques et morales pour gérer ces écosystèmes et améliorer les relations qu'il entretient avec eux. La prise en compte des systèmes socio-écologiques fut exigée par Koffi Annam, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies lors du Sommet du Millénaire en l'an 2000. Ce concept fait le pont entre les systèmes naturels et les systèmes humains qui tous deux forment des processus complexes (Liu *et al.*, 2007). Ces systèmes socio-écologiques sont gérés par les institutions politiques en collaboration avec des communautés de peuples traditionnels dont le savoir est utile pour mieux comprendre les règles informelles influençant la nature des interactions de l'homme avec son environnement. Ce couple, systèmes écologiques et systèmes sociaux comportent des propriétés émergentes et des boucles rétroactives selon Stoett (2016).

Les systèmes socio-écologiques nécessitent un mode de gouvernance lui aussi adaptatif selon Munaretto, Siciliano et Turvani (2014). La gouvernance adaptative consisterait à partager les responsabilités et le pouvoir entre différentes parties prenantes. Il s'agirait aussi de définir l'agenda politique, les objectifs, et les processus de mise en œuvre des actions selon Béné et Neiland (2006) comme le rapporte Stoett (2016). De plus, la gouvernance adaptative consiste à négocier lors de conflits, à faire des compromis et à construire un consensus et le leadership n'est pas tant l'exercice de l'autorité qu'une politique étriquée où les conflits ne sont pas nécessairement résolus selon Jentoft (2007) cité par Stoett (2016, p. 25). Kooiman *et al.* (2003) distinguent trois types de modes de gouvernance adaptative : hiérarchique, co-gouvernance et auto-gouvernance. Il faut noter que différents arrangements de gouvernance coexistent dans ces systèmes socio-écologiques (Stoett, 2016). Enfin, la gouvernance de ces enjeux requiert également de la part des hommes et malgré l'incertitude, l'acquisition d'un sentiment de sécurité et ce malgré le changement. Ce sentiment de sécurité en période d'instabilité vient contrarier ce que Giddens (1987) appelle le besoin ontologique de sécurité de l'agent.

Munaretto *et al.* (2014, p. 3)³³ ont identifié des caractéristiques plus détaillées d'une gouvernance adaptative :

- Réseaux et institutions polycentriques (pouvoir partagé) ;
- Collaboration et participation du public ;
- Intégration de différents types de savoir ;

³³ Traduit de l'anglais par l'auteure.

- Flexibilité pour s'adapter au changement, se concentrer sur le développement d'une capacité adaptative ;
- Permettre la gestion de la résilience ;
- Créer des stratégies de connaissance, expérimentation (apprentissage par l'expérience);
- Créer la mémoire sociale et institutionnelle ;
- Lier les différentes échelles de gouvernance à l'échelle de l'écosystème.

Une de ces composantes, jugée par Stoett (2016) comme étant fondamentale à la gouvernance adaptative, c'est la participation du public qui permet une prise en charge à tous les niveaux (supranational, national et local). Pour que ces enjeux soient pris en charge au niveau local, il faudrait cependant renforcer les compétences, les intérêts et les capacités financières locales en intégrant de nouvelles valeurs au sein des processus de décisions selon ce dernier. Différentes méthodes de participation des parties prenantes ont été élaborées et peuvent être utilisées telles que le scénario, la visualisation, la projection et le tracé d'un parcours à suivre collectivement (feuille de route). Ce mode de gouvernance plus horizontal est similaire au biopouvoir de Foucault dans lequel le pouvoir tend à être plus horizontal entre tous les acteurs (Pezet, 2004). L'exercice du biopouvoir se concrétiserait selon Pezet à partir de la socialisation tout comme les projets de l'ONU (Li et Mauerhofer, 2016) en créant diverses activités (ateliers de formation, etc.) dans le cadre desquelles les parties prenantes situées à différentes échelles géographiques peuvent négocier et prendre des décisions et actions de manière consensuelle.

De plus, étant donné l'envergure planétaire des EEM, leur prise en charge doit se faire dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux. Ce mode de gouvernance, contrairement à une gouvernance hiérarchique traditionnelle est adaptatif et il se fonde sur une approche systémique. Le concept de la gouvernance adaptative est complémentaire au concept de la gouvernance multiniveaux puisque tous les deux s'intéressent au partage des responsabilités. Dans les deux cas, ce qui est pris en compte c'est l'homme qui, en constante interaction avec la nature, prend en charge les EEM (Angeon *et al.*, 2013).

La littérature portant sur la gouvernance multiniveaux est émergente. Ce mode de gouvernance serait pourtant impératif dans le cadre de la prise en charge des EEM sous peine d'être un échec (Brondizio, Ostrom et Young, 2013). Dans la littérature nous avons trouvé des travaux portant sur la gouvernance multiniveaux au niveau national mais la littérature portant sur la gouvernance multiniveaux au niveau supranational demeure limitée. Ce type de gouvernance est à présent utilisé au sein de l'Union européenne pour gouverner de façon durable les villes européennes. Ce qu'il faudrait, dans le cadre d'un mode de gouvernance multini-

veaux, se serait « procéder rapidement à un ré-étalonnement de la hiérarchie de nos valeurs et à une révision profonde de nos systèmes de préférences individuelles et collectives » (Jacquier, 2010, p. 2). Il est question ici du rétablissement d'une stabilité de la société qui soit plus soutenable. Dans ce cadre, une approche systémique serait essentielle.

Pour prendre en charge cette problématique, il semblerait qu'il faille mettre en œuvre trois types de processus coopératifs : horizontal entre acteurs situés au même niveau géographique (intercommunalité), vertical, entre acteurs situés à différentes échelles géographiques et transversal, entre acteurs issus de différents secteurs. Des processus de coopération horizontaux ont été mis en œuvre en Europe grâce à une redéfinition des rôles et responsabilités des acteurs. Les processus de coopération verticaux ont pour but de permettre le passage d'une approche hiérarchisée *top-down* vers une approche de type *bottom-up* pour ainsi décentraliser les pouvoirs.

En outre, nous avons trouvé un nouveau concept dans la littérature, la contractualisation multiniveaux qui marie une approche de type *top-down* à *bottom-up* (Jacquier, 2010). La gouvernance multiniveaux serait cruciale dans la gestion des systèmes socio-écologiques (Brondizio *et al.*, 2013, p. 110) car elle facilite la « coopération interindividuelle et intragroupe pour la défense d'intérêts communs et l'organisation des institutions sociales à différentes échelles ».

En guise de support de ce type de gouvernance, des outils de contrôle³⁴ multiniveaux sont utilisés : au niveau supranational (le siège social du PNUE et l'équipe de travail du projet), au niveau national (ministère de l'Environnement et autres parties prenantes nationales) et au niveau local (gouvernements locaux). Plusieurs auteurs se sont intéressés aux interactions entre acteurs dispersés géographiquement comme Giddens (1994) selon lequel le degré plus important de distanciation spatio-temporelle à notre époque de l'ultramodernisme rend la sociologie indispensable comme instrument de la connaissance de la vie moderne. Il s'intéresse à la relation entre la sociologie et son sujet. Grâce à son modèle de la réflexivité qu'il appelle la « double herméneutique », il explique que le savoir sociologique contribue au remodelage de la vie sociale. D'autres auteurs, comme Aron tel que le rapporte Van de Velde (2012) n'évoquent pas de double herméneutique, mais de la socialisation des consciences pour assurer la convergence des comportements dans le changement social qui peut se fonder

197

³⁴ Principaux outils de contrôle utilisés : intercalibration, organisation de réunions et ateliers de travail, coopération technique régionale, etc.

sur des communautés de pratiques (Wenger, 2005) ou des phénomènes d'apprentissage collectifs et de transmission de savoir.

Enfin, sur la base de la littérature, nous avons développé notre propre architecture de la gouvernance adaptative et multiniveaux du PNUE (cf. Figure 2.3). Tel que démontré dans la figure ci-dessous, les relations à l'interne entre les pays membres, les dirigeants du PNUE et les autres membres internes de l'Organisation, demeurent verticales conformément au modèle classique, c'est-à-dire que la délégation de pouvoir est faite de manière verticale. À l'externe, les relations entre les différents acteurs sont de plus en plus horizontales. Pour permettre une meilleure coordination des actions, des outils de contrôle sont utilisés comme l'organisation de diverses réunions et l'intercalibration afin de créer des représentations communes entre les différentes parties prenantes prenant part aux actions collectives pilotées par le PNUE. Ces acteurs peuvent se situer à différentes échelles géographiques et le plus souvent sont situés aux niveaux national et local.

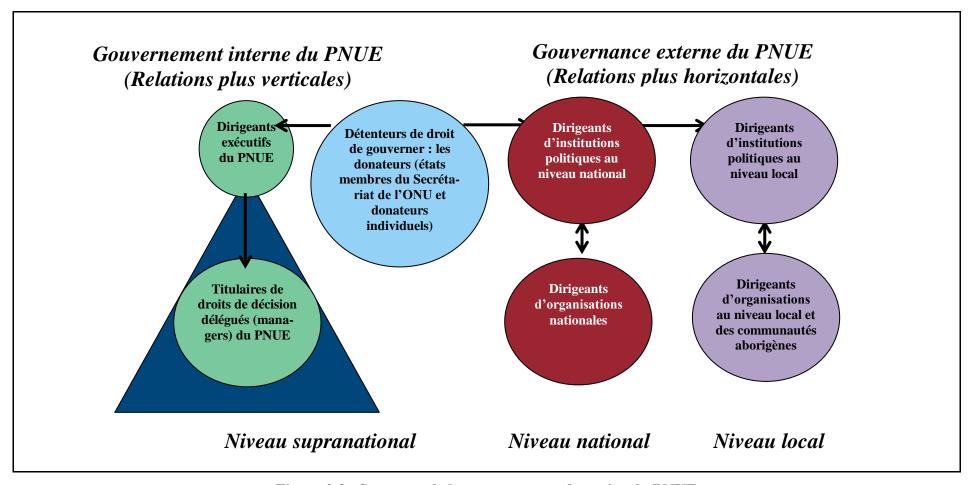


Figure 2.3 : Structure de la gouvernance adaptative du PNUE

2.2 Les dispositifs de contrôle à l'interne

2.2.1 La prégnance du pouvoir hiérarchique

Traditionnellement, le contrôle était un dispositif utilisé par les dirigeants à « l'interface du *business model* et de la représentation financière » (Bouquin et Kuszla, 2014, p. 25). Aujourd'hui, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1, le contrôle n'a plus uniquement une valeur instrumentale. Comme le souligne Boisvert (1989), le contrôle est toujours au service des dirigeants qui l'utilisent pour gouverner et pour mieux comprendre leur rôle et les buts de l'organisation. Il s'agit donc toujours d'un outil d'aide à l'organisation des processus décisionnels (Bouquin et Kuszla, 2014). Cependant aujourd'hui, il est plus qu'un support aux décisions, il est également un instrument renforçant la cohésion sociale.

Tableau 2.1 : Contrôle organisationnel traditionnel versus contrôle organisationnel renouvelé

| Contrôle de gestion traditionnel | Contrôle de gestion renouvelé |
|----------------------------------|-------------------------------|
| · Surveiller | · Motiver |
| · Programmer | · Orienter |
| · A posteriori | · A priori |
| · Passif | · Actif |
| · Méfiance | · Confiance |
| · Exécutants | · Décideurs |
| · Subalternes | · Collègues |
| · Directif | · Participatif |
| · Flux descendant | · Flux ascendant |
| · Indicateurs financiers | · Indicateurs physiques |
| · Normes internes | · Cibles externes |
| · Système fermé | · Système ouvert |
| · Plus opérationnel | · Plus stratégique |
| · Activité de transformation | · Activité de cycle de vie |

Source: (Boisvert, 1989)

Dans une organisation politique comme l'ONU, il n'y a pas que la rationalité limitée au sens de Simon (1997) risquant d'affecter le déploiement de la stratégie. Au-delà de l'application du contrôle, existent aussi des enjeux de nature politique et notamment la vision et les intérêts des dirigeants qui jouent un rôle semblable à des dirigeants politiques (Ivanova,

2010). Les dirigeants de la fonction publique internationale se comportent donc à la fois comme des dirigeants politiques et comme des dirigeants d'organisations.

Conformément à la théorie de l'acteur stratégique de Crozier et Friedberg (1977), un écart entre le rôle initial et son application par les membres de l'organisation entraîne la présence d'une zone d'incertitude qui donne plus de pouvoir à l'acteur dont les comportements peuvent dévier de ceux voulus par l'organisation. L'UNESCO (2012) rapporte que les décideurs politiques au niveau national continuent à prendre leurs décisions en se fondant sur leur propre intuition et intérêts. De ce fait, les dirigeants de l'ONU sont, eux aussi, soumis à des intérêts pouvant être personnels plutôt que collectifs (Izambert, 2003).

Grâce à la littérature portant sur l'ONU, nous avons identifié plusieurs dispositifs de contrôle utilisés par les dirigeants et pouvant mener à des conflits d'intérêts. Parmi ces techniques, nous avons identifié le mobbing (Izambert, 2003) c'est-à-dire du harcèlement psychologique; la technique de l'évitement (Kofman, 2009) ce qui signifie qu'un directeur va éviter de répondre ou parler avec l'un de ses employés comme moyen d'influence pour le « punir » ou pour éviter une situation conflictuelle. De plus, les dirigeants de l'ONU sont soumis à une double pression : la pression de devoir satisfaire les demandes des États membres et autres groupes d'intérêts (Stanbury, 1993) et la pression de devoir satisfaire les attentes de leurs supérieurs hiérarchiques en termes de performance et résultats. Il existe donc une interdépendance entre les dirigeants et dirigés, une interdépendance qui a fait l'objet d'études. Selon certains auteurs comme Lawrence et Kacmar (2017) cette interdépendance, en situation d'insécurité d'emploi, peut mener à des comportements non éthiques. Les employés, confrontés à une insécurité d'emploi, peuvent souffrir d'un épuisement émotionnel et sont plus susceptibles de s'engager dans des comportements amoraux. Pour éviter de telles circonstances, Udom (2003) recommande un renforcement des politiques des ressources humaines de l'ONU et une dépolitisation de la fonction publique internationale pour limiter l'émergence de comportements opportunistes. L'auteur souligne l'importance de garantir des emplois stables en offrant des contrats à durée déterminée, notamment aux chefs de secrétariat des agences, ce qui augmenterait leur loyauté envers l'Organisation.

D'autre part, tout comme un membre d'un parti politique, le dirigeant de l'ONU doit faire preuve envers les autres membres de ce parti de *team spirit* s'il souhaite rester au pouvoir, ce qui peut mener à des divergences d'intérêts entre les dirigeants et le reste des membres de l'Organisation, ce qui à terme selon Jensen et Meckling (1976) peut donner lieu à des coûts d'agence (surveillance des employés). D'autre part, conformément à la théorie du choix public, le dirigeant onusien ne peut satisfaire les intérêts de tous et doit faire des choix

qui feront des gagnants et des perdants. C'est pourquoi les différents groupes d'intérêts utilisent plusieurs tactiques en vue d'obtenir des avantages de la part des dirigeants comme l'adoption de comportements de recherche de rente (Bhagwati, Brecher et Srinivasan, 1984). Par exemple, un pays membre peut offrir une contribution financière à l'un des projets de l'ONU à condition (il s'agit d'une condition informelle) que le dirigeant embauche des nationaux de ce pays membre.

Le Bureau de déontologie des Nations Unies (2017g) qualifie deux niveaux de conflit d'intérêt au sein des Nations Unies : les conflits d'intérêts institutionnels et les conflits d'intérêts personnels. Les conflits d'intérêts institutionnels existent lorsqu'une organisation, en raison d'autres activités ou relations, n'est pas à même de fournir ses services car son objectivité est compromise ou encore parce qu'elle jouit d'un avantage compétitif inéquitable. Heitz (2013) précise à cet égard qu'il est parfois difficile de distinguer les intérêts personnels des intérêts collectifs chez les décideurs car la décision du décideur est à la fois le reflet de son expression personnelle et répond à des critères rationnels tels la recherche de profits, la rigueur et l'efficacité.

Dans la littérature en sciences de gestion, certains auteurs (Maccoby, 2015) laissent entendre que certains dirigeants seraient propulsés dans le haut de la hiérarchie d'une organisation en raison de certains de leurs traits de personnalité qui pourraient être associés au trouble de la personnalité narcissique. Parmi ces traits de personnalités, on note un besoin insatiable de prestige et de reconnaissance de la part des leaders narcissiques qui sont prêts à tout et même à se conduire de manière amorale pour monter les échelons hiérarchiques d'une organisation. Paradoxalement, ils ont un discours fortement moralisateur et en période d'instabilité au sein d'une organisation, ils joueraient toujours le rôle de « sauveurs ». Havelock Ellis (1859-1939) (cité par Larousse, 2017b) fut le premier à définir le concept de narcissisme qui représente une personnalité égoïste et ayant des comportements pervers, c'est-àdire une perversion narcissique. Brown (1997) parle de leadership narcissique comme un besoin personnel égoïste de pouvoir et d'admiration de soi. Le leader narcissique émerge dans les sociétés et les organisations à certaines périodes. Selon une étude menée par Brunell et al. (2008), quand un groupe est dépourvu de chef, on peut souvent compter sur une personne narcissique pour prendre en charge rapidement ce rôle. Ces derniers posséderaient des compétences qui les propulseraient dans les rôles de leader mais une fois au pouvoir, derrière leur masque de moralité, ils auraient un sentiment que les règles ne s'appliquent pas à eux. Enriquez (1997), dans ce même esprit, affirme que certains dirigeants tentent de se présenter aux yeux des autres au sein de l'organisation comme des êtres dotés de pouvoirs toutpuissants et qu'ils tentent d'instaurer cette puissance narcissique dans la réalité, ce qui crée une dynamique particulière entre les employés et les dirigeants; les individus de l'organisation n'ont comme but que la satisfaction des désirs du tout-puissant. Cette « passion » selon lui, se traduit fréquemment par l'exploitation des employés.

D'autre part, la mondialisation entraînerait une croissance de la mobilité géographique (Annenberg, 2008) qui doit être prise en compte par les dirigeants d'organisations internationales. Au sein de l'ONU, cette mobilité entraîne une dispersion des fonctionnaires à travers le monde, ce qui rend la tâche des dirigeants plus ardue. Selon le modèle de la poubelle, cette dispersion géographique entraînerait une forme d'anarchie organisée caractérisée par l'absence de contrôle entre acteurs éparpillés dans le monde. Les dirigeants seraient influencés par une « technologie de la déraison » (March, 1976, 2005), c'est-à-dire qu'ils seraient récalcitrants aux objectifs fixés en dehors d'eux et performeraient plutôt des buts latents. Cette théorie met en évidence l'irréductibilité d'une organisation aux simples buts formels et la présence d'une structure informelle aussi importante que la structure formelle (Friedberg, 1997).

2.2.2 La convergence des buts et des objectifs

La question de la coordination est l'une des principales préoccupations internes des Nations Unies comme évoqué dans un communiqué de presse présentant une allocution du septième Secrétaire général des Nations Unies, Koffi Annan, dans le cadre duquel il soulignait l'importance de réformer le système des Nations Unies, de consolider les structures et de disposer d'un personnel ouvert au changement (ONU, 2000a). Koffi Annan (1997-2006) a développé plusieurs initiatives pour améliorer la coordination au sein du système des Nations Unies dans les années 90, des initiatives qui ont abouti à l'adoption des Objectifs du Millénaire (ODM) en l'an 2000.

Pour faciliter la coordination, plusieurs mécanismes de coordination furent mis sur pied dès la fin de la Seconde Guerre mondiale comme le Conseil des chefs de secrétariats des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) créé en 1946 qui regroupe des chefs issus de tous les organes onusiens dans le cadre de réunions annuelles pour accroître la coordination interagence et, plus récemment, le groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) créé en 1997 qui assure la coordination des opérations au niveau national. Malgré ces efforts, selon de Senarclens (2001), la question de la coordination au sein du système des Nations Unies demeure un serpent de mer, c'est-à-dire un thème récurrent qui n'a toujours pas été résolu. L'efficacité d'une organisation internationale comme l'ONU ne repose pas

uniquement sur les principes évoqués par la Charte mais aussi sur la structure interne de cette organisation. Plusieurs agences de l'ONU ont connu des crises institutionnelles, ce qui a causé une perte de sens de certaines de leurs activités et une forme de clientélisme se serait formée. Cette crise serait liée au fait que ces agences n'arrivent plus à démontrer leur avantage comparatif au sein de l'ONU par rapport aux ONG et aux entreprises privées. De plus les chefs de secrétariat seraient soumis à une double pression : celle d'assurer la cohérence du programme par rapport à leur mandat constitutif et celle de répondre aux requêtes des pays membres. Pour atténuer ces problèmes, certains auteurs affirment que l'ONU devrait adopter une approche de style corporatif en interne (Peters et Pierre, 1998). Les bienfaits d'une culture corporative au sein de l'ONU ne semblent pas faire l'unanimité dans la littérature. Udom (2003) est également d'avis que l'ONU doit changer sa culture de service public au profit d'une culture corporatiste fondée sur le principe de meilleur rapport qualité/prix. L'ONU aurait la réputation de coûter cher et de ne pas gérer efficacement les ressources financières qui lui sont attribuées par ses donateurs. Pourtant, selon Ivanova (2010), c'est cette culture corporatiste qui est déjà mise en œuvre inadéquatement au sein de l'ONU qui aurait mené à une profonde fragmentation des questions environnementales en interne en raison de la logique clientéliste qui s'est installée et du climat de compétition entre organes onusiens.

Le concept de la cohérence joue un rôle clé dans le renforcement de la convergence des buts et objectifs au sein de l'ONU et plus précisément au sein du PNUE. Selon Fiol (2006), la finalité du contrôle serait de contribuer à accroître la cohérence dans les entreprises et cette cohérence s'acquiert par la convergence des buts au sein d'une organisation. Il s'agit d'un thème récurrent dont les solutions ne se sont pas encore à ce jour avérées efficaces en raison notamment du décalage entre le discours onusien et les capacités internes (de Senarclens, 2001, 2005). De nombreuses séances plénières de l'AG ont abordé la question du besoin de plus de cohérence et de la création de synergies « pour une seule ONU » et le besoin de plus de coordination en interne des questions environnementales - AG de 2007 (point 4 de l'ordre du jour) (PNUE, 2012b). Cependant, la coordination en interne n'est pas suffisamment formalisée. de Senarclens (2001, p. 561) souligne le fait que :

Les organisations internationales telles que l'ONU poursuivent des objectifs équivoques, multiples et disparates, ce qui ne facilite pas l'analyse de leur mandat et de leurs programmes.

Le PNUE est le leader de la coordination d'actions dans le domaine environnemental (Assemblée générale de l'ONU, 2012a) tant à l'interne qu'à l'externe de l'ONU. Ivanova (2010) souligne qu'avant la création du PNUE, plusieurs entités onusiennes prenaient en

charge certaines questions environnementales mais un manque de formalisation avait mené à des duplications de rôles et responsabilités entre entités onusiennes. Le PNUE fut créé au sein du Secrétariat des Nations Unies en vue d'accroître la convergence des buts et des objectifs. Cependant, ce dernier n'aurait pas encore réussi à assumer pleinement son mandat et c'est pourquoi la question de la réforme du PNUE est un sujet récurrent à travers la littérature. La convergence des buts et des objectifs au sein de l'ONU dans le domaine environnemental souffrirait d'un manque de formalisation. Les relations entre les organes onusiens sont à la fois formelles et informelles (cf. Figure 2.4 ci-après)³⁵. La convergence des buts et des objectifs se concrétise par le biais de rencontres, réunions et conférences, ateliers de formation, transmission de rapports et le développement de rapports et d'ouvrages collectifs. En outre, comme ce ne sont pas tous les employés qui sont convoqués à ces réunions ou qui collaborent à la rédaction de ces rapports, les participants transmettent de manière informelle les informations en interne aux autres membres de leur équipe ce qui ne contribue pas à la convergence des buts et des objectifs. La convergence des buts et des objectifs fait donc face à un paradoxe, c'est-à-dire qu'il y a une plus solide intégration des questions environnementales au sein de l'organisation sans toutefois qu'il y ait des relations suffisamment formalisées entre les organes en charge de questions liées à l'environnement. En outre, ce paradoxe met également en lumière deux failles en ce qui a trait à la convergence des buts et des objectifs des questions environnementales au sein de l'ONU :

- Le manque d'arrangements institutionnels pour gérer la coordination de ces enjeux transversaux;
- Les interactions entre ces différents organes sont majoritairement informelles ce qui peut entraîner une dilution du sens des stratégies des différents organes ainsi qu'un doublement des rôles et des responsabilités.

³⁵ Il n'existe aucune documentation sur la façon dont les questions environnementales sont concrètement coordonnées au sein du PNUE. Cette figure fut développée par l'entremise de plusieurs moyens de collecte de données par l'auteure (publications, expérience sur le terrain et entretiens téléphoniques auprès d'employés des différents organes présentés ci-dessous. Il se peut que certaines relations informelles ne soient pas indiquées dans ce graphique qui toutefois donne une vue assez juste du degré de formalisation des relations inter-agences dans le domaine environnemental au sein de l'ONU.

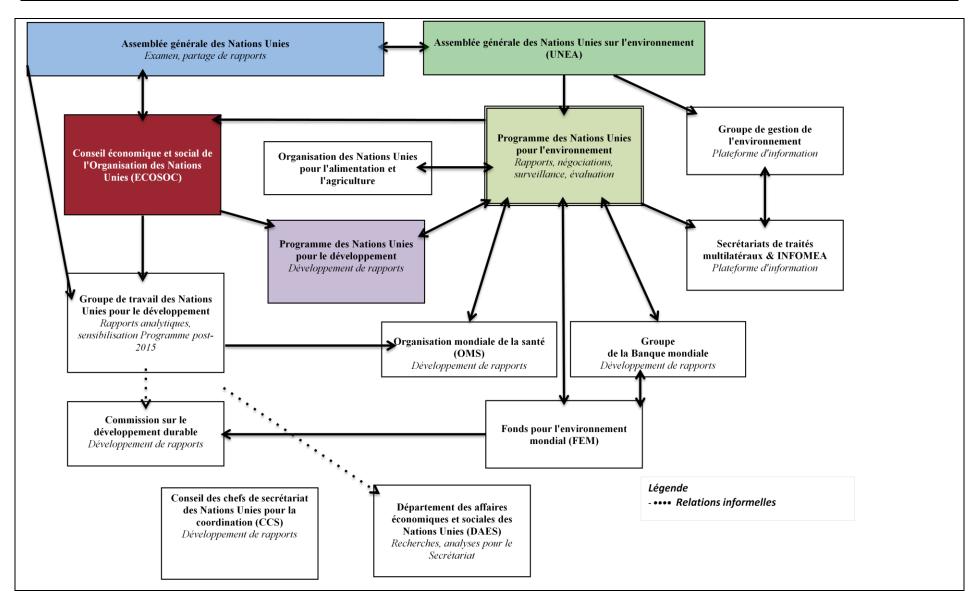


Figure 2.4: La coordination des questions environnementales au sein de l'ONU

2.2.3 Dispositif classique interne: l'accountability

L'administration interne des organisations internationales serait considérée comme un « trou noir » et la littérature à ce sujet demeure limitée comme le soulignent Balint *et al.* (2009). Parmi les organes principaux de l'ONU, l'AG serait l'organe directeur le plus important en charge des questions relatives au budget et à la gestion de l'Organisation. Comme l'AG ne peut tout gérer, elle délègue des rôles et responsabilités à des comités chargés de questions spécifiques (comité relatif au budget, à la coordination, etc.). Dans ce cadre, le Secrétaire général est donc autant responsable du contrôle entre parties prenantes à l'externe que du contrôle des relations entre organes onusiens et employés à l'interne. La délégation des rôles et responsabilités à l'interne suit une logique d'entonnoir. Le Secrétaire général délègue des responsabilités à des chefs de départements qui, à leur tour, délèguent des responsabilités à différents gestionnaires qui ensuite délègueront des responsabilités à des officiers et consultants. L'organe en charge du contrôle interne de l'ONU, tel que nous l'avons vu précédemment, est le bureau du contrôle interne qui a la responsabilité du contrôle et de l'évaluation du Secrétariat de l'ONU. Ainsi, ce dernier supervise les ressources et le personnel de l'Organisation (audit interne, inspection, évaluation, etc.).

Une autre entité onusienne contribuant au contrôle interne est le Corps commun d'inspection de l'ONU qui s'intéresse aux questions d'efficacité de la gestion au sein de l'Organisation ainsi que le Comité de commissaires au compte de l'ONU qui vérifie les comptes des différents organismes onusiens. A l'interne, ce sont les pays membres qui déterminent le niveau de discrétion de l'Organisation et qui adoptent des décisions structurant les systèmes de sanction/récompense du personnel de l'ONU. Comme le soulignent Balint et al. (2009), l'accountability au sein de l'ONU est traditionnellement associée à la mesure de la performance financière et au respect des règles de gestion du personnel. Aucun changement n'avait eu lieu depuis la création de l'ONU et les managers ne bénéficiaient pas d'une autonomie additionnelle dans le cadre de leurs fonctions, ce qui serait pourtant nécessaire selon Balint et al. Au niveau des ressources humaines, Koffi Annam, ancien Secrétaire général des Nations Unies, a investi dans des formations pour les employés, un investissement toujours jugé modeste mais qui pourtant révèle des progrès. Pour assurer une plus grande accountability des managers à l'interne, un Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires chargé d'analyser leur performance en fonction de leurs plans de travail fut mis en place en 2005. Selon les auteurs, le manque de délégation d'autorité et d'un système efficace

de sanction/récompense au sein de l'Organisation affecte la convergence des buts et objectifs en interne au niveau méso.

2.2.4 Des dispositifs modernes ?

Dans la littérature, nous n'avons pas identifié de dispositifs de contrôle « modernes » pour accroître la convergence des buts et objectifs au sein du PNUE. Nous présenterons néanmoins quelques travaux relatifs à ce sujet. Dans le chapitre précédent, nous avons commencé à aborder la question de l'articulation de la gouvernance externe et interne en se référant aux auteurs Savall et Zardet (2003) qui présentent la théorie socio-économique des organisations qui comprend deux composantes : la performance sociale et économique. Alors que la performance sociale s'intéresse à la satisfaction des acteurs internes et externes, la performance économique représente les résultats de l'organisation à court et moyen terme. La combinaison de ces deux types de performance forme ce qu'ils appellent la performance économique durable. Selon Savall et Zardet, seule une approche transversale et intégrée (ce que nous pourrions appeler une approche systémique interne) peut assurer la performance durable d'une organisation. Ce type d'approche contribuerait à régénérer la confiance au sein d'une organisation. Ces auteurs soulignent qu'une telle approche permet également le dépassement du rêve de la « stratégie » et permet de gérer les personnes qui sont à l'origine de la majorité des dysfonctionnements organisationnels. Ces auteurs (2005) présentent une méthode appelée HORIVERT qui se fonde sur un processus d'intervention socio-économique pour améliorer le pilotage et l'efficacité de l'organisation en interne. Cette démarche proposée par Savall et Zardet est à la fois horizontale (équipe de direction et encadrement supérieur) et verticale (dans différentes unités de l'organisation). Le but est d'assurer des relations synergiques autant horizontalement que verticalement. En outre, cette méthode vise à renforcer la cohésion sociale à l'interne des équipes et la cohérence de la stratégie à l'externe avec les actions des acteurs à l'interne.

Pour renforcer cette cohésion sociale (interne et externe), les deux auteurs proposent trois axes (Savall et Zardet, 2005, p. 211) :

- Axe processus d'amélioration ;
 - Évaluation
 - Mise en œuvre
 - Projet
 - Diagnostic
- Axe outils de management ;
 - o Contrat d'activité périodiquement négociable

- o Grille de compétence
- o Plan d'action stratégique interne-externe
- o Tableau de pilotage
- Gestion du temps
- Axe décisions politiques et stratégiques ;
 - Orientation générale
 - o Règles du jeu
 - Redéploiement de ressources
 - Changements technologiques
 - Changements organisationnels et procédures
 - Choix stratégiques : produits marchés
 - o Choix de systèmes de gestion
 - O Stratégie de développement des ressources humaines.

La méthode socio-économique qu'ils proposent est itérative et se déroule en quatre principales étapes : diagnostic, projet, mise en œuvre, évaluation. Le diagnostic consiste à identifier les dysfonctionnements et évaluer les coûts cachés aux niveaux horizontal et vertical. Cette démarche est axée sur la recherche de solutions. Des actions d'amélioration sont ensuite mises en œuvre ainsi qu'une évaluation des résultats socio-économiques quantitatifs et qualitatifs. De plus, ces auteurs ont identifié des outils qui peuvent être utilisés pour mettre en œuvre de manière structurée les actions d'amélioration : plan d'actions prioritaires, tableau de bord de pilotage, grille d'auto-analyse et les outils concrets de gestion du temps, plan d'actions stratégiques internes-externes.

En résumé, nous avons vu à travers les écrits scientifiques que les systèmes de contrôle externes et internes au PNUE sont de style à la fois classique et moderne. Le Programme utilise l'organisation de réunions et conférences internationales comme outil de contrôle traditionnel externe, un outil de nos jours indispensable en vue de l'établissement d'une nouvelle stabilité de la société. Cet outil s'est avéré efficace dans la création de représentations communes. Des outils de contrôle plus modernes ont également été intégrés aux systèmes de contrôle du PNUE comme l'intercalibration et les indicateurs d'écocontrôle à l'externe. Pour assurer pleinement ses nouvelles missions, le PNUE change progressivement ses dispositifs de contrôle mais sa structure wébérienne statique en plus du manque de motivation de certains employés fait obstacle à l'adaptation de ses modèles de contrôle. Des outils de contrôle internes sont utilisés comme le système de justice interne de l'ONU mais ceux-ci sont inefficaces, d'où l'émergence de dysfonctionnements affectant la prise en charge des EEM. À présent que nous avons présenté les principaux dispositifs de contrôle du PNUE, nous allons ciaprès présenter les deux modèles de contrôle que nous avons développés et qui sont au cœur de notre cadre conceptuel et théorique.

Présentation des deux modèles de contrôle à l'étude : le modèle classique et le modèle renouvelé du PNUE

Dans le chapitre 1, nous avons présenté les critiques faites par des auteurs de la littérature à l'égard du modèle classique de contrôle organisationnel et nous avons exposé les caractéristiques principales d'un modèle renouvelé du contrôle à partir d'une revue abondante de la littérature relative au contrôle et à la gouvernance d'organisations internationales. Dans le chapitre 2, nous nous sommes concentrés sur les dispositifs de contrôle classiques et modernes dont se sert le PNUE. Outre la présentation des principales caractéristiques du modèle de contrôle en phase de renouvellement du PNUE, nous avons aussi expliqué pourquoi le modèle classique de ce dernier était insuffisant pour prendre en charge les EEM. À présent, nous allons présenter le cadre conceptuel que nous retenons ainsi que notre grille d'analyse. Notre cadre conceptuel met en rapport deux schémas : le modèle traditionnel et le modèle renouvelé du PNUE.

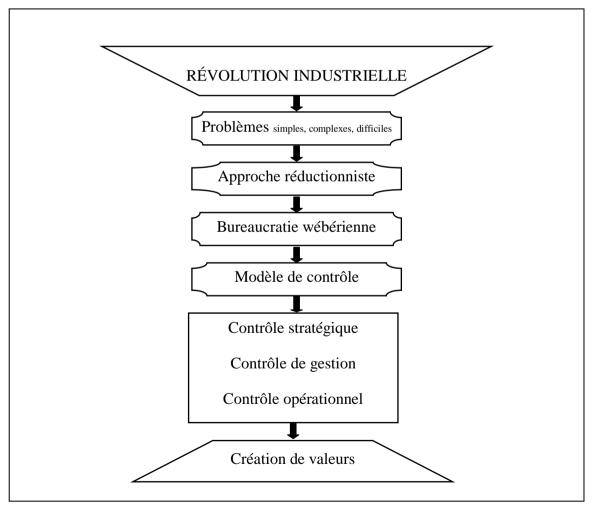


Figure 2.5 : Modèle de contrôle traditionnel du PNUE

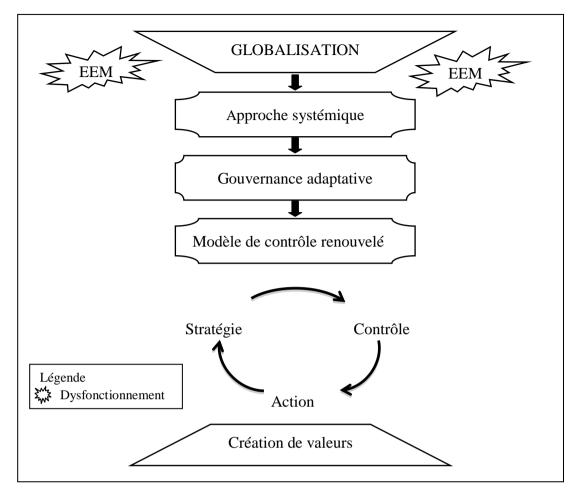


Figure 2.6 : Modèle de contrôle renouvelé du PNUE

Vers une nouvelle stabilité de la société?

Aux chapitres 1 et 2, nous avons évoqué le fait que l'ONU et le PNUE, grâce au changement progressif de leurs missions cherchent à rétablir une nouvelle stabilité de la société fondée sur des valeurs et pratiques plus durables. Nous avons élaboré deux schémas à partir de notre revue de la littérature conceptualisant la situation présente tel que perçue par les auteurs de la littérature et la situation idéalisée par l'ONU et le PNUE. La situation réelle est caractérisée par une partielle reconnaissance de l'importance de protéger l'environnement au niveau mondial, un système de développement fondé sur un système capitaliste et une logique clientéliste dominante au sein du PNUE en raison d'un manque de ressources financières à la vue de ses ambitions. Les employés du PNUE sont surchargés de travail et stressés, ce qui peut mener à l'émergence de comportements non éthiques et à un manque de productivité à l'interne affectant le PNUE dans la délivrance de ses services aux pays membres (Figure 2.7).

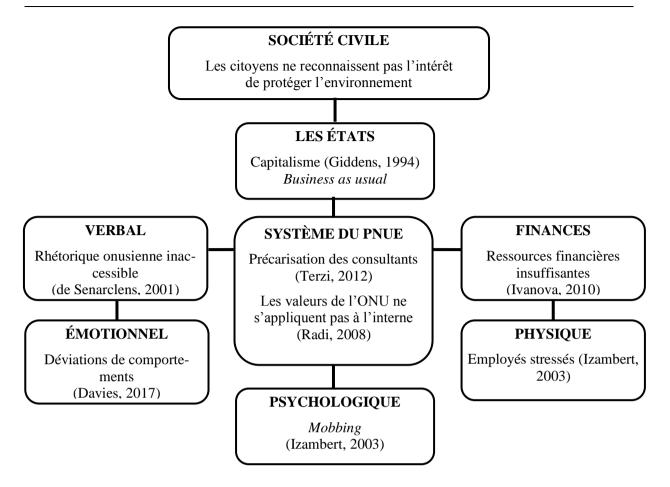


Figure 2.7 : Stabilité actuelle de la société selon les écrits scientifiques

En théorie, l'objectif est de progressivement responsabiliser toutes les parties prenantes et les engager davantage dans la mise en œuvre d'actions collectives. Le but du PNUE serait de changer la relation que les hommes entretiennent avec l'environnement et d'établir une nouvelle forme de stabilité de la société (ultime finalité du PNUE).

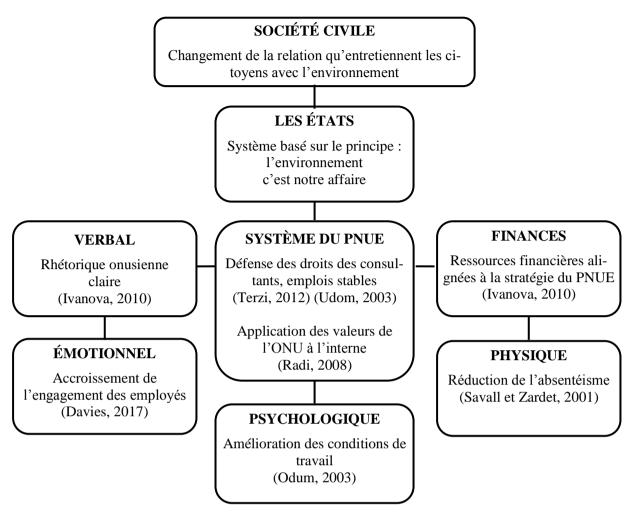


Figure 2.8 : Nouvelle stabilité promulguée par l'ONU selon les écrits scientifiques

Ce que nous étudions dans ce projet de recherche, c'est l'adéquation des dispositifs de contrôle externes et internes utilisés par le PNUE avec sa nouvelle mission qui est, de manière globale, de mettre en œuvre une nouvelle stabilité de la société, une stabilité durable marquée par une relation homme/environnement équilibrée. Pour ce faire, le PNUE se fonde sur une approche systémique mais l'application de celle-ci demeure un défi en raison des fondations de la structure onusienne (structure wébérienne à la fois rigide et fragile face au changement). Ci-après, nous présentons notre cadre conceptuel et théorique sur lequel nous nous fonderons pour développer notre cadre d'analyse et compléter ainsi notre cadre épistémologique que nous présenterons dans le prochain chapitre (Chapitre 3).

Tableau 2.2 : Notre cadre conceptuel et théorique

| Contexte | Cadre conceptuel & théorique | |
|---|---|--|
| Les trois dimensions du structurel | Signification : Stratégie, culture organisationnelle, culture nationale, valeurs, culture du positivisme | |
| | Domination : Pouvoir financier et politique et administratif | |
| | Légitimation : Création de règles et de normes | |
| | → La théorie de la structuration : <i>Giddens</i> , (1987) | |
| Émergence de problèmes per- nicieux | Les problèmes pernicieux sont difficiles à résoudre et en constante évolution → Théorie des problèmes pernicieux : <i>Rittel (1973)</i> Ces problèmes pernicieux émergent dans des systèmes dynamiques dans lesquels on retrouve des processus complexes → <i>Holling (2001)</i> | |
| Coordination internationale et recherche de | Manque de cohésion au sein de l'ONU – élément essentiel pour assurer la convergence des buts et des objectifs → Cohésion sociale/cohérence : <i>Fiol</i> (2010) | |
| l'ordre au ni- veau mondial | Les objectifs poursuivis par l'ONU sont multiples et manquent de clarté → Défi de la coordination au sein de l'ONU : de Senarclens (2001) | |
| Approche stra- tégique de ges- tion du PNUE fondée sur une approche sys- témique | Création d'une stratégie globale et multisectorielle intégrant tous les acteurs et tous les réseaux et à toutes les échelles géographiques (internationale, régionale, nationale & locale) Systèmes adaptatifs complexes Stoett (2016) Systèmes socioécologiques Stoett (2016) | |
| Contrôle dyna- mique, rétroac- tif et prise en compte du con- trôle informel | En raison de l'évolution constante des EEM, le contrôle doit être itératif Maîtrise de l'imprévisibilité et de l'incertitude liée au changement→ Apprendre par l'expérience : Holling (1990) Les quatre leviers de contrôle − Simons (1994,1995) L'écocontrôle − Antheaume (2013), Crutzen et al. (2017) | |
| Gouvernance | Gouvernance \rightarrow Bouquin, Kuszla (2014) Bureaucratie \rightarrow Max Weber (1922), Barnett et Finnemore (1999) Gouvernance adaptative \rightarrow Munaretto et al. (2014) Gouvernance multi niveaux - Brondizio et al. (2013) | |
| Pilotage des projets du PNUE | Les trois processus de contrôle de <i>Bouquin (1994)</i> Les trois types de contrôle d' <i>Anthony (1965,1988)</i> Les <i>packages</i> de <i>Malmi et Brown (2008)</i> . | |

Conclusion de la section 2

Dans cette section, nous avons présenté quelques dispositifs de contrôle interne classiques et modernes et nous avons mis en lumière le manque de convergence des buts et objectifs au sein de l'ONU et du PNUE à l'interne. Enfin, nous avons présenté notre cadre conceptuel et théorique fondé sur les deux modèles de contrôle du PNUE : son modèle classique et son modèle renouvelé. Comme nous l'avons démontré, les EEM ne peuvent être gérés comme d'autres enjeux sociétaux pris en charge par l'ONU. Ces derniers requièrent un mode de gestion dont l'efficacité doit être constamment remise en cause (modèle dynamique et rétroactif). La gouvernance doit elle aussi être repensée et l'homme doit être au cœur de celle-ci parce qu'il est le seul à posséder les capacités cognitives nécessaires pour restructurer les relations qu'il entretient avec l'environnement en vue de rétablir une nouvelle stabilité de la société.

Conclusion du Chapitre 2

Dans ce chapitre, nous avons vu que plusieurs moyens ont été mis en œuvre pour accroître la coordination entre le PNUE et ses parties prenantes externes et internes. Parmi les efforts déployés, il y eut l'adoption d'une approche systémique pour la prise en charge des EEM qui intègre des dispositifs à la fois classiques et modernes servant à contrôler les relations entre le PNUE et ses divers parties prenantes externes et entre le PNUE et d'autres entités onusiennes à l'interne ainsi qu'entre les employés du PNUE. Nous avons vu qu'à l'interne le PNUE fait toujours face à des défis de contrôle notamment liés au manque de stabilité de son financement (Ivanova, 2010). À partir de la littérature, nous avons également présenté des configurations de contrôle qui ont déjà été mises en œuvre par le PNUE en pratique au niveau micro. Pour qualifier et analyser l'efficacité des systèmes de contrôle mis en œuvre au sein du PNUE, il nous faut un cadre théorique fondé sur une pensée systémique. Une telle démarche fut préconisée par le sociologue Anthony Giddens dans le cadre de sa théorie de la structuration que nous présenterons dans le prochain chapitre.

CHAPITRE 3

Présentation de notre cadre d'analyse, fondé sur la théorie de la structuration, et de notre méthodologie de recherche

Introduction

Dans nos deux chapitres précédents, nous avons décrit la gouvernance externe et le gouvernement interne de l'ONU et du PNUE. Nous avons également montré en quoi le modèle traditionnel de contrôle du PNUE était insuffisant, c'est-à-dire qu'il s'est avéré inadapté pour prendre en charge les EEM car ces derniers demeurent non résolus (Ivanova, 2010). Nous avons vu dans notre chapitre introductif qu'en 2005-2006, le PNUE a entamé un processus de renouvellement de ses missions et dispositifs de contrôle. Rappelons également que, bien que le mode de fonctionnement du PNUE soit similaire à celui d'autres organisations internationales, certaines de ses pratiques sont en revanche uniques : il s'agit d'une organisation socialement responsable, à vocation universelle et dont la finalité est le bien-être de l'humanité. Ces pratiques uniques font de celle-ci une organisation internationale atypique et qui ne peut donc pas être comprise uniquement à partir des théories des organisations ordinaires, d'où l'intérêt de la théorie des métaorganisations. Le modèle en émergence du PNUE se fonde sur l'approche systémique et fonctionne par itération, une démarche essentielle pour prendre en charge les EEM dont les conséquences sont imprévisibles et pernicieuses.

Dans ce chapitre, nous allons présenter notre cadre d'analyse fondé sur une approche structurationniste et compléter notre cadre épistémologique. Pour ce faire, nous irons au-delà des oppositions paradigmatiques pour créer un cadre épistémologique interdisciplinaire qui, au lieu de superposer des paradigmes, se basera sur ce que Giddens appelle la dualité du structurel. Il s'agit d'un cadre dynamique qui nous permettra de qualifier les systèmes de contrôle du PNUE et d'analyser leur efficacité³⁶ et le rôle des acteurs dans la continuité ou la transformation de ce système social que forme le PNUE, c'est-à-dire une organisation de pratiques sociales reproduites entre les individus et des collectifs en interne et externe.

Ces pratiques sociales sont influencées par et influencent l'application de dispositifs de contrôle classiques et modernes. Les comportements des acteurs comprennent une certaine part d'imprévisibilité et, par conséquent, ces derniers peuvent éventuellement ne pas reproduire les pratiques sociales, ce qui peut mener à une transformation du système. Une telle démarche nous permettra d'évaluer l'efficacité organisationnelle du PNUE. Ce chapitre a pour but d'introduire les principes fondamentaux de la théorie de la structuration de Giddens expo-

³⁶ Nous nous référons ici à l'efficacité organisationnelle comme la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs.

sée dans son ouvrage sur la *Constitution de la société* (1987), de présenter notre cadre d'analyse fondé sur l'approche structurationniste de Giddens ainsi que notre méthodologie de recherche dont nous nous servirons pour analyser et comparer nos deux études de cas dans le prochain chapitre (Chapitre 4).

Section 1 : Présentation de notre cadre d'analyse

Thomas Kuhn (1972) fut le premier à définir le terme de paradigme scientifique. Il s'agirait d'une métathéorie, un cadre de pensée qui oriente la recherche scientifique. L'étude de la gouvernance au sein d'organisations internationales à vocation universelle telles que l'ONU est une thématique relativement récente qui bénéficie d'un large éventail de cadres de pensée hétérogènes comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1. Cet éclectisme se justifie souvent par la complexité de la question traitée qui nécessite un cadre adapté. Plusieurs auteurs s'entendent aussi sur le fait qu'un seul paradigme ne suffirait pas pour refléter la nature protéiforme de la réalité organisationnelle comme Gioia (1990) et Hassard (1991) cités par Livolsi et Camman-Lédi (2005).

Avant de décrire en quoi notre cadre va consister, il faut tout d'abord définir trois termes : « discipline », « interdisciplinarité » et « transdisciplinarité ». Une discipline est une branche de connaissance qui donne matière à enseignement (Payette, 2001). L'interdisciplinarité serait une forme de coopération entre différentes disciplines pour résoudre une problématique complexe et la rendre intelligible. Il s'agit d'une juxtaposition de différentes disciplines qui a pour but le partage des données (Hébert, 1990). Il ne faut pas confondre l'interdisciplinarité avec la transdisciplinarité de Piaget (1972), reprise par Nicolescu (1996), qui consiste à utiliser plusieurs disciplines afin de créer des connaissances qui ne font pas partie d'une discipline en particulier. Notre objectif, plus modeste ici, reste interdisciplinaire mais ancré dans le champ des sciences de gestion. Il s'agit d'améliorer les connaissances en matière de gouvernance et de contrôle organisationnel d'une organisation internationale à vocation universelle.

Notre but est de contribuer au développement des connaissances du champ de la gouvernance et de la fonction du contrôle organisationnel en sciences de gestion.

1.1 L'éclectisme paradigmatique d'Anthony Giddens

Giddens met en évidence l'interdépendance entre un objet social qui détermine le sujet et le sujet qui détermine l'objet social. Grâce à ce cadre théorique des systèmes sociaux, nous pourrons d'une part qualifier les dispositifs de contrôle du PNUE (analyse verticale statique) et d'autre part, analyser l'efficacité du PNUE en observant les interactions à l'œuvre au sein du structurel (analyse horizontale dynamique). Cette approche structurationniste nous permettra donc d'analyser les interactions entre l'objet social (le PNUE) et les sujets (les parties prenantes), deux éléments qui impactent l'efficacité du PNUE à travers les phénomènes de structuration permettant la reproduction ou la transformation du système social.

En préambule, nous reviendrons brièvement sur le contexte de modernité dans lequel nous sommes et qui, selon Giddens, agit sur les modes d'organisations sociaux et sur les modes de pensée des acteurs. Il faut noter que dans ce chapitre, nous parlerons d'« acteurs », de « sujets » ou d'« agents », mais tous ces termes ont la même signification dans le cadre de ce projet de recherche : ils se rapportent aux individus impliqués dans le pilotage des EEM sous le leadership du PNUE.

Selon Giddens (1994), l'époque qualifiée de « modernité » a changé de manière irréversible le fonctionnement des sociétés auparavant féodales. L'époque moderne était caractérisée par un ordre social fondé sur le capitalisme, l'industrialisation, un pouvoir administratif croissant grâce au pouvoir de l'information et la mise en place de formes d'organisation des activités humaines dans un espace/temps précis. À l'époque moderne, c'est grâce à l'industrialisation que les capacités des États se sont accrues. Ces derniers devinrent progressivement des États nations, puis des sociétés de l'information grâce à la codification de l'information qui permit une meilleure coordination des divers environnements sociaux selon Giddens (1987).

Après la modernité, survint la postmodernité appelée *l'ère du vide*. Il s'agit d'une période marquée par le culte du présent et des valeurs hédonistes du bien-être et de l'accomplissement de soi. Tout de suite après le postmodernisme émergea l'hypermodernité, l'ère dans laquelle nous sommes actuellement selon Charles (2005). Selon lui, l'hypermodernité, qui est un synonyme du concept d'ultramodernité de Giddens (1994), serait caractérisée par un changement dans l'état d'esprit des individus à l'échelle mondiale et par la multiplication de références telles que l'hyperpuissance, l'hyperterrorisme, l'hyperconsommation et l'hyperproduction. Il s'agirait d'une modernité qualifiée de radicale et marquée par l'hyperindividualisme ainsi que de nombreux paradoxes comme la progression

des conduites sociales versus l'accroissement de l'irresponsabilité sociale. Les individus de notre époque ont donc changé au niveau de leur perspective et de leur manière d'agir. Ces derniers sont plus informés, plus déstructurés, plus influençables, plus superficiels et moins profonds.

Giddens (1987) s'intéresse aux processus cognitifs de l'acteur qui déterminent ses actions. Il précise que les théoriciens du social perdent trop de temps dans des disputes épistémologiques alors qu'ils devraient s'intéresser au renouvellement des conceptions de l'être humain et à la transformation sociale. L'approche de Giddens est qualifiée « d'éclectique » puisqu'il se base sur plusieurs paradigmes pour comprendre le fonctionnement de systèmes sociaux. Il fait appel à la fois à la sociologie interprétative, au fonctionnalisme et au structuralisme. Il va au-delà du multiparadigmatisme en expliquant que les structures sociales n'existent pas sans les conduites sociales elles-mêmes (dualité du structurel). L'acteur et le système sont en constante interaction et évoluent à travers le temps. Il est important de souligner que Giddens est l'un des seuls à aller au-delà du multiparadigmatisme pour parler de la dualité du structurel. Cette approche structurationniste nous permettra d'analyser les configurations de contrôle du PNUE, d'évaluer leur efficacité et d'identifier les origines des potentielles incohérences au sein de ce système social.

1.2 La théorie de la structuration et la dualité du structurel

Dans les années 70, plusieurs auteurs dont Giddens commencèrent à refuser de s'enfermer dans une opposition paradigmatique (Lallement, 2012). Giddens démontre que les différents paradigmes existants sont insuffisants. Sa théorie de la structuration est intégrative et herméneutique. Elle s'intéresse aux formes de vie (à l'homme) dans un système social. Elle s'inspire de différents paradigmes et comme nous l'avons vu, elle va au-delà d'une approche multiparadigmatique pour parler de la dualité du structurel dans laquelle l'individu est indissociable du système social. Selon lui, le système social est un système en mouvement dans lequel se produisent des interactions sociales récursives comme d'autres éléments autoreproducteurs dans la nature. Ces interactions sont appelées des pratiques sociales. Ces pratiques sociales ont lieu entre agents dotés d'une conscience pratique et discursive qui reproduisent les conditions qui rendent leurs activités possibles à travers trois propriétés structurantes : la signification, la domination et la légitimation.

Avant d'aller plus loin, il faut distinguer trois thèmes centraux de cette théorie : le « structurel », « la dualité du structurel » et le « système ». Selon Giddens (1987), le structurel

se démarque par son caractère dynamique plutôt que fixiste et mécanique comme le conçoit la sociologie traditionnelle. Le structurel permet, à travers ces propriétés structurantes, la reproduction des conduites sociales. La dualité du structurel représente un mode de structuration, c'est-à-dire un ordre dans la reproduction des pratiques sociales organisées. Le terme de système se réfère à un système social dans lequel ont lieu les interactions humaines. Deux moyens sont utilisés par les acteurs dans le cadre de la reproduction de leurs actions : des règles et des ressources. Ces règles sont transformationnelles, c'est-à-dire qu'elles peuvent soit reproduire ou transformer les conduites sociales des acteurs. Giddens identifie deux types de règles qui existent dans un système social et qui sont encastrées dans la production de pratiques institutionnalisées. Celles-ci se distinguent par leur degré de « sanctionnabilité ». Il y a d'une part les règles profondes qui sont des règles tacites, informelles et faiblement sanctionnées et les règles superficielles qui sont des règles discursives, formelles et fortement sanctionnées. Qui plus est, contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce sont les règles profondes et informelles qui selon Giddens exercent la plus grande influence sur les conduites sociales. Elles seraient selon lui accomplies de façon plus ou moins lâche et ne peuvent être conceptualisées sans les ressources qui déterminent de quelle façon ces règles seront incorporées au sein d'un système social. Celles-ci sont en interaction avec les pratiques sociales dans des contextes de rencontres dans le cadre desquelles Giddens perçoit l'acteur comme un théoricien du social qui interprète les règles, et c'est cette interprétation qui détermine le choix de ses actions. De plus, ces règles transformationnelles seraient liées à deux dimensions du structurel : elles sont créatrices de sens (signification) et source de sanction (légitimation). La structuration est une condition qui régit si le système social sera reproduit de manière identique ou changera. Un phénomène de structuration peut se produire par exemple à travers un événement situé dans un espace/temps spécifique entre acteurs en co-présence. La figure et le tableau suivant (Figure 3.0 et Tableau 3.0) résument les principaux éléments que nous venons de présenter.

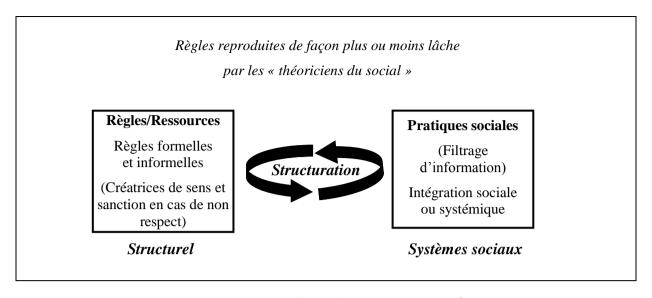


Figure 3.0.: Reproduction/transformation du système social

Tableau 3.0 : La dualité du structurel – résumé des points importants

| Le structurel | Les systèmes sociaux | La structuration |
|--|---|--|
| Règles et ressources ou en- semble de relations de trans- formations organisées en tant que propriétés de systèmes sociaux | Relations entre acteurs ou collectivités reproduites et organisées en tant que pra- tiques sociales régulières | Conditions qui régissent la continuité ou la transmutation des structures et par consé- quent la reproduction des systèmes sociaux |

Source: (Giddens, 1987, p. 74)

Dans le cadre de la théorie de la structuration, l'individu et le système social sont en état d'homéostasie. Les interactions humaines maintiennent le système social en vie. Autrement dit, les acteurs et les structures s'autorégulent comme un organisme vivant. Giddens (1987) perçoit le système social comme un ensemble de boucles causales dans lesquelles peuvent se produire des conséquences non intentionnelles liées aux actions humaines, ce qui est en phase avec l'approche systémique. Ces boucles causales sont susceptibles de changer le système social ou de permettre sa reproduction dépendamment de la volonté de l'acteur qui agit en fonction de sa conscience pratique et discursive. Cet acteur filtre les informations qu'il reçoit et reproduit ou transforme le système social sur la base de ces informations. De plus, au sein de ce système social, les ressources d'allocation et d'autorité sont asymétriques, ce qui mène à l'établissement de normes qui prescrivent les comportements que les agents ont à suivre comme l'expliquent Bellemare et Lapointe (2006). Pour bien appréhender la reproduction des systèmes, il faut aussi comprendre les concepts d'intégration sociale et d'intégration systémique. L'intégration selon Giddens (1987) représente une réciprocité de pratiques entre des acteurs ou entre collectivités liées par des relations d'autonomie et de dépendance. Il distingue

l'intégration sociale de l'intégration systémique en fonction des dimensions de l'espace/temps. L'intégration sociale se produit dans un espace/temps spécifique entre acteurs en co-présence (acteurs physiquement présents) tandis que l'intégration systémique a lieu entre acteurs qui ne se situent pas dans un même espace/temps (acteurs physiquement absents) (Figure 3.0).

1.3 Les dimensions du structurel et leurs relations

Selon Giddens (1987), les trois dimensions du structurel prennent forme dans le cadre d'ordres institutionnels précis : pour la dimension de la signification, c'est à travers des ordres symboliques et des discours ; la dimension de la domination prend forme à partir des institutions politiques et économiques et pour la dimension de la légitimation, c'est à partir des institutions légales.

La signification renvoie à des signes et des symboles. Les symboles sont insérés dans des ordres symboliques qui organisent, regroupent, associent des signes. Les symboles ont un caractère polyvalent et ramassent les surplus de signification tandis que les signes permettent à l'acteur d'interpréter l'information qu'il reçoit et d'agir en conséquence. La signification est transmise par la communication qui est le principal mode d'interaction. La communication existe en fonction de l'interprétation des signes (conscient) par l'acteur ainsi que des représentations qui lui sont propres et provenant de son inconscient.

La domination dépend de la mobilisation de deux types de ressources : ressources d'allocation et ressources d'autorité. Les ressources d'allocation représentent celles qui ont une capacité transformatrice de contrôle des phénomènes matériels et les ressources d'autorité permettent de contrôler des personnes. Le mode d'interaction dans le cadre de cette dimension c'est le pouvoir. De plus, selon Giddens (1987, p. 82), le caractère transformateur de ces deux types de ressources est « logiquement équivalent à celui des codes et des sanctions normatives ».

La légitimation nous renvoie aux codes moraux et aux normes (Giddens, 1987). Ceux-ci sont accompagnés d'un système de sanction en cas de non-respect et ils peuvent également être accompagnés d'un système de récompense pour ceux qui respectent ces instruments de légitimation. Le mode d'interaction de cette dimension du structurel est la sanction.

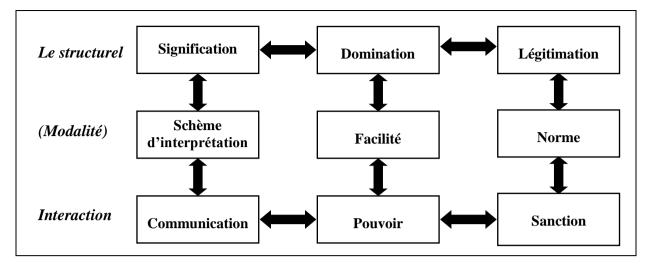
Ces trois dimensions du structurel sont en constante interaction au sein du système social comme on peut le voir dans la figure suivante :

| S-D-L | Ordres symboliques/modes de discours | |
|--------------------|--------------------------------------|--|
| D (autorité)-S-L | Institutions politiques | |
| D (allocation)-S-L | Institutions économiques | |
| L-D-S | Institutions légales | |

Source: (Giddens, 1987, p. 83)

Figure 3.1.: Les interactions entre les trois dimensions du structurel

Ces modes d'interactions sont possibles selon Giddens (1987) grâce aux modalités de structuration. Ce sont des relations entre la compétence des acteurs et les trois dimensions du structurel en interaction qui permettent la reproduction des propriétés du structurel (Figure 3.2). La modalité de structuration de la signification nous semble très pertinente puisque dans ce projet de recherche nous cherchons à mieux comprendre le comportement des acteurs au sein d'un système social et de quelle façon ces derniers interprètent l'information qu'ils reçoivent, ce que Giddens appelle des schémas d'interprétation. Selon lui ces schémas sont des modes de représentation et de classification qui se produisent au niveau conscient et inconscient de l'acteur et qui vont déterminer quelle action il entreprendra. À l'intersection des schémas d'interprétation et des normes, se trouve un concept clé, celui de la responsabilité. Il s'agit selon Giddens de la capacité de l'agent à expliquer les raisons qui le poussèrent à agir d'une certaine façon en faisant connaître les fondements normatifs qui justifient sa façon d'agir. Selon Giddens, les codes formels de conduite supposent une symétrie des droits et obligations alors qu'en réalité elles sont asymétriques, de même que le degré d'intériorisation de ces normes par les acteurs qui est variable. La figure ci-dessous (Figure 3.2) présente les interactions entre les trois dimensions du structurel et leur interdépendance. Par exemple, la dimension Signification est dépendante de l'allocation de ressources financières (domination), du capital humain (domination) et du respect des sanctions (légitimité). Pour maintenir le système social en vie, les trois dimensions du structurel sont constamment à la recherche d'un équilibre et leur interdépendance implique que s'il y a un déséquilibre entre l'une d'entre elles, il y aura un déséquilibre du système social lui-même. Ce qui veut dire qu'il y aurait un manque de cohérence dans une organisation si les trois dimensions du structurel ne sont pas équilibrées.



Source: (Giddens, 1987, p. 78)

Figure 3.2 : Dimensions de la dualité du structurel

Giddens dans sa théorie de la structuration accorde beaucoup d'importance aux variables du temps et de l'espace. Les pratiques sociales sont limitées par le temps puisque la durée de vie quotidienne est limitée à 1440 minutes. Durant cette durée de vie quotidienne, les situations de co-présence peuvent se produire entre acteurs se situant dans différents espacetemps. La dualité du structurel peut donc avoir lieu non seulement entre agents en situation de co-présence (intégration sociale) mais aussi entre acteurs en situation de réciprocité à travers un espace-temps plus étendu (intégration systémique). De plus, la durée de vie des institutions peut être plus longue que celle des hommes qui, elle, est limitée dans l'espace-temps; Giddens se réfère au cycle de vie des hommes. Les institutions dont le cycle de vie est plus long que celui des hommes sont prises en charge par différentes générations humaines. Ces dernières sont donc un lieu où les pratiques sociales ont été influencées par plusieurs générations qui ont chacune leur propre mode de pensée. Il s'agit en quelque sorte d'un lieu dans lequel différents modes de pensées se réunissent entre acteurs situés dans différents espace-temps (intégration systémique). Ce concept, nous l'appellerons l'intergénérationnalité et nous qualifierons les institutions ayant des cycles de vie longs comme l'ONU d'institutions intergénérationnelles. Ces institutions imprégnées des différents modes de pensée des différentes générations qui se succèdent et qui les prennent en charge font qu'elles se transforment puisque les trois dimensions du structurel (sens, pouvoir, légitimité) changent. Il faut rappeler que, dans l'esprit de la théorie structurationniste, ce sont effectivement les actions humaines qui permettent la reproduction ou la transformation des systèmes sociaux. Les actions réalisées par les acteurs sont induites par leur conscience pratique et discursive qui, comme nous le verrons dans la prochaine sous-section, suit un processus cognitif qui est relativement le même pour tous les humains « ordinaires », c'est-à-dire qui n'ont pas de troubles psychiques.

1.4 La conscience discursive, la « sous-estimée » conscience pratique et la routinisation fondamentale à la sécurité ontologique de l'acteur

Selon Giddens, l'acteur agit en fonction de sa conscience discursive et pratique. Dans cette sous-section, nous souhaitons mieux comprendre ce qui motive un acteur à agir comme il le fait. Le but ici n'est pas de procéder à une analyse de type psychologique qui ne ferait que nous éloigner de notre sujet de recherche en nous plongeant dans le fonctionnement du cerveau. Notre but est de mieux comprendre sur quelle base l'acteur fait le choix de ses actions.

Selon Giddens, le point de départ, c'est la perception que se fait l'acteur d'une situation. Cette perception serait liée à sa mémoire qui engendre des émotions et c'est à partir de ces émotions que se fait le choix de ses actions. Ce processus cognitif de prise de décision (Figure 3.3) a des implications d'un point de vue managérial. Si l'on se fie à la pensée de March (1976, 2005) et de Friedberg (1977), au-delà de la pertinence des systèmes de contrôle mis en œuvre, ce sont en effet les acteurs et leurs pratiques informelles liées à des buts latents (subjectifs) qui déterminent si une organisation est efficace ou pas, d'où l'intérêt de mieux comprendre le fonctionnement de la pensée d'un acteur.

Nous commencerons par analyser plus en détail comment l'acteur intègre l'information provenant de son environnement et sur quelle base il s'appuie pour prendre ses décisions. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, selon Giddens, le subconscient est le moteur des conduites sociales. En psychanalyse, le sens du mot « inconscient » dépend du mot « conscient » c'est-à-dire mettre en mots des choses tandis que l'« inconscient » renvoie à l'incapacité d'un individu à exprimer de façon verbale ce qui l'incite à agir (Giddens, 1987, p. 93). L'inconscient est structuré en fonction des événements vécus par l'acteur qui sont contenus dans sa mémoire. Ces événements, qu'ils soient bons ou mauvais, laissent des traces dans l'organisme. La perception que se fait un acteur d'une situation se fera en fonction de sa mémoire et des émotions qui y sont liées. Puis, c'est à partir de sa perception que l'acteur organise ses schémas d'anticipation. Giddens (1987, p. 94) définit ces schémas d'anticipation comme « le médium par lequel le passé influence le futur ». Ces schémas permettent à l'acteur de traiter et d'organiser mentalement les informations qu'il reçoit de son environnement et sur la base des informations qu'il a déjà reçues. Ces informations vont générer des émotions et, sur la base de ces émotions, il fera un choix d'action. Tout ce processus se fait au

niveau du subconscient de l'acteur. Il faut aussi comprendre que c'est l'acteur qui forme son propre cadre de perception.

Ce cadre de perception peut également avoir été influencé par d'autres et plus particulièrement par les figures parentales. Ce qui est intéressant, c'est que Giddens sous-entend dans
son ouvrage que l'acteur n'est pas nécessairement soumis à sa perception. Il le fait volontairement. Cela implique qu'il a le choix de se connecter à sa perception ou de ne pas le faire ou
même de changer sa perception de son plein gré. Cependant, un tel changement de perspective requiert un effort volontaire de la part de l'acteur qui doit aller au-delà de sa peur profonde du changement. C'est d'ailleurs l'un des plus grands défis auquel l'homme est actuellement confronté : comment gérer sa sécurité ontologique en période de changement ? Être
capable de vivre avec l'incertitude inhérente au changement est une condition de la gestion
adaptative. Stoett (2016) souligne en effet que la gouvernance de systèmes socio-écologiques
requiert de la part de l'homme un changement dans sa perspective et une acceptation de
l'incertitude. L'acteur serait donc l'expert maître d'œuvre de sa perception, de ses émotions et
par conséquent de ses actions.

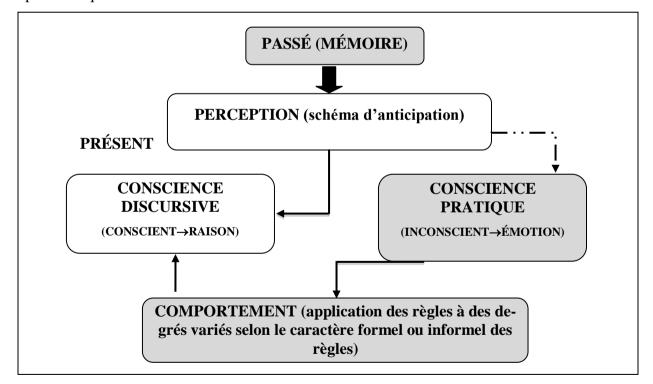


Figure 3.3 : Processus cognitif de prise de décision chez l'acteur

Les fondements des schémas de perception sont avant tout neurologiques (Giddens, 1987), c'est la conscience pratique qui est le principal moteur de l'action humaine et l'acteur n'a pas directement accès à celle-ci. Il y aurait, selon Giddens, une double barrière : celles des expériences de l'acteur dans son enfance et celle des éléments qui ont été refoulés et qui inhi-

bent sa formulation discursive. Ces deux barrières ont des origines profondes, aussi profondes que la petite enfance de l'acteur qui représente sa première période d'apprentissage. Giddens explique que c'est à cette époque que se développe la confiance de l'acteur. Il nous semble important d'aborder brièvement la question de la confiance pour mieux comprendre comment fonctionne le comportement d'un acteur et comment se développe sa sécurité ontologique qui varie d'un individu à l'autre. Les concepts de la confiance et de la sécurité ontologique sont étroitement liés. Giddens explique que les acteurs acquièrent une sécurité ontologique à travers la répétition d'actions au quotidien, ce qu'il appelle des routines. Ces routines sont ancrées dans la conscience pratique de l'acteur. Les premières routines de l'acteur, sont celles de ses figures parentales lors de sa petite enfance qui permettent le développement de sa confiance. Ce dernier apprend peu à peu à contrôler son angoisse et acquiert progressivement cette sécurité ontologique. Les relations entretenues entre l'enfant et ses parents sont importantes pour le développement de l'enfant selon Giddens car elles sont le reflet des relations qu'il entretiendra avec des agents du monde extérieur tout au long de sa vie.

Pour revenir à la question de la routinisation, celle-ci prend forme dans un système social entre acteurs en situation de co-présence. Ces situations de co-présence peuvent avoir différentes formes. Goffman (1963, 2013) tel que le rapporte Giddens (1987), a développé une typologie de ces différentes formes d'interactions sociales :

- Co-présence ;
- Rassemblement (deux personnes ou plus en contexte de co-présence);
- Occasion sociale (rassemblements formels composés de nombreuses personnes);
- Interaction non focalisée (signaux que des personnes en co-présence peuvent se transmettre);
- Interaction focalisée :

| rencontres (engagements face-à-face), |
|---------------------------------------|
| routines (épisodes). |

Cette typologie nous permettra de qualifier les différents types d'interactions dans le cadre du pilotage du PNUE. Dans ses travaux, Goffman souligne le fait que l'intégration et la reproduction des systèmes sociaux par les acteurs dépend de plusieurs facteurs tels que l'accès aux connaissances en fonction de la position sociale de ce dernier, les modes d'articulation des connaissances (discours) et la validité de ces connaissances et les moyens de diffusion de ces connaissances. La question des connaissances et de leur transmission jouerait donc un rôle clé dans l'intégration et dans la reproduction des systèmes sociaux.

Maintenant que nous avons décrit les principaux éléments de la théorie de la structuration, on peut se demander quelle est la place du contrôle dans ces pratiques sociales ? Le contrôle agit au niveau des modalités de structuration (Figure 3.2). Le contrôle organisationnel agit sur la dimension de la signification par le moyen de la communication et plus précisément les systèmes d'information. Les outils de communication et d'information agissent sur les schémas d'interprétation des agents compétents ce qui par réflexivité alimente les structures cognitives de ces derniers et peut influencer leurs comportements. Le contrôle organisationnel agit sur la dimension du pouvoir par le moyen des pouvoirs financiers et politiques qui facilitent certaines actions et en contraignent d'autres au sein d'une organisation. Puis, le contrôle organisationnel est également porteur de symboles qui peuvent prendre la forme de normes ou de code moraux. Les comportements des acteurs peuvent être sanctionnés s'ils ne respectent pas ces prescriptions.

Conclusion de la section 1

Comme nous l'avons vu dans cette sous-section, dans une perspective structurationniste, les systèmes sociaux sont indissociables des acteurs car les uns n'existent pas sans les autres. Ce sont les interactions entre les acteurs et la structure qui permettent la survie du système social. L'acteur intégrerait des informations à travers un processus cognitif complexe, ce qui explique pourquoi l'intégration des pratiques sociales et notamment l'application des règles sont variables d'un individu à l'autre. L'analyse des prises de décision des acteurs au niveau individuel requiert l'adoption d'un cadre scientifique systémique tel que celui de Giddens qui va au-delà des paradigmes épistémologiques pour parler de la dualité du structurel, c'est-àdire la recherche d'un équilibre entre trois dimensions générées par les conduites humaines au sein d'un système social (sens, pouvoir, légitimité); une approche par nature systémique. Ces conduites humaines sont ce que Giddens appelle des pratiques sociales. Ces pratiques sociales peuvent changer à travers le temps, c'est-à-dire que les dispositifs classiques et modernes de contrôle appliqués par les acteurs peuvent ne pas reproduire le système social mais plutôt le transformer. La théorie de la structuration est à la base de notre cadre d'analyse que nous présenterons dans la section suivante et à partir duquel nous analyserons nos deux études de cas dans notre Chapitre 4.

Section 2: La construction de notre cadre d'analyse

2.1 La menace croissante que posent les EEM

Le changement progressif de modèle du PNUE se situe dans un contexte historique spécifique comme nous l'avons vu dans la section précédente. Le contexte actuel de l'hypermodernité est caractérisé par la mondialisation et l'émergence des EEM, des enjeux pernicieux. Il faut souligner que les termes de mondialisation et de globalisation sont des synonymes dans le cadre de notre étude. Le terme de la globalisation n'est qu'un anglicisme qui est aujourd'hui utilisé dans la langue française (Francis et Viau, 2013). L'UNESCO (2017b) le définit comme un processus d'intégration des marchés, de la libéralisation des échanges et d'expansion de la concurrence, des technologies et de la communication à l'échelle planétaire. La mondialisation a contribué à l'émergence du concept de citoyen mondial caractérisé par une uniformisation des modes de pensée et des valeurs au niveau mondial (O'Byrne, 2004). La mondialisation est en effet marquée selon l'UNESCO par une extension progressive à tous les citoyens du monde de libertés communes (information, déplacement, investissements, etc.). Cependant, la mondialisation ne revêt pas que des avantages. Elle a accentué certains problèmes environnementaux (OCDE, 2011a). Par exemple, la libéralisation des échanges et le développement des moyens de transport (aérien, maritime, terrestre) a eu des incidences sur l'environnement et sur la santé des populations à l'échelle mondiale en raison d'une augmentation de la pollution. Dans son ouvrage appelé The Politics of Climate Change, Giddens (2011) se penche sur la question du changement climatique qui pourrait avoir des impacts de plus en plus néfastes sur la planète sans une prise en charge immédiate par les décideurs politiques au niveau national. Par exemple, il affirme que ces changements produiront un climat de plus en plus variable comme des extrêmes sécheresses dans certaines régions du monde qui auront des répercussions sociales (famine, conflits, etc.). Les EEM comme le changement climatique, requièrent selon lui une réponse urgente de la part de la communauté internationale, une réponse qui tarde à se concrétiser et donne lieu au « Paradoxe de Giddens » que nous avons déjà décrit se rapportant au besoin urgent d'une action collective au niveau international et l'absence quasi-complète d'actions mises en œuvre par les dirigeants politiques au niveau national. Giddens n'est pas le seul à se préoccuper des EEM. Erik Solheim (Centre d'actualités de l'ONU, 2016b), le directeur exécutif du PNUE a souligné le fait que si nous ne prenons pas aujourd'hui des mesures supplémentaires pour prendre en charge les enjeux environnementaux, nous déplorerons dans le futur la survenue de tragédies humaines qui auraient pu être évitées. Il ajoute que la science indique que nous devons agir au plus vite.

Certains chercheurs se sont intéressés aux causes pouvant expliquer la lente prise en charge des EEM comme le changement climatique et ont conclu que le manque de preuves tangibles à court terme des impacts des EEM et les polémiques autour des questions du changement climatique auraient servi de refuge pour justifier l'inaction (Radanne, 2006). D'autre auteurs comme Kateman (2012), un professeur en psychologie, explique que l'homme réagit uniquement lorsque sa survie est menacée et qu'en l'absence de cette preuve ou sans une situation de crise, la partie du cerveau humain qui réagit aux menaces ne serait pas activée. Le psychologue Gilbert (2006) affirme que tout comme des animaux, les humains répondent rapidement aux situations de danger imminent telle qu'une guerre qui stimule une émotion d'aversion alors que le gaz carbonique dans l'atmosphère ne nous rend pas furieux ni dégoûtés.

Maintenant que nous avons brièvement présenté les principales caractéristiques du contexte dans lequel le PNUE adapte progressivement son modèle de contrôle organisationnel, nous allons présenter notre modèle d'analyse. Dans la section précédente, nous avons décrit en détail la théorie de la structuration et nous avons expliqué de quelle façon l'acteur intègre l'information qu'il reçoit et pourquoi le contrôle est intégré à des niveaux variables par les acteurs. Cette variabilité au niveau de l'intégration d'information par les acteurs nous ramène au concept de la réflexivité que nous avons évoqué précédemment. La réflexivité est un phénomène dans lequel l'acteur se prend comme principal objet d'analyse et remet en question ses comportements par l'acquisition de nouvelles connaissances. Il s'agit en quelque sorte d'une entreprise de connaissance de soi ou encore d'un processus de remise en cause individuel (Rui, 2012). Selon Giddens tel qu'évoqué par Couturier (2013), la notion de réflexivité se rapporte à un va-et-vient entre ce qu'est la société et ce qu'elle pourrait être. Maintenant que tous les concepts et théories pertinentes se rapportant à notre projet de recherche ont été présentés, nous sommes prête à présenter notre cadre d'analyse.

2.2 Notre cadre d'analyse

Fondamentalement, le PNUE représente un système social dans le cadre duquel les acteurs reproduisent les conditions qui permettent la survie ou encore la transformation de ce dernier par l'acquisition de nouvelles connaissances (e.g. la réflexivité). La reproduction de ces conditions est possible grâce aux modalités de structuration (voir Figure 3.2) qui com-

prennent des dispositifs de contrôle formels et informels que les acteurs intègrent à des degrés variables. Des changements dans les trois dimensions du structurel peuvent donc entraîner des changements au sein du système social que forme le PNUE.

Dans la figure ci-dessous (Figure 3.4), nous présentons le phénomène de reproduction/transformation qui se produit aux niveaux individuel et collectif. Les pratiques sociales entre acteurs comme nous l'avons vu aux chapitres 1 et 2 se rapportent soit au PNUE et à ses relations avec les parties prenantes externes soit au PNUE et ses relations entre autres entités à l'interne. De plus, celles-ci se produisent à différents niveaux d'organisation (macro, méso, micro), ce qui démontre bien le caractère multiniveaux de ce système social. Les deux niveaux de gouvernance du PNUE (gouvernance externe et gouvernement interne) sont articulés grâce à ces pratiques sociales (des processus de contrôle appliqués par les acteurs). La figure (Figure 3.4) ci-dessous donne un aperçu de la façon dont sont reproduites ou transformées les pratiques sociales à différentes échelles géographiques au sein du PNUE.

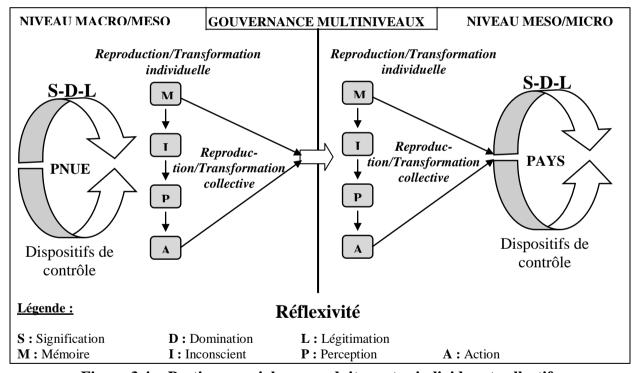


Figure 3.4. : Pratiques sociales reproduites entre individus et collectifs

Notre cadre conceptuel se fonde sur différents niveaux d'analyse qui interagissent entre eux : macro (ONU) - méso (PNUE) conformément à la théorie des métaorganisations d'Arhne et Brunsson (2008) et méso (PNUE) - micro (projets du PNUE mis en œuvre sur le plan national). De manière plus précise, ce que nous analysons, ce sont les interactions entre les niveaux macro (ONU) et méso (PNUE) ainsi qu'entre les niveaux méso (PNUE) et micro (ECAP-MED & SAICM). Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, le modèle en émer-

gence du PNUE se fonde sur une approche systémique et sur une gouvernance adaptative multiniveaux. Dans ce cadre, les projets du PNUE sont pilotés conformément aux trois processus de contrôle de Bouquin (1994), aux trois types de contrôle d'Anthony (1965,1988) ainsi qu'aux *packages* de Malmi et Brown (2008).

Grâce à notre grille d'analyse (Tableau 3.1), nous pourrons analyser les processus de contrôle entre les différents niveaux d'interaction du PNUE. La théorie de la structuration nous permettra de comprendre et d'évaluer l'articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE, c'est-à-dire d'identifier, de qualifier les systèmes de contrôle du PNUE et d'évaluer leur efficacité à travers l'analyse d'une part des trois dimensions du structurel (analyse verticale statique) et d'autre part à travers l'analyse de leurs interactions (analyse horizontale dynamique). Nous analysons le mouvement entre ces trois dimensions, un mouvement qui entraîne une reproduction ou une transformation du PNUE. Ce mouvement est généré par les actions des acteurs ; leur application des dispositifs de contrôle mis en œuvre à tous les niveaux. Ces dispositifs peuvent intervenir au niveau du sens à travers la modalité de contrôle de la communication (planification stratégique, etc.); au niveau de la domination par le biais du pouvoir (délégation des rôles et responsabilités, etc.) et au niveau de la légitimation à travers la sanction et la récompense (règlements du personnel de l'ONU, etc.). Ces modalités présentent clairement comment est opérationnalisé le contrôle. Nous présentons ces modalités de contrôle aux trois niveaux d'interaction qui nous intéressent dans le tableau 3.2. Ce dernier présente notre cadre d'analyse opérationnalisé grâce auquel nous pourrons analyser la cohérence des actions à différents niveaux organisationnels et identifier quels éléments sont déterminants pour assurer l'efficacité du PNUE. Nous avons construit ce tableau d'opérationnalisation grâce à notre analyse bibliographique des deux chapitres précédents. Notre analyse comparative du prochain chapitre (Chapitre 4) est fondée sur ce tableau.

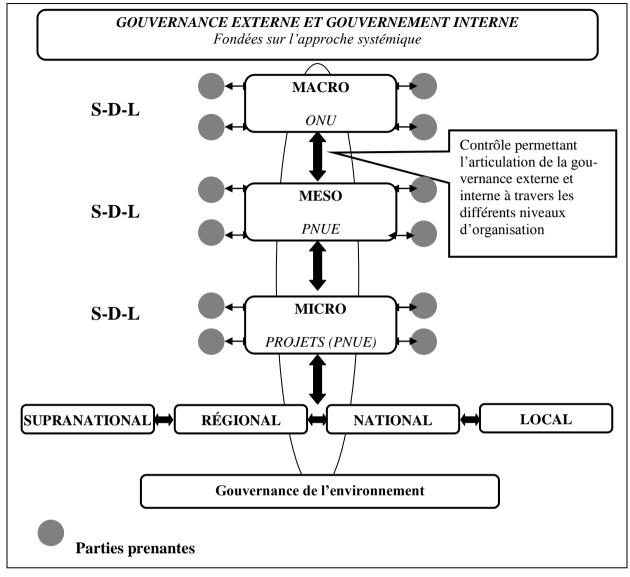


Figure 3.5 : Cadre d'analyse : articulation de la gouvernance externe et interne aux niveaux macro, méso et micro du PNUE

Tableau 3.1 : Cadre d'analyse

| | Trois dimensions du structurel | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|---------------|--------------|
| Interactions entre les niveaux | Signification | Domination | Légitimation |
| MACRO | Gouv | vernance exte | ern e |
| (ONU) | $G \circ u$ | vernance inte | erne |
| MESO | Gouv | vernance exte | ern e |
| (PNUE) | $G \circ u$ | vernance inte | erne |
| MICRO ¹ | Gouv | vernance exte | erne |
| (Projets PNUE) | Gou | vernance inte | erne |

¹ Dans l'analyse comparative, les deux études de cas se situent au niveau micro.

Tableau 3.2: Cadre d'analyse opérationnalisé

| DIMENSIONS DU STRUCTUREL | OPÉRATIONNALISATION DES DIMENSIONS DU STRUCTUREL | |
|-----------------------------|--|--|
| MACRO | | |
| SIGNIFICATION | Planification stratégique Cadre stratégique plan programme de l'ONU et esquisse budgétaire de l'ONU | |
| | Décisions de l'AG (initiatives adoptées niveau macro) Unis pour l'action L'avenir que nous voulons Cibles Aichi (objectifs sur la biodiversité adoptés par la CBD) | |
| DOMINATION | Design institutionnel - allocation statutaire vs volontaire Budget ordinaire de l'ONU | |
| | Gestion axée sur les résultats Pratiques formalisées et non formalisées d'allocation des ressources | |
| | Délégation des rôles et responsabilités (horizontale ou verticale) Pratiques de délégation formalisées et non formalisées | |
| DOMENTION | Décisions de l'AG Allocation des ressources financières et d'autorité | |
| | Création de synergies et transversalité - théorique ou pratique | |
| | Création de partenariats (ONU, ONG, etc.) | |
| | Parties prenantes et leur niveau d'implication | |
| LÉGITIMATION | Leadership (valeurs promulguées) Intérêts personnels vs intérêts communs ? | |
| | Normes du Secrétariat des Nations Unies (Règlements, directives, instructions, etc.) en ce qui a trait au personnel et aux ressources financières et d'autorité. | |
| | Décisions de l'AG | |

| MESO | | |
|----------------------|---|--|
| | Décisions de l'AG | |
| | Stratégie du PNUE Vision stratégique Horizon temporel Programmes de travail | |
| SIGNIFICATION | | |
| | Formalisation stratégique (modes d'apprentissage/transmission des informations) Sens des activités et processus | |
| | Indicateurs de contrôle et cibles | |
| | Design institutionnel Budget ordinaire de l'ONU Fonds de l'environnement mondial Fonds d'affectation spéciaux Allocation des ressources financières (mécanismes formels ou informels de | |
| DOMESTICAL TRANSPORT | contrôle) | |
| DOMINATION | Délégation des rôles et responsabilités (horizontale ou verticale) Pratiques de délégation formalisées et non formalisées | |
| | Envergure du projet (régional ou mondial) | |
| | Gestion matricielle (transversalité et création de synergies) | |
| | Recours aux contractuels | |
| | Règles de l'ONU et du PNUE | |
| LÉGITIMATION | Leadership (valeurs promulguée) Degré de formalité entre les dirigeants et les parties prenantes externes Degré de formalité entre les dirigeants et les employés à l'interne | |
| | Décisions de l'AG | |
| | MICRO | |
| | Stratégies des projets Vision stratégique Horizon temporel | |
| SIGNIFICATION | Documents de projets : plans d'actions et activités | |
| | Plans de travail | |
| | Descriptions de postes | |
| DOMINATION | Interactions entre le chef de projet et les parties prenantes (verticale ou horizontale) | |
| | Financement (contribution statutaire ou volontaire) | |
| | Allocation des ressources d'autorité | |
| | Recours aux contractuels | |
| LÉGITIMATION | Relations entre parties prenantes formelles/informelles | |
| LEGITIMATION | Décisions de l'AG (règles du Secrétariat de l'ONU) | |

Dans cette section, nous avons présenté notre positionnement épistémologique qui est fondé sur la théorie de la structuration. Nous avons expliqué en quoi une vision fonctionnaliste est insuffisante pour analyser des phénomènes aussi complexes et dynamiques que le pilotage des EEM. En outre, plusieurs auteurs ont développé des cadres multiparadigmatiques qui superposent plusieurs disciplines pour rendre compte de phénomènes sociaux complexes. En se fondant sur la théorie de la structuration, nous allons au-delà du multiparadigmatisme pour parler de la dualité du structurel c'est-à-dire une recherche d'équilibre entre trois propriétés structurantes générées par les conduites sociales des acteurs au sein d'un système (la signification, la domination et la légitimation). La théorie de la structuration est fondée sur une approche herméneutique qui permet l'analyse des formes de vie à la base du système social (l'acteur) et leurs impacts sur ce dernier.

Ainsi, la théorie de la structuration nous offre un cadre pertinent pour qualifier les systèmes de contrôle du PNUE. Il s'agit maintenant de confronter notre cadre d'analyse avec des faits organisationnels concrets. Notre projet de recherche ne vise pas à modéliser ni à offrir des solutions préconçues utilisables dans tous les cas. Grâce à l'analyse comparative de nos deux études de cas, nous souhaitons mieux comprendre le modèle de contrôle en émergence du PNUE et déterminer s'il est cohérent avec ses nouvelles missions et si non, nous souhaitons découvrir s'il existe des configurations qui seraient plus adaptées avec les missions d'organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU et le PNUE.

Section 3 : Présentation de notre méthodologie de recherche

Ce chapitre servira à préciser notre approche méthodologique. C'est à partir de celle-ci que nous pourrons recueillir des informations clés pour répondre à notre question de recherche à savoir ici :

- L'identification des acteurs qui sont impliqués dans la mise en œuvre des projets du PNUE;
- Les échelles de temps dans lesquelles se produit le pilotage des projets ;
- Les lieux où se produisent les projets ;
- Les actions (niveaux collectif et individuel);
- Les résultats de la mise en œuvre des projets à l'étude.

Pour identifier ces informations, plusieurs approches méthodologiques étaient à notre disposition (approche quantitative, approche qualitative, approche mixte). Comme le rapporte

Aissa (2001), ce n'est pas toujours facile de déterminer une méthodologie appropriée étant donné la diversité des méthodes à la portée du chercheur. Dans notre cas, le choix de notre méthodologie de recherche était assez facile puisque des données quantitatives ne pourraient caractériser les phénomènes sociaux que nous étudions. L'étude de conduites sociales requiert inévitablement une méthodologie de recherche qualitative qui est justement utilisée pour chercher du sens et comprendre des phénomènes sociaux (Coutelle, 2005). Dans ce chapitre, nous décrirons notre méthodologie de recherche en précisant la raison pour laquelle nous avons décidé de procéder à une analyse comparative de deux études de cas longitudinales. Ensuite, dans la deuxième section, nous décrirons comment nous avons conduit nos études de cas et nous présenterons les deux projets du PNUE que nous avons sélectionnés comme terrains d'étude.

3.1 Recours à l'analyse comparative comme méthode d'analyse

Dans cette section, nous allons préciser nos choix méthodologiques, mais avant cela il nous faut distinguer deux concepts fondamentaux dans la compréhension de ce chapitre : la méthodologie et la méthode. Une méthodologie de recherche est un concept plus vaste qui représente un ensemble de règles et de démarches adoptées pour conduire une recherche (CNRTL, 2017) tandis que la méthode, c'est selon Aktouf (1987) un ensemble de pratiques utilisées par le chercheur pour que le cheminement de ses démonstrations et de ses théorisations soit clair. De plus, la méthode est, elle aussi, constituée d'un ensemble de règles scientifiques qui se traduisent par des processus formalisés utilisés par le chercheur tout au long de sa recherche (préparation, organisation, conduite de la recherche). Aktouf souligne l'importance non seulement de connaître les méthodes mais surtout de savoir les utiliser. Il explique qu'il n'y a pas de méthodologie sans méthodes. En résumé, plusieurs méthodes peuvent être utilisées par le chercheur et l'ensemble de ces méthodes constituent la méthodologie.

3.1.1 La pertinence des études de cas longitudinales en sciences de gestion

Plusieurs auteurs suggèrent que la recherche qualitative en sciences de gestion s'affirme de plus en plus (Musca, 2006; Parissier et Audet, 2013). Ces dernières années, le nombre de chercheurs s'intéressant à des phénomènes dynamiques et complexes tels que l'apprentissage organisationnel s'est accru selon Pettigrew, Woodman et Cameron (2001) comme le rapporte Musca (2006), ce qui explique l'utilisation croissante de démarches qualitatives en sciences

de gestion. L'avantage d'une approche qualitative selon Pettigrew (cité par Musca, 2006), c'est qu'elle permet l'étude de phénomènes qui sont inséparables de leur contexte. De plus, ces phénomènes sociaux ont lieu dans un espace-temps spécifique et sont engagés dans des faisceaux de causalités qu'une démarche quantitative ne pourrait démontrer. En outre, notre analyse de cas est d'autant plus pertinente du fait que la littérature analysant les dispositifs de contrôle mis en œuvre, c'est-à-dire le pilotage de projets (niveau micro) au sein d'organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU et le PNUE, bien qu'en progression, demeure encore aujourd'hui peu abondante. Et, on remarque que de plus en plus d'auteurs ont recours à l'étude de cas pour analyser le fonctionnement d'organes onusiens (Andresen et Wettestad, 2001 ; Fresia, 2009 ; E.R. Graham, 2014 ; Lim, 2013).

L'étude de cas est également une méthode utilisée de plus en plus souvent pour mieux comprendre le phénomène d'intégration du principe du développement durable dans les processus de contrôle au sein d'entreprises du secteur privé (Janicot, 2007; Mousli, 2015). Pour ces raisons, l'étude de cas nous semble une méthode appropriée pour mieux comprendre la gouvernance interne du PNUE et l'actuel phénomène de la modernisation de son modèle de contrôle.

Malgré la pertinence des analyses qualitatives en sciences de gestion, elles font aussi l'objet de critiques pour de nombreuses raisons comme le possible manque de rigueur du chercheur, le risque que le chercheur soit trop anecdotique et reproduise maladroitement les approches positivistes en quantifiant des données qualitatives plutôt qu'en essayant d'en dégager le sens comme le souligne Pratt (2009) cité par Parissier et Audet (2013). L'utilisation d'une analyse qualitative ne comporte pas seulement des risques mais aussi des avantages pour le chercheur. Plus ces analyses sont de longue durée et acquièrent de la maturité avec le temps, plus elles permettent de saisir des phénomènes complexes selon Parissier et Audet (2013).

Une approche qualitative fondée sur l'étude de cas comme méthode de recherche permet de saisir des phénomènes qui ne pourraient pas être perçus et compris sans une expérience sur le terrain de longue durée. L'étude de cas, selon Yin (1984a) permet la compréhension de phénomènes profondément encastrés dans leur contexte. Pour les comprendre, la présence du chercheur sur le terrain, en observation participante, sur une échelle de temps relativement longue, est impérative. Yin (1984a) définit l'étude de cas comme une stratégie, une méthode de recherche et comme une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte, quand les limites entre le phénomène et le contexte sont mal définies. Les études de cas en sciences sociales sont utilisées par les chercheurs pour capturer des phé-

nomènes complexes et notamment des *patterns* qui ne pourraient être capturés autrement et à partir desquels de nouvelles connaissances seront créées par le chercheur selon Eisenhardt (1989) comme le rapporte Musca (2006). De plus, Yin (1984a) distingue différents designs d'études de cas. Il explique qu'une recherche empirique a toujours un design qui représente un plan logique pour aller d'ici à là-bas et dans lequel « d'ici » représente les questions de recherche et « là-bas » sont les étapes pour répondre à ces questions (collecte de données, analyses de données, etc.).

Le tableau suivant (Tableau 3.3) présente ces différents designs d'études de cas qui différent en fonction du nombre de cas et du nombre d'unités d'analyse (perspective) du chercheur. Une unité d'analyse c'est la détermination de « ce que représente le cas » (Goodrick, 2014, p. 5). Un seul cas a parfois d'autres unités d'analyse (d'autres cas) qui lui sont liés, appelés des cas enchâssées ou encastrés selon Yin (1984a). Les études de cas holistiques et enchâssées se distinguent par leur niveau de détails. Une étude de cas holistique étudiera une organisation, un programme ou un projet dans son ensemble tandis qu'une étude de cas enchâssée s'intéressera de manière détaillée à des aspects spécifiques de l'organisation, du programme ou du projet (budget, équipes de travail, réunions, etc.). Dans le tableau ci-dessous, le type 1 est composé d'une étude de cas unique et d'une unité d'analyse; le type 2 examine un cas à travers plusieurs niveaux d'analyse; le type 3 examine plusieurs cas à partir d'une seule unité d'analyse et le type 4 analyse plusieurs cas à plusieurs niveaux d'analyse.

Tableau 3.3 : Les grands types de design d'études de cas de Yin

| | CAS UNIQUE | CAS MULTIPLES |
|------------|------------|---------------|
| HOLISTIQUE | TYPE 1 | TYPE 3 |
| ENCHÂSSÉ | TYPE 2 | TYPE 4 |

Source: Yin (2003) adapté par Musca (2006)

Le design de notre étude de cas est de type 4 puisqu'elle porte sur deux cas et comporte plusieurs unités d'analyse (acteur, réunion, budget, stratégie, etc.) qui se situent à deux niveaux : individuel et collectif. C'est à partir de ce design que nous analyserons nos deux études de cas longitudinales. Nous procéderons à une analyse comparative de nos deux études de cas dans le chapitre suivant (Chapitre 4) en nous appuyant sur l'utilisation d'un protocole de recherche (Annexe IV) afin de faire émerger des similitudes et des différences et pouvoir en tirer les leçons pertinentes en sciences de gestion.

3.1.2 L'étude de cas longitudinale pour saisir des phénomènes complexes

Dans la section précédente, nous avons vu qu'une approche qualitative et l'utilisation de l'étude de cas comme méthode de recherche est utile pour étudier des processus organisationnels inextricablement liés à leur contexte (Musca, 2006). Dans nos études de cas, ce sont bien des phénomènes complexes (processus de contrôle) qui prennent forme dans des contextes spatio-temporels spécifiques que nous étudions. Pour analyser ces processus de contrôle, nous avons expliqué précédemment qu'il nous fallait une vision en mouvement. L'approche structurationniste se fonde justement sur une approche dynamique (systémique) dans le cadre de laquelle nous pouvons analyser les interactions entre les trois dimensions du structurel qui sont générées par les (et moteur des) pratiques sociales des acteurs. Cette analyse ne peut se faire sans une expérience sur le terrain d'une durée suffisamment longue pour bien comprendre comment sont structurées ces pratiques sociales et prendre connaissance des différentes boucles de rétroaction qui s'y produisent et qui peuvent mener à une transformation du système social (le PNUE), d'où la pertinence d'avoir recours à l'étude de cas longitudinale. Conformément aux arguments de Pettigrew (1990) comme le citent Autissier, Vandangeon et Vas (2014), il serait effectivement impossible d'identifier la dynamique des processus de contrôle du PNUE sans une étude de cas longitudinale. Celle-ci permet de saisir la relation entre les forces de continuité et de changement. L'étude de cas ne doit pas être confondue avec la recherche-action qui, bien que similaire, n'est pas une méthode mais une démarche scientifique (Gonzalez-Laporte, 2014). Lewin (1951) est considéré comme le père de la rechercheaction qu'il définit comme une démarche qui naît d'une volonté de changement et une intention de recherche qui poursuit un objectif dual : réussir un projet de changement et faire avancer les connaissances dans les sciences de l'homme comme le rapporte Gonzalez-Laporte (2014). Comparativement à une étude de cas dans le cadre de laquelle le chercheur ne fait qu'observer des phénomènes sociaux, la recherche-action est une démarche scientifique fondée sur une approche participative et interventionniste dans laquelle le chercheur participe à la création de solutions aux problèmes en plus de contribuer à la création de savoir scientifique. L'étude de cas et la recherche-action ont comme point commun l'adoption d'une approche à la fois déductive (observer empiriquement des phénomènes par l'étude de cas ou la rechercheaction) et inductive (tester les hypothèses) pour générer de nouvelles connaissances.

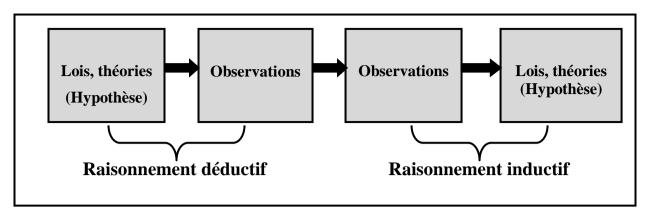


Figure 3.6: Notre approche de recherche

Notre approche est à la fois déductive et inductive, c'est-à-dire qu'elle est fondée sur trois principales étapes de recherche : 1) recherche de lois et théories dans la littérature, 2) la confrontation de ces connaissances théoriques à la réalité sur le terrain (grâce à nos études de cas longitudinales) et 3) la création de nouvelles perspectives théoriques. Tout comme la recherche-action, l'étude de cas implique une étude sur le terrain. Cette approche est supportée par Pettigrew (1990) comme le rappelle Musca (2006) qui explique que l'utilisation d'études de cas est justifiée dans le cadre de recherches portant sur des phénomènes dynamiques qui exigent la présence physique du chercheur sur le terrain afin de rendre ses données valides et mieux comprendre le fonctionnement de ces phénomènes et d'en extraire des théories. L'observateur n'est donc pas extérieur au phénomène qu'il étudie, il est à l'intérieur du phénomène étudié.

Tableau 3.4 : Description de notre approche de recherche

| Approche déductive | Approche inductive |
|---|--|
| Hypothèses→Faits | Faits→ Hypothèses |
| La construction part d'un modèle | La construction part de l'observation. |
| d'interprétation créé à partir d'un travail lo- | L'indicateur est de nature empirique. À partir |
| gique et des hypothèses et il faudra chercher | de lui, on construit de nouveaux concepts, de |
| des correspondants dans les faits. | nouvelles hypothèses. |

Source : adapté de (Quivy et Van Campenhoudt, 2006)

Dans le cas de nos travaux, notre participation à l'intérieur du phénomène étudié s'est faite à partir des deux éléments suivants :

- observation directe, participante (dans le cadre des réunions, conférences et pilotage au quotidien des projets);
- interaction (dans le cadre d'entretiens, de réunions).

Comme nous l'expliquerons dans la prochaine section, nous avons été durant presque deux années en observation participante directe au sein de deux projets pilotés par le PNUE. Nous avons assisté à la mise en œuvre progressive du nouveau modèle de contrôle du PNUE/PAM et du Secrétariat de SAICM. Dans le cadre de cette expérience sur le terrain, nous avons eu recours à plusieurs méthodes de recueil de données que nous décrirons dans la prochaine section incluant des entretiens et notre participation à des réunions d'équipe, des réunions entre parties prenantes ainsi qu'à des conférences internationales. Cette expérience sur le terrain à long terme nous a permis de mieux comprendre comment le PNUE pilote ses projets et de nous assurer de la validité des données que nous avons recueillies.

3.1.3 L'intérêt du choix de nos études de cas et leur validité scientifique

Le choix de nos deux études de cas est directement lié à des opportunités de recrutement. Dès le début de notre projet de recherche, nous savions qu'étudier le rôle du PNUE en tant que leader de la gouvernance environnementale mondiale nécessiterait inévitablement une expérience à long terme sur le terrain. Notre étude n'aurait pas pu être réalisée sans cette observation participante d'autant plus que la littérature à ce sujet est encore limitée comme nous l'avons déjà évoqué. De plus, la documentation officielle du PNUE porte principalement sur sa gouvernance externe et sur les services professionnels offerts aux pays membres. Les seuls rapports portant sur la gouvernance interne du PNUE que nous avons trouvés sont ceux qui ont été réalisés par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) des Nations Unies (cet organe développe des rapports d'audit) et le Corps commun d'inspection de l'ONU. Ce sont les seuls rapports qui sont accessibles librement sur Internet.

Pour mieux comprendre comment fonctionne la gouvernance interne du PNUE, il fallait une expérience en l'interne qui nous permette d'observer non seulement les systèmes de contrôle mais leur application par les acteurs et aussi avoir accès à des documents portant sur la gouvernance interne du PNUE (budgets, évaluations des différents projets, objectifs indirects des projets/conférences, etc.) qui sont inaccessibles au public. Plus de deux opportunités nous ont été offertes au sein de l'ONU. Notre choix s'est fait en fonction de la pertinence des offres d'emplois/stages qui s'offraient à nous. Nous avons choisi deux projets mis en œuvre par le PNUE : ECAP-MED à Athènes en Grèce et SAICM à Genève en Suisse. Ce qui fait également l'intérêt du choix de nos deux études de cas, c'est de plus cette absence d'étude scientifique portant sur ce sujet et ce sont justement deux projets fondés sur une approche systémique qui intègrent de nouveaux outils d'écocontrôle alignés théoriquement aux nouvelles

missions du PNUE. Ces projets ont fait l'objet d'analyses dans d'autres disciplines comme les sciences politiques ou le droit (Frantzi, 2008; Kirk, 2015) mais n'ont jamais fait l'objet d'une étude scientifique approfondie en sciences de gestion. La seule documentation que nous avons trouvée à ce sujet est un rapport analysant l'efficacité du PNUE/PAM de manière générale à Athènes réalisé par des consultants qui ont été engagés par le PNUE/PAM (2013a) suite aux résultats d'un audit réalisé par le BSCI des Nations Unies publié en 2009 qui révéla que l'organisme était en déficit financier depuis de nombreuses années en raison de failles au niveau du contrôle organisationnel. Malgré cela, que très peu d'analyses scientifiques semblables à la nôtre, c'est-à-dire analysant l'efficacité des projets mis en œuvre par le PNUE n'ont été réalisées à ce jour.

Un autre intérêt du choix de nos deux projets est lié au fait qu'ils se situent à deux échelles géographiques différentes, l'un à une échelle régionale (ECAP-MED) et l'autre à une échelle internationale (SAICM). Ces deux projets ne sont pas non plus localisés dans le même pays et leur calendrier de mise en œuvre est différent. Le fait de comparer des projets à des échelles géographiques et temporelles différentes (des espace/temps différents) nous permettra de dégager quelles configurations de contrôle semblent les plus adaptées dans des contextes spécifiques ainsi que les similitudes et les différences dans les *patterns* (pratiques sociales) du PNUE. L'analyse comparative de ces deux projets nous permettra d'identifier également les causes du manque d'efficacité du PNUE en confrontant des théories relativement récentes à la réalité comme la théorie des métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008). Rappelons que cette théorie stipule que la mise en œuvre de projets par des métaorganisations serait facilitée par le partage de valeurs et représentations communes entre membres. En bref, la comparaison de ces deux études de cas nous permettra de mieux comprendre, le cas échant, à quoi sont dues les incohérences du PNUE : sont-elles dues aux processus managériaux et/ou aux acteurs qui nuisent à la convergence des buts et des objectifs ?

Bien que nos études de cas soient pertinentes, leur validité pourrait faire encore aujourd'hui l'objet de controverses. Cette méthode peut conduire à de fausses conclusions basées sur les interprétations du chercheur. Notre approche méthodologique comporte ainsi à la fois des avantages et des inconvénients. Au niveau des inconvénients, le fait d'avoir été un employé du PNUE et d'avoir participé au pilotage des deux projets à l'étude au niveau supranational pourrait mener, en l'absence de rigueur méthodologique de la part du chercheur, à des biais liés au manque de neutralité de ce dernier. S'agissant d'une étude scientifique, le chercheur doit se distancier de son objet d'étude et analyser des phénomènes, dans le cas suivant le pilotage des projets du PNUE, de manière objective. En outre, le chercheur doit se fonder sur des données scientifiques et non sur sa propre perception. Mais comme le chercheur employé participe aux activités de l'Organisation, ce dernier exerce une influence plus ou moins importante sur le système social (le PNUE) y compris sur les autres acteurs, une influence qu'il va tenter de minimiser, c'est-à-dire qu'il va tenter de ne pas altérer son environnement pour assurer la validité de son projet de recherche.

Au niveau des avantages, le chercheur étant considéré comme un collègue aux yeux des autres employés de l'Organisation, aura accès à des informations qui ne pourraient pas être accessibles si ce dernier était perçu comme un chercheur ou encore un examinateur et non comme un membre de l'équipe, une situation semblable à l'approche méthodologique de Claude Lévi Strauss (1983) qui propose une immersion du chercheur dans les faits (une observation de la différence) sachant que le chercheur demeure néanmoins toujours différent des autres membres du groupe étudié. Dans ce cadre, le chercheur analyse des faits sociaux mais n'en fait pas partie et il peut exercer une influence sur les acteurs qu'il observe. Par conséquent, les réponses des autres membres peuvent être influencées par la perceptive et le mode de pensée du chercheur. Dans notre cas, nous analysions les interactions entre acteurs impliqués dans le pilotage des projets du PNUE, mais nous n'étions pas perçue comme un observateur scientifique externe mais plutôt comme un « des leurs », ce qui a facilité l'établissement de relations de confiance avec des employés de l'équipe qui se sont plus facilement livrés à des confidences à propos de leur réalité vécue au quotidien. Ces informations n'auraient pu être recueillies autrement et permettent une meilleure compréhension de certaines incohérences internes propres aux organisations internationales à vocation universelle aussi complexes que l'ONU et le PNUE.

En outre, pour que notre démarche scientifique soit valide, nous nous fonderons sur un protocole de recherche détaillé pour recueillir nos données. Le fait de se fonder trop rigidement sur un protocole de recherche comporte aussi des risques notamment celui d'omettre des informations qui pourraient enrichir notre recherche et nous permettraient de mieux comprendre le phénomène étudié. Nous avons donc cherché un juste milieu entre la rigidité et la souplesse dans le cadre du recueil de nos données. Notre démarche de recueil de données s'est déroulée en deux étapes : 1) nous recueillions nos données régulièrement dans notre carnet de bord³⁷ et 2) nous avons procédé à une démarche individuelle d'évaluation des données, c'est-à-dire que nous relisions nos données en nous posant la question : sont-elles objectives ou

³⁷ Notre carnet de bord n'a pu être rédigé quotidiennement en raison de notre horaire de travail et à cause des nombreuses heures supplémentaires que nous avons dû effectuer. Il a toutefois été rédigé régulièrement.

font-elles l'objet d'opinions ou de croyances subjectives ? Cette démarche nous a permis d'assurer la validité scientifique de nos données en limitant au maximum les possibles biais. D'autre part, malgré les controverses que soulèvent les études de cas, il est reconnu que l'étude de cas longitudinale permet une connaissance plus approfondie d'un problème.

Dans cette sous-section, nous avons expliqué pourquoi une approche qualitative était incontournable pour étudier les phénomènes complexes qui se produisent au sein d'une organisation internationale à vocation universelle comme le PNUE. Nous avons également justifié notre choix de méthode de recherche en expliquant en quoi avoir recours à l'étude de cas longitudinale était pertinent pour comprendre de quelle façon sont pilotés les projets du PNUE. Grâce aux données recueillies sur le terrain, dans le chapitre 4 nous mettrons en relation des faits réels (données recueillies dans la réalité vécue en pratique au sein du PNUE) aux théories existantes, ce qui nous permettra de confirmer ou de critiquer ces théories et aussi de proposer de nouvelles perspectives théoriques dans notre chapitre 5. Dans la section suivante, nous verrons quels procédés nous avons utilisés pour recueillir nos données et nous assurer de la validité de celles-ci.

3.2 La conduite de la recherche

Avant d'expliquer de quelle façon nous avons conduit notre recherche, nous tenons à préciser que ce projet de recherche contient des informations qui n'étaient pas publiquement disponibles. Par conséquent, nous avons fait une demande formelle auprès du Directeur exécutif du PNUE pour partager des informations contenues dans des documents internes dans le cadre de ce projet de recherche et avec l'intention formelle de développer les connaissances scientifiques sur la gouvernance d'organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU et son PNUE, un domaine encore inexploité par la communauté scientifique. Après quelques semaines, nous avons reçu un message de la part d'un employé du PNUE nous informant que la Chef de l'unité en charge des formations et de l'éducation environnementale était en train d'analyser notre requête. En accusant réception de leur message, nous avons reçu un message automatique de la part de la Chef de l'unité qui nous informait de son absence en raison d'un congé de maternité (nos communications sont en Annexe [Annexe V]). Nous n'avons à ce jour reçu aucune réponse de la part du PNUE et nous en concluons leur consentement tacite. De plus, dans le cadre de chacune de nos expériences en observation participante (ECAP-MED et SAICM), nous avons informé verbalement le responsable ainsi que tous les membres de notre équipe de travail dans les deux projets que nous faisions un doctorat en contrôle organisationnel sur le PNUE et que nous analysions leurs pratiques à l'interne (sans toutefois décrire de manière détaillée en quoi consistait notre projet de recherche), ce qui a été accueilli favorablement de leur part. D'ailleurs, l'inscription à un programme d'étude supérieur est un prérequis pour faire un stage au sein des Nations Unies. Il faut également noter qu'à des fins de confidentialité, nous avons décidé de ne dévoiler aucun nom dans ce projet de recherche. Nous avons plutôt opté pour une démarche plus confidentielle en catégorisant les acteurs que nous avons côtoyés tel que nous le verrons plus loin dans cette section. Dans le cadre de notre analyse comparative, notre but n'est pas de dénoncer les conduites de certains fonctionnaires internationaux ou de critiquer la gouvernance interne du PNUE mais plutôt de mettre en lumière l'existence d'incohérences et de mieux comprendre à quoi cellesci sont dues. Nous cherchons également des façons d'accroître l'efficacité du PNUE en proposant, s'il y a lieu, des configurations de contrôle qui seraient plus adaptées aux missions du Programme.

Pour en revenir à la conduite de notre recherche, nous souhaitons mieux comprendre les processus de contrôle au sein du PNUE à travers leur contexte. Pour y arriver, une étude de terrain s'impose. Cette expérience nous permettra d'avoir accès aux éléments suivants :

- les acteurs de l'Organisation ;
- les parties prenantes ;
- les documents internes ;
- les événements (situations de co-présence) organisés par le PNUE.

Nos deux expériences en observation participante directe au sein du PNUE durant une période de presque deux années nous a permis de côtoyer les acteurs à l'interne, de participer à plusieurs réunions dans le cadre desquelles nous avons pu rencontrer des parties prenantes externes et recueillir leurs témoignages ainsi que connaître les stratégies et les objectifs informels poursuivis par le PNUE à l'interne. En outre, comme nous participions au pilotage de ces projets, nous avons pu observer comment les dispositifs de contrôle sont appliqués en pratique par les acteurs. Cette expérience sur le terrain nous a également permis d'avoir accès à un grand nombre de documents internes confidentiels (budgets, délégations des rôles et des responsabilités, communications internes de nature politique, etc.), d'où l'intérêt d'avoir fait une demande formelle au PNUE avant de présenter ces informations dans notre projet de recherche à des fins bien sûr qui demeurent scientifiques. Pour collecter nos données, nous avons utilisé notre protocole de recherche. De surcroît, la collecte de données comportait certains dangers que nous avons cherché à limiter grâce à certaines méthodes comme nous le verrons dans les prochaines sections.

3.2.1 Le protocole de recherche et la collecte de données

Le chercheur en sciences de gestion se sert d'un protocole de recherche pour décrire les différentes phases d'une étude de recherche. Ce document est « un guide qui dicte les règles de conduite du chercheur pendant tout le processus du travail de recherche » (Bossali *et al.*, 2015, p. 25). Cette démarche scientifique doit se faire dans la plus grande objectivité et c'est pourquoi nous avons organisé notre protocole de la manière la plus détaillée qui soit en nous concentrant sur des facteurs clés de la gouvernance externe et interne du PNUE. Nous avons joint à ce travail notre protocole de recherche (Annexe IV). Pour chacun de ces thèmes, sont formulées des questions ainsi que des sources dans lesquelles nous pouvons trouver l'information. Ces sources sont soit internes ou externes à l'Organisation. Notre protocole a été formulé en prenant en compte tous les acteurs impliqués dans le pilotage des projets à l'étude. Nous nous sommes fondés sur ce protocole de recherche pour rédiger nos deux carnets de bord mis à jour régulièrement dans lesquels nous collectionnions nos données³⁸. C'est à partir de nos deux carnets de bord que nous avons bâti deux études de cas volumineuses (ECAP-MED : 168 pages et SAICM : 299 pages) que nous ne pouvons joindre mais qui sont consultables numériquement.

En gardant toujours à l'esprit les questions issues de notre protocole de recherche, nous avons utilisé plusieurs moyens de collecte de données : recherche documentaire, entretiens à la fois formels et informels, participation à des réunions et des conférences internationales. Puisque nous sommes en observation et non en recherche-action, aucune intervention n'a été effectuée pour résoudre les problèmes managériaux internes que nous avons observés, nous avons simplement recueilli des informations pour mieux saisir les processus de contrôle mis en œuvre dans leur « état naturel ». L'observation est par définition une stratégie d'enquête scientifique visant à décrire des phénomènes mal connus dans leur contexte naturel et de faire connaître des phénomènes négligés car jugés trop banals par les théories existantes selon Gavard-Perret, Gotteland, Haon et Jolibert (2012).

Pour construire nos études de cas, nous nous sommes basée sur une recherche documentaire approfondie comprenant les types de documents suivants :

- code de déontologie;
- manuels des ressources humaines ;
- instructions administratives ;

-

³⁸ Pour mieux nous comprendre, nous avons retravaillé nos carnets de bord originaux tout en n'éliminant pas le contenu.

- organigrammes ;
- manuels de procédures ;
- textes officiels de différents accords multilatéraux (conventions, traités, plans d'action, stratégies, etc.);
- règles relatives au fonctionnement interne de l'ONU (voyage, *per diem* des participants à des conférences, ressources humaines etc.) et du PNUE;
- règles et procédures pour des parties prenantes à différents instruments de droit multilatéraux lors des « conférences des parties » ;
- règles et procédures s'adressant à différents comités de pilotage de projets ;
- stratégies ;
- rapports scientifiques ;
- documents d'information adressés aux parties prenantes ;
- documents de travail du PNUE adressés aux parties prenantes ;
- rapports d'activités ;
- rapports annuels;
- rapport d'évaluation de la stratégie ;
- rapports financiers ;
- documents politiques (stratégies, plans d'action, conventions);
- communications (communications internes et externes/formelles ou informelles pour mettre à jour l'état d'un projet auprès de plusieurs parties prenantes);
- comptes-rendus de réunions ;
- rapports techniques réalisés par des consultants ;
- documents internes formels (mémorandum, lettres d'approbation, lettres formelles d'invitation à des conférences, etc.);
- documents internes informels (délégation des rôles et des responsabilités, objectifs informels des conférences internationales, notes informelles sur les problèmes rencontrés par les membres des différentes équipes de travail, etc.).

Cette recherche documentaire nous a été très utile en complément de notre expérience sur le terrain. Celle-ci nous a permis d'acquérir une meilleure compréhension des modes de fonctionnement des deux projets, des défis managériaux et des dispositifs de contrôle mis en œuvre.

Comme autre moyen de collecte d'information, nous avons utilisé les entretiens qui nous ont permis de saisir les perceptions des acteurs et de connaître des enjeux de pouvoir que nous n'aurions peut-être pas remarqués autrement. De par notre position interne, nous avons pu recueillir un grand nombre de témoignages qui nous ont aidée à mieux comprendre les prises de décision des acteurs au niveau individuel, c'est-à-dire comment les acteurs appliquent les nouveaux processus de contrôle. Nous devions être très vigilante pour limiter les biais possibles lors du recueil d'information et ce particulièrement lors d'entretiens informels bien qu'ils représentent une source précieuse d'informations qui ne pourraient être divulguées autrement. Ces entretiens exigeaient de notre part un tri d'information avec la plus grande précaution en distinguant les informations qui sont des croyances propres à l'acteur et donc

« fictives » et celles qui représentent des enjeux organisationnels réels. Pour ce faire, il n'y a nul autre instrument possible que le discernement du chercheur. Au sein d'ECAP-MED, nous avons effectué plus de 20 entretiens avec des acteurs impliqués dans le pilotage du projet et nous avons également participé à trois réunions internationales organisées par le PNUE/PAM. Puis, au sein de SAICM, nous avons réalisé plus de 40 entretiens avec des acteurs impliqués dans le projet et nous avons participé à deux conférences internationales organisées par le Secrétariat de SAICM. Dans le cadre de notre participation à des conférences internationales, nous avons assisté à ce que Giddens appelle des phénomènes de structuration. Notre participation à ces conférences nous a permis de collecter des informations que nous n'aurions jamais pu recueillir autrement sur les intérêts (stratégies individuelles) des acteurs, les objectifs formels et informels du PNUE et sur les dispositifs de contrôle formels et informels mis en œuvre. De plus, ces conférences mettent en œuvre toute une série de pratiques sociales qui ne sont pas décrites dans la littérature et nous les présenterons plus en détail dans le prochain chapitre car elles nous semblent de la plus grande importance compte tenu de leurs impacts sur la reproduction/transformation du système social du PNUE. Les informations de type informel nous ont permis de prendre conscience de l'existence d'un décalage entre les attentes formelles du PNUE et les résultats sur le terrain.

Tel que nous l'avons vu dans cette section, les études de cas comportent certains risques qu'il nous fallait limiter. Ces risques sont liés à un potentiel manque de connaissances théoriques (J.-L. Malo, 1989) de la part du chercheur et à un potentiel manque de rigueur au niveau de sa prise de notes pouvant mener à de l'information erronée. Comme nous l'avons vu, il faut être particulièrement vigilant lors des entretiens informels et faire attention aux informations superficielles qui pourraient nous induire en erreur. Mais ce moyen de collecte de données, s'il est bien maîtrisé par le chercheur, permet de retirer « des éléments de réflexion riches et nuancés » selon Raymond Quivy et Luc Van Campehoudt (2006, p. 173). Le fait d'utiliser la triangulation (utilisation de différents moyens de collecte de données comme nous l'avons fait) permet d'augmenter la fiabilité et la validité de l'étude selon Denzin (1978) comme le citent Berger, Crescentini, Galeandro et Crohas (2010).

Au moyen de ces deux études de cas, nous chercherons à lier la théorie aux données du terrain. Nous allons restituer nos deux études de cas en fonction des trois éléments du structurel de Giddens (1987), ce qui nous permettra d'une part de qualifier les processus de contrôle et d'autres part d'identifier des incohérences au sein des systèmes de contrôle du PNUE.

3.2.2 Présentation des études de cas

Dans cette section, nous allons présenter les deux projets que nous avons observés sur le terrain et à partir desquels nous avons produit une analyse comparative détaillée des processus de contrôle au sein du PNUE : ECAP-MED et SAICM³⁹. De plus, conformément à la théorie de la structuration qui prend en compte les formes de vie et leur influence sur le système social, nous avons accordé une attention particulière à l'acteur et à ses actions dans la reproduction/transformation du PNUE.

3.2.2.1 Présentation du PNUE/PAM et de son projet ECAP-MED

En 1974, deux ans après la création du PNUE, fut créé un nouveau Programme faisant partie du PNUE appelé le Programme des mers régionales dans le but de protéger l'environnement marin de la mer Méditerranée (PNUE/PAM, 2017d). Pour ce faire, en 1975, les pays de la Méditerranée ont approuvé le Plan d'action de la Méditerranée (PAM). Ce plan d'action s'appuie sur un cadre juridique fondé sur la Convention de Barcelone qui fut adoptée en 1976 (PNUE/PAM, 2017c) par les 21 pays de la Méditerranée ainsi que par l'Union Européenne (22 parties contractantes au total) pour prendre en charge l'environnement marin de la Méditerranée dans le cadre d'une approche coopérative. La Convention de Barcelone est également complétée de sept protocoles (immersions, déchets dangereux, gestion des zones côtières, tellurique, offshore, prévention et situations critiques, diversité biologique).

Le mandat du PAM s'est élargi au fil du temps et le Programme a commencé à s'intéresser à des enjeux transversaux. En 1995, les parties contractantes du PAM ont adopté des amendements substantifs et la Convention de Barcelone a été renommée. Elle est passée officiellement de la protection de l'environnement marin à la protection de l'environnement marin et des zones côtières (PNUE/PAM, 2017d). Malgré ces efforts, l'environnement de la Méditerranée continue de se détériorer en raison des activités humaines qui créent de la pollution et de la surexploitation des ressources naturelles qui ont aggravé l'instabilité politique de la région et qui requièrent une prise en charge immédiate de la part du PNUE/PAM alors que celui-ci fait face à des défis de gouvernance externe et interne, comme indiqué dans un rapport rédigé en 2013 passant en revue le fonctionnement interne du PNUE/PAM. Dans ce même rapport, le Secrétariat du PNUE/PAM (2013a, p. 7) a présenté quelques problèmes de gouvernance interne auxquels il est confronté et qui affectent son efficacité :

• La planification stratégique du PNUE/PAM ne prend pas en charge les problèmes environnementaux émergents de manière assez souple ;

³⁹ L'ensemble de la restitution des études de cas constitue un volume de 369 pages.

Le modèle d'affaire du PNUE/PAM contient des failles :

tivités du PNUE/PAM.

□ Allocation du budget non alignée avec la stratégie ;
 □ Manque de cohésion sociale au sein du système PNUE/PAM ;
 □ Coordination avec les Centres d'activités régionaux (CAR) quasi-inexistante ;
 □ Manque de synergies avec des acteurs externes qui sont impliqués dans les ac-

Selon le PNUE/PAM, le projet ECAP-MED offre un cadre conceptuel susceptible de régler plusieurs de ces problèmes et d'assurer une meilleure synergie entre les diverses activités menées par le système du PNUE/PAM. Le projet ECAP-MED a été créé officiellement en 2012. Il s'agit d'un projet visant à assurer que les 22 pays membres de la Convention de Barcelone adoptent un nouveau mode de gestion de l'environnement fondé sur l'approche écosystémique. La mise en œuvre de cette approche se fait également en synergie avec la Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM) du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne (2008). À travers la documentation, le projet ECAP-MED est décrit de plusieurs façons; il s'agirait d'une stratégie, d'un projet et d'un processus. L'utilisation de différents termes crée, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, de la confusion chez les parties prenantes. Ce projet vise à prendre en charge les problèmes environnementaux de la Méditerranée de manière holistique. Le but ultime de ce projet serait l'identification et l'atteinte des « bon état écologique » (BEE) dans la mer Méditerranée en assurant une meilleure gestion des activités anthropiques qui sont considérées comme responsables des problèmes environnementaux émergents.

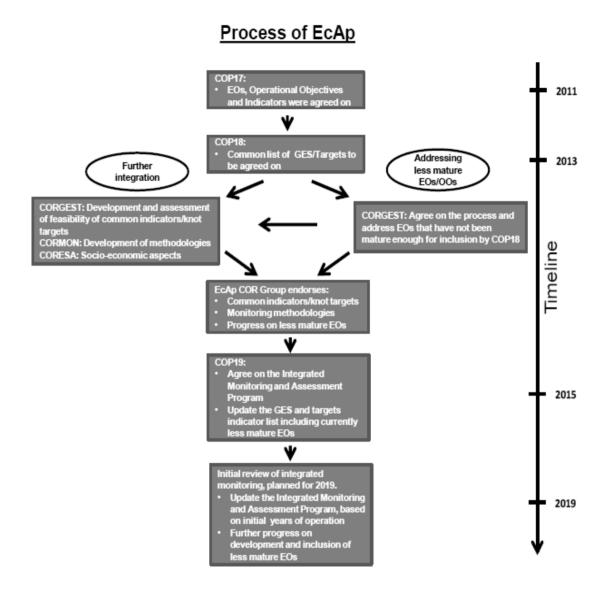
Le nom officiel d'ECAP-MED est le suivant : « Mise en œuvre de l'approche écosystémique (ECAP) en Méditerranée par les parties contractantes dans le cadre de la Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et des zones côtières de la Méditerranée et de ses Protocoles » (UNEP, 2012a). Ce projet sert de support dans la mise en œuvre des décisions prises lors des Conférences des parties (COP) en ce qui a trait à l'application de l'approche écosystémique en Méditerranée en synergie et cohérence avec la mise en œuvre de la directive cadre « stratégie du milieu marin » (DCSMM) de l'Union européenne (PNUE, 2012a, p. 1). Il s'agit d'une approche stratégique de gestion qualifiée d'holistique prenant en compte la complexité des écosystèmes marins de la Méditerranée et intégrant une grande variété d'acteurs issus de différents secteurs de la société (gestion de systèmes socioécologiques). De plus, l'approche écosystémique va clairement au-delà d'une approche fonctionnelle, elle se fonde sur une approche qui est effectivement systémique. Telle que décrite dans le document officiel du projet (PNUE/PAM, 2015d), cette approche va au-delà de

l'analyse individuelle de problèmes, fonctions et écosystèmes. Elle adopte une vision globale et suit une logique systémique parce qu'elle s'intéresse aux systèmes socio-écologiques dans le cadre desquels tous les éléments de la nature et les humains sont interconnectés et en interaction continuelle (PNUE, 2012a). Dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche écosystémique, différents dispositifs formels et modernes de contrôle (e.g. des indicateurs qualitatifs) ont été développés :

- 11 objectifs écologiques ont été adoptés ;
- des statuts de « bon état écologique » ont été définis ;
- des cibles ont été sélectionnées se basant sur une liste d'indicateurs communs (communs dans le sens de commun aux pays membres de la Méditerranée) qui ont été adoptés.
- des programmes de surveillance ont été développés (à partir de ces cibles et indicateurs); ainsi que
- des mesures de mise en œuvre pouvant être intégrées à la stratégie du PNUE/PAM et aux différents plans d'actions.

Selon le PNUE/PAM, cette intégration de l'approche écosystémique est susceptible de renforcer la compréhension du milieu environnemental et d'assurer des réponses plus viables en synergie avec d'autres plans d'action et stratégies. Chaque année, lors de la Conférence des parties du PNUE/PAM, sont prises les grandes décisions et orientations du PAM. Des réunions entre différents groupes de travail peuvent également avoir lieu durant l'année à la demande du gestionnaire de projet (catégorie EP3a; voir catégorisation à la sous-section 3.2.2.3). Lors de la 15^e réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone, a été ratifiée la décision 17/6 établissant une feuille de route (voir Figure 3.7) pour la mise en œuvre du projet ECAP-MED par étapes (élaboration d'objectifs écologiques, d'objectifs opérationnels et d'indicateurs correspondants, élaboration de descripteurs et cibles du BEE, développement du programme de surveillance, développement de mesures et d'un programme de gestion pour parvenir à l'atteinte des BEE d'ici 2020) (PNUE/PAM, 2017a). Lors de la 17^e réunion des Parties contractantes (COP 17) en 2012 à Paris, la Décision IG. 20/4 a été adoptée dans le cadre de laquelle les Parties contractantes demandaient au PNUE/PAM d'intégrer le projet ECAP-MED dans son travail global et demandaient au Secrétariat du PNUE/PAM d'établir un cadre de gouvernance du projet (voir Figure 3.8). Lors de la 18^e Conférence des parties (COP 18), la Décision IG. 21/3 fut adoptée présentant les définitions et les cibles de « bon état écologique » et les Parties contractantes ont réaffirmé l'importance d'ECAP-MED en tant que principe directeur des travaux du PNUE/PAM (2017a). Enfin, lors de la 19^{ème} réunion des Parties contractantes, fut approuvé le Programme de surveillance et d'évaluation intégrée de la mer et des côtes méditerranéennes (IMAP).

Dans le cadre de sa structure de gouvernance, ECAP-MED doit assurer la mise en œuvre des décisions prises lors de la Conférence des parties à la Convention de Barcelone qui est administrée par un conseil d'administration appelé « bureau ». Pour soutenir le projet ECAP-MED, des entités en charge de problématiques spécifiques en lien avec la mise en œuvre de l'approche systémique en Méditerranée, ont été créées : groupe de correspondance intégré (CORGEST), groupes de correspondance spécifiques sur la surveillance (CORMON) et groupe de travail sur les aspects socio-économiques (CORESA). Ces entités sont chargées de produire des documents techniques et notamment de développer des indicateurs de performance qualitatifs. De plus, le projet comprend deux phases. Dans la première phase (2012-2015), les membres en charge du projet (EP3a, EP4a; voir catégorisation, sous-section 3.2.2.3) ainsi que d'autres membres du PNUE/PAM en collaboration avec des parties prenantes externes ont noté que certains pays de la Méditerranée de l'Est éprouvaient des difficultés à mettre en œuvre l'approche écosystémique. La seconde phase (2015-2018) du projet fut alors créée. Celle-ci a pour but de renforcer les capacités de ces pays membres à partir de la création de nouveaux dispositifs de contrôle (coopération technique régionale, formations, etc.). Ceci montre bien l'approche dynamique et itérative adoptée par le PNUE/PAM dans le cadre de ce projet.



Source: (PNUE/PAM, 2013b)

Figure 3.7 : Calendrier démontrant les activités dans le cadre du processus ECAP

Summary of the EcAp **Governance Structure** COP **BUREAU** EcAp CG Coordination support by UNEP/MAP CU and its COR GEST COR-MON **COR-ESA** components Subgroups Subgroups B.Div & Fisheries B.Div & Fisheries llution & Litter ast & Hydrography Pollution & Litter Coast & Hydrography

EcAp Governance Structure

Source: (2013a)

Figure 3.8 : La structure de gouvernance du projet ECAP-MED

3.2.2.2 Présentation de l'Approche stratégique pour la gestion internationale des produits chimiques (SAICM)

L'idée de créer une approche stratégique de gestion des produits chimiques est née en l'an 2000 lors de l'adoption de la Déclaration de Bahia et de l'annonce des priorités d'action par le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique. Dans le cadre de cette déclaration, toutes les parties prenantes (le PNUE, le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique, les organisations intergouvernementales s'occupant des produits chimiques et les autres organismes internationaux et intervenants compétents) furent invités à collaborer entre eux. Après cela, d'autres instruments internationaux relatifs aux produits chimiques ont été adoptés tels que les Conventions de Rotterdam, Stockholm et Bâle. À travers ces textes, résolutions et déclarations qui commençaient à se multiplier, un besoin de coordination entre les pays et un besoin de renforcer la coopération internationale ont été manifestés. Ces besoins ont été exprimés dans les mesures à prendre du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (ONU, 2002b, p. 22):

Élaborer d'ici à 2005 une approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, sur la base de la Déclaration de Bahia et des Priorités d'action après 2000 adoptées par le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique et inviter instamment le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique, les organisations internationales s'occupant de la gestion des produits chimiques et les autres organismes internationaux et intervenants compétents à collaborer étroitement à cet effet.

En 2005, un document final fut élaboré et approuvé lors d'un Sommet à New York (UNITAR 2007) et en 2006 (SAICM, 2007) eut lieu la Première Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques à Dubaï. La première résolution de la conférence (I/1) a demandé au PNUE de mettre en place un secrétariat de SAICM et d'en assumer la responsabilité administrative. Le 6 février 2006, SAICM fut adoptée.

Il s'agit d'une initiative de coopération internationale gérée par un coordonnateur, rôle équivalent à celui d'un directeur de programme au sein des Nations Unies (SD1; voir catégorisation, sous-section 3.2.2.3). Cette approche stratégique fournit un cadre politique permettant d'orienter les efforts en vue d'atteindre l'objectif fixé dans le Plan d'application de Johannesburg, à savoir faire en sorte que « d'ici 2020, les produits chimiques soient utilisés et produits de manière à ce que les effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé des êtres humains et sur l'environnement soient réduits au minimum » (SAICM, 2007, p. 5)⁴⁰. Il s'agit d'une approche systémique et multipartite puisqu'elle adopte une vision globale d'une problématique et invite le plus d'acteurs possible à collaborer entre eux pour atteindre l'objectif 2020.

D'autre part, dans le recueil de textes officiels de SAICM, on souligne le fait que les produits chimiques, même s'ils ont des effets néfastes, sont indispensables au développement de nos sociétés et économies modernes ; il faut savoir les utiliser de manière rationnelle, c'est donc le comportement des humains et l'usage qu'ils en font qui est à changer.

Pour SAICM (2007), l'une des principales fonctions de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, c'est d'attirer l'attention de la communauté internationale sur les problèmes émergents en lien avec les produits chimiques à mesure qu'ils surviennent, de recommander des mesures appropriées et de dégager un consensus sur les priorités d'action au niveau international. SAICM s'appuie sur des règles inscrites dans ses textes officiels ainsi que dans les résolutions prises lors de conférences internationales :

- Déclaration de Dubaï sur la gestion internationale des produits chimiques ;
- Stratégie politique globale ;

⁴⁰ Traduction de l'anglais par l'auteure.

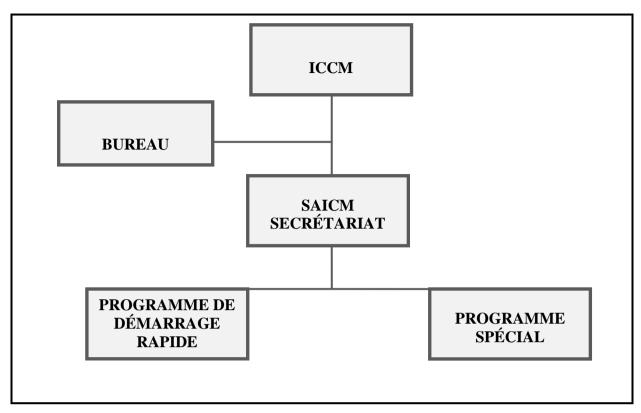
- Plan d'action mondial ;
- Résolutions adoptées par la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques;
- Dispositions relatives à la mise en œuvre ;
- Programme de démarrage rapide ;
- Résolution de l'ANUE.

Des progrès sont voulus au niveau de la gouvernance de SAICM qui comporte des failles notamment au niveau de sa gouvernance externe : manque de cohérence et de synergie des différents instruments internationaux et manque de capacités de mise en œuvre de certains pays membres. Les principales failles soulignées dans la stratégie sont les suivantes :

- Cadre politique international insuffisant ;
- Mise en œuvre des politiques de façon inégale internationalement ;
- Cohérence et synergie entre institutions et processus existants insuffisamment développés;
- Manque d'accès à l'information ;
- Nombreux pays n'ayant pas les capacités nécessaires pour mettre en œuvre SAICM;
- Ressources financières disponibles insuffisantes (SAICM, 2007).

Pour combler le manque de capacité de certains pays membres, un programme a été créé en 2006 (Programme de démarrage rapide de la SAICM). Ce Programme est composé d'un fonds à contribution volontaire d'une durée de vie limitée administré par le PNUE. Depuis sa création, le Programme de démarrage rapide a financé des centaines de projets. Par exemple, en 2014, une 14^e série d'applications a été lancée pour le financement de projets utilisant des alternatives aux produits chimiques, une initiative financée par le gouvernement français. Une alternative aux produits chimiques est un moyen d'action rapide, à coût peu élevé visant à réduire le risque lié aux produits chimiques. Le but n'est pas de remplacer les produits chimiques avec des machines ou des technologies dispendieuses, mais de se concentrer sur l'éducation et la sensibilisation afin de renforcer les capacités et prioriser la production et la consommation locale.

Notons que le PNUE est en train de développer un autre programme appelé le Programme spécial en collaboration avec les pays membres visant le renforcement de leur cadre institutionnel.



Source : Figure développée par l'auteure

Figure 3.9 : Structure de gouvernance de SAICM (2015)

La structure de gouvernance de SAICM, un projet du PNUE est semblable à celle d'ECAP-MED. L'organe directeur est la Conférence des parties prenantes qui est administrée par un conseil d'administration appelé un « bureau ». Le Secrétariat de SAICM pilote et met en œuvre l'approche stratégique au niveau national. Sa mise en œuvre est supportée par deux programmes additionnels : le Programme de démarrage rapide qui accorde des fonds à certains pays membres et le Programme spécial visant à renforcer des structures institutionnelles sur le plan national.

3.2.2.3 Catégorisation des acteurs du pilotage

À des fins de confidentialité, dans notre analyse comparative, nous avons décidé de ne pas nommer par leurs noms réels les acteurs auxquels nous ferons référence. Nous les appellerons « E » pour ECAP-MED et « S » pour SAICM. Ces catégories sont fondées sur les différentes catégories d'emplois au sein de l'ONU déjà existantes (Annexes II & III). Nos catégories sont structurées en fonction de la relation entre l'acteur et le PNUE (acteurs issus de la gouvernance externe versus du gouvernement interne). De plus, nous nous réfèrerons à « 1 » pour les informations issues d'entretiens et à « 2 » pour les informations provenant de nos carnets de bord.

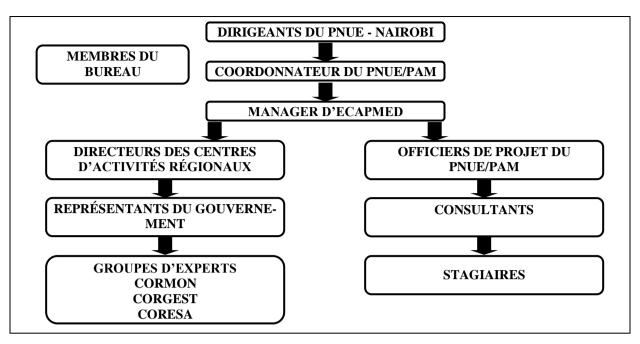


Figure 3.10: Les acteurs d'ECAP-MED

INTERNE:

DG: Directeur exécutif du

PNUE

ED1: Coordonnateur
EP4: Premier Officier
EP4a: Premier Officier
EP4b: Premier Officier
EP3a: Manager d'ECAP
EP3: Second Officier
EC1: Consultant

EC1: Consultant EC2: Consultant EC3: Consultant EC4: Consultant

EG5a: Assistante administrative **EG5b**: Assistante administrative

ESa: Stagiaire **ESb:** Stagiaire

EDR: Directeur centre d'activités

régional

EXTERNE:

EE: Expert

EG: Représentant

de gouvernement

EONG: Représentant d'ONG

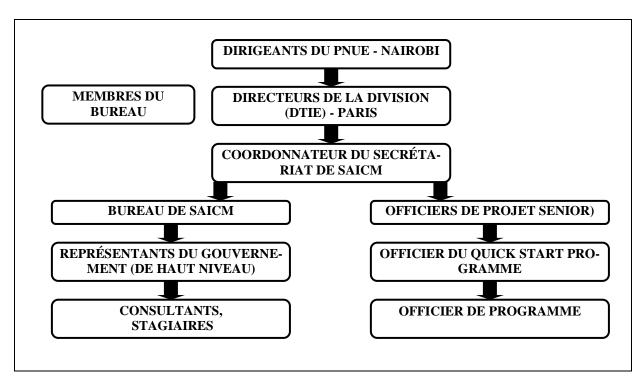


Figure 3.11 : Les acteurs de SAICM

| INTERNE: | | SC8: | Consultant | |
|-----------------|------------------------------|---------------|-------------------------|--|
| | | SC9 : | | |
| DG: | Directeur exécutif du PNUE | SUC6 : | Consultant | |
| SD2 : | Directeur de la Division | | SAICM/UNOPS | |
| SD1 : | Coordonnateur | SG5a : | Assistant administratif | |
| SP4a: | Premier Officier | SG5b : | Assistant administratif | |
| SP4b : | Officier scientifique | SG5c: | Assistant administratif | |
| SP4c : | Officier senior (branche des | SG6 : | Secrétaire senior | |
| | produits chimiques) | SS: | Stagiaire | |
| SP3a : | Second Officier | SB: | Membre du bureau | |
| SP3b : | Officier d'administration | UD1 : | Directeur d'UNOPS | |
| SP3c : | Officier au sein de la | UP4 : | Premier Officier | |
| | branche des produits | | d'UNOPS | |
| | chimiques | UG5 : | Assistant administratif | |
| SP2a: | Officier associé | | (UNOPS) | |
| SP2b : | Officier associé | URH: | Responsable des res- | |
| SC1 : | Consultant | | sources humaines UNOPS | |
| SC2 : | Consultant | | | |
| SC3 : | Consultant | EXTER | TERNE: | |
| SC4 : | Consultant | | | |
| SC5 : | Consultant | SE: | Expert | |
| SC6 : | Consultant (branche des | SG: | Représentant du gouver- | |
| | produits chimiques à Ge- | | nement | |
| | nève) | SONG: | Représentant d'ONG | |
| | | | | |

SC7:

Consultant

3.2.3 Les fonctions des acteurs du pilotage

Dans cette section, nous allons voir plus en détail les responsabilités des acteurs en fonction de la catégorie d'emploi et du grade. Chaque poste est « contextuel », c'est-à-dire qu'il s'adapte aux besoins des différents projets et sous-programmes du PNUE. Par conséquent, la description des différents postes ci-après est sujette à des changements mais comme nous l'avons vu au chapitre 1, il est possible de comparer un poste du même domaine et de même grade grâce au système de classification de l'ONU (T. Slater, 1983). L'objectif poursuivi dans cette sous-section est d'identifier les responsabilités des acteurs des deux équipes de projets à l'étude.

Dans nos deux cas, les acteurs clés sont les dirigeants du bureau, les managers de projets ainsi que leur équipe de travail (employés permanents, assistants administratifs, consultants, stagiaire, etc.) (Figures 3.10 & 3.11). Les hauts dirigeants (D2 et +) qui se situent au niveau macro-méso ne participent que partiellement aux processus de contrôle au niveau micro. Ils ont davantage un rôle stratégique, politique, technique conformément à la description présentée par Ivanova (2010). Ces derniers n'interviennent donc pas au quotidien dans le pilotage des projets.

Par exemple, les responsabilités d'un fonctionnaire de grade D2 (ONU, 2017n) au sein du PNUE s'articulent autour de la formulation de stratégies et politiques. Il peut également servir de conseiller dans le gouvernement interne d'un bureau régional. De plus, il peut être en charge de présider des réunions et séminaires et de représenter l'Organisation aux niveaux international et régional lors de réunions/conférences. Il peut entretenir des discussions avec d'autres dirigeants de haut niveau et offrir des conseils sur de la mise en œuvre de projets. Ce dernier est responsable de la gestion de la qualité de l'office qu'il dirige. Il peut être en charge de la gestion et de la mobilisation de ressources ainsi que de la reddition des comptes aux organes intergouvernementaux. Enfin, le D2 est en charge de tâches administratives (préparation du budget, développement d'indicateurs de performance, évaluation des employés, entrevue avec de potentiels candidats. Il peut être en charge de la planification stratégique et de l'anticipation des besoins en termes de nouvelles technologies pouvant d'accroître la performance du bureau. Ce dernier rapporte auprès du Directeur exécutif du PNUE.

Compétences requises :

- Professionnalisme ;
- Communication ;
- Accountability;
- Vision;

Leadership.

Le Directeur D1 (ONU, 2013c) est sous la supervision du Directeur de la Division (D2). Il est chargé de développer des analyses politiques, d'identifier et d'analyser les tendances en termes de développements économiques, politiques et sociaux, de formuler des recommandations stratégiques à court, moyen et long terme relatives aux politiques environnementales sous-régionales. En outre, il représente le PNUE et le Directeur exécutif dans la région et il est chargé d'identifier des défis environnementaux, opportunités et priorités pour le développement et la mise en œuvre de la stratégie à moyen terme du PNUE, son programme de travail et ses projets aux niveaux régionaux, sous-régionaux et nationaux. Il développe et coordonne des partenariats dans la région avec les autorités gouvernementales, d'autres organisations onusiennes et d'autres parties prenantes. Enfin, le D1 peut être en charge de la mobilisation de ressources au niveau régional provenant de donateurs bilatéraux ou multilatéraux.

Compétences requises :

- Professionnalisme ;
- Communication;
- Leadership;
- Gestion de la performance ;
- Jugement/Prise de décision.

Les responsabilités d'un fonctionnaire de catégorie **P5** (ONU, 2017ab) au sein du PNUE s'articulent autour de la prise en charge, la gestion et la coordination de programmes de travail. Le P5 est également en charge de coordonner la préparation, le pilotage et l'évaluation des Conférences des parties. En outre, il coordonne, fait la liaison, prend en charge la mise en œuvre de projets et crée des synergies entre différentes institutions.

Compétences requises:

- Professionnalisme ;
- Leadership;
- Autonomiser les autres membres de l'équipe ;
- Planification et Organisation ;
- Travail d'équipe.

Le **P4** est sous la supervision du Chef du bureau (D1) en dehors du siège social. Il est chargé notamment de développer des programmes/projets, de réviser divers documents et rapports, d'identifier de potentiels problèmes, d'initier de potentielles actions correctives et de faire la liaison avec les parties prenantes. Le P4 est également chargé de planifier des ate-

liers de formation, de procéder à des recherches, de coordonner le développement de politiques, de générer des enquêtes, de préparer des travaux écrits (analyses, études, publications, etc.), d'inclure des propositions de sujet au sein d'agenda de conférences, d'initier et de coordonner des activités de sensibilisation, de coordonner des activités liées au budget, de prendre en charge et de participer à des missions complexes sur le terrain, de coordonner des activités liées au financement du budget (préparation de programme/budget, rapports de progrès).

Compétences requises :

- Professionnalisme;
- Communication ;
- Travail d'équipe ;
- Planification et organisation ;
- Accountability;
- Créativité ;
- Orientation client ;
- Engagement envers l'apprentissage continu ;
- Conscience technologique.

Sur le site officiel des Nations Unies appelé *Inspira* est présenté une description de poste de grade **P3** (ONU, 2017w). Les responsabilités s'articulent autour de la conception et de la mise en œuvre de dispositifs de contrôle (e.g. la conception d'un mécanisme financier). Le P3 peut également être en charge de la mise en œuvre et la supervision d'activités menées par d'autres organisations chargées de la mise en œuvre de projets. Il peut être en charge de négocier auprès d'acteurs au niveau local. Il gère la qualité des projets mis en œuvre en révisant les rapports préparés par les agences partenaires, les partenaires d'exécution des projets et les consultants. Enfin, le P3 sert de support au développement de documents de projets et à la recherche de nouveaux moyens de financement.

Compétences requises:

- Professionnalisme ;
- Planification et organisation ;
- Travail d'équipe.

Les responsabilités d'un officier associé **P2** au sein du PNUE (ONU, 2017b) consistent à faciliter la mise en œuvre de projets. Le P2 peut être en charge de mener des études sur la base d'informations provenant d'experts ou à partir de la littérature dans le but de compiler des informations pertinentes. Le P2 peut être également chargé d'offrir son assistance dans le cadre d'activités de projets.

Compétences requises :

- Professionnalisme ;
- Travail d'équipe ;
- Planification et organisation.

Un poste de catégorie **G6** (2017v) s'articule autour du traitement des paiements pour des biens et services (calcul, saisie, vérification des paiements), du suivi et de la révision du budget du programme, d'examens réguliers et spéciaux pour évaluer les progrès du travail réel par rapport au plan de programme, de la communication avec les homologues (consultants, fournisseurs, tiers responsables de la mise en œuvre de projets), de l'approbation pour les décaissements jusqu'à un niveau autorisé et du suivi des dépenses quotidiennes du projet.

Compétences requises:

- Professionnalisme ;
- Communication ;
- Travail d'équipe.

Un poste de service niveau **G5** (ONU, 20171) consiste à réviser les montants des budgets de projets, vérifier l'exactitude de documents de projets (présentation, conformité), aider à la préparation de budgets, examiner des rapports de dépenses des agences d'exécution, informer les bénéficiaires de l'état de leurs paiements, analyser les écarts entre les budgets approuvés et les dépenses, créer des accords de services, mettre à jour des bases de données de projets, préparer des demandes de remboursement des soldes non dépensés, rédiger des correspondances (officielles ou non officielles).

Tableau 3.5 : Liste des postes selon leur catégorie

| Catégorie professionnelle | | | | | | |
|-----------------------------------|---|--|--|--|--|--|
| Grades | Compétences | Périmètre des missions | | | | |
| P2 | Professionnalisme Travail d'équipe | Support à la mise en œuvre de projets | | | | |
| P3 | Planification et organisation Travail d'équipe | Conception et mise en œuvre de dispositifs de contrôle | | | | |
| P4 | Créativité Travail d'équipe | Développement de programmes/projets | | | | |
| P5 | Leadership Planification et organisation | Prise en charge, gestion et coordination de programme de travail | | | | |
| D1 | Leadership Gestion de la performance | Développement d'analyses poli- tiques et de partenariats avec des autorités gouvernementales | | | | |
| D2 | Leadership Vision stratégique | Formulation de stratégies et politiques | | | | |
| Catégorie de personnel de service | | | | | | |
| Grades | Compétences | Périmètre des missions | | | | |
| G5 | Orientation vers le client | Support à la préparation du budget | | | | |
| G6 | Orientation vers le client | Révision de budgets de programmes | | | | |

En ce qui a trait aux tâches des consultants, celles-ci peuvent être très variées allant de travaux administratifs à des travaux plus techniques.

En guise d'exemple, nous allons présenter brièvement les responsabilités des consultants qui ont été embauchés pour produire l'évaluation des impacts des projets du Programme de démarrage rapide de SAICM. Dans le cadre de leur mandat, ils devaient évaluer les projets mis en œuvre par le Programme de démarrage rapide, identifier les facteurs de succès et de risque, les opportunités de réplication ainsi que leur conformité aux exigences de reddition de compte (rapports et livrables).

Au sein du Secrétariat du PNUE/PAM, en 2014 lorsque nous étions sur le terrain, le coordonnateur (ED1) avait évoqué la possibilité de réaménager, moderniser les locaux. Il y a actuellement (en date du 4 décembre 2017), un processus de recrutement, le PNUE/PAM a en effet identifié de nouveaux locaux à Athènes qui doivent être réaménagés. En conséquence, le PNUE/PAM a ouvert un processus de recrutement d'un architecte afin d'assurer l'optimisation de l'espace.

Compétences requises :

- Créativité, expertise technique ;
- Bonne gestion du temps ;
- Adhésion aux standards de sécurité ;
- Rapidité de décision et d'action.

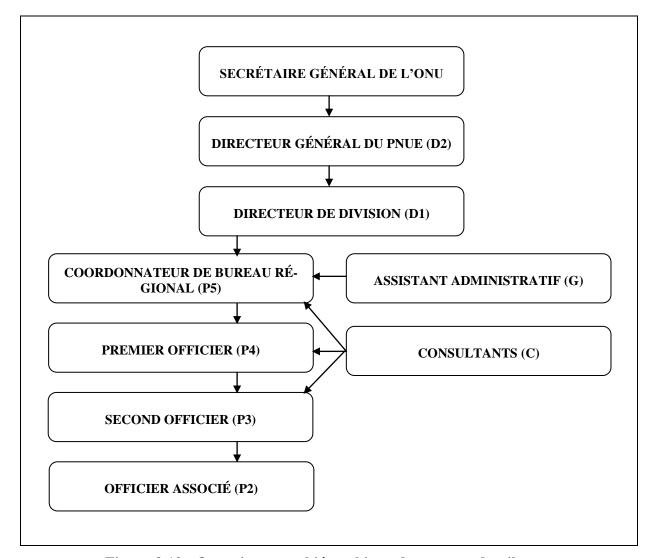


Figure 3.12 : Organigramme hiérarchique des acteurs du pilotage

En plus des principaux acteurs impliqués dans le projet, dans les deux cas, le contrôle des processus est supporté par :

- ECAP-MED un comité de pilotage formé d'un représentant des pays membres, d'un représentant pour chaque organisation impliquée et du bureau de la conférence des parties du PNUE/PAM;
- SAICM un bureau chargé du pilotage de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques formé de représentants de certains pays membres élus à chaque session.

Au sein d'ECAP-MED, le contrôle repose aussi sur des instances déjà mises en place avant que le projet ne soit mis sur pied à l'exception du comité de pilotage. Le manager coordonne les actions et s'assure de la mise en œuvre efficace du projet (e.g. développement de rapports et organisation des réunions). Les documents produits doivent ensuite être approuvés par les parties prenantes lors des réunions internationales. À la fois pour SAICM et ECAP-MED, les documents de projets sont développés par les dirigeants de haut-niveau du PNUE. Les managers pilotent les activités inscrites dans les documents officiels du projet. Leurs tâches sont décrites dans leur plan de travail élaboré avec leur superviseur immédiat, qui doit correspondre à leur description de poste.

Par exemple, le gestionnaire du projet ECAP-MED, EP3a (voir catégorisation des acteurs, sous-section 3.2.2.3), a coordonné l'élaboration de documents techniques sur des indicateurs de performance d'écocontrôle dans le cadre du développement d'un programme de surveillance en collaboration avec un consultant et des comités consultatifs. Le responsable du projet développe lui-même certains documents en fonction de son plan de travail. Ces documents sont ensuite présentés aux parties prenantes pour recueillir leurs commentaires et pour qu'ils soient adoptés ultimement. EP3a a aussi analysé les mesures déjà mises en œuvre (e.g. des plans d'action) pour déterminer si elles sont pertinentes et suffisantes pour la mise en œuvre d'ECAP-MED. Une fois l'analyse des mesures complétée, elle fut soumise aux représentants des centres régionaux pour recevoir leur apport scientifique et commentaires.

SD1 joue un rôle similaire à EP3a. Cependant, c'est SP4a qui développe les documents stratégiques tels que le guide d'orientation global de SAICM qui fut présenté aux représentants des pays membres lors de la deuxième réunion à composition non-limitée de la conférence sur la gestion internationale des produits chimiques qui eut lieu à Genève au mois de décembre 2014.

Au sein de nos deux cas, le pilotage des projets par les managers/directeurs s'articule autour des tâches suivantes :

- Atteindre les objectifs du projet tels qu'inscrits dans les documents officiels via la préparation de documents;
- Embaucher des consultants pour développer des documents techniques ;
- Préparer des réunions internationales et déléguer les rôles et les responsabilités des membres de l'équipe chargés de la préparation de la réunion;
- Faire le suivi des décisions prises lors des réunions internationales (création de rapports et autres documents techniques);
- Communiquer régulièrement avec les parties prenantes pour accroître la coopération et assurer le partage de représentations communes.

3.2.4 Position du chercheur

Tel qu'évoqué précédemment, nous avons été en observation participante au sein du PNUE durant presque deux années. Ce qui fait la particularité de notre positionnement en tant que chercheur c'est notre double fonction (employé du PNUE et chercheur scientifique). Ce positionnement comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Dans cette soussection, nous décrirons notre place dans l'organisation en tant qu'employé/chercheur et décrirons la pertinence de cette position dans le cadre du recueil d'information.

3.2.4.1 ECAP-MED

Notre contrat de stage avec ECAP-MED était d'une durée de six mois (4 avril 2014 à la mi-octobre 2014). Notre mission était de soutenir la mise en œuvre d'ECAP-MED (pilotage du projet) au quotidien. Nous avons été impliquée dans l'application de dispositifs de contrôle à la fois traditionnels et modernes au sein du PNUE. En tant que stagiaire, des fonctions spécifiques nous ont été assignées :

- Entreprendre une recherche préliminaire sur les pratiques de partage de données et d'informations des organes internationaux pertinents;
- Suivre les travaux techniques des groupes de travail de l'Union européenne liés à EcAp sur la biodiversité et la pêche, la pollution et les déchets, l'hydrographie et les zones côtières;
- Aider le Secrétariat lors des réunions relatives à l'EcAp au développement de rapports et d'autres tâches connexes;
- Fournir une assistance pour les actions de suivi liées aux décisions de la dixhuitième session de la Conférence des parties;
- Effectuer une analyse des besoins de mise en œuvre de la DCSMM de l'Union européenne;
- Effectuer d'autres tâches au besoin.

Comme nous l'avons vu dans la sous-section précédente, ce projet est piloté et mis en œuvre en fonction d'un calendrier précis. Nous avons été sur le terrain en 2014 lors de l'élaboration et de l'adoption de différents indicateurs de performance. Nous avons contribué à l'organisation de différentes réunions (CORGEST, CORMON, CORESA) lors desquelles des parties prenantes externes, des employés du PNUE ainsi que des experts issus de différents pays membres et d'ONG ont adopté des indicateurs communs sectoriels (biodiversité, hydrographie, etc.). En outre, ECAP-MED était en train de développer une définition d'un « bon état écologique » et des cibles. Nous avons également assisté au développement et à la mise en œuvre d'un programme de surveillance et d'évaluation intégré fondé sur ces indicateurs et cibles. Ces éléments de par leur dynamisme, transversalité et leur nature qualitative

font partie du modèle en émergence du PNUE, ce qui nous a permis de nous familiariser non seulement avec la façon dont le PNUE pilote ses projets mais également de mieux comprendre comment sont mis en œuvre les processus de contrôle par les acteurs impliqués dans le pilotage du projet.

Au quotidien, nous collaborions avec plusieurs acteurs et principalement avec EP3a qui était notre superviseur. Nous avons également fourni différents travaux et analyses à EP4a et comme il s'agit d'un projet transversal, nous avons collaboré avec d'autres membres du PNUE/PAM (EP4b, EP4c) en charge d'autres thématiques (pollution, produits chimiques, etc.) en lien avec l'approche écosystémique. L'un de nos principaux mandats dans le cadre de ce stage fut l'élaboration d'une analyse des failles des mesures existantes dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche systémique en Méditerranée. Pour ce faire, nous devions analyser toutes les mesures existantes (plans d'actions, programmes) déjà mis en œuvre dans les domaines pris en charge par le PNUE/PAM (e.g. zones côtières, biodiversité, hydrographie, etc.). Ensuite, nous devions évaluer la pertinence de ces mesures pour la mise en œuvre de l'approche écosystémique. Cette mission a requis de notre part une compréhension approfondie non seulement du projet ECAP-MED mais de toute la structure du PNUE/PAM, ce qui nous a permis d'acquérir une vision globale du mode de fonctionnement du PNUE à un niveau régional, de la façon dont interagissent les acteurs et de mieux saisir les interactions entre les niveaux d'organisation macro-méso et méso-micro. Il s'agit là d'informations que nous n'aurions pas pu collecter sans une expérience sur le terrain à long terme vu la complexité de la structure de gouvernance du PNUE.

De plus, nous avons participé à des réunions internationales dans le cadre desquelles nous avons pu nous entretenir avec de nombreuses parties prenantes (représentants des gouvernements des pays membres, représentants d'ONG, représentants d'autres organes onusiens, employés du PNUE à deux niveaux [siège social : dirigeants du PNUE] et employés du PNUE/PAM). Nous avons participé à l'organisation de trois réunions spécifiques. La première fut la réunion de CORMON qui eut lieu à Athènes le 29 mai 2014. Cette réunion avait pour but l'adoption d'indicateurs communs en lien avec l'hydrographie et la clarification de certains concepts comme celui d'« indicateur », paramètre servant à la mesurer la performance. Nous avons également participé à la seizième réunion globale des conventions des mers régionales qui s'est tenue à Athènes du 29 septembre au 1^{er} octobre 2014. Cette réunion avait pour but de faire le point sur le programme des mers régionales (dont le PNUE/PAM fait partie) et d'établir une vision commune du Programme à long terme, ce qu'on pourrait appeler un processus d'alignement stratégique. Enfin, nous avons également participé à la

Quatrième réunion du groupe de coordination d'ECAP-MED qui a eu lieu les 9 et 10 octobre 2014. Le but était de faire le point sur la mise en œuvre du projet. Ce groupe de coordination a comme mission le développement d'une stratégie de mise en œuvre d'ECAP-MED.

Ces différentes réunions ont été prolifiques d'un point de vue scientifique, elles nous ont permis de mieux comprendre quels sont les défis de coordination auxquels fait face le PNUE. Ainsi, grâce à cette expérience sur le terrain, au mandat qui nous a été assigné ainsi qu'à notre participation à différents événements, nous avons pu cartographier le système de contrôle du PNUE dans le cadre de son projet ECAP-MED en région Méditerranéenne. Tout au long de cette expérience sur le terrain, en tant que chercheur, nous étions à la recherche d'un équilibre entre notre position de chercheur qui doit être objective et notre mandat en tant que support au pilotage du projet, un équilibre qui semble avoir été atteint puisque nous avons pu recueillir des témoignages clés en tant qu'employé et grâce à un effort de rigueur méthodologique, nous avons procédé à un exercice de distanciation qui nous a permis de faire preuve d'objectivité.

3.2.4.2 SAICM

Avec SAICM, notre premier contrat s'est effectué dans le cadre d'un stage de six mois (3 novembre 2014 au 25 mai 2015). Puis comme nos travaux accomplis pour l'Organisation durant cette période ont été appréciés, le Secrétariat de SAICM nous a offert un contrat individuel de 7 mois (15 juin 2015 au 31 décembre 2015) en tant que consultant pour la préparation d'un événement. Durant toute la période de notre expérience sur le terrain au sein de SAICM, nous servions de support au pilotage de SAICM. Nos fonctions étaient les suivantes :

- Aider le Secrétariat à rédiger les documents de réunion le cas échéant ;
- Compiler des informations pertinentes à partir des projets achevés et en cours sur les leçons tirées;
- Passer en revue des projets pour extraire des informations et rédiger des histoires ;
- Rédiger et modifier des documents d'information et des articles sur le Programme de démarrage rapide (*Quick Start Programme* [QSP]) pour leur utilisation dans des activités de sensibilisation;
- Aider au suivi, à la mise à jour et à la maintenance de la base de données du projet QSP;
- Aider à la préparation de nouvelles informations et de nouveaux contenus pour le site Web de SAICM;
- Aider le Secrétariat à rédiger de la correspondance pour les responsables de la mise en œuvre de projets au niveau national dans le cadre du programme de démarrage rapide de SAICM;

Assumer d'autres tâches au besoin.

En plus de ces tâches, nous avons été en charge d'élaborer un document sur les potentielles sources de financement (servant de stratégie de mobilisation). Cette tâche nous a permis de nous familiariser avec la situation financière du PNUE et de noter la nature des relations qui se développent entre le PNUE et des acteurs non étatiques.

Dans le cadre de ce stage, nous étions sous la supervision du coordonnateur de SAICM (SD1), du premier officier (SP4a) et du second officier (SP3a). Nous avons également collaboré avec l'officier associé (SP2a) bien que nous ne fussions pas sous sa supervision. Lors de ce stage, nous avons participé à la préparation de la Deuxième réunion à composition non limitée du groupe de travail, en tant qu'organe subsidiaire de la Conférence qui considère de nouvelles façons de mettre en œuvre SAICM. Tout comme au sein d'ECAP-MED, nous avons eu la possibilité de nous entretenir avec des parties prenantes (représentants de gouvernement, ONG, directeurs du PNUE issus du siège social, personne éminentes (ministres, représentants d'autres organes onusiens, etc.).

Dans le cadre de notre contrat en tant que consultant (voir description du poste en Annexe VI) (UNOPS, 2017), nous étions en charge d'un projet dans le cadre de la préparation d'ICCM4. Conformément aux règles internes du PNUE, un stagiaire ne peut obtenir un emploi directement après la fin de son contrat. Le PNUE a eu recours à UNOPS à Genève en Suisse qui a joué le rôle d'agence de placement. Nos tâches étaient administratives (communication des parties prenantes, élaboration de documents, suivi du budget, etc.) et liées à la préparation d'une conférence intergouvernementale. Ces tâches nous ont permis de nous familiariser avec la gouvernance externe et interne du PNUE. Dans le cadre de la gouvernance externe du PNUE, en tant que point focal, nous communiquions avec des participants (représentants des pays membres et d'ONG). Nous étions également en charge de tous les arrangements logistiques (voyage et per diem) des participants financés provenant de pays en développement. En interne, nous étions chargée de la coordination inter agences entre SAICM (PNUE) et UNOPS. Pour harmoniser les processus de gestion entre ces deux agences qui comportent des processus et règles différentes, nous avons procédé à des analyses comparatives et nous avons organisé des réunions où étaient convoqués les dirigeants du PNUE et de UNOPS. Nous étions sous la supervision du coordonnateur de SAICM (SD1) et du premier officier d'UNOPS (UP4).

Conclusion de la section 3

Dans cette section, nous avons présenté notre méthodologie de recherche et nous avons justifié la pertinence de l'étude de cas comme méthode de recherche qui permet de comprendre des phénomènes sociaux inextricablement liés à leur contexte. De plus, nous avons présenté nos deux projets ainsi que notre position de chercheur et les avantages et inconvénients que revêt notre double fonction en tant que chercheur scientifique et employé du PNUE.

Conclusion du chapitre 3

Dans ce chapitre, nous avons complété notre cadre épistémologique qui sous-tend cette recherche. Nous avons présenté notre cadre d'analyse fondé sur la théorie de la structuration ainsi que notre méthodologie de recherche. Pour notre cadre d'analyse, nous avons expliqué de manière détaillée la pertinence de la théorie de la structuration en raison de sa nature systémique qui permet une prise en compte des interactions entre les trois propriétés structurantes.

Nous avons vu qu'étudier des phénomènes complexes comme l'émergence du nouveau modèle de contrôle du PNUE et son application requiert impérativement l'adoption d'une approche qualitative car une approche quantitative ne pourrait rendre compte de toutes les subtilités que comportent des phénomènes sociaux (jugés parfois trop banals) mais qui pourtant, comme nous le verrons, exercent une influence non-négligeable sur l'efficacité de l'organisation. Le seul moyen de bien les comprendre est d'être sur le terrain en observation participante sur une échelle de temps relativement longue, d'où l'intérêt d'avoir recours à l'étude de cas longitudinale comme principale méthode de recherche. Notre méthodologie, c'est-à-dire l'ensemble de notre démarche scientifique se base donc sur une approche qualitative. L'étude de cas fut notre principale méthode de recherche. De plus, tous nos moyens pour recueillir nos données (recherche documentaire, entretiens, participation à des réunions/conférences) garantissent la validité de celles-ci. Dans la prochaine partie (II), au chapitre 4, nous allons confronter la théorie à la réalité en procédant à l'analyse comparative de nos deux études de cas longitudinales. Les résultats de cette analyse comparative nous permettront de répondre à notre question de recherche au chapitre 5.

DEUXIÈME PARTIE Analyse et discussion des résultats

CHAPITRE 4

Analyse comparative des deux études de cas

Introduction

Dans ce chapitre, nous nous servirons de notre grille d'interprétation développée dans le Chapitre 3 afin d'exploiter nos études de cas. Conformément à notre grille, nous analyserons nos études à travers les trois dimensions du structurel et à travers trois niveaux d'organisation, ce qui nous permettra à la fois de qualifier les systèmes de contrôle du PNUE et d'évaluer leur efficacité. Notre objectif ultime est de pouvoir tirer des leçons de l'expérience du PNUE et de la progressive adaptation de ses missions d'un point de vue du contrôle. Rappelons qu'il s'agit d'une analyse pionnière car il n'existe pas d'analyse similaire dans la littérature alors que la prise en charge des EEM à l'échelle mondiale devient fondamentale. De plus, conformément à nos questions de recherche, nous cherchons à déterminer si les configurations de contrôle du PNUE sont adaptées à ses nouvelles missions ou s'il existe des configurations qui seraient plus adaptées à celles-ci ainsi qu'à d'autres organisations internationales à vocation universelle. Notre analyse comparative de deux projets comporte quatre parties et est organisée à la fois horizontalement et verticalement. Au niveau vertical (analyse statique), nous allons analyser les processus de contrôle du PNUE à travers les trois dimensions du structurel : signification (1), domination (2), légitimation (3). Puis, au niveau horizontal, nous analyserons leurs interactions (4) (analyse dynamique).

Tableau 4.0 : Analyse horizontale et verticale des trois dimensions du structurel

| Éléments du structu- rel | S | D | L |
|-----------------------------|----------|----------|----------|
| MACRO MÉSO | 1 | 1 | |
| MÉSO MICRO | \ | | \ |

Section 1 : Présentation des principaux éléments contextuels impactant l'articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE

1.1 Facteurs d'influence de la gouvernance externe du PNUE

1.1.1 Le Paradoxe Giddens

Dans nos chapitres précédents, nous avons évoqué le « Paradoxe Giddens » dû à un manque de connaissance au niveau mondial des effets du changement climatique. Il s'agit d'une faille que l'ONU et son PNUE tentent de combler en sensibilisant les parties prenantes et notamment les dirigeants politiques aux impacts des EEM en publiant de nombreux documents de sensibilisation (rapports, analyses, etc.) (PNUE, 2015b). Par exemple, dans son cinquième rapport de synthèse à l'intention des décideurs, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (2014) fait des prévisions sur les effets à long terme du changement climatique. Bien qu'il s'agisse de probabilités, on indique que le changement climatique est sans équivoque et qu'il a des effets sur les systèmes humains et naturels. En outre, dans le rapport annuel du PNUE de 2016, le Secrétaire général de l'ONU précise que la communauté internationale dépense à l'heure actuelle des sommes considérables afin de mettre un terme à des crises exacerbées par des problèmes environnementaux plutôt que dans la prévention de celles-ci. Le Secrétariat de SAICM (2013) a publié un rapport appelé *Costs of inaction on the Sound Management of Chemicals*. La communauté internationale s'intéresse progressivement aux coûts de l'inaction dans le domaine environnemental.

1.1.2 Le pouvoir d'action limité du PNUE

Selon Acharya (2016), il y a une prise de conscience progressive au niveau mondial qui se reflète notamment dans l'émergence d'accords dits « modernes » comme l'Accord de Paris, une approche plus informelle fondée sur le volontariat et sur l'intégration d'acteurs issus de différents groupes de la société (société civile, secteur privé, experts en gestion du changement climatique, etc.). Malgré ces progrès, en l'absence d'une autorité environnementale mondiale dotée de pouvoirs adéquats (Ivanova, 2012a) sur les parties prenantes, le pouvoir du PNUE se limite à coordonner les actions entre acteurs qui doivent interagir de manière cohérente à différentes échelles géographiques et à servir de plateforme de négociations pour les parties prenantes (J.C. Pernetta et Y. Jiang, 2013).

1.1.3 La prise en charge des EEM – une approche unique

Comme nous l'avons vu dans notre revue de la littérature, la prise en charge des EEM est différente de celle d'autres enjeux globaux pris en charge par l'ONU (Stoett, 2016). Elle requiert des pratiques managériales dynamiques en raison d'une part de l'imprévisibilité inhérente aux EEM et d'autre part de l'imprévisibilité des comportements des acteurs impliqués dans la prise en charge de ceux-ci. Contrairement à la prise en charge des EEM, d'autres enjeux globaux comme un génocide, par exemple comportent des procédures précises de prévention par étapes. Ces étapes ont été développées à partir d'expériences passées et de leçons apprises comme le mentionne l'ancien Secrétaire général Ban Ki Moon en faisant référence au génocide qui eut lieu au Rwanda en 1994 (ONU, 2017c). Contrairement à un génocide, la prise en charge des EEM doit se fonder sur une stratégie dynamique, transversale et multiniveaux telle que préconisée par l'ONU dans son plan-programme biennal lorsqu'il fait mention de l'importance de l'intégration équilibrée des trois piliers du développement durable (Assemblée générale de l'ONU, 2017b).

1.1.4 Le coût de la coordination

Toujours dans le cadre de la gouvernance externe, le PNUE cherche à rationaliser les efforts, ce qui aurait donné lieu à des coûts de transaction. Par exemple : investissement de temps et de ressources financières lié à l'organisation de réunions et au développement de rapports additionnels pour garantir la coordination (e.g. personnel additionnel, technologies, etc.) (Müller, 2010). Tandis que Müller perçoit ces coûts comme des coûts de transaction, Pernetta et Jiang (2013) perçoivent ces coûts comme des facteurs de succès. Selon eux, l'organisation de multiples réunions entre parties prenantes par le PNUE aurait contribué au succès d'un de ses projets en Chine. L'organisation de ces réunions sur le long terme assure le partage de représentations communes entre parties prenantes, un élément clé pour mise en œuvre d'un projet coordonné par une organisation à vocation universelle. D'autres organes onusiens au niveau macro-méso soulignent l'importance d'une prise en charge à la fois transversale et multiniveaux par l'ONU et le PNUE. Par exemple, dans le rapport du GIEC de 2015, les experts expliquent qu'il faut mettre en œuvre des approches globales qui soient cohérentes à tous les niveaux (international, régional, national et infranational). La cohérence entre les actions de toutes les parties prenantes situées à différentes échelles géographiques demeure un défi pour le PNUE. Pourtant, selon Ban Ki Moon, une action est nécessaire de la part de tout le monde et de façon solidaire (PNUE, 2015c) pour résoudre ces problèmes pernicieux. Ces actions doivent être à la fois cohérentes et différenciées en fonction des contextes nationaux et régionaux, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas se conformer à des règles universelles (Barnett et Finnemore, 1999).

1.2 Facteurs d'influence de la gouvernance interne du PNUE

1.2.1 Le manque de formalisation de la coordination

À l'interne, le manque de coordination entre le PNUE et d'autres agences onusiennes est une problématique formellement reconnue (Sun, Kurukulasuriya et PNUE, 1995). Pour accroître la coordination au sein du système onusien dans le domaine environnemental, il y eut la création de deux mécanismes de contrôle : le Forum ministériel environnemental mondial (FMME) et le Groupe de gestion de l'environnement de l'ONU (EMG). Malgré ces efforts, la cohérence dans le domaine environnemental au sein de l'ONU demeure toujours faible (Inomata, 2008). Nous avons déjà abordé la question du manque de convergence des buts et objectifs à l'interne dans notre revue de la littérature (voir Chapitre 2). Ce manque de coordination dans le domaine environnemental au sein du système de l'ONU est lié à un manque de formalisation stratégique en interne au sein du système des Nations Unies. Avant la création du PNUE en 1972, il n'existait pas d'organisation internationale ayant comme mandat la prise en charge des questions environnementales au sein de l'ONU (Ivanova, 2007b). Plusieurs institutions spécialisées assumaient des missions en lien avec l'environnement. La non-formalisation de ces relations interagences au sein du système de l'ONU donna lieu à des chevauchements, des duplications de rôles, des luttes bureaucratiques et des batailles entre agences. Le PNUE fut créé dans le cadre d'une volonté de réformer institutionnellement la gouvernance environnementale au sein de l'ONU. Le manque de coordination dans le domaine environnemental n'est pas seulement entre le PNUE et le reste du système des Nations Unies mais également au niveau méso-micro, c'est-à-dire entre les différents sous-programmes et divisions du PNUE (ONU, 2016b).

La stratégie à moyen-terme du PNUE est mise en œuvre sur la base d'une approche de gestion matricielle complexe impliquant six sous-programmes (aujourd'hui en 2017 il y a sept sous-programmes; un pour chaque axe stratégique du PNUE) et à travers les six divisions du PNUE. La mise en œuvre de cette matrice fait suite à la décision de l'AG de 2006 (résolution 60/257) approuvant un cadre de référence pour l'application de méthodes de gestion axées sur les résultats à l'ensemble de l'ONU. Ce système matriciel permet de réduire

l'occurrence de duplications de rôles et responsabilités. De plus, il était envisagé que ce système contribuerait à assurer une gestion plus optimale des ressources de l'Organisation.

Toujours dans le cadre du contexte interne de l'ONU et du PNUE, il y aurait un besoin de renforcer la coordination et de mettre en œuvre des mécanismes d'accountability. L'ONU a établi un lien entre le manque de coordination et le manque d'accountability (United Nations University, 2007). Des cadres d'accountability ont été développés par des organes onusiens mais ceux-ci ne sont pas standardisés (Zahran, 2011). Le concept d'accountability adapté au contexte onusien serait complexe et multidimensionnel en raison des attentes multiples des parties prenantes de l'ONU. L'AG (2010) a offert une définition formelle du concept d'accountability: il s'agit de l'obligation de l'Organisation et de son personnel d'accomplir les résultats qui ont été déterminés dans le cadre d'une attribution spécifique et transparente et en fonction de la disponibilité des ressources et d'autres contraintes externes. En outre, l'accountability implique l'atteinte des objectifs et des résultats (signification), des ressources financières (domination), un mandat équitable, des rapports de performance précis, des règles et standards incluant des systèmes de récompenses et de sanctions (légitimation). Ce principe se fonderait sur six principaux éléments : la Charte de l'ONU, le cadre stratégique et le budget de programme, la délivrance des résultats et performance (système de récompense et sanction), les systèmes internes de contrôle, les standards éthiques et intégrité, les rôles et fonctions de surveillance. Le bureau du contrôle interne de l'ONU souligne ainsi la nécessité de renforcer l'accountability du PNUE :

La nécessité d'une définition claire et d'une attribution de l'autorité, de la responsabilité et notamment de la responsabilité des différentes divisions et membres du personnel impliqués dans la mise en œuvre des sous-programmes. Les lignes hiérarchiques de la nouvelle approche matricielle sont complexes et les membres du personnel n'ont pas encore appris à mettre en œuvre un seul programme couvrant les six divisions. (BSCI, 2010, p. 3)⁴¹

Le système de gestion matriciel du PNUE ne semble toujours pas être appliqué de manière optimale. Tandis que les EEM constituent des menaces croissantes pour l'humanité et pour la planète, les demandes des pays membres à l'égard du PNUE elles aussi s'accroissent et le PNUE ne réussit pas aujourd'hui à répondre aux défis environnementaux de manière adéquate puisqu'ils persistent (Ivanova, 2007b).

-

⁴¹ Traduit de l'anglais par l'auteure.

1.2.2 Une bureaucratie qui handicape le recrutement

Lors de notre expérience sur le terrain, nous avons remarqué que la bureaucratie du PNUE était fondée sur une structure wébérienne, c'est-à-dire sur des processus de contrôle rigides, linéaires et stables et qui ne sont que rarement remis en cause. Tandis que ces processus de contrôle persistent, de nouveaux plus dynamiques sont en émergence. Cependant, la rigidité de sa structure prive l'Organisation de souplesse ; il s'agit là de caractéristiques propres aux métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008). Cette rigidité pousserait les employés à adopter des comportements diamétralement opposés aux objectifs et aux résultats escomptés. Par exemple, celle-ci pousse les dirigeants de l'ONU à trouver des moyens de contourner les règles pour pouvoir mener à bien leur mandat ce qui peut affecter la mise en œuvre des projets et l'efficacité du PNUE dans la délivrance de ses services aux pays membres. Cette tendance est conforme à la théorie des métaorganisations qui indique que les dirigeants sont à la recherche d'une plus grande autonomie alors qu'ils doivent de façon contradictoire léguer une part de leur autonomie à la métaorganisation pour assurer la convergence des buts et objectifs. Ci-dessous est présenté un extrait de notre carnet de bord mettant en évidence les freins que posent la bureaucratie onusienne dans le gouvernement interne du PNUE au niveau du recrutement :

Extrait de notre carnet de bord pour SAICM (15 mai 2015) :

À son 8e meeting, le Conseil d'administration du Quick Start Programme a décidé de mener une étude des impacts des projets qui ont été mis en œuvre par le programme afin d'en tirer des leçons. Pour effectuer cette étude, deux consultants ont été engagés. En termes de méthodologie, cette étude est basée sur un *desk study*, des entrevues avec des parties prenantes ainsi que des visites sur le terrain.

Cette étude a été retardée de plusieurs mois pour des raisons administratives sans que des raisons précises de ces délais soient offertes (prises de décision opaques). Au mois d'octobre dernier, SAICM a entamé un processus de recrutement pour combler deux postes de consultants. Puis, en raison de contraintes bureaucratiques, ce processus a été reporté en mars de l'année suivante et le rapport devait être terminé pour le mois de juillet. Le temps requis pour effectuer une telle étude n'était pas suffisant et les deux consultants sont soumis à une lourde charge de travail pouvant affecter la qualité de leur travail. De plus, pour des raisons administratives, leur contrat n'a pas encore été finalisé. Selon des employés à l'interne, c'est pratiquement impossible de faire une étude d'impacts valide dans de telles conditions.

[...]

Cela fait maintenant deux mois que leurs contrats auraient dû être finalisés et ce n'est pas encore fait. Les consultants travaillent sur la base de la confiance et de l'espérance qu'ils seront payés. Leur rapport final doit être rendu le 31 juillet au plus

tard et ils doivent d'ici là faire des voyages sur le terrain dans différents pays en développement pour rencontrer des parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de projets financés par le Programme de démarrage rapide au niveau national.

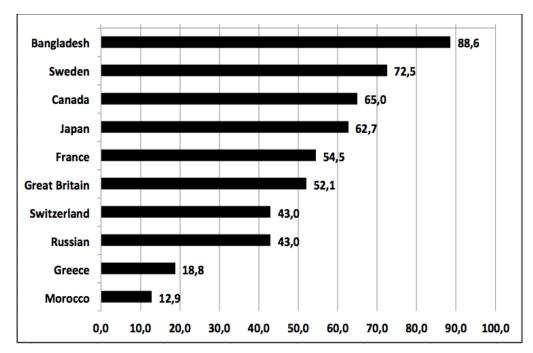
En raison du temps restreint dont les consultants disposaient, les voyages sur le terrain ont été supprimés de leur plan initial de travail. Les consultants dans leur évaluation (SC4 & SC5), ont souligné les difficultés auxquelles fait face le Secrétariat de SAICM au niveau du recrutement. Selon Terzi (2012), les responsables de projets à l'ONU ont recours à des consultants en raison de la plus grande souplesse administrative qu'offre ce type de contrat. Cette pratique, si elle nest pas utilisée de manière excessive et sous certaines conditions inscrites dans les instructions administratives de l'ONU (2013a) est acceptée.

L'embauche d'un employé permanent serait un processus long et complexe selon des entretiens à l'interne, un processus qui prendrait entre six et douze mois (SG5a-1). On voit en revanche à travers cet exemple que les procédures de recrutement des consultants peuvent elles aussi s'avérer longues et complexes. SC4 et SC5 dans leur rapport d'évaluation des impacts (SAICM, 2015b) ont évoqué le manque de capital humain pour la mise en œuvre du QSP géré presque uniquement par des consultants, une pratique qui induit un important *turnover* et qui nuit à la cohérence des actions décidées par le PNUE et à sa mémoire institutionnelle.

D'autre part, le Secrétariat de l'ONU a fixé une règle interne obligeant les consultants à procéder à un arrêt obligatoire suite à une période de travail de 24 mois consécutifs (ONU, 2013a ; Terzi, 2012), ce qui accroît le turnover et nuît à la coordination entre SAICM et les responsables de projets au niveau national (SAICM, 2015b). Ainsi, le recours aux contractuels utilisé de manière excessive conduit à des incohérences entre la gouvernance externe et interne du PNUE. Ces incohérences sont dûes à des failles dans l'application de certains dispositifs de contrôle. Par exemple, les consultants rapportent que certains rapports finaux de projets au niveau national ont été rédigés par un acteur impliqué dans le pilotage du projet à l'interne (ce qui est interdit ; ces rapports doivent être rédigés par des consultants externes pour en garantir l'objectivité). Ces failles créent un décalage entre les résultats perçus par le PNUE et les résultats réels au niveau national. Ce décalage à long terme affecte non seulement l'efficacité du PNUE mais aussi sa crédibilité. En réponse à ce problème, le budget du Secrétariat de SAICM a été révisé pour permettre l'embauche d'un employé permanent qui puisse prendre en charge la gestion de ces projets (SP2b). Le processus d'embauche fut d'une durée d'environ 1 an et demi. Selon des entretiens avec le superviseur (SP3-1) du nouvel employé, cette nouvelle délégation de rôle aurait modifié la relation entre le Secrétariat de SAICM et les coordonnateurs de projets au niveau national. Le Secrétariat serait passé d'un rôle d'auditeur à un rôle moins formel et plus dynamique de partenaire et de support à la mise en œuvre des projets. Pour ce faire, SP2b a eu recours à des modes de communications variés (e.g. Skype et conversations téléphoniques plus fréquentes).

1.2.3 La mise en œuvre d'*Umoja*, une réponse efficace aux problèmes de coordination ?

Pour renforcer la cohérence au sein du Secrétariat des Nations Unies, un nouveau progiciel de gestion intégrée fut mis en œuvre appelé *Umoja*, signifiant unité en Swahili. Ce progiciel a été mis en œuvre durant les deux dernières semaines du mois de mai 2015 au sein du PNUE. Durant cette période aucune transaction financière n'était possible. Ce logiciel permet de simplifier, moderniser, centraliser et uniformiser les pratiques administratives au sein des Nations Unies (ONU, 2017x). Il est utilisé par plus de 32 000 fonctionnaires à travers plus de 400 lieux dans le monde (ONU, 2016a). Cependant, ce logiciel est complexe et exige une formation au préalable avant son utilisation, une formation qui n'a pas été priorisée par (SD1-2) au sein de SAICM. Lors de notre observation sur le terrain au sein d'ECAP-MED, *Umoja* n'avait pas encore été déployé. Durant le déploiement d'Umoja, nous étions au sein de SAICM. À cette occasion, nous avons pu recueillir plusieurs commentaires de la part des fonctionnaires. Ces derniers étaient résistants à l'idée d'utiliser ce logiciel : « ce nouveau logiciel d'une valeur de 400 millions de dollars américains n'accroîtra pas l'efficacité de l'ONU et au contraire va alourdir les processus de gestion au sein du PNUE » (SP3c-1). Il faut noter que nous avons quitté l'Organisation en décembre 2015 et par conséquent, nous n'avons pas pu évaluer son efficacité à plus long terme. La question de la lourdeur bureaucratique de l'ONU et de son PNUE demeurait problématique pour les employés du PNUE en décembre 2015, sept mois après la mise en œuvre d'*Umoja*. La mise en œuvre de ce progiciel faisait partie du « Plan de changement », un rapport réalisé par l'équipe de changement du Secrétaire général des Nations Unies en 2011. L'un des principaux buts de ce plan était de rétablir la confiance des clients (pays membres) et des autres parties prenantes de l'ONU. Contrairement aux entreprises du secteur privé, l'ONU n'opère pas seulement selon un calcul profit/risque. L'Organisation s'assure de la reproduction d'événements et de la mise en œuvre réflexive continue du savoir sans une remise en cause de l'efficacité de ses actions, un contrôle semblable au contrôle ritualisé de Simons (1995). La reproduction ritualisée d'événements nourrit une « confiance aveugle » (Giddens, 1994). Comme le montre la figure ci-dessous, le niveau de confiance des pays membres envers l'ONU varie d'un pays à l'autre.



Source: Extrait de (Norris, 2008)

Figure 4.0 : La confiance de quelques États membres envers l'ONU

Pour terminer cette section, nous pouvons retenir comme facteurs d'influence principaux les éléments présentés dans le tableau 4.1 suivant :

Tableau 4.1: Résumé des facteurs influençant l'articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE

| Niveaux | Facteurs d'influence | Facteurs d'influence |
|---------------|--|---|
| d'analyse | Gouvernance externe | Gouvernement interne |
| MACRO MÉSO | Déploiement d'<i>Umoja</i> Initiatives de réforme de l'ONU et du PNUE | Manque de formation interne Manque d'accountability Manque de coordination au niveau macro Structure wébérienne rigide |
| MÉSO MICRO | Déploiement d'<i>Umoja</i> Prise en charge des EEM et adaptation progressive des pratiques managériales | Structure wébérienne rigide Mode de gestion matriciel partiellement appliqué Contractualisation Manque d'accountability Manque de coordination au niveau méso |

Section 2 : La dimension de la signification

2.1 La stratégie du PNUE : un changement notoire d'attention

2.1.1 Le but stratégique

La stratégie du PNUE offre une direction au Programme pour ses activités délivrées par ses différents programmes de travail. Celle-ci est développée en cohérence avec le cadre stratégique plan-programme biennal et l'esquisse budgétaire de l'ONU conformément à la résolution A/RES/58/269 de l'AG (2004, p. 2) :

Le cadre stratégique (...) sera la principale directive de politique générale de l'Organisation des Nations Unies (...). C'est sur la base de ce document que seront accomplis la planification des programmes, la budgétisation, le suivi et l'évaluation.

Par exemple, le plan-programme biennal pour la période 2014-2015 est « fondé sur l'orientation générale définie dans la stratégie à moyen-terme du PNUE » (correspondant au programme #11) (2012a). C'est le comité des représentants permanents du PNUE qui est chargé d'examiner le programme #11 et d'assurer sa cohérence avec la stratégie du PNUE au niveau macro-méso. Pour fonder sa stratégie, le PNUE se base sur différentes résolutions de l'AG (PNUE, 2016a). Au sein de sa stratégie, il définit des objectifs à accomplir, une vision, des résultats escomptés ainsi que des indicateurs de performance pour chacun de ses axes stratégiques (PNUE, 2016a). La stratégie du PNUE est également créatrice de sens en vertu de sa finalité qui est de préserver la qualité de vie des générations présentes et futures (PNUE, 2017b). Le bien-être est un concept riche de sens utilisé par le PNUE pour justifier l'importance de ses actions.

Un rapport du GEO4 publié en 2007 énonce que le bien-être humain est étroitement lié à l'état de l'environnement (PNUE, 2007). On y précise qu'il existe plusieurs définitions du bien-être mais que toutes ont comme point commun l'idée que le bien-être représente la capacité d'un individu à vivre le genre de vie auquel il tient. D'autre part, les stratégies sont à moyen terme, c'est-à-dire d'une durée de quatre ans. Cette stratégie a pour but de montrer comment le PNUE répondra aux demandes des pays membres en fonction des résolutions adoptées. En outre, les axes stratégiques du PNUE sont déterminés lors des AG⁴². Le fait que l'ONU ait créé une ANUE en 2013 est riche de sens et démontre l'importance croissante des

-

⁴² Depuis 2013, c'est l'Assemblée générale des Nations Unies pour l'environnement qui traite officiellement ces questions.

questions environnementales au niveau mondial, ce qui oblige l'ONU à adapter sa gouvernance externe et interne.

2.1.2 Le contenu de la stratégie

Les stratégies du PNUE comprennent trois principaux volets dont l'ordre peut varier : 1) gouvernement interne (business model du PNUE, ressources humaines, etc.), 2) évaluation de la stratégie et 3) gouvernance externe, axes stratégiques du PNUE (y compris les objectifs à accomplir et les résultats souhaités). Des indicateurs de performance sont conçus pour chacun de ces axes stratégiques (sous-programme de travail)⁴³. Les sous-programmes du PNUE sont restés relativement les mêmes depuis 2010, seul un nouvel axe fut développé dans la stratégie de 2014-2017 : l'environnement « sous revue » (cet axe se concentre sur la surveillance et l'évaluation de l'état de l'environnement mondial), un axe qui met en évidence le caractère dynamique de la structure de contrôle du PNUE. Cette « mise sous revue » implique l'éventuelle mise en œuvre d'actions pour remédier aux problèmes émergents.

La comparaison des trois stratégies consécutives du PNUE (2010-2013, 2014-2017, 2018-2021) démontre un changement progressif de signification. Celle de 2010-2013 se concentrait sur le rôle évolutif du PNUE (2010) en fonction des négociations internationales environnementales, celle de 2014-2017 se concentre sur la gouvernance interne du PNUE (2015a) et celle de 2018-2021 se concentre sur l'état de l'environnement externe et le besoin de changer le monde (ONU, 2015c). Il y a donc un changement radical d'attention ; le PNUE est passé d'un besoin de réformer son gouvernement interne (2014-2017) à un besoin de réforme de sa gouvernance externe (2018-2021). De plus, les stratégies du PNUE présentent des éléments de continuité et de changement. Par exemple, dans sa stratégie de 2018-2021, le PNUE rappelle le besoin d'accroître sa transversalité telle qu'évoquée dans sa stratégie précédente mais décrit de manière plus détaillée les actions qui seront mises en œuvre pour soutenir ce besoin accru de transversalité. Ces stratégies sont également de nature contextuelle. Par exemple, dans sa stratégie de 2018-2021, le PNUE se fonde sur l'adoption de l'Agenda 2030 (un plan d'action sous la forme d'un partenariat collaboratif mondial pour atteindre les ODD d'ici 2030). Dans la stratégie de 2010-2013, le PNUE se fonde sur des décisions prises lors des Sommets de Rio ainsi que lors du Sommet du Millénaire. La stratégie de 2014-2017

⁴³ Nous les avons présentés au chapitre 2 : changement climatique, désastres et conflits, gestion des écosystèmes, gouvernance environnementale, substances toxiques, utilisation des ressources, environnement sous revue.

a pour but de respecter les recommandations qui ont été faites à la Conférence de Rio +20 (2012b).

2.1.3 La déclinaison stratégique

La vision stratégique du PNUE se décline selon le principe de l'entonnoir. D'emblée, elle s'aligne sur le programme 11 du cadre stratégique de l'ONU au niveau macro (le programme 11 est élaboré par les membres du comité des représentants permanents du PNUE). Puis, sur la base de la stratégie du PNUE sont ensuite créées des visions pour chacun de ses sous-programmes. On note un changement notoire d'attention au fil du temps : celle de 2010-2013 (PNUE, p. 4) se concentre sur le rôle du PNUE en tant que « principale autorité environnementale mondiale qui définit le programme environnemental mondial et qui favorise la mise en œuvre cohérente de la dimension environnementale du développement durable au sein du système des Nations Unies et qui sert de défenseur de l'environnement mondial » tandis que la vision stratégique de 2014-2017 incluse maintenant quatre domaines de travail additionnels (PNUE, p. 21) :

- Garder la situation environnementale mondiale sous revue ;
- Fournir des conseils de nature politique et des informations d'alerte précoce sur la base d'évaluations scientifiques ;
- Catalyser et promouvoir la coopération internationale, renforcer le soutien technique et les capacités des pays qui en ont besoin;
- Faciliter le développement, la mise en œuvre et l'évolution de lois, normes et standards et renforcer les interdépendances entre les ententes environnementales multilatérales.

2.1.4 Structuration d'une vision par la cartographie des résultats

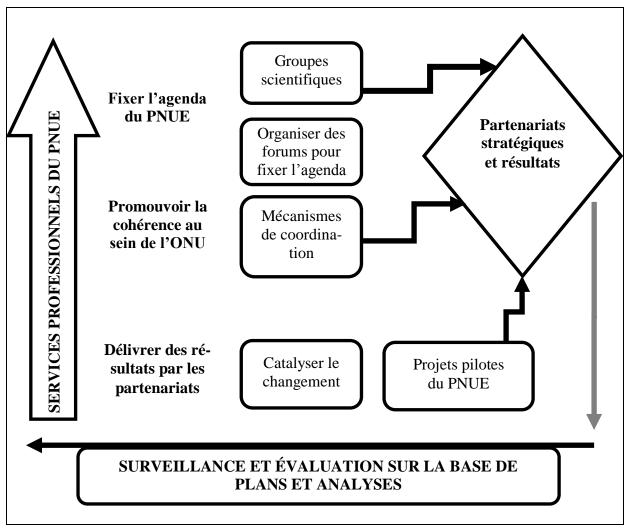
Enfin, la vision stratégique de 2018-2021 diffère des visions précédentes. Celle-ci se fonde à la fois sur des considérations de la gouvernance externe et interne du PNUE. Par exemple, le PNUE souligne le besoin de déployer des approches intégrées de gestion à l'externe et d'accroître la transversalité en interne.

Dans notre revue de la littérature, nous avons également vu que la planification stratégique du PNUE suit un cycle quadriennal en raison de son design institutionnel qui freine une planification à plus long terme (Ivanova, 2010). Pour prendre en charge de manière adéquate les EEM, le PNUE dans sa stratégie (2018-2021), a défini une « vision 2030 » (ONU, 2017ae). Pour ce faire, il a établi une cartographie des résultats pour chacun de ses axes stratégiques. Cette cartographie comprend : 1) l'objectif général poursuivi par le sousprogramme, 2) les résultats escomptés et 3) des indicateurs de performance externe. Cette

vision fut créée à partir des recommandations de la Conférence de Rio+20 ainsi que de l'Agenda 2030. On voit donc que les décisions prises lors des conférences de l'ONU et de l'AG sont créatrices de sens. Par exemple, le PNUE justifie la mise en œuvre d'approches stratégiques de gestion en se référant à une résolution adoptée en 2015 par l'AG (A/RES/70/1). La mise en œuvre de ces approches stratégiques a pour but d'accroître la transversalité du PNUE. On voit que le PNUE qui portait une attention particulière à sa gouvernance externe (2010-2013 & 2014-2017), se concentre à présent sur l'articulation de ses deux niveaux de gouvernance (2018-2021). En outre, pour légitimer ses actions, le PNUE se fonde sur sa raison d'être : l'accroissement du bien-être au niveau mondial en assurant un développement qui soit une source de prospérité grâce à un contrôle et à une distribution des ressources équitable.

2.1.5 L'apparition de la notion de Business Model

Par ailleurs, si on regarde la stratégie de 2010-2013, la notion de *Business Model* n'était pas présente. Rappelons qu'un *Business Model* décrit comment une organisation créera de la valeur (Bouquin et Kuszla, 2014). Le *Business Model* des stratégies de 2014-2017 & 2018-2021 est le même et présente en détail de quelle manière le PNUE envisage de créer de la valeur. Les flèches (Figure 4.1) démontrent sa nature itérative. En fonction des résultats obtenus, le PNUE renouvellera ses services professionnels. On est bien sur la logique de l'avantage comparatif de Porter (1985).



Source: (PNUE, 2016a)

Figure 4.1: Business Model de la stratégie à moyen terme du PNUE de 2014-2017 & 2018-2021

Les concepts présentés dans la stratégie la plus récente du PNUE (2018-2021) s'intègrent dans le modèle moderne de contrôle : mise en œuvre d'approches intégrées et holistiques, collaboration multipartite, gestion socio-économique des écosystèmes, surveillance de l'état de santé de la planète, vision à long terme et budget axé sur les résultats. Dans cette même stratégie sont définis cinq principes à la base des prises de décisions du PNUE : l'universalité en application, un mode de gestion axé sur les résultats, la création de synergies via des partenariats stratégiques, une présence stratégique au niveau régional, une plus grande intégration de cadres normatifs (PNUE, 2016a). Le sens du principe d'universalité du PNUE diffère du concept d'universalisme de Barnett et Finnemore (1999). Son sens s'apparenterait au principe d'universalité de Slater (1992) et porte sur la prise en compte des différents contextes nationaux au lieu d'une approche « one size fits all » qui serait inadaptée. En outre, depuis 2006, l'ONU et le PNUE se fondent sur un mode de gestion axé sur les résultats ainsi

que sur les leçons tirées de ses expériences dans le cadre de ses stratégies antérieures pour accroître sa performance, ce mode de contrôle dynamique est bien constitué de boucles de rétroaction. Le PNUE met également l'emphase sur l'importance de créer des partenariats afin d'assurer une gouvernance multiniveaux cohérente. Tel que l'indique le comité du programme et de la coordination de l'ONU, le PNUE doit accroître sa présence stratégique au niveau régional (ONU, 2016b) pour 1) permettre l'obtention de consensus globaux et 2) assurer une plus grande cohérence des actions dans le cadre de l'initiative de l'ONU « Unis dans l'action ». Enfin, le PNUE envisage d'accroître sa collaboration avec d'autres entités onusiennes afin de garantir la convergence des buts et objectifs à l'interne.

En guise de résumé de cette sous-section, la stratégie du PNUE est créatrice de sens, un sens qui comme nous l'avons vu évolue continuellement. La dimension de la signification n'est donc pas statique mais bien dynamique. La stratégie évolutive du PNUE, bien que riche de sens est-elle accompagnée d'un pouvoir d'autorité et de systèmes de sanctions/récompenses adéquats ?

Le PNUE ne dispose pas de pouvoir contraignant mais dispose d'un pouvoir d'influence. Par exemple, il est en charge de la fixation de l'agenda environnemental mondial, de l'organisation de conférences servant de plateformes de négociations et de la surveillance des actions des pays membres au niveau national. L'évolution de la dimension de la signification montre aussi que le PNUE utilise le pouvoir des mots. Comme nous avons pu le constater dans les deux dernières stratégies du PNUE (2010-2013 & 2014-2017), la description du PNUE et de son gouvernement interne (incluant les leçons apprises) précède la stratégie alors qu'en général, c'est plutôt le contraire. Ce n'est que dans celle de 2018-2021 que l'on voit un changement d'attention et que la stratégie précède la structure et l'évaluation de la stratégie précédente. Dans la prochaine sous-section, nous verrons plus en détails la signification des dispositifs de contrôle utilisés par le PNUE au niveau micro. Le tableau cidessous (Tableau 4.2) démontre que le sens créé dans la stratégie du PNUE est en harmonie, du moins dans les discours formels, avec le sens créé au niveau macro.

Tableau 4.2 : La création de sens au sein de la stratégie du PNUE

| Niveaux d'analyse | Gouvernance externe | Gouvernement interne |
|----------------------|---|--|
| MACRO - MESO | Collaboration multipartite Universalité Gouvernance multiniveaux Interface science/politique Cadre stratégique Indicateurs de succès | « Uni pour l'action » Gestion axée sur les résultats |
| MESO - MICRO | Collaboration multipartite Universalité Gouvernance multiniveaux Interface science/politique Indicateurs d'impacts Création de partenariats Collaboration régionale | Accroissement de la collaboration entre organes onusiens Gestion axée sur les résultats Présence stratégique régionale |

Nous verrons aussi que le PNUE utilise des dispositifs de contrôle modernes comme des interfaces science/politique et des indicateurs de performance qualitatifs pour garantir la mise en œuvre efficace de ses projets. Nous analyserons plus en profondeur la cohérence entre le sens de ces dispositifs et leur application par les acteurs.

2.2 Les dispositifs de contrôle du PNUE : les risques d'illusion du contrôle

Sur le terrain, nous avons analysé comment les différents dispositifs de contrôle à la fois formels/informels et classiques/modernes sont mis en œuvre. Ces dispositifs prennent plusieurs formes :

- Un contrôle axé sur les résultats ;
- Des ateliers de travail (instrument pour accroître la cohérence);
- La recherche continuelle de nouveaux investissements (contrôle de la clientèle);
- Formalisation des actions et création de nombreux plans d'actions ;
- Évaluation de la performance des employés ;
- Formations de base obligatoires aux employés ;
- Existence de nombreuses procédures, directives, instructions administratives ;
- Existence de mécanismes de contrôle informels (ex. le truquage d'offres);
- Importance des routines dans l'action ;
- Une culture hiérarchique importante ;
- Culture du reporting ;
- Culture du positivisme ;
- Contrôle par le contrat.

2.2.1 Un contrôle illusoire en raison de plusieurs facteurs

Notre premier constat est que le contrôle appliqué n'est pas toujours en phase avec le contrôle théorique, ce qui pose un risque d'illusion du contrôle susceptible d'affecter l'efficacité du PNUE. D'autres soulignent également ce décalage, comme des auditeurs. Par exemple, en 2008, le bureau de contrôle interne de l'ONU a audité le PNUE/PAM (2009) et ses résultats révèlent qu'il a subi un déficit de 5.7 millions USD en raison de retards de paiements de la part des pays membres, ce qui aurait affecté considérablement sa capacité à déliver des services de qualité aux pays membres de la Convention de Barcelone. Les auditeurs ont également identifié des irrégularités dans les dépenses en frais de voyage et d'accueil. Ces incohérences seraient dues à l'absence d'un mécanisme de contrôle d'allocation des ressources financières. Ce sont ces anomalies qui ont conduit l'ONU à se munir d'un système de contrôle intégré plus fiable (*Umoja*) qui a pour but de renforcer l'*accountability* de l'Organisation (UMOJA, 2017).

Sur le terrain, nous avons identifié d'autres dispositifs de contrôle à la fois formels et informels qui rendent le contrôle illusoire au sein du PNUE : 1) le truquage d'offres d'emplois, 2) le contrôle ritualiste, 3) un mode d'acquisition de connaissances fondé sur une vision fonctionnaliste, 4) le recours excessif aux contractuels, 5) la « coopétition », 6) la tendance des acteurs à vouloir protéger leur « territoire » (Brooks et Miljan, 2003)⁴⁴ 7) la rhétorique onusienne floue et 8) le contournement de règles de la part des dirigeants.

2.2.1.1 Le truquage d'offres d'emploi

Le truquage d'offres d'emploi est une pratique informelle que nous avons observée au sein de SAICM et qui consiste à créer et publier un poste à pourvoir alors qu'un candidat a été présélectionné, ce qui rend le contrôle illusoire. En guise d'exemple, notre contrat en tant que consultant fut émis le 15 juin 2015. Au préalable, l'annonce de l'offre d'emploi fut mise en ligne durant cinq jours par UNOPS (qui servit d'agence intermédiaire). Un processus compétitif de recrutement incluant des entrevues avec de potentiels candidats fut mis sur pied. Nous avons été interviewés au début du mois de juin 2015 et le responsable des ressources humaines (URH) a vérifié nos références. Nous avons interrogé (SP2-1) afin de mieux comprendre pourquoi un processus formel d'embauche avait été créé alors que nous avions été présélectionnés. Ce dernier a déclaré qu': « il s'agit d'une opportunité pour les

297

⁴⁴ Traduction du mot anglais *turf* par l'auteure.

autres candidats de se faire connaître pour d'autres potentiels emplois dans le futur. C'est une forme de marketing. Si des candidats se démarquent, ils seront peut-être contactés pour de futurs emplois ». Cette pratique est rendue légitime au sein du PNUE. Celle-ci s'apparente au concept de la normalisation de la déviance de Barnett et Finnemore (1999). La pratique du truquage d'offres met en évidence une faille entre la dimension de la signification et de la légitimation. Celle-ci est bénéfique sur le plan économique pour l'Organisation et il s'agit également d'une technique d'assurance de la qualité (SD1-2). Dans les instructions administratives de l'ONU (ST/AI/2013/4) (2013a) relatives aux conditions d'emploi des consultants, on indique qu'un consultant peut être présélectionné à condition que cette présélection soit justifiée.

2.2.1.2 Le contrôle ritualiste

Alors que le contrôle devrait *a priori* jouer un rôle de garant de la cohérence et d'aide à la décision (Bouquin, 2011), nous avons vu avec l'exemple du truquage d'offres d'emplois qu'au sein du système onusien le contrôle est principalement de style ritualiste et constitue un outil de communication servant à calmer les inquiétudes des pays membres en ce qui a trait à l'efficacité des actions posées. Le contrôle en pratique ne serait pas aligné au contrôle dynamique promulgué dans les stratégies du PNUE (2010-2013, 2014-2017, 2018-2021). Le contrôle théorique correspondrait au levier itératif de Simons (1995) tandis que le contrôle en pratique ressemblerait au levier diagnostic et garde-fou. En guise d'exemple, dans chacune des stratégies du PNUE, on décrit brièvement comment celle-ci sera déployée. La figure suivante décrit les principales étapes du déploiement de la stratégie. La boucle met en évidence la nature itérative de ce processus.

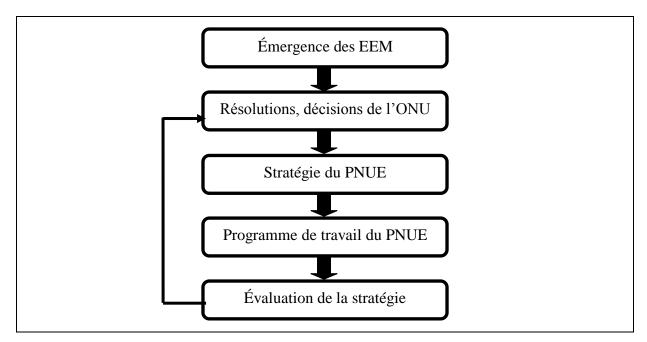


Figure 4.2 : Le processus de mise en œuvre de la stratégie

En parallèle, l'illusion du contrôle en pratique peut mener à une reproduction falsifiée ou voire une transformation du système social qui soit en contradiction avec les changements envisagés par le PNUE, d'où l'intérêt de s'intéresser aux acteurs en charge de la reproduction/transformation du système.

2.2.1.3 Un mode d'acquisition des connaissances fondé sur une vision fonctionnaliste

Le contrôle de la performance des acteurs fait aussi face à un risque d'illusion du contrôle. Dans les instructions administratives de l'ONU (ST/AI/2010/5) (2010) portant sur l'évaluation de la performance du personnel, il est indiqué que chaque employé de l'Organisation a la responsabilité de se familiariser avec les objectifs de l'Organisation. Nous avons observé trois risques liés à l'illusion du contrôle en matière de gestion du personnel : 1) une vision strictement fonctionnaliste des acteurs (dirigée vers l'accomplissement de tâches ritualisées au quotidien et sans remise en cause), 2) un manque de connaissance relatif à la stratégie et aux objectifs poursuivis par le PNUE dans son ensemble, c'est-à-dire l'acquisition de ce que Stoett (2016) appelle *un zoom arrière pour avoir une vision plus grande* et 3) le contrôle par le positif exercé par les superviseurs est en contradiction avec les politiques des ressources humaines de l'ONU et le besoin de faire progresser les employés dans le cadre de leur fonction.

En pratique, nous avons remarqué que les employés au sein de l'équipe d'ECAP-MED et de SAICM, ont une connaissance approfondie du projet/programme pour lequel ils travail-

lent mais limitée au niveau micro. En outre, les connaissances des employés varient en fonction des responsabilités qui leurs sont confiées et en fonction du poste qu'ils occupent (catégorie professionnelle/grade; voir chapitre 3, sous-section 3.2.2.3). Impliqués dans l'élaboration de concepts de projets, les employés professionnels de catégorie P3 et +, ont des mandats de nature plus stratégique et par conséquent ont une vision plus holistique du PNUE, de ses activités non seulement au niveau micro mais aussi méso et macro.

Certains membres de l'équipe SAICM (SP4-1, SP3-1, SP2a-1) étaient en charge de développer des documents stratégiques suite à des décisions de l'AG et nous avons noté que ces acteurs avaient acquis une vision holistique par le biais de leurs discours : « conformément à la résolution 1/5 de l'AG pour l'environnement », « il faut prendre en compte les problèmes émergents », « il faut intégrer de nouvelles parties prenantes », etc. Ces verbatims sont en phase avec le modèle de contrôle moderne du PNUE. Pourtant, aucun employé, durant nos deux années d'observation sur le terrain à temps plein, n'a fait référence explicitement à la stratégie du PNUE, ce qui met en évidence que le contrôle de style ritualiste est toujours prééminent au sein du PNUE. La seule occasion lors de laquelle sont partagées des informations stratégiques à tous les employés eu égard à leur catégorie professionnelle, c'est lors des réunions internes du PNUE/d'une division du PNUE ou d'une équipe de projet. Ces informations sont cependant sélectives et ne permettent pas per se l'acquisition d'une vision holistique par tous les employés. En plus, conformément à la théorie de la structuration de Giddens (1987), les employés du PNUE intègrent les informations qu'ils reçoivent à des niveaux variables. Les réunions internes du PNUE ont souvent comme but de faire le point sur l'efficacité des actions menées et sur les points faibles à améliorer dans le cadre de la gouvernance externe et interne du PNUE. En guise d'exemple, une réunion eut lieu au printemps 2015 lors de laquelle SD2 fit un retour sur les points forts et faibles de la division. Il mit l'emphase sur l'existence de failles internes notamment à l'émergence de comportements opportunistes de certains employés devant cesser. Il ajouta : « mon emploi dépend de votre performance ». Ce verbatim dévoile l'existence d'une interdépendance entre équipes et entre employés au sein du PNUE. Cette interdépendance en période d'insécurité d'emploi liée à un stress financier peut pousser les employés à adopter des comportements non éthiques (opportunistes) (Lawrence et Kacmar, 2017). En pratique, nous avons également constaté que le contrôle est appliqué différemment par les membres de l'équipe de SAICM et d'ECAP-MED.

Le pilotage au sein de SAICM est fondé sur une logique fonctionnaliste et consiste à reproduire des routines quotidiennes sans les remettre en cause. Chaque employé doit se soumettre à l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées et qui sont inscrites dans son

plan de travail fondé sur des termes de références décrivant son poste de manière détaillée. Il n'y a aucune description d'emploi qui indique explicitement qu'un employé doit posséder une connaissance globale du PNUE, de sa stratégie et de ses objectifs. En l'absence d'un mécanisme formel de contrôle ou de formation, il n'y a aucune garantie que l'employé acquerra une vision globale nécessaire dans le cadre du nouveau modèle du PNUE.

2.2.1.4 Le recours excessif aux contractuels

Un autre dispositif de contrôle le rendant illusoire est le recours excessif à la contractualisation. L'important *turnover* que nous avons observée notamment au sein de SAICM risque de diluer le sens créé dans la stratégie du PNUE puisque l'employé contractuel n'a pas nécessairement le temps d'acquérir une vision globale (2012), ce qui nuit à la mémoire institutionnelle et à la mise en œuvre des projets pilotés par le PNUE. Par conséquent, la dimension de la signification n'est pas nécessairement reproduite conformément au sens créé initialement dans la stratégie du PNUE, ce qui peut affecter son efficacité. L'acquisition d'une vue globale de la place du projet (niveau micro) au sein du PNUE (méso) et de manière plus globale au sein de l'ONU (macro) est requise pour assurer une prise en charge adéquate des EEM.

En résumé, nous avons remarqué que les acteurs, et ceci de manière plus marquée chez SAICM, adoptent un mode de pilotage au quotidien de style mécanique et ritualiste consistant à faire le suivi des dépenses du budget et à rédiger des rapports de suivi des décisions prises lors de la Conférence des parties précédente et en prévision de la Conférence à venir.

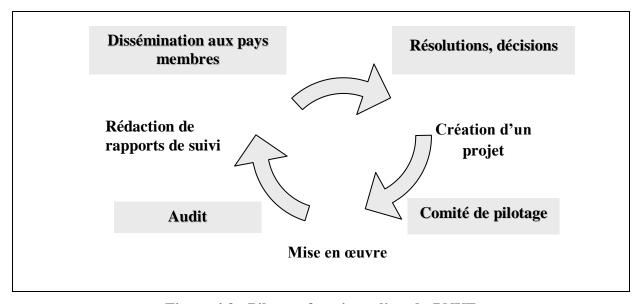


Figure 4.3 : Pilotage fonctionnaliste du PNUE

2.2.1.5 Une forme de coopétition

Ce pilotage fonctionnaliste a donné lieu au sein d'ECAP-MED à l'émergence d'incohérences nuisant à la mise en œuvre d'ECAP-MED. (EP3a-1), en juin 2014, nous a confié qu'il y avait un manque de coordination entre le PNUE/PAM et les CARs (niveau méso), ce qui mènerait à des duplications de rôles et responsabilité, un manque de communication et l'émergence du phénomène de « coopétition » d'Arhne et Brunsson (2008). Cidessous est présenté un extrait de notre carnet de bord relatant certaines incohérences observées au sein du PNUE/PAM qui nuisent à la mise en œuvre d'ECAP-MED (EP3a-1).

Extrait du carnet de bord d'ECAP-MED (4 juillet 2014) :

Ces centres sont financés par les gouvernements hôtes et ceux-ci poursuivent très souvent des objectifs nationaux plutôt que régionaux. Un manque de formalisation des processus de gestion interagence donne lieu à des doublages de rôles et de responsabilités ainsi qu'à un manque de communication et de clarté quant aux actions à mettre en œuvre.

L'émergence de ce phénomène au sein du PNUE/PAM a également été évoqué dans le rapport d'audit du bureau de contrôle interne de l'ONU (PNUE/PAM, 2009). Il est indiqué que cette incohérence nuirait à l'accountability du PNUE. Ce problème ne semble pas être exclusivement rencontré par le PNUE/PAM. Dans la stratégie du PNUE de 2014-2017, on met l'emphase sur le besoin d'éviter les duplications de rôles et responsabilités. Le PNUE déclare son intention de régler ce problème et d'utiliser plus rationnellement ses ressources financières; la duplication des rôles et responsabilités comporte des coûts considérables pour l'Organisation (aux niveaux à la fois macro-méso et méso-micro). Il s'agit là d'une intention non formalisée puisqu'aucun mécanisme n'a été formellement mis en œuvre pour contrer ce problème. D'autre part, en pratique, nous avons remarqué que les employés du PNUE ne s'approprient pas toujours les responsabilités qui leur sont assignées et lorsque surviennent des erreurs, « personne n'est jamais responsable » (SG5a-1). En raison de cette dilution du sens des responsabilités des acteurs autant au niveau institutionnel qu'individuel ainsi qu'en l'absence d'un système de sanction efficace, des comportements opportunistes émergent comme nous l'avons remarqué au sein de SAICM.

Extrait du carnet de bord de SAICM (18 décembre 2014) :

Il y eut un problème avec la liste des participants lors de la réunion du Groupe de travail à composition non limitée de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (OEWG2). Les années précédentes, le Secrétariat de SAICM à Genève se chargeait uniquement de préparer la liste des participants avant la réunion. Une fois sur place, une équipe venue du siège social, de Nairobi, prenait la re-

lève et gérait la liste des participants durant la réunion. Cette fois, pour la première fois, un des fonctionnaires du Secrétariat (SP2a) a décidé de son propre chef de prendre en charge la liste des participants avant et durant la réunion. Une fois la réunion terminée, le Secrétariat s'est rendu compte que la liste des participants était fausse, c'est-à-dire qu'il manquait des participants dans la liste. On a donc demandé à des membres du Secrétariat qui connaissent la majorité des participants de vérifier la liste et ils ont découvert une multitude d'erreurs. Ces erreurs ont été partiellement corrigées par d'autres collègues et le fonctionnaire qui avait initialement pris cette décision a dénié toute responsabilité dans cette affaire.

Pour contrer ce problème du chevauchement des rôles et responsabilités, le PNUE met l'emphase sur l'importance de la création de synergies et l'accroissement de la transversalité. Il y a un décalage entre les discours écrits et oraux du PNUE et les actions ou l'inaction en pratique. Plusieurs employés (UP4-1, SG5a-1, URH-1, SP4b-1) ont souligné le manque de motivation des acteurs qui font fi des responsabilités qui leur incombent lorsque celles-ci ne font pas formellement partie de leur plan de travail pour deux principales raisons : une surcharge de travail et l'absence d'un système de récompense similaire aux systèmes de récompenses corporatifs. (SD1-1) légitimise la charge de travail des membres de son équipe en s'appuyant sur l'« esprit supranational » (Udom, 2003) qui s'apparente au recours à l'esprit patriotique au niveau national.

En l'absence d'un système de récompense efficace, le manque de motivation des fonctionnaires serait l'une des principales causes de l'inaction, ce qui démontre que la dimension de la signification est disproportionnée par rapport aux dimensions de la domination et de la légitimation. D'autre part, certains employés dans le cas des deux projets que nous avons observés, se sont montrés résistants au changement de leurs routines (le changement des missions du PNUE implique l'application de nouveaux dispositifs de contrôle) une caractéristique qui serait propre aux métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008) comme nous l'avons déjà évoqué. Lors d'une réunion qui eut lieu à Genève à l'automne 2015, les dirigeants ont présenté le nouvel organigramme du PNUE sans qu'aucune explication ne soit offerte aux employés, ce qui met en évidence la structure hiérarchique de contrôle du PNUE. (SG6-1) expliqua que « ce changement est mal perçu par les employés qui ne se sentent pas considérés lors des prises de décisions ».

2.2.1.6 La tendance des acteurs à vouloir protéger leur « territoire »

Au sein du PNUE à Genève, avons observé l'émergence d'un mécanisme informel, les acteurs ont tendance à vouloir protéger leur « territoire ». Cette pratique est contraire aux actions requises dans le cadre des nouvelles missions du PNUE. En guise d'exemple, lors de

la préparation de la Quatrième session de la conférence international pour gestion des produits chimiques; (SG5d-2) a refusé de collaborer avec les autres membres de l'équipe SAICM sans fournir d'explication; (UP4-2) refusait de communiquer avec SP3b. Un consultant SUC6 a dû jouer le rôle d'intermédiaire pour harmoniser les relations entre ces employés et assurer l'exécution des démarches administratives. Comparativement à SAICM, les différents membres du projet ECAP-MED (EP4a, EP4b, EP4c, EP3a, EP3b, EG5a, EG5b, ESa, ESb) s'entraidaient au quotidien.

2.2.1.7 La rhétorique onusienne

La rhétorique onusienne ne contribue guère à la création de représentations communes. Par exemple, le projet ECAP-MED est défini de trois différentes façons : une stratégie, un processus, un projet. Sans une définition claire de ce qui fait d'ECAP-MED à la fois une stratégie, un processus et un projet borné dans le temps, ce manque de rigueur terminologique peut créer de la confusion chez les parties prenantes du PNUE, une confusion qui a été mise en évidence par (EP3a-1) en mai 2014. Après une recherche approfondie, nous avons compris qu'ECAP-MED est à la fois une stratégie de mise en œuvre de l'approche écosystémique en Méditerranée, un processus de contrôle dynamique réparti en plusieurs étapes ainsi qu'un projet. SAICM est défini avec plus de rigueur, on le définit tel un cadre politique mondial à mettre en œuvre au niveau national.

2.2.1.8 Le contournement des règles

D'autre part, (SD1-1) en octobre 2015, nous a expliqué que soumis à la pression de devoir toujours performer, les dirigeants de l'ONU doivent trouver des moyens de contourner les règles. Le contournement des règles devient une pratique normalisée au sein du PNUE à l'image de la normalisation de la déviance (Barnett et Finnemore, 1999).

Pour résumer, le modèle de contrôle du PNUE est composé de dispositifs de contrôle semblables à ceux d'autres organisations du secteur public et privé et de dispositifs qui sont propres aux organisations à vocation universelle. Il en va de même pour les problèmes rencontrés :

Problèmes communs aux organisations (publiques ou privées) en général :

- Coordination défaillante ;
- Manque de communication ;
- Absence d'un système de sanction/récompense efficace (secteur public principalement).

Problèmes spécifiques aux organisations mondiales :

- Manque de clarté dans la rhétorique onusienne ;
- Coopétition exacerbé ;
- Duplication des rôles et responsabilités.

2.2.2 Une cohérence ressources/stratégie à revoir

Nous avons observé un autre problème au sein d'ECAP-MED et de SAICM: le manque de ressources financières disponibles pour déployer la stratégie. Dans le cas d'ECAP-MED, une évaluation du fonctionnement interne du PNUE/PAM (2013a) réalisée par un groupe d'experts externes a révélé que l'allocation des fonds n'était pas suffisante. Le PNUE/PAM s'est déjà trouvée financièrement en position de vulnérabilité en raison de retards de paiement de la part de certains membres. Dans le cas de SAICM, le manque de ressources financières a également été soulevé (SD1-1). Nous verrons plus loin que ce manque de ressources financières est à l'origine de plusieurs incohérences observées au sein du PNUE comme l'embauche excessive de consultants (à la fois chez SAICM et ECAP-MED) affectant l'efficacité du PNUE.

2.3 Le sens des modèles de contrôle en développement du PNUE (niveau micro)

2.3.1 Le but concret d'ECAP-MED et de SAICM

La formulation des buts d'ECAP-MED et de SAICM est structurée selon le principe de l'entonnoir. Le sens des nouveaux modèles de contrôle mis en œuvre est créé à partir de la stratégie du PNUE qui est elle-même en phase avec le cadre stratégique de l'ONU. Sur la base de la stratégie du PNUE et de ses objectifs généraux, sont créées d'autres stratégies et objectifs spécifiques à chacun de ses axes stratégiques (sous-programmes). Puis, pour chacun des axes stratégiques sont créés des projets comme ECAP-MED et SAICM avec leur propre stratégie et objectifs. Ces projets ont pour but de faciliter la mise en œuvre de la stratégie globale du PNUE. Tandis que le projet ECAP-MED fait partie de l'axe stratégique de la gestion des écosystèmes, SAICM fait partie de l'axe stratégique des déchets et produits chimiques. Au sein d'ECAP-MED et de SAICM, le même principe d'entonnoir s'applique. Ces projets sont composés d'objectifs généraux et spécifiques.

L'objectif du sous-programme sur la gestion des écosystèmes pour le développement dont ECAP-MED fait partie est de promouvoir une transition vers une approche intégrée de la gestion de l'eau, des terres et des ressources vivantes en vue de maintenir la biodiversité et

de fournir des services écosystémiques de manière durable et équitable entre les pays (PNUE, 2015a). L'objectif de l'axe stratégique des produits chimiques dont SAICM fait partie est de « promouvoir une transition au niveau national pour la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets, en vue de minimiser leurs impacts sur l'environnement et sur la santé humaine » (PNUE, 2015a, p. 35)⁴⁵. On voit que, dans les deux cas étudiés, le but est de changer l'approche par laquelle l'environnement est pris en charge (on passe d'une approche fonctionnaliste à une approche dite « intégrée » et « holistique »). Ce qui est attendu, c'est un changement des comportements des parties prenantes qui adopteront des pratiques plus durables envers l'environnement pour ainsi établir une nouvelle stabilité de la société comme nous l'avons vu au chapitre 2. Ainsi, chacun des axes stratégiques est muni d'une stratégie :

Tableau 4.3 : La stratégie de chacun des axes stratégiques (sous-programmes) à l'étude

STRATÉGIE À MOYEN TERME DU PNUE (2014-2017)

Gestion des écosystèmes

Le PNUE travaillera en collaboration avec les Secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement liés à la biodiversité et dirigera ses partenaires vers l'adoption de l'approche écosystémique. Le but est d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et de renforcer la résilience des écosystèmes.

Le PNUE catalysera l'utilisation de l'approche écosystémique pour gérer les écosystèmes côtiers et marins et pour maintenir les services écosystémiques en s'appuyant sur les conventions et programmes des mers régionales du PNUE.

Le PNUE va créer un environnement propice à la gestion des écosystèmes, y compris les écosystèmes transfrontaliers à la demande des pays concernés. L'objectif est d'aider à assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sur la base du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et des objectifs de biodiversité d'Aichi adoptés par la Convention sur la diversité biologique en tant que cadre global de la biodiversité pour toutes les parties prenantes.

Le PNUE soutiendra la planification du développement pour créer un environnement propice à la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement liés à la biodiversité.

Le PNUE soutiendra les pays dans leurs efforts pour utiliser les données sur les services écosystémiques dans l'intégration des services écosystémiques, dans la planification du développement, qui favorisent une économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté (PNUE, 2015a, p. 31).

-

⁴⁵ Traduction de l'anglais par l'auteure.

Gestion des produits chimiques et déchets

Le PNUE travaillera à accroître les capacités des pays à gérer les produits chimiques et les déchets, y compris les déchets électroniques, dans le cadre d'une approche cohérente de cycle de vie.

Le PNUE travaillera à promouvoir et à catalyser les efforts déployés par les Nations Unies pour réduire les impacts sur l'environnement et sur la santé humaine des produits chimiques et des déchets en étroite collaboration avec les secrétariats des produits chimiques et les accords multilatéraux sur l'environnement liés aux déchets.

Le PNUE catalysera le soutien des partenaires des Nations Unies pour accroître la capacité des pays à gérer les produits chimiques et les déchets, y compris les déchets électroniques.

e PNUE aidera les pays demandeurs à améliorer et à faire respecter leur cadre réglementaire et institutionnel pour la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets. Cela comprend offrir des services par le biais de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et des déchets.

Le PNUE cherchera à renforcer la coopération et la coordination dans le groupe des produits chimiques et des déchets et continuera à examiner les nouveaux enjeux et les nouvelles tendances dans le cadre de la production, de l'utilisation et de la diffusion des produits chimiques ainsi que promouvoir et catalyser la gestion rationnelle des produits chimiques et déchets par le moyen de partenariats multipartites (PNUE, 2015a, p. 35).

Source: (PNUE, 2015a). Traduit de l'anglais par l'auteure.

Dans chacune de ces deux stratégies, le PNUE décrit comment il soutiendra les pays membres dans les deux domaines concernés. Dans le cadre du premier axe, il servira de support aux pays membres dans l'adoption de l'approche écosystémique et le développement d'une économie verte et dans le cadre du second axe, il servira de support aux pays membres dans l'adoption de l'approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques pour que les parties prenantes les utilisent de manière rationnelle. Ces deux stratégies sont alignées aux caractéristiques du nouveau modèle de contrôle du PNUE fondé sur une approche systémique. De plus, la description de la stratégie du sous-programme « gestion des écosystèmes » met en évidence l'influence (macro-méso) avec l'application du cadre global de la biodiversité (cibles Aichi) au sein du PNUE.

À partir des sous-programmes ont été créés les deux projets à l'étude qui ont pour but de permettre la mise en œuvre de l'approche écosystémique en Méditerranée et de l'approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques au sein des pays membres de l'ONU (deux approches par système au niveau micro). Pour chacun des projets, des documents détaillés ont été développés (PNUE, 2012a; SAICM, 2007) incluant les éléments suivants:

- Raison d'être du projet ;
- Description des enjeux environnementaux pris en charge (la problématique) ;
- Description du projet ;
- Budget;
- Principales parties prenantes ;
- Feuille de route pour l'accomplissement du projet ;
- Principales étapes avec calendrier et dates spécifiques ;
- Base légale (instruments juridiques et normes) ;
- Plans d'action et stratégie spécifique au projet ;
- Programme de travail avec échéances spécifiques et objectifs opérationnels ;
- Évaluation du projet.

Dans ces documents de projet, on offre une description détaillée de chacun des projets. Ci-dessous sont présentés des extraits issus des documents officiels de ceux-ci. Ces descriptions mettent en évidence les caractéristiques du nouveau modèle de contrôle du PNUE.

Tableau 4.4 : Extraits des descriptions des deux projets ECAP-MED et SAICM

PRÉSENTATION DES PROJETS

Fonction du secrétariat du PNUE : supporter la mise en œuvre des décisions prises par les États membres en application de l'approche écosystémique en Méditerranée¹

L'objectif général de ce projet est de soutenir le PNUE/PAM dans la mise en œuvre des décisions des parties contractantes concernant l'approche écosystémique en Méditerranée en synergie et cohérence avec la mise en œuvre de la Directive-cadre « stratégie du milieu marin » de l'Union européenne. L'approche écosystémique va au-delà de l'examen individuel de problèmes, espèces et fonctions. Au lieu de cela, elle reconnaît les systèmes écologiques pour ce qu'ils sont : de riches mélanges d'éléments qui interagissent en permanence. Dans le but ultime d'influencer la gestion des activités humaines, ce projet vise à faciliter l'adoption de mesures concrètes en vue d'atteindre des objectifs écologiques prioritaires (il s'agit de 11 objectifs écologiques développés à partir de la création de méthodologies pour définir les « bons états écologiques » et des cibles à partir desquelles un programme de surveillance intégré sera développé et des mesures de mise en œuvre seront adoptées ou celles déjà existantes seront révisées au besoin).

Ce projet permettra au PNUE/MAP de développer davantage l'approche écosystémique en tant que nouvelle stratégie de mise en œuvre intégrée du cadre juridique de la Convention de Barcelone et de le faire en toute cohérence avec la Directive-cadre sur la stratégie marine (DCSMM) de l'Union européenne.

Fonction du Secrétariat de SAICM : faciliter le processus de mise en œuvre de SAICM²

L'adoption de l'Approche stratégique par la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques à Dubaï (Émirats arabes unis), le 6 février 2006, a été l'aboutissement d'un processus de consultations qui a fait intervenir des représentants de gouvernements, d'organisations intergouvernementales et de la société civile provenant de tous les secteurs compétents, notamment l'agriculture, l'environnement, la santé, l'industrie et le travail.

L'Approche stratégique fournit un cadre politique permettant d'orienter les efforts en vue d'atteindre l'objectif fixé dans le Plan d'application de Johannesburg de faire en sorte que d'ici à 2020, les produits chimiques soient utilisés et produits de manière à ce que les effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé des êtres humains et sur l'environnement soient réduits au minimum. Elle reconnaît l'apport indispensable des produits chimiques dans les sociétés et économies modernes tout en considérant par ailleurs la menace qu'ils pourraient faire peser sur le développement durable si leur gestion n'est pas assurée de manière rationnelle.

Sources: 1 (PNUE, 2012a, p. 1); 2 (SAICM, 2007, p. 5); traductions de l'anglais par l'auteure.

Ces deux descriptions de projets sont structurées de la même manière, ce qui met en évidence leur appartenance au PNUE. Dans les deux cas, on justifie pourquoi il y eut un changement du modèle de contrôle, quel est le but de ce nouveau modèle et quelles sont ses implications. Dans les deux cas, l'adoption du modèle requiert l'adoption d'une vision globale et la participation de plusieurs parties prenantes. De plus, dans leurs textes officiels, on souligne l'importance de créer des synergies entre différents instruments internationaux. Le PNUE, dans les deux cas, se décrit tel un catalyseur de changement dans le cadre de ces modèles de contrôle en phase de renouvellement constitués de dispositifs de contrôle formels et informels. Ces dispositifs sont utilisés pour supporter la mise en œuvre des deux projets. Par exemple, au sein d'ECAP-MED on s'intéresse à la mise en œuvre d'actions cohérentes pour la gestion des systèmes socio-écologiques au niveau national tandis qu'au sein de SAICM on s'intéresse à la mise en œuvre d'actions cohérentes pour la gestion rationnelle des produits chimiques au niveau national par le biais de la création de cadres de collaboration tels que des partenariats.

Chacun des deux projets que nous avons étudiés comprend des objectifs généraux et des objectifs plus spécifiques répartis en différentes catégories.

Tableau 4.5 : Objectifs détaillés d'ECAP-MED et SAICM⁴⁶

ECAP-MED SAICM 2 catégories d'objectifs 5 catégories d'objectifs Objectifs écologiques Réduction des risques Réduire au minimum les risques posés pour la santé, y compris sur les lieux de travail et La diversité biologique est conservée ou reval'environ-nement, par les produits chimiques lorisée tout au long de leur cycle de vie Les espèces non indigènes introduites par les Connaissances et information activités humaines se situent à des niveaux qui Faire en sorte que les connaissances et inforn'exercent pas d'effets dommageables sur les mations sur les produits chimiques et la gesécosystèmes tion des produits chimiques soient suffisantes pour aider à l'évaluation adéquate et à la gestion en toute sécurité de ces produits tout au Les contaminants n'ont pas d'impacts signifilong de leur cycle de vie catifs sur les écosystèmes marins et côtiers et sur la santé humaine Gouvernance Parvenir à une gestion rationnelle des produits L'eutrophisation due aux activités humaines chimiques tout au long de leur cycle de vie en est évitée s'appuyant selon ce qui est requis par les mécanismes nationaux, régionaux et internationaux appropriés qui soient multisectoriels, Objectifs opérationnels englobants, efficaces, opérants, transparents, cohérents et inclusifs et qui assurent le respect des principes de responsabilité, en tenant La répartition des espèces est conservée compte de la situation et des besoins des pays, en particulier des pays en développement et des pays à économie en transition Les concentrations de contaminants prioritaires se situent dans des limites acceptables et n'augmentent pas Renforcement Renforcer les capacités de gestion rationnelle des produits chimiques tout au long de leur Les impacts des espèces non indigènes sur les cycle de vie dans tous les pays, en particulier écosystèmes sont limités dans les pays en développement et les pays en économie en transition Les apports d'origine anthropique d'éléments nutritifs dans le milieu marin n'entraînent pas Trafic illicite de phénomènes d'eutrophisation

 $Source: PNUE, 2012a \ ; traduction \ de \ l'auteure.$

Prévenir le trafic international illicite de subs-

tances chimiques toxiques et dangereuses Source: SAICM, 2007; traduction de l'auteure.

⁴⁶ Nous ne présentons pas tous les objectifs, l'objectif ici est de démontrer que de nombreux objectifs créateurs de sens ont été créés et que ces derniers reflètent des valeurs et la direction du changement portée par le PNUE.

Dans les deux cas étudiés, une longue liste d'objectifs très détaillée a été créée. Pour évaluer la performance des projets par rapport à ces objectifs, des outils de contrôle sont utilisés tels que des indicateurs et cibles qui sont pour la plupart qualitatifs (outils d'écocontrôle). ECAP-MED ne définit pas les concepts d'« objectifs environnementaux » et d'« objectifs opérationnels » qui semblent très similaires. Cependant, un de ses centres d'activités, IFRE-MER (2012) explique que les objectifs environnementaux se rapportent à des caractéristiques du milieu marin (composantes de l'écosystème) ou à des pressions environnementales tandis que les objectifs opérationnels sont liés à des moyens d'actions (mesures) qui ont pour but de faciliter la réalisation des objectifs environnementaux. Dans les documents d'ECAP-MED, ces deux types d'objectifs ne sont pas distinguables, ce qui crée de la confusion. Il en va de même pour le projet SAICM dans le cadre duquel très peu d'explications sont fournies quant au choix de regrouper les objectifs en catégories. La seule explication que nous avons trouvée est issue du site officiel de SAICM où l'on explique que c'est lors de l'adoption de la Déclaration de Dubaï en 2006 qui donna naissance à SAICM, qu'on décida de catégoriser les objectifs du projet en cinq thèmes qui sont opérationnalisés dans le plan d'action de SAICM sous la forme d'activités concrètes. Les objectifs de SAICM sont donc répartis en domaines d'activités spécifiques. Si l'on regarde la Déclaration de Dubaï (SAICM, 2007), ces domaines semblent avoir été déterminés en fonction des principaux problèmes liés à la gestion des produits chimiques et déchets au niveau mondial. Ainsi, SAICM est structuré selon les thématiques de management des risques. Cette approche intégrée vise à repérer des risques pouvant menacer l'atteinte des objectifs d'une organisation et à les catégoriser comme celle-ci mène ses activités dans un environnement de plus en plus incertain dont les risques sont plus diversifiés (Ebondo Wa Mandzila et Zéghal, 2009). Rappelons que les moyens d'action demeurent entre les mains des pays membres. Le PNUE ne fait que les soutenir et les guider vers l'adoption de pratiques plus durables (gestion rationnelle des produits chimiques dans le cas ci-présent) à l'échelle nationale. La dimension de la domination (pouvoir de faire) est donc limitée.

2.3.2 La planification stratégique du PNUE

Au sein de l'ONU, la planification stratégique serait clé dans la convergence des buts et objectifs. Le Corps commun d'inspection de l'ONU (2012, p. 9) indique que « si les organismes d'aide ne redéfinissent pas leurs priorités stratégiques en fonction les uns des autres, le risque d'un chevauchement de mandats et d'un gaspillage dans l'utilisation des fonds et de l'expertise disponible ira en s'accroissant », d'où l'intérêt d'une planification stratégique à

l'échelle du système. Dans le contexte onusien, la planification stratégique signifierait : « le processus par lequel une organisation définit ses objectifs à moyen et long terme ainsi que les plans des ressources nécessaires pour les atteindre » (Inomata, 2012, p. 2). La planification stratégique au sein de l'ONU s'articulerait autour de trois principales questions dont la troisième met clairement en évidence son caractère systémique :

- La portée du plan stratégique (échelle géographique);
- La nature du plan stratégique (à usage interne ou externe) ;
- La planification, le suivi et l'évaluation (repérage de mandats obsolètes et identification de mandats émergents).

La planification stratégique n'est pas une pratique standardisée à l'échelle du système onusien. Il en existe trois types : T1 – le modèle « ONU uniquement », T2 - Modèle hybride, T3 – « Plans institutionnels indépendants ». Le cadre stratégique plan-programme de l'ONU (T1)⁴⁷ est le principal document de planification à l'échelle du système, un plan sur lequel doivent se fonder les autres entités onusiennes. Le plan-programme de l'ONU est divisé en 27 programmes qui sont ensuite eux-mêmes divisés en sous-programmes toujours selon le principe de l'entonnoir. Les descriptions de ces programmes sont rédigées par les entités du Secrétariat. L'allocation des ressources du cadre stratégique de l'ONU est un processus collectif interne (entre tous les directeurs des différents programmes de l'ONU) long et fastidieux bien qu'il s'avère essentiel pour accroître la cohérence au sein de l'ONU. Le budget comme nous le verrons plus loin lorsque nous aborderons la question de la budgétisation, doit être adopté par l'AG. En plus de ce mécanisme de contrôle formel, le Corps commun d'inspection de l'ONU a noté l'émergence d'un mécanisme informel contribuant à la convergence des buts et objectifs au sein de l'ONU. Il s'agit d'un réseau informel d'échange de bonnes pratiques entre une trentaine d'entités.

La planification stratégique au sein de l'ONU serait constituée de quatre principales phases semblables aux trois processus de contrôle de Bouquin (1994): 1) planification des programmes, 2) budgétisation, 3) exécution et suivi, 4) évaluation. D'autres outils de contrôle sont également utilisés par les dirigeants de différentes entités du Secrétariat. Par exemple au sein du PNUE, les dirigeants utilisent l'alignement stratégique. Nous avons participé à des activités d'alignement stratégique au sein du PNUE dans le cadre desquelles les dirigeants recueillirent les propositions de visions des parties prenantes dont ils se servent pour l'élaboration de la stratégie à venir. Par exemple, il y eut un atelier organisé à Genève le 5

⁴⁷ Ce document comprend le budget de l'ONU.

février 2015 lors duquel les participants ont tenu des discussions à propos du futur du PNUE et ont proposé des idées de vision stratégique du PNUE d'ici 2030. Il y eut une réunion semblable au sein d'ECAP-MED dans le cadre du 40^e anniversaire du Programme des mers régionales à Athènes du 29 septembre au 1^{er} octobre 2014 à l'occasion de laquelle ont été proposées des idées de visions du Programme pour les dix prochaines années par les participants (scientifiques, représentants du gouvernement et d'ONG, membres du PNUE du siège à Nairobi et tous les membres du PNUE/PAM à Athènes en Grèce). C'est ce qu'on appelle en science de gestion de la prospective, un début d'alignement stratégique. La prospective est un outil d'aide à la décision utilisé au sein de grandes organisations qui doivent réaliser des activités complexes au sein d'un environnement incertain (Mérindol, 2008).

Pour opérationnaliser la stratégie du PNUE, des programmes de travail sont élaborés pour chacun des sous-programmes du PNUE (voir Annexe VII). Dans le cadre de ceux-ci sont développés des documents de projets. Puis, dans ces documents officiels sont décrites les principales activités qui seront mises en œuvre dans le cadre du projet (Tableau 4.6) en fonction d'un calendrier précis. Pour accomplir ces activités, sont embauchés des fonctionnaires dont les plans de travail doivent en théorie être en phase avec les objectifs à réaliser dans le cadre de ces projets.

Nous avons observé en pratique deux problèmes qui nuisent à la formalisation stratégique au sein du PNUE : la rhétorique floue de l'ONU et les comportements des acteurs. Au sein d'ECAP-MED, nous avons observé un manque de clarté dans sa définition. Il serait à la fois un processus, une approche, une stratégie et un projet, comme nous l'avons déjà évoqué. Ce manque de rigueur peut mener à différentes interprétations de la part des parties prenantes et peut affecter la convergence des buts et objectifs. De plus, l'ONU ne définit pas le concept d'« approche stratégique ». Il semblerait qu'il s'agisse d'un terme « tampon » défini volontairement de manière vague à des fins de consensus comme de nombreux autres termes de la rhétorique onusienne. Il en va de même pour SAICM qui est à la fois un projet, un cadre politique et une approche stratégique. Le Corps commun d'inspection (2012) appelle justement à une reformulation terminologique de certains termes pour s'assurer que les terminologies sont communes à l'ensemble du système onusien. Mais en l'absence de règles relatives à la planification stratégique, la formalisation de la stratégie au sein de l'ONU demeure un processus connu seulement par un nombre limité d'acteurs, ce qui marque un écart entre la dimension de la signification et celles de la domination et de la légitimation. Malgré les différences existantes dans la planification stratégique de différentes entités onusienne, le Corps commun d'inspection a identifié des points communs (2012, pp. 30-31) :

- Les plans stratégiques sont des outils servant à traduire les mandats en stratégies et en mesures facilitant leur mise en œuvre;
- Les plans stratégiques ne sont pas statiques mais plutôt dynamiques ;
- Les plans stratégiques sont des outils de référence permettant aux dirigeants de mesurer les résultats;
- Les plans stratégiques ont un rôle important dans l'articulation de la gouvernance externe et interne de l'ONU;
- Les plans stratégiques permettent de mobiliser des ressources ;
- Les plans stratégiques permettent de repérer les chevauchements et les synergies dans la production de résultats.

Enfin, au sein de l'ONU, la planification stratégique implique des coûts de transaction en termes de personnel, réunions, publications et traductions de documents.

En résumé, de la planification stratégique de l'ONU (macro) découle la stratégie du PNUE (méso) à partir de laquelle seront planifiés des projets du PNUE (micro). Cette articulation des trois niveaux d'organisation dans le cadre de la planification stratégique devrait en théorie assurer une articulation cohérente de la gouvernance externe et du gouvernement interne du PNUE. Ci-après est présentée de manière plus détaillée comment la stratégie du PNUE est formalisée du niveau méso à micro.

Tableau 4.6 : Planification et formalisation stratégique des deux approches

| Formalisation stratégique au sein du PNUE | ECAP | SAICM |
|--|---|--|
| Programmes de travail | Programme de travail du PNUE Programme de travail du PNUE/PAM Document de projet d'ECAP-MED | Programme de travail du PNUE Documents officiels de SAICM |
| Niveau de diffusion de l'approche stratégique | À l'interne et à l'externe au niveau régional | À l'interne et à l'externe au niveau international |
| Depuis quand | 2008 | 2006 |
| Unités impliquées dans l'approche stratégique | Direction, gestionnaire, toutes les parties prenantes externes | Direction, gestionnaire, toutes les parties prenantes externes |

La formalisation stratégique par apprentissage ne signifie pas uniquement la mise en œuvre d'outils de contrôle, mais également la connaissance et l'intégration de la part des acteurs de la stratégie et de ces outils de contrôle par réflexivité; une démarche variable entre individus. Cet examen n'est que rarement fait consciemment de la part des acteurs, il se pro-

duit plutôt de manière inconsciente puisqu'il n'y a pas de processus formalisé de réflexivité mis en place au sein de l'ONU. Le seul outil utilisé est l'évaluation de leur performance.

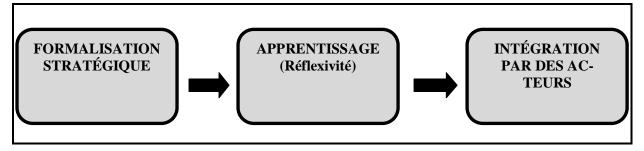


Figure 4.4 : Processus d'apprentissage de la formalisation stratégique

Au sein des deux projets mais plus particulièrement au sein d'ECAP-MED est utilisé un nouveau dispositif de contrôle dans le cadre de la formalisation stratégique qui permet de maîtriser l'incertitude : l'apprentissage par l'expérience. Il s'agit d'un processus de contrôle itératif qui s'avère utile pour ECAP-MED comme ce projet est nouveau et n'a pas de précédent sur lequel il peut se fonder. Au sein d'ECAP-MED, l'apprentissage par l'expérience a engendré un plus grand engagement des parties prenantes et de tous les membres de l'équipe du projet. Les principales actions (dispositifs) identifiées ayant favorisé l'engagement autant des employés internes qu'entre parties prenantes à l'externe sont les suivantes :

Tableau 4.7 : Les dispositifs de cohésion sociale externes et internes d'ECAP-MED

| INTERNE | EXTERNE | | | |
|--|--|--|--|--|
| Développement d'une formation pour conscientiser le plus d'acteurs possible (ex. le cours en ligne du PNUE [UNEP EAST MOOC]) | | | | |
| Organisation d'autres activités de conscientisation et de cohésion sociale (jogging, visite de sites, etc.) | | | | |
| Discussions formelles et informelles récurrentes sur la question entre membres de l'équipe | Organisation de groupes d'experts informels en ligne | | | |

Au sein d'ECAP-MED, nous avons observé l'existence de pratiques sociales qui peuvent paraître anecdotiques mais qui contribue à la construction d'une plus grande cohésion sociale au sein des membres de l'équipe. Par exemple, la plupart des membres de l'équipe déjeunent ensemble à la cuisine du bureau ou lorsqu'un des membres de l'équipe part en mission, il rapporte des confiseries traditionnelles pour ses collègues. Ces courtoisies informelles accroissent la cohésion sociale entre les membres de l'équipe.

Au sein de SAICM, nous avons remarqué que de le dispositif de l'apprentissage par l'expérience est également utilisé. Par exemple, de nombreux travaux développés par SAICM (guides d'orientation, développement de nouveaux programmes, etc.) sont basés sur

l'apprentissage par l'expérience mais nous avons remarqué une plus faible cohésion sociale entre les acteurs de l'équipe de SAICM :

- Comportements déviants de la part de certains des membres de l'équipe lors de l'organisation de réunions ou conférences internationales (ex. non-respect des rôles et responsabilités);
- Critique des pratiques internes lors du partage d'information informel.

Nous avons observé au sein de SAICM l'existence d'une interdépendance entre les membres de l'équipe risquant d'affecter la formalisation stratégique. Les acteurs ne peuvent accomplir leur mandat sans le soutien des autres membres de l'équipe avec ces derniers parce que leur savoir et leurs compétences sont très hétérogènes. Au sein de SAICM, en raison de cette interdépendance, s'est développée une pratique sociale informelle. Elle consiste à créer des relations bilatérales entre différents membres de l'équipe qui, durant les heures de travail, se rencontrent pour d'une part exprimer leur désaccord face aux actions qui leur sont demandées ou face aux actions d'autres membres de l'équipe, sans exprimer ces désaccords à leur hiérarchie. Cette pratique sociale a été dénoncée par (SD2-2) lors d'une réunion à Genève en 2015. L'intégration de la stratégie par les membres de chaque équipe, source de cohérence, est donc bien impactée par la nature des mécanismes de cohésion mis en œuvre ou non. Enfin, la présence de ces pratiques (processus de contrôle) informels peut entraver la convergence des buts et objectifs au sein du PNUE comme nous l'avons observé en pratique au sein de SAICM.

Pour résumer, si l'on se réfère aux leviers de contrôle de Simon (1995), bien que le contrôle diagnostic règne toujours à la fois au sein de SAICM et d'ECAP-MED, on remarque des changements progressifs grâce à l'utilisation de modes de contrôle plus interactifs ; une progression plus notable au sein d'ECAP-MED que de SAICM. Le levier des délimitations plus communément appelé « garde-fou » (dimension de la légitimation) tel que nous l'avons vu jusqu'à présent, n'est que partiellement mis en œuvre en l'absence de systèmes de sanctions/récompense tandis que le levier des croyances (en fonction des valeurs promulguées par l'ONU) est difficilement évaluable dans un projet de recherche scientifique comme le nôtre. Il impliquerait la qualification des actions des acteurs en tant que « bon » ou « mauvais » et notre analyse ne consiste pas à critiquer les actions des acteurs au sein du PNUE mais plutôt de mieux comprendre le pilotage de ses projets.

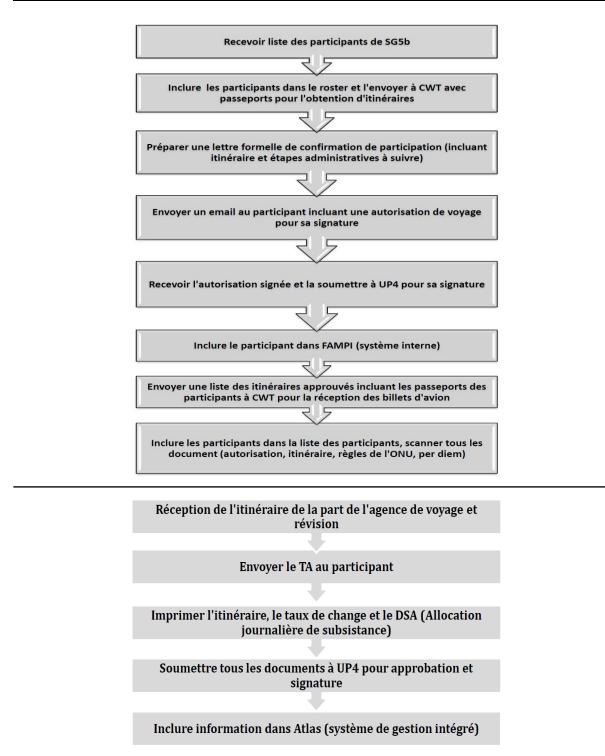
2.3.3 La structure de contrôle développée au sein d'ECAP-MED et de SAICM et sa signification

Les structures de contrôle des deux projets comportent certains points communs. Leur structure de contrôle est fondée sur une structure wébérienne mais qui se modernise progressivement à des niveaux variables entre SAICM et ECAP-MED. Les principaux traits de cette structure wébérienne sont le recours aux contractuels et la hiérarchisation.

2.3.3.1 Le recours aux contractuels et le sens de la hiérarchie

Il existe une tendance au sein de SAICM de recruter plus de consultants que d'employés permanents, ce qui provoque un important *turnover*. Ces consultants ne bénéficient pas des mêmes avantages sociaux que les employés permanents, ce qui génère de la frustration chez les consultants qui souhaitent, pour la plupart, obtenir un emploi permanent (SC1-1, SC2-1, SC3-1, SC4-1, SC5-1, SC6-1, SC7-1, SC8-1). Par exemple, au début du mois de décembre 2015 eut lieu une fête de Noël à la branche des produits chimiques à Genève lors de laquelle (SC7-1) nous a exprimé son désir d'obtenir un emploi permanent et affirma : « les emplois permanents se font rarissimes et la compétition ne cesse de s'accroître pour l'obtention d'un emploi au sein des Nations Unies ».

Outre l'absence de bénéfices sociaux, les consultants ont souvent une charge de travail supérieure à celle des employés permanents en raison de l'absence d'un mécanisme de contrôle de la charge de travail des consultants selon des entretiens à l'interne et nos observations sur le terrain. Par exemple, SUC6 a occupé un poste nouveau qui consistait à gérer un projet dans le cadre de l'organisation d'ICCM4 par le PNUE. En raison du déploiement d'Umoja comprenant une période de blackout (inactivité des systèmes de gestion) de mai à juin 2015, le PNUE n'avait pas la capacité administrative pour organiser la conférence. Il a eu recours aux services d'UNOPS. Ce dernier ne fait pas partie du Secrétariat des Nations Unies et où, par conséquent, certaines règles administratives sont différentes de celles du PNUE, ce qui complexifia la coordination interagences. Les tâches additionnelles requises pour harmoniser les pratiques dans le cadre de cette coopération interagences n'étaient pas inscrites dans sa description d'emploi. Occupant un poste unique c'est-à-dire sans précédent (voir Annexe VI pour les termes de référence), SUC6 commença par opérationnaliser et formaliser les tâches à accomplir. La complétion de ces processus prenait en moyenne 3 à 4 jours ouvrables en raison des va-et-vient entre acteurs (point-focal, participant, UP4, etc.) et des besoins d'approbations à différentes étapes du processus.



(Source: Documents internes)

Figures 4.5 & 4.6: Processus de gestion de SAICM dans le cadre d'ICCM4

Chaque étape présentée ci-dessus devait être accomplie par SUC6 pour chacun des participants financés à la conférence (250 participants) et SUC6 disposait d'un délai d'un mois pour finaliser tous les arrangements de voyage des participants. (UG5-1) nous informa que ce mandat requerrait en moyenne 2 à 3 employés à temps plein. (SD1-1) expliqua à SUC6 que « la préparation d'une conférence internationale requerrait indéniablement plusieurs heures

supplémentaires pour tout le monde ». C'est dans le cadre de ce genre d'événements que les consultants ont l'opportunité de « faire leur preuve » pour de potentiels emplois permanents. Conformément à la théorie du contrat psychologique, l'employé et l'employeur ont chacun des attentes non-exprimées. Ces attentes sont souvent asymétriques.

Dans le cas ci-présent, le consultant accepte des conditions de travail inférieures à celles d'un employé permanent car il espère obtenir un poste permanent. Les employeurs, de leur côté, veulent éviter les procédures bureaucratiques onusiennes lourdes et les procédures d'embauche des consultants leur offrent plus de souplesse. Ce recours aux contractuels utilisé de manière excessive met en évidence le manque de planification et d'anticipation des besoins en personnel du PNUE. Au chapitre 3, nous avons vu qu'un Directeur a la responsabilité d'anticiper les besoins en termes de personnel et de formation à long terme, ce qui est rarement le cas en pratique (SG5a-1). Les dirigeants se fondent sur la possibilité d'embaucher des consultants au besoin, une main d'œuvre « bon marché », souple et qui comporte moins de risques pour l'Organisation en cas de sous-performance. Cependant, ce manque d'équité peut affecter la qualité du travail des consultants ainsi que l'efficacité du PNUE dans le cadre de sa gouvernance externe. Par exemple, en 2015 au sein de SAICM, (SC2) a été affecté par ces conditions inéquitables. Les règles internes du PNUE limitent la durée d'embauche des consultants à deux années consécutives maximum.

À l'issue de son contrat, ce dernier espérait « travailler en tant qu'employé permanent pour SAICM » mais aucune possibilité d'emploi ne lui a été proposée, ce qui a entraîné une perte de motivation qui s'est reflété dans sa performance selon son superviseur (SP3a-1). SC2 était en charge de gérer les projets mis en œuvre dans le cadre du Programme de démarrage rapide de SAICM. Son manque de productivité et de diligence a affecté la mise en œuvre des projets qu'il gérait ainsi que la capacité du PNUE à remplir ses fonctions. Ce *turnover* a entraîné une perte de mémoire institutionnelle et un manque de rigueur dans le suivi auprès de responsables de projets sur le terrain. (SD1-1) a déclaré : « SC2 était un employé fantastique que nous aimerions garder et nous sommes très tristes de le voir quitter l'Organisation ». Un cas similaire s'est produit au printemps 2015 (SC9) et l'employé a été transféré au siège de la division à Paris, ce qui démontre que les dirigeants bénéficient de souplesse dans l'application des règles.

Au sein du PNUE/PAM dans le cadre du projet ECAP-MED, il existe une tendance à engager des consultants et à leur offrir des contrats de courte durée sans avantages sociaux. En 2014, (EC3-1) en charge de projets dans l'Est de la Méditerranée, nous a expliqué que son contrat avait été volontairement émis pour une période de courte durée qui n'était pas en

phase avec le temps requis pour accomplir les tâches qui lui étaient assignées. Un contrat de courte durée minimise les responsabilités de l'Organisation envers l'employé. En outre, (EC3-1) aspirait à obtenir un emploi permanent et avait candidaté pour un poste de catégorie P3, un poste convoité par d'autres membres du PNUE/PAM. EC3 aurait été exclu volontairement des réunions d'équipe; une tactique de dissuasion directement liée à un sentiment d'insécurité d'emploi (Lawrence et Kacmar, 2017). Comme aucun commentaire n'a été porté à l'égard de la productivité du travail d'EC3, nous ne savons pas si ces conditions de travail ont affecté sa performance tout comme SC2 au sein de SAICM. Le bureau d'Athènes est de beaucoup plus petite taille en matière d'effectif que celui de Genève, mais il y a néanmoins dans les deux cas un important *turnover* et un recours aux contractuels qui est pourtant moindre à Athènes qu'à Genève selon nos observations.

En résumé, le recours aux contractuels au sein du PNUE suit une logique financière court-termiste alignée à un modèle de contrôle traditionnaliste. Ce qui affecte la productivité en interne selon de multiples acteurs autant au sein de SAICM et ECAP-MED (EG5a-1, EC3-1, SD1-1, SP3a-1, SC1-1, SG5a-1) ce serait les règles et procédures bureaucratiques lourdes de type wébérienne du PNUE et son financement fondé principalement sur des contributions volontaires soumettant le PNUE à un stress financier et à une insécurité d'emploi. Dépourvu d'un financement stable à long terme, les dirigeants et managers utilisent des méthodes comme le recours aux contractuels pour économiser des coûts. Comme nous l'avons vu en pratique, cette tendance vient diluer le sens initialement créé par l'ONU à savoir de privilégier le recrutement de consultants pour des tâches spécifiques qui exigent un savoir-faire technique que ne possèdent pas les fonctionnaires en poste et non pour suppléer aux tâches des permanents à moindre coût.

Nous avons remarqué, au sein des deux projets, que le contrôle se fonde sur la hiérarchie. La catégorie professionnelle d'un employé au sein de SAICM joue un rôle semblable à celui d'un statut social dans la société. Les communications sont plus verticales qu'horizontales. Certains dirigeants n'adressent pas ou très peu la parole à des employés de catégories « inférieures ». Au sein de SAICM, les communications entre les employés suivent cette logique hiérarchique qui peut nuire à la cohésion sociale. Par exemple, (SD1-2) ne communique presque pas avec les employés de catégorie (G) hormis SG5b (il s'agit de son adjoint administratif). Au sein d'ECAP-MED, bien que le pilotage de projet soit fondé sur des processus hiérarchiques propres à la structure onusienne, les communications sont plus horizontales que verticales. Le contrôle hiérarchique est plus présent au sein des processus de contrôle formels qu'informels.

2.3.3.2 Les indicateurs de performance, un outil de contrôle clé du PNUE

Les indicateurs de performance (ou de progrès) sont des outils de contrôle utilisés dans le cadre des projets ECAP-MED et SAICM. Ceux que nous avons observés sont principalement de nature qualitative. Rappelons que les indicateurs de performance constituent un outil de contrôle qui aide les dirigeants et managers de projets à prendre des décisions. Par définition, un indicateur de performance est « une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer les résultats » (Lorino, 2001, p. 5). Cet outil de contrôle permet au PNUE de mesurer sa performance. Il faut noter que la définition d'un indicateur varie en fonction du contexte. Par exemple, pour ECAP-MED, un indicateur c'est :

un outil d'évaluation scientifique qui consiste en un ou plusieurs paramètres choisi(s) pour représenter une certaine situation ou un certain aspect et simplifier une réalité complexe. Dans le contexte de l'application de l'EcAp, les indicateurs constituent des attributs spécifiques de chaque critère du BEE qui peut être mesuré pour rendre de tels critères opérationnels, ce qui permettra un changement conséquent dans l'attribut à suivre avec le temps (PNUE/PAM, 2015c, p. 6).

ECAP-MED a dressé une liste de plusieurs indicateurs de performance (Annexe VIII). Ces indicateurs sont liés à des objectifs opérationnels qui eux-mêmes sont liés à des objectifs écologiques. ECAP-MED a également développé des indicateurs communs (indicateurs d'écocontrôle) en vue de mesurer l'amélioration des conditions environnementales en Méditerranée suite à la mise en œuvre de l'approche écosystémique.

Un indicateur commun est un indicateur qui résume les données en une base simple, normalisée et transmissible, il est idéalement applicable dans tout le bassin méditerranéen, au moins au niveau des sous-régions, et est surveillé par toutes les parties contractantes. Un indicateur commun peut donner une indication du degré de menace ou de changement dans l'écosystème marin et peut fournir des informations précieuses aux décideurs. (PNUE/PAM, 2017b, p. 4)⁴⁸

Le projet ECAP-MED est mis en œuvre en synergie avec la mise en œuvre de la Directive-cadre de l'Union européenne « stratégie pour le milieu marin ». Pour mettre en synergie ces deux instruments juridiques, ECAP-MED a utilisé l'intercalibration, un dispositif de contrôle moderne. Ce processus s'est avéré une tâche complexe car elle implique l'harmonisation des démarches et des instruments internationaux. De plus, cette démarche doit se fonder sur

-

⁴⁸ Traduit de l'anglais par l'auteure.

la science et la compréhension du fonctionnement des écosystèmes marins. Le but de ce processus est d'harmoniser les résultats et non les moyens d'atteindre les résultats.

Dans les deux cas étudiés (voir figures 4.7 & 4.8) les indicateurs de performance servent à mesurer les résultats liés à la mise en œuvre des deux projets. L'opérationnalisation de ces indicateurs se fait selon un ordre précis. Au sein d'ECAP-MED nous avons assisté au développement et à l'adoption de ces indicateurs. Ces derniers ont été développés par un consultant (EC1) en collaboration avec EP3a. En outre, le PNUE/PAM a organisé trois réunions dans le cadre desquelles furent invités les points focaux ⁴⁹ du PNUE/PAM issus des pays membres et des CARs en plus d'autres parties prenantes provenant d'ONG. Nous avons assisté à l'une de ces réunions qui eut lieu à Athènes le 28 mai 2014. À cette occasion, certains points focaux des pays membres participaient de manière plus dynamique aux débats (ex : Espagne, Israël). Une fois que toutes les parties prenantes se sont entendues sur la nature des indicateurs, ces derniers ont été adoptés officiellement. Ces indicateurs, conformément à la stratégie globale du PNUE, ont été élaborés en fonction des cibles d'Aichi sur la biodiversité (PNUE, 2015a) appliquées à l'ensemble du système onusien (CBD, 2010). Ainsi, pour chaque axe stratégique du PNUE ont été liées les cibles d'Aichi sur la biodiversité.

-

⁴⁹ Un point focal au sein de l'ONU représente un individu qui est engagé formellement (il possède un contrat) et dont la tâche principale est de faire la liaison entre l'ONU et son gouvernement au niveau national. Il est chargé de faciliter la coordination des actions entre les niveaux supranational et national.

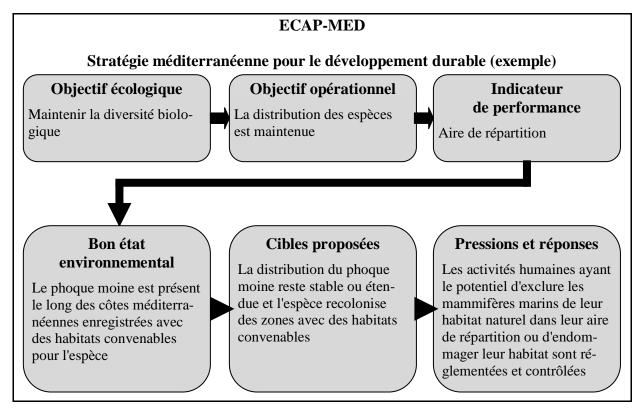


Figure 4.7: ECAP-MED – indicateurs de performance⁵⁰

Les indicateurs de performance de SAICM ont été développés dans le cadre de son plan d'action global. Contrairement à ECAP-MED, ce que l'on mesure, ce ne sont pas les progrès dans l'état de l'environnement grâce aux changements des pratiques humaines mais plutôt l'état des pratiques humaines en ce qui a trait à l'utilisation des produits chimiques et la gestion des déchets à travers notamment l'organisation d'activités qui exigent la coopération de plusieurs parties prenantes.

⁵⁰ Il faut noter qu'il y a plusieurs objectifs écologiques, objectifs opérationnels, indicateurs de performance, bons états écologiques, cibles, pressions et réponses. Il s'agit là d'un exemple.

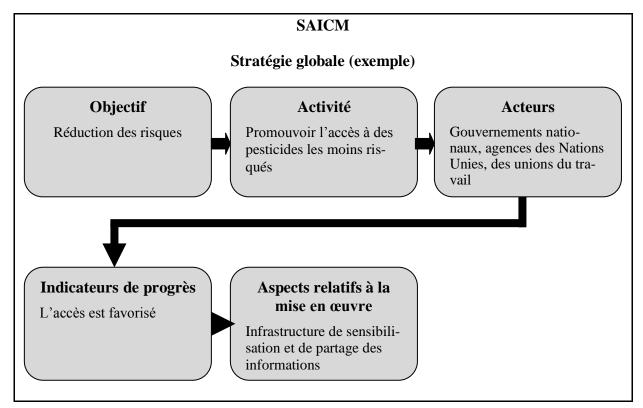


Figure 4.8: Indicateurs de performance - SAICM⁵¹

Finalement, ce que l'on remarque à travers ces deux figures, c'est que les objectifs d'ECAP-MED se concentrent autour de l'état de l'environnement en soi (l'environnement externe) alors que les objectifs de SAICM se concentrent sur les moyens pour rendre la gestion des produits chimiques plus rationnelle. Dans les deux cas, la structure de contrôle se fonde sur des outils de mesure de la performance. Tous deux ont intégré la devise suivante : « on ne gère bien que ce que l'on mesure » comme le rapportent Kuzsla, Berland et Sponem (2008). L'exemple des indicateurs de SAICM et d'ECAP-MED montre bien les différents sens créés par le PNUE à travers la notion de « performance » qui est véhiculée.

2.3.3.3 L'évaluation de la performance au sein du PNUE

Au niveau macro, des outils de contrôle interactifs sont utilisés afin de faire le suivi et d'évaluer le cadre stratégique de l'ONU. Le suivi s'effectue à partir d'un système intégré de suivi (SIS). Il s'agit d'un outil dynamique grâce auquel les entités onusiennes rendent compte de certaines informations comme le nombre d'ateliers organisés et le nombre de publications réalisées mais qui ne permet pas l'évaluation des impacts des activités des entités onusiennes

-

⁵¹ Il faut noter qu'il y a plusieurs objectifs, activités, acteurs, indicateurs de progrès et aspects relatif à la mise en œuvre. Il s'agit là d'un exemple.

d'un point de vue qualitatif (Inomata, 2012). Il s'agit d'indicateurs de moyens et non de résultats.

Trois organes onusiens sont chargés d'examiner l'efficacité de la mise en œuvre des programmes : le comité du programme et de la coordination, le bureau de contrôle interne ainsi que le Corps commun d'inspection des Nations Unies. Le comité du programme et de la coordination agit en tant qu'organe subsidiaire du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale pour la planification, la programmation et la coordination (2017f). Cet organe examine les entités onusiennes et peut donner des directives au Secrétariat des Nations Unies ou formuler des recommandations touchant leurs programmes de travail. Le bureau de contrôle interne agit sur trois volets : accroître l'efficacité opérationnelle (audits internes), renforcer l'impact des programmes (évaluations), protéger l'intégrité de l'ONU (investigations) (ONU, 2017r). Le Corps commun d'inspection est « le seul organe de contrôle extérieur indépendant du système des Nations Unies à être mandaté pour conduire des évaluations, des inspections et des enquêtes à l'échelle du système » (ONU, 2017p).

Le bureau du contrôle interne (ONU, 2016b) a produit une analyse sur l'application par le PNUE des recommandations faites par le comité du programme et de la coordination en 2013. Le comité avait entre autres recommandé au PNUE de créer un mécanisme servant à recueillir les appréciations des partenaires. Aucun mécanisme n'a été appliqué par le PNUE en raison de l'important turnover. Le comité avait également recommandé au PNUE de créer une base de données pour faciliter le suivi des demandes d'assistance financière des pays membres, ce qui n'a pas non plus été appliqué en raison d'un manque de clarté dans la délégation des rôles et responsabilités. Il avait aussi recommandé au PNUE de renforcer sa présence au niveau régional conformément à l'initiative onusienne « l'Avenir que nous voulons » nécessitant une révision de sa structure hiérarchique. Le PNUE a procédé à des changements dans sa structure hiérarchique. Les directeurs régionaux relèvent à présent du directeur exécutif adjoint du PNUE. Ces changements ont été soutenus financièrement par le budget ordinaire de l'ONU. Le comité recommanda au PNUE d'établir des critères clairs pour l'allocation de ses ressources. Suite à la décision de l'AG de 2006 (RES/60/257), le PNUE aurait développé une nouvelle méthode de budgétisation axée sur les résultats mais les ressources sont toujours allouées à la discrétion des directeurs de division. Enfin, le comité recommanda au PNUE de clarifier le rôle des coordonnateurs de sous-programmes (D1), ce qui aurait été appliqué et aurait contribué à une meilleure coordination institutionnelle.

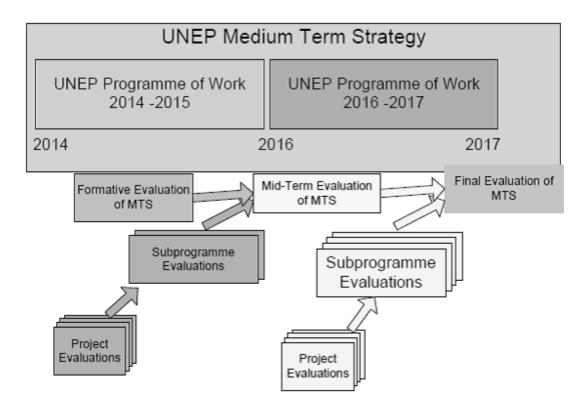
Au niveau méso, plusieurs évaluations sont conduites par des organes externes et internes de l'ONU comme le démontre le Tableau 4.8

Tableau 4.8 : Diverses évaluations de la performance du PNUE conduites par des acteurs internes et externes

| Type of review | Objective | | |
|----------------------------------|--|--|--|
| UNEP Internal | Task team reviewing programme delivery | | |
| | Task team reviewing partnerships | | |
| | Six-monthly programme performance reviews | | |
| UNEP internal – Evaluation | · Evaluation of the design of the medium-term strategy and programme | | |
| Office | of work, medium-term strategy mid-term evaluation | | |
| UNEP Internal | Review of the needs and potential of the UNEP regional offices | | |
| United Nations Evaluation | Evaluation of the effectiveness of the evaluation function of UNEP | | |
| Group | | | |
| United Nations Secretariat: OIOS | Inspection of UNEP monitoring and evaluation | | |
| | Audit of UNEP delivery via partnerships | | |
| | Review of the relevance, efficiency and effectiveness of UNEP | | |
| United Nations Board of | Performance audit of UNEP | | |
| Auditors | | | |
| External: MOPAN | Review of the organizational effectiveness of UNEP | | |
| External: Australia | Review of multilateral aid effectiveness | | |
| External: UK (Dept. for | Review of multilateral aid effectiveness | | |
| International Development) | | | |

(PNUE, 2015a)

À l'interne, le processus d'évaluation de la stratégie du PNUE et des projets suit le principe de l'entonnoir comme le montre la figure suivante (Figure 4.9).

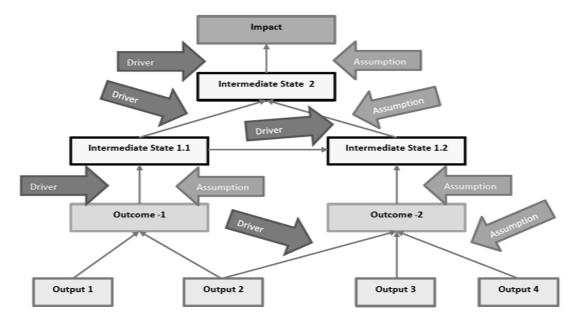


Source: (PNUE, 2012c)

Figure 4.9 : L'évaluation de la performance au sein du PNUE

L'évaluation de la performance est un outil de contrôle clé au sein du PNUE. Il l'est aussi pour évaluer les résultats sur le plan national des projets mis en œuvre. Les évaluations des programmes de travail du PNUE se font en fonction des évaluations des sousprogrammes et des projets qui sont mis en œuvre. Dans la stratégie 2014-2017 (PNUE, 2015a) est évoqué le fait que l'évaluation se concrétise par le biais de l'évaluation de la performance de ses sous-programmes et de ses projets. Le PNUE fait référence à une « évaluation formative » qui évalue les liens de causalité, c'est-à-dire qui évalue si les projets sont en phase avec les résultats escomptés. Il se fonde donc sur des processus d'apprentissage pour améliorer son efficacité. Dans la stratégie 2018-2021 (PNUE, 2016a), le PNUE focalise son attention sur l'apprentissage par l'expérience. Contrairement aux stratégies antérieures, dans celle-ci, il envisage de développer une « méta-évaluation » (fondée sur une vision holistique) du progrès de la mise en œuvre de la stratégie sous la forme d'un rapport de synthèse biennal.

Au niveau micro, pour évaluer les projets mis en œuvre et mesurer les résultats au niveau national, le PNUE utilise « la théorie du changement ». Le PNUE crée différents diagrammes de changement sur la base de cette théorie (Figure 4.10) qu'il adapte au contexte de chaque projet.



Source: PNUE (2016c)

Figure 4.10 : Exemple de diagramme de la théorie du changement du PNUE

Le PNUE utilise la théorie du changement comme méthode pour évaluer l'efficacité de ses actions décidées au niveau national dans le cadre des projets mis en œuvre. Cette théorie permet de mesurer l'évolution du changement à court et moyen terme à travers ce qu'il appelle des états intermédiaires. Elle permet donc de mesurer les résulats anticipés vs réels.

Cette théorie était initialement utilisée par l'ONU comme outils de planification stratégique et d'évaluation des opérations pour la paix. Elle était fondée sur le postulat : « si nous faisons ceci, nous obtiendrons cela » (OCDE, 2007). Cependant, l'ONU ne formule pas de définition claire de la théorie du changement, elle se réfugie sous l'expertise de ceux en charge de l'élaboration de projets/programmes ou de leur évaluation.

Le PNUE utilise cette théorie comme outil de contrôle afin de prendre en compte la variable de l'imprévisibilité, c'est-à-dire qu'elle prend en compte le fait qu'il existe des conditions qui sont au-delà du contrôle du projet lui-même. Cet outil de contrôle est dynamique et permet de mesurer le changement à travers le temps.

Pour évaluer les résultats au niveau national du QSP, (SD1-2) a engagé des consultants (SC4, SC5). Rappelons que ce programme a pour but de renforcer les capacités institutionnelles au niveau national pour permettre la mise en œuvre de SAICM. En raison de problèmes administratifs liés à la mise en œuvre d'*Umoja*, aucune visite sur le terrain n'a été effectuée. Les consultants ont uniquement recueilli les commentaires des parties prenantes par le moyen d'entretiens téléphoniques, par Skype ou en personne (lors d'ICCM4; certains gestionnaires de projets nationaux étaient présents) ainsi que grâce à des questionnaires qui ont été envoyés aux parties prenantes des différents projets mais aucune visite sur le terrain n'a été effectuée. Selon nos observations, ce manque de rigueur au niveau de l'évaluation des résultats de projets peut affecter ce que Giddens (1994) appelle la « garantie de fiabilité ». En l'absence de visite sur le terrain et compte tenu de la forte tendance des managers du PNUE à utiliser le contrôle par le positif, les risques de ne pas connaître et de communiquer aux parties prenantes les résultats réels des actions posées sont élevés. De plus, le PNUE risque de ne pas bénéficier des opportunités que revêt l'apprentissage par l'expérience, ce qui n'est pas en phase avec les stratégies du PNUE qui promeuvent le partage des leçons apprises, ce qui ressemble à l'une des pathologies de Barnett et Finnemore (1999) : l'isolement organisationnel. Pour SAICM, le reporting est donc une pratique ritualisée, ce qui comporte des risques plus élevés de déconnexion avec la réalité. Cette pratique est comparable (mais ici de manière mal maîtrisée) au contrôle garde-fou qui prend en charge les risques par un contrôle budgétaire strict (Simons, 1987) ou bien encore au contrôle diagnostic qui s'intéresse aux écarts de performance et dont le suivi est délégué aux comptables (Kuszla, 2005). Ainsi, l'évaluation dans le cas de SAICM, n'est que partiellement alignée à l'évaluation de la stratégie du PNUE, ce qui peut mener à des biais.

Comparativement à SAICM, ECAP-MED a mis sur pied un processus d'évaluation dynamique dans le cadre duquel interagissent régulièrement les pays membres. En 2014, durant notre expérience sur le terrain à Athènes, le PNUE/PAM éprouvait des difficultés de collaboration avec la Tunisie. (EC3-2) s'est rendu sur le terrain pour rencontrer les responsables au niveau national et pour les aider à trouver des pistes de solution aux problèmes rencontrés. Ces problèmes étaient liés à un manque de ressources financières. Pour régler ce problème propre à plusieurs pays de l'est de la Méditerranée, une deuxième phase de projet fut créée. ECAP-MED a mis au point suite à la Décision IG 22/7 (PNUE/PAM, 2016) des parties contractantes de la Convention de Barcelone le « Programme de surveillance et d'évaluation intégrées de la mer et des côtes méditerranéennes et Critères d'évaluation connexes ». Il s'agit d'un système de surveillance intégré servant à mesurer les résultats grâce à des indicateurs et des cibles. Ce programme est réparti en plusieurs phases et la première consiste à adapter les structures nationales pour que celles-ci soient en accord avec les principes du programme. Le programme est évalué tous les six ans et révisé en fonction des leçons tirées de sa mise en œuvre et des nouveaux développements scientifiques et politiques du contexte (PNUE/PAM, 2017e). Cet exemple met bien en évidence l'existence de boucles de rétroactions propre au modèle de contrôle en phase de modernisation du PNUE. Contrairement à SAICM, ECAP-MED est bien dans le pilotage et met en œuvre le contrôle interactif de Simon (1994) pour gérer l'incertitude lié à un environnement en constant changement nécessitant un renouvellement des pratiques.

L'évaluation de la performance chez SAICM et ECAP-MED est donc fondamentalement différente. L'évaluation de la performance de SAICM est alignée au modèle traditionnel de contrôle fonctionnaliste du PNUE, de plus parfois perverti quand il devient un simple exercice de forme ne garantissant pas la fiabilité ou même rituel, tandis qu'ECAP-MED se base sur le modèle de contrôle renouvelé du PNUE.

2.3.3.4 Le fonctionnement du PNUE à travers ses processus et activités

Il est possible de comprendre le fonctionnement du PNUE à travers ses processus et ses activités. Rappelons que par définition, un processus représente un ensemble d'actions ou d'activités interdépendantes dans le temps et dans l'espace quant à leurs coûts ou leurs conséquences et débouchant sur un résultat commun identifiable (Bouquin et Kuszla, 2014, p. 76). Ce processus s'appuie sur un ensemble de dispositifs interconnectés (fixation d'objectifs, suivi des actions, évaluation des actions mises en œuvre). Les principaux processus que nous avons identifiés sont les processus de mise en œuvre des deux projets (voir Tableau 4.9) qui sont fondés sur deux éléments : la gestion axée sur les résultats conformément au cadre stratégique de l'ONU (macro-méso) et la théorie du changement (méso-micro). Au sein du

PNUE, la gestion axée sur les résultats est présentée comme un principe au cœur des opérations du PNUE et une pierre angulaire de ses efforts pour démontrer les résultats de ses actions (PNUE, 2017g).

Tableau 4.9 : Processus et activités d'ECAP-MED et SAICM

Définition d'une vision écologique de la Méditerranée L'établissement de 11 éléments de base a été reconnu comme critique aux niveaux national et régional pour atteindre l'objectif

Fixer des objectifs stratégiques communs en Méditerranée

Processus et activités - ECAP

Identification d'une propriété écosystémique et évaluation de l'état et des pressions écologiques

Élaboration d'un ensemble d'objectifs écologiques correspondant à la Vision et aux objectifs stratégiques

Dérivation des objectifs opérationnels avec les indicateurs et les cibles incluant le développement du Programme de Surveillance et d'Évaluation Intégrées et des Critères d'Évaluation Connexes (IMAP)

Révision des programmes de surveillance existants pour l'évaluation continue et la mise à jour régulière des objectifs

Élaboration et évaluation de plans et de programmes d'action pertinents

Six domaines d'activité de base sont identifiés pour la mise en œuvre des objectifs énoncés dans la stratégie de politique globale :

Processus et activités – SAICM

- 1. Accroître la responsabilité des parties prenantes ;
- Renforcer les cadres légaux nationaux ;
- 3. Inclure la gestion durable des produits chimiques dans l'agenda du développement;
- 4. Accroître le partage d'information et les efforts au niveau de la réduction des risques ;
- 5. Promouvoir l'accès à l'information;
- 6. Analyser le progrès vers l'objectif 2020.

Pour chaque domaine d'activité principal sont présentées dans le Guide général de SAICM des actions. Par exemple : accroître, promouvoir et renforcer l'engagement des parties prenantes et renforcer l'engagement multisectoriel.

Source: extrait de (CAR/ASP, 2017; SAICM, 2015a)

Comme le démontre le tableau ci-dessus, ECAP-MED décrit de manière détaillée ses processus et activités qui sont axés sur la création de valeurs et de représentations communes. Dans le cas d'ECAP-MED, nous savons ce qui sera produit (programme, plan d'action, objectifs). Comparativement à ECAP-MED, pour SAICM, des verbes d'actions sont présentés et nous ne savons pas exactement ce qui sera produit à l'issue de ces actions bien que nous connaissions la finalité de SAICM (aboutir à une gestion rationnelle des produits chimiques au niveau mondial). Les activités de SAICM reflètent néanmoins le caractère multiniveaux de

cette approche. SAICM ne présente pas ce qui sera fait mais plutôt ce qui devrait être fait à différents niveaux. Cette confusion sémantique peut exercer un impact sur la mise en œuvre des projets de SAICM. Au sein de nos deux études de cas, le sens est donc construit différemment : il est construit autour d'activités spécifiques pour ECAP-MED et d'actions plus générales pour SAICM. Dans les deux cas étudiés, on voit que le modèle de contrôle se fonde sur le principe de l'apprentissage par l'expérience. Dans le cas d'ECAP-MED ce principe d'apprentissage se manifeste par la révision des programmes de surveillance et dans le cas de SAICM par le développement du guide général qui fut élaboré justement en réponse aux expériences vécues par les pays membres (les difficultés rencontrées) lors de la mise en œuvre de SAICM. Ce principe permet en théorie l'identification de potentiels problèmes et un réajustement du modèle de contrôle.

2.4 L'identification et la résolution de problèmes

L'identification et la résolution de problèmes au sein du PNUE se fondent sur l'apprentissage par l'expérience et suit une logique constructiviste (Roy, 1990, p. 19) : « admettre que, au fur et à mesure de la progression vers des éléments de solution d'un problème, certaines des données initiales peuvent cesser d'être pertinentes, d'autres surgissent, de nouvelles questions peuvent être substituées aux questions de départ (sans pour autant que le problème initial ait fondamentalement changé) ». Il y a deux types de problèmes que le PNUE prend en charge : 1) les problèmes environnementaux en soi et 2) les problèmes liés à la prise en charge de ces enjeux. Les problèmes environnementaux émergents ainsi que les problèmes de prise en charge sont identifiés lors des réunions/conférences/AG (ou ANUE). C'est sur la base des décisions prises lors de ces rassemblements que se fonde le PNUE pour adapter son modèle de contrôle. Contrairement aux modèles traditionnels du PNUE, l'identification et la résolution de problèmes dans le cadre des nouveaux modèles du PNUE ne sont pas des processus linéaires (c'est-à-dire formulés de la manière suivante : enjeux stratégiques \rightarrow leviers d'action \rightarrow plans d'action \rightarrow indicateurs), mais plutôt circulaires : enjeux stratégiques \rightarrow leviers d'action \rightarrow plans d'action \rightarrow indicateurs \rightarrow évaluation et ajustement (action corrective)), ce qui fait la relative « nouveauté » de ces modèles. L'élément constructiviste est perceptible dans la recherche par « essai-erreur » d'ECAP-MED et de SAICM (le concept n'est pas formalisé pour SAICM). Aujourd'hui, face aux enjeux environnementaux mondiaux, nous sommes aux limites du savoir car il s'agit de défis qui n'ont pas d'antécédents dans l'Histoire. La prise de décision se fait en présence d'information imparfaite : c'est-à-dire des essais dont les erreurs doivent être assumées par ceux-là mêmes qui les ont décidés (Maestre, 1978).

Cette démarche par essai-erreur était plus perceptible dans le cas d'ECAP-MED. Un des défis rencontrés lors de la mise en œuvre du projet était le manque d'harmonisation entre la Convention de Barcelone et la DCSMM de l'Union européenne. Certaines parties contractantes à la Convention de Barcelone ne font pas partie de l'Union européenne et les dispositions de ces deux instruments de droit diffèrent légèrement. La mise en œuvre de l'approche systémique requiert l'acquisition de représentations communes entre parties prenantes. Pour résoudre ce problème, ECAP-MED a utilisé trois outils de contrôle : des indicateurs communs (outil de contrôle moderne), des réunions (outil de contrôle traditionnel) et l'intercalibration (outil de contrôle moderne). ECAP-MED a créé ce qu'il appelle des représentations communes des problèmes. Pour ce faire, le projet s'est servi d'outils de contrôle comme des indicateurs communs afin que toutes les parties prenantes aient des représentations communes du problème et des solutions à ce problème, ce qui assure la convergence des buts et objectifs. Ces indicateurs, comme nous avons pu le constater lors de notre expérience sur le terrain, sont développés par des consultants qui possèdent une expertise ou des compétences particulières.

Les documents sont ensuite présentés aux parties prenantes lors des réunions internationales et une fois adoptées, ces décisions peuvent être mises en œuvre. D'autres outils peuvent être également utilisés pour synthétiser les informations et faciliter leur lecture (graphiques, diagrammes, tableaux, etc.). De plus, ECAP-MED a entrepris une démarche d'« intercalibration » pour la mise en œuvre de son Programme de surveillance et d'évaluation. Il s'agit d'un exercice visant à harmoniser la compréhension des « bon état écologique » entre États membres de la Convention de Barcelone et à veiller à ce que cette compréhension commune soit compatible avec les définitions d'autres instruments internationaux semblables. Comme on peut le constater, la résolution de problèmes dans le cadre d'ECAP-MED est faite de façon dynamique. À cette fin, sont déterminés des indicateurs pour mesurer la performance. En plus de ces indicateurs, sont développés des plans d'action spécifiques à certaines problématiques prises en charge dans le cadre de la mise en œuvre d'ECAP-MED et SAICM.

Tableau 4.10 : Plans d'action d'ECAP-MED et de SAICM

ECAP

Plans d'action pour la mise en œuvre d'actions propres à une problématique spécifique. Le système méditerranéen se base sur la Convention de Barcelone et de ses protocoles qui sont accompagnés de plans d'action relatifs à la pollution tellurique, les immersions, les situations critiques, les aires marines protégées, les activités off-shore.

Plans d'action pour mettre en place des programmes de surveillance

Plans d'action pour l'organisation de conférences internationales

Plans d'action pour permettre une plus grande synergie entre les différents programmes chargés de problématiques environnementales

Plans d'action pour permettre une plus grande égalité des genres à l'interne

Plan d'action pour moderniser les technologies ou encore pour intégrer un système de gestion intégré

SAICM

Plan d'action mondial contenant des activités en lien avec les cinq objectifs stratégiques. Il n'y a pas d'instrument de mesure de la performance spécifique, mais des entrevues et des sondages au niveau local peuvent être effectués.

Comme le démontre le tableau ci-dessus, les plans d'actions entre ECAP-MED et SAICM sont hétérogènes dans leur ambition bien que dans les deux cas, les plans d'action pour la mise en œuvre des projets ont comme finalité le changement des comportements des parties prenantes (ECAP-MED cherche à changer la relation que l'homme entretient avec l'environnement en Méditerranée et SAICM cherche à changer l'usage des produits chimiques). De plus, comme nous pouvons le constater, ECAP-MED a des plans d'action plus précis à l'interne que ceux de SAICM. La mise en œuvre d'ECAP-MED est donc faite de manière plus détaillée que pour SAICM qui présente dans son plan d'action global de nombreuses actions à entreprendre (des activités) mais qui sont décrites de manière beaucoup moins détaillée (le sens y est beaucoup plus vague). Comme le plan d'action de SAICM est beaucoup plus abstrait que ceux d'ECAP-MED, on comprend pourquoi le suivi des projets

est moins rigoureux. Enfin, si l'on regarde les plans d'action d'ECAP-MED, on remarque une légère hétérogénéité entre les plans d'action (de l'égalité des genres à la modernisation des technologies). Ces derniers démontrent clairement en revanche le caractère transversal du projet.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'ECAP-MED, des activités furent organisées autour de l'élaboration d'une analyse des écarts des mesures. EP3a en collaboration avec ESa, de mai à juin 2014, a analysé toutes les mesures existantes (plans d'action existants) pour déterminer s'ils étaient suffisants pour assurer une mise en œuvre d'ECAP-MED ou si des mesures supplémentaires étaient requises (PNUE/PAM, 2015a). Cette analyse a mis en lumière des failles dans les mesures existantes pour la mise en œuvre d'ECAP-MED comme par exemple l'insuffisance des efforts au niveau national dans la mise en œuvre du Protocole et plan d'action de la gestion intégrée des zones côtières. ECAP-MED a présenté son analyse des failles des mesures lors d'une réunion internationale qui eut lieu à Athènes les 9 et 10 octobre 2014. Suite à des recommandations, le document fut approuvé en mai 2015 lors d'une autre réunion entre les points focaux des aires spécialement protégées. Dans ce document sont présentées des solutions possibles pour combler ces failles (sensibilisation, support technique, renforcement des capacités et mise en œuvre de projets pilotes). Comme on peut le constater, il s'agit ici d'un mélange d'intentions et d'objectifs et on ne sait pas exactement de quelle manière ils seront concrétisés.

Un autre exemple démontrant le caractère itératif du processus de résolution de problème chez ECAP-MED est la création de la deuxième phase du projet. Lors de la première phase de mise en œuvre (ECAP-MED I), l'équipe de travail a constaté que les parties contractantes du sud de la Méditerranée éprouvaient des difficultés de mise en œuvre. Par conséquent, ECAP-MED a lancé une seconde phase du projet, ECAP-MED II (2015d), dans laquelle ont été trouvées des solutions pour régler les problèmes de mise en œuvre dans les pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Israël, Libye, Liban, Maroc, Tunisie) (PNUE/PAM, 2015d). De surcroît, afin d'assurer l'atteinte des résultats, une feuille de route (outil de contrôle moderne) a été créée pour sa mise en œuvre et des activités ont été proposées incluant l'établissement d'un cadre de coopération sous-régional et le renforcement de la mise en œuvre d'ECAP-MED grâce à une interface science-politique (outil de contrôle moderne qui consiste à intégrer les connaissances scientifique dans les décisions et l'élaboration de politiques) et à une meilleure gestion des données.

SAICM utilise aussi une logique d'essai-erreur dans sa mise en œuvre. Par exemple, étant donné les difficultés de mise en œuvre de l'approche au niveau national, un programme de démarrage rapide fut créé en 2006 lors de la création de SAICM mais ce n'était pas suffisant. Par conséquent, SAICM a créé un nouveau programme appelé le programme spécial qui a pour but de renforcer les capacités institutionnelles au niveau national. Le renforcement des capacités au niveau national dans le cadre de ce programme se fait par le développement, l'adoption et la surveillance de politiques, de cadres législatifs et de régulations ainsi que par l'accès à des moyens de financement permettant aux pays membres de mettre en œuvre plus efficacement le projet SAICM.

En conclusion de cette sous-section, nous avons identifié plusieurs éléments créateurs de sens. Nous avons vu que le sens créé dans le cadre de la stratégie du PNUE et de ses dispositifs de contrôle fait face à des risques d'illusion rendant dichotomique le contrôle théorique et le contrôle pratique. Cette divergence de sens (théorique et pratique) tel que le montre le tableau ci-dessous (Tableau 4.11), peut mener à une transformation non-désirée du système social (le PNUE).

Tableau 4.11 : Les écarts entre le sens créé et son application en pratique au sein du PNUE

| | Contrôle | CONTRÔLE EN APPLICATION | |
|---|--|--|---|
| CARACTÉRISTIQUES DU MO- DÈLE MODERNE DE CONTRÔLE | MACRO-MÉSO | MÉSO-MICRO | MÉSO-MICRO |
| Approche systémique | Cadre stratégique de l'ONU | Stratégie du PNUE | Important <i>turnover</i> entraîne une dilution du sens de la stratégie |
| Synergies | Initiative « Unis dans l'action » | Réforme structure hiérarchique du PNUE | Manque de délégation claire des rôles et responsabilités (absence d'un mécanisme de contrôle) |
| Collaboration multipartite | Universalité | Présentation stratégique régio- nale (coopération tech- nique)/Partenariats | Phénomène de la coopétition Manque de communication entre les parties prenantes |
| Mesure de la performance | Gestion axée sur les résultats | Gestion axée sur les résultats (gestion matricielle) | Absence d'un mécanisme de contrôle d'allocation des ressources |
| | Indicateurs de performance qualitatifs | Indicateurs de performance qualitatifs | Possible manque de clarté et de pré- cision des indicateurs de perfor- mance |
| Approche itérative (apprentissage par l'expérience) | Évaluation du cadre stratégique | Évaluation formative | Évaluation fondée sur le contrôle par le positif |
| Transversalité | Plan de Bali | Intégration des cibles Aichi Mise en œuvre de projets fondés sur une approche multisecto- rielle (ECAP-MED & SAICM) | Transversalité affectée par le manque de motivation des fonction- naires (acteurs de pilotage au niveau supranational) |

Section 2 Dimension de la domination

Selon Giddens (1987), la dimension de la domination mobilise deux types de ressources : des ressources d'autorité et des ressources d'allocation. Les nouveaux modèles de contrôle mis en œuvre ont modifié la répartition des ressources d'autorité au sein du PNUE, c'est ce que nous analyserons dans cette section.

2.1 Domination : L'autonomie des entités onusiennes et la dichotomie théorie - pratique

2.1.1 Relations hiérarchiques de pouvoir au niveau macro

Dans cette sous-section, nous nous intéressons aux relations hiérarchiques de pouvoir du PNUE aux trois niveaux d'organisation à l'étude. L'Organisation du Secrétariat de l'ONU au niveau macro est décrite dans un bulletin du Secrétaire général de l'ONU (ST/SGB/2015/3). Dans ce document, on explique que le Secrétariat de l'ONU est composé de plusieurs unités dirigées par le Secrétaire général de l'ONU. On y décrit les responsabilités des chefs de département et de bureaux, des gestionnaires de programmes et des unités administratives. Les chefs sont chargés du développement des documents de planification du bureau et de l'élaboration du budget, de la stratégie permettant la mise en œuvre de leur programme de travail et du respect des règles et régulations de l'Organisation. Ils gèrent les questions liées au gouvernement interne de leur bureau et cherchent à créer des synergies avec d'autres entités travaillant sur des problématiques connexes. Les gestionnaires de programmes sont également responsables de l'élaboration de documents de planification et de propositions de budget relatifs à leur programme et ils aident le chef de département/bureau dans la délivrance des activités et dans la gestion du personnel et des ressources. Les unités administratives de chaque bureau sont chargées de responsabilités administratives et de la gestion du personnel au quotidien (ONU, 2015b, pp. 4-5)⁵². Leurs principales tâches sont les suivantes:

Offrir du support aux gestionnaires de programme dans l'élaboration du budget;

_

⁵² Traduction de l'anglais par l'auteure.

- Offrir du support aux chefs de bureau et aux gestionnaires de programmes pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en vertu du Règlement du personnel pour pourvoir des postes vacants et autres fonctions liées au personnel;
- Offrir du support aux chefs de bureau et aux gestionnaires de programmes dans la gestion de la performance du personnel;
- Assurer la liaison avec différents bureaux (ex. le Bureau de la gestion des ressources humaines; le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité; le Bureau des services centraux de soutien, etc.).

2.1.2 Relations hiérarchiques de pouvoir au niveau méso

2.1.2.1 La structure hiérarchique du PNUE

Au niveau méso, les relations hiérarchiques de pouvoir au sein du Secrétariat du PNUE sont décrites dans un bulletin du Secrétaire général de l'ONU (2006). Dans ce document, sont présentées les responsabilités du Secrétariat du PNUE. L'Organisation est divisée en différentes unités. Le secrétariat du PNUE est dirigé par le directeur exécutif du Programme qui se situe au même niveau que le Secrétaire général adjoint qui se rapporte directement au Secrétaire général. Le Directeur exécutif et les officiers en charge des différentes unités accomplissent les tâches inscrites dans leur description de poste comme tous les autres employés de l'Organisation. Le Directeur exécutif est responsable d'assurer le leadership en matière de politiques environnementales, de superviser la gestion et le leadership du PNUE, d'identifier des questions émergentes, de promouvoir la création de partenariats entre différents organes onusiens et d'exercer l'autorité qui lui est conférée par les conférences des parties en tant qu'administrateur de certaines conventions. En outre, ce dernier est soutenu par un bureau qui est dirigé par un chef. Ce bureau a pour but de soutenir le directeur exécutif et d'assurer que ce dernier entretienne des liens étroits avec l'équipe dirigeante du PNUE, les gouvernements hôtes et les différents bureaux du PNUE. De plus, le Directeur exécutif du PNUE est soutenu par le Directeur exécutif adjoint qui est en charge de superviser toutes les divisions du Programme.

Le PNUE est également composé d'un secrétariat des organes directeurs et des parties prenantes qui soutient le comité de haut niveau des ministres et le comité des représentants permanents du PNUE. Parmi les autres unités structurant le PNUE, on retrouve un bureau chargé des communications et de l'information publique (porte-parole du PNUE), un bureau chargé de l'évaluation et du contrôle (évaluation interne du PNUE) qui collabore avec le Corps commun d'inspection, un bureau de coordination du Fonds environnemental vert (FEM) (gère les activités du FEM) et un bureau chargé de la coordination et de la gestion qui surveille la mise en œuvre des programmes de travail biennaux du PNUE.

Tel que démontré dans la figure (4.11), la structure du PNUE est hiérarchique. On voit que le Programme est réparti en divisions :

- Division de l'alerte rapide et de l'évaluation (DEWA) ;
- Division de la mise en œuvre des politiques environnementales (DEPI) ;
- Division du droit environnemental et des conventions (DELC) ;
- Division de la communication et de l'information (DCPI);
- Division des technologies, de l'information et de l'économie (DTIE).

Dans le bulletin du Secrétaire général sur l'organisation du PNUE sont présentées en détail les fonctions de chacune de ces divisions (ONU, 2006). Chacune d'entre elles est dirigée par un directeur (D2). Par exemple, le projet ECAP-MED fait partie de la DEPI dirigée par ED2 tandis que SAICM fait partie de la DTIE qui est dirigée par SD2.

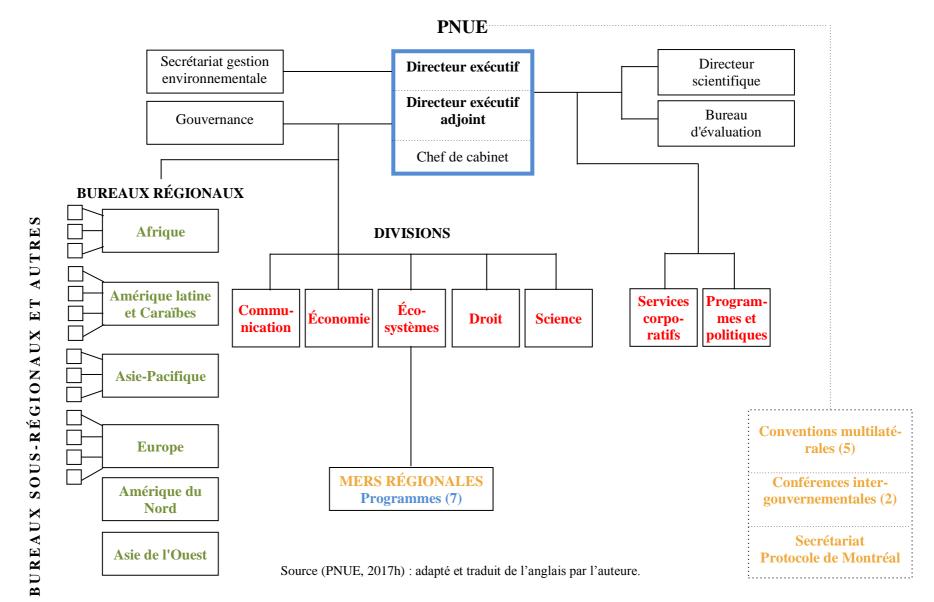


Figure 4.11: Organigramme du PNUE

2.1.2.2 Le PNUE, l'administrateur des accords multilatéraux sur l'environnement (AME)

Toujours au niveau méso, le PNUE a été désigné par les conférences des parties des différents accords environnementaux internationaux pour assumer les fonctions de secrétariat de ces derniers dont : « le lieu, les fonctions et la structure organisationnel de chacune de ces conventions est spécifiée au sein de ces convention sur la base des décisions prises par les conférences des parties » (ONU, 2006, p. 11). Les conventions sont sous la responsabilité de leur conférence des parties et des chefs de ces conventions administrées par le PNUE et sous la responsabilité du directeur exécutif du PNUE. Ces dernières disposent néanmoins d'une autonomie suffisante pour assumer leurs fonctions. Les conventions administrées par le PNUE sont les suivantes (ONU, 2006, p. 11)⁵³:

- La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, avec son secrétariat à Genève ;
- Convention sur la diversité biologique, avec son secrétariat à Montréal ;
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), avec son secrétariat à Genève;
- Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), avec son secrétariat à Bonn;
- Le Secrétariat de l'ozone pour la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal pour les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, situé à Nairobi ;
- Secrétariat intérimaire de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause pour certains produits chimiques et pesticides dangereux faisant l'objet d'un commerce international, conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Le PNUE sert également de secrétariat pour le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres ainsi que pour des conventions et plans d'actions régionaux comme les suivants :

- Convention pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Est, avec son unité de coordination régionale aux Seychelles;
- Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Convention de Barcelone), avec son Unité de coordination régionale méditerranéenne à Athènes;

-

⁵³ Traduction de l'anglais par l'auteure.

- Convention pour la protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, dont le secrétariat sera établi à Abidjan;
- Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes, avec son unité de coordination régionale des Caraïbes à Kingston;
- Plan d'action pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région des mers d'Asie orientale, avec son unité de coordination régionale à Bangkok;
- Plan d'action pour la protection, la gestion et le développement du milieu marin et côtier de la région du Pacifique Nord-Ouest;
- Accord de Lusaka sur les opérations de coopération en matière d'exécution visant le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages (sur une base provisoire) (ONU, 2006, p. 12).

Les liens institutionnels entre le PNUE et les AME sont précisés dans un rapport du directeur exécutif du PNUE (UNEP/GC.27/6) (ONU, 2012c). La gouvernance environnementale mondiale forme un réseau complexe de structures sous l'autorité du PNUE qui coordonne des mécanismes de contrôle à la fois formels et informels. Par exemple, il coordonne un portail d'information commun avec les accords environnementaux multilatéraux appelé « Info-MEA » ; un mécanisme de contrôle informel. Afin d'éviter des duplications de rôles et de responsabilités entre le Secrétariat du PNUE et des secrétariats des accords, le Directeur exécutif du PNUE délègue son autorité pour toute question financière et administrative aux conventions. Cette délégation prend la forme de mémorandums d'accords ; des accords formels de délégation de rôles et responsabilités. Ces derniers sont cependant remis en cause en raison de leur manque de souplesse selon une équipe de travail qui, à la demande du Directeur exécutif, a procédé à un examen de l'efficacité des arrangements administratifs et de la coopération programmatique entre le PNUE et les AME. Cette équipe était notamment chargée de prendre en compte les nouvelles prescriptions administratives à l'échelle du système incluant l'adoption des normes IPSAS ainsi que la mise en œuvre d'Umoja (ONU, 2016d). Les conclusions de cette équipe de travail révèlent que la coopération programmatique entre le PNUE et les AME est fructueuse mais pourrait être renforcée. Le PNUE et les AME sont juridiquement et fonctionnellement différentes entités.

Le PNUE est l'autorité en matière d'environnement qui favorise l'intégration de la question environnementale au sein du système des Nations Unies tandis que les secrétariats ont pour mission de convoquer des réunions et de fournir d'autres formes d'appui aux parties qui doivent s'acquitter de leurs obligations (ONU, 2016d). Des partenariats peuvent également être créés entre le PNUE, des entités onusiennes et les secrétariats d'AME. Le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) (2017) explique

que depuis 2009, le PNUE a adopté une structure interne matricielle pour assurer une plus grande cohérence entre les travaux exécutés dans le cadre des AME et la stratégie du PNUE. Dans ce rapport, on indique que la création de synergies n'est pas encore optimisée. En tant qu'organe d'exécution du FEM, le PNUE aide les parties à s'acquitter de leurs obligations dans le cadre des AME mais les conventions ne contribuent pas à la mise en œuvre du programme de travail du PNUE même s'ils partagent certains objectifs communs (ONU, 2016d). L'équipe de travail propose d'inclure les priorités des AME dans la stratégie et le programme de travail du PNUE ce qui harmoniserait les relations entre le PNUE et les AME. En outre, il y aurait un manque de clarté dans les arrangements administratifs entre le PNUE et les conventions. Une clarification serait possible par le biais de l'examen de la nature des contrats de services conclus entre le PNUE et les AME pour assurer leur adéquation avec les besoins des parties contractantes.

2.1.2.3 Le PNUE dans les régions

La documentation portant sur la délégation de pouvoir et de prise de décision est encore à ce jour limitée. Dans un rapport du MOPAN (2011), on indique que la délégation de pouvoir au sein du PNUE entre le siège social et les bureaux régionaux se fait dans le cadre d'accords formels signés par le directeur exécutif du PNUE et le directeur régional de chaque région du PNUE. Dans le cadre de ces accords, le directeur exécutif délègue aux directeurs régionaux le pouvoir d'approuver certains projets jusqu'à un plafond budgétaire de 500 000 USD.

Le PNUE dispose de plusieurs bureaux régionaux répartis à travers le monde :

- Bureau régional pour l'Europe ;
- Bureau régional pour l'Afrique ;
- Bureau régional pour l'Amérique du Nord ;
- Bureau régional pour l'Asie-Pacifique ;
- Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes ;
- Bureau régional pour l'Asie de l'Ouest.

Le PNUE dispose également de bureaux de liaison :

- Bureau de liaison avec l'Union européenne ;
- Bureau de liaison des États Unis (New York);
- Bureau de liaison de la Ligue Arabe (Le Caire) ;
- Bureau de liaison de Chine (Beijing) ;
- Bureau de liaison du Brésil (Brasilia) ;
- Bureau de liaison de Russie (Moscou)
- Bureau de liaison d'Éthiopie (Addis-Abeba).

La formalisation des relations entre les différents bureaux semble se faire au moyen des descriptions de postes notamment ceux des coordonnateurs des bureaux régionaux (catégorie D1) qui doivent communiquer sur une base régulière avec le siège social car ils se rapportent au directeur exécutif adjoint du PNUE. Nous n'avons trouvé aucune documentation portant exclusivement sur les relations entre les différents bureaux régionaux et le siège du PNUE. Les informations sont dispersées dans plusieurs documents du PNUE. Par exemple, dans un rapport de l'ONU (2016b), on indique un manque de coordination entre les bureaux régionaux et le PNUE. Pour régler ce problème, l'ONU a clarifié les descriptions de poste des coordonnateurs de bureaux régionaux. Ces bureaux régionaux ont pour fonctions de produire des analyses politiques, de faciliter l'atteinte d'un consensus sur l'importance de la durabilité lors des négociations au niveau régional, d'assurer la mise en œuvre du programme de travail du PNUE dans la région, de créer des partenariats stratégiques avec les gouvernements nationaux, d'autres entités onusiennes ainsi que de sensibiliser et mobiliser des ressources.

À Nairobi au siège social, est localisé le Bureau de présence régionale du PNUE en charge de soutenir le directeur exécutif adjoint dans la coordination entre le PNUE et ses bureaux régionaux par le biais d'une communication constante avec les directeurs des bureaux régionaux et la coordination d'activités régionales (PNUE, 2017e). Les directeurs régionaux sont responsables de réseaux et entretiennent des liens étroits avec les bureaux de liaison. Ils sont en charge de l'accomplissement du programme de travail du PNUE au niveau régional. Le Bureau communique avec les divisions, le bureau des opérations, l'équipe de la stratégie et de la planification et d'autres bureaux régionaux. En résumé, il doit s'assurer que les actions du PNUE répondent aux besoins nationaux. Pour ce faire, ils sont également en liaison avec les gouvernements et les équipes nationales des Nations Unies conformément à l'initiative « Unis pour l'action » visant une plus grande cohérence à tous les niveaux d'action afin de réduire la duplication des rôles et responsabilités au sein du système des Nations Unies.

Malgré l'absence de documentation portant sur les relations entre le PNUE et ses bureaux régionaux, grâce aux descriptions de postes, il est possible de déduire que ces relations sont profondément hiérarchiques (verticales). En outre, nous avons trouvé un document de l'ONU (2016b) dans lequel il est mentionné que dans le cadre de l'initiative « L'avenir que nous voulons », l'Organisation souhaite réviser sa structure hiérarchique et faire en sorte que les coordonnateurs des bureaux régionaux soient financés à partir du budget ordinaire de l'ONU pour garantir une plus grande stabilité d'emploi. Il y aurait, selon (SP4c-1) : « des efforts déployés en vue de trouver un équilibre entre la centralisation et la décentralisation des pouvoirs au sein du PNUE ». En outre, (SP4c-1) indiquait au printemps 2015 que le PNUE

prévoit d'impliquer davantage les bureaux régionaux dans différents rôles de leadership et de support des prestations de services conformément à la stratégie du PNUE. La figure cidessous présente l'organigramme du PNUE et sa structure organisationnelle qui mettent en évidence sa structure hiérarchique.

2.1.3 Relations hiérarchiques de pouvoir au niveau macro

Au niveau méso-micro, rappelons que le pouvoir du PNUE est centralisé à Nairobi au Kenya et presque toutes les décisions administratives sont de style *top-down*, ce qui, au quotidien, alourdit le travail des fonctionnaires autant pour ECAP-MED que pour SAICM dont leurs actions nécessitent très souvent des approbations du siède social. Plusieurs employés au sein de SAICM se plaignent de cette lourdeur qui rend leur travail fastidieux (SG5a-1, SG5b-1, SG5c-1).

Notre expérience sur le terrain nous a permis d'examiner les relations de pouvoir entre les dirigeants et d'autres parties prenantes au niveau micro. Au sein de SAICM, des liens stratégiques qui se sont développés entre SD1 et des dirigeants politiques au niveau national. Conformément aux descriptions de postes, un dirigeant (catégories SD2 & SD1) peut entretenir des liens d'ordre stratégique avec d'autres dirigeants de haut niveau sur des questions en lien avec le Programme ou la mise en œuvre de projets. Par exemple, SD1 a développé des liens stratégiques informels avec le Directeur général du ministère des Affaires étrangères de l'Uruguay. Notre but n'est pas de qualifier ces liens de « bons » ou « mauvais » mais de mettre en lumière l'existence de ces liens stratégiques. L'opacité des communications entretenues ne permet pas la détermination de l'objectif poursuivi. Selon (SG5d-1), SD1 et le Directeur général du ministère des Affaires étrangères de l'Uruguay entretiendraient des relations amicales. Ces relations opaques peuvent s'apparenter à des comportements de recherche de rente, des relations à risque de conflits d'intérêts (Udom, 2003).

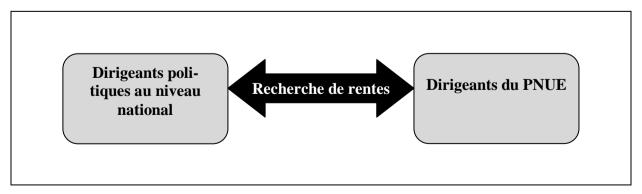


Figure 4.12 : Relations entre dirigeants étatiques et dirigeants du PNUE

Pour ce qui est de la structure de domination des projets, nous avons observé des différences entre la structure de gouvernance d'ECAP-MED et de SAICM. Au sein d'ECAP-MED, deux dispositifs de contrôle ont été mis en place : un comité de pilotage et des comités consultatifs techniques. Le comité de pilotage est responsable de la coordination des activités du projet. Il anticipe et approuve le plan de travail et le budget du projet. Il est constitué d'un représentant de l'Union européenne, du président du groupe de coordination d'ECAP-MED, du secrétaire administratif et du coordonnateur du PNUE/PAM qui se rencontrent annuellement. Les tâches de ce comité de pilotage sont les suivantes :

- Approuver le plan de travail et le budget du projet et assurer leur conformité avec les prérequis de l'Union européenne ;
- Déterminer les conditions du projet et ses priorités (coût, modalité de mise en œuvre, évaluation, etc.);
- Gestion de l'information partagée ;
- Assurer que des processus consultatifs sont mis en œuvre en collaboration avec les principales parties prenantes pour éviter des duplications (PNUE, 2012a, p. 32)⁵⁴.

Les comités consultatifs techniques offrent une assistance technique et servent de plateforme de discussion pour faciliter les opérations menées par le projet. Il existe des comités
formels et informels comme des groupes d'experts en ligne (PNUE/PAM, 2014b). Les
membres des comités formels sont issus de la communauté scientifique, de représentants de
pays membres et d'autres parties prenantes pertinentes. Contrairement à ECAP-MED,
SAICM ne possède pas de dispositif similaire.

En outre, chaque projet possède un comité de pilotage de la conférence des parties prenantes. Au sein du PNUE/PAM, ce comité est appelé un « bureau ». Ce bureau au sein de SAICM est formé de représentants de certains États membres élus à chaque session des conférences internationales sur la gestion internationale des produits chimiques. Les membres de ce bureau doivent se conformer aux règles et procédures de la conférence (SAICM, 2017a). Contrairement à ECAP-MED, SAICM est affecté par le manque de contrôle des comportements des membres de son bureau. Lors d'une retraite qui eut lieu le 2 février 2015, le manque d'engagement des membres du bureau fut souligné par les membres de l'équipe de SAICM.

Voici un extrait des notes de notre carnet de bord (2 février 2015) :

Les membres du bureau ne sont pas assez proactifs selon le Secrétariat. Ils ne participent pas et ne sont pas engagés suffisamment. Ils viennent aux réunions pour prendre des vacances, on leur paie l'hôtel, le billet d'avion, on leur donne un *per diem* et eux

⁵⁴ Traduit de l'anglais par l'auteure.

en échange ne prennent pas leurs responsabilités et s'attendent à ce que le Secrétariat fasse tout pour eux.

Pour résoudre ce problème, les membres de l'équipe ont utilisé la méthode du remueméninge pour trouver des façons d'engager davantage les membres du bureau. Ils ont décidé d'organiser des vidéoconférences pour les engager davantage, ce qui s'est avéré une solution efficace (SD1-1, SP4-1).

Dans nos deux études, la délégation des rôles et des responsabilités demeure alignée à une vision fonctionnaliste, malgré l'émergence de relations de plus en plus horizontales entre parties prenantes au sein d'ECAP-MED. Par exemple, (EP3-2) coordonne les interactions entre les parties prenantes du projet. Au sein de SAICM, c'est (SD1-2) en collaboration avec (SP4a-2) qui maintient et crée de nouveaux liens de collaboration avec une grande variété de parties prenantes.

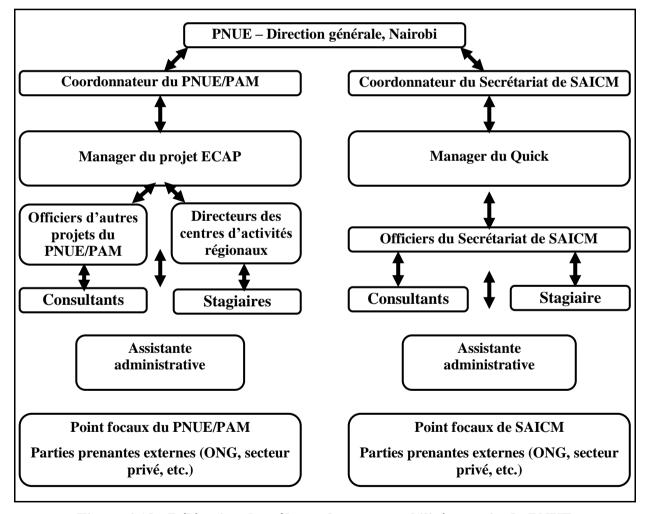


Figure 4.13 : Délégation des rôles et des responsabilités au sein du PNUE

Comme on peut le constater dans la figure 4.13, la structure de pouvoir du PNUE est toujours hiérarchique malgré l'intégration de nouveaux acteurs. Cependant, nous avons ob-

servé l'émergence de relations plus horizontales au sein d'ECAP-MED comparativement à SAICM. Par exemple, le PNUE/PAM collabore avec les CARs en charge d'enjeux spécifiques (ex., la gestion des zones côtières, la biodiversité, etc.). En plus des CARs, le PNUE/PAM collabore avec une grande variété de parties prenantes (représentants des pays membres, BioClean, CleanSea, Coconet, Devotes, Marlisco, Medpartnership, etc.). Dans le cas de SAICM, le PNUE collabore aussi avec différentes parties prenantes (ex., représentants des pays membres, ONG: Greenpeace International, Hazardous Waste Europe, Health and Environment Alliance, Health Without Harm, Indy Act, International Council of Chemical Association, etc.). Au sein du PNUE, pour faciliter l'intégration de parties prenantes comme les ONG, les autorités locales et les communautés scientifiques, un mécanisme de contrôle fut créé, appelé *Major Group Facilitating Committee* (MGFC) (ONU, 2017o).

Dans cette sous-section, nous avons vu comment sont distribuées les ressources d'autorité au sein du PNUE. En outre, nous avons vu que la structure de domination du PNUE manque parfois de clarté. La documentation à ce sujet demeure limitée. On note que ce besoin de plus de clarté dans les fonctions mène à des changements dans la structure de domination du PNUE comme l'embauche de nouveaux coordonnateurs dont les descriptions de tâches sont plus précises (ONU, 2016b). Nous avons aussi remarqué que certains dispositifs de contrôle (comité consultatif informel - ECAP-MED) ont des effets bénéfiques tandis que d'autres (échange de ressources, d'information informels, recherche de rente – SAICM) peuvent affecter les résultats du PNUE.

2.2 Distribution des ressources financières

Au niveau macro, la planification budgétaire se fonde sur la résolution 37/234 de l'AG présentant le règlement et les règles régissant la planification et le budget de l'ONU qui ont évolué au fil du temps ; la plus récente version correspond à la circulaire du Secrétaire général (ST/SGB/2016/6) (ONU, 2016c).

La planification des programmes et du budget est un instrument utilisé à l'échelle du système. Les ouvertures de crédits et de dépenses se font en fonction des plans stratégiques et priorités de chacun d'eux. Toutefois, l'allocation des ressources ne serait pas optimisée en raison des chevauchements et duplications de rôle qui ont un coût. Avec l'expansion de l'organisation, la multiplication des mandats et des plans stratégiques a mené à l'émergence de nombreux dispositifs budgétaires. L'Organisation cherche aujourd'hui à utiliser de manière plus optimale ses ressources en promouvant la création de synergies et en mettant au point des

outils efficaces de formulation de plans et de leur suivi. C'est lors de l'élaboration de la planification stratégique de l'ONU que sont déterminées les priorités ainsi que les ressources allouées à celles-ci (Vislykh, Wynes et Yussuf, 2003). La planification et la budgétisation sont deux processus complémentaires. Le Secrétaire général en collaboration avec le Secrétariat, prépare le programme budget biennal de l'ONU. L'allocation des ressources du budget du Secrétariat est un processus long et encourant d'importants coûts de transaction en termes de personnel, d'outils de contrôle et de publications et traductions (Inomata, 2012). L'esquisse budgétaire serait un instrument politique servant à aider les pays membres à s'entendre sur les montants du budget (Vislykh et al., 2003). Le budget programme est issu du plan de l'ONU et de l'esquisse budgétaire. Ce dernier est adopté par l'AG suite à son examen par un comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (un groupe d'experts) et la cinquième commission de l'ONU. Une budgétisation efficace implique une plus grande transparence des informations facilitant l'approbation des plans par les pays membres et autres partenaires donateurs. Conformément à la théorie des métaorganisations d'Arhne et Brunsson (2008), les dirigeants éprouveraient des difficultés à justifier l'importance de leurs actions, d'où l'importance de l'accountability pour démontrer l'efficacité des actions posées aux parties prenantes.

En 2004, il a été décidé d'institutionnaliser un mode de gestion axé sur les résultats au sein du système onusien (RES/60/257). Par définition :

La gestion axée sur les résultats est un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, une stratégie générale de gestion visant à modifier la façon dont fonctionnent les institutions, en mettant l'accent sur les moyens d'améliorer leur efficacité (c'est-à-dire d'obtenir des résultats). (Inomata, 2012, p. 12)

Actuellement, les méthodes de planification, de budgétisation et d'évaluation ne sont pas standardisées à l'échelle du système et un certain niveau d'uniformisation serait requis pour optimiser les résultats de l'Organisation. Les méthodes sont développées en fonction de la nature du mandat et de la structure d'une entité et de ses besoins spécifiques bien que la planification/budgétisation de chaque d'entre elles soit fondée sur le cadre stratégique de l'ONU. Il existe trois principaux types de processus de planification/budgétisation différents à l'échelle du système des Nations Unies. Ces processus diffèrent en fonction du type de plan stratégique, du cadre temporel, du mode d'alignement du budget et en fonction des parties prenantes consultées.

Comme nous l'avons déjà expliqué au chapitre 1, le PNUE est financé à la fois par le budget ordinaire de l'ONU, le FEM et d'autres fonds extrabudgétaires. Au sein de l'ONU, le

cycle de planification/budgétisation varie en fonction du ratio budget ordinaire/contributions extrabudgétaires. Dans le cas du PNUE, la quote-part du budget ordinaire de l'ONU ne pourrait garantir l'accomplissement de son mandat. Même au moyen des contributions volontaires des pays membres, le PNUE se trouve en situation de stress financier et est à la recherche de fonds supplémentaires provenant de donateurs individuels comme nous l'avons observé dans nos deux cas. La gestion financière du PNUE est régie par 1) les règles et règlements financiers de l'ONU et 2) par les règles de conduite des opérations et de la gestion du FEM. Les fonds administrés par le PNUE destinés au fonctionnement des AME prennent la forme de fonds d'affectation spéciaux avec l'approbation de l'AG pour l'environnement. Enfin, les budgets des secrétariats des conventions sont déterminés par les parties prenantes des accords.

Au niveau micro, presque tous les employés que nous avons côtoyés au sein des deux projets ont souligné l'importance de stabiliser et d'accroître le financement du PNUE pour accroître son efficacité (Ivanova, 2012b). Au sein du PNUE, la dimension de la signification n'est pas soutenue par une allocation des ressources suffisante (PNUE/PAM, 2013a). Pour combler cet écart, le PNUE mise sur la création de partenariats et encourage les pays membres à accroître leur contribution financière. Nous avons observé que des difficultés de financement touchent néanmoins les deux projets et empêchent le PNUE de se munir d'un personnel stable.

En raison de ce stress financier, SAICM s'est doté de mécanismes de financement informels. Différents membres du service ont développé un système d'échanges financiers en tant que « pratique informelle tolérée » semblable à la normalisation de la déviance de Barnett et Finnemore (1999). Des fonds d'affectation spéciaux provenant de donateurs individuels pour la mise en œuvre de projets spécifiques sont transférés temporairement à d'autres membres du service pour soutenir financièrement leurs projets. C'est une forme de prêt temporaire qui crée toutefois des conflits au sein de l'équipe de SAICM en raison des délais parfois longs avant que les fonds soient remboursés. Ce serait néanmoins une pratique tolérée à l'interne à des fins de productivité (SP3b-1). Mais ce système informel demeure complexe en raison des possibles délais de remboursement qui peuvent affecter la cohésion sociale comme nous avons pu le constater sur le terrain. Par exemple, certains employés tenaient des propos comme celui-ci « on ne collabore pas avec X, elle nous doit de l'argent » (SD1-1). De plus, le « prêt » des fonds d'affectation spéciaux met en évidence l'absence de la dimension de la légitimité et met en évidence un déséquilibre entre la dimension de la domination et de la légitimation. Ce qui est à retenir ici c'est que les managers du PNUE bénéficient d'une certaine « flexibilité » quant à l'utilisation des fonds qui leurs sont accordés à court terme. À long

terme, ils doivent utiliser les fonds conformément à leur but initial car les opérations du projet peuvent faire l'objet d'une vérification par un audit interne ou externe à l'ONU. Cette pratique, tel que nous avons pu le constater, affecte la cohésion sociale et peut comporter des risques pour l'efficacité du PNUE à long terme.

Au sein d'ECAP-MED, nous n'avons pas identifié de pratiques semblables. Cependant, un rapport d'audit de 2009 révèle que l'allocation des ressources au sein du PNUE/PAM manquait à cette période de formalisme et de transparence en l'absence d'un mécanisme d'allocation des ressources efficace entre le PNUE/PAM et les CARs et fondé sur les priorités du programme de travail du PNUE. Pour soulager ces maux financiers, le PNUE cherche à accroître sa transversalité et à créer des synergies. Comme nous le verrons dans la prochaine sous-section (Sous-section 2.2.1), il s'agit d'intentions partiellement appliquées en pratique. Les pratiques sociales reproduisent le système social mais ne le transforme pas de la manière désirée par l'Organisation.

2.2.1 La transversalité et la création de synergies

Des hauts dirigeants sont venus du siège social à Nairobi ainsi que du siège de la division située à Paris dans le cadre d'une réunion qui eut lieu le 5 février 2015 lors de laquelle fut soulignée l'importance d'accroître la transversalité des projets et programmes du service. Le mot « transversalité » a été intégré à la rhétorique onusienne (Inomata, 2012 ; ONU, 2016b; PNUE/PAM, 2013a). Selon plusieurs acteurs (UP4-1, SP4b-1, SG5a-1, SG5d-1), en l'absence de fonds supplémentaires et de normes, la transversalité est inexistante en pratique. Il y aurait un décalage entre le sens créé et les ressources disponibles pour assurer la mise en œuvre de projets transversaux et la création de synergies. Bien que les employés se soient montrés favorables à l'accroissement de la transversalité des programmes et des projets, ils sont contre leur mise en œuvre en pratique en raison du manque de ressources et de la charge additionnelle de travail que cela implique. Leur agenda montre déjà une réelle suractivité. Contrairement à SAICM, plusieurs employés du PNUE/PAM (EP3a-1, EP3b-1, EP4a-1, EP4b-1) se sont montrés en faveur de la transversalité et des actions concrètes sont décidées au quotidien (collaboration entre EP3a et EP4a & EP3a et EP4b qui travaillent sur des projets différents mais complémentaires). Par exemple, (EP3a-2) a demandé à (EP4b-2) en charge d'un autre programme en lien avec l'approche écosystémique de réviser certains de ses rapports. (EP4b-2) a souligné sa surcharge de travail, mais a accepté de collaborer. D'autre part, dans les deux cas étudiés, la création de synergies se concrétise par deux moyens : à l'externe du PNUE - synergie entre différents instruments internationaux, coopération technique entre

différentes parties prenantes, notamment, entre différents organes onusiens et à l'interne du PNUE - coopération entre différentes équipes de travail. Nous allons ci-après aborder la question de la création de synergies dans la gouvernance externe du PNUE.

Le projet ECAP-MED apporte son support aux parties contractantes à la Convention de Barcelone dans l'application de l'approche écosystémique en Méditerranée en synergie avec la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin de l'Union européenne. L'un des plus grands défis d'ECAP-MED était l'harmonisation des représentations entre les pays membres et non membres de l'Union européenne, un défi qui a été résolu grâce à une démarche d'intercalibration. En outre, les non membres (Algérie, Égypte, Israël, Libye, Liban, Maroc et Tunisie) éprouvaient des difficultés de mise en œuvre du projet en raison du manque de capacité financière et de savoir-faire technique. ECAP-MED a pris des mesures pour renforcer leurs capacités (soutien financier, coopération technique régionale, formations, etc.). Un cadre de coopération sous-régional a été créé entre pays membres du sud de la Méditerranée pour la mise en œuvre des nouveaux programmes de surveillance nationaux d'ECAP-MED. Pour ce faire, le projet organise des réunions et des activités qui ont pour but :

- D'établir des groupes d'experts pour identifier les spécificités de la sous-région ;
- De mener des tests pilotes dans la région ;
- De faire un plan de mise en œuvre du programme de surveillance ;
- D'identifier les leçons pouvant être apprises et les options de financement.

SAICM se concentre aussi sur la création de synergies entre instruments internationaux. Dans la Déclaration de Dubaï à la base de la création de SAICM, on fait référence au besoin de « renforcer les synergies entre les instruments existants » (SAICM, 2007, p. 12). SAICM, tout comme ECAP-MED, souhaite accroître la coopération technique entre États membres. Il existe un cadre de coopération sous-régional similaire chez SAICM. L'approche globale est répartie en sous-régions :

- Asie-Pacifique ;
- Amérique Latine et Caraïbes ;
- Afrique ;
- Europe de l'ouest ;
- Europe centrale et de l'est.

Dans chacune de ces régions sont organisées des réunions qui ont pour but de :

- Réviser le progrès dans la mise en œuvre de SAICM dans la région ;
- D'offrir du soutien à toutes les parties prenantes au niveau régional pour la mise en œuvre de SAICM;

 De mener des discussions stratégiques et techniques et d'échanger d'autres informations pertinentes dans le cadre de la mise en œuvre de SAICM.

De plus, pour chaque région a été désigné un point focal chargé de la coordination entre le PNUE et la région (SAICM, 2017b). Au sein du PNUE/PAM ont également été désignés des points focaux dans chaque pays membres de la Convention de Barcelone.

2.2.2 Les rapports de pouvoir entre dirigeants/dirigés

Au sein de SAICM, SD1 est comparé, par les membres de l'équipe de travail (SP3a-1, SP4a-1, SC1-1, SC3-1), à une « machine » car il dirige deux secrétariats à temps plein. Il affirme devoir répondre à plus de 400 messages électroniques par jour en plus de ses multiples responsabilités quotidiennes. Durant toute la durée de notre observation participante, il donnait toujours l'impression d'être surchargé et ne disposait pas de suffisamment de temps pour communiquer avec tous les membres de son équipe (selon les membres de l'équipe interrogés: SP3a-1, SP4a-1, SC1-1, SC2-1, SC3-1). Enriquez (1997), dans son ouvrage sur les jeux de pouvoir et du désir dans l'entreprise, parle des tentatives des individus d'instaurer leur pouvoir en donnant l'impression d'être des « tout-puissants ». Un individu tente de développer une représentation de lui-même comme s'il avait des capacités supérieures aux autres individus de l'organisation. Dans cet esprit, les employés de l'ONU seraient comme des instruments servant à satisfaire le « tout-puissant ». Tout ce jeu de pouvoir a lieu dans l'imaginaire des employés et employeurs et selon Enriquez (Kopfler, 2003), cette relation peut se traduire par l'exploitation des employés. Contrairement à SAICM, la relation de pouvoir entre ED1 et les autres membres de l'équipe au sein dECAP-MED est plus horizontale. ED1 se dit « disposé à discuter sauf si ma porte est volontairement fermée, cela signifie que je suis occupé ». Les relations de pouvoir entre les dirigeants des deux Secrétariats et le reste de l'équipe sont différentes comme nous avons pu l'observer. Au sein de SAICM, les relations de pouvoir sont plus verticales voire totalitaires tandis qu'au sein d'ECAP-MED, elles sont plus horizontales.

Tableau 4.12 : Les écarts entre la dimension de la domination théorique et pratique

| | CONTRÔLE THÉORIQUE | | CONTRÔLE EN APPLICATION | |
|--|--|--|--|--|
| CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE MODERNE DE CONTRÔLE | MACRO-MÉSO | MÉSO-MICRO | MÉSO- | MICRO |
| Allocation des ressources financières (coût/efficacité) optimisée | Allocation non optimisée (duplication de rôles et responsabilités) | Allocation non optimisée (du- plication de rôles et responsa- bilités) | SAICM Allocation non optimisée (système de prêt informel) Contributions volon- | ECAP-MED Allocation non optimisée (duplication de rôles et responsabilités) Fonds d'affectation spé- |
| Sources de financement | Budget ordinaire de l'ONU | Budget ordination (%) et contributions volontaires | taires + Fonds d'affectation spéciale | cial |
| Allocation des ressources d'autorité (verticale et hori- | Hiérarchique | Hiérarchique | Hiérarchique | |
| zontale) | Intégration de nouvelles parties prenantes | Intégration de nouvelles par- ties prenantes | Intégration de nouvelles parties prenantes | |
| Transversalité et création de synergies | Création de synergies entre entités onusiennes | Création de partenariats ex- ternes et internes (entre entités onusiennes) et au sein du PNUE | SAICM Partiellement appliqué | ECAP Appliqué |
| Relations de pouvoir entre dirigeants et autres membres du personnel (ver- ticales et horizontales) | verticales + horizontales | verticales + horizontales | SAICM verticales recherche de rente | ECAP-MED verticales + horizontales |
| Relations entre entités onu- siennes (formelles et infor- melles) | Formelles (accords formels) et informelles (ex : réseau informel de planification stratégique) | Formelles (accords formels) et informelles (InfoMEA) | SAICM Formelles et informelles | ECAP-MED Formelles et informelles |

Section 3 Dimension de la légitimation

3.1 Une dimension carentielle au sein de l'ONU

3.1.1 Stratégie et légitimation : la rhétorique onusienne comme outil de légitimation

L'ONU est devenue un acteur légitime sur la scène internationale ; une légitimité acquise non seulement par sa finalité (la préservation du bien-être), mais également par la promulgation de la valeur intrinsèque de l'environnement et l'importance de le préserver (PNUE, 2015a). Le PNUE met l'emphase dans ses stratégies sur les valeurs (création de valeurs/représentations communes entre parties prenantes, la valeur des écosystèmes en soi, etc.) (PNUE, 2016a). Il se sert du concept de « valeur » pour légitimer ses actions. Dans sa rhétorique, l'ANUE est comparée à un « parlement de l'environnement » (UNEP, 2017b). Le PNUE affirme qu'il lui revient de fixer l'agenda environnemental au niveau international. De plus, dans sa stratégie à moyen terme de 2014-2017, il se décrit comme « l'entité normative et opérationnelle qui coordonne les actions et exerce son leadership dans le domaine environnemental au sein du système des Nations Unies à partir de la création de partenariats et aussi par le moyen de trois mécanismes de coordination : le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, le Comité de haut niveau sur les programmes et le GNUD » (PNUE, 2015a, p. 41)⁵⁵. De plus, dans la stratégie du PNUE, les actions et projets mis en œuvre sont présentés comme légitimes non seulement en raison du contexte marqué par un besoin urgent d'une prise en charge au niveau mondial des EEM, mais également grâce aux résolutions et décisions de l'AG qui n'ont pas de force juridique contraignante mais qui ont un fort pouvoir d'influence. De plus, tout comme une organisation du secteur privé, le PNUE cherche à maximiser son utilité en se concentrant sur ses avantages comparatifs. La position stratégique du PNUE dans sa stratégie à moyen terme 2014-2017 (p. 5)⁵⁶ se fonde sur quatre principaux avantages comparatifs:

Il possède un vaste réseau de partenariats avec notamment d'autres organes onusiens;

⁵⁵ Traduit de l'anglais par l'auteure.

⁵⁶ Traduit de l'anglais par l'auteure.

- Il est le leader des questions environnementales au sein du PNUE chargé de produire des analyses de l'état de l'environnement mondial, des normes, des directives et des méthodes que les parties prenantes peuvent utiliser pour la gestion de l'environnement au niveau national.
- Il offre des produits et services ainsi que des outils pour catalyser le changement en réponse à la demande des pays membres ;
- Il est engagé à renforcer l'efficacité de ses actions en se basant sur un mode de gestion axé sur les résultats.

Le PNUE s'appuie donc sur ses avantages comparatifs qui lui donnent du pouvoir. Il bâtit également sa légitimité sur son savoir expert et sa capacité à délivrer des services professionnels aux États membres en fonction de ses avantages comparatifs. Son savoir expert est à la fois individuel (titre professionnel, savoir-faire technique, etc.) et collectif (offre de service d'une envergure qu'aucune autre organisation internationale ne peut offrir). Pour renforcer sa légitimité collective, dans sa stratégie de 2018-2021 (PNUE, p. 52) sont présentées ses principales lignes de service fondées sur quatre fonctions :

- Se servir de la science dans l'élaboration des politiques et dans les prises de décision (outil de contrôle moderne);
- Offrir de l'assistance technique pour renforcer les politiques environnementales, les normes et les institutions (création de synergies);
- Convoquer le changement (forums de discussion sur le changement);
- La communication pour l'environnement (intégrer plus d'acteurs, sensibiliser).

De plus, la légitimité par les compétences du PNUE a été explicitement évoquée dans la résolution (66/128) de l'AG qui précise le mandat du PNUE et spécifie que son autorité et sa légitimité doivent être maintenues par ses compétences incluant ses compétences en matière de gestion (PNUE, 2015a).

3.1.2 Culture de contrôle du PNUE

3.1.2.1 Contrôle par les valeurs et règles

La culture de contrôle au sein du PNUE est basée sur deux éléments : les valeurs et les règles. On a identifié trois formes de valeurs : les valeurs morales issues de la Charte des Nations Unies, les valeurs professionnelles dont doivent faire preuve les employés de l'ONU (le professionnalisme, l'intégrité et le respect des cultures) et les valeurs intrinsèques de l'environnement (ONU, 2017q).

Différents types de règles contraignantes et non contraignantes structurent le gouvernement interne de l'ONU et du PNUE comme les règles et règlements du personnel, règles et règlements financiers, règles et procédures concernant la fourniture de services, règles et règlements régissant les interactions entre différentes entités onusiennes, règles et procédures de l'AG et des conférences des parties, règles de conduite des fonctionnaires internationaux, etc.).

Pour harmoniser les méthodes de présentation d'états financiers au sein de l'ONU, en 2006 la norme IPSAS fut adoptée par l'AG. L'adoption de cette norme fait suite à un besoin exprimé par l'ONU d'optimiser sa gestion financière. IPSAS permet une meilleure comparabilité entre organes onusiens et une compréhension commune (principes, méthodes et règles communes) des états financiers (Biraud, 2010). L'adoption de cette nouvelle méthode à l'ensemble du système onusien est considérée comme une révolution de la culture organisationnelle de l'ONU car il s'agit d'un changement radical impliquant des changements dans les méthodes de travail et les opérations quotidiennes de tous les acteurs. La mise en œuvre d'IPSAS a engendré des coûts supplémentaires notamment en matière de formation du personnel. On voit dans cet exemple l'effet de la dimension de la légitimation sur les dimensions de la signification et de la domination. Le PNUE est devenu conforme aux normes IPSAS en janvier 2014.

Au niveau méso, le PNUE, faisant partie du Secrétariat des Nations Unies, doit se conformer à ses règles. Les activités du PNUE sont structurées en fonction de celles-ci. Par exemple, les interactions entre le PNUE et les AME sont régulées par des règles précises : « Le PNUE et chacun des secrétariats devraient collaborer à la mise au point d'arrangements sur mesure aux fins de la fourniture de services administratifs nécessaires conformément aux règlements, règles et valeurs essentielles de l'Organisation des Nations Unies et aux obligations redditionnelles du PNUE et des accords multilatéraux sur l'environnement » (ONU, 2016d).

Les comportements des employés permanents du PNUE sont régulés par les règles du personnel (ONU, 2014) qui sont accompagnées de règles disciplinaires. Les comportements des employés de l'ONU peuvent faire l'objet d'une enquête suivie de l'imposition d'une mesure disciplinaire mais celle-ci relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de l'ONU.

Voici quelques exemples de mesures disciplinaires pouvant être imposées aux fonctionnaires par le Secrétaire général (2014) :

- Rétrogradation ;
- Ajournement de l'admission à une augmentation de salaire ;
- Suspension sans solde ;
- Report de l'admission à une promotion ;

Licenciement.

Le Secrétaire général peut imposer à un employé un processus disciplinaire uniquement après qu'une investigation ait démontré son inconduite. Les mesures disciplinaires sont sélectionnées en fonction de la gravité de l'inconduite. Des procédures d'appel formelles et informelles sont également à la disposition des employés qui considèrent que leurs conditions d'emplois n'ont pas été respectées comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2.

3.1.2.2 Des règles que partiellement appliquées par les acteurs

Les règles et règlements de l'ONU, en théorie formalisés, ne sont que partiellement appliqués en pratique. Sur le terrain, les inconduites des employés ne sont que très rarement sanctionnées. Une préoccupation présumée pour les valeurs et règles de l'Organisation n'est donc pas suffisante pour assurer leur respect. Il faut également un système de sanction efficace. Tout employé lors de son entrée dans l'Organisation signe un contrat dans lequel il s'engage à respecter les règles et valeurs de l'ONU. Dans la pratique, il y a très souvent des écarts entre les prescriptions et les comportements des acteurs. La transgression des règles et des valeurs n'est que rarement sanctionnée car le processus de sanction est très lent et inefficace (SG5a-1, SG5b-1, SG5d-1), une observation alignée à l'analyse de Radi (2008) sur le système de justice interne de l'ONU.

Nous avons observé au sein de SAICM que de nombreux employés transgressent les règles ou plutôt essaient de les contourner (SD1-1, SP2b-2). Selon (SD1-1), les règles bureaucratiques sont lourdes et rigides. Par conséquent, les employés de SAICM tentent de contourner ces dernières d'une façon qui ne soit pas tout à fait proscrite. Il existerait une zone grise entre le respect des règles et le non-respect de ces dernières pour justement accorder plus d'autonomie aux employés du PNUE dans le choix de leurs actions. Ces pratiques de contournement des règles ressemblent au concept de Friedberg et Crozier (1977) de l'acteur stratégique selon lequel il existe des zones d'incertitude au sein des organisations qui donnent du pouvoir d'action additionnel aux acteurs.

3.1.2.3 L'exercise du contrôle par le positif

Un autre dispositif de contrôle invisible que nous avons observé au sein d'ECAP-MED et de SAICM, c'est le contrôle par le positif (Etzioni, 1968), une pratique profondément ancrée dans la culture de contrôle du PNUE. Comme nous avons pu le remarquer dans nos deux études de cas : toute réalisation est « toujours bien et réussie », aucun commentaire perçu comme négatif n'est possible, et en conséquence les employés perdent leur esprit critique. Étant déconnectés avec la réalité et par conséquent, ces derniers ne connaissent pas leur réelle performance. Ce contrôle ne s'exerce pas qu'au niveau individuel mais aussi au niveau organisationnel dans l'évaluation de la performance des projets mis en œuvre par le PNUE.

3.1.2.4 Les trois formes de légitimité du PNUE

Nous avons ainsi identifié au sein du PNUE trois différents types de légitimité :

- Légitimité politique (Assemblée générale) ;
- Légitimité bureaucratique (processus administratifs) ;
- Légitimité juridique (valeurs, normes et règles).

Le PNUE bâtit sa légitimité politique à partir des résolutions de l'AG. À travers cellesci, le rôle du PNUE a évolué. Il construit également sa légitimité sur ses processus administratifs ; il habilite certaines actions et en contraint d'autres. Les processus administratifs du PNUE suivent les règles du Secrétariat des Nations Unies qui ont préséance. Sur la base de ces règles, ce dernier décide comment orchestrer sa gouvernance interne incluant ses systèmes de contrôle. Enfin, le PNUE acquiert une légitimité juridique par la création de normes et règles internes à respecter qui régulent les relations entre les différentes parties contractantes. Les principales règles juridiques sur lesquelles s'appuient les deux projets sont de deux ordres : les règles et procédures des conférences du PNUE et les instruments juridiques internationaux à la base des projets présentés ci-après :

Tableau 4.13: Instruments juridiques d'ECAP-MED et de SAICM

| INSTRUMENTS JURIDIQUES | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|
| ECAP-MED | SAICM | | | | |
| Convention de Barcelone | Déclaration de Dubaï sur la gestion internationale des produits chimiques | | | | |
| Protocole pour la prévention et l'élimina- tion de la pollution de la mer Méditerranée par le dumping des navires et des aéronefs ou de l'incinération en mer | Stratégie politique globale | | | | |
| Protocole pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution due à des sources et activités terrestres | Résolutions adoptées par la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques | | | | |
| Protocole relatif aux zones spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée | Résolution de l'AG du PNUE | | | | |
| Protocole pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de son sous-sol | Plan d'action mondial | | | | |
| Protocole sur la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par des mouve- ments transfrontières de déchets dangereux et leur élimination | | | | | |
| Protocole sur la gestion intégrée de la zone côtière en Méditerranée | | | | | |
| Stratégie cadre du milieu marin de l'Union européenne | | | | | |

3.1.2.5 Un système de sanction/récompense quasi-inexistant

Nous avons remarqué que les règles relatives à la mise en œuvre des projets et les règles et procédures des conférences sont respectées par les parties prenantes externes. Les règles qui ne sont pas respectées sont celles à l'interne qui sont créées au niveau macro (respect des valeurs de l'Organisation, formations obligatoires, règles de conduite, etc.). En l'absence d'un système de sanction efficace, les employés se permettent de transgresser ces règles. Au sein de SAICM, (SG5a-1) et (SG5d-1) affirment que porter plainte représente un processus long et inefficace, la dimension de la légitimation est donc défaillante au sein du PNUE.

Lors d'une réunion qui eut lieu à Genève en février 2015, les employés ont présenté une liste des points faibles du PNUE qui met en évidence son manque de légitimation⁵⁷:

- Impossible de maintenir la capacité de livraison du programme à long terme ;
- Les employés souffrent de l'instabilité de leur propre milieu de travail ;
- Les employés souffrent de la capacité limitée du personnel en raison de son turnover;
- Manque de communication autour des succès affectant la mobilisation des ressources;
- Messages mal transmis à d'autres personnes au-delà des gouvernements ;
- Manque de capacité en raison de la bureaucratie interne ;
- Les employés n'ont pas traduit les communications dans toutes les langues pertinentes;
- Les employés ne répondent pas bien aux évaluations et aux commentaires sur les projets/programmes;
- Manque de connaissances adéquates en interne, manque de synergies ;
- Manque d'une vision stratégique et à long terme ;
- Intégration insuffisante avec des problèmes de développement plus larges ;
- Liens insuffisants avec d'autres secteurs de la société (agriculture, industrie, etc.) ;
- Mandat trop vaste avec trop peu de capacité du personnel, postes occupés ;
- Faible leadership de certains partenaires affectant les niveaux de réussite ;
- Manque de consultations intensives avec les bureaux régionaux lorsqu'ils travaillent au niveau des pays;
- Le PNUE ne fournit pas de transparence budgétaire aux partenaires et aux parties prenantes ce qui affecte sa crédibilité ;
- Les employés du PNUE ont parfois négligé l'engagement et le maintien continuel des relations avec des partenaires.

En outre, ces deux projets mettent en avant, à des niveaux variables, les valeurs suivantes :

- Coopération multipartite : coopération entre une grande variété d'acteurs issus de secteurs différents de la société et devant coordonner leurs actions ;
- Transparence : transparence des décisions, des actions et même des budgets ;
- Approche dynamique : adaptation au contexte ;
- Apprentissage par expérience : apprentissage continu par expérience requis ;
- Performance : mesurée au niveau individuel et collectif.

Ces valeurs sont alignées aux valeurs requises pour la prise en charge des EEM présentées par Stoett (2016) mais nous avons remarqué qu'elle figurent davantage dans les discours écrits et oraux du PNUE qu'en pratique, ce qui met en évidence l'existence de failles dans la dimension de la légitimité (les systèmes de sanction du PNUE sont déficients [Oben, 2003])

-

⁵⁷ Source : document interne du PNUE (atelier de travail du 5 février, 2015), traduit de l'anglais par l'auteure.

et les deux autres dimensions du structurel. Kuszla (1998) explique dans le cadre de la théorie de la structuration de Giddens (1987) que le mode d'interaction de la dimension de la légitimation ne se manifeste pas que par la punition mais aussi par la récompense. La sanction est censée interagir en fonction de l'adéquation des conduites des acteurs avec les normes de conduites mises en place par l'organisation. Ces normes d'action peuvent également prendre la forme de codes moraux. La faille dans la dimension de la légitimité du PNUE se situe dans le fait que le non-respect des normes et codes moraux de l'organisation n'est pas toujours sanctionné, c'est-à-dire que le système de punition mis en place est faible. Les systèmes de récompenses au sein du PNUE sont aussi déficients. Ces systèmes ne sont pas comme ceux issus du système privé; il n'y a pas de compensation monétaire à l'exception d'une potentielle augmentation salariale. Certains employés au sein de SAICM (SG5a-1, SG5d-1, SP4b-1) nous ont même expliqué qu'il n'y avait pas de système de récompense pour motiver les employés qui agissent de manière exemplaire. En réponse à ce manque de facteur de motivation, le PNUE a mis en place un système de récompense appelé Baobad. Ce système consiste à récompenser les employés qui se sont démarqués par leur performance en leur donnant un trophée. Il ne s'agit pas ici d'une compensation financière cependant, cette récompense peut permettre aux employés qui le remportent de gravir les échelons de la hiérarchie onusienne plus rapidement.

En conclusion de cette sous-section, nous avons identifié trois différents types de légitimité au sein du PNUE (politique, administratif, juridique). Ceux-ci ressemblent à ceux présentés dans le cadre de la théorie néoinstitutionnelle qui décompose la légitimité en trois catégories (Suchman, 1995): la légitimité morale, pragmatique et cognitive. La légitimité morale englobe toutes les procédures formelles et routines d'une organisation. La légitimité pragmatique représente des valeurs qui doivent être respectées par les acteurs (par exemple les fonctionnaires de l'ONU doivent respecter les valeurs inscrites dans la Charte) qui sont censées être le reflet des membres de cette organisation. La légitimité cognitive est une légitimité prise pour acquis par les individus dans leur mode de pensée. Un exemple de légitimité cognitive dans le cas du PNUE serait que toutes ses actions sont toujours « bonnes » et que le PNUE fait toujours preuve de professionnalisme dans la délivrance de ses services. Le concept de la légitimité cognitive s'apparente au contrôle par le positif d'Etzioni (1968). On voit bien que le PNUE exerce une légitimité pragmatique (Charte de l'ONU), morale (bureaucratie, routines) et aussi légèrement cognitive (contrôle par le positif). Il faut noter que ce ne sont pas tous les employés du PNUE qui pensent que les services et les activités de l'Organisation

sont délivrés de manière professionnelle si l'on se fie à nos observations sur le terrain mais une majorité d'individus semblent y trouver un certain réconfort.

Enfin, dans les trois sous-sections que nous venons de présenter, nous avons qualifié les processus de contrôle du PNUE à partir des trois dimensions du structurel. Nos principales observations sont que :

- le rapport du PNUE avec la stratégie n'est pas toujours clair, mais il est particulièrement présent en ce qui a trait à la dimension du sens (plus au plan théorique que pratique);
- il existe un déséquilibre entre la dimension de la signification et celles de la domination et de la légitimation;
- la dimension de la légitimité est quasi-inexistante en pratique ;
- certains mécanismes de contrôle informels contribuent au succès tandis que d'autres font obstacle à la mise en œuvre des projets.

Nous avons vu qu'aux processus formels s'ajoutent des processus informels à différents niveaux d'organisation (macro-méso et méso-micro) qui exercent une influence non-négligeable sur l'efficacité du PNUE. Nous allons à présent voir plus en détail les interactions entre les trois dimensions du structurel et comment les pratiques sociales des acteurs peuvent mener soit à une reproduction ou à une transformation (désirée ou non-désirée) du système (le PNUE).

Tableau 4.14 : Les écarts entre la dimension de la légitimation théorique et pratique

| | CONTRÔLE THÉORIQUE | | CONTRÔLE EN APPLICATION |
|--|---|---|--|
| CARACTÉRIS- TIQUES DU MO- DÈLE MODERNE DE CONTRÔLE | MACRO- MÉSO | MÉSO- MICRO | MÉSO-MICRO |
| Niveau de souplesse des règles | rigides | rigides | rigides et souples (de manière informelle, à la discrétion des dirigeants et managers) |
| Système de sanction efficace | Procédures formelles et informelles | Procédures formelles et informelles | Procédures formelles et informelles (à la discrétion des dirigeants et managers) Contrôle par le positif (inefficace) |
| Système de récompense adapté (motivant les employés du PNUE) | Faible augmentation de salaire | Faible augmentation de salaire | Faible augmentation de salaire (efficace) Baobad (inefficace) |

Section 4: Les interactions entre les trois dimensions du structurel

4.1 Les relations entre les trois dimensions du structurel

4.1.1 La relation signification-domination

Un déséquilibre entre les dimensions de la signification et de la domination a été constaté avec le recours excessif aux contractuels. Rappelons que pour mettre en œuvre un projet intégrant des dispositifs contrôle organisationnel, il faut de la main d'œuvre. La main d'œuvre est requise dans les trois étapes de la mise en œuvre du projet :

- **1.** Conception du projet ;
- 2. Pilotage;
- 3. Généralisation (réplication).

Comme nous l'avons déjà évoqué, la question des emplois des consultants au sein de l'ONU et du PNUE soulève beaucoup de controverses. Il y a une tendance, suivant une logique d'optimisation budgétaire à court terme, à embaucher moins de professionnels et plus de consultants qui ne bénéficient pas des mêmes avantages sociaux et qui assument des fonctions similaires à celles des fonctionnaires. Nos observations sur le terrain ont confirmé cette tendance qui est plus prononcée dans le cas de SAICM qu'ECAP-MED. Par exemple, un consultant (SC8-1) au sein de SAICM, enceinte, n'a pas eu droit à un congé de maternité. Elle a dû prendre un congé sans solde de trois semaines alors qu'elle travaille pour la branche des produits chimiques à Genève depuis plusieurs années assumant les fonctions d'un fonctionnaire international mais sans les bénéfices sociaux ou la stabilité d'emploi d'un employé permanent. De plus, celle-ci travaille pour le Secrétariat des Nations Unies depuis quatre années alors qu'il existe une règle limitant à deux années consécutives les mandats de consultants au sein du PNUE. En outre, conformément aux instructions administratives de l'ONU relatives aux consultants (ONU, 2013a), ces derniers ne devraient pas être embauchés pour plus de 24 mois dans une période de 36 mois que leur emploi soit en continu ou pas. Il se peut que le PNUE ait eu recours à UNOPS en tant qu'organe intermédiaire pour émettre son contrat bien que nous ne pussions le confirmer.

Cette pratique est non seulement due à des contraintes financières mais également au manque de planification à long terme des besoins en termes d'effectif de la part des directeurs du PNUE. Par exemple, au sein de SAICM, nous avons assisté à la mise en œuvre d'*Umoja*. (SD1-1) avait été prévenu à l'avance de la période dite de *blackout* pendant laquelle les

paiements des consultants risquaient d'être reportés. En préparation de ce blackout, des mesures auraient pu être prises pour assurer le paiement des salaires des consultants (SG6-1). Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les professionnels de catégories D1/D2 ont la responsabilité de prévoir les besoins en termes d'effectif à court, moyen et long terme pour assurer le bon fonctionnement du pilotage des différents projets du PNUE. Dans le cas de la mise en œuvre d'*Umoja*, aucune mesure n'a été prise et dans certains cas, il a fallu six mois avant que certains consultants comme (SC1-1), (SC3-2) ne reçoivent la régularisation de leur salaire. La plupart des consultants qui ont accepté de travailler dans ces conditions et que nous avons interviewés, nous ont expliqué qu'obtenir un emploi permanent est presque impossible. Ces derniers acceptent ces conditions de travail en vue d'obtenir un potentiel emploi permanent et la concurrence à l'embauche est extrêmement rude. Dans ce cas ci-présent, les consultants ne bénéficient pas de conditions de travail équitables. Selon le Corps commun d'inspection (2012), des changements stratégiques impliquent des ressources financières additionnelles pour notamment offrir des formations approfondies au personnel. Dans le cas de SAICM, un nombre limité de membres ont été formés (SG5b-1, SP3b-1). Les autres membres de l'équipe dépendaient de ceux qui ont été formés, ce qui a créé au tout début du déploiement d'Umoja, une situation « chaotique », c'est-à-dire que les employés ne pouvaient pas poursuivre leurs opérations quotidiennes ne sachant pas utiliser le logiciel considéré « complexe » et dont l'utilisation requiert une formation au préalable.

Au sein d'ECAP-MED, nous avons également effectué des entrevues avec des consultants qui nous ont révélé leur frustration en rapport à la précarité de leur emploi (EC2-1, EC3-1). Une consultante (EC3-1) venue d'un pays membre disposait d'un contrat de courte durée qui ne lui permettait pas d'amener ses enfants à Athènes. Celle-ci avait été embauchée par EP4a. Durant son mandat, sa fille qui est restée dans son pays d'origine est tombée gravement malade et il n'y avait personne pour s'occuper d'elle. (EC3-1) éprouvait des sentiments de frustrations en raison des conditions inégales d'emploi dont elle bénéficiait. De plus, cette dernière avait une charge très lourde de travail qu'elle devait accomplir en un délai de temps très limité.

On voit bien ici que le mode de fonctionnement du PNUE en ce qui a trait au recrutement est très féodal. Si les employés agissent conformément aux requêtes informelles des dirigeants, ils bénéficieront de privilèges (forme de favoritisme). Ces privilèges peuvent êtres des bénéfices formels comme les salaires élevés des employés. Comme on peut le voir dans la grille de salaire en annexe (Annexe IX), un directeur au sein de l'ONU gagne en moyenne 130 000 dollars américain par année et le salaire d'entrée dans l'Organisation (catégorie P1)

est d'environ 50 000 dollars américain. Il existe également des privilèges informels qui constituent une forme de rémunération comme par exemple le prestige de travailler pour l'ONU. En revanche, s'ils s'opposent aux désirs du seigneur (dirigeants), ils peuvent être soumis à des conséquences graves allant même jusqu'à l'expulsion de l'Organisation. Lors de notre observation participante au sein de SAICM, nous avons assisté à l'expulsion de l'un des employés du PNUE. (SG5a-1, SG5d-1) ont révélé que la personne qui fut expulsée, se serait opposée à une requête de la part d'un de ses supérieurs jugée amorale. Selon ces derniers, le PNUE a perdu beaucoup de talents en raison des règles limitatives et du manque d'incitatifs. Subséquemment, il y a un *turnover* important, encore plus au sein de SAICM que d'ECAP-MED mais dans les deux cas, il s'agit d'emplois très prisés en raison des salaires élevés et du prestige lié à l'emploi.

Tout comme SAICM, la relation signification-domination au sein du PNUE/PAM n'a pas toujours été équilibrée. En 2014, lors de notre expérience sur le terrain au sein d'ECAP-MED, (EP3a-1) a évoqué les problèmes de communication rencontrés entre le PNUE/PAM et les CARs. Ce manque d'interaction a fait émerger deux problèmes : 1) le phénomène de la « coopétition » et 2) la duplication de rôles et responsabilités. Ces problèmes avaient déjà été mis en évidence dans un rapport d'audit de 2009 du bureau du contrôle interne des Nations Unies et persistent toujours aujourd'hui selon (EP3a-1).

4.1.2 La relation signification-domination-légitimation

La signification est souvent représentée de façon disproportionnée comparativement à la domination et à la légitimation au sein du PNUE. Par exemple, nous avons vu précédemment que le manque de précision des CARs a mené à des duplications de rôles et de responsabilités et à l'émergence de la « coopétition ». Cette incohérence serait due à l'absence d'un mécanisme formel d'allocation des fonds axé sur les besoins et qui contrôle les déficits/surplus du budget. En outre, le manque de clarté de ces accords mena à l'émergence de relations informelles créant des risques pour la réputation du PNUE. On voit bien ici que le sens n'est pas accompagné d'une allocation des ressources et d'un système de contrôle (sanction) adéquats. On remarque que le modèle d'accord entre les gouvernements des pays hôtes et le PNUE/PAM concernant l'établissement des CARs a été redéfini en 2010 (PNUE/PAM). On y décrit de manière plus détaillée les rôles et mandats des CARs, leur mode de financement, l'usage des logos, la nature des relations entre le PNUE/PAM et les CARs et le recrutement du personnel. Malgré tout on a noté lors de notre expérience sur le terrain que les rela-

tions entre le PNUE/PAM et les CARs souffraient d'un manque de communication et de duplications de rôles et responsabilités.

Un autre exemple mettant en évidence une faille entre les trois dimensions du structurel est celui de l'usage excessif de contractuels qui reflète l'absence d'un système efficace de sanction et le manque de contrôle des ressources financières au sein du PNUE. En 2013 fut publiée une instruction administrative relative à l'emploi des consultants (ST/AI/2013/4) (ONU, 2013a). Dans ce document, on précise qu'un consultant n'est pas embauché en guise de période probatoire avant l'obtention d'un emploi permanent ou encore pour assumer des fonctions assumées par des fonctionnaires bien que nous ayons observé ces pratiques au sein de SAICM (e.g. SC8-1, SC2-1). En outre, on y indique que le salaire des consultants est fixé en fonction du montant minimal nécessaire pour obtenir les services par l'Organisation. Pour guider les employeurs onusiens dans la détermination des salaires des consultants, des niveaux de salaires ont été conçus en fonction de critères spécifiques. La détermination des salaires devrait se faire en fonction du niveau et de la complexité des responsabilités, du degré de spécialisation demandé, des connaissances, de la qualification et expérience requise ainsi que des salaires payés à ce consultant dans le passé dans le cadre d'un autre mandat au sein de l'ONU (2013a). Pour faciliter la détermination des salaires des consultants, des niveaux furent préétablis par l'ONU (niveaux A à E). Le barème des honoraires est fondé sur les barèmes annuels bruts des fonctionnaires, les niveaux d'expertise et le niveau de difficulté de l'emploi.

Tableau 4.15 : Barème des honoraires des consultants au sein de l'ONU

| Levels | | Daily rate | Monthly rate |
|-------------------------|---------|------------|--------------|
| A | Minimum | 180.00 | 3 867.00 |
| | Maximum | 240.00 | 5 012.00 |
| В | Minimum | 240.00 | 4 939.00 |
| | Maximum | 380.00 | 7 870.00 |
| $\overline{\mathbf{C}}$ | Minimum | 390.00 | 7 328.00 |
| | Maximum | 560.00 | 10 572.00 |
| D | Minimum | 620.00 | 10 754.00 |
| | Maximum | 750.00 | 13 040.00 |
| $\overline{\mathbf{E}}$ | Minimum | 860.00 | 14 339.00 |
| | Maximum | 980.00 | 15 779.00 |

(ONU, 2013a)

Le Bureau de contrôle interne de l'ONU indiquait dans son rapport qu'en 2009 le montant payé aux consultants du PNUE/PAM excédait de façon considérable le salaire d'un consultant sans justificatifs, ce qui constitue une anomalie. Dans les instructions de 2013, il est

indiqué que les contrats de niveau plus haut que D doivent être approuvés par l'Assistant du Secrétaire général pour les ressources humaines et doivent être justifiés de manière appropriée en respect des tâches demandées et de leur complexité. Il faut souligner le fait que les instructions administratives sont plus récentes que le rapport d'audit mais cet exemple met bien en évidence un besoin de renforcer la dimension de la légitimation au sein du PNUE. Un autre exemple démontrant la quasi absence de légitimation en pratique est celui des dépenses liées aux voyages des fonctionnaires du PNUE (ST/AI/2006/4). Entre 2006 et 2008, il y aurait eu au sein du PNUE/PAM, 540,000 USD en dépenses liées aux voyages dont le montant de 134,230 USD serait lié aux voyages d'un seul membre. Cet employé aurait passé 79% de son temps hors de sa station de travail sans approbation préalable de ses supérieurs hiérarchiques.

4.1.3 La relation domination-légitimation

A tous les niveaux d'organisation, le non-respect des responsabilités aux niveaux collectifs (entités onusiennes) et individuels fait rarement l'objet de mesures disciplinaires. Par exemple, au niveau micro, avant 2008, le PNUE/PAM avait approuvé une grande variété d'activités sans l'approbation de la division et par conséquent, il était conseillé que le siège social du PNUE révise ses procédures d'autorisation (PNUE/PAM, 2009). Au niveau méso, il avait été recommandé au PNUE de créer une base de données pour faciliter le suivi de ses demandes d'assistance financière, une recommandation qui n'a jamais été appliquée en pratique en raison de manque de clarté des délégations des rôles et des responsabilités entre les employés faisant partie de ce projet (ONU, 2016b). Ces exemples mettent bien en évidence l'importance de renforcer la dimension de la légitimation au sein de l'ONU et du PNUE.

4.2 Les épisodes de structuration : une reproduction (SAICM) et une transformation (ECAP-MED) du système social

Dans cette sous-section, nous verrons comment le changement d'une des trois dimensions du structurel à travers les phénomènes de structuration, entraîne une reproduction ou une transformation du système social (le PNUE). Nous avons vu dans les deux sections précédentes de ce chapitre, que la dimension qui a le plus changé est celle de la signification alors que les deux autres dimensions sont restées relativement les mêmes. Le nouveau modèle de contrôle du PNUE accorde un peu plus de pouvoir à des acteurs non-étatiques comme les ONG qui auparavant ne pouvaient participer officiellement aux négociations internationales.

À présent, elles sont des acteurs stratégiques importants. Cependant, ces dernières disposent toujours d'un droit de parole limité lors des conférences internationales. La signification n'a pas eu beaucoup d'effets sur la domination et la légitimation. Ce qui a considérablement changé, c'est la dimension de la signification à travers la stratégie du PNUE.

Les conférences sont ce que Goffman tel que cité par Giddens (1987) appelle des occasions sociales dans le cadre desquelles plusieurs acteurs se rencontrent en situation de coprésence. Pour accroître la coordination entre les parties prenantes, plusieurs outils de contrôle ont été utilisés dans les deux cas étudiés et ces outils ont un rôle structurant. Par exemple, SAICM utilise des vidéoconférences comme outils structurants. Cet outil de contrôle assure la convergence des buts et des objectifs et contribue à la restructuration de la dimension de la signification. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, l'organisation de réunions et de conférences internationales est l'outil de contrôle clé du PNUE. Par exemple, pour ICCM4, SAICM a renouvelé son logo, son site Internet et a créé de nouveaux dépliants, ce qui eut un effet structurant mais superficiel puisque lié aux supports de communication plus qu'au contenu des messages communiqués. Au sein d'ECAP-MED, lors de réunions internationales ont été adoptés des indicateurs communs afin d'assurer des représentations communes entre les pays membres. La création de ces nouveaux outils a également eu un effet structurant profond car lié à un partage du sens de l'action à mener par chaque partie prenante.

4.2.1 PNUE/SAICM: tentative de redéfinition des objectifs

Le Secrétariat de SAICM a organisé la Deuxième réunion à composition non limitée de la conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (OEWG2). Cette réunion a été convoquée en application de la résolution II/6 de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques en tant qu'organe subsidiaire. Ce groupe s'est réuni quelques mois avant ICCM4. La réunion eut lieu du 15 au 17 décembre 2014. Les membres du Secrétariat avaient fixé non seulement des objectifs formels, mais également des objectifs informels pour cette réunion. Ces objectifs informels étaient de rendre plus proactifs les membres du bureau de la Conférence et de faire participer des acteurs du secteur privé conformément au nouveau modèle de contrôle organisationnel. Les objectifs formels étaient d'aboutir à un accord sur un certain nombre de questions qui seront soumises à ICCM4, telle que la façon dont les produits chimiques seront gérés au-delà de 2020. Le but de cette réunion était de s'entendre sur la composition du document d'orientation globale pour son adoption à ICCM4.

Tableau 4.16: Les objectifs d'OEWG2

| La deuxième réunion du groupe de travail à composition non limitée de la conférence | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| internationale sur la gestion des produits chimiques | | | | | |
| Objectifs formels | Objectifs informels | | | | |
| Examiner et donner la priorité aux propositions concernant de nouvelles questions stratégiques émergentes. | Rendre plus proactifs les membres du bureau de la Conférence et les responsabiliser. | | | | |
| Poursuite du travail sur les nouvelles questions politiques. | Inclure le secteur privé comme acteur actif aux conférences. | | | | |
| Examiner les propositions d'inclusion de nou- velles activités dans le Plan d'action mondial. | | | | | |
| Examiner les initiatives entreprises et aborder les progrès et les lacunes. | | | | | |
| Envisager les résultats des réunions régionales. | | | | | |

En préparation de la réunion, un planning avait été établi par SD1. En outre, plusieurs outils de contrôle ont été utilisés pour organiser cette conférence. Voici un extrait de notre carnet de bord :

Préparation de documents

Le Secrétariat de SAICM a préparé des documents (d'information et de réunion) en vue de la préparation de la seconde réunion du groupe de travail à composition non limitée.

Délégation des tâches et formalisation des processus de gestion

Des tableaux Excel ont été élaborés décrivant en détail les fonctions de chaque employé à l'interne. Ces documents étaient accessibles à l'interne à tous les employés pour éviter des erreurs.

Briefing aux missions permanentes

En préparation de la réunion du groupe de travail, est organisé ce qu'ils appellent un briefing afin de présenter aux missions permanentes les principaux objectifs. Le but est de rafraîchir la mémoire des missions permanentes concernant ce qu'est SAICM, quel est le but de SAICM, quels sont ses objectifs, l'objectif global (objectif 2020), les principales réunions régionales qui ont lieu, la logistique pour OEWG2, la résolution II/6 de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques qui a établi OEWG2.

Vérification des demandes d'accréditation

Le Secrétariat auprès d'un jury s'assure que les demandes d'accréditation sont valides et respectent les règles et procédures internes (accréditation faite par les ministères des Affaires étrangères pour les représentants des pays membres et par le Directeur général pour les ONG participantes).

Vidéoconférence avec le président de la conférence

Le Président de l'OEWG2 est le ministre de l'Environnement du Kenya. Or, ce dernier ne connaît pas SAICM, ni ses activités ni ses objectifs. Pour qu'il puisse diriger la conférence, une vidéoconférence a été organisée en compagnie de l'équipe de travail de SAICM. L'officier de projet senior a présenté le document appelé le Guide d'orientation global.

En pratique, ces outils de contrôle n'ont été que partiellement intégrés par les acteurs. En l'absence d'un mécanisme de contrôle, survinrent de nombreuses duplications de rôles et de responsabilités. De plus, le président de la conférence manquait de manière notable de connaissances relatives à la raison d'être et aux rôles de SAICM (SP4a-1). Les routines que nous avons observées sont celles issues des modèles de contrôle organisationnel traditionnels suivant une logique mécanique. D'après nos observations, le nouveau modèle s'est manifesté au niveau des discours écrits et oraux et moins dans les actions décidées. Avant la conférence, tous les acteurs doivent lire et intégrer les informations incluses dans les divers documents de travail qui feront l'objet d'une discussion lors de la conférence. Ces documents ne sont pas consultés par les parties prenantes qui n'ont par conséquent pas l'opportunité d'intégrer les nouvelles informations. Le pilotage de la conférence est donc fait de manière superficielle.

De plus, le président exerça lors de cette conférence un contrôle par le positif. Ce dernier a exprimé à maintes reprises son appréciation de la collaboration des parties prenantes et leur a demandé de présenter leurs arguments de manière *short and sweet*. Il a également rappelé l'importance de la collaboration multisectorielle et des objectifs stratégiques de l'approche notamment l'incorporation des produits chimiques dans l'agenda de la communauté internationale sur le développement durable. Son discours est aligné au modèle de contrôle renouvelé du PNUE.

D'autre part, durant les séances plénières, plusieurs participants étaient absents ce qui démontre un manque d'engagement de ces derniers et met en évidence une faille dans la dimension de la légitimation. Ainsi, seule une obligation morale n'est pas suffisante ; il faut un système de sanction efficace. Durant les conférences, (SD1-1, SP4-1) ont exprimé vouloir limiter les débats afin que les États adoptent les documents le plus rapidement possible. La raison pour laquelle les membres de l'équipe voulaient limiter l'émergence de débats animés, c'est que selon eux, ces débats sont très souvent interminables et non productifs. La limitation et l'encadrement formel des débats n'est pas en phase avec l'esprit du nouveau modèle de contrôle au sens de Follett (2003), c'est-à-dire axé sur la négociation et favorisant le partage de différentes perspectives pour régler les conflits, ce qui implique inévitablement des débats.

L'analyse de cette réunion internationale nous a permis de prendre conscience que le niveau d'intégration des nouveaux modèles de contrôle dépend de la volonté de chaque acteur impliqué dans le pilotage de décision et action du PNUE. Les niveaux d'intégration comme nous avons pu le constater sont très variables d'un individu à l'autre. Le système social ne fait qu'être reproduit et très peu de transformation a lieu.

4.2.2 PNUE/SAICM : ICCM4, tentative de changement avortée

La préparation et le déroulement d'ICCM4 étaient équivalents à OEWG2 et ce, même au niveau des comportements des acteurs et des routines. Selon nos entretiens informels avec des employés de l'équipe, la préparation d'une conférence d'environ 1000 participants telle qu'ICCM4, exige une extension des heures habituelles de travail et plus de main d'œuvre. Certaines routines spécifiques sont créées durant cette période. Par exemple, le matin, SD1 arrive au travail vers 8 heures du matin et répond à ses courriels. Entre 8 heures et 10 heures du matin, tous les membres de l'équipe savent que c'est le seul moment durant lequel ils peuvent interroger leur coordonnateur et ajuster leurs actions. Les pratiques informelles sont intensifiées durant cette période. Par exemple, nous avons remarqué que certains fonctionnaires cherchent à déléguer certaines tâches habituelles qui leur incombent. D'autres employés adoptent des comportements déviants, c'est-à-dire qu'ils vont décider de ne pas accomplir leur mandat ou d'accomplir un autre mandat que le leur de leur propre initiative (SG5d-2, SP2a-2). Par conséquent, d'autres employés vont devoir assumer leurs responsabilités (SUC6-2, SS-2). En période de stress et en raison d'un manque de cohésion sociale au sein de SAICM, la préparation d'une conférence internationale est une situation que nous pourrions qualifier de chaotique alors qu'elle relève a priori d'un management de projet classique.

En ce qui a trait au déroulement de la conférence, tout comme OEWG2, les parties prenantes participent à la reproduction des routines traditionnelles. Ce qui a changé, ce sont les discours et le sujet de la conférence (le sens) plus que les actions. Nous avons observé des problèmes récurrents issus de l'ancien modèle de contrôle du PNUE notamment au niveau du contrôle du budget. Le PNUE finance le voyage et donne un *per diem* à deux participants par pays pour les pays en développement. On remarque, parmi les participants qui ont reçu du financement, que certains ne sont pas venus, et que d'autres n'ont pas assisté aux séances plénières de la conférence (absentéisme récurrent déjà constaté). En outre, un des participants financés provenant de Syrie, n'était plus le représentant officiel du gouvernement mais, malgré cela, le PNUE, en l'absence d'un système efficace de contrôle des statuts des participants, a financé sa participation alors qu'il ne pouvait pas participer aux négociations. En l'absence

d'un système de contrôle efficace et de recours à un audit, le PNUE, lors d'ICCM4, a financé en pure perte plusieurs dizaines de milliers de dollars américains en frais de déplacement et d'hébergement. Ces exemples mettent en évidence l'existence de failles entre les trois dimensions du structurel. Le nouveau modèle n'est présent qu'à travers le sens porté par les dirigeants et les managers mais les pratiques sont restées les mêmes, ce qui démontre que le modèle de contrôle du PNUE n'est pas adapté pour la prise en charge efficace des EEM.

4.2.3 PNUE/ECAP-MED: transformation réussie du PNUE

Les 9 et 10 octobre 2014 eut lieu à Athènes la Quatrième réunion du groupe de coordination d'ECAP-MED. La préparation de la réunion s'est faite dans un climat d'entraide entre employés du PNUE/PAM. On a noté une cohésion sociale plus forte par le biais de l'organisation d'un plus grand nombre d'activités et une délégation des rôles et des responsabilités mieux intégrées par les acteurs chez ECAP-MED que chez SAICM. On note également un plus grand engagement de la part des participants dans les négociations. Contrairement à SAICM, certains États ont émis des commentaires et ont formulé des recommandations quant à la façon de développer le programme de surveillance et d'évaluation intégrée qui doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie de la part des membres d'ECAP-MED en collaboration avec ses groupes de travail informels d'experts en ligne créés à cette occasion. Les membres d'ECAP-MED savent, d'après les informations recueillies lors de nos entretiens internes, que certains représentants étatiques sont plus dynamiques dans les négociations que d'autres (ex. l'Espagne et Israël) mais les membres de l'équipe ne perçoivent pas ce dynamisme comme une contrainte à limiter mais plutôt comme une opportunité. Ils considèrent la participation des représentants comme constructive et contribuant à la mise en œuvre du projet (EP3a-1, EG5a-1). Cet exemple met en évidence l'intégration du nouveau modèle de contrôle du PNUE par tous les acteurs qui sont engagés dans le projet. Cet épisode de structuration ne fait pas que reproduire le système social mais grâce aux acteurs qui intègrent les nouvelles dimensions du structurel, le système est en continuelle transformation conformément au nouveau modèle de contrôle du PNUE.

Conclusion de la section 4

En conclusion, l'analyse du processus de contrôle du PNUE nous oblige à porter un regard sur les phénomènes de structuration et sur l'action humaine. Les phénomènes de structu-

ration au sein de SAICM ont permis la reproduction du système fondé sur un modèle traditionnel, contrôle parfois dévoyé car ritualisé et non la transformation du système vers le modèle renouvelé du PNUE. Comme nous l'avons vu, les acteurs n'intègrent pas suffisamment le nouveau sens créé par le PNUE. Nous remarquons néanmoins une plus grande intégration du nouveau sens créé de la part des parties prenantes d'ECAP-MED.

Les points les plus importants que nous retenons à l'issue de cette sous-section sont les suivants :

- Les processus de contrôle nous semblent plus efficace chez ECAP-MED que chez SAICM;
- C'est plus le sens que la structure qui a changé.

Conclusion du chapitre 4

Grâce à notre analyse comparative à la fois verticale et horizontale, nous avons tenté de comprendre comment fonctionne le PNUE en interne et nous avons pu identifier des incohérences, ce qui constitue une première étape vers l'amélioration de l'efficacité d'organisations internationales à vocation universelle comme le PNUE. Grâce à notre analyse verticale, nous avons saisi en quoi consistent les systèmes de contrôle du PNUE et grâce à notre analyse horizontale des interactions entre les trois dimensions du structurel. Les principaux risques auxquels le PNUE est confronté sont liés à l'application des dispositifs de contrôle par les acteurs. La réussite de la mise en œuvre du nouveau système de contrôle dépend des acteurs et de leur volonté d'appliquer le sens véhiculé par les nouveaux dispositifs de contrôle. Les processus de contrôle qui ont été observés mettent en lumière des facteurs pouvant contribuer à la réussite de la mise en œuvre d'une telle approche :

- Un lien fort entre la connaissance de la stratégie et le respect des nouvelles responsabilités des employés;
- Une motivation des acteurs et des intérêts convergents ;
- Un plus grand respect des règles relatives à l'emploi et à l'utilisation des fonds.

Dans ce chapitre, nous avons remarqué qu'une quantité substantielle de sens est créée à partir du contexte et est intégrée à la stratégie. Ce sens évolue continuellement et est représenté de manière disproportionnée comparativement aux deux autres dimensions du structurel. Par conséquent, le fonctionnement du PNUE demeure de style classique (fondé sur le recours aux contrats, puissance de la hiérarchie) mais son modèle de contrôle intègre des dis-

positifs de contrôle modernes. Ceux-ci sont davantage appliqués dans la pratique au sein d'ECAP-MED qu'au sein de SAICM.

En outre, ce chapitre nous a permis de comprendre qu'un manque de clarté au niveau des objectifs et des plans d'action donne lieu à des zones grises grâce auxquelles les acteurs et notamment les dirigeants disposent de plus d'autonomie, ce qui peut à la fois contribuer et nuire à l'efficacité des actions décidées par le PNUE. Nous remarquons que dans les deux cas, certains processus de contrôle comme l'organisation de conférences internationales doivent être revus afin de permettre un plus grand engagement de la part des parties prenantes. De plus le pilotage de ces conférences doit être plus aligné au nouveau modèle de contrôle du PNUE (le cas d'ECAP-MED pourrait servir d'exemple). Enfin, la plus importante leçon que nous pouvons tirer de cette analyse comparative est la suivante : ce ne sont pas des facteurs externes ou internes qui déterminent si le PNUE atteint les résultats souhaités mais plutôt les acteurs en charge du pilotage (leur application des dispositifs de contrôle). Dans le prochain chapitre, nous partagerons plus en détail les résultats de notre analyse comparative sur la base desquels nous répondrons à notre question de recherche.

CHAPITRE 5

Articulation de la gouvernance externe et du gouvernement interne du PNUE

Introduction

Notre analyse comparative transversale nous a permis d'obtenir un aperçu du contrôle au sein du PNUE. Deux théories ont été clé dans la compréhension du fonctionnement d'organisations à vocation mondiale comme l'ONU et le PNUE : la théorie de la structuration et la théorie des métaorganisations. La théorie de la structuration de Giddens (1987) nous a permis de qualifier et d'identifier des incohérences tandis que grâce à la théorie des métaorganisations d'Arhne et Brunsson (2008), nous avons pu identifier des modalités de contrôle propres à ces organisations. Notre étude confirme que des organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU et le PNUE possèdent des modalités de contrôle uniques (stratégie, délégation des rôles et responsabilités, systèmes de motivation/sanction, évaluation des projets, politiques des ressources humaines, etc.) par rapport à d'autres organisations internationales. Ces modalités ont pour but d'harmoniser et de faciliter la mise en œuvre de processus de gestion complexes et dispersés à travers le monde.

Le projet onusien est unique dans l'histoire de l'humanité (Brelet, 1995). Ce dernier, développé pour prendre en charge des enjeux qui ne pourraient être pris en charge autrement, est sans précédent. Ceci oblige le PNUE à être plus proactif dans sa démarche de prise en charge pour répondre plus efficacement aux demandes très variées des pays membres. Une telle adaptation est diamétralement opposée au modèle de contrôle organisationnel initialement mis en œuvre au sein de l'Organisation de type wébérien, c'est-à-dire lourd, rigide et fragile face au changement. Une meilleure prise en charge d'enjeux non seulement complexes mais pernicieux comme les EEM requiert une adaptation du modèle de contrôle du PNUE, une adaptation qu'il est progressivement en train de mettre en œuvre en intégrant de nouveaux dispositifs de contrôle. Cette progressive adaptation fait face à des défis comme l'a démontré notre analyse comparative. Ces défis sont liés au manque de légitimité du PNUE et à l'imprévisibilité du comportement des acteurs en charge de piloter des projets.

Nous souhaitons avant de débuter ce dernier chapitre, rappeler que l'approche sociologique que nous avons adoptée, était la plus adaptée pour l'analyse des pratiques sociales d'organisations internationales à vocation universelle comme le PNUE. Notre approche est nouvelle car peu explorée par les auteurs de notre domaine. En outre, nous avons démontré qu'il était impossible d'analyser le fonctionnement d'organisations universelles sans être sur le terrain et sans une démarche systémique. Nous avons vu que l'un des plus importants risques que posait cette démarche était le risque de la subjectivité, un risque que nous avons

limité grâce à notre démarche méthodologique rigoureuse. Rappelons que la mission d'un scientifique est différente de celle d'un journaliste dont les écrits peuvent relater des faits de manière subjective. Le scientifique se fonde sur un protocole de recherche et des méthodes spécifiques pour recueillir et analyser ses données en vue de minimiser le risque de subjectivité et accroître la crédibilité de ses travaux.

Notre but dans ce chapitre n'est pas de critiquer les pratiques sociales du PNUE, ce qui serait inutile car, comme l'écrit le poète de Musset (1882), la perfection n'existe pas. C'est plutôt de permettre aux managers, dirigeants et à tous les lecteurs intéressés par la question du contrôle d'organisations à vocation universelle, de mieux comprendre quelles sont leurs missions (responsabilités sociales) et comment celles-ci pilotent leurs projets. Ce dernier chapitre se concentre sur l'articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE. Dans la première section, nous clarifierons les responsabilités du PNUE à la fois externe et interne, ce qui nous permettra d'évaluer le degré d'articulation de la gouvernance externe et du gouvernement interne du PNUE. Dans la deuxième section, nous présenterons plus en détails les configurations de contrôle des deux projets à l'étude en mettant l'accent sur les facteurs de succès et de risque que nous avons identifiés, ce qui nous permettra de répondre à notre question de recherche. Enfin, dans la troisième section, nous présenterons des nouvelles perspectives pour des projets de recherche futurs complémentaires au nôtre.

Section 1 : Responsabilités sociales du PNUE

Des responsabilités contradictoires ?

Dans ce projet de recherche, nous avons vu que le PNUE est une organisation socialement responsable compte tenu de sa mission qui est d'offrir un leadership dans la prise en charge de questions environnementales à l'échelle mondiale (ONU, 2017a). Grâce à notre analyse comparative, nous avons pu confronter nos connaissances théoriques à la pratique. Nos résultats mettent en évidence une dichotomie entre la mission du PNUE (en théorie) et son application en pratique par les acteurs. Cette dichotomie est apparente lorsque nous analysons les responsabilités sociales externes et internes du PNUE. De plus, de cette dichotomie émerge un paradoxe : alors que le PNUE étend son influence mondialement, paradoxalement, les EEM demeurent non résolus (Ivanova, 2010). Le PNUE fait face à des défis de gouvernance qui affectent l'efficacité de ses actions : manque de pouvoir, manque de confiance des

parties prenantes, bureaucratie lourde (Barnett et Finnemore, 1999 ; Davies, 2017 ; de Senarclens, 2001), éléments que nous avons également observé.

Les responsabilités sociales externes et internes du PNUE façonnent sa gouvernance. C'est l'articulation cohérente des deux niveaux de gouvernance du PNUE (externe et interne) qui détermine sont efficacité. Cette articulation est supportée par des processus de contrôle que nous avons pu qualifier grâce aux trois dimensions du structurel de Giddens (1987). Ce que nous avons observé grâce à notre analyse comparative, c'est l'émergence progressive d'un nouveau modèle de contrôle au sein du PNUE en réponse au changement de ses responsabilités sociales externes. D'un modèle traditionnel, proche de celui des grandes entreprises d'Anthony (1965,1988), il est passé à un modèle adaptatif au sens de Lorino (1991) et de Simon (1995). De plus, contrairement au modèle traditionnel qui est statique, le nouveau modèle est en mouvement, c'est-à-dire qu'il est itératif (composé de boucles de rétroaction) et fondé sur des interactions en continu avec les parties prenantes qui aujourd'hui sont issues de secteurs variés. Pour répondre à leurs besoins, le PNUE utilise, parfois de manière éclectique, de nombreux dispositifs de contrôle (organisation de réunions, rédaction de documents, développement d'indicateurs de performance, intercalibration, interfaces science/politique, etc.). Grâce à notre analyse comparative, nous avons compris qu'une mise en œuvre inadéquate de ses systèmes de contrôle pose un risque de non prise en charge des EEM. Dans le tableau cidessous, sont présentées les principales responsabilités sociales de l'ONU et du PNUE et nous verrons que celles-ci sont évolutives.

Tableau 5.0 : Les responsabilités sociales de l'ONU et du PNUE

| QUALIFICATION DES RESPONSABILITÉS SOCIALES TRADITIONNELLES DE L'ONU | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|
| SIGNIFICATION | DOMINATION | LÉGITIMATION | | | |
| Sensibiliser (rassembler et diffuser l'information) | Négocier – faire converger les buts (ressources d'allocation et d'autorité) Offrir du soutien financier et technique (ressources d'allocation et d'autorité) Intervenir (seulement l'ONU) (ressources d'allocation et d'autorité) | Développer le droit international (droit souple) | | | |
| CHANGEMENT DANS LES RESPONSABILITÉS RENOUVELÉES | | | | | |
| SIGNIFICATION | DOMINATION | LÉGITIMATION | | | |
| Aucun changement | Responsabilité additionelle : Placer sous contrôle | Aucun changement | | | |
| | (ressources d'influence) | | | | |

L'ONU englobe six principales responsabilités sociales alors que le PNUE en endosse cinq (sensibiliser, négocier, offrir du soutien financier et technique aux pays membres, placer sous contrôle et développer le droit international). La première responsabilité appartient à la dimension de la signification et consiste à sensibiliser l'humanité toute entière en vue d'établir une nouvelle stabilité de la société par l'élaboration de documents comme des rapports scientifiques. Dans le cadre de la seconde responsabilité, négocier, faisant partie de la dimension de la domination, le PNUE sert de plateforme de négociation où les parties prenantes déterminent quelles actions doivent être mises en œuvre au niveau national. À travers ces négociations sont prises des décisions relatives à l'allocation de ressources financières et d'autorité. La troisième responsabilité sociale que nous avons observée consiste à offrir du soutien financier et technique aux pays membres, ce qui fait partie de la dimension de la domination. Il faut noter que la responsabilité sociale intervenir ne s'applique pas au PNUE parce que ce Programme ne pourrait intervenir au niveau national en cas de crise environnementale contrairement au Conseil de sécurité de l'ONU qui peut intervenir en cas de crises politiques menaçant la sécurité internationale. Le Conseil de sécurité, dans le cadre du maintien de la paix, peut avoir recours à des Casques bleu pour faciliter leurs opérations. Dans le domaine environnemental, il n'existe pas encore de « Casques vert » intervenant en cas de crises environnementales. Au-delà de ces responsabilités sociales traditionnellement attribuées à l'Organisation, une nouvelle responsabilité sociale a émergé au sein du PNUE, il s'agit de « placer sous contrôle » faisant partie de la dimension de la domination. Cette nouvelle responsabilité inclut planifier, surveiller et évaluer les programmes et projets mis en œuvre sur le terrain. Elle fait partie de la dimension de la domination mais cette fois, ce ne sont pas des ressources d'allocation ou d'autorité que le PNUE distribue, il s'agit ici d'un nouveau type de ressource qui n'a pas été identifiée dans la théorie de la structuration : des ressources d'influence (ex. embaucher des experts en charge d'évaluer l'état de l'environnement suite à la mise en œuvre d'un projet du PNUE au niveau national). Pour évaluer la performance des projets du PNUE, des outils de contrôle sont utilisés comme des indicateurs et cibles. Enfin, la cinquième responsabilité sociale du PNUE consiste à développer le droit international environnemental et fait partie de la dimension de la légitimation. La figure ci-dessous présente ces responsabilités sociales externes assumées par le PNUE et bien que l'ordre de celles-ci soit variable, la boucle de rétroaction met bien en évidence la nature systémique de la prise en charge des EEM qui est toutefois freinée par des pathologies internes.

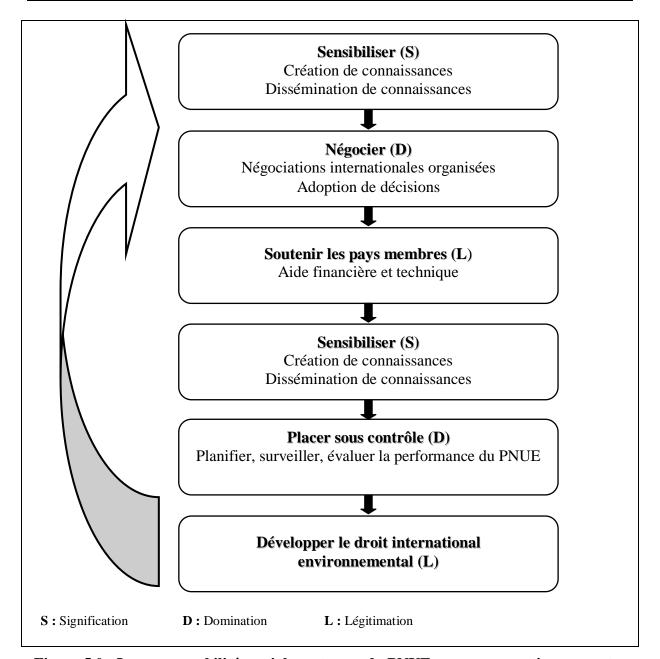


Figure 5.0 : Les responsabilités sociales externes du PNUE envers ses parties prenantes

Les responsabilités sociales internes du PNUE sont également analysables à partir des trois dimensions du structurel de Giddens (1987). Celles-ci cherchent à faire converger les comportements des acteurs. Le processus d'application de la responsabilité « placer sous contrôle » nécessite de nouvelles compétences et connaissances chez les acteurs qui doivent être prises en compte en interne. En outre, pour assumer ses responsabilités externes, le PNUE utilise des outils de contrôle (stratégies, objectifs, indicateurs, organisation de réunions, évaluation des performances individuelles). Nous avons identifié trois responsabilités sociales internes. La première est le *partage de connaissances* à partir de réunions formelles ou informelles entre employés (dimension de la signification). Pour accomplir leurs opérations journalières, les employés du PNUE ont besoin des connaissances et du support d'autres em-

ployés ou parties prenantes. En fait, la plupart de ces informations sont partagées à partir de processus de partage de connaissances informelles, un processus d'autonomisation des acteurs qui semble indispensable au sein du PNUE. Les informations sont aussi partagées par le biais de réunions formelles mais les informations qui y sont partagées sont de nature plus générale que technique. Les discussions techniques informelles ont lieu très souvent de façon bilatérale. La seconde responsabilité est celle de la *revue de la performance individuelle* (dimension de la légitimation) sous la responsabilité du superviseur. Enfin, la troisième responsabilité sociale consiste à *surveiller* (dimension de la domination), c'est en fait du *reporting* et une façon d'assurer la conformité, une responsabilité accomplie par les superviseurs et responsables des ressources humaines. En outre, ces responsabilités sont dynamiques, c'est-àdire qu'elles interagissent entre elles. Par exemple, les politiques des ressources humaines sont fondées sur une série de compétences à partir desquelles seront évalués les employés lors de l'évaluation de leur performance individuelle.

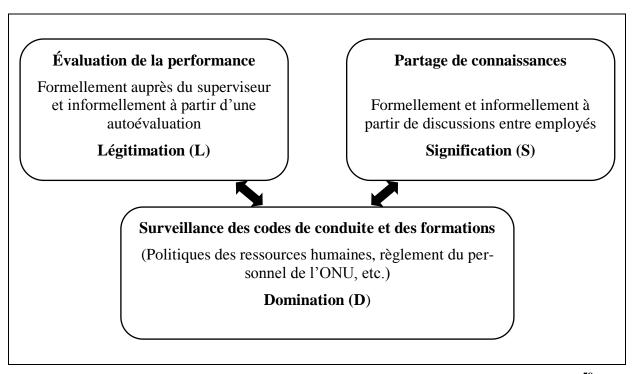


Figure 5.1 : Responsabilités sociales du PNUE vis-à-vis des employés à l'interne 58

L'analyse du pilotage des projets menés par le PNUE nous renvoie à deux courants de pensée spécifiques : le fonctionnalisme (analyse des fonctions des composantes d'un système social) et l'herméneutique qui met l'accent sur les acteurs au sein d'un système social. Avec l'adoption d'une vision structurationniste, nous sommes allée au-delà de la dualité ac-

384

⁵⁸ Roy-Lemieux, G., & Kuszla, C. (2018). United Nations Environment Programme (UNEP)'s Paradox : external vs internal social responsibilities. *Revue française d'administration publique, 166* (accepté en révision).

teur/structure. Celle-ci nous a permis d'identifier des incohérences entre le contrôle et son application dans l'accomplissement des responsabilités sociales du PNUE, autrement dit, dans le cadre de la gouvernance du PNUE. Dans la prochaine sous-section, nous présentons quelques-unes de ces incohérences que nous avons pu identifier grâce à l'analyse des trois dimensions du structurel.

1.2 Analyse des incohérences

1.2.1 Signification

Les résultats de notre analyse comparative révèlent que c'est davantage le sens que la structure du PNUE qui a changé. L'analyse des trois stratégies consécutives du PNUE (2010-2013; 2014-2017; 2018-2021) démontre que la dimension de la signification a évolué. L'attention du PNUE est passée de son gouvernement interne (stratégie de 2010-2013 & 2014-2017) à sa gouvernance externe (stratégie de 2018-2021). Dans sa plus récente stratégie, le PNUE se concentre sur l'état de l'environnement mondial. Le Programme se fonde sur l'Agenda 2030 au niveau macro et sur la nécessité de transformer le monde. Pour la première fois, le PNUE s'intéresse davantage à sa raison d'être qu'à son gouvernement interne. On remarque également que le sens s'est progressivement renouvelé à travers l'intégration de nouveaux concepts porteurs de sens qui ont été inclus aux diverses stratégies du PNUE : « créer des synergies », « accroître la transversalité », « mettre en œuvre des approches holistiques et intégrées », « catalyser le changement », ce qui démontre bien que le PNUE s'empare du pouvoir des mots.

En outre, dans sa stratégie de 2014-2017, le PNUE énonçait l'importance de mettre en œuvre des approches de gestion innovantes et intégrées. On perçoit ici la croyance suivante : à savoir que si on intègre ce nouveau mode de gestion, tous les problèmes seront a priori résolus. Pourtant, la réalité n'est pas si simple comme le révèlent les résultats de notre analyse comparative. Alors que dans la stratégie de 2014-2017 le PNUE faisait référence à l'importance de mettre en œuvre des approches de gestion innovantes, dans la stratégie de 2018-2021, il exprime son désir d'institutionnaliser l'approche écosystémique et de mettre en œuvre d'autres approches intégrées de développement durable dans le futur.

En outre, le PNUE se concentre sur la création de valeur et la répartition de ces valeurs entre les parties prenantes. Cette attention accordée aux valeurs non pas seulement financières est alignée à la pensée d'auteurs contemporains des sciences de gestion comme Porter (2011) et son concept de la création de valeur partagée. Par exemple, ECAP-MED a créé des

outils de contrôle visant à créer des représentations communes entre toutes les parties prenantes (indicateurs communs). De plus, lors des réunions, ECAP-MED était en faveur des échanges d'idées (partage de valeurs) et des débats entre parties prenantes contrairement à SAICM qui cherchait à limiter les débats entre parties prenantes. De surcroît, le sens créé au sein du PNUE se fonde sur le constat que la prise en charge des EEM nécessite plus de transversalité. On a remarqué en pratique au sein du PNUE que les gestionnaires de projet bénéficient d'une certaine marge de manœuvre stratégique, ce qui peut affecter la mise en œuvre d'une approche systémique transversale et freiner l'adoption d'une vision globale, une vision attendue dans le cadre de son modèle de contrôle en émergence. Par conséquent, un projet spécifique sur les produits chimiques n'a aucun impact sur la gestion rationnelle des produits chimiques au niveau mondial. Toujours au niveau de la dimension de la signification, nous avons également remarqué un manque d'articulation entre différents horizons temporels. Par exemple, la stratégie du PNUE est d'une durée de quatre ans tandis que celle du PNUE/PAM est d'une durée de six ans. Nous avons observé un changement au niveau de l'horizon temporel dans la plus récente stratégie du PNUE. Bien que la durée de la stratégie suive toujours un cycle quadriennal, elle se fonde sur un horizon temporel de plus longue durée (des objectifs à atteindre d'ici 2030), ce qui constitue un horizon temporel plus raisonnable lorsqu'il est question de changer la relation que les hommes entretiennent avec l'environnement.

Enfin, si l'on se fie au sens créé par le PNUE dans ces trois stratégies, les deux projets que nous avons analysés étaient des projets pilotes et on peut s'attendre à ce que le PNUE mette en œuvre de nombreux projets semblables dans le futur. Par conséquent, les résultats de notre étude pourront servir de support dans la mise en œuvre de projets similaires dans le futur par des organisations internationales à vocation universelle.

1.2.2 Domination

La création de sens n'est pas nécessairement soutenue par une redistribution des rôles et des responsabilités au sein d'ECAP-MED et de SAICM. La seule différence entre l'ancien et le nouveau modèle du PNUE dans la dimension structurelle de la domination est l'intégration de nouveaux acteurs précédemment non représentés dans les activités du PNUE tels que des PDG du secteur privé, des représentants d'organisations non lucratives, etc. Ces acteurs peuvent à présent négocier lors des conférences internationales organisées par le PNUE s'ils sont accrédités. En outre, nous avons vu que le nouveau sens créé exige un accroissement de la transversalité des projets du PNUE. Existe cependant une contradiction : la transversalité versus le pouvoir hiérarchique des chefs de projets. Certains chefs de projet au sein du PNUE

exercent un pouvoir hiérarchique. À cet égard, Baumann (2016) fait référence à des problèmes éthiques et de gestion au sein de l'ONU. Il reconnaît qu'il y eut des inconduites non seulement de la part des dirigeants mais aussi d'autres membres du personnel et que la solidification de l'ONU commence par le haut. Pour résoudre cette pathologie organisationnelle, Udom (2003) propose un renforcement des politiques des ressources humaines et une dépolitisation de la fonction publique internationale pour limiter l'émergence de comportements non éthiques. En outre, selon lui, il est important de stabiliser les emplois des salariés notamment ceux des chefs de secrétariat des agences, ce qui augmenterait leur loyauté envers l'Organisation. Grâce à nos résultats, nous confirmons l'analyse de Lawrence et Kacmar (2017) selon lequel l'insécurité d'emploi serait le principal facteur menant à des comportements contraires à l'éthique au sein d'une organisation. Ainsi, nous avons remarqué que la transversalité n'est que partiellement concrétisée en pratique. Au niveau de la domination, un autre problème se pose : le sens ne s'accompagne souvent pas de moyens financiers suffisants et, par conséquent, des pathologies émergent comme le recours excessif à des consultants et une précarisation croissante de leur emploi (Ahrne et Brunsson, 2008; Terzi, 2012). Ces pathologies affectent l'efficacité du PNUE qui éprouve des difficultés à concrétiser ses projets. Les résultats de notre analyse révèlent que ce pouvoir de style hiérarchique ne peut changer en l'absence d'un système de sanction (punition et récompense) efficace. Nous verrons ciaprès que c'est le manque de légitimation dans la gouvernance externe et le gouvernement interne du PNUE les principaux problèmes affectant l'efficacité du PNUE.

1.2.3 Légitimation

Nous avons identifié trois formes de légitimation dans nos études de cas : politique, bureaucratique et juridique. Le PNUE construit sa légitimité politique à travers les résolutions de l'AG. C'est sur la base des résolutions de l'AG qu'est élaborée la stratégie à moyen terme du PNUE; celles-ci légitiment son travail. De plus, il acquiert une légitimité bureaucratique par la création de processus administratifs formels. Les membres du personnel sont censés suivre ces processus administratifs, bien qu'aucun système de sanction efficace ne soit mis en œuvre comme le montre notre analyse comparative et conformément aux travaux de Radi (2008). Enfin, le PNUE acquiert une légitimité juridique grâce à la création de normes et de règles internes qui régissent les relations entre les membres du personnel et entre les membres du personnel et les États membres. Nous avons remarqué l'existence de failles entre la dimension de la légitimation et celle de la domination. Par exemple, les délégations de rôles et de responsabilités manquent souvent de clarté au sein du PNUE autant au niveau individuel

que collectif. Nous avons vu que les interactions entre le PNUE/PAM et les CARs ne sont pas suffisamment formalisées, ce qui donne lieu à l'émergence de comportements opportunistes qui ne sont pas sanctionnés. On peut conclure que le contrôle demeure illusoire en pratique et que la dimension de la légitimation doit être renforcée. Ce manque de légitimation mène à ce que Friedberg et Crozier (1977) appellent des zones d'incertitude (les dirigeants du PNUE les appellent des « zones grises » qui leur procurent une autonomie d'action). Ces zones constituent un facteur de risque pouvant affecter l'efficacité du PNUE.

1.2.4 Analyse des impacts des incohérences sur l'efficacité du PNUE

Les incohérences entre les trois dimensions du structurel affectent le PNUE de bien des manières et nous allons présenter quelques exemples dans cette sous-section. Tout d'abord, l'exploitation des consultants est une pratique institutionnalisée; une pathologie ressemblant à celle de la normalisation de la déviance de Barnett et Finnemore (1999). Les directeurs jouissent de plus d'autonomie en ce qui concerne les conditions de travail des consultants, ce qui non seulement crée des frustrations chez les consultants mais peut également affecter leur performance. De plus, l'écart entre le sens créé par le PNUE au sein de sa stratégie et son incapacité à mettre en œuvre la stratégie sur le plan financier et opérationnel conduit à un manque d'efficacité puisque les employés sont surchargés et ne peuvent pas livrer le travail à temps. En parallèle, nous avons observé que l'utilisation des fonds dans le cadre des conférences internationales organisées par le PNUE n'est pas contrôlée. Ce manque de contrôle peut générer des pertes ou une inefficacité générale. Aucun contrôle interne de base, ici dans le sens de l'audit, n'existe. À long terme, ce manque d'efficacité et de gestion optimale du budget réduit la confiance des États membres envers le Programme.

Un paradoxe entre le développement des pratiques managériales et le constant manque de cohérence au sein d'une organisation qui a été mis en évidence par Fiol (2006). Au sein du PNUE, le manque de cohérence entre le sens des mécanismes de contrôle et leur application par les membres du personnel affecte l'efficacité du PNUE. Par exemple, nous avons vu que l'efficacité des actions décidées par le PNUE dépend de la volonté des employés de se comporter d'une manière qui ne soit pas contradictoire avec les objectifs du Programme. Pourtant, l'absence d'un processus formel de partage d'information dilue le sens de la stratégie et, par conséquent, nous avons remarqué que la plupart des employés partagent une perspective différente de celle-ci ou ne la connaissent pas. Rappelons que la création de représentations communes est l'une des particularités du modèle de contrôle moderne et du PNUE qui est axé

sur des relations plus horizontales que verticales afin d'assurer la convergence des buts et objectifs. Nous y reviendrons dans la prochaine section.

En conclusion de cette section, c'est beaucoup plus le sens que la structure elle-même du PNUE qui a changé bien qu'on remarque des différences entre les configurations de contrôle d'ECAP-MED et de SAICM qui font pourtant partie du même Programme. Les résultats de notre analyse comparative ont révélé que ce qui fait la différence dans la mise en œuvre d'ECAP-MED et de SAICM, ce sont les mécanismes de contrôle mis en œuvre au niveau collectif et l'adéquation des configurations de contrôle avec les missions du PNUE. Ce sont ces configurations de contrôle que nous analyserons dans la section suivante (Section 2).

Section 2 : Les configurations de contrôle dans le cadre des nouvelles missions du PNUE

2.1 ECAP-MED et SAICM – une configuration d'écocontrôle (hybride)

2.1.1 Typologie des configurations de contrôle

Comme nous l'avons vu dans notre revue de la littérature, l'analyse des approches stratégiques de gestion du PNUE a fait l'objet d'études certes mais dans d'autres disciplines utilisant leur propre langage scientifique (Ivanova, 2010; Kirk, 2015; J.C. Pernetta et Y. Jiang, 2013). Aujourd'hui le PNUE déploie de nouvelles « approches stratégiques de gestion » fondées sur une vision non pas fonctionnaliste mais holistique qui considère toutes les composantes d'un système qui interagissent entre elles et peuvent mener à une éventuelle transformation de ce dernier. Cette approche est par nature systémique. Ces systèmes appelés des systèmes adaptatifs complexes sont composés de boucles de rétroaction (apprentissage par l'expérience) qui sont en phase avec les nouvelles missions du PNUE. En pratique, nos résultats révèlent que les dispositifs de contrôle mis en œuvre au sein du PNUE sont à la fois traditionnels et modernes et qu'ils ne sont pas toujours en adéquation avec les nouvelles missions du PNUE. Nous avons distingué trois configurations de contrôle : traditionnelle, moderne et hybride.

La première configuration correspond au contrôle ritualiste de Simons (1987), à ses leviers de contrôle diagnostic et garde-fou (1995) ainsi qu'à la conception de la bureaucratie de Max Weber (1922,1969). Les dispositifs de contrôle sont appliqués sans remise en cause et

les structures de contrôle manquent de souplesse ; une souplesse nécessaire dans le cadre des nouvelles missions du PNUE. Par conséquent, les dirigeants ont tendance à contourner les règles ou encore à ne pas les respecter. Les contraintes liées au modèle traditionnel de contrôle du PNUE entraînent l'émergence de pathologies internes comme le recours excessif aux contractuels, une pratique commune aux métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008) qui correspond à la pathologie de la normalisation de déviance de Barnett et Finnemore (1999). En résumé, cette configuration traditionnelle est composée d'outils de contrôle qui ont pour but de vérifier que le Programme atteint ses objectifs stratégiques et qu'il respecte son budget. Ces outils prennent la forme d'indicateurs quantitatifs, de rapports budgétaires ou encore de conférences internationales pilotées de manière hiérarchique. Enfin, les relations pour ce type de configuration sont hiérarchiques (verticales).

La deuxième configuration correspond au contrôle interactif de Simons (1995) qui contrairement au contrôle traditionnel, fait l'objet d'une remise en cause continuelle. Le PNUE organise des réunions lors desquelles les parties prenantes débattent jusqu'à l'acquisition d'un consensus sur les changements requis dans la stratégie, les objectifs poursuivis, le budget ou encore la durée du projet. Cette configuration de contrôle est fondée sur une stratégie holistique priorisant la transversalité et la création de synergies entre partenaires. La délégation des rôles et responsabilités est beaucoup moins hiérarchique que dans la configuration traditionnelle et prend une forme plus collaborative (horizontale). Les règles pour ce type de configuration sont plus souples et les acteurs bénéficient d'une plus grande autonomie d'action. Dans le cadre de cette configuration moderne sont privilégiés les débats lors de négociations entre parties prenantes en vue de l'obtention d'un consensus sur les décisions à adopter et les actions à mettre en œuvre (Ahrne et Brunsson, 2008). En plus, celle-ci est fondée sur la création de valeurs de nature qualitative, c'est-à-dire la recherche du partage de valeurs et représentations communes (Kramer et Porter, 2011). Enfin, l'utilisation d'outils de contrôle se fait souvent de manière éclectique, c'est-à-dire que de nombreux indicateurs de performance peuvent être utilisés simultanément ce qui peut en revanche, créer de la confusion chez les parties prenantes (Janicot, 2007) sans une description claire des buts de ces indicateurs.

La troisième configuration (voir Figure 5.2) correspond à celle d'ECAP-MED et de SAICM. Il s'agit d'une configuration d'écocontrôle que nous pourrions qualifier d'hybride, c'est-à-dire qu'elle intègre des dispositifs de contrôle à la fois traditionnels et modernes. Elle est caractérisée par une vision holistique en théorie mais plus fonctionnaliste en application. Les outils de contrôle utilisés correspondent à ceux présentés par Antheaume (2013) comme

le calcul des coûts, l'analyse des cycles de vie et des indicateurs de performance qualitatifs. La délégation des rôles et responsabilités est à la fois verticale (formellement) et horizontale (informellement). En outre, les règles sont d'apparence rigide mais souples en application en l'absence d'un système de sanction efficace et les dirigeants ont tendance à contourner ces règles rigides.

1) Traditionnel 2) Moderne 3) Hybride **Dimensions du structurel (SDL)** Dimensions du structurel (SDL) Dimensions du structurel (SDL) S: Stratégie fondée sur vision fonc-S: Stratégie fondée sur une vision ho-S: Stratégie fondée sur une vision tionnaliste listique fonctionnaliste et holistique D: Délégation des rôles et responsa-D: Délégation des rôles et responsabi-D: Délégation verticale-horizontale bilités verticales lités horizontales L: Règles rigides mais souvent con-L: Flexibilité des règles au besoin L: Structure wébérienne tournées (Écocontrôle) (Contrôle ritualiste) (Contrôle interactif) Dispositifs traditionnels: <u>Dispositifs modernes:</u> Dispositifs d'écocontrôle: Indicateurs qualitatifs Indicateurs quantitatifs Indicateurs quantitatifs et qualitatifs Conférences/Groupes d'informels Reporting Groupes en ligne informels Conférences Intercalibration Outils de contrôle moderne (cycle de vie, etc.)

Figure 5.2 : Présentation des trois configurations de contrôle

2.2 La configuration hydride est-elle en adéquation avec la gouvernance multiniveaux du PNUE ?

Dans notre première section, nous avons évalué l'articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE à travers ses responsabilités sociales. Cette sous-section traite de la même question mais de manière plus détaillée. Nous nous concentrons cette fois sur la viabilité de la configuration de contrôle mise en œuvre dans la gouvernance du PNUE aux niveaux macroméso et méso-micro.

2.2.1 Niveau macro-méso

La dimension de la signification au niveau macro se manifeste à travers la planification stratégique de l'ONU, un processus systémique formel qui a pour but d'accroître la convergence des buts et objectifs. Ce processus se fonde sur des décisions adoptées par l'AG comme les initiatives « Uni pour l'action », « L'Avenir que nous voulons » et « les cibles Aichi ». Et bien qu'il soit connu pour sa lourdeur bureaucratique, il demeure essentiel à la convergence des buts et objectifs. Nous avons vu qu'il existe un autre mécanisme de style moderne qui a émergé de manière informelle à l'échelle du système mais qui cette fois s'est avéré bénéfique, il s'agit d'un réseau de partage d'information qui permet aux chefs de programmes/projets d'échanger des bonnes pratiques. Toutefois, le manque de formalisation stratégique au niveau méso, freine la convergence des buts et objectifs entre le PNUE et le reste du système onusien. Au niveau de la domination, l'ONU souffre de duplications de rôles et de responsabilités autant sur le plan individuel que collectif, un problème qui impacte la gouvernance au niveau méso. Ces chevauchements sont dus au manque de synergie et de transversalité au sein de l'Organisation. En outre, ces duplications de rôles et de responsabilités ont un coût financier, un coût que l'Organisation affirme vouloir limiter en adoptant des méthodes budgétaires axées sur les résultats mais malgré ces efforts, nos résultats révèlent que l'Organisation est encore aujourd'hui confrontée à ce problème en l'absence d'un système adéquat de sanction/récompense (dimension de la légitimation) efficace. Au niveau de la dimension de la légitimation, le système onusien tout entier souffre d'un manque de légitimation, c'est-à-dire de règles accompagnées d'un système de sanction/récompense efficace. Par conséquent, le personnel et notamment les dirigeants et gestionnaires bénéficient d'une plus grande autonomie, ce qui peut mener au modèle de la poubelle (March, 1976, 2005), c'est-à-dire une technologie de la déraison dans le cadre de laquelle les dirigeants peuvent

poursuivre des buts latents allant à l'encontre de ceux voulus par l'Organisation. La figure cidessous (Figure 5.3) présente ce que nous venons de décrire, c'est-à-dire la configuration de contrôle entre les trois composantes de la gouvernance du PNUE au niveau macro-méso.

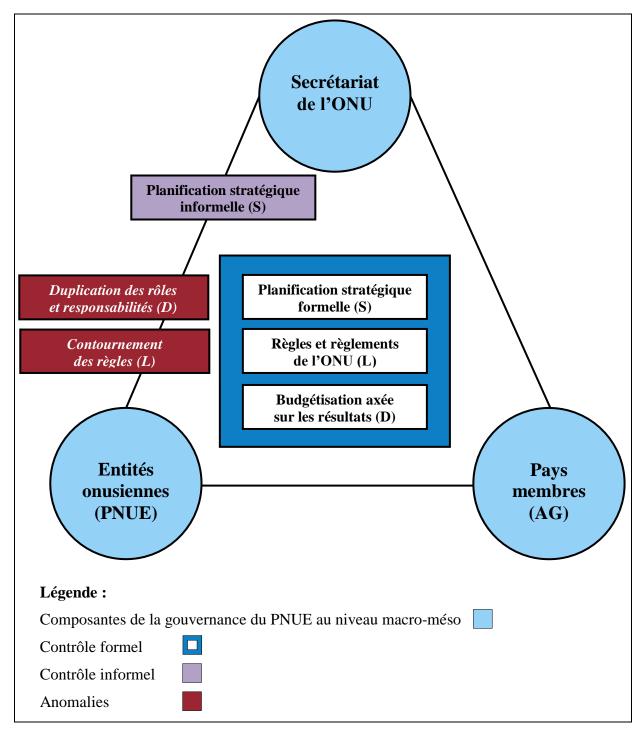


Figure 5.3 : Configuration de contrôle entre les composantes de la gouvernance du PNUE au niveau macro-méso

2.2.2 Niveau méso-micro

Les configurations de contrôle hybride chez ECAP-MED et SAICM ne sont pas identiques. Nous les décrirons de manière détaillée dans la prochaine sous-section de ce chapitre. Nous analyserons ici les impacts de la configuration de contrôle hybride de manière générale au niveau méso-micro. Les dispositifs de contrôle que nous avons identifiés au niveau de la dimension de la signification sont utilisés pour engager les parties prenantes (organisations de réunions, création d'indicateurs communs, intercalibration, etc.). Conformément à la théorie des métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008), la mise en œuvre de projets par des organisations à vocation universelle comme l'ONU serait facilitée par le partage d'une vision commune. Les métaorganisations utilisent l'organisation de réunions comme outil de contrôle qui favorise l'atteinte d'un consensus entre parties prenantes.

ECAP-MED utilise plusieurs de ces dispositifs, ce qui lui permit de faire converger les actions des acteurs grâce à la création de représentations partagées. SAICM utilise également ces dispositifs de contrôle mais ceux-ci sont utilisés de manière plus superficielle et par conséquent, nous avons observé des anomalies qui peuvent affecter la convergence des buts et objectifs comme par exemple le truquage d'offres, l'usage de prêts informels et le partage d'information informel. Au niveau de la domination, en raison du design institutionnel du PNUE, les deux projets sont financés grâce à des contributions volontaires de la part des pays membres ainsi que par le biais de dons individuels. Ce système d'allocation des ressources n'est cependant pas adapté aux missions du PNUE qui requiert une plus grande stabilité financière afin d'assurer une stabilité d'emploi au personnel du PNUE.

Dans la littérature, nous avons vu que le PNUE a établi un barème minimum de contribution pour remédier à ce problème (Yussuf *et al.*, 2007) mais en pratique, cette solution ne semble pas être suffisante pour assurer la stabilité financière du Programme compte tenu de l'insécurité de l'emploi persistante et du recours excessif aux contractuels. À cela s'ajoute deux autres problèmes : la gestion non optimale des ressources financières liée aux duplications de rôles et responsabilités et la discrétion dont disposent les dirigeants dans l'allocation des ressources. Au niveau de la légitimation, le PNUE est soumis aux règles et procédures du Secrétariat des Nations Unies et tout comme au niveau macro-méso, le niveau méso-micro est carentiel au niveau de la légitimation. De plus, les valeurs portées par les membres d'équipes de projet et notamment par les dirigeants divergent parfois bien que la distinction empiriquement démontrable des intérêts personnels versus intérêts généraux dont peuvent faire preuve les acteurs en charge du pilotage n'entre pas dans le cadre de ce projet de recherche. Les ac-

tions des dirigeants fondées sur une logique à court terme révèlent néanmoins l'existence de potentiels conflits d'intérêts, c'est-à-dire l'existence d'intérêts de nature personnelle/professionnelle plutôt que d'intérêt général puisqu'en contradiction avec les aspirations à long terme du PNUE.

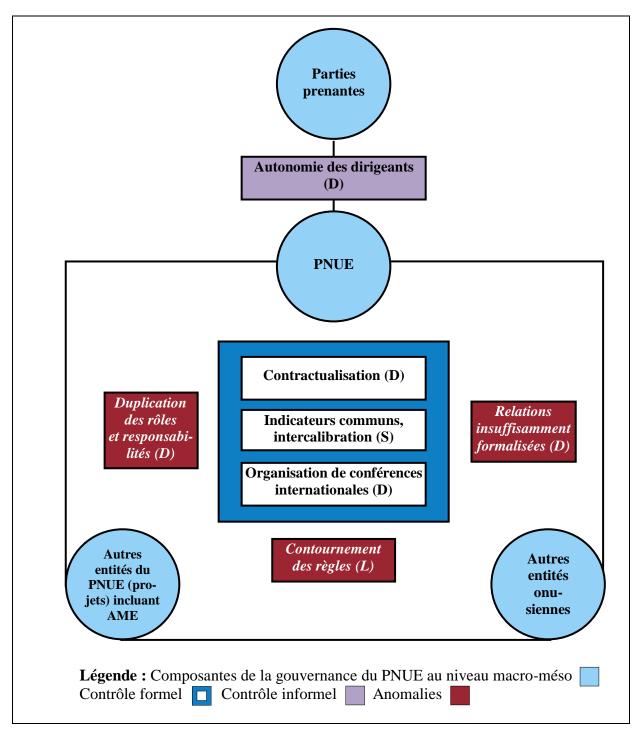


Figure 5.4 : Configuration de contrôle entre les composantes de la gouvernance du PNUE au niveau méso-micro

En conclusion, l'ONU et le PNUE disposent de modalités de contrôle et fait face à des défis qui leurs sont propres contrairement aux autres organisations internationales. Et comme

le démontrent les résultats de notre analyse comparative, le PNUE dispose d'une configuration renouvelée mais qui n'est pas totalement en phase avec ses missions.

2.3 Une cohérence interne variable selon les deux projets

Bien qu'ECAP-MED et SAICM soient tous deux pourvus d'une configuration d'écocontrôle, les dispositifs sont utilisés et appliqués différemment. Par exemple, nous avons remarqué qu'ECAP-MED disposait de davantage de mécanismes accroissant la cohésion sociale autant à l'externe qu'à l'interne que SAICM. Avant de procéder à l'analyse de ces deux configurations, il faut noter que dans le cadre de ce projet de recherche, une comparaison de l'efficacité globale d'ECAP-MED et SAICM n'a pas été réalisée car ils sont toujours en cours de mise en œuvre, l'objectif des deux projets devant être atteint d'ici l'an 2020. Certains facteurs de succès et de risque sont néanmoins identifiables.

2.3.1 Configuration d'ECAP-MED

Les résultats de notre analyse nous a permis de conclure que la configuration de contrôle d'ECAP-MED est axée sur la convergence des comportements des acteurs. ECAP-MED a utilisé de nombreux dispositifs de contrôle à cette fin. Par exemple, des indicateurs communs ont été créés. Comme la mise en œuvre du projet est un processus sous la Convention de Barcelone en synergie avec la DCSMM, le dispositif de l'intercalibration fut utilisé afin que toutes les parties prenantes aient une compréhension commune de ces indicateurs et des résultats à atteindre. En outre, ECAP-MED a organisé de nombreuses réunions lors desquelles furent invités des représentants des pays membres (points focaux du PNUE/PAM, représentants d'ONG, scientifiques, experts, etc.). Lors de ces réunions, les débats animés entre parties prenantes étaient accueillis favorablement par les membres de l'équipe de projet.

Des outils de sensibilisation furent également utilisés comme l'élaboration d'une formation sur l'approche écosystémique offerte gratuitement en ligne. Un autre outil clé dans l'accroissement de l'engagement des parties prenantes fut la création de groupes d'experts en ligne nommés par les parties contractantes dans le cadre du programme de surveillance et d'évaluation d'ECAP-MED. Ces groupes informels partageaient des informations de manière dynamique, ce qui permettait une remise en cause continuelle du projet et une adaptation de ce dernier, ce qui est clé dans la prise en charge des EEM. À l'interne au quotidien, les membres de l'équipe organisaient des activités (sorties au restaurant, lunch le midi à la cuisine, etc.), ce qui renforçait la cohésion sociale.

Au niveau de la gouvernance, le comité de pilotage jouait un rôle semblable à celui d'un contrôleur de gestion. Ce dernier était en charge de la surveillance du budget et veillait à ce que les résultats soient atteints. Ce comité de pilotage constitue un facteur clé de succès dans le cadre de projets aussi complexes que ceux déployés par le PNUE. Nous avons vu au chapitre 2 qu'un projet similaire avait été mis en œuvre dans la mer de Chine par le PNUE et le comité de pilotage avait également joué un rôle clé dans la mise en œuvre du projet (J.C. Pernetta et Y. Jiang, 2013). En outre, ECAP-MED utilisa l'interface science-politique pour permettre une plus grande prise en compte des besoins sous-régionaux en termes de capacités financières et techniques. Des programmes de surveillance nationaux furent aussi mis sur pied ce qui permettait un contrôle à de multiples niveaux (supranational, régional et national) et ce qui démontre qu'ECAP-MED a intégré le principe d'universalité d'Udom (2003).

La création de la seconde phase du projet ECAP-MED montre clairement la nature systémique du projet et l'existence de boucles itératives (l'apprentissage expérience est clairement priorisée). En outre, la grande variété des plans d'actions mis en œuvre dans le cadre de ce projet démontre bien sa nature transversale. Enfin, d'une durée de six ans, ce projet est d'une relativement longue durée, ce qui, tout comme le projet du PNUE mis en œuvre dans la mer de Chine (J.C. Pernetta et Y. Jiang, 2013) constitue un facteur clé de succès car toutes les activités organisées (réunions, ateliers de travail, formations) sur le long terme assurent l'engagement des parties prenantes ainsi que des employés en interne.

Le projet ECAP-MED comporte néanmoins des points à améliorer. On a identifié une tendance à recruter des consultants en leur offrant des conditions de travail en-dessous des normes internationales du travail (Javillier, 2002). En plus, malgré les efforts qui ont été déployés pour résoudre ce problème, les duplications de responsabilités persistent entre le PNUE/PAM et les CARs en raison d'un manque de communication et en raison du manque de clarté des accords de coopération décrivant les relations entre ces derniers. De plus, bien que les indicateurs de performance qualitatifs soient pertinents, ECAP-MED les utilise de manière éclectique et leur définition manque parfois de clarté, ce qui rejoint les travaux de Janicot (2007). Par exemple, nous avons vu qu'ECAP-MED parle d'objectifs écologiques, d'objectifs opérationnels, d'indicateurs de performance, de « bon état écologique », de cibles et de pressions et réponses. La différence entre les objectifs écologiques et opérationnels n'est pas claire. Ce manque de clarté peut à terme affecter l'efficacité du PNUE dans la mise en œuvre de ce projet car les représentations que les parties prenantes s'en font risquent de diverger.

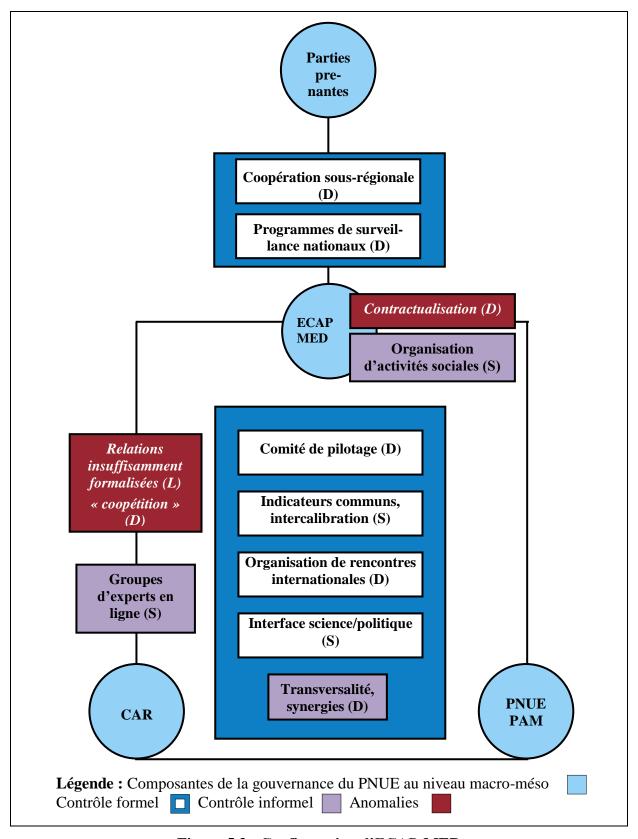


Figure 5.3: Configuration d'ECAP-MED

2.3.2 Configuration de SAICM

Les actions posées par SAICM sont axées sur la réalisation des objectifs du projet. Ces actions sont mises en œuvre de manière plus superficielle et le contrôle est appliqué à la manière ritualisée de Simons (1995). Nous avons remarqué un important turnover dû au nombre important de consultants et aux règles du Secrétariat de l'ONU limitant leur mandat à un maximum de deux années ; des règles parfois contournées en pratique. Le recours excessif aux contractuels eut des effets néfastes sur la performance des employés à long terme. SAICM tout comme ECAP-MED est soumis à un stress financier qu'il gère toutefois de manière différente. SAICM utilise un système de prêt informel. Le principal risque de cette pratique est la diminution de la cohésion sociale au sein de l'équipe et plus encore, au sein de toute la branche des produits chimiques à Genève. En outre, SAICM utilise le truquage d'offre qui est devenu avec le temps une pratique quasi institutionnalisée, une déviance normalisée au sens de Barnett et Finnemore (1999) et qui est contraire aux instructions administratives de l'ONU si non justifiée. En outre, les objectifs de SAICM sont beaucoup moins détaillés ce qui comporte des risques élevés de divergence d'interprétation entre parties prenantes. Les indicateurs sont sélectionnés par le biais de décision de type top-down et sans consultation au préalable auprès des points focaux de SAICM comme ECAP-MED l'a fait. Enfin, les relations de pouvoir sont beaucoup plus hiérarchiques au sein de SAICM qu'ECAP-MED, on remarque que les dirigeants entretiennent des liens pouvant s'apparenter à des comportements de recherche de rente auprès de dirigeants politiques nationaux, ce qui à des fins stratégiques est toléré mais comporte des risques de conflits d'intérêts si ces relations sont opaques.

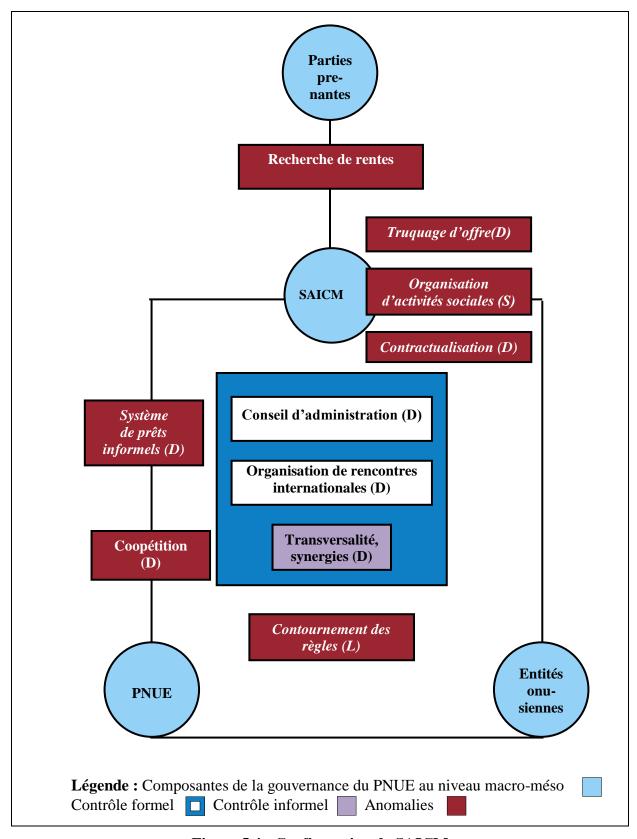


Figure 5.4 : Configuration de SAICM

2.3.3 Une saine gouvernance de l'environnement?

L'analyse de nos résultats nous a permis d'avoir un meilleur aperçu de l'adéquation des configurations de contrôle du PNUE avec ses missions. Toutefois, nous ne pouvons toujours pas affirmer si « oui » ou « non » la gouvernance est saine, la réalité étant beaucoup plus complexe. De plus, cette question nécessite une définition de ce que signifie une gouvernance saine. Ce que nous souhaitons c'est plutôt mettre en lumière l'existence d'anomalies faisant obstacle à une gouvernance saine du PNUE qui est actuellement en évolution. Aujourd'hui, la prise en charge des EEM tend à être plus systémique et itérative, ce qui s'avère indispensable dans notre monde ultramoderne dont la vitesse des changements s'accélère continuellement. Nous commencerons cette sous-section en faisant une analogie avec ce que les physiciens appellent le « mouvement secret ». Des scientifiques de l'Université de Cambridge ont découvert récemment que les particules quantiques dont est formé l'univers, restent les mêmes uniquement lorsqu'elles ne sont pas observées (Ashok, 2017). Analogiquement, les phénomènes sociaux au sein du PNUE demeurent des « mouvement secret » tant qu'ils ne seront pas observés, analysés et compris. Ce travail de recherche visait à observer les pratiques de gestion du PNUE et déterminer si elles sont cohérentes avec ses missions.

2.3.3.1 Équilibre entre des forces antagonistes

Nos résultats révèlent que le pilotage de projets nécessite deux éléments contradictoires : les relations entre entités onusiennes et autres parties prenantes doivent être plus formalisées et détaillées et le fait que les dirigeants doivent disposer de plus de souplesse au niveau des prises de décisions dans certaines circonstances. Ce qui est recherché c'est donc un équilibre entre forces opposées, c'est ce que Weill (1988) appelle des systèmes agoantagonistes qui représentent une recherche d'équilibre entre éléments sous tension au sein d'une organisation. Une autre question qui nous semble fondamentale est celle des coûts de transaction. Notons que certains auteurs comme Müller (2010) perçoivent ces coûts comme « négatifs » alors qu'il a été démontré dans notre projet de recherche que certains coûts de transaction peuvent s'avérer bénéfiques sur le long terme pour la mise en œuvre d'un projet comme nous l'avons vu au sein d'ECAP-MED et comme l'a démontré Pernetta et Jiang (2013). En effet, certains coûts créent de la valeur, c'est-à-dire contribuent à la convergence des buts et objectifs. Par exemple, l'organisation de réunions entre parties prenantes, la rédaction de rapports et la traduction de ces rapports en plusieurs langues sont des coûts susceptibles de créer de la valeur. Pour chaque potentielle dépense, une analyse préalable devrait

être effectuée pour déterminer la valeur multidimensionnelle qui pourrait être créée (Lallou, 2016), en d'autres mots, c'est un retour sur investissement qualitatif qui est ici évoqué.

2.3.3.2 L'acteur sous son angle cognitif

La prise en charge des EEM en raison de leur nature instable et imprévisible requiert une approche systémique dynamique. Le but d'une telle approche est d'être conscient des changements qui se produisent dans l'environnement externe et de permettre à l'organisation de s'adapter continuellement. On comprend à présent pourquoi il serait impossible de mettre en exergue une configuration prétendument idéale, c'est-à-dire un modus operandi applicable en toute circonstance similaire et de manière universelle. La prise en charge des EEM est par nature contextuelle. Une configuration idéale pourrait ainsi être représentée comme la faculté d'une organisation à préciser et repréciser au besoin clairement ses buts et les relations entre acteurs. Enfin, au-delà d'un contrôle dynamique, les acteurs dans leur dimension cognitive doivent être pris en compte. Ces derniers comme l'indique Stoett (2016) doivent accepter le changement malgré leur sentiment profond d'insécurité qui en découle. Selon Martins, Rindova et Greenbaum (2015), au lieu d'adopter une perspective de type traditionnelle, ou une approche évolutive, ce qu'il faut c'est une approche cognitive. ECAP-MED et SAICM se fondent sur une perspective évolutive par l'apprentissage par l'expérience mais celle-ci n'est pas suffisante comme nos résultats l'ont révélé. Les auteurs cités ci-dessous s'intéressent aux schémas des acteurs; selon eux, ce sont ces schémas qui doivent changer. Comme nous l'avons vu dans la théorie de la structuration, chaque individu a son propre schéma d'interprétation fondé sur sa mémoire qui est liée en partie à des émotions (son subconscient) et ce sont ces émotions qui déterminent la majorité de ses actions (Giddens, 1987). Ces schémas peuvent changer grâce à l'acquisition de nouvelles connaissances provenant de l'environnement externe (Martins et al., 2015), ce qui ressemble à la notion de la double herméneutique de Giddens (1994). Cette question de la prise en compte des schémas des acteurs pourrait faire l'objet d'un projet de recherche complémentaire au nôtre.

2.3.3.3 Un manque de légitimité

Notre analyse comparative montre de façon plus réussie chez ECAP-MED que chez SAICM que le PNUE met en place des approches de gestion adaptatives. Il va au-delà du contrôle coercitif d'un État puisque sa légitimité n'est pas fondée sur ce type de pouvoir. À titre d'exemple, le PNUE, afin de venir en aide aux pays du sud de la Méditerrannée a créé un

programme de surveillance des eaux. En échange, ces pays ont coopéré avec le PNUE et participé aux activités organisées par ce dernier.

À court terme, un pouvoir contraignant au niveau supranational faciliterait la prise de décisions et la mise en œuvre des projets au niveau national. L'ONU n'ayant pas ces pouvoirs, il est pour l'instant impossible d'envisager un tel projet. Sa légitimité se fait donc par son savoir, ses actions et sa capacité à reconnaître tous les pays, spécialement les plus vulnérables qui, de leur côté, reconnaissent son importance et lui fournissent du financement. Conformément à la théorie néoinstitutionnelle, les organisations à vocation universelle cherchent non seulement à assurer leur survie d'un point de vue économique mais aussi à acquérir une légitimité au sein de la société internationale.

Enfin, les deux projets analysés ici ne sont pas fondés sur une approche classique ; ils ne mettent pas de l'avant la coercition qui, à court terme, certes, facilite la prise de décision. Le PNUE se fonde sur une approche à plus long terme, nécessaire pour la prise en charge des EEM qui exige plus de souplesse pour faire face a l'incertain. Dans l'esprit de l'approche systémique ago-antagoniste, on doit trouver l'équilibre entre autorité et liberté, entre une approche classique et une approche moderne.

2.3.3.4 Les mécanismes de contrôle mis en œuvre au sein d'ECAP-MED et SAICM

Dans la première section de ce chapitre, nous avons démontré que certaines responsabilités sociales externes et internes du PNUE supportées par des dispositifs de contrôle étaient contradictoires en raison de l'existence d'incohérences. Dans notre deuxième section, nous avons présenté la configuration renouvelée de contrôle du PNUE et nous avons démontré en quoi celle-ci n'était pas totalement adaptée aux missions du PNUE en raison de ces incohérences. De manière encore plus détaillée, nous avons présenté les différences entre les configurations d'ECAP-MED et de SAICM en identifiant des facteurs de succès et de risques dans la cadre de la mise en œuvre d'une approche systémique par le PNUE. L'analyse des différences nous a permis de démontrer que certains mécanismes de contrôle ne contribuent pas à la convergence des buts et objectifs de l'organisation et au contraire, nuisent à celle-ci. Le tableau cidessous (Tableau 5.1) présente ces mécanismes de contrôle et les niveaux d'organisation dans lesquels ils sont situés. Nous les avons classés de la manière suivante : ($\sqrt{}$) signifie que le mécanisme contribue à la convergence des buts et objectifs et ($\frac{1}{2}$) signifie qu'il ne contribue pas.

Tableau 5.1 : Articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE

| Mécanismes de contrôle du PNUE | | | | |
|--|------------------|---|--------------------------|--|
| Gouvernement interne | Projet | Convergence des buts et objectifs $()$ ou $(\frac{1}{7})$ | Niveau d'organisation | |
| Système de sanction non appliqué | ECAP-MED & SAICM | ‡ | micro | |
| Synergie et transversalité théorique et non pratique/compétition | ECAP-MED & SAICM | ‡ | méso | |
| Système informel de prêt | SAICM | ‡ | micro | |
| Recherche de rente | SAICM | ‡ | micro | |
| Truquage d'offres | SAICM | # | micro | |
| Précarisation des emplois de consultants | ECAP-MED & SAICM | ‡ | micro | |
| Organisation d'activités sociales | ECAP-MED & SAICM | V | micro | |
| Ateliers de formation du personnel | ECAP-MED & SAICM | V | micro | |
| Système de partage d'information bilatéral | SAICM | ‡ | micro | |
| Gouvernance externe | | | | |
| Groupe de travail en ligne informel | ECAP-MED | V | micro | |
| Apprentissage par l'expérience | ECAP-MED & SAICM | V | micro | |
| Intercalibration | ECAP-MED | $\sqrt{}$ | micro | |
| Organisation de réunions | ECAP-MED & SAICM | V | méso-micro | |
| Coopération technique régionale | ECAP-MED & SAICM | \checkmark | micro | |
| Développement d'indicateurs de performance | ECAP-MED & SAICM | $\sqrt{}$ | macro et micro | |
| Évaluation de la performance dy- namique | ECAP-MED | $\sqrt{}$ | micro | |
| Réseau informel de planification stratégique et de créativité | ONU | V | macro | |
| Gestion du budget axée sur les résultats | ONU | $\sqrt{}$ | macro | |
| Développement de plans d'actions | ECAP-MED & SAICM | V | micro | |
| Universalité (prise en compte des contextes nationaux) | ECAP-MED & SAICM | V | micro | |

On remarque dans ce tableau plusieurs mécanismes de gouvernance internes qui nuisent à la convergence des buts et objectifs du PNUE. On voit aussi de nombreux mécanismes externes faisant converger les buts et objectifs des actions du PNUE avec ceux de multiples parties prenantes. Les deux types de mécanisme doivent s'articuler de manière cohérente. On voit clairement ici que, dans la majorité des cas, les mécanismes internes bloquent l'articulation de la gouvernance externe-interne du PNUE. Par exemple, si un consultant,

dont les conditions de travail sont précaires, n'assume pas de manière optimale ses fonctions, celui-ci risque de ne pas appliquer adéquatement les mécanismes de gouvernance externe. Ou encore, si les informations nécessaires pour la mise en œuvre d'un projet ne sont pas partagées, l'application des mécanismes externes de gouvernance pourrait différer d'un individu à l'autre, ce qui risque d'affecter la convergence des buts et objectifs.

2.3.3.5 Le PNUE : le futur leader des opérations du maintien de l'environnement

Notre analyse comparative révèle que le PNUE ne joue que rarement le rôle d'agence de mise en œuvre, une responsabilité assumée par d'autres organisations. ECAP-MED et SAICM coordonnent, soutiennent et surveillent les actions des pays membres au niveau supranational mais ne se chargent pas de leur mise en œuvre sur le plan opérationnel.

Leur absence au niveau opérationnel affecte l'image que se font les pays membres du PNUE quant à son efficacité et à la pertinence de ses actions qui correspondent aux deux premiers types de contrôle d'Anthony (1965) : le contrôle stratégique et le contrôle de gestion. Dans notre deuxième chapitre, nous avons présenté l'exemple d'un projet au sud de la Chine pour lequel le PNUE servit d'agence de mise en œuvre à la demande du gouvernement chinois (J.C. Pernetta et Y. Jiang, 2013). Même dans cet exemple, le PNUE n'est pas le principal acteur sur le plan opérationnel. Il se charge de produire des rapports et d'organiser des réunions entre parties prenantes externes. Le manque d'action concrète sur le plan national explique en partie pourquoi les employés du PNUE manquent de motivation. Ces derniers ne sont pas conscients de la valeur qui est créée grâce à leurs actions.

Le fait de prendre part au contrôle opérationnel au niveau national pourrait contribuer à accroître l'efficacité du PNUE, à rétablir la confiance de ses pays membres et la motivation de ses employés. Le PNUE poserait des actions concrètes sur le plan national qui lui procureraient une visibilité nécessaire pour la reconnaissance de la valeur de ses actions.

Avec l'émergence croissante des EEM et de leur danger, en plus de posséder une assemblée générale pour l'environnement, le PNUE pourrait posséder une force militaire chargée du maintien des conditions environnementales, ce que l'on pourrait plus communément appeler des « Casques verts ». Ces derniers auraient comme mandat de faciliter la prise en charge d'enjeux environnementaux au niveau national, une idée qui peut sembler relever de l'imaginaire mais qui pourrait se concrétiser dans le futur. Par exemple, si les États voyaient des « Casques verts » planter des arbres dans des zones déboisées de manière excessive pour

la production d'huile de palme, ils seraient probablement plus enclins à financer les activités du PNUE.

2.4 Les limites de la théorie de la structuration et des métaorganisations

Grâce à la théorie de la structuration, nous avons mieux compris la place du contrôle au sein du PNUE à travers les trois dimensions du structurel. Cette théorie nous a permis de mieux comprendre à quoi est dû le manque d'efficacité du PNUE. La théorie de la structuration fondée sur une approche systémique explique que les acteurs sont en constante interaction avec la structure au sein d'un système social. En appliquant les dispositifs de contrôle, ils permettent une reproduction ou une transformation du système. En outre, la théorie de la structuration nous a permis de nous rendre compte que les déviations de comportements des acteurs n'étaient pas suffisamment sanctionnées, ce qui menait à une reproduction du système social du PNUE de manière non désirée et affectait son efficacité. La théorie de la structuration est utile pour comprendre le mode de fonctionnement d'organisations internationales à vocation universelle et les défis auxquels elles sont confrontées mais elle est néanmoins confrontée à certaines limites. Elle ne nous permet pas de déterminer si les incohérences que nous avons identifiées sont propres aux organisations à vocation universelle. La théorie des métaorganisations nous a permis une compréhension plus approfondie non seulement du mode de fonctionnement mais également des défis auxquels ces organisations font face (recrutement excessif de consultants, fragilité face au changement, manque de pouvoirs contraignants, etc.). Elle nous a permis de nous rendre compte du fait que la considération des contextes nationaux est clé dans la prise en charge des EEM. Cependant, celle-ci ne s'intéresse pas spécifiquement à la prise en charge des EEM qui ne sont pas assumés de la même manière que d'autres enjeux globaux. Nous pensons qu'il serait intéressant de développer une théorie portant sur les organisations à vocation universelle en charge de défis environnementaux. Enfin, la théorie des métaorganisations ne nous a pas permis de déterminer si la mise en œuvre d'approches stratégiques de gestion déployées au niveau régional était facilitée par le partage d'intérêts communs conformément à la théorie des métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008). Nous avons réussi à déterminer que le partage de représentations communes facilitait la mise en œuvre de projets bien que nous n'ayons pas pu établir une corrélation entre une approche régionale et la facilité de mise en œuvre d'un projet tel que nous prévoyions de le faire au début de ce projet de recherche.

Section 3 : Vers l'élaboration d'un cadre d'appréciation des stratégies de contrôle au sein de l'ONU

Grâce à ce travail de recherche, nous avons vu que l'efficacité d'une organisation internationale à vocation universelle est le résultat d'une constellation de facteurs aux niveaux individuels (cohérence des actions des acteurs) et collectifs (degré de la hiérarchie, mode de financement, valeurs promulguées par l'organisation, horizon temporel, envergure du projet, etc.). Dans cette section, nous présentons une grille d'appréciation comme support aux prises de décision des dirigeants d'organisations internationales à vocation universelle dans le choix de leur configuration de contrôle. Nous avons élaboré ce cadre référentiel au service des dirigeants pour les guider dans le choix de leurs modalités de contrôle. Cette grille se fonde sur des critères identifiés dans le cadre de l'analyse de nos résultats, les trois dimensions du structurel (signification, domination et légitimation) et les trois niveaux d'interactions (macro, méso et micro). Bien que seul le PNUE ait fait l'objet d'une observation interne, à titre d'exemple, nous avons sélectionné deux autres entités : le PNUD et le Groupe de la banque mondiale (GBM).

I. NIVEAU MACRO

A) SIGNIFICATION

- 1. Identification du type de problème : Le pilotage d'un projet diffère en fonction du type de problème pris en charge. Par exemple, les EEM ne se prennent pas en charge de la même manière que d'autres enjeux globaux. Rappelons qu'il existe différents types de problème : simple, difficile, complexe, pernicieux. Un problème simple n'a pas nécessairement besoin d'une prise en charge dynamique tandis que la prise en charge d'un problème pernicieux requiert impérativement une approche dynamique étant donné son imprévisibilité (Stoett, 2016). En outre, notons qu'il n'est pas uniquement question de problèmes mais plutôt d'enjeux, c'est-à-dire des défis majeurs.
- 2. Existence d'un consensus: Un enjeu dont les impacts à long terme sont méconnus ou ne font pas l'objet d'un consensus requiert des investissements supplémentaires dans la création de représentations communes comme l'organisation d'activités de sensibilisation (ateliers de travail, formation, organisation de réunions, etc.). D'autres outils de communication peuvent être également utilisés pour sensibiliser les parties prenantes (infographiques, ateliers de formation, etc.). Certains de ces

outils servent également à guider les dirigeants dans leurs prises de décisions en jouant le rôle d'interface science/politique. Notons que l'origine anthropique des changements climatiques par exemple ne fait toujours pas l'objet d'un consensus contrairement à d'autres enjeux globaux comme la pauvreté pris en charge par le PNUD et le GBM. Par conséquent, la question du changement climatique nécessite l'organisation de réunions entre parties prenantes, le développement d'indicateurs de performance, la rédaction de rapports ainsi que l'utilisation d'autres dispositifs de contrôle visant à faire converger les buts et objectifs.

B) DOMINATION

- 1. Design institutionnel: Le design institutionnel d'une organisation à vocation universelle exerce un impact conséquent sur son gouvernement interne. Si le financement est volontaire et donc instable à long terme, il est essentiel que les dirigeants cherchent des moyens pour atténuer les effets indésirables de cette instabilité financière sur les pratiques internes. Au sein du PNUE, cette instabilité financière freine une planification stratégique à plus long terme (Ivanova, 2010), ce que nous ne pouvons déterminer au sein du PNUD et du GBM en l'absence d'une expérience sur le terrain bien qu'il serait intéressant de le faire. Nous avons vu qu'il existe deux principaux modes de financement au sein de l'ONU : les contributions volontaires et les contributions statutaires. Le financement du PNUE se fait à partir de contributions volontaires et des donations individuelles. Il est également financé par le budget ordinaire de l'ONU mais ce financement n'est pas suffisant pour accomplir ses missions. En résumé, l'instabilité financière peut avoir des incidences sur le gouvernement interne d'une organisation à vocation universelle et notamment sur la gestion de son personnel.
- 2. Leadership (délégation des rôles et responsabilités): Le style de leadership (vertical vs horizontal) exerce une influence sur la délégation des rôles et responsabilités. Nous avons vu qu'au sein de l'ONU, la délégation des rôles et responsabilités est hiérarchique, c'est-à-dire verticale bien qu'il y ait une tendance à rendre plus horizontaux les pouvoirs, une tendance plus marquée chez ECAP-MED que SAICM.

C) LÉGITIMATION

1. Leadership: Les valeurs des leaders de haut niveau exercent indéniablement une influence sur l'Organisation toute entière. Le leadership au niveau macro-méso

pour le PNUE se fait de manière à la fois horizontale et verticale. Le Secrétaire général est la figure morale de l'Organisation chargée de promulguer et de faire respecter les valeurs inscrites dans la Charte de l'ONU. Les hauts dirigeants au niveau supranational prônent la création de synergies et l'accroissement de la transversalité tout en accordant de l'importance au respect des normes et à la hiérarchie.

Tableau 5.2 : Éléments à considérer au niveau macro

| MACRO | | | | |
|--|---|---------------|--|--|
| Nature du problème ou de l'enjeu | simple, difficile, complexe, pernicieux | | | |
| Existence d'un consensus relatif à la qualification du problème ou de l'enjeu | oui/non | SIGNIFICATION | | |
| Design institutionnel | financement statutai- re/volontaire | DOMINATION | | |
| Leadership | vertical/horizontal | | | |
| Valeurs portées par le Secrétaire général de l'ONU et autres dirigeants de haut niveau | vertical/horizontal | LÉGITIMATION | | |

II. NIVEAU MÉSO

A) SIGNIFICATION

1. Planification stratégique: L'échelle temporelle d'un projet (court, moyen et long terme) exerce un impact conséquent sur le choix des dispositifs de contrôle. Les projets du PNUE ont tendance à être des projets à moyen-long terme fondés sur une approche dynamique, ce qui peut être différent dans le cas de la prise en charge d'un génocide par exemple dont les actions requises se situent à plus court terme et suivent une logique séquentielle, c'est-à-dire en fonction d'étapes spécifiques (ONU, 2017c). La planification pour le PNUE se fait principalement à moyen et long terme compte tenu de sa stratégie à court-moyen-long terme (cycle quadriennal) et de sa vision stratégique à plus long terme (2030).

B) DOMINATION

1. Pluralité et diversité des parties prenantes : Le pilotage d'un projet au sein d'une organisation à vocation universelle nécessite la prise en compte d'une

grande diversité de parties prenantes. L'ONU en tant qu'organisation socialement responsable requiert une participation multipartite. La diversité des acteurs est donc essentielle non seulement à la prise en charge des EEM mais aussi à la prise en charge de tous les enjeux globaux.

2. Envergure du projet : Un projet d'envergure international devra déployer plus d'efforts dans la création de représentations communes mais qu'il soit d'envergure mondiale ou régionale, la création de valeurs partagées est requise (Ahrne et Brunsson, 2008). Les projets du PNUE, du PNUD et du GBM sont d'envergure à la fois régionale et internationale.

C) LÉGITIMATION

1. Indépendance/autonomie des dirigeants: Le degré d'indépendance/autonomie des dirigeants exerce un impact sur leurs prises de décisions, ce qui peut affecter autant que contribuer à accroître l'efficacité d'un projet. Le manque de la dimension de la légitimation doit être pris en compte par les dirigeants onusiens en vue de limiter les occurrences de conflits d'intérêts pouvant affecter l'efficacité des actions collectives mises en œuvre. Au sein du PNUE, les dirigeants disposent d'une grande autonomie tandis que pour le PNUD et le GBM, nous n'avons pas évalué le niveau d'autonomie des dirigeants en l'absence d'une expérience sur le terrain.

Tableau 5.3 : Éléments à considérer au niveau méso

| MÉSO | | | | |
|--|---|---------------|--|--|
| Horizon de planification | court/moyen/long terme | SIGNIFICATION | | |
| Diversité et pluralité des parties prenantes | nombre d'organisations de nature différente | DOMINATION | | |
| Envergure du projet | mondiale, régionale ou les deux | | | |
| Indépendance des dirigeants | degré d'indépendance potentiels conflits d'intérêt | LÉGITIMATION | | |

III. NIVEAU MICRO

A) SIGNIFICATION

1. Le «sens» du travail au sein du projet : Il est question ici du sens accordé par les acteurs à leur travail. Alors que certains employés perçoivent leur travail comme un honneur de servir la communauté internationale et d'assurer son bienêtre, d'autres considèrent leur emploi comme une opportunité pour acquérir plus de prestige et de pouvoir. Comme l'ont révélé les résultats de notre analyse comparative, les valeurs individuelles exercent une influence sur les comportements des acteurs.

B) DOMINATION

1. Interactions entre le chef et les parties prenantes : Le type de relation entretenu (horizontal ou vertical) entre le chef d'un projet et ses parties prenantes exerce un impact sur les résultats. La prise en charge des EEM nécessite des relations plus horizontales comme nous l'avons vu dans ce projet de recherche.

C) LÉGITIMATION

1. Relations entre parties prenantes et entités: Le niveau de formalisme des interactions est une question contextuelle. Dans le cadre de la prise en charge des EEM, nous avons vu que ces interactions doivent être plus horizontales, ce qui n'est pas toujours le cas en pratique, d'où l'intérêt notre grille d'appréciation pouvant être consultée au préalable par les dirigeants de l'ONU souhaitant mettre en œuvre une approche stratégique de gestion.

Tableau 5.4 : Éléments à considérer au niveau micro

| MICRO | | | | |
|--|--|---------------|--|--|
| Sens attribué aux tâches dans le projet | réponse à des attentes de l'ONU réponse à des attentes personnelles | SIGNIFICATION | | |
| Interactions directions/équipe de travail | horizontales/verticales | DOMINATION | | |
| Interactions projet/parties prenantes externes | formelles/informelles | LÉGITIMATION | | |

Notre grille d'appréciation de la cohérence des modalités de contrôle (Tableau 5.5) présente 11 facteurs clés que doivent prendre en compte les dirigeants d'entités onusiennes à tous les niveaux lors de l'élaboration de leurs stratégies et plans d'action. Le respect de ces facteurs rend plus facile l'atteinte des objectifs et permet une gestion plus efficace des risques liés à l'incertitude. Cette grille représente donc un outil d'aide à la décision dans l'élaboration de projets au sein d'organisations à vocation universelle.

Au niveau macro, en ce qui concerne la dimension de la signification, le PNUE prend en charge des enjeux pernicieux qui ne font pas encore l'objet d'un consensus au sein de la communauté internationale. Sur le plan de la domination, le design institutionnel du PNUE est fondé principalement sur des contributions volontaires. Quant à la dimension de la légitimation, le style de leadership change en fonction des projets. Par exemple, le leadership est plus horizontal chez ECAP-MED et plus vertical chez SAICM.

Au niveau méso, dans la dimension de la signification, la planification au sein du PNUE est à court, moyen et long terme. En ce qui concerne la domination, la diversité des acteurs est prononcée et l'envergure des projets peut être à la fois internationale et régionale. Quant à la légitimation, il y a un niveau d'indépendance élevé chez les dirigeants.

Au niveau micro, dans la dimension de la signification, les valeurs individuelles des employés ne sont pas toujours alignées sur les valeurs de l'ONU. Sur le plan de la domination, les interactions entre le dirigeant et son équipe de travail changent en fonction des projets. Au sein d'ECAP-MED, les relations sont néanmoins plus informelles qu'au sein de SAICM. Quant à la légitimation, les relations entre le PNUE et ses parties prenantes et autres entités onusiennes sont plus informelles au sein d'ECAP-MED que chez SAICM.

Le PNUD et la Banque mondiale figurent en tant qu'exemples, nous voulions démontrer que notre grille peut s'appliquer à d'autres organisations à vocation universelle. Le tableau 5.5 montre que ces deux entités onusiennes prennent en charge des enjeux complexes comme la pauvreté reconnue internationalement comme un problème. Tout comme le PNUE, ces organisations collaborent avec de multiples parties prenantes et leurs projets sont d'envergure internationale et régionale. Pour certains éléments, il nous a été impossible de préciser la situation, les informations disponibles étant très limitées. Il serait intéressant de se pencher sur le sujet dans de futurs travaux.

Tableau 5.5 : Grille d'appréciation de la cohérence des modalités de contrôle

| DIMENSIONS DU STRUCTU- REL | Critères | CONFIGURATION DE CONTRÔLE | | TYPE D'ENTITÉ | | ITÉ | | |
|--|---|---|----------|-------------------|-------------|--------------------------|-----------|----------------|
| | MACRO | | | | | PNUE | PNUD | GBM |
| SIGNIFICATION | Détermination des problèmes | simple (S), difficile (D), complexe (C), pernicieux (P) | | P | С | С | | |
| | Existence d'un consensus sur les enjeux | oui (O) non (N) | | N | О | О | | |
| DOMINATION | Design institutionnel | statutaire (V) | | V | V | À défi- nir | | |
| LÉGITIMATION | Leadership des équipes | vertical hori (V) (H) | | horizontal (H) | | V/H | À définir | À défi- nir |
| MESO | | | | | | | | |
| SIGNIFICATION | Planification à court ou long terme | court (C) | me (N | oyen (1) | long (L) | C/M/L | À définir | À défi- nir |
| Diversité des parties faible (F)/moyen prenantes (M)/élevé (E) | | Е | Е | Е | | | | |
| DOMINATION | Envergure du projet | régionale interna (R) (I) | | nationale | R/I | R/I | R/I | |
| LÉGITIMATION | Indépendance/autonomie des dirigeants | faible (F) élevé (E) | | Е | À définir | À défi- nir | | |
| MICRO | | | | | | | | |
| SIGNIFICATION | Valeurs individuelles alignées aux valeurs de l'ONU | oui (O) | | non (| (N) | O & N | À définir | À défi- nir |
| DOMINATION | Interactions entre le chef de projet et les parties prenantes | formell (F) | e | infor | melle (I) | ECAP : I SAICM : F | À définir | À défi- nir |
| LÉGITIMATION | Relations entre parties prenantes et entités | formell (F) | e | infor | melle (I) | ECAP : I SAICM : F | À définir | À définir |

À partir du tableau 5.5, il est possible de dresser une cartographie des programmes de l'ONU et du PNUE. Ce qui est intéressant, c'est le fait 1) qu'un programme s'attaque à des problèmes aux configurations diverses (en termes d'enjeux traités, de planification et d'interactions entre projets et parties prenantes) et 2) que les configurations changent. Ceci peut se produire à différents niveaux :

Au niveau macro

- un problème pernicieux peut devenir seulement complexe si la science découvre une solution ;
- parce que le consensus peut se faire (on passe de non à oui) ;
- parce que le design institutionnel peut changer ;
- parce que le choix du leadership peut être modifié ;

Au niveau méso

- parce que l'envergure du projet peut changer ;
- parce que les parties prenantes deviennent plus nombreuses ou plus diversifiées ;
- parce que les dirigeants font preuve de plus ou moins d'indépendance ;
- parce que l'horizon de planification peut changer ;

Au niveau micro

- parce qu'on réussit à faire correspondre les valeurs des membres de l'équipe et celles de l'organisation.

À partir de notre grille d'appréciation, nous avons élaboré un arbre de décisions pour chacun des niveaux d'interactions (macro, méso et micro). Dans ceux-ci, nous avons classé les facteurs selon leur degré de complexité. L'arbre de décisions est un outil utilisé comme support à la prise de décision. Nous aurions pu opter également pour un chemin de décision plus communément appelé la « toile d'araignée » mais l'arbre de décision dans notre cas met mieux en évidence les possibles « nœuds », c'est-à-dire les choix qui entravent le déroulement et risquent de bloquer par la suite l'articulation efficace de la gouvernance d'une organisation à vocation universelle.

Dans l'arbre de décision au niveau macro (Figure 5.5), on voit un total 48 types de configurations possibles dont 24 complexes et 24 plus simples. Ce que l'on remarque, c'est que les organisations à vocation universelles prennent en charge les problèmes complexes et pernicieux tandis que les problèmes plus simples sont pris en charge au niveau national par les États ou d'autres organisations. Au niveau méso (Figure 5.6), il existe 36 types de configurations possibles dont six s'appliquent au PNUE. Au niveau micro (Figure 5.7), il existe 8 types de configuration possibles.

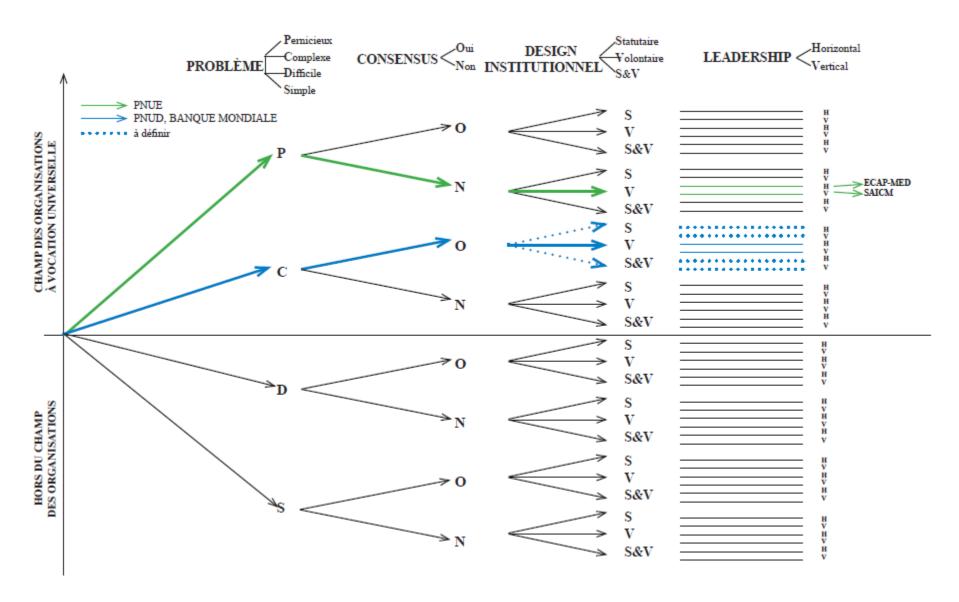


Figure 5.5 : MACRO (classement des facteurs par ordre de complexité)

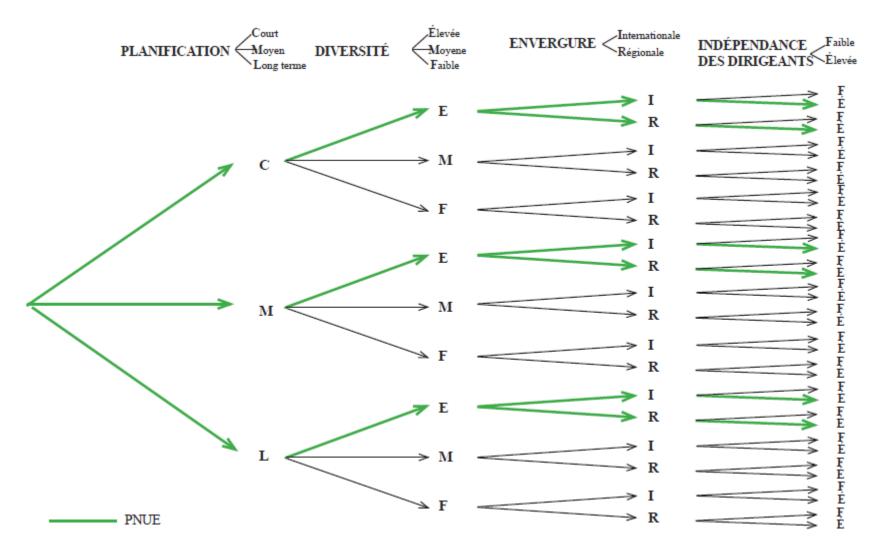


Figure 5.6 : MÉSO (classement des facteurs par ordre de complexité)

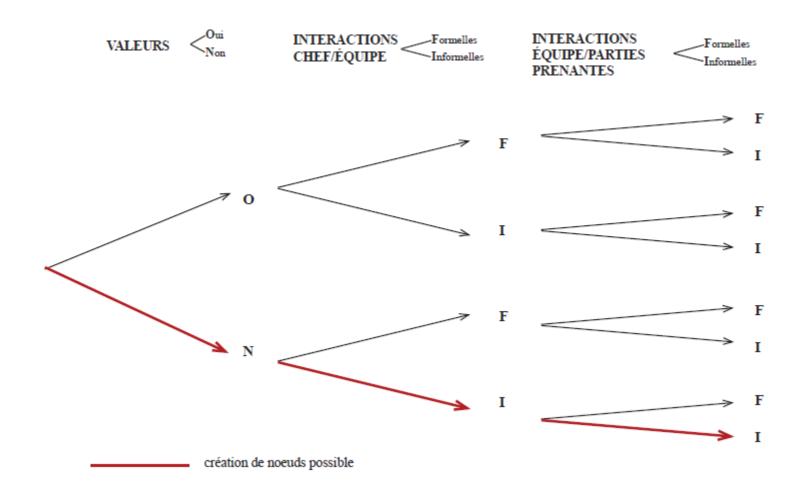


Figure 5.7 : MICRO (classement des facteurs par ordre de complexité)

Si on combine les possibilités présentées dans ces trois arbres de décision, on obtient un total de 13,824 configurations possibles⁵⁹ pour tous les cas de problèmes (S, D, C, P) ou 6,912 si on se focalise sur le traitement des problèmes pris en charge par les organisations à vocation universelle. Dans le cadre de ces configurations, la gouvernance externe doit être cohérente avec la gouvernance interne. Dans notre cartographie des programmes, nous avons identifié des nœuds qui bloquent l'articulation de ces deux niveaux de gouvernance. Ces nœuds peuvent se développer à toutes les étapes du processus de décision. On voit qu'une indépendance prononcée des dirigeants peut mener à des conflits d'intérêt, que les valeurs des acteurs ne sont pas toujours alignées sur celles de l'Organisation, que les interactions chef/équipe et équipe/parties prenantes sont plus informelles que formelles. Pour que les actions soient mises en œuvre de manière efficace, il faut qu'il y ait une absence de conflits d'intérêts. Pourtant, ces nœuds comportent des risques élevés de conflits d'intérêt, des risques qui peuvent être neutralisés. Il nous est à présent possible de répondre à notre principale question de recherche, soit celle de la forme que prend le contrôle au sein du PNUE et, par conséquent, celle de la cohésion entre cette forme et les objectifs visés par ses missions. Nous pouvons aussi préciser les modalités de contrôle possibles dans le cas d'organisations internationales, à vocation universelle, en charge d'enjeux complexes.

Les configurations de contrôle du PNUE sont hybrides (traditionnelles et modernes, des configurations d'écocontrôle). Pour que celles-ci soient cohérentes avec ses missions, il faut qu'il y ait une absence de conflits d'intérêts dans l'articulation de la gouvernance externe et interne. Nous avons vu qu'il y a des lacunes sur ce point.

En tant qu'organisation internationale, le contrôle du PNUE comprend certains dispositifs propres à sa vocation universelle comme ses politiques des ressources humaines. Il prend aussi en charge les enjeux complexes et pernicieux dont seules les organisations à vocation universelle tiennent compte. Enfin, il utilise parfois des outils de contrôle que l'on retrouve dans d'autres organisations internationales (par exemple des indicateurs d'écocontrôle).

 $^{^{59}}$ Nombre de possibilités de chaque branche : problèmes x consensus x design x leadership x planification x diversité x envergure x indépendance x alignement x interactions A x interactions B

Conclusion du Chapitre 5

L'analyse de nos résultats met en évidence l'existence d'un manque de cohérence entre l'articulation de la gouvernance externe et le gouvernement interne du PNUE. Certaines des responsabilités sociales externes et internes du PNUE sont contradictoires. Alors qu'il chercher à répondre aux besoins des parties prenantes, des pathologies internes freinent ses efforts. En outre, les dirigeants qui sont censés être au service des parties prenantes vont parfois exercer un pouvoir hiérarchique faisant obstacle à la mise en œuvre d'actions transversales et à la création de synergies, deux éléments essentiels pour la prise en charge des EEM. Tandis que les responsabilités sociales du PNUE sont supportées par une configuration d'écocontrôle, les configurations d'ECAP-MED et de SAICM comportent des différences. Alors qu'ECAP-MED est axé sur la convergence des buts et objectifs, SAICM se concentre sur la réalisation des objectifs à la façon ritualisée de Simons (1995). Ce qui freine l'articulation de la gouvernance externe et interne du PNUE, c'est le manque de légitimation menant à l'émergence de mécanismes informels de contrôle dont le risque d'affecter l'efficacité du PNUE est élevé (truquage d'offre, système de prêt informel, recours aux contractuels, etc), une tendance plus marquée chez SAICM que chez ECAP-MED. Ce chapitre nous a également permis de répondre à notre question de recherche. Le contrôle au sein du PNUE prend la forme d'une configuration hybride qui n'est pas tout à fait adaptée à ses missions en raison de possibles de conflits d'intérêts.

Enfin, comme nous l'avons vu, l'efficacité d'une organisation à vocation universelle dépend d'une constellation de facteurs devant être pris en compte par les dirigeants. Notre grille d'appréciation de certains de ces facteurs peut servir de guide aux dirigeants de l'ONU. Dans des travaux futurs, les critères de cohérence des modalités de contrôle avec les missions d'entités onusiennes pourraient être détaillés davantage grâce à l'élaboration d'analyses semblables à la nôtre effectuées au sein d'autres organisations à vocation universelle comme le PNUD et le GBM.

CONCLUSION GÉNÉRALE

I. Synthèse de notre travail de recherche

Notre but premier dans ce travail de recherche doctoral était d'ordre pratique : mieux comprendre le fonctionnement d'organisations à vocation universelle. Comme nous ne pouvions étudier le fonctionnement de toutes les organisations universelles, autrement dit, toutes les entités onusiennes, nous avons donc choisi de nous intéresser au PNUE en particulier et la prise en charge des EEM. Nous nous sommes intéressée à la manière dont le PNUE met en œuvre ses nouveaux projets appelés des « approches stratégiques de gestion ».

Ce travail de recherche était divisé en deux principales parties. Dans la première, nous avons procédé à une revue de la littérature portant d'une part sur la gouvernance de l'ONU et du PNUE dans leurs relations aux parties prenantes externes. Pour comprendre la gouvernance environnementale mondiale, nous avons regardé ce que des auteurs issus d'autres champs disciplinaires (sciences politiques, droit, anthropologie, etc.) avaient écrit à ce sujet. Dans le cadre de notre recension de la littérature, nous avons lu les travaux de nombreux auteurs en contrôle, des écoles de pensée traditionnelle aux écoles modernes. Nous avons ensuite analysé de manière plus précise comment le PNUE gérait ses relations avec ses parties prenantes externes et ses employés et autres entités onusiennes à l'interne dans le cadre de la mise en œuvre de ses projets. Cette revue de la littérature nous a permis de bâtir notre cadre conceptuel et théorique.

Ainsi, sur le plan théorique, des liens ont été tissés entre différents concepts étroitement liés à notre sujet de recherche. Notre premier constat fut que ces termes sont multidisciplinaires. Nous avons jugé pertinent de présenter les définitions de chercheurs provenant d'autres disciplines pour comprendre certains concepts complexes comme celui de la gouvernance mondiale sous tous ses angles. Nous avons également intégré de nouveaux concepts comme celui des enjeux pernicieux qui fait partie de notre cadre conceptuel. Ces concepts nous ont permis de mieux comprendre le phénomène à l'étude. De plus, nous avons démontré en quoi le contrôle de style traditionnel fondé sur une vision fonctionnaliste analysant les composantes d'un système social individuellement n'était pas adapté pour analyser le phénomène dynamique à l'étude. L'analyse de l'émergence d'une nouvelle configuration de contrôle requerrait l'adoption d'une vision holistique. Une approche systémique s'imposait comme celle proposée par Giddens (1987) dans sa théorie de la structuration. Giddens est allé au-delà de la dualité acteur/structure pour parler de la dualité du structurel, c'est-à-dire des conduites sociales des acteurs en interaction avec la structure d'un système social permettant la reproduction ou la transformation de ce dernier. C'est sur cette théorie complétée par la théorie des métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008) qui s'intéresse aux organisations à vocation universelle comme l'ONU et le PNUE, que nous avons bâti notre cadre d'analyse. Ces théories nous ont permis de mieux comprendre en quoi consiste le contrôle au sein d'organisations à vocation universelle.

Sur le plan méthodologique, pour confronter nos connaissances théoriques acquises dans notre revue de la littérature à la réalité, nous avons utilisé une méthodologie de recherche qualitative. Nous savions, dès le début de ce projet de thèse qu'une analyse des conduites des acteurs, dans le cadre du pilotage des nouveaux projets mis en œuvre par le PNUE conformément à la théorie de la structuration nécessite impérativement une expérience sur le terrain à long terme. Nos choix de terrains se sont fondés sur nos opportunités de recrutement.

Ces deux expériences nous ont permis de saisir des phénomènes inextricablement liés à leur contexte (Musca, 2006). En tant que chercheur et employée du PNUE, nous avons pu recueillir des informations pertinentes sur les dynamiques internes tout en faisant preuve de rigueur méthodologique pour éviter les biais. Bien qu'on puisse penser que notre méthodologie de recherche comporte des grands risques de subjectivité en raison de l'usage d'entretiens informels et de la participation du chercheur aux activités de l'organisation du fait de sa double fonction (chercheur/employé), grâce à celle-ci, nous avons pu faire émerger plusieurs thèmes qui n'avaient pas été envisagés au début de notre projet de recherche. Par exemple, il n'avait pas été question de « coopétition ». Cette piste de recherche a surgi en cours d'élaboration de cette recherche et cela n'aurait pas été pris en compte si l'étudiant/chercheur s'était limité à son cadre conceptuel initial créé au début de son projet de thèse. Nos données ont été recueillies grâce à l'utilisation de trois méthodes : recherche documentaire, entrevues et participation à des réunions. Celles-ci nous ont permis de nous familiariser avec les pratiques sociales du PNUE. Le choix de nos méthodes de recueil de données mérite une attention particulière. Nos entretiens à l'interne en tant qu'employé de l'Organisation nous ont permis de recueillir des renseignements que le personnel à l'interne n'aurait pas nécessairement partagés avec un chercheur externe. Par exemple, des employés au rang de dirigeants ne nous auraient pas confié qu'ils recherchaient continuellement à contourner les règles de l'Organisation pour assurer plus de souplesse dans la mise en œuvre de leur projet. Ainsi, nous croyons que des richesses de connaissances considérables se cachent au sein de ces organisations et que l'étude de leur fonctionnement interne en contrôle de gestion demeure un champ peu exploré, ce qui doit être corrigé.

En réponse à notre question de recherche, on peut affirmer que le contrôle au sein du PNUE prend la forme d'une configuration d'écocontrôle qui n'est pas totalement adaptée à

ses missions. Le PNUE manque de légitimité, ce qui a donné lieu à des incohérences affectant la convergence des buts et objectifs. Par exemple, des dirigeants bénéficiant d'une certaine marge de manœuvre dans leur prise de décision et au niveau collectif, certains accords de services entre entités onusiennes manquent de clarté, ce qui a mène à des duplications de rôles et responsabilités.

Ainsi, les résultats de notre analyse comparative font ressortir deux principales conclusions. 1) l'acteur est l'expert maître d'œuvre du contrôle au sein de l'ONU et du PNUE et sans un système de sanction/récompense adéquat, les risques de déviance de comportement sont élevés et 2) la simple promotion de valeurs et de codes d'éthique n'est pas suffisante pour assurer l'accomplissement des responsabilités sociales du PNUE autant en externe qu'en interne.

De plus, bien que les projets du PNUE soient tous deux composés d'une configuration d'écocontrôle, il existe des différences dans le choix des dispositifs et leur application. Alors qu'ECAP-MED utilise des dispositifs modernes contribuant à la convergence des buts et objectifs, SAICM utilise de nombreux dispositifs informels risquant d'affecter l'efficacité du PNUE. De surcroît, les deux projets sont affectés par le design institutionnel du PNUE et son manque de pouvoir contraignant, des éléments qui ont été identifiés par d'autres auteurs de la littérature comme Ivanova (2010). Une mise en évidence des incohérences et défis auxquels sont confrontées les organisations à vocation universelle constitue une première étape en vue d'accroître leur efficacité.

II. Les apports de notre projet de recherche

Le XXI^e siècle est marqué par l'émergence d'enjeux globaux comme les EEM qui sont les menaces les plus graves de la planète (PNUE, 2007). Notre projet de recherche présente certaines incohérences dans la prise en charge des EEM expliquant pourquoi ils demeurent non résolus à ce jour. Ce projet doctoral contribue au développement de deux champs complémentaires en sciences de gestion : le contrôle d'organisations internationales à vocation universelle, la gouvernance externe et interne de celles-ci et leur articulation entre les deux niveaux. Ces deux champs sont complémentaires puisque le contrôle a pour but de soutenir les dirigeants et par conséquent, il sert de support à la gouvernance ; il forme une technologie de la gouvernance interne (Bouquin et Kuszla, 2014). C'est expressément ce que notre projet de recherche a montré en démontant la technologie de la gouvernance d'une organisation à vocation universelle spécifique : le PNUE. Les EEM ne sont pas pris en charge comme d'autres enjeux globaux. Leur prise en charge exige une approche dynamique dans laquelle les pratiques de gestion du PNUE sont continuellement remises en cause. Cette thématique,

avant notre projet de recherche, n'avait pas encore fait l'objet d'un travail similaire au nôtre malgré l'importance que revêt cette question aujourd'hui dans nos sociétés. Par ailleurs, comme nous l'avons vu dans la stratégie la plus récente du PNUE, on affirme vouloir déployer de plus en plus de projets semblables à ceux que nous avons analysés afin de trouver des moyens pour prendre en charge de manière plus adéquate les EEM. Avant de déployer de nouveaux projets, il nous semble indispensable de faire le point sur l'adéquation de la configuration de contrôle du PNUE avec ses missions et ses buts.

III Les limites de la recherche

Ce travail de recherche comporte des limites. Tout d'abord, nous avons analysé deux projets situés dans un cadre spatio-temporel spécifique. Or, le monde est en constante évolution. Les informations et connaissances véhiculées par le PNUE notamment sur son site Internet changent à une telle vitesse qu'un homme seul ne peut contrôler leur évolution. Certaines pages du site Web officiel du PNUE visionnées au début de la rédaction de ce projet doctoral n'existent plus aujourd'hui. La stratégie, les objectifs stratégiques et les modes de gestion adoptés par le PNUE évoluent continuellement. Par conséquent, ce projet de recherche n'a nulle intention de prétendre présenter toutes les pratiques en vigueur au sein du PNUE. Nous présentons des pratiques situées dans un contexte spatio-temporel spécifique.

En outre, dans ce travail de recherche, nous nous concentrions principalement sur les projets du PNUE et non sur ceux d'autres entités onusiennes. Nous savons que les questions environnementales nécessitent des pratiques managériales spécifiques. Notre projet ne fait qu'offrir cependant un aperçu du mode de fonctionnement d'une organisation à vocation universelle tout domaine d'expertise confondu. Certaines modalités de contrôle s'appliquent à l'ensemble du Secrétariat de l'ONU comme la planification stratégique de l'ONU, la budgétisation, les règles et règlements et les politiques des ressources humaines. D'autres modalités sont de nature contextuelle. Par conséquent, toute recherche visant à comprendre et à trouver des moyens pour accroître l'efficacité d'une organisation à vocation universelle doit s'adapter au contexte, d'où l'intérêt d'adopter une approche systémique.

IV Les perspectives de la recherche

Nous pensons que le contrôle des organisations à vocation universelle est un champ qui nécessite des développements supplémentaires. Bien que l'ONU soit aujourd'hui une organisation indispensable pour le bien-être de l'humanité, le manque d'attention porté à ses configurations de contrôle structurant les relations externe et interne porte atteinte non seulement à son efficacité mais aussi à la confiance des parties prenantes, une spirale descendante qui mérite l'attention des chercheurs en sciences de gestion. Au chapitre 5, nous avons fait une analogie avec les sciences fondamentales expliquant que les particules quantiques dont est formé l'univers demeurent les mêmes sauf lorsqu'elles sont observées. Analogiquement, en sciences de gestion, les particules, c'est-à-dire, les « pratiques internes » demeurent les mêmes, d'où le besoin de les observer, de les analyser et de chercher des solutions aux problèmes auxquels elles sont confrontées et qui affectent leur efficacité. Nous croyons que des travaux similaires au nôtre devraient être développés dans le futur.

En outre, nous avons vu la place importante de l'acteur, c'est lui qui applique les dispositifs de contrôle. Il serait pertinent de développer un nouveau projet de recherche appliquant cette fois une méthodologie recherche/action pour tester des pratiques innovantes visant à accroître la convergence des comportements des acteurs. Enfin, le secret d'une prise en charge réussie réside dans la capacité d'une organisation à s'adapter. Dans cet esprit, nous souhaitons transmettre un dernier message innovant. Nous avons vu que la prise en charge des EEM nécessite la recherche d'un équilibre entre forces antagonistes : formalisation des relations entre acteurs versus besoin de souplesse. À ce sujet, nous souhaitons conclure ce projet de recherche en faisant une autre analogie. Nous ferons appel à La Fontaine (1668, 2012) et à la fable du chêne et le roseau : l'arbre se déracine sous le vent alors que le roseau plie mais ne se rompt pas, il est plus résilient que le chêne malgré son apparence plus fragile. Pour prendre en charge efficacement les EEM, les hommes et les organisations comme le PNUE, doivent se comporter comme des roseaux et non comme des chênes.

ANNEXES

Annexe I : Compétences de base et en matière d'encadrement de l'ONU

| Compétences de base | Compétences en matière d'encadrement |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Aptitude à la communication | Qualité de chef |
| Esprit d'équipe | Hauteur de vue |
| Aptitude à planifier et à organiser | Responsabilisation des subordonnés |
| Sens des responsabilités | Aptitude à donner confiance |
| Créativité | Suivi du comportement professionnel |
| Souci du client | Sûreté de jugement/aptitude à décider |
| Volonté de perfectionnement | |
| Ouverture à la technologie | |

Source : (ONU, 2017q)

Annexe II : Catégories du personnel professionnel de l'ONU

| Grades | Titre | Nombre(s) d'année(s) d'expérience/nomination |
|--------|----------------------------|---|
| P1 | Officier assistant | Entrée au sein de l'Organisation, aucune expé- rience requise |
| P2 | Officier associé | Deux années d'expérience requises |
| P3 | Second officier | Cinq années d'expérience requises |
| P4 | Premier officier | Sept années d'expérience requises |
| P5 | Officier senior | Dix années d'expérience requis- es |
| P6/D1 | Officier principal | Quinze années d'expérience requises |
| P7/D2 | Directeur | Plus de quinze années d'expérience requises |
| SSA | Secrétaire général adjoint | Nommé par Secrétaire général |
| SSG | Sous-secrétaire général | Nommé par Secrétaire général |
| | Vice-secrétaire général | Nommé par Secrétaire général |
| | Secrétaire général | Nommé par Secrétaire général |

Annexe III : Catégories du personnel de service de l'ONU

| Grades | Nombre (s) d'année (s) d'expérience/nomination |
|--------|---|
| G1 | Aucune expérience requise |
| G2 | Deux années d'expérience requises |
| G3 | Trois années d'expérience requises |
| G4 | Quatre années d'expérience requises |
| G5 | Cinq années d'expérience requises |
| G6 | Six années d'expérience requis- es |
| G7 | Sept années d'expérience requises |

Annexe IV: Protocole de recherche

| Questions | Source potentielle d'information | Disponibilité des informations | | | |
|--|---|--|--|--|--|
| IDENTIFICATION I | DE FACTEURS DE LA GOUVE | RNANCE EXTERNE | | | |
| Quel est le statut juridique de l'ONU ? | Textes lois, ouvrages | Disponible hors organisation | | | |
| Le statut de l'ONU est-il en train de changer ? Si oui, dans quelle mesure ? | Textes de lois, rapports de l'ONU, ouvrages | Disponible hors organisation | | | |
| Quel est le rôle de l'ONU vis- à-vis des États ? | Entretien, rapport, site de l'ONU, PNUE, résolutions de l'ONU | Disponible hors organisation | | | |
| Quelles sont les activités de l'ONU dans le domaine de l'environnement ? | Entretien, site Internet du PNUE, documents de l'ONU | Disponible hors organisation | | | |
| L'ONU et ses relations avec des acteurs internes et ex- ternes | Entretien, rapports, expérience sur le terrain, textes officiels de projets | Disponible à l'interne | | | |
| Existe-t-il un plan stratégique du PNUE ? | Entretien, site Internet, Stratégie à moyen et long terme | Disponible hors organisation | | | |
| Une vision du PNUE et de ces différentes composantes est- elle établie ? | Entretien, atelier de travail, site Internet | Disponible hors organisation | | | |
| Sur quels domaines spéci- fiques portent les axes straté- giques du PNUE ? | Entretien, site officiel du PNUE. | Disponible hors organisation | | | |
| L'Organisation fait-elle appel à des consultants experts en gestion ? Pour quelle raison ? Depuis quand ? | Entretien | Disponible à l'interne | | | |
| L'Organisation se réforme-t- elle en fonction des change- ments mondiaux ? | Documents du PNUE | Disponible à l'interne ainsi que hors organisation | | | |
| IDENTIFICATION 1 | DES FACTEURS DU GOUVERI | NEMENT INTERNE | | | |
| Existe-t-il des structures innovantes en matière de gestion ? Si oui, lesquelles ? et Pourquoi ont-elles été créées ? | Documents du PNUE | Disponible à l'interne et hors organisation | | | |
| Quel est l'organigramme de ce processus de gestion ? | Documents du PNUE | Disponible à l'interne | | | |
| Il y a-t-il un <i>turnover</i> fréquent des hauts dirigeants ? Si oui, à quelle fréquence ? | Expérience sur le terrain, Internet | Disponible à l'externe et à l'interne | | | |

| Quels sont les changements organisationnels en cours ? | Expérience sur le terrain | Disponible à l'interne |
|---|----------------------------------|---|
| Les hauts dirigeants font-ils des discours ? Si oui, ces dis- cours influencent-ils les pers- pectives des acteurs ? | Réunions, entretiens à l'interne | Au sein de l'Organisation |
| IDENTIFICATION DE LA I | NATURE DU MODELE DE CO | NTRÔLE EN ÉMERGENCE |
| Existe-t-il une planification pluriannuelle ? Annuelle ? | Documents du PNUE | Disponible hors organisation |
| Comment les plans sont-ils établis ? Par qui ? | Expérience sur le terrain | Information disponible à l'interne |
| La notion d'enjeux stratégiques est-elle introduite dans l'élaboration des plans ? | Expérience sur le terrain | Disponible à l'interne |
| Sur quoi les responsables s'engagent-ils ? budget ? autre indicateur ? pas d'engagement ? | Expérience sur le terrain | Disponibilité à l'interne |
| Comment est suivie la per- formance individuelle ? | Entretien | Information disponible à l'interne |
| Quels sont les critères de résultat ? | Documents du PNUE | Information disponible à l'externe et à l'interne |
| Quels sont les indicateurs de pilotage ? | Documents du PNUE | Information disponible à l'externe et à l'interne |
| Un suivi des plans d'action a- t-il été mis en place ? | Documents du PNUE | Information disponible à l'interne et à l'externe |
| Quelles sont les mesures d'incitation mises en place ? | Entretiens | Information à l'interne |
| | Les acteurs | |
| Qui est impliqué par le con- trôle de performance ? Dans quelle mesure ? | Entretiens | Information à l'interne |
| D'après quels critères ? | Entretiens | Information à l'interne |
| ETUDE DE LA MISE | EN ŒUVRE DU MODELE DE (| CONTRÔLE DU PNUE |
| Quelles sont leurs actions en matière de mise en place de nouveaux modèles de con- trôle ? | Entretien, documents du PNUE | Information à l'externe et à l'interne |
| Existe-t-il une planification de ces actions ? | Documentation interne | Information à l'interne |
| Existe-t-il un suivi de ces actions ? | Documentation à l'interne | Information à l'interne |
| Le changement de modèle est- il considéré comme un projet | Observation sur le terrain | Information à l'interne |

| pilote ? | | | | |
|--|----------------------------------|-------------------------|--|--|
| Y a-t-il un changement de discours de la part des agents? | Observations sur le terrain | Information à l'interne | | |
| Quelles sont les étapes de la diffusion du modèle ? | Documents officiels | Internet | | |
| Existe-t-il une procédure de diffusion systématique du modèle de contrôle ? | Documents officiels | Internet | | |
| Sur quels éléments porte la diffusion du modèle ? Formation de nouveaux concepts ou simple information | Documents officiels | Internet | | |
| S'assure-t-on de l'appropriation des nouveaux concepts par les membres de l'organisation concernés ? Par quelles procédures ? | Observations sur le terrain | Information à l'interne | | |
| S'assure-t-on de l'appropriation des nouveaux concepts par les états membres ? | Observations sur le terrain | Information à l'interne | | |
| Quel est le comportement des acteurs face à ces nouveaux concepts ? | | | | |
| Quel est le comportement des acteurs face à ces nouveaux concepts ? | Observations sur le terrain | Information à l'interne | | |
| Les contrôlés sont-ils impliqués dans la mise en œuvre du nouveau modèle ? Si oui, par quel moyen ? | Observations sur le terrain | Information à l'interne | | |
| | Identification des freins | | | |
| Les actions mises en œuvre, si elles ont été planifiées, subis- sent-elles des retards ? | Observations sur le terrain | Information à l'interne | | |
| Pour quelles raisons? -les objectifs du nouveau modèle ont-ils été clairement définis auprès des membres de l'organisation concernée? -que remet en cause le modèle de contrôle? | Observation sur le terrain | Information à l'interne | | |

Annexe V: Demande formelle de divulgation d'information au PNUE



Email genevieveroylemieux@gmail.com

Date: 20 June 2017

Mr. Erik Solheim Executive Director United Nations Environment Programme United Nations Avenue, Gigiri PO Box 30552, 00100 Nairobi, Kenya

Subject: Request for the disclosure of information

Dear Mr. Solheim,

I hereby wish to inform you that I have been performing an advanced research (PhD) on UNEP as the leader of international environmental governance and request your formal consent to share my results.

I have chosen the field of Organizational Control as my main field of research. Organizational control studies are explaining interactions between external and internal members of an organization. This allows an understanding on how UNEP's internal and external governance is articulated.

In order to understand how UNEP's governance functions, I have been involved within two projects administered by UNEP during two years time in the form of a direct participant observation. I have been involved in the Application of the Ecosystem Approach in the Mediterranean located in Athens (April to November 2014) and the Strategic Approach for the Sound Management of Chemicals located in Geneva (November 2014 to December 2015). To study the interactions between external and internal members of the organization. During those two years, I have collected relevant data (using mostly publicly available documentation but also few internal documents as well as interviews) with which I have developed two longitudinal case studies. Their comparison allowed me to obtain relevant results in management sciences.

For scientific purposes and with your formal consent, I wish to share my results with the scientific community. With the increasing danger of environmental issues for humanity and for the planet, UNEP is playing a key role in catalyzing change and its managerial practices are of relevance for science in the absence of precedence.

I trust these results can be used by UNEP's staff in their expertise. This research is aiming to assist project leaders and facilitate their mandate and enable UNEP to achieve optimal results as indicated in its Medium-Term Strategy. It could serve as a supporting force to catalyze change and as a platform to harmonize relationships among external and internal members of the organization. Addendum, this research does not aim to change UNEP's current governance framework but rather to serve as a support to what is already implemented within the organization. What I am sharing are measurable neutral observations and potential movement of things that can be gagged and ultimately adapted.

I thank you in advance to enable me to share my results with the public to advance science.

Yours sincerely,

Ms. Geneviève Roy-Lemieux PhD candidate

University of Paris Nanterre 200 Avenue de la République 92000 Nanterre France

| | Communications électroniques avec le siège social du PNUE | | | | | | | | | |
|------------------|---|---|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Date | Acteurs impliqués | Message | | | | | | | | |
| | Émetteur : | Dear Madam, | | | | | | | | |
| | Geneviève Roy-Lemieux | Dear Sir, | | | | | | | | |
| | Destinataire : | In accordance with the UN rules in regard to the disclosure of | | | | | | | | |
| | Bureau du directeur exécutif du PNUE | information, please find enclosed to this communication a formal | | | | | | | | |
| | Personne (s) en copie : | request to the attention of UNEP's Executive Director, Mr. Erik | | | | | | | | |
| | Catherine Kuszla | Solheim to share the results of our doctoral research based on a | | | | | | | | |
| 20 juin 2017 | Catherine Ruszia | long-term direct participant observation within two projects | | | | | | | | |
| , | | administered by your Programme. | | | | | | | | |
| Heure: 17 h 13 | | | | | | | | | | |
| (Heure de l'Est) | | These results will be useful for the scientific community and | | | | | | | | |
| | | especially for the advance of science in the field of international | | | | | | | | |
| | | environmental governance. | | | | | | | | |
| | | Thank you in advance for your collaboration and prompt response. | | | | | | | | |
| | | With kind regards, | | | | | | | | |
| | | Geneviève Roy-Lemieux | | | | | | | | |
| 27 juin 2017 | Émetteur : | Dear Madam, | | | | | | | | |
| • | | Dear Sir, | | | | | | | | |

| Heure: 18 h 40 | Geneviève Roy-Lemieux | | | | | | |
|------------------------------------|---|--|--|--|--|--|--|
| (Heure de l'Est) | Destinataire : Bureau du directeur exécutif du PNUE | The present message serves as a follow-up concerning my request for information disclosure that was sent to this address a week ago. | | | | | |
| | Personne (s) en copie : | I would be grateful to receive a confirmation that my message was received. | | | | | |
| | Catherine Kuszla | Thank you in advance for your collaboration. | | | | | |
| | | Kind regards, | | | | | |
| | | Geneviève Roy-Lemieux | | | | | |
| | Émetteur : Bureau du directeur exécutif du | Dear Geneviève, | | | | | |
| | PNUE Destinataire: | Thank you for reaching out to us here at the UN Environment. | | | | | |
| 29 juin 2017 | Geneviève Roy-Lemieux Personne (s) en copie : | My colleague, Jaime Webbe, who leads our Environmental Education and Training Unit, is studying your request with a view of responding to you. | | | | | |
| Heure: 12 h 53 (Heure de l'Est) | Catherine Kuszla Jaime Webbe | Best wishes, | | | | | |
| | Pablo Fuentenebro | Geoffrey | | | | | |
| | Margaret Otuke | | | | | | |
| | Geoffrey Oloo | | | | | | |

| | Émetteur : | Dear Geoffrey, | | | | | |
|------------------------------------|---|---|--|--|--|--|--|
| | Geneviève Roy-Lemieux | I acknowledge receipt of your message, thank you. | | | | | |
| | Destinataire : | | | | | | |
| 29 juin 2017 | Bureau du directeur exécutif du PNUE | I look forward to hearing from Ms. Jaime Webbe. | | | | | |
| Heure: 12 h 53 (Heure de l'Est) | Personne (s) en copie : Catherine Kuszla | With kind regards, | | | | | |
| | Jaime Webbe | Geneviève Roy-Lemieux | | | | | |
| | Pablo Fuentenebro | | | | | | |
| | Margaret Otuke | | | | | | |
| | Geoffrey Oloo | | | | | | |
| 29 juin 2017 | Message automatique de Jaime Webbe | I am out of the office until 17 October 2017.I am on maternity leave and will only respond to emails occasionally. In my absence Monika MacDe- | | | | | |
| Heure: 12 h 53 | | vette (<u>monika.macdevette@unep.org</u>) is Officer in Charge of the Environ- mental Education and Training Unit. For urgent matters please contact | | | | | |
| Heure de l'Est | | Margaret Otuke (margaret.otuke@unep.org). | | | | | |

Annexe VI: Termes de référence



16/06/2015

Lu Ren D

TERMS OF REFERENCE (Individual Contractor Agreement)

Title:

Project Assistant

Duty station:

Switzerland Geneva GPSO, GVAC, Geneva

Section/Unit: Contract/Level:

LICA-SU / LICA-5 2015/LICA-SU/59963

Contract No:

1. General Background

(Brief description of the national, sector-specific or other relevant context in which the individual contractor will operate)

UNOPS mission is to serve people in need by expanding the ability of the United Nations, governments and other partners to manage projects, infrastructure and procurement in a sustainable and efficient manner.

Within these three core areas of expertise, UNOPS provides its partners with advisory, implementation and transactional services, with projects ranging from building schools and hospitals, to procuring goods and services and training local personnel. UNOPS works closely with governments and communities to ensure increased economic, social and environmental sustainability for the projects we support, with a focus on developing national

Working in some of the world's most challenging environments, our vision is to advance sustainable implementation practices in development, humanitarian and peacebuilding contexts, always satisfying or surpassing partner

expectations.

With over 7,000 personnel spread across 80 countries, UNOPS offers its partners the logistical, technical and management knowledge they need, wherever they need it. A flexible structure and global reach means we can quickly respond to our partners' needs, while offering the benefits of economies of scale.

The United Nations Environment Programme (UNEP) is the United Nations system's designated entity for addressing environmental issues at the global and regional level. Its mandate is to coordinate the development of environmental policy consensus by keeping the global environment under review and bringing emerging issues to the attention of governments and the international community for action. UNEP's Division of Technology, Industry and Economics (DTIE) works with international and nongovernmental organizations, national and local governments, business and industry to develop and implement policies, strategies and practices that are cleaner and safer, incorporate environmental costs, use natural resources efficiently, reduce pollution and risks for humans and the environment, and enable the implementation of conventions and international agreements. This post is located in the Chemicals Branch of the DTIE in Geneva. Under the overall supervision of the Coordinator of the Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM) Secretariat, the incumbent will be responsible for the following functions:

2. Functional Description

(Concise and detailed description of activities, tasks and responsibilities to be undertaken, including expected travel,

The incumbent will be responsible for administrative and project support functions in relation to the organization of the fourth session of the International Conference on Chemicals Management (ICCM4) to be held in September 2015 in Geneva, Switzerland.

Administrative functions:

Administrative functions:

Communicate with countries and selected participants to confirm their nominations.

Liaise with the travel agency to organize travel for funded meeting participants and resource persons on the most direct and economical route, and plan routes and itineraries.

Calculate airfare and other travel entitlements such as Daily Subsistence Allowances (DSA), terminals etc, for

consultants, meeting participants, and other resource persons;

Е S N N E X

Process document for travel authorization in line with travel entitlements for meeting participants ensuring travel arrangement follow most direct and economical route.

Follow-up with travel agency to ensure provision of quality service and most competitive prices, including issuance of tickets as per made reservations in same system;

Ensure timely issuance of travel tickets and settlement of payment.

Assist in providing visa support letters to meeting participants for processing of visas.

Review travel claims and supporting documentation for completeness, accuracy, validity and conformity with rules, and initiate related payment process.

Ensure that travellers are well-informed of any changes to their travel and payments. Assists the secretariat in the sending out confirmation letters to meeting participants. Drafting participants information and checking documents for accuracy and compliance.

Interaction with colleagues and clients to exchange information and seek co-operation.

Resolution of routine administrative and process problems, referring complex issues to supervisor with recommendations for course of action.

Support knowledge building and sharing through participation in the training contributing to knowledge networks and

communities of practice. Input and update of accurate data and information to facilitate monitoring and evaluation of project activities, and to institutionalize and disseminate knowledge.

Use of systems and tools to initiate work, share information with colleagues and clients.

Maintenance of accurate records (hardcopy and online) of transactions for easy reference and retrieval; document management, including file closures, archiving. Perform other related duties as required.

3. Monitoring and Progress Control

(Clear description of measurable outputs, milestones, key performance indicators and/or requirements which will enable performance monitoring.)

This document was created by George JAMES, and approved by George JAMES, Assistant HR and Admin for and on behalf of the United Nations Office for Project Services.

| Geneviève LEMIE | UX | |
|-----------------|----------|------------|
| 1 | 0 / | |
| Maril | Kay (Aa- | 16/06/2015 |
| Signature | | Date |

Annexe VII: Processus de planification du PNUE

Medium-term Strategy 2010–2013

- Vision
- Priorities
- · Objectives with indicators
- Expected accomplishments

Strategic frameworks 2010–2011 and 2012–2013

- · Subprogrammes (Medium-term Strategy priorities)
- Objectives (with indicators)
- Expected accomplishments with indicators
- Strategy
- External factors

Programmes of work 2010-2011 and 2012-2013

- · Subprogrammes (Medium-term Strategy priorities)
- · Objectives (with indicators)
- · Expected accomplishments with indicators
- Strategy
- · Outputs with indicators
- External factors
- Budget

Source : (PNUE, 2010)

Annexe VIII : Indicateurs de performance du PNUE

| Operatio | nal objectives | Indicators | | | | |
|---------------------|--|---|--|--|--|--|
| Coastal and marine | | Potential/ observed distributional range of | | | | |
| habitats | Not being lost | certain coastal and marine habitats | | | | |
| | | Distributional Pattern of these habitats | | | | |
| | | Condition of the habitat defining species and communities | | | | |
| Marine mammals | Species distribution is maintained | Distributional Range | | | | |
| | Population size of selected species is maintained | Population Abundance | | | | |
| | | Population Density | | | | |
| | Population condition of selected species is maintained | Population demographic characteristics | | | | |
| Birds | Species distribution is maintained | Distributional Range | | | | |
| | Population size of selected species is maintained | Population Abundance | | | | |
| | | Population density | | | | |
| | Population condition of selected species is maintained | Population demographic characteristics | | | | |
| Reptiles | Species distribution is maintained | Distributional Rangee | | | | |
| | Population size of selected species is maintained | Population abundance | | | | |
| | Population condition of selected species is maintained | Population demographic characteristics | | | | |
| | | Distributional pattern of certain coastal and marine habitats | | | | |
| Non-indigenous spe- | Invasive introductions are | Spatial distribution, origin and population | | | | |

| cies | minimized | status |
|---------------------|-------------------------------|---|
| | | |
| | | |
| | | Trends in the abundance of introduced spe- |
| | | cies, notably in risk areas |
| | Impact of particularly inva- | Ecosystem impacts of particularly invasive |
| | sive species is limited | species |
| | sive species is timited | species |
| | | Ratio between nonindigenous invasive spe- |
| | | cies and native species |
| Human introduction | Introduction is not con- | Concentration of key nutrients in the water |
| of nutrients | ductive to eutrophication | column |
| | | Nutrient ratios |
| | | Nutrient ratios |
| | Direct effects of over- | Chlorophyll-a concentration in the water |
| | enrichment are prevented | column |
| | | Water transparency |
| | Y 111 | 1 2 |
| | Indiirect effects of over- | Dissolved oxygen near the bottom |
| | enrichment are prevented | |
| Climate variability | Impacts to the marine and | |
| | coastal ecosystem are mini- | Large scale changes in circulation patterns |
| and change | mized | |
| | | Long term changes in sea level |
| | | Dong term enunges in seu ie ver |
| Permanent construc- | Alterations to the structures | Impact on the circulation |
| tions | are minimized | • |
| | | Location and extent of the habitats |
| Changes in freshwa- | | |
| ter flow | Impacts are minimized | Changes in key species distribution |
| ter now | | |
| Natural dynamic na- | Good condition and respect | Areal extent of coastal erosion and coastline |
| ture of coastlines | of costlines and coastal | instability |
| | areas | |
| | | Changes in sediment dynamics |
| | | Langth of coastline |
| | | Length of coastline |

A N N E X E S

| Contaminants | Concentration is kept within acceptable limits and does not increase | · | | | | |
|------------------|--|--|--|--|--|--|
| | Effects are minimized | Level of pollution effects of key contami- nants | | | | |
| | Levels do not exceed estab- lished standards | Actual levels of contaminants | | | | |
| | | Frequency that regulatory levels of contaminants are exceeded | | | | |
| Pollution events | Impacts are minimized | Occurrence, Origin extent of significant acute pollution events impact on biota affected by this pollution | | | | |
| Water quality | Does not undermine human health | Percentage of intestinal enterococci concentration measurements | | | | |
| Litter | Impacts to properties and coastal environment are minimized | Trends in the amount of litter washed ashore and/or deposited on coastlines | | | | |
| | | Trends in amounts of litter in the water | | | | |
| | Impacts on marine life are controlled to the maximum extent | Trends in the amount of litter ingested by or entangling marine organisms | | | | |

Source : adapté de PNUE (2013a)

Annexe IX : Échelle de salaire des professionnels et des catégories supérieures de l'ONU

Salary scale for the Professional and higher categories:

Annual gross salaries and net equivalents after aplication of staff assessment In US dollars - effective 1 January 2017

| Level | | 1 | | - | IV. | v | VI | VII | VIII | DK | × | XI | XII | XIII |
|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| USG | Gross | 192,236 | | | | | | | | | | | | |
| | Net | 142,376 | | | | | | | | | | | | |
| ASG | Gross | 174,373 | | | | | | | | | | | | |
| | Net | 130,586 | | | | | | | | | | | | |
| D-2 | Gross | 139,500 | 142,544 | 145,589 | 148,637 | 151,788 | 155,018 | 158,248 | 161,479 | 164,709 | 167,939 | - | - | - |
| | Net | 107,150 | 109,281 | 111,412 | 113,546 | 115,680 | 117,812 | 119,944 | 122,076 | 124,208 | 126,340 | - | - | - |
| D-1 | Gross | 124,807 | 127,483 | 130,160 | 132,837 | 135,506 | 138,183 | 140,857 | 143,529 | 146,207 | 148,880 | 151,648 | 154,483 | 157,320 |
| | Net | 96,865 | 98,738 | 100,612 | 102,486 | 104,354 | 106,228 | 108,100 | 109,970 | 111,845 | 113,716 | 115,588 | 117,459 | 119,331 |
| P-5 | Gross | 107,459 | 109,734 | 112,011 | 114,284 | 116,561 | 118,834 | 121,113 | 123,387 | 125,663 | 127,937 | 130,214 | 132,486 | 134,764 |
| | Net | 84,721 | 86,314 | 87,908 | 89,499 | 91,093 | 92,684 | 94,279 | 95,871 | 97,464 | 99,056 | 100,650 | 102,240 | 103,835 |
| P-4 | Gross | 88,351 | 90,374 | 92,396 | 94,418 | 96,441 | 98,462 | 100,529 | 102,724 | 104,919 | 107,114 | 109,314 | 111,504 | 113,701 |
| | Net | 70,647 | 72,184 | 73,721 | 75,258 | 76,795 | 78,331 | 79,870 | 81,407 | 82,943 | 84,480 | 86,020 | 87,553 | 89,091 |
| P-3 | Gross | 72,478 | 74,349 | 76,221 | 78,091 | 79,964 | 81,836 | 83,707 | 85,582 | 87,451 | 89,324 | 91,199 | 93,068 | 94,942 |
| | Net | 58,583 | 60,005 | 61,428 | 62,849 | 64,273 | 65,695 | 67,117 | 68,542 | 69,963 | 71,386 | 72,811 | 74,232 | 75,656 |
| P-2 | Gross | 55,955 | 57,629 | 59,303 | 60,976 | 62,651 | 64,328 | 66,003 | 67,674 | 69,350 | 71,022 | 72,696 | 74,374 | 76,045 |
| | Net | 46,026 | 47,298 | 48,570 | 49,842 | 51,115 | 52,389 | 53,662 | 54,932 | 56,206 | 57,477 | 58,749 | 60,024 | 61,294 |
| P-1 | Gross | 43,371 | 44,672 | 45,973 | 47,275 | 48,575 | 49,877 | 51,287 | 52,708 | 54,129 | 55,551 | 56,971 | 58,391 | 59,812 |
| 1 | Net | 35,998 | 37,078 | 38,158 | 39,238 | 40,317 | 41,398 | 42,478 | 43,558 | 44,638 | 45,719 | 46,798 | 47,877 | 48,957 |

Note: Shaded steps are granted biennially

Pay protection points for staff beyond the maximum salaries on the unified salary scale In US dollars - effective 1 January 2017

| Level | | PP1 | PP2 |
|-------|-------|---------|---------|
| P-4 | Gross | 115,899 | 118,096 |
| | Net | 90,629 | 92,167 |
| P-3 | Gross | 96,812 | 98,684 |
| | Net | 77,077 | 78,500 |
| P-2 | Gross | 77,721 | |
| | Net | 62,568 | N/A |
| P-1 | Gross | 61,233 | N/A |
| | Net | 50,037 | |

Staff assessment to be used in conjunction with gross base salaries Effective 1 January 2017

| Assessable in come | Assessment rat | |
|-----------------------------|----------------|--|
| (United States dollars) | (percentage) | |
| First 50,000 | 17 | |
| Next 50,000 | 24 | |
| Next 50,000 | 30 | |
| Remaining assessable amount | 34 | |

Source:(ICSC, 2017)

BIBLIOGRAPHIE

Références de l'ONU

- Assemblée générale de l'ONU. (1972). Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement (pp. 47).
- Assemblée générale de l'ONU. (1985). Draft standard rule of procedure for United Nations conferences : Report of the Secretary-General.
- Assemblée générale de l'ONU. (2000). *Nous, les peuples : Le rôle des Nations Unies au XXI*^e siècle : Rapport du Secrétaire général.
- Assemblée générale de l'ONU. (2004). 58/269. Renforcement de l'Organisation des Nations Unies: Un programme pour aller plus loin dans le changement.
- Assemblée générale de l'ONU. (2005a). 60/1. 2005 World Summit Outcome.
- Assemblée générale de l'ONU. (2005b). 60/1. 2005 World summit outcome.
- Assemblée générale de l'ONU. (2010). Towards an accountability system in the United Nations Secretariat : Report of the Secretary-General.
- Assemblée générale de l'ONU. (2012a). 67/213. Rapport du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur les travaux de sa douzième session extraordinaire et l'application des dispositions de la section IV.C du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « Le pilier "Environnement" dans le contexte du développement durable ».
- Assemblée générale de l'ONU. (2012b). The future we want.
- Assemblée générale de l'ONU. (2013). 67/251. Changement de nom du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- Assemblée générale de l'ONU. (2017a). États membres en retard dans le paiement de leurs contributions au sens de l'Article 19 de la Charte des Nations Unies. https://www.un.org/fr/ga/about/art19.shtml (18/01/2018).
- Assemblée générale de l'ONU. (2017b). *Plan-programme biennal et priorités pour la période 2018-2019*.
- Brundtland, G. H. (1987). Our common future, the world commission on environment and development: Oxford University Press.
- BSCI. (2010). Audit report: Internal governance in UNEP.
- Budget des Nations Unies. (2017). Contributions des États membres au budget ordinaire. http://www.un.org/fr/aboutun/budget/contributions.shtml (18/01/2018).
- CAR/ASP. (2017). The ecosystem approach (EcAp). http://www.rac-spa.org/fr/ecap (04/05/2017).
- CBD. (2010). Une nouvelle ère de vie en harmonie avec la nature est née au Sommet de Nagoya sur la biodiversité [Communiqué de presse].
- Centre d'actualités de l'ONU. (2016a). Antonio Guterres prête serment en tant que prochain Secrétaire général de l'ONU [Communiqué de presse].
- Centre d'actualités de l'ONU. (2016b). Le monde doit de toute urgence prendre des mesures pour réduire de 25 % les émissions prévues d'ici à 2030, indique le rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement. [Communiqué de presse].

- Centre d'actualités du PNUE. (2016). Soutenue par des célébrités, une campagne inédite de l'ONU vise à mobiliser des millions de personnes pour mettre fin au commerce illégal de la vie sauvage [Communiqué de presse].
- Conseil international des sciences sociales, Ettinger, D., & UNESCO. (2012). Rapport mondial sur les sciences sociales : Divisions dans les savoirs : UNESCO.
- Cox, R. W. (1990). Multilateralism and the United Nations System.
- GIEC. (2014). Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse : Résumé à l'intention des décideurs.
- Goodrick, D. (2014). Études de cas comparatives, Note méthodologique n°9.
- GRI. (2017). About GRI. https://www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx (18/01/2018).
- ICSC. (2017). Salary scale for the professional and higher categories. https://icsc.un.org/resources/sad/ss/sal201701.pdf (09/04/2018).
- Inomata, T. (2008). Management review of environmental governance within the United Nations system.
- Inomata, T. (2012). La planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies.
- Intergovernmental Forum on Chemical Safety. (2000). Bahía declaration on chemical safety.
- Javillier, J. C. (2002). Les normes internationales du travail : Une approche globale.
- Ki-Moon, B. (2014). The road to dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet.
- OCDE. (2007). Annexe 6. Théories du changement. Revue de l'OCDE sur le développement, 8(3). 95-103.
- OCDE. (2011a). Mondialisation, transport et environnement : OCDE.
- OCDE. (2011b). Multilateral Aid 2010: OCDE.
- ONU. (1992). *United Nations conference on environment and development.*
- ONU. (1997). Earth summit: Introduction. http://www.un.org/geninfo/bp/intro.html (22/06/2017)
- ONU. (2000a). Pour devenir une organisation du XXI^e siècle, le système de l'ONU doit évoluer et disposer d'un personnel ouvert au changement [Communiqué de presse].
- ONU. (2000b). United Nations Environment Programme: Report of the governing council: Sixth special session (29-31 May 2000).
- ONU. (2002a). Rapport du sommet mondial pour le développement durable.
- ONU. (2003). Universal values peace, freedom, social progress, equal rights, human dignity: Acutely needed, Secretary-General says at Tubingen University, Germany [Communiqué de presse].
- ONU. (2006). Organization of the secretariat of the United Nations Environment Programme.
- ONU. (2007). Plus de cohérence et de synergies pour « une seule ONU » permettrait aux pays de mieux s'en approprier les activités de développement [Communiqué de presse].
- ONU. (2008). Les Nations Unies Aujourd'hui: Nations Unies.

- ONU. (2010). Administrative instructions: Performance management and development system.
- ONU. (2011a). The Change Plan: Proposals by the changement management team to the Secretary-General.
- ONU. (2011b). Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 juillet 2011 65/309. Le bonheur : Vers une approche globale du développement.
- ONU. (2012a). Projet de cadre stratégique pour la période 2014-2015 : Examen du deuxième volet (plan-programme biennal) par les organes sectoriels, techniques et régionaux.
- ONU. (2012b). Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable.
- ONU. (2012c). Relations entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement : Rapport du Directeur exécutif.
- ONU. (2013a). Administrative instructions: Consultants and individual contractors.
- ONU. (2013b). Normes de conduite de la fonction publique internationale.
- ONU. (2013c). Regional Director (D1), United Nations Environment Programme.
- ONU. (2014). Staff rules and staff regulations of the United Nations.
- ONU. (2015a). 70/1. Transformer notre monde : Le Programme de développement durable à l'horizon 2030.
- ONU. (2015b). Organization of the Secretariat of the United Nations.
- ONU. (2015c). Transforming our world: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015: The 2030 Agenda for sustainable development.
- ONU. (2015d). A young professional's guide to United Nations jobs and internships.
- ONU. (2016a). Cinquième Commission : Inquiétudes et frustrations face aux retards et aux dépassements budgétaires d'Umoja, le progiciel de gestion intégré de l'ONU [Communiqué de presse].
- ONU. (2016b). Examen triennal de l'application des recommandations découlant de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- ONU. (2016c). Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation.
- ONU. (2016d). Relations entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement : Rapport du Directeur exécutif.
- ONU. (2017a). À propos de l'ONU Environnement https://www.unenvironment.org/fr/propos-de-lonu-environnement (21/01/2018).
- ONU. (2017b). Associate programme management officer: United Nations Environment Programme. https://careers.un.org/lbw/jobdetail.aspx?id=59320 (21/01/2018).
- ONU. (2017c). Background information on preventing genocide. http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgpreventgenocide.shtml (21/08/2018).
- ONU. (2017d). Chapitre IX: Coopération économique et sociale internationale. http://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-ix/index.html (01/05/2017).

- ONU. (2017e). Chapitre XV: Le Secrétariat. http://www.un.org/fr/sections/uncharter/chapter-xv/index.html (01/05/2017).
- ONU. (2017f). Comité du programme et de la coordination. http://www.un.org/fr/aboutun/budget/cpc.shtml (21/01/2018).
- ONU. (2017g). Conseils et orientation déontologiques : Conflits d'intérêts. http://www.un.org/fr/ethics/conflictofinterest.shtml (09/04/2018).
- ONU. (2017h). Cycle budgétaire http://research.un.org/fr/docs/budget/documents (03/03/2018).
- ONU. (2017i). Documents de l'ONU : Budget ordinaire. http://research.un.org/fr/docs/budget/faq (18/01/2018).
- ONU. (2017j). Documents de l'ONU : Environnement. <u>http://research.un.org/fr/docs/environment/conferences</u> (03/05/2017).
- ONU. (2017k). États membres. http://www.un.org/fr/member-states/ (30/04/2017).
- ONU. (2017l). Finance and budget assistant: G5: United Nations Environment Programme https://careers.un.org/lbw/jobdetail.aspx?id=72008 (21/01/2018).
- ONU. (2017m). Fonds, programmes, institutions. http://www.un.org/fr/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html (01/05/2017).
- ONU. (2017n). Job opening: Director, corporate services: D2: United Nations Environment Programme. https://careers.un.org/lbw/jobdetail.aspx?id=80488 (01/01/2018).
- ONU. (2017o). Major groups representatives http://web.PNUE.org/about/majorgroups/modalities/major-groups-representatives (21/01/2018).
- ONU. (2017p). Mission du corps commun. https://www.unjiu.org/fr/about-us/Pages/default.aspx (01/02/2017).
- ONU. (2017q). Nations Unies: Compétences pour l'avenir: Nations Unies.
- ONU. (2017r). OIOS. https://oios.un.org/ (21/01/2018).
- ONU. (2017s). Où agissons-nous ? https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=VD (17/01/2018).
- ONU. (2017t). Préambule : Nous, peuples des Nations Unies. http://www.un.org/fr/sections/un-charter/preamble/index.html (17/01/2018).
- ONU. (2017u). Programme des Nations Unies pour l'environnement. https://www.un.org/ruleoflaw/fr/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/ (01/06/2017).
- ONU. (2017v). Programme management assistant: G6: United Nations Environment Programme https://careers.un.org/lbw/jobdetail.aspx?id=76580 (21/01/2018).
- ONU. (2017w). Programme management officer: P3: United Nations Environment Programme https://careers.un.org/lbw/jobdetail.aspx?id=84809 (21/01/2018).
- ONU. (2017x). Question courants. https://www.unumoja.net/display/publicfrench/Question+Courants (21/01/2018).
- ONU. (2017y). Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation. https://www.un.org/sg/fr/speeches/reports/71/report.shtml (18/01/2018).

- ONU. (2017z). Rémunération et prestations. https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=sal&lang=fr-FR (18/01/2018).
- ONU. (2017aa). Se préparer à un entretien axé sur les compétences. https://hr.un.org/fr/page/se-pr%C3%A9parer-un-entretien-ax%C3%A9-sur-les-comp%C3%A9tences (18/01/2018).
- ONU. (2017ab). Senior programme management officer: P5: United Nations Environment Programme. https://careers.un.org/lbw/jobdetail.aspx?id=85532 (21/01/2018).
- ONU. (2017ac). Travailler ensemble : Mettre l'éthique en pratique.
- ONU. (2017ad). Tribunal administratif des Nations Unies. http://untreaty.un.org/UNAT/main_page_French.htm (09/04/2018).
- ONU. (2017ae). United Nations Environment Assembly of UNEP. https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=243&men (21/01/2018).
- ONU. (2017af). The United Nations system.
- Ortiz Fontaine, E., Gorita, I., & Vislykh, V. (2004). Managing performance and contracts.
- PNUD. (2009). Principles of remuneration.
- PNUE-CBD. (2004). Approche par écosystème (lignes directrices de la CBD).
- PNUE. (1997a). Proceedings of the governing council at its nineteenth session. Communication présentée à la conférence : Governing Council Nineteenth Session : Nairobi.
- PNUE. (1997b). Rapport du Conseil d'administration sur les travaux de sa dix-neuvième session.
- PNUE. (2006). Le PNUE en 2006.
- PNUE. (2007). Global environment outlook: Environment for development, GEO 4: PNUE.
- PNUE. (2009). Organization profile.
- PNUE. (2010). *United Nations Environment Programme : Medium-term strategy 2010-2013 : Environment and development :* PNUE.
- PNUE. (2011). Gouvernance de l'environnement.
- PNUE. (2012a). EcAp-MED project document: Implementation of the ecosystem approach (EcAp) in the Mediterranean by the contracting parties in the context of the Barcelona Convention for the protection of the marine environment and the coastal region of the Mediterranean and its protocols.
- PNUE. (2012b). Gouvernance internationale de l'environnement : « L'avenir que nous voulons ».
- PNUE. (2012c). Programme of work 2014-2015.
- PNUE. (2012d). Report of the United Nations Environment Programme (UNEP).
- PNUE. (2013a). Decision IG.21/3 on the ecosystems approach including adopting definitions of good environmental status (GES) and targets.
- PNUE. (2013b). Guidance on the global monitoring plan for persistent organic pollutants.

- PNUE. (2014a). Dutch ocean crusader awarded top global environmental prize for inspiration and action. http://staging.PNUE.org/champions/news/champions-of-the-earth-2014-boyan-slat-announced.asp#sthash.h1iAmTOn.dpbs (18/01/2018).
- PNUE. (2014b). PNUE funding strategy universal membership: Global responsibility.
- PNUE. (2015a). Medium term strategy 2014-2017.
- PNUE. (2015b). Rapport annuel 2015.
- PNUE. (2015c). United Nations Environment Programme: Annual report 2014.
- PNUE. (2016a). Medium term strategy 2018-2021.
- PNUE. (2016b). Planetary health: Integrating environmental sustainability and health in the anthropocene era. http://www.PNUE.org/unea/side-events/planetary-health-integrating-environmental-sustainability-and-health-anthropocene-era (02/05/2017).
- PNUE. (2016c). Use of theory of change in project evaluations.
- PNUE. (2017a). About UNEA. http://www.PNUE.org/unea/about-unea (01/05/2017).
- PNUE. (2017b). Aperçu. http://web.PNUE.org/about/fr/qui-nous-sommes/aper%C3%A7u (15/01/2018).
- PNUE. (2017c). Funding for UN Environment. http://www.PNUE.org/about/funding/our-funding/overview/secure (05/01/2017).
- PNUE (2017d). [International environmental diplomacy and negociations].
- PNUE. (2017e). Regional presence office http://web.PNUE.org/about/how-we-operate/regional-presence-office (21/01/2018).
- PNUE. (2017f). UN Environment : Annual report 2016 : Engaging people to protect the planet.
- PNUE. (2017g). UN environment e learning portal. http://PNUE.unssc.org/course/index.php?categoryid=2 (08/06/2017).
- PNUE. (2017h). United Nations Environment Programme (UNEP). http://wedocs.PNUE.org/bitstream/handle/20.500.11822/14064/UNEnvironment%20organigramme_January%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y (21/01/2018).
- PNUE/PAM. (2009). Audit report: Financial performance of the United Nations Environment Programme Mediterranean Action Plan (MAP).
- PNUE/PAM. (2010). Final draft template of country agreement concerning regional activity centres.
- PNUE/PAM. (2012). Note on the ecosystem approach process in 2012-2013 biennum.
- PNUE/PAM. (2013a). Functional review of the United Nations Environment Programme/Mediterranean Action Plan (UNEP/MAP) system.
- PNUE/PAM. (2013b). Note on integrated list of Mediterranean good environmental status and related targets.
- PNUE/PAM. (2014a). Draft monitoring and assessment methodological guidance.
- PNUE/PAM. (2014b). Rapport du groupe de correspondance sur la surveillance, pollution et déchets.

- PNUE/PAM. (2015a). Agenda item 8: Implementation of the Ecosystem Approach to the management of human activities that may affect the Mediterranean marine and coastal environment in the framework of the Mediterranean Action Plan (MAP)/Barcelona Convention (EcAp) 8.2.: Draft Integrated Monitoring and Assessment Programme.
- PNUE/PAM. (2015b). Point 3 de l'ordre du jour : Stratégie à moyen terme du PNUE/PAM pour 2016-2021 : Projet de cadre stratégique.
- PNUE/PAM. (2015c). Point à l'ordre 5.7 : Projet de décision sur la surveillance intégrée et le programme d'évaluation (SIPE) de la mer Méditerranée et de son littoral et critères d'évaluation associés.
- PNUE/PAM. (2015d). Project document: Mediterranean implementation of the ecosystem approach in coherence with the EU MSFD.
- PNUE/PAM. (2016). Programme de surveillance et d'évaluation intégrées de la mer et des côtes méditerranéennes et critères d'évaluation connexes *Décision IG*. 22/7.
- PNUE/PAM. (2017a). Application de l'approche écosystémique en Méditerranée. http://www.PNUE.org/unepmap/fr/qui-sommes-nous/approche- %C3% A9cosyst%C3% A8mique (21/05/2017).
- PNUE/PAM. (2017b). Implementation of the ecosystem approach in the Mediterranean For a healthy Mediterranean with marine biological ecosystems that are productive and biologically diverse for the benefits of present and future generations.
- PNUE/PAM. (2017c). La convention de Barcelone et ses protocoles.
- PNUE/PAM. (2017d). Le PAM. http://www.PNUE.org/unepmap/fr/qui-sommes-nous/le-pam (01/02/2017).
- PNUE/PAM. (2017e). Programme des Nations Unies pour l'environnement/Plan d'Action pour la Méditerranée Secrétariat de la Convention de Barcelone et ses Protocoles http://www.PNUE.org/unepmap/fr/qui-sommes-nous/approche-%C3%A9cosyst%C3%A8mique (21/01/2018).
- Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York. (2017). Le financement de l'ONU. https://onu.delegfrance.org/Le-financement-de-l-ONU-8604 (18/01/2018).
- Rockström, J. (2017). Des seuils communs. http://new.PNUE.org/ourplanet/2011/sept/fr/article5.asp (02/05/2017).
- SAICM. (2007). Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques Documents de SAICM et résolutions de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques.
- SAICM. (2013). Costs of inaction on the sound management of chemicals.
- SAICM. (2015a). Overall orientation and guidance for achieving the 2020 goal of sound management of chemicals
- SAICM. (2015b). Quick Start Programme impact evaluation.
- SAICM. (2017a). Bureau of the Conference and the working group. http://www.saicm.org/About/Bureau/tabid/5458/language/en-US/Default.aspx (04/05/2017).

- SAICM. (2017b). Regional activities. http://www.saicm.org/Implementation/Regionalactivities/tabid/6050/Default.aspx (21/08/2018).
- Secrétariat des Nations Unies. (2013). ST/IC/2013/36 Principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies concernant l'application des normes comptables internationales du secteur public.
- Sun, L., Kurukulasuriya, L., & PNUE. (1995). *UNEP's new way forward : Environmental law and sustainable development :* PNUE/Earthprint.
- Terzi, C. (2012). Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies.
- UMOJA. (2017). What drives Umoja? https://www.unumoja.net/pages/viewpage.action?pageId=51544265 (21/01/2016).
- UNESCO. (1998). Mondialisation et développement durable : Quelles instances de régulation ? 12 fiches pour comprendre, anticiper, débattre : Solagral UNESCO.
- UNESCO. (2017a). Déclaration de principes éthiques en rapport avec le changement climatique. http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/comest/ethical-principles/questions-and-answers/ (02/05/2017).
- UNESCO. (2017b). Mondialisation/globalisation. http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/globalisation/ (4 mai 2017).
- UNITAR (2007). Développer une évaluation des capacités pour la gestion rationnelle des produits chimiques et la mise en œuvre nationale de SAICM.
- United Nations Brussels. (2017). What is UN Environment? http://www.unbrussels.org/united-nations-environment-programme-PNUE/ (01/02/2017).
- United Nations University. (2007). Accountability and the United Nations system.
- UNOPS. (2017). Project assistant https://jobs.unops.org/pages/ViewVacancy/VADetails.aspx?id=7632#2 (21/01/2018).
- Vislykh, V., Wynes, D., & Yussuf, M. (2003). Révision du processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies.
- Yussuf, M., Larrabure, J. L., & Terzi, C. (2007). Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies: Incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources.
- Zahran, M. (2011). Accountability framework in the United Nations system.

Autres références

Articles de journaux

- Abou El Jaouad, K. (2016). Management environnemental : Une nouvelle facette du new management. Revue Valaque d'Études Économiques, 7(3). 7-18.
- Acharya, A. (2016). The future of global governance: Fragmentation may be inevitable and creative. *Global Governance*, 22(4). 453-460.
- Ahrne, G., Brunsson, N., & Kerwer, D. (2016). The paradox of organizing states: A metaorganization perspective on international organizations. *Journal of International Organizations Studies*, 7(1). 5-24.
- Aït Abdelmalek, A. (2004). Edgar Morin, sociologue et théoricien de la complexité. *Sociétés*, 86(4). 99-117.
- Alex, B. (2013). Négociations climatiques internationales : L'impasse ou le sursaut. [International Climate Negotiations: Impasse or Awakening?]. *Revue internationale et stratégique*, 90(2). 16-27.
- Ambrosetti, D., & de Neuilly, Y. B. (2009). Les organisations internationales au cœur des crises. *Cultures & Conflits*, (3). 7-14.
- Andresen, S. (2007a). The effectiveness of UN Environmental institutions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7(4). 317-336.
- Andresen, S. (2007b). Key actors in UN Environmental governance: Influence, reform and leadership. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7(4). 457-468.
- Andrews, R. (2009). Organizational task environments and performance: An empirical analysis. *International Public Management Journal*, 12(1). 1-23.
- Andrus, D. C. (2005). The wiki and the blog: Toward a complex adaptive intelligence community. 1-26.
- Angeon, V., Caron, A., Birard, C., Cayre, P., Chambon, P., Larade, A., . . . Planchat, C. (2013). Les apports de la gouvernance adaptative pour analyser les enjeux d'une mise en œuvre effective de la trame verte et bleue. L'exemple du PNR des volcans d'Auvergne. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, 4(1). 1-20.
- Antheaume, N. (2013). Le contrôle de gestion environnemental. État des lieux, état de l'art. *Comptabilité-Contrôle-Audit, 19*(3). 9-34.
- Arena, L., & Solle, G. (2008). Apprentissage organisationnel et contrôle de gestion : Une lecture possible de l'ABC/ABM ? *Comptabilité-Contrôle-Audit, 14*(3). 67-85.
- Asif, M., Searcy, C., Zutshi, A., & Fisscher, O. A. (2013). An integrated management systems approach to corporate social responsibility. *Journal of Cleaner production*, 56(1). 7-17.
- Avenier, M.-J. (1999). La complexité appelle une stratégie chemin faisant. Gestion. 13-34.
- Balint, T., Schernbeck, S., & Schneider, S. (2009). Performance accountability in the UN Secretariat: The conflictual way toward more flexibility. *Public Administration & Development*, 29(5). 352-361.

- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, *53*(4). 699-732.
- Bauer, S. (2006). Does bureaucracy really matter? The authority of intergovernmental treaty secretariats in global environmental politics. *Global Environmental Politics*, 6(1). 23-49.
- Baumann, F. (2016). United Nations management : An oxymoron ? *Global Governance*, 22(4). 461-472.
- Bérard, C. (2014). Les démarches décisionnelles incrémentales dans les systèmes complexes : Le cas des politiques publiques dans le système de la propriété intellectuelle. *Management international*, 18(2). 140-154.
- Berkowitz, H., & Dumez, H. (2015). La dynamique des dispositifs d'action collective entre firmes : Le cas des méta-organisations dans le secteur pétrolier. *L'Année sociologique*, 65(2). 333-356.
- Berkowitz, H., & Dumez, H. (2016). The concept of meta-organization: Issues for management studies. *European Management Review*, 13(2). 149-156.
- Besson, P., & Bouquin, H. (1991). Identité et légitimité de la fonction contrôle de gestion. *Revue française de gestion*, 82. 60-71.
- Bettati, M. (2004). L'usage de la force par l'ONU. [The Use of Force by the United Nations]. *Pouvoirs*, 109(2). 111-123.
- Betts, A. (2013). Regime complexity and international organizations: UNHCR as a challenged institution. *Global Governance*, 19(1). 69-81.
- Bialès, C. (2013). L'intermédiation financière. Cahiers d'économie et gestion. 1-51.
- Biermann, F. (2002). Strengthening green global governance in a disparate world society: Would a world environment organisation benefit the south? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2(4). 297-315.
- Boas, I., Biermann, F., & Kanie, N. (2016). Cross-sectoral strategies in global sustainability governance: Towards a nexus approach. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 16*(3). 449-464.
- Boisvert, H. (1989). Le renouvellement de la comptabilité de gestion *Gestion, Revue* internationale de gestion, 14(1). 23-30.
- Borja, A., Josefson, A. B., Miles, A., Muxika, I., Olsgard, F., Phillips, G., . . . Rygg, B. (2007). An approach to the intercalibration of benthic ecological status assessment in the North Atlantic Ecoregion, according to the European Water Framework Directive. *Marine pollution bulletin*, 55(1). 42-52.
- Bossali, F., Ndziessi, G., Paraiso, M., Marius, O., Napo, K., Houinato, D., . . . Ngaporo, A. (2015). Le protocole de recherche : Étape indispensable du processus de recherche garantissant la validité des résultats. *Hegel*, 5(1). 23-28.
- Bousta, R. (2007). Contribution à une définition de l'Ombudsman. [Steps toward Defining the Ombudsman]. *Revue française d'administration publique*, 123(3). 387-397.
- Boy, D. (2009). La place de la question environnementale dans le débat public. [Importance of Environmental Issues in the Public Debate]. *Regards croisés sur l'économie*, 6(2). 48-55.
- Brahimi, L. (2005). L'ONU entre nécessité et minimalisme. Politique étrangère, (2). 297-311.

- Brondizio, E. S., Ostrom, E., & Young, O. R. (2013). Connectivité et gouvernance des systèmes socio-écologiques multiniveaux : Le rôle du capital social. *Management & Avenir*, 65(7). 108-140.
- Brown, A. D. (1997). Narcissism, identity, and legitimacy. *Academy of Management Review*, 22(3). 643-686.
- Burgelman, R. A. (1983). A process model of internal corporate venturing in the diversified major firm. *Administrative Science Quarterly*, 28(2). 223-244.
- Cappelletti, L. (2006). Vers une institutionnalisation de la fonction contrôle interne ? *Comptabilité Contrôle Audit, 12*(1). 27-43.
- Chanut, V., Guibert, N., Rojot, J., & Dubois, P.-L. (2011). Les limites de la rationalité limitée ? Un essai de réflexion en sciences de gestion. *Management & Avenir*, 48(8). 97-117.
- Charles, S. (2005). De la postmodernité à l'hypermodernité. Argument, 8(1). 1-13.
- Chevalier-Kuszla, C. (1998). La théorie de la structuration : Vers une typologie des rôles du contrôle organisationnel. *Revue de gestion des ressources humaines*, (26-27). 81-96.
- Chiapello, E. (1996). Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : Un essai d'organisation de la littérature. *Comptabilité Contrôle Audit, 2*(2). 51-74.
- Choffel, D., & Aldrin, J. (2015). Réflexions autour de la notion « d'accountability » à travers l'application d'une grille d'analyse sur deux études de terrain en management public. *Gestion et management public*, 4/1(3). 45-58.
- Chomsky, N. (2002). The crimes of 'Intcom'. Foreign Policy, (132). 34-35.
- Close, P. (1976). L'incertitude structurelle des crises internationales : Une étude analytique. *Études internationales*, 7(3). 323-342.
- Coicaud, J. M. (2001). Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale: Contraintes, pathologies et perspectives. *Revue internationale des sciences sociales*, 170(4). 573-587.
- Coutelle, P. (2005). Introduction aux méthodes qualitatives en sciences de gestion. *Cours du CEFAG. Séminaires d'études qualitatives*.
- Couturier, Y. (2013). Critique de la réflexivité (mais est-ce donc possible ?). *Phronesis*, 2(1). 8-14.
- Craig, D., & Jeffery, M. I. (2009). Integrating sustainable development into global institutions: Reforming the United Nations. *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 7(4). 3-14.
- Crutzen, N., Zvezdov, D., & Schaltegger, S. (2017). Sustainability and management control. Exploring and theorizing control patterns in large european firms. *Journal of Cleaner production*, 143. 1291-1301.
- Cutter, G. A. (2013). Intercalibration in chemical oceanography: Getting the right number. Limnology and Oceanography: Methods, 11(7). 418-424.
- Dambrin, C., & Löning, H. (2008). Systèmes de contrôle interactifs et théories de l'apprentissage : Une relecture des travaux de R. Simons à l'aune des théories piagétiennes. *Comptabilité Contrôle Audit, 14*(3). 113-140.
- De Rond, M., & Thiétart, R.-A. (2007). Responsabilité stratégique des dirigeants : Entre hasard, choix et inévitabilité. *Revue française de gestion*, 172(3). 63-77.

- de Senarclens, P. (2001). Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation. Revue internationale des sciences sociales UNESCO, 170(4). 559-572.
- Devin, G., & Placidi-Frot, D. (2011). Les évolutions de l'ONU : Concurrences et intégration. *Critique internationale*, 53(4). 21-41.
- Dorion, L. (2017). Construire une organisation alternative. *Revue française de gestion*, 3(264). 143-160.
- Dutt, S. (2012). The UN and global governance: Do ideas alone help? *India Quarterly*, 68(2), 187-194.
- Ebondo Wa Mandzila, E., & Zéghal, D. (2009). Management des risques de l'entreprise : Ne prenez pas le risque de ne pas le faire ! *La Revue des Sciences de Gestion*, 237-238(3). 5-14.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4). 532-550.
- Fassbender, B. (1998). The United Nations Charter as constitution of the international community. *Colum. J. Transnat'l L.*, 36(3). 529-619.
- Filgueiras, F. (2016). Transparency and accountability: Principles and rules for the construction of publicity. *Journal of Public Affairs*, 16(2). 192-202.
- Fischer, G. (1955). Nations Unies et organisations internationales générales. *Annuaire* français de droit international, 1(1). 329-329.
- Fleischhauer, C.-A. (2004). Le Secrétaire général des Nations Unies : Sa position et son rôle. *Pouvoirs*, 109(2). 75-87.
- Fox, O., & Stoett, P. (2016). Citizen participation in the UN sustainable development goals consultation process: Toward global democratic governance? *Global Governance*, 22(4). 555-573.
- Frantzi, S. (2008). What determines the institutional performance of environmental regimes? A case study of the Mediterranean Action Plan. *Marine Policy*, 32(4). 618-629.
- Fresia, M. (2009). Une élite transnationale : La fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés. *Revue européenne des migrations internationales*, 25(3). 167-190.
- Fröhlich, M. (2007). The ironies of UN secretariat reform. *Global Governance*, 13(2). 151-159.
- Frova, F. (2015). From global governance to global government: Fixing the United Nations. *Public administration review*, 75(1). 174-178.
- Goguelin, P. L. G. (2005). Le concept de négociation. *Négociations*, 3(1). 149-170.
- Graham, E. R. (2014). International organizations as collective agents: Fragmentation and the limits of principal control at the World Health Organization. *European Journal of International Relations*, 20(2). 366-390.
- Graham, E. R. (2017). The institutional design of funding rules at international organizations: Explaining the transformation in financing the United Nations. *European Journal of International Relations*, 23(2). 365-390.

- Grigorescu, A. (2005). Mapping the UN League of nations analogy: Are there still lessons to be learned from the League? *Global Governance*, 11(1). 25-42.
- Gulati, R., Puranam, P., & Tushman, M. (2012). Meta-organization design: Rethinking design in interorganizational and community contexts. *Strategic Management Journal*, 33(6). 571-586.
- Gupta, A., Pistorius, T., & Vijge, M. J. (2016). Managing fragmentation in global environmental governance: The REDD+ Partnership as bridge organization. *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics, 16*(3). 355-374.
- Habegger, B. (2010). Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations. *Cooperation and Conflict*, 45(2). 186-204.
- Harden, C. P., Chin, A., English, M. R., Fu, R., Galvin, K. A., Gerlak, A. K., . . . Wohl, E. E. (2014). Understanding human-landscape interactions in the « anthropocene ». *Environmental management*, 53. 4-13.
- Heitz, J.-M. (2013). La décision: Ses fondements et ses manifestations. *Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, 5(1). 106-117.
- Himmelstein, J., Ares, A., & van Houweling, E. (2016). Sustainable intensification: A multifaceted, systemic approach to international development. *Journal of the Science of Food and Agriculture*, 96(15). 4833-4839.
- Hofferberth, M. (2015). Mapping the meanings of global governance: A conceptual reconstruction of a floating signifier. *Millennium Journal of International Studies*, 43(2), 598-617.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1). 1-23.
- Holling, C. S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4(5). 390-405.
- Holling, C. S., & Meffe, G. K. (1996). Command and control and the pathology of natural resource management. *Conservation Biology*, 10(2). 328-337.
- Houillon, J.-P. (2008). Dominique Bériot, manager par l'approche systémique. S'approprier de nouveaux savoir-faire pour agir dans la complexité. *Recherches et Prévisions*, (92). 133-134.
- Hristov, L. (2015). John Dawson and Masao Mukoyama. Global strategies in retailing: Asian and European experiences. *Journal of Marketing Channels*, 22(3). 239-241.
- Iñigo, E. A., & Albareda, L. (2016). Understanding sustainable innovation as a complex adaptive system: A systemic approach to the firm. *Journal of Cleaner production*, 126. 1-20.
- Iribarren, D., Martín-Gamboa, M., O'Mahony, T., & Dufour, J. (2016). Screening of socio-economic indicators for sustainability assessment: A combined life cycle assessment and data envelopment analysis approach. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 21(2). 202-214.
- Ivanova, M. (2007a). Designing the United Nations Environment Programme: A story of compromise and confrontation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7(4). 337-361.

- Ivanova, M. (2007b). Moving forward by looking back: Learning from UNEP's history. *Global environmental governance: Perspectives on the current debate.* 26-47.
- Ivanova, M. (2010). UNEP in global environmental governance: Design, leadership, location. *Global Environmental Politics*, 10(1). 30-59.
- Ivanova, M. (2012a). Institutional design and UNEP reform: Historical insights on form, function and financing. *International Affairs*, 88(3). 565-584.
- Ivanova, M. (2013). The contested legacy of Rio+ 20. *Global Environmental Politics*, 13(4). 1-11.
- Ivanova, M. (2016). An unfinished foundation: The United Nations and global environmental governance by Ken Conca (review). *Global Environmental Politics*, 16(3). 157-159.
- Ivanova, M., Gordon, D., & Roy, J. (2007). Towards institutional symbiosis: Business and the United Nations in environmental governance. *Review of European, Comparative & International Environmental Law, 16*(2). 123-134.
- Ivanova, M., & Roy, J. (2007). The architecture of global environmental governance: Pros and cons of multiplicity. *Global environmental governance: Perspectives on the current debate*. 48-66.
- Janicot, L. (2007). Les systèmes d'indicateurs de performance environnementale (IPE), entre communication et contrôle. *Comptabilité Contrôle Audit, 13*(1). 47-67.
- Jenks, B. (2012). The United Nations and global public goods: Historical contributions and future challenges. *International Development Policy*, *3*(3). 31-47.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4). 305-360.
- Jentleson, B. W. (2017). Global governance, the United Nations, and the challenge of Trumping Trump. *Global Governance*, 23(2). 143-149.
- Joaquin, M. E., & Greitens, T. J. (2011). The accountability-performance link: An attempt at distilling some mechanisms in a management reform initiative. *Public Performance & Management Review*, 34(3). 323-349.
- Joffre, C., & Loilier, T. (2015). Dynamique d'une organisation et processus de régulation : Vers le concept de régulation mixte Le cas d'une association d'action sociale. *Finance Contrôle Stratégie*, (18-3).
- Journé, B., Grimand, A., & Garreau, L. (2012). Face à la complexité. Illusions, audaces, humilités. *Revue française de gestion*, 223(4). 15-25.
- Karns, M. P. (2017). A pivotal moment in global governance? Looking back to look forward. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, 23(3). 329-347.
- Kechidi, M. (2005). La théorie de la structuration : Une analyse des formes et des dynamiques organisationnelles. *Relations industrielles*, 60(2). 348-368.
- Kirk, E. A. (2015). The ecosystem approach and the search for an objective and content for the concept of holistic ocean governance. *Ocean Development & International Law*, 46(1). 33-49.
- Klee, J. (1979). Personnel practices of the United Nations. *Public Personnel Management*, 8(1). 47.

- Kramarz, T., & Park, S. (2016). Accountability in global environmental governance: A meaningful tool for action? *Global Environmental Politics*, 16(2). 1-21.
- Kramer, M. R., & Porter, M. E. (2011). The big idea: Creating shared value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*, 89(1/2). 62-77.
- Krueger, J., & Selin, H. (2002). Governance for sound chemicals management: The need for a more comprehensive global strategy. *Global Governance*, 8(3). 323-342.
- Kunnas, J. (2017). Storytelling: From the early anthropocene to the good or the bad anthropocene. *The Anthropocene Review*, 4(2). 136-150.
- Larrère, C. (2010). Les éthiques environnementales. [Trends in Environmental Ethics]. *Natures Sciences Sociétés, 18*(4). 405-413.
- Lavallée, S. (2010). Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : Essai sur la responsabilité de protéger le climat. Études internationales, 41(1). 51-78.
- Lawrence, E., & Kacmar, M. (2017). Exploring the impact of job insecurity on employees' unethical behavior. *Business Ethics Quarterly*, 27(1). 39-70.
- Le Prestre, P. (2008). La gouvernance internationale de l'environnement : Une réforme élusive. Études internationales, 39(2). 255-275.
- Legault-Mercier, S., & St-Pierre, M. (2010). De l'usage des indicateurs qualitatifs en évaluation et en suivi de gestion dans l'administration publique. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 25(1). 69.
- Lévi-Strauss, C. (1983). Histoire et ethnologie. Annales. 1217-1231.
- Lewin, K. (1951). Field theory in social science. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.
- Li, W., & Mauerhofer, V. (2016). Behavioral patterns of environmental performance evaluation programs. *Journal of environmental management*, 182, 429-435.
- Liu, J., Dietz, T., Carpenter, S. R., Alberti, M., Folke, C., Moran, E., . . . Taylor, W. W. (2007). Complexity of coupled human and natural systems. *Science*, *317*(5844). 1513-1516.
- Livolsi, L., & Camman-Lédi, C. (2005). Une approche structurationniste de l'évolution de la fonction logistique. *Logistique & Management*, *13*(2). 69-81.
- Lorino, P., & Tarondeau, J.-C. (2006). De la stratégie aux processus stratégiques. *Revue française de gestion*, 160(1). 307-328.
- Maestre, C. J. (1978). Processus essai-erreur et pratique de la responsabilité politique. *Économie rurale*, *127*(1). 15-19.
- Malinovskyte, M., Mothe, C., & Rüling, C.-C. (2016). Aspirations identitaires, complexité institutionnelle et légitimité: Vers l'intermédiation pour l'innovation. *Revue française de gestion*, 255(2). 169-183.
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package Opportunities, challenges and research directions. *Management accounting research*, 19(4). 287-300.

- March, J. G. (1976, 2005). Technologie de la déraison et éloge de la lenteur. *Cabin P. et Choc B.(s/d), Les organisations. État des savoirs, Auxerre, Sciences Humaines Éditions.* 67-73.
- Martens, K. (2006). NGOs in the United Nations system: Evaluating theoretical approaches. *Journal of International Development, 18*(5). 691-700.
- Martin, D. (2012). L'analyse stratégique en perspective : Retour sur la sociologie des organisations de Michel Crozier. *Revue européenne des sciences sociales*, 50(2). 93-114.
- Martin, D. P., & Picceu, C. (2007). Outils de gestion et pilotage dynamique de l'action collective. *Finance, contrôle, stratégie, 10*(3). 75-110.
- Martinet, A. C. (2015). Stratégie et pensée complexe. Revue française de gestion, 253(8). 31-45.
- Martins, L. L., Rindova, V. P., & Greenbaum, B. E. (2015). Unlocking the hidden value of concepts: A cognitive approach to business model innovation. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 9(1). 99-117.
- Matei, M. (2012). Involvement of United Nations Organization in promoting corporate and institutional social responsibility. *Economic Insights Trends and Challenges*, 64(2). 77-86.
- Maury, J.-P. (2004). Le système onusien. *Pouvoirs*, 109(2). 27-39.
- Mee, L. D. (2005). The Role of PNUE and UNDP in multilateral environmental agreements. *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, 5(3). 227-263.
- Memon, M. A. (2010). Integrated solid waste management based on the 3R approach. *Journal of Material Cycles and Waste Management*, 12(1). 30-40.
- Mérindol, V. (2008). La planification et la prospective au sein des organisations. *Revue française de gestion*, 181(1). 63-76.
- Miklosik, A. (2014). Selected aspects of systemic approach to project management. *Актуальні проблеми економіки*, (5). 195-202.
- Mikol, A. (2003). La communication environnementale de l'entreprise. *Revue française de gestion*, 147(6). 151-159.
- Mintzberg, H. (1973). The nature of managerial work: Harper & Row.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Theoret, A. (1976). The structure of « unstructured » decision processes. *Administrative Science Quarterly*, 21(2). 246-275.
- Moore, A. (2016). Anthropocene anthropology: Reconceptualizing contemporary global change. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 22(1). 27-46.
- Morgera, E., & Durán, G. M. (2006). The 2005 UN World Summit, the environment and the role of the EU: Priorities, promises and prospects. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 15(1). 11-22.
- Mousli, M. (2005). Éloge du conflit. Mary Parker Follett et le conflit constructif. [In Praise of Conflict: Mary Parker Follet and the Concept of Constructive Conflict]. *Négociations*, 4(2). 21-33.

- Mousli, M. (2010). Le déplacement du contrôle de gestion vers la RSE : Un « éco-contrôle » plus juste ou juste l'écho d'un contrôle ? Cas de 50 sociétés cotées françaises. Management & Avenir, 40(10). 54-72.
- Mousli, M. (2015). Intégrer la RSE au processus de contrôle : Association ou dissociation stratégique, couplage ou découplage instrumental ? Étude de deux cas français. *Revue de l'organisation responsable*, 10(1), 51-65.
- Müller, J. (2010). United Nations system coordination: The challenge of working together. Journal of International Organizations Studies, 1(1). 29-56.
- Munaretto, S., Siciliano, G., & Turvani, M. E. (2014). Integrating adaptive governance and participatory multicriteria methods: A framework for climate adaptation governance. *Ecology and Society*, 19(2). 1-13.
- Musca, G. (2006). Une stratégie de recherche processuelle : L'étude longitudinale de cas enchâssés. M@n@gement, 9(3). 153-176.
- Najam, A. (2003). The case against a new international environmental organization. *Global Governance*, 9(3). 367-384.
- Neumayer, E. (2003). The determinants of aid allocation by regional multilateral development banks and United Nations agencies. *International Studies Quarterly*, 47(1). 101-122.
- Newig, J., & Fritsch, O. (2009). Environmental governance: Participatory, multi-level and effective? *Environmental Policy & Governance*, 19(3). 197-214.
- Novosseloff, A. (2002). L'essor du multilatéralisme : Principes, institutions et actions communes. *Annuaire français de relations internationales*, *3*. 303-312.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2015). *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1). 237-256.
- Oberthür, S. (2009). Interplay management: Enhancing environmental policy integration among international institutions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 9(4). 371.
- Olsen, S. H., & Elder, M. (2012). Upgrading the United Nations Environment Programme: A phased approach. *Institute for Global Environmental Strategies*, (17). 10.
- Orr, R. (2011). UN innovation: A business model for solving global problems. *Harvard International Review*, 33(1). 64-68.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and multi-level governance: More accountability, less democracy? *West European Politics*, *33*(5). 1030-1049.
- Parissier, C., & Audet, M. (2013). La recherche qualitative dans les sciences de gestion : De la tradition à l'originalité. *Recherches qualitatives*, 32. 1-12.
- Pasha, O., & Poister, T. H. (2017). Exploring the change in strategy formulation and performance measurement practices under turbulence. *Public Performance & Management Review*, 40(3). 504-528.
- Payette, M. (2001). Interdisciplinarité: Clarification des concepts. *Interactions*, 5(1), 19-35.
- Pernetta, J. C., & Jiang, Y. (2013). Managing multi-lateral, intergovernmental projects and programmes: The case of the UNEP/GEF South China Sea project. *Ocean & coastal management*, 85. 141-152.

- Pernetta, J. C., & Jiang, Y. (2013). Managing Multi-Lateral, Intergovernmental Projects and Programmes: The Case of the UNEP/GEF South China Sea Project. *Ocean & coastal management*, 85. 141-152.
- Péron, M. (2016). La bureaucratie est-elle efficace ? Regards croisés sur l'économie, 18(1). 119-122.
- Perrings, C., Duraiappah, A., Larigauderie, A., & Mooney, H. (2011). The biodiversity and ecosystem services science-policy interface. *Science*, *331*(6021). 1139-1140.
- Pesqueux, Y. (2015). Les « fondateurs » des sciences des organisations : F.W. Taylor et H. Fayol et al. 1-12.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2). 223-243.
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal field research on change: Theory and practice. *Organization science*, 1(3), 267-292.
- Pettigrew, A. M., Woodman, R. W., & Cameron, K. S. (2001). Studying organizational change and development: Challenges for future research. *Academy of management journal*, 44(4). 697-713.
- Peyrat-Guillard, D. (2008). Union discourse and perceived violation of contract: A social contract-based approach. *Relations industrielles*, 63(3). 479-501.
- Pezet, E. (2004). Discipliner et gouverner : Influence de deux thèmes foucaldiens en sciences de gestion. *Finance Contrôle Stratégie*, 7(3). 169-189.
- Piotet, F. (1992). Coopération et contrainte : À propos des modèles d'Aoki. *Revue Française de Sociologie*, 33(4). 591-607.
- Pratt, M. G. (2009). From the editors: For the lack of a boilerplate: Tips on writing up (and reviewing) qualitative research. *Academy of management journal*, 52(5). 856-862.
- Quéré, L. (1988). Sociabilité et interactions sociales. Réseaux, 6(29). 75-91.
- Radanne, P. (2006). Changement climatique et société (s). Écologie & politique, 33(2). 95-115.
- Radi, Y. (2008). La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations Unies. [Reforming the UN Internal Justice System]. Revue française d'administration publique, 126(2). 307-317.
- Ramos, T. B., & Caeiro, S. (2010). Meta-performance evaluation of sustainability indicators. *Ecological indicators*, 10(2). 157-166.
- Reinsberg, B. (2017). Trust funds as a lever of influence at international development organizations. *Global Policy*, 8(S5). 85-95.
- Renaud, A. (2013). Les configurations de contrôle interactif dans le domaine environnemental. *Comptabilité-Contrôle-Audit, 19*(2). 101-132.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2). 155-169.
- Ritter, J.-P. (1962). La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale. *Annuaire français de droit international*, 8(1). 427-456.
- Rockström, J., Falkenmark, M., Allan, T., Folke, C., Gordon, L., Jägerskog, A., . . . Stockholm Resilience, C. (2014). The unfolding water drama in the Anthropocene :

- Towards a resilience-based perspective on water for global sustainability. *Ecohydrology*, 7(5). 1249-1261.
- Rondeau, A. (2008). L'évolution de la pensée en gestion du changement : Leçons pour la mise en oeuvre de changements complexes. *Télescope Observatoire de l'administration publique (ENAP), 14*(3). 1-12.
- Roy-Lemieux, G., & Kuszla, C. (2018). United Nations Environment Programme (UNEP)'s Paradox: external vs internal social responsibilities. *Revue française d'administration publique*, 166 (accepté en révision).
- Saad, Y. G. (2017). Deliverable accountability, change management and breach in consultancy contracts: A comparative study of World Bank versus Europeaid funded projects. *Journal of Public Procurement*, 17(4). 525-571.
- Sachs, I. (2011). Entering the anthropocene: 'Geonauts' or sorcerer's apprentices? *Social Science Information*, 50(3-4). 462.
- Sainsaulieu, R., & Segrestin, D. (1986). Vers une théorie sociologique de l'entreprise. *Sociologie du Travail*, 28(3). 335-352.
- Sarkki, S., Tinch, R., Niemelä, J., Heink, U., Waylen, K., Timaeus, J., . . . van den Hove, S. (2015). Adding 'Iterativity' to the credibility, relevance, legitimacy: A novel scheme to highlight dynamic aspects of science policy interfaces. *Environmental Science & Policy*, 54. 505-512.
- Savall, H., & Zardet, V. (2005). Processus participatif de changement pour une performance socio-économique durable : Cas évalués d'entreprises et d'organisations. *Gestion 2000*, 22(5).
- Schmitt, C., & Leymarie, S. (2003). Pratiques managériales et représentations de la complexité : Présentation d'une recherche ingénierique dans le domaine de l'investissement industriel. *Revue des Sciences de Gestion*, (199). 73.
- Seeger, A. (2015). Understanding UNESCO: A complex organization with many parts and many actors. *Journal of Folklore Research*, 52(2-3). 269-280.
- Sélic, J.-P. (2003). Ce que commerce veut dire. Communication et langages, 138(1). 89-103.
- Sethi, S. P., & Schepers, D. H. (2014). United Nations Global Compact: The promise performance gap. *Journal of Business Ethics*, 122(2). 193-208.
- Sharko, S. M., Zakaib, G. M., & Loveday, C. (2010). Global strategies and techniques for defending class action trials: Defending the global company in multinational litigation. *Defense Counsel Journal*, 77(3). 295-309.
- Shpakovych, O. N., & Belockiy, S. D. (2014). The role of soft law acts in the mechanism of functioning of international organizations. *Pravovaâ Iniciativa*, (4). 5.
- Siani, A. L. (2014). The contemporary dialectic of United Nations human rights. *CLIO. A journal of literature, history, and the philosophy of history, 44*(1). 19-50.
- Silva, R. C. (2003). Les nouveaux mécanismes du contrôle organisationnel. *Cadernos EBAPE.BR*, *I*(2). 01-23.
- Simboura, N., Panayotidis, P., & Papathanassiou, E. (2005). A synthesis of the biological quality elements for the implementation of the European Water Framework Directive in the Mediterranean ecoregion: The case of Saronikos Gulf. *Ecological indicators*, 5(3). 253-266.

- Simon, N., & Dröge, S. (2012). Rio 2012 and Reform of International Environmental Governance. *How to Reconcile Climate Protection and Economic Growth*. 105.
- Simons, R. (1987). Accounting control systems and business strategy: An empirical analysis. *Accounting, Organizations and Society, 12*(4). 357-374.
- Simons, R. (1995). Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*, 73(2). 80-88.
- Sintomer, Y. (1994). Pouvoir et autorité chez Hannah Arendt. *L'Homme et la société*, 113(3). 117-131.
- Slater, T. (1983). Development of job classification standards in the United Nations. *Public Personnel Management*, 12(3). 299-313.
- Slater, T. (1992). UN personnel policies support world body's unique organizational values. *Public Personnel Management*, 21(3). 383.
- Sridhar, D., & Woods, N. (2013). Trojan multilateralism: Global cooperation in health. *Global Policy*, 4(4). 325-335.
- Staehelin, J. C. (2006). L'ONU entre le passé et l'avenir. *Relations internationales*, 128(4). 93-102.
- Stevens, C., & Kanie, N. (2016). The transformative potential of the sustainable development goals (SDGs). *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(3). 393-396.
- Stoett, P., Daszak, P., Romanelli, C., Machalaba, C., Behringer, R., Chalk, F., . . . Iqbal, Z. (2016). Avoiding catastrophes: Seeking synergies among the public health, environmental protection, and human security sectors. *The Lancet Global Health*, 4(10). e680-e681.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3). 571-610.
- Suzara, F. B. (2002). A study on the formulation of an assessments scale methodology: The United Nations experience in allocating budget expenditures among Member States. *Journal of Official Statistics*, 18(3). 481-510.
- Taylor, I. (2013). Practices, institutions, and global public good regimes. *Raisons politiques*, 51(3). 121-135.
- Thakur, R. (2017). Choosing the ninth United Nations Secretary-General: Looking back, looking ahead. *Global Governance*, 23(1). 1-13.
- Thérien, J.-P. (2015). The United Nations ideology: From ideas to global policies. *Journal of Political Ideologies*, 20(3). 221-243.
- Udom, U. E. (2003). The international civil service: Historical development and potential for the 21st century. *Public Personnel Management*, 32(1). 99-124.
- Valdivia, S., Ugaya, C. M., Hildenbrand, J., Traverso, M., Mazijn, B., & Sonnemann, G. (2013). A UNEP/SETAC approach towards a life cycle sustainability assessment Our contribution to Rio+ 20. *The International Journal of Life Cycle Assessment,* 18(9). 1673-1685.
- Van de Velde, C. (2012). La dialectique de la socialisation en temps de crise. [The Dialectic of Socialization in Times of Crisis]. *Sociologie*, 3(4). 427-432.

- Van Der Ghinst, P. (1995). Le nouveau contrôle de gestion ou du contrôle de gestion par l'aval au contrôle de gestion par l'amont. *Échanges*.
- Virally, M. (1958). Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies. *Annuaire français de droit international*, 4. 360-399.
- Virally, M. (1972). L'ONU devant le droit. *Journal du droit international*, 99. Separatum.
- Vogel, D. J. (1996). The study of business and politics. *California Management Review*, 38(3). 146-165.
- Voiron-Canicio, C. (2005). Pour une approche systémique du développement durable. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, (4).
- Weiss, T. G. (2017). Would the world be better without the UN? *Journal of International Affairs*, 70(2). 29-38.
- Weiss, T. G., & Wilkinson, R. (2014). Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. *International Studies Quarterly*, 58(1). 207-215.
- Williams, A., Kennedy, S., Philipp, F., & Whiteman, G. (2017). Systems thinking: A review of sustainability management research. *Journal of Cleaner production*, *148*. 866-881.
- Willis, J. (2011). UNEP/chemical conventions: Opportunity to strengthen environmental governance. *Environmental Policy and Law, 41*(6). 267-270.
- Wolfe, G. V. (1962). Journal article review: Reviewed work: Financing international organization. The United Nations budget process by J. David Singer. *The Western Political Quarterly*, 15(4). 768-769.
- Yang, W., Dietz, T., Liu, W., Luo, J., & Liu, J. (2013). Going beyond the Millennium Ecosystem Assessment: An index system of human dependence on ecosystem services. *PloS one*, 8(5). 1-9.
- Yaprak, A., Xu, S., & Cavusgil, E. (2011). Effective global strategy implementation: Structural and process choices facilitating global integration and coordination. *Management International Review*, 51(2). 179-192.
- Zalasiewicz, J., Waters, C. N., Williams, M., Barnosky, A. D., Cearreta, A., Crutzen, P., . . . Oreskes, N. (2015). When did the Anthropocene begin? A mid-twentieth century boundary level is stratigraphically optimal. *Quaternary International*, 383. 196-203.
- Zarka, Y.-C. (2001). Éditorial : Carl Schmitt : La pathologie de l'autorité. [Éditorial]. *Cités*, 6(2). 3-6.
- Zavala, D. (1976). La Commission de la fonction publique internationale. *Annuaire français de droit international*, 22(1). 499-527.

Livres

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2008). Meta-organizations: Edward Elgar Publishing.
- Aktouf, O. (1987). *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations*: Presses de l'Université du Québec.
- Ambrosetti, D. (2009). Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU : Le Conseil de sécurité en audience : Peter Lang.
- André, P., Delisle, C. E., & Revéret, J. P. (2010). L'évaluation des impacts sur l'environnement : Processus, acteurs et pratique pour un développement durable : Presses internationales Polytechnique.
- Ansoff, I. H. (1987). Corporate strategy: Penguin Books.
- Anthony, R. N. (1988). The management control function: Harvard Business School Press.
- Anton, D. K., & Shelton, D. L. (2011). *Environmental protection and human rights*: Cambridge University Press.
- Aoki, M. (1990, 2006). Fondements d'une analyse institutionnelle comparée de Masahiko Aoki (E. Challe, Trad.): Albin Michel.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (2001). *Apprentissage organisationnel: Théorie, méthode, pratique*: De Boek Supérieur.
- Autissier, D., Vandangeon, I., & Vas, A. (2014). Conduite du changement : Concepts-clés 2e éd: 50 ans de pratiques issues des travaux des auteurs fondateurs : Dunod.
- Baehr, P., & Gordenker, L. (2005). *The United Nations : Reality and ideal :* Palgrave Macmillan.
- Balint, P. J., Stewart, R. E., & Desai, A. (2011). Wicked environmental problems: Managing uncertainty and conflict: Island Press.
- Barabel, M., & Meier, O. (2010). *Manageor: Les meilleures pratiques du management*: Dunod.
- Bartlett, C. A., Christensen, C. R., Pearson, A. E., Andrews, K. R., & Bower, S. L. (1991). Business policy: Text and cases: Richard D. Irwin.
- Behn, R. D. (2001). Rethinking democratic accountability: Brookings Institution Press.
- Bellemare, G., & Lapointe, P.-A. (2006). *Innovations sociales dans le travail et l'emploi : recherches empiriques et perspectives théoriques :* Les Presses Université Laval.
- Bernard-Weil, E. (1988). *Précis de systémique ago-antagoniste : Introduction aux stratégies bilatérales* : L'interdisciplinaire.
- Bertrand, M., & Donini, A. (1994). L'ONU: La Découverte.
- Biermann, F., & Siebenhüner, B. (2009). *Managers of global change : The influence of international environmental bureaucracies : MIT Press.*
- Biermann, F., Siebenhüner, B., & Schreyögg, A. (2009). *International organizations in global environmental governance*: Routledge.
- Bimber, B., Flanagin, A., & Stohl, C. (2012). *Collective action in organizations : Interaction and engagement in an era of technological change :* Cambridge University Press.

- Bogdandy, A., Wolfrum, R., Bernstorff, J., Dann, P., & Goldmann, M. (2010). The exercise of public authority by international institutions: Advancing international institutional law: Springer.
- Boniface, P. (2016). 50 idées reçues sur l'état du monde Édition 2016 : Armand Colin.
- Bouquin, H. (1994). Les fondements du contrôle de gestion : Presses universitaires de France.
- Bouquin, H. (2005). Les grands auteurs en contrôle de gestion : Management et société.
- Bouquin, H. (2006). Le contrôle de gestion : Contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance : Presses Universitaires de France
- Bouquin, H., & Kuszla, C. (2014). Le contrôle de gestion : Presses Universitaires de France.
- Brelet, C. (1995). Anthropologie de l'ONU: Utopie et fondation: Éditions L'Harmattan.
- Brooks, S., & Miljan, L. A. (2003). *Public policy in Canada: An introduction:* Oxford University Press.
- Cappelletti, L. (2012). Le contrôle de gestion de l'immatériel : Une nouvelle approche du capital humain : Dunod.
- Carlson, R. (1962, 2002). Silent spring: Houghton Mifflin.
- Chandler, A. D. (1962, 1989 Trad.). *Stratégies et structures de l'entreprise* : Éditions d'Organisation.
- Conca, K. (2015). *An unfinished foundation : The United Nations and global environmental governance :* Oxford University Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective : Éditions du Seuil.
- Davies, M. D. V. (2017). The administration of international organizations: Top down and bottom up: Taylor & Francis.
- de La Fontaine, J. (2012). Fables: Le Livre de Poche.
- de Musset, A. (1882). Œuvres de Alfred de Musset : G. Charpentier.
- Dobson, A. P., & Marsh, S. (2007). US foreign policy since 1945: Taylor & Francis.
- Elliot, J. (1951). The changing culture of a factory: Tavistock Publications.
- Encyclopaedia Universalis. (2017). *Nations Unies : Les grands articles d'Universalis :* Encyclopaedia Universalis.
- Enriquez, E. (1997). Les jeux du pouvoir et du désir dans l'entreprise : Desclée de Brouwer.
- Esty, D. C., Ivanova, M. H., Kimball, L., Najam, A., von Moltke, K., Brack, D., & Hyvarinen, J. (2002). *Global environmental institutions: Perspectives on reform:* The Royal Institute of International Affairs.
- Etzioni, A. (1968). *The active society : A theory of societal and political processes :* Collier-Macmillan London.
- Fairholm, G. W. (2009). Organizational power politics: Tactics in organizational leadership: Praeger/ABC-CLIO.
- Fischer, F. M. (2010). The application of the controllability principle and managers' responses: A role theory perspective: Springer.

- Follett, M. P., & Graham, P. (2003). *Mary Parker Follett prophet of management*: Beard Books.
- Ford, H., Crowther, S., & Cambon, V. (1925). Ma vie et mon œuvre : Payot.
- Foucault, M. (1975). Surveiller et punir: Gallimard.
- Francis, C. W., & Viau, R. (2013). *Trajectoires et dérives de la littérature-monde : Poétiques de la relation et du divers dans les espaces francophones :* Éditions Rodopi.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management : A stakeholder approach :* Cambridge University Press.
- Gavard-Perret, M. L., Gotteland, D., Haon, C., & Jolibert, A. (2012). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion : Réussir son mémoire ou sa thèse* : Pearson.
- Giddens, A. (1987). La constitution de la société : Éléments d'une théorie de la structuration : Presses Universitaires de France.
- Giddens, A. (1994). Les conséquences de la modernité (O. Meyer, Trad.) : Édition L'Harmattan.
- Giddens, A. (2011). *The politics of climate change*: Polity Press.
- Giddens, A. (2013). *The transformation of intimacy : Sexuality, love and eroticism in modern societies :* John Wiley & Sons.
- Goffman, E., & Cefaï, D. (1963, 2013). Comment se conduire dans les lieux publics : Notes sur l'organisation sociale des rassemblements : Economica.
- Gorsevski, E. W., & Hastings, T. H. (2012). *Peaceful persuasion : The geopolitics of nonviolent rhetoric*: State University of New York Press.
- Hall, K. (2013). Making the matrix work: How matrix managers engage people and cut through complexity: Nicholas Brealey Publishing.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures et organisations : Nos programmations mentales*: Pearson.
- Holling, C. S. (1978). Adaptive environmental assessment and management: John Wiley & Sons.
- Huet, J. M., & Neiter, V. (2016). *Gouvernance des organisations : Exemples sectoriels, enjeux transverses :* Dunod.
- Ivanova, M. (2005a). Assessing UNEP as anchor institution for the global environment: Lessons for the UNEO debate: Yale Center for Environmental Law & Policy Working Paper Series.
- Ivanova, M. (2005b). Can the anchor hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st century: Yale School of Forestry & Environmental Studies.
- Izambert, J. L. (2003). ONU: Violations humaines: Carnot.
- Jacobson, H. K. (1979). Networks of interdependence: International organizations and the global political system: Alfred A. Knopf.
- Jacquot, T., & Milkoff, R. (2007). *Comptabilité de gestion : Analyse et maîtrise des coûts :* Pearson Education France.
- Johnson, R. D. (2005). Congress and the Cold War: Cambridge University Press.

- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard : Translating strategy into action :* Harvard Business Press.
- Kelsen, H., Laroche, B., & Faure, V. (1997). *Théorie générale du droit et de l'État : La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique* : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Kille, K. J. (2007). The UN Secretary-General and moral authority: Ethics and religion in international leadership: Georgetown University Press.
- Kofman, F. (2009). L'entreprise consciente : Comment créer de la valeur sans oublier les valeurs ? : Éditions des îlots de résistance.
- Kooiman, J. (2003). Governing as governance: Sage Publications.
- Kuhn, T. S. (1972). La structure des révolutions scientifiques : Flammarion.
- Kuszla, C. (2005). Robert L. Simons: Pour une théorie générale du contrôle des organisations complexes? Éditions EMS.
- Lallement, M. (2012). Histoire des idées sociologiques. De Parsons aux contemporains : Armand Colin.
- Lanza, R., & Berman, B. (2009). *Biocentrism: How life and consciousness are the keys to understanding the true nature of the universe*: BenBella Books.
- Larrère, C., & Larrère, R. (2015). Penser et agir avec la nature : La Découverte.
- Lorino, P. (1991). Le contrôle de gestion stratégique : La gestion par les activités : Dunod
- Lovelock, J. (2000). Gaia: A new look at life on Earth: OUP Oxford.
- Malo, M.-C., & Vézina, M. (2003). Stratégie, gouvernance et gestion de l'entreprise collective d'usagers: Université du Québec à Montréal Centre de recherche sur les innovations sociales.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). Organizations: Wiley.
- Mayo, E., Rothlisberger, F. J., & Dickson, W. T. (1939). *Management and the worker:* Harvard University Press.
- Mestre-Lafay, F. (2013). L'Organisation des Nations Unies: Presses universitaires de France.
- Michel, M. (2013). L'Afrique dans l'engrenage de la Grande Guerre, 1914-1918 : Karthala Editions.
- Mintzberg, H. (1983). Structure in fives: Designing effective organizations: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1988). *Le management : Voyage au centre des organizations :* Éditions d'Organisation.
- Moore, J. A., & Pubantz, J. (2006). *The new United Nations: International organization in the twenty-first century*: Pearson Prentice Hall.
- Moquet, A.-C. (2010). Le contrôle sociétal. Les cas Lafarge et Danone : de nouveaux modèles de management portés par le projet de développement durable : Vuibert.
- Morin, E. (2015). *Introduction à la pensée complexe*: Le Seuil.
- Morin, J. F. (2013). La politique étrangère : Théories, méthodes et références : Armand Colin.

- Najam, A., Runnalls, D., & Halle, M. (2007). *Environment and globalization : Five propositions*: International Institute for Sustainable Development.
- Nicholas, H. G. (1975). The United Nations as a political institution: Oxford University Press
- Nicolescu, B. (1996). La transdisciplinarité: Édition du Rocher.
- O'Byrne, D. J. (2004). The dimensions of global citizenship: Political identity beyond the nation-state: Taylor & Francis.
- Okamba, E. (2003). Contrôle de gestion et gestion des ressources humaines : Éditions Publibook.
- Otley, D., & Soin, K. (2014). Management control and uncertainty: Palgrave Macmillan.
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012). L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales : Armand Colin.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*: Free Press.
- Quivy, R., & Van Campenhoudt, L. (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales*: Dunod.
- Reinisch, A., & Bachmayer, P. (2016). The conventions on the privileges and immunities of the United Nations and its specialized agencies: A commentary: Oxford University Press.
- Rist, G. (2017). Les mots du pouvoir Sens et non-sens de la rhétorique internationale : Graduate Institute Publications.
- Rittberger, V., Zangl, B., & Kruck, A. (2012). *International organization*: Palgrave Macmillan.
- Rousseau, J.-J., & Dreyfus-Brisac, E. (1762, 1896). Du contrat social: G. Baillière & C.
- Roy, B. (1990). Science de la décision ou science de l'aide à la décision? : LAMSADE.
- Sabel, R. (2006). *Procedure at international conferences : A study of the rules of procedure at the UN and at inter-governmental conferences :* Cambridge University Press.
- Savall, H., & Zardet, V. (2003). *Maîtriser les coûts cachés : Le contrat d'activité périodiquement négociable :* Economica.
- Schmitt, C., & Schlegel, J.-L. (1988). Théologie politique: 1922, 1969: Gallimard.
- Schwartzberg, J. E. (2013). *Transforming the United Nations system: Designs for a workable world:* United Nations University.
- Sénécal, G., & Saint-Laurent, D. (2000). Les espaces dégradés : Contraintes et conquêtes : Presses de l'Université du Québec.
- Simon, H. A. (1997). Administrative behavior: Simon and Schuster.
- Simons, R. (1994). Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal: Harvard Business Press.
- Singh, J. P. (2010). *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* (UNESCO) Creating norms for a complex world: Routledge.
- Svenson, N. (2015). The United Nations as a knowledge system: Routledge.
- Tannenbaum, A. (2013). Social Psychology of the Work Organization: Routledge.

- Tarasofsky, R. (2002). *International environmental governance : Strengthening PNUE :* United Nations University of Advanced Studies.
- Taylor, F. W. (1911). The principles of scientific management: Harper & Brothers.
- Tessier, R., & Tellier, Y. (1990). *Théories de L'organisation. Personnes, groupes, systèmes et environnement*: Presses de l'Université du Québec.
- Varenne, F. (2011). Modéliser le social : Méthodes fondatrices et évolutions récentes : Dunod.
- Virally, M. (1990). Le droit international en devenir : Essais écrits au fil des ans : Presses universitaires de France.
- von Bertalanffy, L. (1973). *Ludwig von Bertalanffy : Théorie générale des systèmes* (J. B. Chabrol, Trad.) : Dunod.
- Waltner-Toews, D., Kay, J. J., & Lister, N.-M. E. (2008). *The ecosystem approach: Complexity, uncertainty, and managing for sustainability:* Columbia University Press.
- Weber, M., & Freund, J. (1922,1969). *Max Weber* (J. Freund, Trad.): Presses Universitaires de France.
- Weiss, T. G., Forsythe, D. P., Coate, R. A., & Pease, K. K. (2016). *The United Nations and changing world politics*: Hachette.
- Wenger, E. (2005). La théorie des communautés de pratique : Presses Université Laval.
- Yin, R. K. (1984a). Case study research: Design and methods: Sage Publications.
- Yin, R. K. (2003). Case study research: Design and methods: Sage Publications.

Section de livres

- Amin, A. (2005). UNEP Reform perspectives two years after Johannesburg. *UNEO Towards an international environment organization : Approaches to a sustainable reform of global environmental governance* (pp. 113-119) : Nomos Publishers.
- Berland, N., Chevalier-Kuszla, C., & Sponem, S. (2008). « On ne gère bien que ce que l'on mesure ». *Petit bréviaire des idées reçues en management* (pp. 157-168) : La Découverte.
- Bertrand, M. (1985). Le « gonflement de la bureaucratie » dans le système des Nations Unies. L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies (pp. 217-226) : Martinus Nijhoff Publishers.
- Bhagwati, J. N., Brecher, R. A., & Srinivasan, T. N. (1984). DUP activities and economic theory. *Neoclassical political economy: The analysis of rent-seeking and DUP activities* (pp. 291-307): M.A, Ballinger.
- Biermann, F. (2005). The rationale for a United Nations Environment Organization. *UNEO Towards an international environment organization : Approaches to a sustainable reform of global environmental governance* (pp. 182-202) : Nomos.
- Biermann, F. (2007). Reforming global environmental governance: From PNUE towards a world environment organization. *Global environmental governance: Perspectives on the current debate* (pp. 103-123): Center for UN Reform Education.

- Biermann, F. (2016). Reforming global environmental governance: The case for a United Nations Environment Organisation (UNEO) (2012). *The Globalization and Environment Reader* (pp. 323-332).
- Bouquin, H. (2000). Contrôle et stratégie. *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit* (pp. 533-546) : Economica.
- Chen, C. (2011). UNEP institutional reform with its impact on developing countries. *Power shifts and global governance : Challenges from South and North* (pp. 301-316) : Anthem Press.
- Decaux, E. (2007). Le développement de la production normative : Vers un « ordre juridique international » ? *Le multilatéralisme* (pp. 113-128) : La Découverte.
- Devin, G., & Smouts, M.-C. (2011). Introduction. *Les organisations internationales* (pp. 5-10): Armand Colin.
- Elder, M., & Olsen, S. (2012). Strengthening governance for environment and sustainable development: The potential for a capacity and information exchange platform in Asia-Pacific. *Greening Governance in Asia-Pacific* (pp. 17-34).
- Friedberg, E. (1997). La théorie des organisations et la question de l'anarchie organisée. *Désordre(s)* (pp. 271-290) : Presses universitaires de France.
- Gerbet, P. (2012). Chapitre 10. Les organisations internationales. *Pour l'histoire des relations internationales* (pp. 255-269) : Presses Universitaires de France.
- Gluesing, J., Riopelle, K., & Wasson, C. (2017). Environmental governance in multi-stakeholder contexts: An integrated methods set for examining decision-making. *Networked Governance: New Research Perspectives* (pp. 211-244): Springer International Publishing.
- Goeteyn, N., & Maes, F. (2012). 11. The quest for a world environment organization: Reflections on a failing debate as an input for future improvement. *Environmental Governance and Sustainability* (pp. 233-247): Edward Elgar Publishing.
- Gupta, A., & Mason, M. (2014). A transparency turn in global environmental governance. Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives (pp. 3-38): MIT Press.
- Ivanova, M. (2006). Assessing the United Nations Environment Programme. *Global commons* (Vol. 2, pp. 117-158): Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods.
- Ivanova, M. (2012b). A new global architecture for sustainability governance. *State of the world 2012: Moving toward sustainable prosperity* (pp. 104-117): Island Press/Center for Resource Economics.
- Kraft, T. A., & Steenkamp, A. L. (2012). A holistic approach for understanding project management. *Systems approach applications for developments in information technology* (pp. 25-39): IGI Global.
- Lévy, B. (1999). Nature et environnement. Considérations épistémologiques. *Bailly, A.S. Actes du FIG. Géographique et nature* (pp. 1-6) : Université de Genève.
- Lugan, J.-C. (2009). Introduction : Les origines. *La systémique sociale* (pp. 5-11) : Presses Universitaires de France.

- Meyer-Ohlendorf, N., & Knigge, M. (2007). A United Nations Environment Organization. Global environmental governance: Perspectives on the current debate (pp. 124-141): Center for UN Reform Education.
- Morin, J.-F. (2015). Les régimes internationaux de l'environnement. *L'Enjeu mondial* (pp. 113-123) : Presses de Sciences Po.
- Najam, A. (2005). Neither necessary, nor sufficient: Why organizational tinkering will not improve environmental governance. A world environment organization: Solution or threat for effective international environmental governance (pp. 235-256): Ashgate.
- Nogatchewsky, G. (2009). Contrôle inter-organisationnel. *Encyclopédie de comptabilité*, *contrôle de gestion et audit* (pp. 625-633) : Economica.
- Norris, P. (2008). Confidence in the United Nations: Cosmopolitan and nationalistic attitudes. *The International System, Democracy and Values* (pp. 578-609): Uppsala University Press.
- Piaget, J. (1972). The epistemology of interdisciplinary relationships. *Interdisciplinarity : Problems of teaching and research in universities* (pp. 127-139) : OECD.
- Plantey, A., & Loriot, F. (2005). Nature et champ de la fonction publique internationale. Fonction publique internationale : Organisations mondiales et européennes (pp. 1-40) : CNRS Éditions.
- Rui, S. (2012). Réflexivité. *Les 100 mots de la sociologie* (pp. 21-22) : Presses universitaires de France.
- Sheppard, E. (2010). Problème public. *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 530-538) : Presses de Sciences Po.
- Simmons, B. A., & Martin, L. L. (2002). International organizations and institutions. *Handbook of international relations* (pp. 192-211): Sage Publications.
- Wilson, J. (2003). The rise of the bureaucratic state. *American government: Readings and cases* (pp. 334-341): Pearson Longman.

Multimédias

- Annenberg, U. (Producteur). (2008, 24/09/2016). Globalization and Communication.
- Multimedia, R. O. (Producteur). (2012, 16/01/2018). Philip Selznick: Organization and institution.
- Nixon, S. (Producteur). (2012, 04/05/2017). Solving wicked problems.

Actes de colloques

- Aissa, H. B. (2001). Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion. Communication présentée à : Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique : Paris, France.
- Alladi, A., & Vadari, S. (2011). Systemic approach to project management: A stakeholders perspective for sustainability. Communication présentée à : India Conference (INDICON), 2011 Annual IEEE : Hyderabad, Inde.
- Bérard, C. (2007). Dynamique des systèmes et modélisation en groupe : Analyse des cadres opératoires. Communication présentée à : Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique : Montréal, Canada.

- Berger, E., Crescentini, A., Galeandro, C., & Crohas, G. M. (2010). La triangulation au service de la recherche en éducation. Exemples de recherches dans l'école obligatoire. Communication présentée à : Congrès de l'Actualité de la recherche en éducation et en formation (AREF) : Genève, Suisse.
- Bouquin, H., & Fiol, M. (2007). *Le contrôle de gestion : Repères perdus, espaces à retrouver*. Communication présentée à : XXVIIIème congrès de l'AFC : Poitiers, France.
- Denis, J.-P. (2002). Retour sur les principes d'articulation entre contrôle et stratégie Une perspective ago-antagoniste. Communication présentée à : Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique : Paris, France.
- Eichenauer, V. Z., & Hug, S. (2015). *The politics of special purpose trust funds*. Communication présentée à : 2014 PEIO Conference : Princeton, États-Unis.
- Fiol, M. (2006). Contrôle de gestion et cohérence organisationnelle : Un rendez-vous manqué. Communication présentée à : Comptabilité, contrôle, audit et institution(s) : Tunis, Tunisie.
- Hébert, R. (1990). Contraintes, limites et défis de l'interdisciplinarité dans les services gériatriques. Communication présentée à : Congrès international francophone de gérontologie : Montréal, Canada.
- Jacquier, C. (2010). Défis et opportunités pour la gouvernance multiniveau en Europe : Villes et régions urbaines au cœur d'un développement soutenable fondé sur la coopération. Communication présentée à : Multilevel Urban Governance Conference : Liège, Belgique.
- Le Breton-Falezan, I. (2012). Structures « idéationnelles » et figures de la norme onusienne. Communication présentée à : Communiquer dans un monde de normes (colloque international). L'information et la communication dans les enjeux contemporains de la « mondialisation » : Roubaix, France.
- Le Moigne, J.-L. (2010). Agir \Leftrightarrow penser en complexité, le discours de la méthode de notre temps. Communication présentée à : Conférence Grand Débat 2010 du Réseau Intelligence de la Complexité : Paris, France.
- Lepori, E., & Bollecker, M. (2015). Les leviers de contrôle de SIMONS : Vers une compréhension des freins à l'équilibrage diagnostic/interactif. Communication présentée à : Comptabilité, Contrôle et Audit des invisibles, de l'informel et de l'imprévisible (36ème congrès de l'AFC) : Toulouse, France.
- Lorino, P. (2001, 2001-05). Le balanced scorecard revisité : Dynamique stratégique et pilotage de performance exemple d'une entreprise énergétique. Communication présentée à : 22ème congrès de l'AFC : Metz, France.
- Malo, J.-L. (1989). Première approche d'un cadre méthodologique de recherche en comptabilité. Communication présentée à : 10ème Congrès de l'Association francophone de comptabilité : France.
- Morin, E. (2005). *Complexité restreinte, complexité générale*. Communication présentée à : "Intelligence de la complexité: épistémologie et pramatique" : Cerisy-la-Salle, France.
- Savall, H., & Zardet, V. (2011). Le modèle de gestion socio-économique dans les organisations de service public : Applications au Mexique, Belgique et en France. Communication présentée à : Journée OCDE-Groupe de travail Paris : Paris, France.

Rapports/documents gouvernementaux

- Agence européenne pour l'environnement. (2002). Signaux précoces et leçons tardives : Le principe de précaution 1896-2000.
- Andresen, S., & Wettestad, J. (2001). Case studies of the effectiveness of international environmental regimes: Balancing textbook ideals and feasibility concerns.
- Berg, R. J. (2007). Strengthening international cooperation for development to address the climate change challenge.
- Biraud, G. (2010). État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des normes comptales internationales pour le secteur public (IPSAS).
- Browne, M. A., & Blanchfield, L. (2013). *United Nations regular budget contributions : Members compared, 1990-2010.*
- Carret, J.-C., Rajaonson, B., & Feno, P.-J. L'environnement à Madagascar : Un atout à préserver, des enjeux à maîtriser.
- IFREMER. (2012). Objectifs environnementaux et indicateurs associés : Sous-région marine golfe de Gascogne.
- Melito, T. (2007). United Nations organizations: Oversight and accountability could be strengthened by further instituting international best practices.
- MOPAN. (2011). Évaluation de l'efficacité de gestion : Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- MOPAN. (2017). MOPAN 2015: 16 Assessments: United Nations Environment Programme (UNEP): Institutional Assessment Report.
- Oberthür, S., Buck, M., Müller, S., Pfahl, S., Tarasofsky, R. G., Werksman, J., & Palmer, A. (2003). Participation of non-governmental organisations in international environmental governance: Legal basis and practical experience.

Bases de données en ligne

- CNRTL. (2017). Anthropocentrisme. http://www.cnrtl.fr/definition/anthropocentrisme.
- CNRTL. (2017). Complexité. http://www.cnrtl.fr/definition/complexitC3A9.
- CNRTL. (2017). Dispositif. http://www.cnrtl.fr/definition/dispositif.
- CNRTL. (2017). Écologie. http://www.cnrtl.fr/lexicographie/C3A9cologie.
- CNRTL. (2017). Environ. http://www.cnrtl.fr/etymologie/environ.
- CNRTL. (2017). Holistique. http://www.cnrtl.fr/definition/holistique.
- CNRTL. (2017). Méthodologie. http://www.cnrtl.fr/definition/mC3A9thodologie.
- CNRTL. (2017). Nature. http://www.cnrtl.fr/definition/nature.

Encyclopédies

- Bensaïd, D. (2017). Mondialisation : Le point de vue internationaliste *Encyclopædia Universalis*.
- Britannica, E. (2009). Foreign policy Encyclopaedia Britannica.
- Brunet, P. (2017). Constitution Encyclopædia Universalis.

Chevallier, J., & Lochak, D. (2017). Administration: La science administrative *Encyclopædia Universalis*.

Crozier, M. (2017). Bureaucratie Encyclopædia Universalis.

Daval, R. (2017). ORGANISATIONS Théorie des Encyclopædia Universalis.

Demier. (2017). Principles of scientific management, Frederick Winslow Taylor *Encyclopædia Universalis*.

Eisemann, P.-M. (2017). Accords et traités internationaux Encyclopædia Universalis.

Fretel, J. (2017). Institutionnalisation *Encyclopædia Universalis*.

Lamotte, M., Sacchi, C. F., Blandin, P., & Couvert, D. (2017). Écologie *Encyclopædia Universalis*.

Letonturier, E. (2017a). Action collective Encyclopædia Universalis

Letonturier, E. (2017b). Autorité Encyclopædia Universalis.

Lynch, C. M., Fomerand, J., & Mingst, K. (2017). Nations Unies (O.N.U.) *Encyclopædia Universalis*.

Rambaud, P. (2017). Internationales organisations *Encyclopædia Universalis*.

Romelaer, P. (2017). Organisation des entreprises Encyclopædia Universalis.

Dictionnaires

Larousse. (2017a). Mécanisme.

Larousse. (2017b). Narcissisme.

Thèses et maîtrises

- Bérard, C. (2009). Le processus de décision dans les systèmes complexes: Une analyse d'une intervention systémique. (Doctorat), Université Paris Dauphine Paris IX, Université du Québec à Montréal.
- Dieng, P. M. (1987). Contribution du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) au développement du droit de l'environnement. (Doctorat), Université Robert Schuman (Strasbourg).
- Ennajem, C. (2011). Évolution du rôle du contrôleur de gestion dans un contexte de contrôle de gestion décentralisé. (Doctorat), Conservatoire national des arts et métiers CNAM.
- Gonzalez-Laporte, C. (2014). Recherche-action participative, collaborative, intervention... Quelles explications? (Doctorat), Labex ITEM.
- Kuszla, C. (1997). Le rôle du contrôle organisationnel dans l'adaptation statégique : Étude comparée de processus de changement de systèmes de contrôle au sein d'entreprises de réseau publiques. (Doctorat), Université de Paris-IX Dauphine.
- Lallou, I. (2016). Coordination des acteurs d'un processus de conception complexe et incertain : Vers un pilotage de la création de valeur intégrant des arbitrages risques/opportunités. (Doctorat), PSL Research University.
- Lim, Y. J. (2013). Strategic communications of the United Nations: Case studies of the department of public information under Secretary-General Kofi Annan, 1997-2006. (Doctorat), Ohio University.

- Oben, T. E. A. (2003). Strategies for enhancing staff motivation and performance in UNEP. (Maîtrise), United States International University-Africa.
- Wang, F. (2014). On UNEP and global environmental governance reform: Perspectives identified and perceived by non-state actors on visions, problems and solutions of the reform. (Maîtrise), Linköping University.

Figures

Canopé. (2017). L'émergence des Nations Unies.

Extrait de la charte des Nations Unies, juin 1945.

Documents de travail

- Feuer, H. N. (2007). *Pathologies of expanding moral authority in the United Nations development system*. Oxford University.
- Najam, A. (2001). Why we don't need a new international environmental organization. Sustainable Development Policy Institute.
- Stoett, P. (2016). *Wicked problems, dynamic solutions : The ecosystem approach and systems thinking*. Sourcebook. Loyola Sustainability Research Centre. PNUE EAST MOOC.

Blog

Kateman, B. (2012). Evolutionary psychology of climate change. Earth Institute. Columbia University.

Pages Web

- Agence européenne pour l'environnement. (2011). Des défis complexes dans un monde interconnecté. https://www.eea.europa.eu/fr/signaux/signaux-2011/articles/des-defis-complexes-dans-un#tab-voir-aussi (02/05/2017).
- Doyle, A. (2007). 46 nations call for tougher U.N. environment role. http://www.reuters.com/article/idUSL03357553._CH_.2400 (02/05/2017).
- IFREMER. (2017). Travaux européens d'intercalibration. https://wwz.ifremer.fr/dce/Autresthemes-DCE/Travaux-europeens-d-intercalibration (18/01/2018).
- IISD. (2015). Summary highlights for ICCM4. http://enb.iisd.org/chemical/SAICM/iccm4/ (18/01/2018).
- Kopfler, M. (2003, 4 mai 2017). Les jeux du pouvoir et du désir dans l'entreprise : Note de lecture réalisée par Magali Kopfler. http://1libertaire.free.fr/PouvoirDesirEnriquez.html (21/01/2018).
- La documentation française. (2017). Les acteurs non-étatiques : De nouveaux protagonistes aux intérêts divers. http://bit.ly/1NAZv4V (10/04/2018).
- Nedjar-Guir, A. (2005). L'environnement, une notion polysémique. http://www.sircome.fr/L-environnement-une-notion (01/05/2017).
- Alternatives Humanitaires (2017). Le serpent de mer de la réforme des Nations Unies. http://alternatives-humanitaires.org/fr/2017/06/01/serpent-de-mer-de-reforme-nations-unies/ (10:04/2018).

Lois/directives

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, Gouvernement du Canada (1999).

Directive-cadre Stratégie pour le milieu matin, Union européenne (2008).

Articles de presse

- Ashok, I. (2017, 25/12/2017). Scientists just discovered how to track the secret movement of elusive unobserved quantum particles. *International Business Times*.
- Courrier international. (2014, 27/12/2014). L'OMS, le vieil homme malade de l'ONU. *Courrier international.*
- Gilbert, D. (2006, 04/03/2018). If only gay sex caused global warming. Los Angeles Times.
- Girardet, E. (2016, 20/11/2014). The United Nations: More consutants, fewer rights. le News.
- Le Monde. (2014). L'ONU lance sa première assemblée pour l'environnement. Le Monde.
- Le Monde. (2017). Les États-Unis et Israël quittent l'UNESCO, accusée d'être « anti-israélienne ». *Le Monde*.