

90e anniversaire de la création de la fonction publique internationale

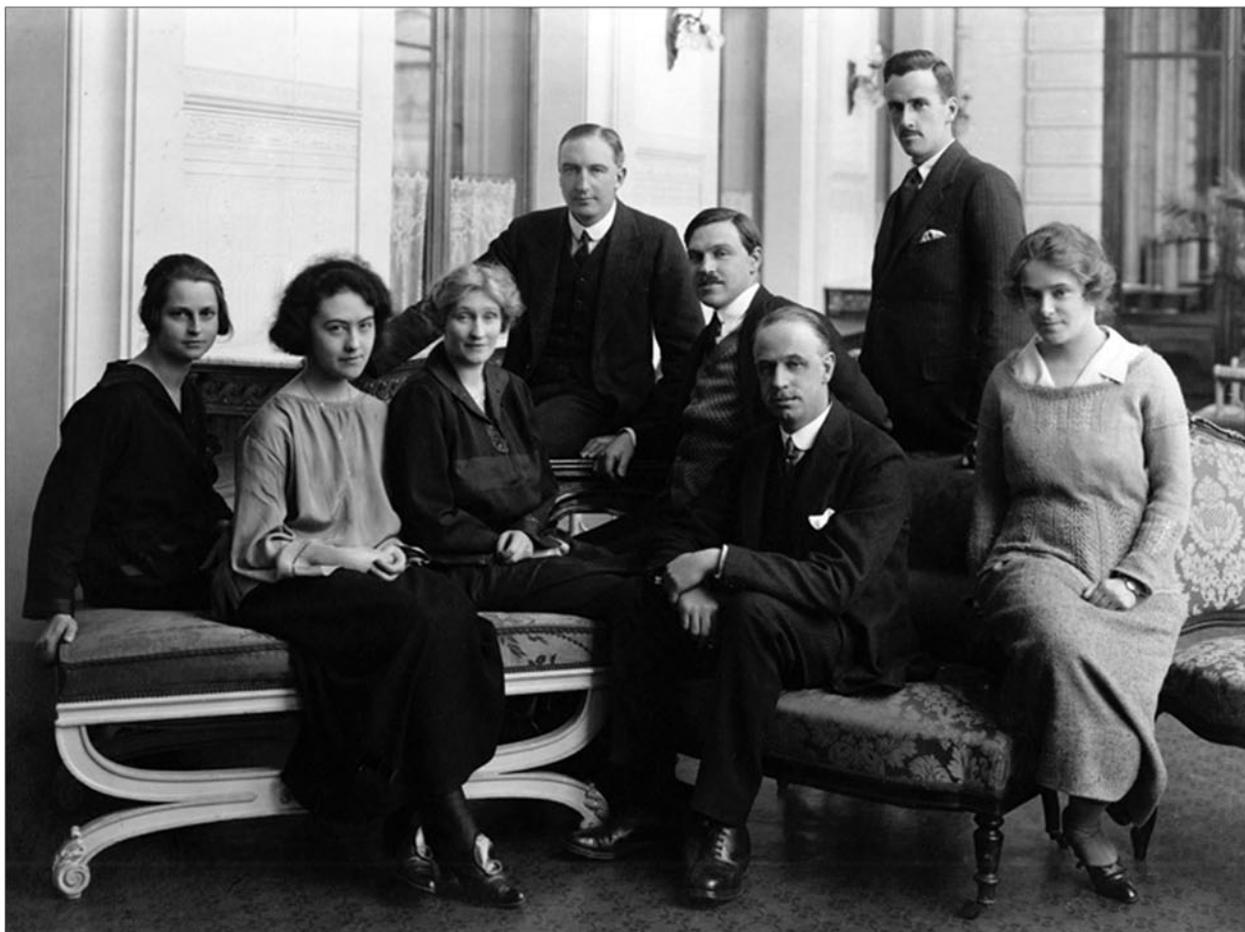


PHOTO: Property of the League of Nations Archives, Palais des Nations, Geneva.
The League of Nations Photo Collections.
From: The LON Portraits collection. Secretariat. Secretary-General.

Table des matières

1	Introduction	
2	Aamir Ali	La fonction publique internationale : l'idée et la réalité
16	Thomas G. Weiss	La fonction publique internationale : un nouveau regard
25	Jack Martin	La fonction publique internationale : 90 ans et cela continue Vu depuis la salle des machines
33	Michael Davies	La privatisation et son impact potentiel sur les organisations internationales
37	Jacques Lemoine	L'avenir de la fonction publique internationale

Pages de couverture

Couverture	Photo du personnel du Bureau du premier secrétaire général de la Société des Nations
Troisième de couverture	Albert Thomas, premier Directeur du Bureau international du Travail; Premier bâtiment du BIT à Genève
Quatrième de couverture	Organigramme du Secrétariat de la Société des Nations

AAFI-AFICS

Bureau A.265, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10

Tél: Secrétariat +41 (22) 917 33 30, Président +41 (22) 917 26 26 -- Fax: +41 (22) 917 00 75

E-mail: aafi-afics@unog.ch

Site internet (français): afics.unog.ch/aafi.htm, Web (English): afics.unog.ch/afics.htm

90^e anniversaire de la création de la fonction publique internationale

Rapport commémoratif de l'AAFI-AFICS

Introduction

En octobre 2008, l'AAFI-AFICS a décidé de marquer cet anniversaire par la publication d'un Rapport commémoratif spécial. Un appel a été lancé à ceux qui sont intéressés par ce sujet, et nous avons reçu plusieurs contributions. Quatre d'entre elles sont incluses dans ce numéro spécial, ainsi qu'un texte extrait d'un livre de Jacques Lemoine.

Ce numéro comprend ce qui suit :

1. Un article d'Aamir Ali, ancien directeur au BIT et Président d'honneur de notre Association sur « La Fonction publique internationale : l'idée et la réalité ». Publié en 1990 ¹, il constitue une excellente introduction historique sur l'origine de la fonction publique internationale, à partir de la Société des Nations et du BIT, ainsi qu'une référence utile à ses principes de base – indépendance et intégrité – et aux problèmes posés par la mise en œuvre de ces principes. Il conclut que la fonction publique internationale prendra du temps pour mûrir, mais que, pour fonctionner efficacement, les organisations ont besoin d'un personnel indépendant et impartial.
2. Le texte de la conférence « The 20th John Holmes Memorial Lecture » donnée le 5 juin 2009 à Port of Spain, Trinidad, sur « La fonction publique internationale : un nouveau regard » par le Professeur Thomas G. Weiss, à la 22^{ème} réunion annuelle du Conseil académique sur le système des Nations Unies (Academic Council on the UN System – ACUNS). Thomas Weiss est Professeur présidentiel de science politique au « City University of New York Graduate Center » et Directeur de l'Institut Ralph Bunche d'études internationales. C'est un spécialiste réputé du domaine des Nations Unies. Nous sommes reconnaissants et honorés que le Professeur Weiss nous ait donné l'autorisation de reproduire le texte de sa conférence dans notre Bulletin. Son analyse est suivie de propositions concrètes destinées à renforcer la capacité de l'ONU à générer et à disséminer des idées originales et une réflexion créative ; de donner également une nouvelle vigueur à la fonction publique internationale.
3. Une contribution de Jack Martin, ancien Sous-directeur général du BIT, donnant son « Vu de la salle des machines », exposé vivant et franc des pressions politiques sur le secrétariat de l'OIT et de leurs conséquences, vues de sa propre expérience directe.

4. Un article original de Michael Davies, ancien haut fonctionnaire à la Banque interaméricaine de développement, sur « La privatisation et son impact potentiel sur les organisations internationales », donnant les preuves d'une tendance de la part de plusieurs organisations intergouvernementales à transférer certaines de leurs activités à la gestion non-gouvernementale, et l'impact potentiel de ces transferts sur la fonction publique internationale.
5. Finalement, vous trouverez dans ce numéro la Conclusion - intitulée du livre de Jacques Lemoine, ancien directeur des relations interorganisations du BIT, aujourd'hui décédé, sur « The International Civil Servant, An Endangered Species » ² (Le fonctionnaire international, une espèce en danger) : « The Future of the International Civil Service » (L'avenir de la fonction publique internationale) : « Dans une période de grandes espérances et de grands périls, si ces espérances doivent être concrétisées, les principes d'indépendance, d'efficacité et de dignité de la fonction publique internationale doivent être restaurés. »

Bien entendu, tous ne sont pas d'accord sur la date de la naissance de la fonction publique internationale. Quelques organisations internationales ont été créées dans les années 1860 et 1870. L'évolution a été progressive. Cependant, la plupart sont d'accord pour estimer que les principes sur lesquels la fonction publique internationale est fondée ont été établis en 1919 et 1920 par le premier Secrétaire général de la Société des Nations, Sir Eric Drummond et par le premier Directeur du BIT, Albert Thomas, comme l'expose Aamir Ali dans son article.

Nous accueillerons volontiers de nouvelles contributions, ainsi que vos commentaires sur cette initiative et sur les points de vue et les évaluations faites par les auteurs de ces articles.

Nos remerciements vont à Jean-Jacques Chevron pour ses excellentes traductions de ces textes en français.

Yves Beigbeder
Responsable de la publication du Rapport commémoratif

¹ C. de Cooker (Ed.), *International Administration*, I.1/3-20, 1990, UNITAR.

² Published by Kluwer Law International and UNITAR, 1995.

La fonction publique internationale : l'idée et la réalité

par Aamir Ali **

Entre l'idée et la réalité ... S'abat l'ombre

T.S.Eliot

Indépendance et intégrité

L'idée d'une fonction publique internationale est claire. La Charte et la Constitution d'une douzaine d'institutions spécialisées la rendent explicite : compétence, intégrité, loyauté exclusive du fonctionnaire envers son organisation ; engagement des gouvernements à n'exercer aucune influence ou pression.

La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité

stipule la Charte des Nations Unies dans son Article 101.3.

Les fonctions du Directeur général et du personnel auront un caractère exclusivement international stipule l'Article 9.4 de la Constitution de l'OIT. Et, à nouveau, l'Article 100.1 de la Charte :

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni

** **Aamir Ali** est entré au BIT en janvier 1947 et l'a quitté pour prendre sa retraite en décembre 1985. Les dix dernières années, il en fut le Chef du Personnel, c'est à dire, dans le langage d'aujourd'hui, le Directeur du Département des ressources humaines. Il fut trois fois élu président du CCAQ (Comité consultatif pour les questions administratives) et trois fois élu président du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies : il a représenté ces organes à la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et à la 5^{ème} Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Après sa retraite il a exercé pendant sept ans les fonctions de président de l'AAFI-AFICS et neuf ans celles de président de la FAAFI ; en cette dernière qualité il a représenté les retraités au Comité mixte de la Caisse des pensions.

Il est l'auteur de plusieurs romans et d'ouvrages non romanesques. Il a fondé et anime un Groupe d'Etude de Shakespeare.

n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne seront responsables qu'envers l'Organisation.

Ces dispositions se retrouvent dans les Constitutions de la plupart des institutions spécialisées et sont habituellement renforcées dans les Statuts du personnel.

Ainsi, comme Graham et Jordan l'ont écrit : « la fonction publique internationale idéale consisterait alors en un cadre de fonctionnaires permanents recrutés sur la base du mérite, qui placeraient leur loyauté à l'Organisation au dessus de toute autre. Ces fonctionnaires ne seraient soumis au contrôle d'aucun Etat membre en particulier et demeureraient impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions ... Un tel concept constitue, bien entendu, un idéal qui ne peut ni n'a jamais pu être réalisé. »

Oui, bien entendu. Mais ces principes, plaçant des obligations réciproques sur les fonctionnaires et les gouvernements ne sont pas nés de quelque idéalisme, ni conçus au fond d'un monastère. Bien au contraire, ils ont été inspirés par l'expérience pratique de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail dans les années de l'entre-deux guerres. Des conférences internationales ont été tenues au siècle passé et même avant ; et il y eut des secrétariats pour les servir. Mais, en général, il s'agissait de conférences ad hoc avec des secrétariats ad hoc habituellement fournis par le pays hôte avec, sans doute, une pincée de fonctionnaires venus d'autres pays. Yves Beigbeder dans son livre récent sur la fonction publique internationale¹, se réfère au Congrès de Vienne (1814-15) où un diplomate prussien au service du gouvernement autrichien avait reçu la responsabilité du secrétariat ; au Congrès de Paris (1865), dirigé par un diplomate français ; aux Conférences de Londres (1867 et 1871) dont des diplomates britanniques formaient les équipes. La Conférence de La Haye, en 1899, a été servie par des diplomates venus de plusieurs pays et la Conférence de la Paix, qui créa la Société des Nations, fut elle-même servie par un secrétariat multinational.

¹ *Threats to the International Civil Service*, (1988)

L'évolution était claire, mais le chemin entre un secrétariat multinational et un secrétariat international encore long. Il fut comblé par l'Union télégraphique internationale, fondée en 1865, l'Union postale universelle créée en 1874, l'Union internationale pour la protection de la propriété intellectuelle en 1883 et l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques en 1886. Ces institutions développèrent des secrétariats internationaux et furent intégrées au système des Nations Unies après la Deuxième guerre mondiale.

Le Pacte de la Société des Nations n'a pas énoncé de principes relatifs au personnel. Peut-être n'étaient-ils pas jugés nécessaires ; peut-être personne ne savait trop quoi dire du fait que la fonction publique internationale était un nouvel animal. Même en 1985, Reymond et Mailick pouvaient écrire : « La fonction publique internationale est un phénomène nouveau ; c'est une institution sui generis »²

Ou encore, comme Philip Jessup l'a formulé de façon plus colorée en 1955, « En tant qu'espèce du genre humain, elle n'aurait pas été identifiée par un Darwin politique comme remontant à plus de quarante ans »³ Le Secrétaire général de la SdN, Sir Eric Drummond et le Directeur général du BIT, Albert Thomas, parvinrent à des conclusions identiques. Ils se rendirent compte que, pour fonctionner, une organisation internationale devait avoir la confiance des Etats membres ; elle ne pouvait gagner cette confiance que si le personnel était visiblement indépendant, à l'abri de toute pression et de dommages d'origine nationale. Le concept fut formulé pour la première fois dans un rapport soumis par Arthur J. Balfour, représentant britannique au Conseil de la SdN en 1920 : « Les membres du secrétariat, une fois nommés, ne sont plus les fonctionnaires du pays dont ils sont ressortissants : ils deviennent, dès lors, fonctionnaires de la seule Société des Nations. Leurs fonctions ne sont plus nationales mais internationales. » Ce concept fut transposé dans le Statut du Personnel en 1930 : « Ils ne peuvent solliciter ni recevoir d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure au secrétariat de la Société des Nations. »

Les personnalités de Sir Eric Drummond et d'Albert Thomas ne pouvaient être plus différentes. Le premier était fonctionnaire par excellence ; le second était ancien ministre, homme politique, c'était un orateur de premier ordre, un innovateur. L'une des choses dont ils

étaient fermement convaincus, était la nécessité absolue de disposer d'un personnel qui fut international, libre de toute influence ou pression nationale et honnête dans sa loyauté à l'Organisation.

La fonction publique britannique a toujours été un modèle de service impartial et indépendant. ; il est donc assez ironique que le remarquable Sir Maurice Hankey, membre du gouvernement britannique, qui ne pouvait accepter le poste de Secrétaire général de la SdN, ait proposé que cette dernière fut composée de fonctionnaires nationaux, payés pour cette tâche par leurs gouvernements respectifs, le Secrétaire général ne jouant qu'un rôle de coordinateur. Cette proposition était dans la logique des premières conférences internationales et de leurs secrétariats. Fort heureusement, l'opinion de Sir Maurice ne fut pas partagée : elle aurait tué dans l'œuf l'émergence d'une véritable fonction publique internationale.

C'est en grande partie grâce à l'expérience de la SdN et du BIT ainsi qu'aux convictions de leurs Etats membres et de leurs chefs exécutifs que l'Article 101, cité partiellement plus haut, fut inscrit dans la Charte des Nations Unies.

Les premières rédactions de ces Articles figurèrent probablement dans un document intitulé 'Quelques problèmes d'une fonction publique internationale' lu par le Conseiller juridique du BIT devant une Réunion de planification économique et sociale tenue à Londres en 1942. Il fut ensuite publié et utilisé comme document de travail par ceux qui planchaient sur la Charte des Nations Unies. Et ce fut ce même Conseiller juridique, présent à San Francisco avec le Directeur du BIT, qui aida à formuler le texte de l'Article 101. Ce Conseiller juridique était Wilfred Jenks ; fonctionnaire brillant et dévoué, appelé à devenir plus tard, en 1970, Directeur général du BIT. En 1973, son mandat fut tragiquement interrompu par son décès prématuré. Il ne paraît pas inutile d'ouvrir ici une parenthèse pour citer un passage de son discours au Conseil d'administration du BIT, le jour de son élection au poste de Directeur général, le 20 mai 1970 :

Il m'échoit de devenir (...) le premier Directeur général d'une organisation mondiale à avoir mûri (...) au service public de l'humanité (...) Une responsabilité spéciale, dont dépend dans une mesure essentielle l'aptitude de l'OIT à accomplir ces tâches, incombe sans équivoque au Directeur général personnellement. Il lui appartient de maintenir l'intégrité, la discipline et la motivation du Bureau international du Travail. Cette

² Henri Reymond et Sidney Mailick, *International Policies and Practice* (1985).

³ Cité par Yves Beigbeder dans *Threats to the International Civil Service* (1988)

responsabilité, je l'accepte et je l'assumerai. C'est une haute vocation que de servir l'OIT. Il y faut tout le désintéressement et toute la loyauté qui sont le propre d'une haute vocation. Le Bureau a une grande tradition, créée dès les premiers jours par Albert Thomas et Harold Butler. Nous la maintiendrons.

Si ces grands principes furent si universellement acceptés et acclamés par les Etats membres et les chefs exécutifs, s'ils n'étaient pas fondés seulement sur des concepts philosophiques mais aussi sur une rude et concrète expérience, s'ils furent enchâssés dans la Charte et dans une douzaine de Constitutions, alors comment se fait-il qu'ils semblent être aussi peu respectés ? Pourquoi la réalité est-elle si loin d'atteindre l'idéal ?

Influence et pressions

Pour répondre à cette question, il convient de regarder l'autre côté de la médaille, l'obligation solennelle souscrite par les gouvernements. Formulons d'abord quelques remarques préliminaires. En premier lieu, il convient d'observer que la grande majorité des fonctionnaires internationaux se conforment aux normes élevées qui leur sont imposées et qu'ils le font tout naturellement. C'est une minorité qui crée des problèmes et nourrit les commentaires critiques que l'on entend souvent sur la bureaucratie onusienne. En fait, on pourrait aussi bien dire, à propos des fonctionnaires internationaux, que ce qui est étonnant ce n'est pas qu'il y ait quelques individus qui ne satisfassent pas aux normes, mais qu'il y en ait autant qui s'y conforment. Deuxièmement, il est relativement facile de constituer un service d'élite qui respecte des normes exceptionnellement exigeantes s'il est question de quelque deux milliers de fonctionnaires ; il est bien plus difficile de maintenir une telle image lorsqu'il s'agit d'un groupe de plus de cinquante mille personnes. Troisièmement, recruter une 'élite' est un processus qui prend beaucoup de temps et, aujourd'hui, personne n'en a plus devant lui, les Etats membres moins que quiconque. Lorsque les circonstances forcent une organisation à recruter à toute allure - et lui imposent des restrictions sur la façon de le faire - le processus devient une question de chance. Quatrièmement, dans les années qui ont immédiatement suivi la guerre, quand on avait le bonheur d'être simplement vivant, il était facile de contempler les étoiles ; de nos jours, alors que le cynisme et le scepticisme semblent être devenus des réactions banales, on ne peut s'étonner que les gens scrutent surtout la boue de leurs souliers. Comme l'a écrit Brian Urquhart, l'un des premiers et

des plus éminents fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies :

Travailler pour la paix était un rêve que nous venions d'atteindre ... La bureaucratie, la frustration, la routine, la vaine rhétorique, la médiocrité politique, appartenaient encore au futur et n'avaient pas encore émoussé notre exaltation et notre esprit d'aventure. ⁴

Cinquièmement, lorsque l'on échoue à faire vivre les proclamations de la Charte, ce n'est pas, la plupart du temps, sur des questions de fond mais en raison de problèmes de nature personnelle.

Tout ceci se réfère à la responsabilité qui incombe à chaque fonctionnaire de se conformer aux normes d'intégrité les plus élevées. En corollaire, figure l'engagement des gouvernements à respecter le caractère exclusivement international du Secrétaire ou Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exercice de leurs fonctions.

Chaque membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche (Article 100.2 de la Charte, repris dans les Constitutions des institutions spécialisées.)

Pourquoi donc les Etats membres, après avoir formulé et accepté cet engagement solennel, s'emploient-ils à les saper dans la pratique ? Il est rare que le comportement des hommes se conforme à leurs déclarations idéalistes. Voici quelques causes de ce fossé entre l'idée et la réalité :

- Certains Etats n'accepteront jamais, même en théorie, l'idée d'une fonction publique internationale indépendante
- L'histoire, la langue, la proximité géographique et d'autres raisons d'ordre pratique, ont conduit, dans les premiers temps, à une sur-représentation de certaines nationalités et aux réactions que l'on pouvait en attendre.
- L'arrivée massive d'Etats nouvellement indépendants a fait de la répartition des nationalités dans les secrétariats un problème qui a dominé tous les autres.
- Les relations entre les organisations et les représentations nationales ont évolué de façon particulière.

⁴ Brian Urquhart, *A life in Peace and War* (1987)

- Les crises financières successives ont rendu les organisations vulnérables aux pressions des gouvernements.

L'importance de la nationalité

De façon paradoxale, la question de la nationalité est de première importance dans la fonction publique internationale. Lié à ce concept figure celui d'une répartition convenable des nationalités ; ce que l'on appelle communément la 'répartition géographique'. Cela aussi est inscrit en lettres d'or dans la Charte et les Constitutions des institutions spécialisées. A juste raison ces dispositions sont étroitement liées entre elles. « Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible » stipule la Charte tandis que la Constitution de l'OIT prévoit que « le choix fait par le Directeur général devra porter, dans toute la mesure compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sur des personnes de différentes nationalités. »

Il est évident que si les gouvernements se doivent d'avoir confiance dans le secrétariat, celui-ci ne doit pas être dominé par des fonctionnaires originaires d'un pays, d'une région ou d'un groupe linguistique. C'est le propre d'un secrétariat international que de devoir être international. Jusqu'à présent l'idée et la réalité coïncident. Le principe politique exige un déploiement de nationalités ; la réalité le rend impératif. Harold Butler, Directeur général du BIT de 1932 à 1938 a dit en 1943 : « Nous avons constaté par expérience (...) que si nous voulions rendre notre institution efficace dans le sens le plus élevé du terme, nous devons avoir, dans le personnel, des gens de tous les pays, même si certains n'étaient pas terriblement efficaces en tant que fonctionnaires. »⁵

Qu'est-ce qu'une répartition raisonnable des nationalités ? Il est assurément raisonnable que les Etats Unis et l'Union Soviétique - et la Chine et l'Inde - ait plus de ressortissants dans le personnel que les Seychelles ou la Grenade. Mais combien en plus ? Et qui décide ?

Aux premiers temps et certainement pendant la période de l'entre deux guerres, ces questions étaient laissées à la discrétion du chef exécutif, les organes législatifs se contentant seulement d'une supervision générale. Mais la question prit une autre dimension dans les années soixante, lorsqu'une cinquantaine

d'Etats nouvellement indépendants rejoignirent la famille des Nations Unies. Les pays anciennement coloniaux, impatients de prendre une place égale à celle des autres membres de la communauté mondiale et jaloux de leur souveraineté comme l'étaient les Etats plus anciens, trouvaient que le teint des secrétariats était généralement pâle et que les fonctionnaires venaient surtout des pays industrialisés. Ils trouvaient humiliant de se voir dire qu'ils ne pourraient avoir leur tour que lorsque des postes se trouveraient vacants ; ils étaient pressés et commencèrent à mettre la pression sur la répartition géographique.

Les pays socialistes n'étaient pas satisfaits non plus du nombre de leurs ressortissants dans les secrétariats et faisaient leur l'exigence d'une répartition plus équitable des nationalités et de la réduction de la 'sur-représentation' de certains des membres fondateurs. Inévitablement, les organes législatifs commencèrent à intervenir plus directement et avec insistance dans le processus de recrutement et dans les estimations du nombre de fonctionnaires qu'il devrait y avoir dans les différentes nationalités. Les notions de 'quotas' et de 'quotités souhaitables' firent leur apparition dans les résolutions et la plupart des organisations fonctionnent aujourd'hui sur la base d'un système - officiel ou non - de ces 'quotités souhaitables'. Elles sont devenues une préoccupation dominante des Etats membres.

Il est regrettable que le terme 'représenté' soit devenu communément utilisé dans ce contexte. Un pays qui a moins de ressortissants dans un secrétariat que sa 'quotité souhaitable' est désigné comme 'sous-représenté' ; un pays qui dépasse son quota est déclaré 'sur-représenté'. Ces désignations sont considérées moins lourdes que des périphrases telles que 'moins de ressortissants qu'il serait souhaitable dans le personnel' ou qu'un 'nombre inadéquat de ressortissants dans le personnel' : mais cette appellation donne l'impression que les fonctionnaires sont des représentants de leur pays plutôt que des fonctionnaires internationaux, ce qui est exactement à l'opposé de l' 'idée'. Ceci est doublement fâcheux. Toutefois ces expressions sont devenues courantes et il faut souligner sans relâche que les fonctionnaires internationaux ne 'représentent' pas leur pays : ce sont des individus qui doivent obéissance à leur seule organisation et non au gouvernement de leur pays. Cela, c'est l' 'idée' et, dans une large mesure, la réalité aussi.

Le calcul des quotités souhaitables est, en soi, un exercice byzantin, largement basé, mais pas exclusivement, sur les contributions des Etats membres

⁵ Cité par Henri Reymond et Sidney Mailick, *op. cit.*

au budget, elles-mêmes calculées selon un 'package' de considérations diverses et de rudes négociations.

Il n'est pas inutile de disposer d'un cadre législatif pour traiter de la question souvent débattue, jamais résolue, de la répartition géographique. Il a de nombreux avantages en ce sens qu'il fournit au chef exécutif un instrument de mesure qu'il doit utiliser. Mais il est parfois imposé sans discussion, simples calculs arithmétiques en main, ce qui rend difficile le fonctionnement de l'organisation. Ce n'est pas seulement dans ce domaine que l'autorité normale d'un manager, d'un chef exécutif, se voit prise en mains par l'organe législatif. « Petit à petit, au fil des années - observent Reymond et Mailick - les interférences dans les responsabilités exclusives des chefs exécutifs se sont multipliées : on l'a surtout ressenti dans le domaine du recrutement. »⁶

C'est par la porte de la répartition géographique que les représentants des gouvernements font leur entrée et cherchent à exercer leur influence sur toutes sortes de mesures concernant le personnel : recrutement, transferts, promotions, missions, renouvellements de contrat, fins de contrat. Si la répartition géographique elle-même est un sujet de préoccupation légitime pour les gouvernements, leur interférence dans les actions concernant les cas individuels, ne doit pas l'être. La frontière peut ne pas être facile à déterminer mais, dans la plupart des cas, elle l'est ... et souvent ne l'est pas. C'est là où le bât blesse ; c'est l'élément qui, non seulement, est contraire à la Charte et aux Constitutions mais, inévitablement, se propage du fait des résultats qu'il obtient : l'effet boule de neige en quelque sorte. Si un fonctionnaire voit un collègue obtenir un coup de pouce de son gouvernement - et parfois avec succès - sa réaction sera naturellement d'essayer d'en obtenir un du sien. Qui n'a pas entendu un fonctionnaire dire : « Je ne suis pas favorable à une démarche auprès de mon gouvernement. Je ne l'ai jamais fait. J'ai toujours été correct à cent pour cent. Mais, maintenant, je vois que je n'ai pas le choix et je réalise que c'est le seul moyen de me faire entendre. » Il est facile de critiquer cette attitude mais il est aussi facile de voir combien, humainement, elle est inévitable. Quand les gouvernements ignorent la Charte ou la Constitution, les fonctionnaires sont encouragés à en faire autant. Chaque cas érode l'idée, l'éloignant de la réalité.

La lassitude ressentie par tous les chefs de secrétariat devant les constantes exigences des gouvernements

fut bien exprimée par le Secrétaire général, Javier Pérez de Cuéllar à l'occasion de la Conférence Cyril Foster à l'Université de Cambridge, en mai 1986 : « La fonction publique internationale, fait face sans doute à l'épreuve la plus sérieuse qu'elle ait jamais rencontrée dit-il. Elle serait sûrement renforcée si les Etats membres acceptaient que le Secrétaire général assume ses fonctions de Chef de l'Administration sans subir d'influences illégitimes ou de pressions politiques. Il faut accepter que c'est la responsabilité du Secrétaire général de faire en sorte que l'Organisation ait à sa disposition le personnel nécessaire pour exécuter toutes les tâches qui lui sont confiées par les organes législatifs. Ce serait une agréable évolution que de voir l'Assemblée générale et les Etats membres, pris individuellement, faire preuve d'une plus grande réserve et donner au Secrétaire général la souplesse d'action dont il a besoin pour assurer le fonctionnement harmonieux et efficace du secrétariat. » Son prédécesseur avait formulé de semblables vœux dans son rapport à l'Assemblée générale en 1978 : « La compétition inter-gouvernementale pour obtenir des postes tend à devenir un obstacle sérieux au développement équilibré et efficace du secrétariat. J'appelle tous les Etats membres à exercer une très grande réserve dans ce domaine. »

Le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé, le Dr Mahler fut encore plus carré dans son allocution devant l'Assemblée mondiale de la santé, le 5 mai 1987 : « Je dois, dit-il, me tourner vers les gouvernements qui insistent pour la nomination de leurs ressortissants à des postes spécifiques de haute responsabilité, parfois sans se soucier de savoir s'ils y sont aptes. Parfois, cette insistance est accompagnée de l'insinuation qu'une réponse positive de ma part pourrait conditionner des contributions volontaires. Il y a pire : des fantômes ont fait leur apparition dans ce décor ces derniers mois : des chefs d'Etat vivants qui, dans le passé, se sont peu souciés des questions de santé et de l'OMS. Ils essayent aujourd'hui de mobiliser d'autres chefs d'Etat, individuellement et en groupes, pour donner leur soutien à leur candidat aux plus hautes fonctions du secrétariat. C'est ainsi que les hauts fonctionnaires sont devenus les pions des jeux du pouvoir politique. »

Si le recrutement attire le plus l'attention des gouvernements, il existe d'autres aspects du syndrome des quotités souhaitables. Par exemple, la question des grades. Des pays considèrent souvent que l'on se débarrasse d'eux en leur accordant quelques fonctionnaires débutants ; ce n'est pas seulement le nombre qui les intéresse mais le nombre à un grade

⁶ Henri Reymond et Sidney Mailick, *op. cit.*

suffisamment élevé. Si la notion de carrière est à la base des organisations internationales, l'entrée dans l'organisation doit normalement se faire à un grade subalterne. Mais, dans ce cas, le pays considère que ses intérêts sont négligés.

C'est une des raisons pour lesquelles il arrive parfois qu'un nouveau venu soit recruté à un grade élevé, impliquant souvent des tâches de supervision et découvre que son manque de connaissance du secrétariat et de la machine bureaucratique fait qu'il lui est difficile, voire impossible, de travailler efficacement. Il finit alors par devenir un personnage symbolique, améliorant la « représentation » de son pays mais incapable de jouer le moindre rôle utile dans son service. C'est ce type de situation que Shirley Hazzard, le très critique auteur de *People in Glass Houses* et de *Defeat of an Ideal*, décrit en racontant l'histoire, maintes fois citée, de ce fonctionnaire à qui l'on demandait ce qu'il faisait dans le secrétariat et qui répondait : « Je suis Saoudien ».

Les gouvernements qui cherchent à exercer une influence dans les travaux du secrétariat s'imaginent souvent qu'en cherchant à obtenir une nomination à un grade supérieur, ils en retireront une influence plus grande. Dans la pratique ce n'est pas toujours le cas. Un fonctionnaire qui a passé des années dans le système et connaît les rouages de la machine peut avoir bien plus d'influence dans l'exécution des opérations que l'outsider parachuté à un poste supérieur sans grande connaissance de la façon dont le système fonctionne et sans des contacts personnels, indispensables dans n'importe quelle institution.

Un autre cas de ce type de recrutement est celui du fonctionnaire d'un gouvernement qui, pour quelque raison que ce soit, se voit nommer dans le Secrétariat. Comme il est déjà un haut fonctionnaire national, il se doit de commencer dans ce Secrétariat à un haut niveau correspondant, surtout si d'autres fonctionnaires d'autres pays sont entrés à ce niveau-là. Son gouvernement, exerçant influence et pressions, le fait nommer à un grade plus élevé que celui qui correspond au poste pour lequel il a été recruté ; il rejeterait cependant toute affirmation que ceci est inconvenant et contraire à la Charte. Bien entendu, les conséquences de tout ceci sur les efforts déployés pour avoir un système équitable de grades sont désastreuses, c'est le moins que l'on puisse dire.

Le processus de recrutement a aussi changé de façon substantielle au fil des années. Bien qu'il y eut de grandes différences dans les méthodes de recrutement,

même au sein d'une organisation, la norme de l'entre-deux guerres - si on peut l'appeler ainsi - était celle de la fonction publique en général : on déclare le poste vacant, on décide de la nationalité à retenir, on assure la publicité la plus large, on laisse un comité de sélection indépendant recommander quel est le meilleur candidat. Celui-ci doit, en général, être une personne plutôt jeune, disons moins de trente-cinq ans, qui doit pouvoir s'attendre à faire carrière dans des départements et fonctions variés pendant ses années de service. Il est plus difficile de parler de norme de nos jours mais une situation 'non-anormale' pourrait être la suivante : un poste est déclaré vacant et, comme toujours, c'est urgent ; il exige certaines qualifications ; l'un des nombreux candidats, toujours disponibles, ou poussé par quelque gouvernement, peut-être recruté pour un an « pour voir comment ça marche » ; et, le moment venu il reçoit un contrat permanent.

Les raisons de cette évolution tiennent en partie à la nature des personnels recherchés. Autrefois, les besoins concernaient surtout les postes dont les responsabilités relevaient de la fonction publique normale : traiter des dossiers, préparer des mémorandums, organiser des réunions. Aujourd'hui les besoins touchent une gamme élargie d'autres fonctions et l'expérience d'un quantité de domaines. Ceci fait que l'on recrute des spécialistes avec plusieurs années d'expérience pratique et qui ont déjà la quarantaine. Même s'ils restent dans l'organisation jusqu'à leur retraite, leur période de service est relativement courte et, raisonnablement, on peut moins s'attendre de leur part à une loyauté totale envers l'organisation que de quelqu'un qui y passe sa carrière toute entière.

Il y a fréquemment conflit entre les exigences d'un poste et celles de la répartition géographique : le choix, dans ce cas, est inévitablement radical. Citons par exemple, l'exemple frappant mais authentique d'une organisation qui avait besoin d'un ingénieur chimiste capable de consulter les publications techniques des pays scandinaves. La répartition géographique voulait que la priorité fut donnée à un ressortissant du Burundi. Il était peu probable qu'un ingénieur chimiste parlant les langues scandinaves puisse être trouvé au Burundi. Le recrutement fut alors entrepris en Scandinavie bien qu'aucun pays de cette région puisse à l'époque être considéré comme 'sous-représenté'. Ce jour là, la géographie céda le pas à la nécessité.

Dire qu'il est impossible de trouver des candidats qualifiés dans les pays en développement est un sujet tabou. En fait des individus hors-ligne peuvent être

trouvés dans tous les pays. Mais il est non moins vrai que, pour toute sortes de raisons, la nature des travaux à exercer, les langues de travail, les ouvertures éducatives plus grandes, le nombre de candidats qualifiés disponibles, le lieu où travaille l'organisation, il est plus facile de recruter dans les pays industrialisés et dans un certain nombre de pays en développement : l'Inde, le Pakistan, le Sri Lanka, l'Égypte, le Nigeria, l'Argentine, le Chili, par exemple : cela, c'est la réalité.

Détachement des gouvernements

Lors des premières discussions préalables à la création de la Société des Nations, l'idée fut émise que le Secrétariat pourrait être composé de fonctionnaires nationaux détachés au service de la SdN. Elle fut rapidement abandonnée et l'on décida que la fonction publique internationale serait un service de carrière composé de fonctionnaires exclusivement loyaux à l'Organisation.

La même idée fut soumise au moment de la fondation de l'Organisation des Nations Unies mais ne reçut qu'un soutien limité et ne fut pas adoptée. Il fut seulement suggéré que les Sous-Secrétaires généraux et les Secrétaires généraux adjoints pourraient être élus de la même manière que le Secrétaire général. Fort heureusement, ceci ne fut pas accepté non plus ; cela aurait conduit à une équipe de direction divisée et rendu presque impossible la tâche du Secrétaire général.

Un certain nombre de gouvernements -- et de fonctionnaires nationaux pris individuellement - préfèrent le détachement et, à la vérité, cette formule peut dans certains cas être très utile. Parfois, un fonctionnaire national recruté par une organisation internationale souhaite conserver toutes les possibilités ouvertes et garder un lien avec son poste national. Plusieurs gouvernements ont codifié ces arrangements.

Compte tenu des besoins accrus en spécialistes pour de courtes périodes, le détachement peut se révéler très utile. Toutefois, le fonctionnaire détaché n'est pas toujours capable d'acquérir la perspective internationale nécessaire à son poste. Par exemple lorsqu'un spécialiste national est recruté pour rédiger un rapport, il produit un document techniquement excellent mais inutilisable en raison des préférences nationales qu'il exprime : le rapport doit alors être ré-écrit par un véritable fonctionnaire international.

Le détachement du service national pour une période limitée fut, dès l'origine, la formule préférée de l'URSS

et des pays socialistes. Ceux-ci n'acceptaient pas la notion d'une fonction publique internationale. Dès le début, les organisations durent accepter la position d'un important Etat membre - d'un Etat membre essentiel - qui, par une décision politique délibérée, avait décidé de ne pas appliquer une disposition spécifique de la Charte. Comme Brian Urquhart l'a écrit à propos de la fondation des Nations Unies : « Les Russes n'ont pas hésité à faire connaître leur scepticisme sur le concept d'une fonction publique internationale impartiale et objective .»⁷

En règle générale, le recrutement en provenance de l'Union Soviétique se faisait à partir de candidats présentés par le gouvernement, sans permettre, ou très peu, le moindre choix. La période de service était généralement de deux à cinq ans, rarement plus, quoique un fonctionnaire pouvait parfois revenir après un certain temps passé dans son pays. C'était un arrangement compliqué, contraire aux principes généraux, empêchant les fonctionnaires de faire leur chemin dans l'organisation et les obligeant à conserver un lien étroit avec leur gouvernement tout au long de sa période d'emploi. L'utilité du fonctionnaire en était réduite, parfois à zéro et il ne pouvait que difficilement se forger une perspective internationale des choses sans même parler d'une loyauté exclusive envers l'organisation. Le Secrétaire général du Parti communiste de l'URSS, Nikita Khrouchev a déclaré un jour que « s'il y avait des pays neutres il n'y avait pas d'hommes neutres » et qu'ainsi il ne pouvait y avoir de fonctionnaire impartial. Le monde serait un endroit misérable à vivre si cela était vrai ; heureusement il semble évident que ce ne soit pas le cas.

En diverses circonstances, il est arrivé que le gouvernement d'origine rappela le fonctionnaire et que celui-ci n'ait pas voulu obéir. Il y eut des cas de conflit personnel intense et de souffrances terribles. Si le fonctionnaire ne voulait pas rentrer, il perdait sa nationalité et devenait un exilé. Et pourtant, pour des raisons personnelles ou officielles, il pouvait vouloir rester dans l'organisation.

Pour l'organisation aussi, le fonctionnaire qui souhaitait rester dans de pareilles circonstances représentait un dilemme. Dans certains cas il était traité comme un simple individu qui avait un contrat avec l'organisation. L'organisation décidait que, s'il était un fonctionnaire utile, il devait être maintenu en service, même si elle devait encourir le déplaisir du gouvernement. En d'autres cas, l'organisation décidait que le contrat,

⁷ Brian Urquhart, *op. cit.*

presque toujours à durée déterminée, ne serait pas renouvelé. Chaque fois, une telle situation était difficile à vivre pour l'organisation comme pour l'intéressé. Elle fournissait aussi à un gouvernement l'occasion de chercher à influencer - à ses yeux de façon tout à fait légitime- la politique du personnel.

Si le fonctionnaire perdait sa nationalité mais demeurait en service, il ne faisait plus partie du quota national. Même durant la période s'écoulant avant qu'il perde sa nationalité et devienne apatride, le gouvernement ne le comptait plus parmi « les siens ». Il est arrivé que le nombre de ressortissants d'un pays, décompté par l'organisation, soit différent de celui décompté par le gouvernement, autre source de frictions potentielles.

Heureusement, il semble que la situation ait radicalement changé dans le bon sens. L'attitude du Gouvernement soviétique a changé de façon spectaculaire au cours des dernières années. Le Ministre-adjoint des Affaires étrangères a déclaré en juillet 1988 : « Nous avons tort au sujet de la fonction publique internationale. Nous acceptons aujourd'hui l'octroi de contrats permanents. Nous considérons que tous les chapitres de la Charte doivent être respectés, pas seulement ceux que nous apprécions. Nous avons tort de nous opposer à un rôle actif du Secrétaire général »⁸. Ces paroles sont très bienvenues et constitue un encouragement majeur pour la fonction publique internationale.

Un autre cas étrange est celui du recrutement par une organisation d'un fonctionnaire élevé à l'étranger et qui n'a jamais eu beaucoup de contact avec son pays d'origine. Il arrive que le gouvernement estime qu'il n'est pas un « vrai » ressortissant, qu'il a été recruté « à titre privé » et non par les canaux gouvernementaux habituels et rechigne à devoir l'inclure dans son « quota ». Pour l'organisation c'est hors de question : il est bien un ressortissant de ce pays. On relève avec intérêt qu'à la Commission préparatoire des Nations Unies à Londres en 1945 une proposition fut déposée tendant à décider que le recrutement de tout ressortissant d'un pays soit approuvé par son gouvernement. Le premier Secrétaire général, Trygve Lie, commit l'erreur, dans les premiers jours des Nations Unies, de demander au Gouvernement américain son assistance dans le processus du recrutement et du renouvellement du personnel, en vérifiant la personnalité et les antécédents des candidats. Le Gouvernement américain fit observer avec raison que c'était là une

prérogative du Secrétaire général. Plus tard, toutefois, pendant l'ère MacCarthy et le début des années cinquante, le gouvernement n'eut aucun scrupule à soumettre ses ressortissants à des interrogatoires menés par le Sous-comité sénatorial à la Sécurité intérieure, sous la présidence du sénateur Pat MacCarran. Plus tard, un décret présidentiel créa une commission sur la loyauté des employés des organisations internationales pour vérifier celle des fonctionnaires américains. A propos de la notion d'approbation gouvernementale et compte tenu de l'état du monde aujourd'hui, on peut trouver assez ironique que certains gouvernements aient utilisé leur influence pour faire recruter par les organisations internationales des personnes qui travaillaient pour leurs services secrets. Il ne peut y avoir pire violation de la Charte, mais il est vrai que dans le monde trouble de l'espionnage et du contre-espionnage, chartes et constitutions ont bien peu d'importance.

L'obligation faite aux fonctionnaires d'être impartiaux ne signifie pas qu'ils n'ont pas le droit d'avoir leurs propres opinions politiques, mais elle signifie qu'ils ne peuvent pas en faire état ou servir les intérêts d'un groupe ou d'une cause en particulier. Dag Hammarskjöld a dit un jour qu'un fonctionnaire « doit être politiquement célibataire mais pas nécessairement politiquement vierge. »

L'idée d'une fonction publique internationale indépendante fut un peu mise en retrait dans les premiers temps de l'Organisation des Nations Unies. Il fallait se hâter de recruter. En 1946, quelque deux mille fonctionnaires durent être recrutés en moins de six mois à une époque où il fallait mettre en place en quelques mois toute la structure des Nations Unies – commissions permanentes, sous-commissions, Conseil économique et social, Cour de justice internationale et ainsi de suite. Dans l'urgence on dut recourir à des méthodes qui, en d'autres circonstances, n'auraient pas été acceptables. Une fois acceptées, il fut difficile d'y renoncer.

Si de nombreux gouvernements ont ignoré leur obligation de ne pas intervenir dans la fonction publique internationale, les exemples les plus flagrants de violations ont concerné des cas d'arrestations, de détentions, de refus de visas de sortie, d'enlèvements et de meurtres. Plus d'une douzaine de gouvernements furent reconnus coupables de graves violations ; dans plusieurs cas, des factions armées, plus que le gouvernement en place, furent les responsables d'enlèvements et de meurtres.

⁸ *International Herald Tribune*, 7 juillet 1988

Les postes réservés

Des résolutions de l'Assemblée générale ont réaffirmé que les postes ne devaient pas être réservés à certaines nationalités, mais là encore la réalité des faits l'a emporté sur l'idée. Des postes sont devenus réservés, souvent sans que personne en ait pris consciemment la décision. Lorsqu'un titulaire quittait son poste, il était remplacé par un autre de la même nationalité. C'est ainsi qu'il y a des postes « russes », des postes « chinois » et ainsi de suite.

Comment ceci est-il arrivé et pourquoi ?

Pour certains postes très élevés, il s'agit d'une décision délibérée et c'est compréhensible. Parmi les postes de Sous-Secrétaire général et de Secrétaire général adjoint, il est devenu communément accepté qu'il doit y en avoir un pour chacun des "Cing Grands", ou, dans les institutions spécialisées, parmi les puissances principales ; un pour chaque région (les régions ne sont pas toujours définies de la même façon selon les organisations) et ainsi de suite. Ces nominations peuvent être qualifiées de politiques et aucune organisation ne pourrait fonctionner sans un équilibre politique et régional des postes les plus élevés. Mais ceci ne devrait pas signifier qu'un poste spécifique doit revenir systématiquement à une nationalité ou à une région spécifique et c'est contre ce genre de situation que l'Assemblée générale a adopté une résolution en 1987. Le traitement des différents intérêts et régions ressemble un peu à la façon dont le Conseil fédéral suisse répartit ses sept membres entre ses vingt trois cantons, avec leur différentes langues et religions.

Mais quid des autres postes, un peu moins élevés ? Là encore on a recours à la répartition géographique. Ces postes réservés sont avant tout un produit des quotités souhaitables et de l'insistance des Soviétiques et de leurs alliés en faveur d'une rotation des personnels. Dans le système des quotités souhaitables, l'URSS a droit en principe à avoir, disons, de cinquante à soixante fonctionnaires dans une organisation. En fait, disons qu'elle en ait quarante. Chaque fois que l'un de ses ressortissants rentre dans son pays ou est rappelé, le total est réduit, rendant, du point de vue du gouvernement, la situation pire qu'elle ne l'était auparavant. Aussi le gouvernement insiste-t-il pour que le fonctionnaire soit remplacé immédiatement. Presque toujours il n'y a qu'un seul moyen de le faire, c'est d'affecter le remplaçant au même poste. Après que cela se soit passé plusieurs fois, le poste en question est donc considéré comme "russe" et la

rotation des titulaires devient semi-automatique. Les Russes sont loin d'être les seuls à faire le siège d'un poste ; mais seul un grand pays est en mesure d'y parvenir. On peut espérer qu'avec la nouvelle politique, cette pratique disparaîtra aussi.

Il n'est pas facile de placer un nouveau fonctionnaire quand on sait qu'il ne va rester que deux ou trois ans seulement. Bien souvent, en outre, surtout dans les premiers temps, le nouveau fonctionnaire maîtrise mal les langues de travail de l'organisation, l'anglais ou le français. On l'affecte alors dans une unité où il est plus ou moins considéré comme un surnuméraire. S'il s'agit d'un poste élevé comportant des fonctions de supervision, alors le numéro deux du service en devient de facto le chef, le chef titulaire demeurant symbolique : une situation peu propice à combler d'aise le chef de jure ou le chef de facto. Il n'est pas facile de trouver des situations où un chef qui ne l'est que de nom puisse être affecté sans dommage : aussi lorsqu'un titulaire de ce type s'en va, la solution de facilité est de placer le nouveau venu dans le même poste plutôt que d'aller ailleurs au devant du même problème.

Une autre conséquence malheureuse de cette situation est que la fonction publique nationale concernée finit par considérer ce poste comme l'un des siens et considère ce court séjour dans une organisation internationale comme faisant partie d'un carrière nationale normale. Une fois ce système mis en place, il déclenche des mini-crisis lorsqu'un fonctionnaire national découvre qu'il ne va pas bénéficier de ce séjour dans une organisation internationale, souvent un prix de consolation en fin de carrière.

Compétences linguistiques

Les différentes organisations de la famille des nations Unies utilisent différentes langues officielles et de travail. Mais avant tout, l'anglais et le français sont les deux principales, l'espagnol venant bon troisième. Le russe, le chinois, l'allemand, l'arabe, le japonais sont utilisés à des degrés variables. Mais quiconque ne peut travailler soit en anglais, soit en français est désavantagé et son utilité réduite.

Bien des nationalités sont, de ce fait, placées en position désavantagée. Dans les premiers temps, au moins, beaucoup de nouvelles recrues venant de pays comme l'Union Soviétique, le Japon ou l'Indonésie étaient faibles dans ces langues et avaient de la peine à travailler dans l'une ou l'autre d'entre elles. Les

anciennes colonies britanniques et françaises eurent là un avantage certain.

Manifestement, les Européens eurent aussi un grand avantage : même si l'anglais ou le français n'était pas leur langue maternelle, ils connaissaient probablement bien ces deux langues. Ils avaient aussi des chances de connaître en plus l'espagnol, davantage qu'au Japon et en Indonésie, ou en Ouganda et en Jordanie. Bien que les candidats fussent recrutés contre l'assurance qu'ils donnaient d'apprendre l'une ou l'autre langue dans un délai d'un an environ, il était rare que quelqu'un qui ne connaissait pas une langue puisse l'apprendre assez bien pour être en mesure de l'utiliser avec efficacité. Il pouvait l'apprendre – et le faisait souvent – comme deuxième langue de travail mais rarement assez bien pour pouvoir l'écrire. Or les fonctions d'un fonctionnaire international, tout comme celles de son homologue national, exigent toujours beaucoup de travail écrit, aussi bien pour les communications internes que pour préparer des documents de réunion..

La plupart des organisations internationales ont déployé de grands efforts pour l'enseignement des langues de travail et de nombreux fonctionnaires ont acquis dans ces cours la connaissance d'une deuxième langue de travail . Mais lorsqu'un fonctionnaire savait qu'il n'allait passer qu'un temps limité de sa carrière dans l'organisation, il faisait rarement l'effort d'apprendre une nouvelle langue ; de son côté l'organisation n'en faisait sans doute pas beaucoup non plus pour l'y encourager.

La réalité demeure que si un fonctionnaire ne peut travailler en anglais ou en français au moment de son recrutement, il est peu probable qu'il le puisse un jour, malgré les cours de langues, toute sa bonne volonté et les promesses faites au moment de son engagement. On pourrait aussi souligner aujourd'hui l'importance de l'anglais par rapport au français, l'anglais devenant de plus en plus la langue principale des organisations internationales, comme il l'est devenu dans le commerce international, la technologie, les télécommunications, l'informatique et les sports.

En outre, toutes les organisations ont dû avoir recours à de vastes équipes de traducteurs et d'interprètes qui ne figurent pas dans les quotas de la répartition géographique. Il est aujourd'hui devenu courant de trouver des gens possédant des qualifications linguistiques ailleurs que dans les pays européens occidentaux, y compris dans les pays du tiers-monde : la gamme des nationalités dans les services linguistiques s'est largement étendue.

Dans un passé récent, toutes les organisations se sont engagées à augmenter la proportion des femmes dans les catégories professionnelles. Ceci est devenu un nouveau critère du recrutement. On peut mentionner au passage que les gouvernements qui vocifèrent le plus pour que l'on augmente le nombre de femmes dans les organisations sont rarement gênés d'être les premiers à présenter des candidatures d'hommes.

Relations avec les gouvernements

A bien des égards, les relations entre les gouvernements et les organisations ont changé depuis les premiers temps. Ces relations, plus faciles et plus continues, sont devenues possibles grâce aux Missions permanentes que presque tous les Etats membres ont installés à New York et à Genève. Dans des capitales telles que Rome, Paris et Vienne, les ambassades hébergent la plupart du temps des fonctionnaires spécialisés qui traitent avec les organisations internationales.

Cela signifie que la plupart des gouvernements ont des représentants au siège de l'organisation, permettant un accès rapide et facile non seulement au chef exécutif et à ses collaborateurs immédiats mais à tous les fonctionnaires, y compris les employés de bureau. Les membres des Missions permanentes sont également en relation les uns avec les autres, surtout au sein des groupes régionaux et il s'est développé entre eux une sorte de camaraderie, un "esprit de club". Tout ceci est pour le mieux, permet des contacts journaliers sur tous les sujets et encourage une symbiose entre les représentants des gouvernements et les organisations.

L'une des tâches régulières des représentants nationaux est de garder un œil sur leurs compatriotes dans le secrétariat, de s'informer de leur nombre, de leurs grades, du quota de leur pays, des départs en retraite, des postes qui vont devenir vacants, du nombre de ressortissants qu'ont les autres pays, et ainsi de suite. Il est de leur responsabilité de veiller à ce que leur quota ne soit pas perdu de vue et ils veillent à ce qu'il soit maintenu. Si l'un de leurs ressortissants est sur le point de prendre sa retraite, il essaient de faire en sorte que leur nombre, au total, ne reste pas réduit trop longtemps. Il y a entre eux une sorte de rivalité, un effort pour veiller aussi bien que les autres Missions à ce que ce nombre augmente et ne baisse pas. On peut supposer aussi que ce sera une bonne note dans le dossier d'un représentant et utile à sa carrière s'il peut annoncer qu'il est parvenu à

augmenter le nombre de ses compatriotes – ou à placer quelqu'un que ses maîtres politiques protègent particulièrement. La pression de sa capitale est plus forte pour lui que n'importe quelle manifestation d'adhésion à la Charte.

Même les pays qui ont dépassé leur quota s'intéressent aux plans de recrutement et prévoient déjà la présence de ressortissants dans l'organisation pour remplir les postes vacants importants lorsque les fonctionnaires plus âgés prendront leur retraite.

La présence de Missions nationales facilite aussi la communication entre elles et leurs compatriotes qui travaillent dans le personnel. C'est certainement une bonne chose et peut être utile au bon fonctionnement de l'organisation. Mais si un fonctionnaire n'est pas satisfait de son poste, de son grade, d'une absence de promotion, d'un transfert imminent, la Mission peut en être informée au hasard d'une conversation banale. Le diplomate peut saisir une occasion de demander au Directeur général s'il peut faire quelque chose - quelque chose qui sera invariablement hors du cadre normal de l'administration du personnel. Dans le cours habituel des échanges de menus services que constituent les relations professionnelles et humaines, le diplomate n'imagine pas que sa demande puisse être considérée comme une pression déplacée, le Directeur général peut n'en pas tenir compte... pendant un certain temps, jusqu'à un certain point.

Pour un fonctionnaire, se plaindre auprès d'un membre de sa Mission et demander son intervention est en contravention évidente avec le Statut du personnel et les Normes de conduite qu'il s'est engagé à respecter. Les Normes de conduite dans la fonction publique internationale, préparées à l'origine par le Comité consultatif de la fonction publique internationale en 1954 à la demande des chefs de secrétariat et publié à nouveau à plusieurs reprises, stipule : « Un fonctionnaire serait donc inexcusable d'intriguer auprès des représentants des gouvernements ou des membres des organes légiférants en vue de s'assurer leur concours pour obtenir une amélioration de sa situation personnelle ou de celle d'un de ses collègues ou pour empêcher ou faire rapporter une décision qui lui est défavorable. » Fort bien. Mais qui est en mesure de tracer une frontière entre, d'une part, une conversation amicale, un récit banal sur le cours des choses et, d'autre part, une plainte et une demande d'intervention ? Lorsque l'on reproche à un fonctionnaire d'avoir demandé à son gouvernement d'intervenir, il répond généralement : « Untel est de mes proches amis. Il m'a demandé comment j'allais et

pourquoi je ne recevais pas de promotion. Je lui ai répondu comme j'aurais répondu à n'importe quel autre ami personnel. S'il a décidé de soulever officiellement la question avec le Bureau, ce n'est pas moi qu'il faut blâmer. ». Dans de telles situations, il est difficile pour une organisation de punir ou de prendre une sanction contre un fonctionnaire pour comportement incorrect.

La zone grise est grande dans laquelle il est difficile de rendre un jugement clair sur ce qui est juste ou injuste, sur la différence entre les relations normales entre individus et ce qui constitue une démarche incorrecte auprès d'un gouvernement. Mais ce qui est certain c'est que la zone grise s'est répandue comme une vilaine tache de pétrole et que la lettre et l'esprit de la Constitution ont beaucoup perdu de leur force.

Plusieurs gouvernements ont mis en place au sein de leurs ministères des affaires étrangères des services spécialisés chargés de 's'occuper' de leurs ressortissants dans les organisations internationales. Ces services sont souvent agressifs dans leur façon d'agir et estiment que c'est leur droit de formuler des exigences concernant leurs ressortissants. Des gouvernements qui pourraient s'interdire de toute action susceptible de compromettre l'indépendance du service, se croient parfois obligés d'intervenir pour ne pas faire moins que le voisin et ne pas se faire « pousser dehors » par des Etats plus agressifs.

Citons encore un autre aspect important des relations entre les représentants nationaux et les organisations. Il y a en permanence, dans les Missions, quantité de fonctionnaires chargés de suivre les travaux des diverses organisations. Pour nombre d'entre eux, un poste dans une organisation internationale représente un objectif ardemment désiré : souvent le salaire et les conditions d'emploi y sont meilleurs ; le travail plus intéressant ; on n'est pas soumis aux caprices et aux fantaisies des ministres qui se succèdent ; on peut aussi avoir des raisons personnelles de vivre à l'étranger plutôt que de retourner dans son pays ou d'être envoyé dans quelque lointain lieu d'affectation. En général ces gens sont la crème de leur fonction publique nationale. Quoi de plus naturel que de rechercher une nomination pour soi-même ? Et comment tracer une frontière entre aspirations personnelles et pression gouvernementale ? Entre la légitime soumission d'une candidature et une pression déplacée pour son propre recrutement ?

De plus, on ne peut nier que des personnes ayant vécu à Genève, New York ou Paris puissent souvent hésiter

à rentrer dans leur propre pays : ceci s'applique aux fonctionnaires nationaux comme aux internationaux lorsqu'ils prennent leur retraite.

Il y a enfin le cas du diplomate qui doit quitter – ou souhaite le faire – son service national et trouver refuge dans une organisation internationale. Son gouvernement peut avoir soudainement changé, ou encore il a de solides raisons - éducation des enfants, santé, carrière du conjoint, famille - de ne pas vouloir rentrer dans son pays. Il a été utile à l'organisation dans son rôle de représentant de son gouvernement ; il a le sentiment que l'organisation a une dette envers lui.

Le Chef de Secrétariat

Le chef du secrétariat – Secrétaire général ou Directeur général – d'une organisation est le seul fonctionnaire qui soit élu par les Etats membres. Il est à la fois un fonctionnaire international et un élu. Comme toute personne élue il doit se montrer sensible aux souhaits de ses mandants. A mesure que les organisations ont grandi en taille et en complexité, s'est alourdi le fardeau des responsabilités du chef exécutif, de même que son besoin de se montrer réceptif aux vœux des gouvernements qui l'ont élu et à l'égard de qui il doit se montrer responsable. Il ne peut diriger son organisation sans le soutien des représentants nationaux ; il a besoin de leur bienveillance. Ceci ne veut pas dire qu'il doive satisfaire toutes leurs demandes – aucun chef exécutif ne l'a jamais fait et, si c'était le cas, il se retrouverait dans une situation pire qu'avant – cela signifie seulement que dire simplement NON peut avoir des répercussions qui aillent bien au delà d'un recrutement ou d'une simple mesure concernant le personnel. Dans la pratique, le chef exécutif se retrouve souvent coincé entre le Charybde du mécontentement gouvernemental et le Scylla du contournement des procédures normales de gestion du personnel. Quoi qu'il fasse, ce sera mauvais.

Dans un document lu à l'Université de Princeton en 1978 ⁹, David A. Morse, qui fut Directeur général du BIT pendant vingt deux ans de 1948 à 1970, a dit :

« Les relations du personnel dans une organisation inter-gouvernementale deviennent complexes car les gouvernements veulent que leurs ressortissants soient bien traités, mais plus particulièrement parce qu'ils veulent les voir occuper des postes où ils peuvent avoir une influence sur les politiques de l'organisation. Du fait que les gouvernements

fournissent les ressources nécessaires pour le personnel, le management revêt une coloration spéciale dans un organe inter-gouvernemental. A mon avis, c'est le problème le plus sérieux et le plus délicat auquel sont confrontés les chefs exécutifs internationaux et les organisations inter-gouvernementales. La façon dont ce problème est traité par un chef de secrétariat est au centre d'une gestion honnête des affaires internationales. L'intégrité de la fonction publique internationale et la confiance publique dans le système des Nations Unies sont, là, le véritable enjeu. Les pressions politiques sur la question des postes est énorme. Mais il faut y résister. Chaque Etat membre - et, dans le cas du BIT, chaque organisation d'employeurs ou de travailleurs - doit être traité par référence à une norme unique et objective de gestion du personnel. La politique en la matière doit être fondée sur des procédures clairement définies. Les mécanismes de recrutement du personnel et la procédure de recrutement doivent être clairs, capables d'être compris par toutes les personnes concernées et gérés de façon impartiale.. Ceci est plus facile à dire qu'à faire. »

Dans un environnement où de puissants gouvernements font de certaines décisions en matière de personnel une condition préalable pour approuver le budget, ou contribuer à des fonds volontaires, ou soutenir un programme de première importance, ceci est en effet plus facile à dire qu'à faire.

La Commission de la fonction publique internationale

Plus facile à dire qu'à faire. Y a-t-il un moyen de le rendre un petit peu moins difficile ? La plupart des chefs de secrétariat auront fait sûrement écho, avec plaisir, au Dr Mahler, Directeur général de l'OMS, lorsqu'il s'adressa à la session de l'Assemblée mondiale de la Santé mentionnée plus haut :

« Jamais je n'aurais imaginé, avant d'accepter ce poste de Directeur général, d'avoir à vous protéger de la sorte de pressions politiques que certains gouvernements, parmi vous, exercent sur moi. J'aurais imaginé le contraire : la communauté qui constitue l'OMS protégeant son chef technique et administratif des pressions politiques extérieures . »

Il était donc logique que les chefs de secrétariat aient rêvé d'une commission indépendante chargée de gérer les question de personnel du système commun et qui

⁹ *World Order Studies Program*. Princeton University, 1978

serve de rempart contre les pressions politiques, de tampon en quelque sorte. Elle traiterait des problèmes épineux touchant aux salaires et aux allocations de façon objective et impartiale et permettrait d'éviter les discussions sans fin qui reviennent à chaque conseil d'administration et les aigres controverses qui les accompagnent.

De nombreux pays avaient des commissions du service public qui assuraient l'indépendance de la fonction publique et réglementaient ses conditions d'emploi ; quelque chose de semblable pour la fonction publique internationale était cruellement nécessaire.

De fait, l'Assemblée générale décida en 1946 qu'une Commission de la fonction publique internationale devait être créée pour « mettre en place des méthodes de recrutement adéquates ». Il sortit de cela un organe consultatif, le Comité consultatif de la fonction publique internationale, mais l'idée persistait d'avoir une forte et indépendante Commission. D'interminables discussions, aussi bien entre les administrations que dans les organes politiques, aboutirent finalement à la création, en 1975, de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Une étude de l'évolution de la CFPI est révélatrice, non seulement car il s'agit d'un élément important des efforts faits pour protéger la fonction publique internationale des influences et des pressions, mais aussi parce que c'est un bon exemple de la façon dont l'ombre parvient à s'abattre entre l'idée et la réalité.

L'idée était qu'il y eut une Commission petite et efficace, disons de trois individus remarquables et hautement respectés, travaillant au dessus du tohu-bohu du travail quotidien. La réalité fut une Commission de quinze membres, dont deux seraient permanents car toutes les régions devaient être équitablement représentées. Le concept de la répartition géographique étendait son ombre inévitable.

L'idée était que les membres de la Commission seraient désignés par le Secrétaire général après consultation des chefs de secrétariat dans le cadre du Comité administratif de coordination (CAC/ACC) et avec les personnels, par l'entremise de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FAFI/FICSA) ; les nominations seraient le privilège de l'Assemblée générale. La réalité fut que les groupes régionaux de l'Assemblée générale se réunirent pour choisir les candidats aux sièges qui leur étaient réservés. Les désignations résultèrent du marchandage habituel entre les gouvernements et du désir de faire une bonne manière à certaines personnalités nationales

ou à des ambassadeurs prenant leur retraite. Une fois qu'un groupe régional avait choisi ses candidats, les consultations avec les organisations et le personnel devenaient une formalité vide de sens. Aucun groupe n'allait choisir des candidats hors de son environnement immédiat ou à qui il ne « devait » pas quelque chose.

L'idée était que la Commission serait composée de « personnes indépendantes possédant une grande expérience des responsabilités de direction en administration publique, ou dans des domaines connexes, particulièrement dans le domaine de la gestion du personnel. » La réalité fut qu'ils seraient proposés par leurs gouvernements et qu'ils dépendraient de leur groupe régional pour leur nomination. Le critère d'une expérience de l'administration publique fut évacué ou supplanté par d'autres considérations ; de toute façon, tout diplomate ou fonctionnaire est, par définition, expert en administration publique.

L'idée était que la Commission aurait, dans certains domaines, pouvoir de décision et, autrement, ferait des recommandations à l'Assemblée générale ou aux conseils d'administration des organisations : ces recommandations devant être adoptées après un débat minimum. La réalité fut que plusieurs de ces recommandations ne furent pas acceptées, voire rejetées. De même, dans les conseils d'administration de diverses organisations, elles donnèrent lieu à de longs débats et, dans certains cas l'organisation rejeta la recommandation de la Commission ou adopta une variation de son cru.

L'idée était que la Commission agisse de façon indépendante de tout organe politique et, ainsi, soustraire les questions de personnel du débat politique. La réalité fut que la Commission s'est trouvée forcée de garder un œil sur l'Assemblée générale : il serait téméraire de faire des recommandations dont on peut imaginer qu'elles seront rejetées et de créer un conflit entre la Commission et l'Assemblée.

L'idée était que la mise en place de la Commission avec son propre secrétariat permettrait d'éliminer la nécessité pour chaque organisation d'avoir du personnel chargé des questions de politique de personnel. La réalité fut que les organisations furent forcées de renforcer ces unités-là devant les demandes continues de la CFPI de lui fournir des informations lui permettant de réaliser ses propres travaux. Bien plus, cela a signifié que les fonctionnaires des organisations durent passer beaucoup de temps à

assister aux sessions de la Commission et se tenir prêts, à tout moment, à être consultés.

L'idée était que la Commission protégerait les chefs de secrétariat des pressions politiques et assurerait l'indépendance de la fonction publique internationale. La réalité est qu'ils demeurent plus vulnérables que jamais.

Les représentants du personnel ont estimé que les procédures de la CFPI leur donnaient seulement un rôle marginal et s'écartaient de ce que devaient être des relations adéquates entre le personnel et le management. Au printemps 1988, la FAFI et le CCISUA (Comité de coordination des syndicats et associations du personnel indépendants) ont décidé de ne plus participer aux débats de la CFPI.

Sans doute, la CFPI a-t-elle une réelle utilité, même si ce n'est pas de la façon imaginée par ses fondateurs. Ce qui est étonnant, c'est que personne n'ait réalisé ce qui semble aujourd'hui tellement évident : la difficulté de mettre en place une Commission complètement indépendante et travaillant dans le contexte de l'Assemblée générale.

Conclusions

Nous avons concentré cet article sur des cas où la réalité ne s'est pas montrée à la hauteur de l'idéal et tenté d'expliquer pourquoi il en a été ainsi. Mais il faut dire aussi que pour chaque exemple où ce fut le cas, il y en a eu d'autres où l'idéal a été au rendez-vous. Le tableau n'est pas sombre de façon uniforme.

La situation varie considérablement d'une organisation à l'autre et même, entre deux exemples, au sein d'une même organisation. Inévitablement les Nations Unies elles-mêmes étant l'organisation la plus politique, les pressions politiques sont ressenties plus fortement qu'ailleurs. Certaines des plus petites organisations, telles que l'Union postale universelle et l'Organisation météorologique mondiale en sont relativement plus libérées. Toutes les organisations possèdent quelque organe consultatif interne pour traiter les recrutements et certains d'entre eux sont extrêmement forts et efficaces ; ils constituent une barrière contre les pressions.

Si la réalité est loin de l'idéal ce n'est pas toujours une affaire évidente de gouvernements blâmables ou de fonctionnaires déloyaux. Sans doute arrive-t-il que des gouvernements violent délibérément les dispositions de la Charte ou des Constitutions, mais il y a aussi une tendance naturelle à exprimer des vœux dans le cadre d'une sorte de zone grise où il n'est pas toujours facile de déceler une intervention réellement déplacée. Condamner les gouvernements est facile mais ce n'est pas la solution ; il est important de comprendre les raisons et les pratiques qui ont conduit à la situation actuelle : c'est le premier pas à faire pour la redresser.

Il est facile également de blâmer les chefs de secrétariat de céder ou de céder trop aisément (il a existé au moins un exemple d'un chef de secrétariat ayant préféré démissionner que de se soumettre aux pressions d'un gouvernement sur une affaire de recrutement) ; mais, en plus des difficultés rencontrées dans la fameuse zone grise, il faut se souvenir qu'existe la responsabilité majeure de continuer à faire fonctionner l'organisation, même s'il y a pour cela un prix à payer. En périodes de difficultés financières - y en a-t-il jamais eu d'autres ? - le prix exigé peut être élevé. Ce sont les plus importants contributeurs qui exercent l'influence la plus grande.

Le fait que cette réalité empiète sur l'idée, n'est pas une raison pour abandonner l'idée. Les pays de la planète ont besoin des organisations pour assurer la conduite méthodique de relations de plus en plus complexes et interdépendantes. Si l'on veut que les organisations fonctionnent avec efficacité, elles ont besoin d'un personnel indépendant et impartial. Il est impossible dans le monde d'aujourd'hui d'isoler la fonction publique internationale des aspirations politiques et des manifestations d'intérêt des Etats membres. Mais il est possible - en vérité impératif - de lutter en permanence pour rapprocher la réalité de l'idée. Ce sera un chemin long et usant, mais c'est faisable. Un autre choix est impossible.

Aamir Ali

La fonction publique internationale : un nouveau regard

par Thomas G. Weiss **

C'est un plaisir de rejoindre le groupe des nombreux mentors, collègues et amis, appelés avant moi à prononcer la Conférence commémorative John Holmes. La simple lecture de cette liste impressionnante montre la qualité du réseau d'érudits et de praticiens que constitue Le Conseil universitaire pour le système des Nations Unies (ACUNS). C'est un honneur tout particulier d'être la vingtième personne à mettre ses pas dans ceux du distingué diplomate canadien John Holmes, l'un des fondateurs de cette association professionnelle. L'ACUNS est une organisation à laquelle nombre d'entre vous, comme moi-même, ont consacré une énergie professionnelle considérable. Et c'est une organisation à laquelle nous portons, avec juste raison, une grande affection.

** **Thomas G. Weiss** est professeur présidentiel de science politique au Graduate Center de la CUNY (City University of New York) et directeur de l'Institut Ralph Bunche pour les Etudes internationales où il est co-directeur du projet 'Histoire intellectuelle des Nations Unies'. Il est président de l'International Studies Association (2009-10) et préside également le Conseil universitaire pour le système des Nations Unies (2006-09). Il a été le rédacteur-en-chef de *Global Governance* (2000-05), directeur de recherche de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats (2000-02), professeur-chercheur au Brown University's Watson Institute for International Studies, directeur exécutif du Conseil universitaire pour le système des Nations Unies et de l'International Peace Institute, membre du Secrétariat des Nations Unies et consultant auprès de plusieurs institutions publiques et privées. Il est l'auteur ou l'éditeur de quelque quarante livres et de cent cinquante articles et chapitres d'ouvrages sur les approches multilatérales de la paix et de la sécurité internationales, de l'action humanitaire et du développement durable. *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (2009) est son dernier livre.

Ce texte reprend le thème de la "20^{ème} Conférence commémorative John Holmes", donnée le 5 juin 2009 à Port of Spain (Trinidad and Tobago), lors de la 22^{ème} Réunion annuelle du Conseil universitaire pour le Système des Nations Unies. Sa version plus longue et entièrement référencée constituera l'article principal - « Reinventing the International Civil Service » - de *Global Governance*, volume 16, n° 1 (janvier-mars 2010). Le présent article est publié avec l'aimable autorisation de l'auteur.

La préparation d'une telle conférence nous invite à être plus exigeants dans le nouveau regard que nous portons sur d'anciens travaux. Ce fut le cas à Port of Spain, lorsque mon chant du cygne entreprit de revisiter *International Bureaucracy: an Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*, ma thèse de doctorat et mon premier livre en 1975 (préparé sous la direction de mon cher ami Leon Gordenker qui fut le premier, en 1990, à prononcer la Conférence John Holmes); et de reprendre certaines parties de mon plus récent livre *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (2009). Il incorporera également des aperçus de l'ouvrage fondamental *Les Idées de l'ONU* qui ont changé le monde dont j'ai le plaisir de diriger la préparation, dans le cadre du projet 'Histoire intellectuelle des Nations Unies', avec mes collègues Louis Emmerij et Richard Jolly (qui donna cette conférence en 1996). En fait, l'idée de ce projet est née en 1996 à Turin, lors de la réunion annuelle d'ACUNS et fut mise au point ultérieurement par un groupe de travail mis en place par le Secrétariat d'ACUNS.

Pour commencer, je vais faire ce que nous apprenons à nos étudiants à ne pas faire, c'est à dire citer mes collègues et me citer moi-même : « Les individus comptent » est l'avant-dernière phrase du premier des quinze volumes publiés dans la série de ce projet aux Presses de l'Université d'Indiana. Pourquoi souligner cela, demanderez-vous ? Parce que les contributions critiques et créatives d'individus qui travaillent aux Nations Unies sont typiquement ignorées par les analystes qui, non moins typiquement, mettent l'accent sur les politiques des 192 Etats membres et les contraintes supposées féroces subies par les bureaucraties prétendument boursouflées qui servent ces maîtres.

Mon propos, aujourd'hui, est différent et va droit au but : l'organisation mondiale doit redécouvrir les racines idéalistes de la fonction publique internationale, faire davantage de place à ceux qui proposent des idées créatives et introduire une plus grande mobilité du personnel et des développements de carrière à un secrétariat du 21^{ème} siècle. Permettez-moi d'explorer brièvement les origines de ce concept, les problèmes que pose son évolution, la logique qui sous-tend la

réforme et quelques améliorations particulières. Je prendrai des exemples dans les trois principaux domaines d'activité des Nations Unies : la paix et la sécurité, les droits de l'homme et le développement durable.

Bureaucratie écrasante et leadership insuffisant

Il y a longtemps déjà, Inis Claude faisait la distinction entre deux "Nations Unies". La Deuxième ONU est composée de chefs de secrétariat et de membres du personnel qui sont payés par les budgets réguliers et les contributions volontaires, alors que la Première ONU est le forum où se forgent les décisions des Etats. Une Troisième ONU, composée d'organisations non-gouvernementales (ONG), d'experts, de commissions et d'universitaires est un ajout plus récent aux instruments d'analyse ; c'est le thème central du projet 'Histoire Intellectuelle des Nations Unies' et le sujet d'un article de Global Governance au début de cette année.

Un groupe mis en place par la Fondation Carnegie pendant la Deuxième guerre mondiale avait désigné sous le terme « la grande expérience » de la Société des Nations, ce qui fut finalement formulé dans l'article 101 de la Charte des Nations Unies appelant à « la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». Le champion le plus visible de cette Deuxième ONU fut Dag Hammarskjöld, dont une des allocutions les plus connues, prononcée à Oxford en mai 1961 peu avant sa mort, soulignait l'importance critique d'un personnel indépendant et qualifié. Il affirmait que toute érosion ou abandon de « la fonction publique internationale (...) pourrait entraîner, si les Nations membres l'acceptaient, un Munich de la coopération internationale ». Hammarskjöld croyait avec ferveur que les fonctionnaires des Nations Unies pouvaient et devaient, avant tout, être loyaux au bien collectif supérieur, symbolisé par le laissez-passer bleu clair de l'Organisation, plutôt qu'aux intérêts étroits des pays qui émettaient leurs passeports nationaux multicolores.

Réserver des postes importants à des fonctionnaires soutenus par leur pays d'origine contredit cette intégrité. Les gouvernements s'efforcent de faire en sorte que leurs intérêts soient protégés à l'intérieur des secrétariats, et beaucoup y ont introduit leurs espions. Dès le début, par exemple, les membres permanents du Conseil de Sécurité se sont réservé le droit de 'proposer' (en fait, de choisir) des ressortissants pour

occuper les postes principaux au cabinet du Secrétaire général.

L'arrivée massive dans les années cinquante et soixante, en qualité d'Etats membres, d'une centaine d'anciennes colonies a conduit ceux-ci à réclamer à grands cris « leurs » quotas, leur part des dépouilles, suivant le mauvais exemple montré par les grandes puissances. Il en est résulté, dans le processus de recrutement et de promotion, une baisse du critère compétence et une importance exagérée de celui de l'origine nationale. Virtuellement, tous les postes au-dessus de celui de directeur - et bien souvent ceux d'un grade inférieur également - sont examinés à la loupe et font l'objet de pressions de la part des gouvernements, y compris ceux des membres permanents du Conseil de Sécurité, pourtant déjà bien lotis.

De combien de personnes s'agit-il ? A ce jour, le nombre de fonctionnaires dans la catégorie professionnelle et celle des services généraux s'élève environ à 55.000 à l'ONU proprement dite et dans les programmes créés par l'Assemblée générale ; plus 20.000 dans les institutions spécialisées. Ces chiffres ne tiennent compte ni des personnels temporaires engagés dans les opérations de maintien de la paix (environ 120.000 en 2008) ni de ceux du FMI et du Groupe de la Banque Mondiale (encore 15.000). Ils représentent une singulière croissance si on les compare aux 500 employés de l'ONU la première année de son installation à Lake Success et au nombre le plus élevé enregistré par la Société des Nations avec 700 membres du personnel.

Je souligne l'importance des problèmes de personnel que l'on néglige, parce que « les individus comptent », pour le meilleur et pour le pire. La Deuxième ONU fait plus qu'exécuter les feuilles de route des gouvernements. A cet égard, je me désolidarise de trois membres d'ACUNS - dont deux ont donné cette conférence : Don Puchala en 1995 et Roger Coate en 2008 - lorsqu'ils écartent « l'étrange idée que les Nations Unies sont un acteur autonome dans les affaires mondiales, capable d'agir - et agissant - indépendamment de la volonté et des vœux des Etats membres ».

Les fonctionnaires des Nations Unies émettent des idées pour résoudre les problèmes, prennent des initiatives, se font les avocats du changement, transforment les décisions générales en programmes spécifiques et mettent en œuvre les expériences sur le terrain. Ils contrôlent les progrès réalisés et font rapport aux hommes politiques et aux fonctionnaires

nationaux réunis en conférences internationales ou dans les pays où les Nations Unies interviennent. Tout cela permet une bien plus grande créativité qu'on ne l'imagine communément.

Ceci ne doit pas surprendre. Imaginerait-on un service public national, bizarre et impuissant, qui ne prendrait aucune initiative ou ne ferait preuve d'aucun leadership, attendant simplement des instructions détaillées de son gouvernement ? Les fonctionnaires des Nations Unies ne sont pas différents. Dans la plupart des secteurs du système des Nations Unies, particulièrement dans les fonds de développement et les institutions spécialisées, la prise de décision et la responsabilité d'exécution dépend dans une large mesure des membres du personnel.

Problèmes dans les Secrétariats internationaux

Le recrutement, la composition, les récompenses, le maintien en poste et le rendement des fonctionnaires internationaux forment une large part des questions qui font souffrir l'organisation mondiale. Brian Urquhart et bien d'autres encore ont, pendant des années, réclamé des changements spectaculaires dans le processus de désignation du Secrétaire général et des chefs de secrétariat, mais le problème est bien plus profond. La qualité et l'impact du personnel est une variable que l'on peut modifier bien plus facilement et rapidement que des problèmes tels que la souveraineté des Etats et le contre-productif spectacle des relations Nord-Sud qui empoisonnent l'existence de l'Organisation et sont abordés dans mon livre *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*. Permettez-moi de citer quelques exemples, tirés des principaux secteurs d'activité des Nations Unies.

Paix et sécurité internationales

Rien de ce qui suit ne doit, en aucune façon, faire oublier le fait que nombre de personnes ont servi l'organisation avec distinction et héroïsme depuis 1945, à commencer par Sergio Vieira de Mello et 21 collègues qui perdirent la vie à Bagdad en août 2003 et les 17 fonctionnaires des Nations Unies qui furent tués à Alger en décembre 2007. Ce sont, en fin de compte, quelque 300 civils membres du personnel et presque 2.600 soldats qui perdirent la vie au service des Nations Unies. Le Prix Nobel de la Paix, décerné aux Forces des Nations Unies pour le Maintien de la Paix en 1988 et à Kofi Annan et au Secrétariat en 2001, reflète cette réalité.

Cette singulière vaillance ne doit pas, toutefois, nous faire détourner les yeux des graves problèmes qui ont surgi au moment de l'application du Programme Pétrole Contre Nourriture (PPCN) et des efforts déployés pour assurer l'égalité des sexes. Le 'scandale' du PPCN a, sans aucun doute, été surdimensionné, reflétant les problèmes de la politique intérieure américaine. Les Etats membres sont responsables d'avoir approuvé l'essentiel de l'argent qui a pris le chemin des coffres de Saddam Hussein et d'avoir consciemment fermé les yeux sur les fuites vers des alliés majeurs comme la Jordanie et la Turquie.

En tout état de cause, la gestion désastreuse de cet épisode particulièrement visible et crucial sur le plan politique a terni la réputation de l'Organisation. Le rapport de la commission d'enquête indépendante, dirigée par Paul Volcker, a parlé d'activités « éthiquement incorrectes » dont certaines étaient le fait du fils de Kofi Annan, Kojo. Toutefois, le plus déconcertant était la référence à un système de gestion inattentif, vieillot, inepte et totalement inadapté à l'administration d'un programme de cette taille et d'une telle complexité. Tout simplement, la Deuxième ONU n'avait, ni sur le plan technologique, ni sur celui de la gestion, été à la hauteur de sa tâche.

Un autre exemple peut être tiré du modèle que les Nations Unies devraient normalement constituer pour les autres organisations dans le domaine de l'intégration des femmes au travail. Là, le rythme a été plus qu'inquiétant. Au début du 21^{ème} siècle, les femmes continuent à être exclues des tranchées comme des bureaux. Mi-2009, la participation des femmes aux opérations de maintien de la paix de l'ONU n'atteignait même pas un misérable trois pour cent. La représentation des femmes dans les catégories professionnelles et supérieures du personnel du système des Nations Unies est légèrement supérieure à un tiers. C'est seulement aux premiers grades de la catégorie professionnelle - P1 et P2- que l'équilibre entre hommes et femmes a été atteint. Dans les catégories supérieures - D1 et au-dessus- les femmes représentent un quart seulement du personnel des Nations Unies. Bien plus, dans un secteur qui permet une grande souplesse, la nomination des Représentants spéciaux du Secrétaire général (RSSG), les résultats sont consternants. Lors du 60^{ème} anniversaire, l'ambassadeur des Etats Unis, alors Swanee Hunt, déclara carrément : « Deux RSSG femmes et un RSSG-adjoint femme pour 26 missions de maintien de la paix est indéfendable ».

Droits de l'homme

La fonction publique internationale doit être tenue de se conformer totalement aux normes concernant les droits de l'homme, du simple fait que les Nations Unies ont joué un rôle fondamental dans leur établissement. Le défenseur des normes doit donner l'exemple dans leur application aux autres. Or l'évaluation des résultats dans ce domaine est particulièrement déconcertante.

A la suite d'allégations largement répandues d'abus sexuels et de mauvaise conduite - y compris des échanges d'argent et de nourriture contre des rapports sexuels et des rapports sexuels avec des mineurs- de la part de troupes des Nations Unies en République démocratique du Congo, début 2005, les Nations Unies entreprirent des réformes à l'échelle du système. Lorsque de semblables accusations firent surface, plus tard dans l'année, au Burundi, en Haïti et au Libéria, les Nations Unies furent obligées de reconnaître des abus généralisés après avoir tenté de les minimiser. Le commandement et le contrôle des troupes des Nations Unies ainsi que leur discipline sont presque entièrement entre les mains des commandements nationaux et des rapports pour mauvaise conduite sexuelle de forces de maintien de la paix font régulièrement surface, bien que Kofi Annan ait proclamé une politique de « tolérance zéro ».

Bien plus, on peut citer deux cas de réaction administrative inacceptable qui révèlent un manque de vigilance et de soutien approprié au personnel, de la part des plus hautes sphères des Nations Unies, lorsque des responsables de haut niveau sont pris dans un tourbillon impliquant souveraineté et droits de l'homme. L'exemple, à marquer au fer rouge, d'une telle situation fut celui du Commandant de la Force des Nations Unies de la Mission d'aide au Rwanda, Roméo Dallaire : à plusieurs reprises et totalement en vain, il demanda de l'aide et l'autorisation d'essayer, même symboliquement, d'arrêter le génocide qui se répandait à toute vitesse.

Illustrant encore mieux ce problème fut l'accueil de sourd réservé aux appels à l'aide du Représentant spécial des Nations Unies au Soudan, Jan Pronk, pour mettre un terme au génocide rampant qui se répandait au Darfour. En 2004-06, tout comme aujourd'hui, non seulement les gouvernements et le Conseil de Sécurité traînaient les pieds, mais personne ne s'émut au siège des Nations Unies lorsque Khartoum expulsa Pronk. Celui-ci, désormais persona non grata, avait, sans fléchir, fait rapport tout au long de son affectation sur les violences exercées à l'encontre des civils et fut

accusé sur son blog personnel d'« hostilité à l'égard du gouvernement soudanais et des forces armées ». Quelle fut sa récompense ? Kofi Annan le rappela juste avant la date limite de son expulsion.

Encore une fois, les exemples qui précèdent ne signifient pas qu'il n'y ait pas eu d'exemples de comportements remarquables, y compris parmi plusieurs des fonctionnaires retraités ou en activité qui sont membres de l'ACUNS. Mais ce qui est singulier est le poids invraisemblable des entraves du 'politiquement correct', mesuré à l'aune de ce que les puissants et même les moins puissants considèrent comme un comportement acceptable de la part d'un fonctionnaire des Nations Unies. Une telle servilité confirme l'obsolescence du concept de souveraineté et creuse une faille importante dans la fonction publique internationale.

Développement durable

La réputation de l'ONU et son bon fonctionnement en matière de développement économique et social sont continuellement amoindris lorsque les combinaisons politiques prennent à l'évidence le pas sur la compétence. Ici aussi la compétence s'efface devant la politique. Ainsi, Ban Ki-moon a-t-il choisi Sha Zukang comme Secrétaire général-adjoint pour diriger le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies.

Le choix d'un diplomate de carrière chinois, qui avait débuté comme traducteur, sans expérience de la philosophie et de la pratique du développement n'est pas atypique chez les Secrétaires généraux. C'est ainsi que la Vice-Secrétaire générale a été choisie parce qu'elle est une Tanzanienne musulmane, tout comme les Sous-Secrétaires généraux chargés des Affaires politiques et humanitaires furent choisis parce qu'ils étaient proches de George W. Bush et de Tony Blair.

Dans le domaine du développement durable, deux cas pénibles ont mis en lumière l'incompétence flagrante d'Amadou Mahtar M'Bow, Directeur général de l'UNESCO de 1974 à 1987 et d'Edouard Saouma, Directeur général de la FAO de 1976 à 1993. Certaines institutions sont toujours dirigées par un ressortissant de la même origine – par exemple la Banque mondiale par un citoyen américain, et le FMI par un Européen – alors que d'autres voient certains postes tourner entre les régions. M'Bow et Saouma furent élus parce que c'était le tour de la leur de diriger l'Organisation. Tous deux accomplirent plusieurs mandats et mirent leur institution au bord de la faillite.

Une fois encore, sans nier les contributions authentiques au développement de vigoureux cerveaux comme Raúl Prebisch et Helvi Siipila ou de maîtres ès-opérations comme Jim Grant et Sadako Ogata, le critère de sélection des nominations au sommet est de plus en plus devenu la nationalité plutôt que l'expérience et la capacité à occuper le poste. Les étudiants en relations internationales ne doivent pas s'imaginer que ces nominations puissent être placées 'au-dessus de la politique' mais elles ne sont pas non plus l'occasion d'une formation sur le tas. Toutefois, lorsque les considérations purement politiques prennent si visiblement le pas sur la compétence lorsqu'il s'agit de nominations à des postes de haut niveau, les Etats membres, aussi bien que « Nous, Peuples des Nations Unies », en souffrent.

La logique de la réforme de la Deuxième ONU

Quatre vingt dix pour cent des dépenses de l'organisation mondiale sont consacrés au personnel. Ces individus représentent la force principale des Nations Unies et peuvent être réorientés et stimulés, Susan Strange et Robert Cox (qui a donné cette conférence en 1992) sont d'avis que les points de vue à l'intérieur des secrétariats intergouvernementaux ne peuvent qu'être orthodoxes et soutiennent le maintien du statu quo. Je suis d'un avis différent. La fonction publique internationale, organisée comme il convient, peu faire la différence dans les opérations sur le terrain, de même que dans les activités intellectuelles et de politique générale.

Savoir quand on peut ignorer les normes bureaucratiques, les procédures opérationnelles et quand il devient nécessaire de faire des vagues est l'un des atouts essentiels du leadership susceptibles d'abaisser les barrières bureaucratiques du système des Nations Unies. C'est ainsi que l'ancien membre de la Chambre des représentants américaine devenu Administrateur du PNUD, Bradford Morse, et l'homme d'affaires canadien Maurice Strong ont cassé le système féodal lorsqu'il lancèrent le temporaire Bureau des Opérations d'Urgence en Afrique (OEOA) au milieu des années 70. Leur propre expérience, leur réputation et leur indépendance leur permirent d'outrepasser les procédures opérationnelles standards, tout comme le légendaire Sir Robert Jackson l'avait fait à l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA) dans l'Europe des années d'après guerre, dans certaines régions d'Afrique et en Extrême-Orient, notamment pendant les opérations d'urgence de 1971 au Bangladesh.

Le Groupe de haut-niveau sur les menaces pour la sécurité mondiale et la réforme du système international a accouché d'une souris, une proposition que le Secrétaire général a soutenue et que le Sommet mondial a accepté d'examiner, à savoir le versement unique d'une somme permettant de se débarrasser du bois-mort dans le personnel permanent. Cette mesure déjà ancienne ne permettrait probablement pas d'améliorer la situation : le personnel compétent et entreprenant pourrait prendre l'argent et de chercher un autre emploi, tandis que le vrai bois mort resterait en place faute de solution alternative. Le vrai défi est plutôt de trouver du bois neuf pour le secrétariat et de s'assurer que les meilleurs et les plus brillants sont recrutés et promus.

Comme nous l'avons dit, le recrutement doit revenir aux critères idéalistes des secrétariats de la Société des Nations et de la jeune ONU : la compétence doit être le critère essentiel plutôt que l'origine géographique, le sexe et l'âge - bons arguments du copinage. Les gouvernements doivent se voir investis de la responsabilité de présenter seulement leurs candidats professionnellement les plus qualifiés et compétents. Et, par contraste avec la pratique du 'c'est à prendre ou à laisser' observée pour certains postes "réservés" à certaines nationalités, plusieurs candidats (quatre ou cinq au moins) devraient être proposés et le choix laissé aux administrateurs des Nations Unies.

Comme dans la vie de tous les jours, c'est un sophisme de dire que la qualité souffre à mesure que l'on avance vers la diversité. Un effort de recrutement particulier peut être entrepris en direction des nationalités sous-représentées en utilisant largement des méthodes standard (et non des méthodes qui varient selon les régions) d'examen et d'évaluation pour les jeunes débutants. Le but est de limiter l'influence extérieure et le parrainage pour l'accès aux prébendes à tous les niveaux, que l'appui vienne des donateurs, des amis, des membres de la famille des candidats, aussi bien des pays développés que de ceux du Tiers-Monde.

Le début d'un mandat de Secrétaire général est souvent un bon moment pour secouer la Deuxième ONU. Tout comme Boutros Boutros-Ghali en 1992, Kofi Annan a introduit des améliorations sensibles sur le plan de la gestion et des questions techniques peu après sa première investiture en 1997, ainsi qu'au début de son second mandat en 2002. Ban Ki-moon n'a pas fait cet effort pour donner un nouvel élan à son administration.

Le clash entre le Sud et le Nord à la fin du mandat de Kofi Annan a bloqué l'examen d'autres propositions raisonnables pour donner davantage d'autorité au Secrétaire général. Un certain nombre de pays du Sud rechignent à voir le pouvoir s'éloigner de l'Assemblée générale où, du fait de leur nombre, ils peuvent mener leur barque. Mark Malloch-Brown, intrigué, observe dans sa conférence John Holmes 2007 : « accepter un grade inférieur pour passer du PNUD au poste de directeur de cabinet de Kofi Annan était un pas en arrière bien plus important que je ne l'avais prévu (...) Je découvris qu'en matière de gestion et de questions budgétaires, il avait bien moins d'influence que je n'en avais eu ».

Si les Nations Unies doivent faire face aux nouveaux défis comme aux anciens et recevoir davantage de responsabilités, octroyer davantage d'autorité et de responsabilité à leur plus haut échelon est vraiment une nécessité absolue.

Améliorations dans la Deuxième ONU

Je crois en l'action de l'homme. Le changement est possible. Aussi, permettez-moi de donner quelques exemples significatifs de ce qui a pu et doit encore pouvoir être fait.

Paix et sécurité internationale

Deux exemples illustrent la façon dont les Nations Unies peuvent accomplir des progrès dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. Ils sont pris dans deux secteurs : la discipline que doit observer le personnel et une meilleure représentation des femmes dans les opérations de maintien de la paix, deux problèmes que j'ai déjà abordés plus haut.

En réponse aux allégations qui se firent jour en 2004 de mauvaise conduite sexuelle parmi les Forces de maintien de la paix en République du Congo, le Secrétaire général pria le prince Zeid de Jordanie de devenir son Conseiller sur l'exploitation sexuelle et les abus commis par le personnel des Nations Unies affecté au maintien de la paix. Son très dur rapport de 2005 présenta un certain nombre de recommandations et l'Assemblée générale adopta une « stratégie d'ensemble ». Le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU mit en place des unités chargées de la bonne conduite et de la discipline afin de prévenir, d'identifier et de punir les crimes sexuels.

Compte tenu de l'importance symbolique et réelle des forces de maintien de la paix des Nations Unies –

constituées en 2009 par environ 100.000 soldats et 20.000 policiers et civils et coûtant quelque 8,5 milliards de dollars, les mesures contenues dans son rapport reflètent plus une avancée vers davantage de professionnalisme et de responsabilité que la vieille attitude « les hommes seront toujours des hommes ». Une discipline des Nations Unies et non à l'échelon national, y est exigée.

Par ailleurs, l'Organisation continue de lutter contre la sous-représentation des femmes dans les échelons supérieurs de l'Organisation mais, jusqu'à présent, peu de progrès ont été enregistrés. La création d'un Bureau du Conseiller spécial pour la parité des sexes et la promotion de la femme, de même que la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité ont été des étapes importantes de l'engagement des Nations Unies sur la voie de l'égalité des sexes.

Il est assez ironique de constater que certains pays, tels le Libéria, ont fait mieux. Le Libéria, présidé par Ellen Johnson-Sirleaf, premier chef d'Etat femme a avoir été démocratiquement élue en Afrique - et ancienne fonctionnaire internationale - a nommé des femmes aux postes de ministre de la défense, des finances, des sports et de la jeunesse, de la justice, du commerce, de même qu'au poste de chef de la police et à celui de président de la Liberian Truth and Reconciliation Commission. Les Nations Unies devraient suivre son exemple.

Droits de l'homme

Les droits de l'homme sont une source d'exemples plus encourageants. Dans ce domaine trois mesures seraient non seulement sensées mais souhaitables et crédibles. Utiliser davantage de collaborateurs extérieurs, organiser une rotation plus forte avec le terrain et accorder moins de contrats permanents. Le statut de fonctionnaire des Nations Unies, en permanence soumis au regard inquisiteur des Etats membres, constitue un obstacle considérable. Les fonctionnaires préfèrent éviter non seulement les confrontations publiques vigoureuses mais aussi celles qui le sont moins.

Une solution se trouve dans des travaux sur la question des personnes déplacées (au sein d'un pays) : à savoir la désignation d'un Représentant spécial pourvu d'un titre et d'immunités Nations Unies mais hors de l'Organisation et sans salaire, comme je l'ai démontré dans mon livre paru en 2006 'Internal Displacement : Conceptualisation and its Conséquences'. Le mandat de Francis Deng (1992-2004) en qualité de Représentant

du Secrétaire général était étroitement lié au Projet sur les Déplacements Internes qu'il dirigeait avec Roberta Cohen à la Brookings Institution et un arrangement similaire continue à fonctionner avec Walter Kälin. La conceptualisation des déplacements internes fut une contribution notable à la réflexion contemporaine sur les relations internationales, particulièrement en recadrant la souveraineté des Etats en tant que responsabilité.

Deng avait un pied dans chaque camp, profitant d'être à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies. A la vérité, les efforts qu'il a déployés à l'intérieur du système des Nations Unies en qualité de Représentant spécial pour la prévention du génocide ont montré qu'il était plus efficace dans son rôle initial au sein d'un 'think-tank' sur des questions d'intérêt public. Là, il travaillait en tandem avec les universités, gardant une distance respectable avec les gouvernements et les pressions diplomatiques multilatérales prévisibles, les processus et les procédures. De plus, pouvoir obtenir facilement de l'argent de donateurs privés et publics signifie que les activités du projet peuvent aller bien au-delà des limites imposées par la sagesse bien-pensante des cercles diplomatiques officiels.

Le fait d'être à la fois un « insider » et un « outsider » offre des avantages que l'on peut utiliser à propos d'autres sujets de controverse lorsqu'une recherche indépendante est nécessaire, que les protections institutionnelles sont fortes, qu'un vide normatif existe et que l'hostilité politique est vive.

Beaucoup d'étudiants font connaissance avec l'Organisation mondiale à l'occasion d'une visite ou en regardant des photos du siège à New York ou à Genève, mais le plus gros des opérations des Nations Unies se situe dans les pays en développement. Le problème pour le moral du personnel et sa compétence est que les promotions sont essentiellement le résultat du travail et des contacts dans le cadre agréable du siège alors que les défis réels sont liés aux activités sur le terrain.

La gageure, pour l'organisation, c'est de mieux récompenser le travail sur le terrain et d'avoir une politique du personnel souple qui permette de faire face aux demandes imprévues, mais prévisibles, en cas de nouvelles crises. En 1982, le HCR mit en œuvre la première politique de rotation du personnel afin de promouvoir un meilleur partage du travail entre les membres de son personnel. Tous les fonctionnaires internationaux professionnels recrutés sous contrat

sans limitation de durée sont soumis à la rotation, un cas cité en exemple par le Corps commun d'inspection. L'UNICEF et le PNUD exigent aussi la rotation du personnel ; et des dispositions similaires devraient être obligatoires dans tout le système des Nations Unies.

La politique de rotation obligatoire crée, chez les membres du personnel un sentiment de justice – ainsi qu'un taux de divorces élevé. Elle fait en sorte que chacun a eu l'expérience du terrain et acquis les compétences nécessaires pour faire face à de futures situations d'urgence. Le rapport du Secrétaire général en 2006, Investir dans les Nations Unies, pointe que les promotions et la mobilité du personnel sont des stratégies essentielles de l'investissement humain. Il note également avec justesse que « cet effort considérable serait à lui seul une révision radicale du Secrétariat des Nations Unies, ses règles, sa structure, ses systèmes et sa culture. » Dont acte.

La Société des Nations avait institué les contrats permanents, une pratique reprise par les Nations Unies, protégeant ainsi le personnel des pressions gouvernementales et des renvois arbitraires. Ainsi, les contrats permanents ont-ils la même justification qu'un poste universitaire et sont, de la même façon, critiqués par ceux qui font valoir que supprimer la possibilité de mettre à la porte peut aussi faire encourager le laissez-aller plutôt qu'améliorer la productivité.

Pendant la décennie qui a vu Kofi Annan à la barre, les contrats permanents se sont fait de plus en plus rares. Bien que la « mémoire institutionnelle » soit l'apanage des anciens fonctionnaires, le nombre de personnes titulaires de contrats « continus » (fondamentalement équivalents à « permanents ») doit rester le plus bas possible, concerner un tout petit nombre d'administrateurs et ne pas toucher les postes importants. Dans le domaine des droits de l'homme, en particulier, on pourrait dire que nul, idéalement, ne devrait avoir de contrat de longue durée afin de s'imposer rapidement. Si un membre du personnel, en particulier d'un rang élevé, faisait son travail correctement, de nombreux Etats membres en seraient irrités et pourraient demander sa tête.

Développement durable

Le plus gros des ressources et du personnel du système des nations Unies est investi dans des activités destinées à encourager le développement durable. Deux solutions possibles font ressortir ce qui fait souffrir la Deuxième ONU : de meilleures idées et un staff plus jeune.

Reprenant mon refrain, je dirais que les idées sont comme les individus : elles comptent ; pour le meilleur et pour le pire. Aussi est-il utile de se souvenir de la phrase de John Maynard Keynes sur les soi-disant esprits pratiques qui n'ont pas le temps de lire mais qui s'inspirent dans leur démarche des théories de « gratte-papier » disparus tels que les membres d'ACUNS et d'autres encore dans cette salle.

De vigoureux esprits sont nécessaires pour que les Nations Unies s'acquittent de leur tâche. Les contributions intellectuelles par les semblables de Hans Singer, Raúl Prebisch et W. Arthur Lewis (et huit autres prix Nobel d'économie) font partie de l'histoire des Nations Unies et un exemple plus récent peut être cité, le Human Development Report. Le Pakistanais Mahbub ul Haq, économiste aux Nations Unies dont la vision traverse le Human Development Report est mort en 1998 mais ses approches controversées lui survivent. L'un de ses puissantes idées était de créer des indicateurs permettant de classer les pays selon un indice du Développement humain. En 2008 l'Islande se plaçait en tête, les Etats Unis se situaient à la quinzième place, la République Centrafricaine et la Sierra Leone venaient en dernier.

Le Human Development Report est un exemple typique de coup de griffe intellectuel. Comme on peut bien le penser, appeler un chat un chat, chiffres à l'appui, ne permet généralement pas de se faire des amis et des admirateurs parmi les gouvernements. Le PNUD fit front aux réclamations soulevées par les habituels suspects gouvernementaux. En sa qualité d'« outsider » devenu un temporaire « insider » des Nations Unies, ul Haq et d'autres, associés au projet, reçoivent les salves politiques tirées par des gouvernements irrités. Plusieurs d'entre ces derniers sont furieux que de plus pauvres qu'eux se retrouvent mieux placés parce qu'ils ont pris des positions plus raisonnables en matière de priorités : par exemple en consacrant des ressources limitées à l'éducation et à la santé plutôt qu'à l'achat d'armes. De fait, plusieurs gouvernements contestent la justesse de décision du PNUD lorsqu'il consacre des contributions officielles au financement d'une recherche accusatrice. Certains iront jusqu'à l'accuser grossièrement de « mordre la main qui le nourrit ».

A tous les niveaux de l'Organisation mondiale, il devrait y avoir des personnes capables d'un tel leadership intellectuel : ceci est plus susceptible d'être le fait de collaborateurs temporaires, de consultants spécialisés et d'universitaires en congé que de fonctionnaires

internationaux permanents dont la carrière dépend des réactions de leurs supérieurs et des gouvernements et qui, de surcroît, peuvent ne pas se tenir au courant des ouvrages spécialisés et autres travaux de recherche.

Il est indispensable de renforcer la capacité institutionnelle à faire surgir et à répandre des idées originales, à renforcer les mécanismes qui permettent à la pensée créative de se manifester. Parmi les innombrables propositions de réforme des Nations Unies de ces dernières années, aucune n'a mis l'accent sur le caractère vital de la capacité intellectuelle et le besoin d'investir dans les facultés d'analyse, aucune sur la qualité des cerveaux qui sont chargés des travaux.

Les mesures spécifiques qui pourraient renforcer cet aspect de la Deuxième ONU ne sont pas une vue de l'esprit. Elles n'exigent pas de révision constitutionnelle ni même de ressources supplémentaires : simplement une vision de l'avenir de la part des secrétaires généraux et autres chefs de secrétariat. Deux viennent à l'esprit. Premièrement tous les éléments du système des Nations Unies devraient reconnaître sans détour que la contribution aux idées, la réflexion, l'analyse et la connaissance intime de ce qui se passe dans leur domaine de l'action internationale doivent figurer au premier rang de leur travail. Les Nations Unies doivent développer un environnement qui encourage et récompense la pensée créatrice. Deuxièmement, la mobilisation d'un soutien financier plus important en faveur de la recherche, l'analyse et l'étude des politiques, devrait être une priorité majeure. Non seulement la souplesse et l'accessibilité des ressources sur une longue durée sont nécessaires mais, plus important, les donateurs ne doivent pas imposer de conditions à leur utilisation afin d'en garantir l'indépendance.

Il n'existe pas, bien entendu, de solution miracle. Il est toutefois important de trouver les moyens - alors que 15 pour cent au moins du personnel approche de l'âge de la retraite - d'abaisser dans les cinq prochaines années l'âge moyen d'entrée dans les catégories professionnelles (actuellement 37 ans) et l'âge moyen de l'ensemble du Secrétariat (actuellement 46 ans).

Adlai Stevenson observa un jour en plaisantant que le travail aux Nations Unies impliquait « protocol, Geritol and alcohol ». On ne peut faire grand chose pour réduire les procédures diplomatiques et la consommation de breuvages fermentés, mais la sclérose est la garantie de la médiocrité. Aussi l'Organisation mondiale doit-elle trouver les moyens de faire entrer du sang nouveau en permanence.

Conclusion

La fonction publique internationale n'est pas la maladie qui fait rage aux Nations Unies - le manque de volonté politique et la myopie des Etats membres détient ce privilège – mais la santé de la Deuxième ONU peut et, par conséquent, doit être améliorée. Fort heureusement la légitimité qui subsiste de l'Organisation mondiale et les idéaux de la coopération internationale maintiennent un nombre étonnamment élevé de personnes compétentes attachées à leur travail. Les semblables de Kofi Annan et de Margaret Joan Anstee estiment que l'indépendance et l'intégrité ne sont pas des espérances irréalistes que l'on peut avoir pour des fonctionnaires internationaux qui sont recrutés aux échelons de débutants sans approbation gouvernementale et font de brillantes carrières. Le fait que Ralph Bunche et Brian Urquhart aient, au départ, rejoint l'Organisation en prêt de leur gouvernement montre aussi qu'une autorisation gouvernementale n'est pas synonyme de soumission aux objectifs nationaux.

Dans l'un des rapports qui ont accompagné Investir dans les Nations Unies, Kofi Annan a déploré les « silos » qui caractérisent les nominations et les promotions du personnel et défini sa « vision d'une fonction publique internationale indépendante qui répondrait aux normes les plus élevées de résultats et de responsabilité » Une démarche, surnommée « l'Initiative des Quatre Nations » (Chili, Afrique du Sud, Suède et Thaïlande), s'est efforcée de réunir un consensus pour une meilleure gouvernance et une meilleure gestion du secrétariat. Bien entendu, elle exprimait ses préoccupations sur la question de la

« représentation géographique » mais, au-delà de cette mantra, l'idée-force de ses recommandations formulées en 2007 portait sur le recrutement qui devrait être « fondé sur le mérite » et préconisait des « auditions par des experts » pour les nominations aux postes les plus élevés « qui ne devraient pas être monopolisés par les ressortissants de certains pays ou groupes de pays ». En un mot, le prochain Secrétaire général devra s'engager à revigorer la fonction publique internationale.

A de nombreux égards, l'usage du stéréotype d'une administration gonflée et pesante est incorrect : il ne tient pas compte de la présence de nombreux individus doués et dévoués. Mais la nature du système de recrutement et de promotion au sein de l'administration internationale est un élément fondamental et réparable de ce dont souffre cet organe mondial.

Après presque quatre décennies passées à travailler au sein de secrétariats internationaux ou à les analyser, mon sentiment est qu'habituellement le succès est davantage le reflet de personnalités et de talents que du fait d'avoir recruté les meilleurs individus, pour les meilleures raisons et dans les structures institutionnelles les plus appropriées.

Non seulement les individus sont le principal élément des coûts mais la fonction publique internationale est aussi une ressource virtuelle dont la composition, la productivité et la culture sont susceptibles de changer, et de changer rapidement.

Thomas G. Weiss

La fonction publique internationale : 90 ans et cela continue

Vu depuis la salle des machines

par Jack Martin

Je me revois en ce jour du mois d'août 1960, descendant l'avenue de la Paix à Genève vers ma première journée de travail au BIT. Je devenais fonctionnaire international et je trouvais cela excitant, grisant ... et un peu mystérieux. Aujourd'hui, près de cinquante ans plus tard, dont trente cinq années et plus en service actif dans une organisation du système des Nations Unies et le reste en retraite oisive, que reste-t-il de l'enthousiasme et de l'idéalisme vibrants qui marquèrent mes tout premiers jours au travail ?

Avant de répondre à cette question, permettez-moi de replacer dans son contexte ce que je désire exposer :

1. Ma carrière entière s'est déroulée dans une seule organisation : l'Organisation internationale du Travail. Si j'avais servi dans d'autres organisations, mon expérience et mon optique pourraient être tout à fait différentes. Et même au sein du BIT les opinions et les expériences peuvent diverger : bien de mes collègues d'autrefois ne partagent probablement pas les points de vue que j'exprime plus loin.
2. A aucun moment de ma carrière, je n'ai été impliqué dans la conception ou le développement de la politique du personnel (pardon, des ressources humaines) pour mon Organisation ou pour le système des Nations Unies dans son ensemble. La plus grande partie de ma carrière s'est déroulée dans des postes de gestion et ceci donne à l'évidence une tonalité particulière à mes idées sur la question.
3. Mes expériences commencent à dater et remontent à plusieurs années (j'ai pris ma retraite il y a treize ans et, depuis, j'ai eu peu de contacts de substance avec mon Organisation ou avec le système des Nations Unies) : beaucoup de changements sont intervenus dans le monde et dans les organisations internationales depuis mon départ en retraite et les problèmes auxquels je me réfère plus loin ont peut-être disparu, ou

se manifestent dans un contexte ou sous une forme totalement différents, en une époque que l'on peut espérer plus éclairée.

Cet article est entièrement le fruit d'une réflexion très personnelle sur la fonction publique internationale, forgée par l'expérience acquise il y a un certain temps dans la salle des machines, bien plus que dans les hautes sphères de la prise des décisions politiques, au cœur d'un élément du système des Nations Unies.

A présent, retour à ma question. En bref, mon enthousiasme et mon idéalisme juvéniles demeurent intacts. A l'évidence, ce qui distingue la fonction publique internationale d'autres professions et des fonctions publiques purement nationales est précisément son caractère international ; tout au long de ma carrière j'ai toujours trouvé cela fascinant. Et ce qui le rend encore plus fascinant, c'est que cela marche ! L'idée que des institutions publiques internationales doivent être pourvues d'un personnel de fonctionnaires de différentes nationalités, dont la loyauté doit aller avant tout à leur organisation plutôt qu'aux autorités de leur propre pays, était assurément révolutionnaire lorsqu'elle fut lancée il y a quatre vingt dix ans et elle continue, de nos jours, à être accompagnée de scepticisme, d'incompréhension et de méfiance. Comment peut-on imaginer que des gens de nationalités, de races, de religions différentes, dont la culture, la langue, l'éducation trouvent leurs sources dans toutes les régions du monde, parviennent à travailler ensemble avec autant d'efficacité qu'un groupe homogène de personnes de même nationalité ? Nous avons tous entendu des réflexions sceptiques de cette nature mais nous, les internationaux, pouvons aussi citer d'innombrables exemples de situations dont nous avons été les témoins ou les acteurs, de groupes extrêmement dévoués composés de personnes de nationalités très différentes, d'opérations hautement complexes menées par des équipes d'internationaux dans les circonstances les plus difficiles et parfois dangereuses. Les fonctionnaires internationaux, aussi improbable que cela puisse paraître à certaines personnes, sont aussi capables que n'importe quelle autre profession, de mener à bien et d'excellente façon,

n'importe quelle tâche. Le fait qu'ils en soient capables est sûrement la meilleure preuve que la coopération internationale et la compréhension internationale ne sont pas des mots vides de sens. Elles ont accompagné notre vie quotidienne pendant toute notre carrière et nous avons contribué à leur donner toute leur dimension et leur signification.

D'ailleurs, quelques soient les frustrations et les difficultés que nous rencontrons ou avons rencontrées dans nos carrières, travailler dans un environnement international avec des collègues de nationalités et d'expériences différentes mais partageant des idéaux communs et poursuivant des objectifs communs, peut se révéler une expérience très enrichissante, pas seulement au sens matériel du mot. Nos conditions d'emploi sont (elles l'étaient de mon temps) plus qu'adéquates ; nous jouissons d'une sécurité d'emploi considérable ainsi que de nombreux privilèges et beaucoup d'entre nous ont eu l'occasion de beaucoup voyager. Et, au delà de tout ceci, nos carrières nous offraient des satisfactions de travail découlant du fait que nous collaborions avec des collègues intéressants, consciencieux et généralement dévoués à servir la communauté internationale et à poursuivre les objectifs définis par celle-ci, tout particulièrement au bénéfice de segments défavorisés de la population mondiale. Que demander de plus ?

Voilà pour la réponse brève. Une réponse plus élaborée devra nécessairement être plus nuancée. Aussi impressionnants qu'aient pu être certains de ses hauts-faits, j'ai toujours pensé que la fonction publique internationale a souffert de mon temps d'un certain nombre de faiblesses et de handicaps qui l'ont empêchée d'être pleinement efficace et crédible. Pour une part, ces faiblesses et ces handicaps trouvaient leur origine en d'excessives ingérences extérieures dans le fonctionnement des secrétariats des organisations internationales. Pour une autre part, ils étaient dus à des imperfections de la gestion des secrétariats. Je mentionnerai plus loin ces problèmes tels que je m'en souviens aujourd'hui. Mais je dois réaffirmer que la tonalité négative de certaines des remarques que je vais faire ne doit pas occulter le fait que je considère comme un immense privilège, une expérience puissamment positive, d'avoir été fonctionnaire international durant toute ma vie active.

Retour aux principes fondamentaux

La Charte des Nations Unies stipule que dans l'accomplissement de leurs devoirs, les membres du personnel de l'Organisation ne solliciteront ni

n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation, qu'ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et qu'ils ne sont responsables qu'envers l'Organisation. La Charte demande également aux Membres de l'Organisation de respecter le caractère exclusivement international des fonctions du personnel et de ne pas chercher à l'influencer dans l'exécution de ses tâches. Cette obligation commune, imposée à la fois au personnel et aux Etats membres, se retrouve en termes presque identiques dans les textes constitutionnels des institutions spécialisées des Nations Unies et, sans doute, dans ceux de nombreuses organisations intergouvernementales en dehors du système des NU. Ces textes précisent clairement, aussi, que la responsabilité de la conduite efficace des secrétariats, y compris le recrutement du personnel, incombe exclusivement aux chefs de secrétariat de ces organisations, sous le contrôle de leurs conseils d'administration et se trouve soumise aux règles fixées par ces conseils.

Ces dispositions fixent dans les termes les plus clairs les caractéristiques les plus spécifiques de la fonction publique internationale. De même, doivent-elles (à très juste raison, à mon avis) être perçues comme étant d'une importance fondamentale pour la fonction publique internationale, de même que pour la conduite compétente et efficace du travail des organisations internationales. Toutefois, tout au long de ma carrière, je n'ai jamais cessé d'être stupéfié de voir combien ces obligations fondamentales étaient ignorées et violées, généralement en toute impunité.

Mon innocence en ce domaine fut sérieusement ébréchée au cours de ma première année de service. A cette époque je partageais un bureau avec un collègue tout à fait charmant, coopératif et compétent. Un jour il m'annonça qu'il allait bientôt quitter l'Organisation et, lorsque je lui en demandai la raison, il m'expliqua que le gouvernement de son pays ne voulait pas que son contrat fut prolongé. En toute innocence, je lui dis que la prolongation de son contrat n'avait sûrement rien à voir avec son gouvernement. C'était au Directeur général d'en décider. « Ah, mon cher Jack, répliqua-t-il, la non-prolongation de mon contrat a été décidée par le Directeur général, mais après une intense pression de mon gouvernement qui n'apprécie pas mes opinions politiques ». C'est ainsi que nous perdîmes un bon collègue qui, par la suite, fit une carrière universitaire brillante et - ironie suprême - devint, pour finir, ambassadeur de son pays à Paris (il va sans dire que son pays avait changé de régime entre temps !)

Lorsque je racontai à mes collègues combien j'avais été choqué par cet incident, ils décidèrent de faire mon éducation sur les choses de la vie dans les organisations internationales. Le Directeur général, me dit-on, devait parfois rechercher un compromis avec certains Etats membres sur les questions de personnel, afin de préserver l'universalité de l'Organisation. Des pays, qui s'étaient sentis tellement frustrés par l'Organisation, s'étaient sentis contraints de la quitter ou de suspendre leur coopération avec elle, cessant du même coup de devoir tenir compte des politiques et des normes de l'Organisation. Or une Organisation qui cesse d'être universelle dans sa composition et dans son influence, s'affaiblit considérablement. J'en vins à prendre conscience que le principe fondamental de l'indépendance de la fonction publique internationale était considéré comme moins fondamental que d'autres principes ; ou, pour être plus positif, pouvait, à l'occasion, être mis en balance avec d'autres principes et objectifs fondamentaux. Avec le temps, j'eus bien d'autres occasions d'être le témoin de pressions parfaitement cyniques exercées par des Etats membres pour obtenir le recrutement ou la promotion (ou, en sens contraire, le renvoi) d'un ou plus de leurs ressortissants ; et, sans aucun doute, il y eut bien d'autres cas dont je n'ai jamais eu connaissance.

De même que certains Etats membres manquaient à leurs obligations concernant la qualité et les responsabilités internationales du personnel, de même certains membres du personnel se cachaient à peine des contacts fréquents qu'ils entretenaient avec des « autorités extérieures à l'Organisation », certains étant clairement occupés à des tâches qui n'avaient rien à voir avec leur fonction dans l'Organisation.

Ce qui me consternait le plus était de voir que les principes les plus fondamentaux de la fonction publique internationale étaient violés en toute impunité. Un membre de l'Organisation, connu pour exercer sur le Directeur général des pressions excessives en matière de personnel, n'a jamais été rappelé à l'ordre par le Conseil d'administration ¹. Les sanctions les plus sévères pouvaient être et furent (en toute justice)

¹ Je me souviens très bien d'un pays, contributeur important de l'Organisation, retenant obstinément ses contributions jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction concernant le recrutement d'un de ses ressortissants à un poste élevé. Tout le monde était au courant mais aucun membre du Conseil d'administration ne souleva une protestation ni n'intervint pour appuyer le Directeur général. Au bout du compte, bien entendu, le grand contributeur parvint à ses fins et reprit le paiement de ses contributions.

appliquées à des membres du personnel convaincus de conduite coupable, de manquement au devoir, ou de détournement de fonds, mais je n'ai jamais entendu parler de sanctions appliquées à des fonctionnaires dont la loyauté allait, avant tout, à une autorité extérieure à l'Organisation.

Le problème des « recrutements politiques » n'est pas seulement affaire de principe. Il soulève des questions de portée très pratiques. Pour ceux d'entre nous qui travaillent à la « salle des machines » d'une organisation internationale, dans les départements de substance où se déroule le véritable travail de l'organisation, de tels recrutements peuvent avoir de sérieuses conséquences sur la qualité et la quantité du travail accompli. Un ou une fonctionnaire qui ne fait pas son travail est un poids mort qui empêche les tâches de l'unité à laquelle il/elle est affecté/e d'être menées à bien ; il/elle sape ainsi la crédibilité et l'efficacité de la fonction publique internationale. Il/elle est aussi un fardeau pour les autres employés du département qui doivent faire le travail à sa place. J'ai eu moi-même, un moment dans ma carrière, la responsabilité du programme et budget du BIT : je suis donc bien placé pour savoir qu'aucune ressource supplémentaire n'est allouée pour couvrir le personnel improductif. Bien sûr, le personnel improductif n'est pas toujours de « recrutement politique » - loin de là - c'est une question sur laquelle je reviendrai plus loin. Et, pour être honnête, tous les « recrutés politiques » ne sont pas improductifs. J'ai connu des cas où des collègues, qui nous étaient envoyés par suite de pressions politiques et dont l'arrivée était attendue avec appréhension par mes collègues et moi-même, se révélèrent en fait des membres de première classe de notre équipe et de gros travailleurs. Mais de tels cas étaient rares. Les « recrutés politiques » étaient souvent si peu aptes aux fonctions dans lesquelles ils avaient été propulsés que l'on ne pouvait que se demander quels avantages les gouvernements qui s'étaient donné tant de mal pour les faire engager en avaient ensuite retirés. Il était parfois difficile de ne pas conclure que les gens qui nous avaient été imposés avaient été de tels ratés dans leur propre pays que l'on s'en était cyniquement débarrassé en les repassant à quelque organisation internationale.

Les vrais problèmes apparaissent lorsque, comme c'est le plus fréquemment le cas, l'un de ces recrutés est parachuté dans un poste supérieur (disons P5 et au dessus). Les effets d'un tel parachutage sur le moral du reste du personnel sont particulièrement dévastateurs. Cela veut généralement dire qu'une personne incompétente se retrouve dans des fonctions de

gestion et qu'il en résulte de graves conséquences sur les résultats et la productivité de l'unité en cause. Cela veut dire également que des membres du personnel infiniment plus méritants sont privés d'une possibilité de promotion. Je peux, par expérience, affirmer qu'un chef de département placé dans une telle situation doit, pour ne pas dire plus, mener une lutte désespérée pour maintenir le moral dans son département, ainsi que de hauts niveaux de résultats. La leçon est claire : plus nombreux sont les recrutements politiques, les pressions et les interventions gouvernementales dans la gestion du personnel, plus la crédibilité et l'efficacité de la fonction publique internationale en sont sapées.

Les chefs de secrétariat sont bien conscients de ces problèmes et les Directeurs généraux du BIT ont assurément fait de leur mieux pour se défendre des pressions politiques en matière de personnel ou, au moins, empêcher qu'elles aient des effets négatifs sur les programmes de l'Organisation. J'ai été le témoin de plusieurs cas où le Directeur général était soumis à des harcèlements extrêmement tenaces en matière de personnel et je ne pouvais me défendre de ressentir pour lui beaucoup de sympathie dans la situation difficile où il se trouvait. Il devait tenter de concilier la nécessité de maintenir à leur plus haut niveau possible la qualité et l'objectivité du personnel ainsi que l'exécution des programmes du BIT avec la non moins impérieuse nécessité de préserver l'universalité de l'influence de l'Organisation et de sa composition. Et, dans ses efforts pour obtenir cet équilibre délicat, il ne recevait que peu, voire aucun soutien du reste des Etats membres.

Les membres des organisations internationales avaient et ont toujours, bien entendu, un intérêt légitime à veiller à ce que des dispositions réglementaires justes et adéquates existent pour le recrutement et la gestion du personnel ; à ce que ces règles soient scrupuleusement appliquées et respectées ; et à ce que des mécanismes appropriés permettent l'examen des réclamations ainsi que la réparation de traitements inéquitables. Ils ont également un intérêt évident et légitime à insister pour qu'une répartition géographique du personnel équitable soit observée par chaque organisation, une question sur laquelle je reviendrai. Mais les textes constitutionnels des organisations internationales ne stipulent en aucun cas qu'ils aient le moindre rôle à jouer dans le processus de la sélection et de la promotion des fonctionnaires internationaux, ou dans la gestion du personnel. Si ces principes de base ne sont pas respectés par toutes les parties concernées, l'intégrité et l'efficacité de la fonction publique internationale sont gravement compromises.

Le problème des ingérences extérieures dans le processus de sélection se pose de façon plus ou moins aiguë selon les organisations et, au BIT, nous pensions que nous étions moins touchés de ce côté que dans d'autres organisations. Je fus conforté dans cette opinion lorsqu'un des mes bons amis à l'ONU me dit un jour qu'il avait de bonnes chances d'obtenir un poste important ; car, disait-il, « mon gouvernement me soutient ». Par contraste, je dus informer la mission permanente de mon propre pays lorsque je fus promu à un poste de Sous-directeur général au BIT ; personne, à la mission, ne s'était même douté que l'on pensait à moi pour ces fonctions. C'est cela qui devrait être la règle. Par ailleurs, le BIT, sans doute mieux que les autres organisations, avait mis en place de mon temps des mécanismes et des procédures pour remplir les vacances de poste : ils protégeaient dans une large mesure le Bureau et le Directeur général des ingérences extérieures. Autant que je m'en souviens, ce système exigeait que toutes les vacances de poste jusqu'à un certain niveau fussent pourvues par un concours, intérieur ou extérieur, placé sous le contrôle d'un Comité de sélection composé de fonctionnaires désignés en nombre égal par le Directeur général et le Syndicat du personnel (et présidé par un fonctionnaire nommé sur recommandation conjointe du Département du personnel et du Syndicat du personnel). Alors que nous autres, responsables des programmes, protestions vigoureusement contre le temps que prenaient les interminables procédures du Comité de sélection, nous devons admettre que, dans l'ensemble, c'était un système juste et efficace. Je ne suis pas certain qu'il existe encore. Toutefois ce système avait ses limites. Les nominations importantes (D1 et au delà) étaient faites directement par le Directeur général sans intervention du Comité de sélection et, par conséquent, étaient bien plus exposées au risque des pressions politiques.

Problèmes de gestion

On ne peut imputer aux seuls gouvernements peu scrupuleux et aux ingérences extérieures les insuffisances et les problèmes de la fonction publique internationale. De mon temps et dans mon organisation, le nombre des nominations politiques était relativement faible en proportion de tous les recrutements - même si elles étaient plus visibles que les autres nominations, plus « authentiques ». Leur impact négatif sur l'accomplissement des tâches de l'organisation était hors de toute proportion (je le pensais) avec leur nombre. Néanmoins, si le rendement de la fonction

publique internationale était (est encore, probablement ?) moins qu'optimum, on pourrait sans doute en chercher les raisons dans la gestion interne de nos organisations.

Les objectifs de la politique du personnel (pardon, RH) de n'importe quelle organisation - y compris les organisations internationales - doivent être assurément de recruter et de retenir les plus brillants et les meilleurs sujets dans les domaines de spécialisation requis par l'organisation ; d'utiliser au maximum leurs compétences et leur capacités (et au plus haut niveau possible compatible avec ces capacités) ; et de les amener à être des collaborateurs loyaux et productifs. Dans le cas des organisations internationales intergouvernementales un autre objectif, non moins important, doit être poursuivi : veiller à ce que toutes les régions soient équitablement représentées dans le personnel ².

Ce dernier objectif était, de mon temps, assez controversé ; il l'est sans doute encore. Dans quelle mesure l'objectif d'une distribution géographique équitable est-il compatible avec les autres objectifs mentionnés dans le paragraphe précédent ? Peut-on faire des compromis entre ces différents objectifs ? En d'autres termes, si l'on n'est pas sûr de trouver des personnels de la plus haute compétence dans certaines régions, l'organisation doit-elle transiger sur la qualité du personnel recruté dans ces régions ? Poser la question en ces termes n'est naturellement pas seulement politiquement incorrect ; c'est et cela a toujours été faux et insultant. Tout au long de ma carrière j'ai eu (au BIT de même que dans d'autres organisations) des collègues très compétents qui venaient de pays « sous-représentés » et il était clair que leur recrutement n'avait nécessité aucun compromis.

Le critère essentiel d'une fonction publique internationale est qu'elle soit véritablement internationale si elle veut être crédible. Il est

² Un autre objectif encore, est d'augmenter le nombre de femmes parmi les fonctionnaires professionnels et dans les postes de responsabilité. En reléguant cette importante question dans une note de bas de page, je sais que je risque de me voir encore traiter de macho. Pour ma défense, puis-je faire valoir que la question de l'égalité entre hommes et femmes n'est pas particulière à la fonction publique internationale - on la retrouve dans les administrations nationales et dans le secteur privé - alors que la question de la distribution géographique, elle, l'est ? D'ailleurs, bien que beaucoup reste à faire, de grands progrès ont été accomplis sur le chemin de la parité hommes-femmes dans le personnel des organisations internationales.

inconcevable que le secrétariat d'une organisation intergouvernementale puisse être composé de fonctionnaires de même sensibilité venant exclusivement ou en majorité d'une même région. Aucun pays ou région n'a, bien entendu,, le monopole des compétences, des talents et des qualifications. Mais certains en ont en plus grand nombre que d'autres. Divers moyens ont été utilisés pour donner à des régions ou à des pays sous-représentés une priorité ou une exclusivité pour remplir des postes vacants. Mais cette méthode prenait du temps et nous, directeurs de programmes, nous nous sentions harcelés car nous avions des programmes à réaliser, des projets à exécuter, des dates limites à respecter, mais nous n'avions pas le personnel nécessaire : nous bouillions donc d'impatience pendant que se déroulaient les processus interminables qu'impliquait l'organisation de concours dans les pays sous-représentés. Nous étions fréquemment contraints d'avoir recours à des fonctionnaires à court-terme ou à des consultants (presque inévitablement, bien sûr, d'une « mauvaise » nationalité) pour que le travail soit fait pendant que le processus de recrutement suivait son cours. Cela même soulevait des problèmes humains lorsqu'il fallait se séparer des employés recrutés à court-terme, leur travail terminé ³.

Trouver de « bons » membres du personnel n'est pas seulement une question de recrutement de personnes ayant les compétences et les qualifications voulues (y compris linguistiques) et si possible de « bonnes » nationalités. C'est aussi le problème de trouver des gens possédant l'aptitude et même la motivation pour devenir fonctionnaires internationaux. Il peut n'être pas facile, ni même possible, de déceler cette aptitude et ces motivations au cours du processus de recrutement ; mais il est d'une importance vitale de les développer après le recrutement. C'est sûrement l'une des tâches les plus importantes du management que d'aider les nouveaux arrivants à se familiariser avec les procédures, les traditions et la culture de l'organisation et de la communauté internationale à laquelle celle-ci appartient : en fait à les aider à devenir des fonctionnaires internationaux et même à comprendre ce que recouvre ce concept. A cet égard j'eus la chance extraordinaire, au cours de mes premiers mois de travail, de partager un bureau avec mon chef immédiat (qui, bien plus tard, devait devenir celui qui

³ Certains de ces « courts-termes » devenaient si indispensables au fonctionnement de l'Organisation qu'après avoir enchaîné des contrats à court-terme l'un après l'autre, ils devenaient, fonctionnaires permanents, d'excellents fonctionnaires après des années, même, bien qu'ils vinssent de pays sur-représentés.

présida le plus longtemps l'AAFI-AFICS) : il passa un temps considérable à m'initier aux détails mystérieux des programmes, des structures et des procédures du BIT et du système des Nations Unies. Je suis convaincu que la carrière excellente et gratifiante que j'ai eue par la suite au BIT a été due, dans une large mesure, à la qualité et à l'ampleur de vue de l'initiation et de la mise au courant que j'ai reçues dès les premiers jours. Peu d'autres chefs que j'ai connus ressentaient le besoin de s'en donner la peine. Trop souvent, les nouveaux étaient mis au travail sans même savoir comment celui-ci s'intégrait dans les objectifs plus larges de l'organisation et sans connaître quoi que ce soit du travail des autres fonctionnaires et des autres unités. Certains s'en moquaient. Si de telles situations perdurent, elles peuvent rendre les fonctionnaires improductifs, insatisfaits, démoralisés, inadaptés et perturbateurs.

Il faut admettre que les organisations internationales sont de grandes et plutôt complexes bureaucraties. Alors que beaucoup pourrait être fait – et sans doute l'a été – pour les rendre moins bureaucratiques, elles resteront sans doute nécessairement des organisations très structurées, aux procédures détaillées et lourdes. Les nouveaux venus prennent un certain temps pour s'y retrouver et se sentir à l'aise dans un tel environnement : mais les bureaucraties internationales n'ont pas vocation à être, ni à devenir, d'énormes monolithes impénétrables et hostiles, écrasant et étouffant chez leurs employés toute créativité, tout élan et toute individualité. Bien au contraire, elles doivent avoir pour vocation d'attirer et de retenir les plus brillants et les meilleurs dans leurs spécialités respectives afin de se maintenir à l'avant-garde des idées nouvelles et des solutions aux problèmes auxquels est confrontée la communauté internationale. J'ai toujours pensé que la diversité des points de vue et des opinions au sein des secrétariats des organisations internationales doit non seulement être tolérée mais aussi encouragée. Simultanément, bien entendu, les collaborateurs de ces organisations doivent être d'authentiques fonctionnaires ; ils doivent respecter fidèlement les normes et les principes de l'organisation qu'ils servent et, au delà, ceux de la communauté internationale. Trouver le juste équilibre entre la diversité et l'orthodoxie, entre l'initiative individuelle et la discipline attendue d'un fonctionnaire, n'est pas chose facile. Un bon manager doit aider ses collègues à y parvenir.

En fait, le succès ou l'échec de la fonction publique internationale dépend fondamentalement de la qualité du management à tous les niveaux. Les managers

doivent déployer de la façon la plus compétente et la plus efficace possible les ressources mises à leur disposition - y compris, tout spécialement, les ressources en personnel - afin de réaliser des programmes et d'exécuter des projets de haute qualité. Ils doivent être capables d'utiliser et de motiver des personnels aux capacités inégales et de les souder au sein d'une équipe. Et, pour parvenir à tout cela, ils doivent gagner la coopération et le respect de leurs collaborateurs, de même que de leurs collègues dans d'autres unités. Ces tâches ne sont pas différentes de celles qui sont le lot quotidien des managers dans des organisations et des entreprises purement nationales dans le monde entier. Mais elles sont rendues plus délicates dans les organisations internationales du fait que nos managers doivent traiter avec des personnes de différentes nationalités, cultures et langues. Le risque d'être mal compris ou de choquer involontairement et la difficulté de s'assurer de la coopération de personnels d'une telle diversité, de les motiver et de développer avec eux un travail d'équipe, sont bien plus grands qu'en milieu purement national. En outre, nos managers ont à faire à des collègues, y compris des supérieurs hiérarchiques et des chefs de secrétariat - tous de différentes origines nationales et culturelles - de même qu'à des conseils d'administration et autres organes intergouvernementaux. Tout ceci exige une bonne dose de finesse politique de même que de solides compétences techniques et administratives.

Une tâche impossible ? En fait, non. Je me souviens d'avoir travaillé de façon très productive et constructive et avec un très grand plaisir avec des chefs de bien différentes nationalités. J'ai aussi le souvenir de nombreux fonctionnaires de responsabilité, au BIT et en d'autres organisations, dont les capacités de management en imposaient à leur personnel et à l'organisation toute entière ; et même, parfois, au système des Nations Unies tout entier. Toutefois, tous les managers ne parviennent pas à ce niveau. Voici deux exemples (dont j'ai été personnellement le témoin) :

- un chef refuse à quiconque parmi ses collaborateurs de signer toute communication que ce soit et exige que tout lui soit soumis pour signature (même une lettre de remerciement qu'un fonctionnaire souhaite envoyer à quelqu'un qui l'a reçu ou lui a donné des informations au cours d'une mission !) ;
- un chef refuse qu'un fonctionnaire puisse prendre contact avec un collègue d'une autre

unité sans remonter tous les échelons de la voie hiérarchique dans sa propre Division/Département et redescendre ceux de l'unité avec laquelle il veut communiquer.

Il est difficile d'imaginer à quel point il peut être démoralisant pour le personnel, surtout chez les jeunes fonctionnaires, d'avoir un chef qui exige de tout contrôler. Il est presque aussi démoralisant (ou, au moins, aussi déroutant) d'avoir un chef qui laisse son personnel faire ce qu'il veut, sans supervision, conseils ou encouragements ; ou un chef qui abdique toute responsabilité et signe sans regarder tout ce qui lui est présenté ; ou un chef qui encourage son personnel à ne pas tenir compte ou à traiter avec mépris d'autres unités ou fonctionnaires, voire des décisions de la haute direction ou du conseil d'administration. Cette liste de défauts du management n'est nullement complète (de toute façon, je ne suis pas un gourou en management), mais ce que j'avance est clair, je l'espère : un management médiocre conduit à un exode de bons collaborateurs ou à l'émergence de fonctionnaires mécontents, improductifs ou inutilisables : ce que, de mon temps, on appelait de façon insultante le problème du « bois mort », locution dont se servaient fréquemment certains managers, sans réaliser qu'eux-mêmes pouvaient, au premier chef, être responsables du problème.

Il m'est arrivé de soupçonner (mais cela appartient au passé, espérons-le !) que trop souvent des personnes étaient promues à des postes de responsabilité pour de mauvaises raisons. Fréquemment, il s'agissait de « recrutés politiques », dont j'ai parlé plus haut, nommés à un poste de responsabilité parce que leur gouvernement, ou une autre intervention extérieure, avait mis une pression intolérable sur le Directeur général. Ou bien, même en l'absence d'une pression politique extérieure, elles avaient été nommées parce qu'elles avaient une « bonne » nationalité (c'est à dire sous-représentée) – une raison parfaitement valable en elle-même car il ne serait pas acceptable que toutes ou la plupart des personnes occupant des postes de responsabilité soient originaires de la même région. Ou encore pour récompenser par une promotion un fonctionnaire présentant de longs et fidèles états de service, ou quelqu'un qui avait rendu des services signalés à l'organisation ou au Directeur général. Mais étaient-ils nommés pour leurs capacités de management, réelles ou en devenir ? Quand, pour la première fois, je fus nommé - j'étais encore très jeune - à un poste de responsabilité, il n'y avait pas dans mon dossier personnel la moindre évidence d'une quelconque capacité de management ou d'aptitude à

cela. Je fus fait chef de Service parce que le Directeur général, à l'époque, appréciait mes capacités de rédaction. Je lui en serai, bien sûr, toujours reconnaissant, mais j'ai très bien compris qu'un ou deux fonctionnaires de ce Service aux états de service et à l'expérience bien plus importants que les miens aient protesté contre ma nomination.

Bien sûr, la nomination d'un manager contient toujours une part de risque. Mais au moins peut-on espérer que les résultats que celui-ci, ou celle-ci, a obtenus soient convenablement contrôlés et évalués. Je pense que cela se faisait jusqu'à un certain point, de mon temps. Il me semble me souvenir qu'il y avait dans le formulaire de rapport personnel une petite case réservée à l'évaluation des aptitudes du fonctionnaire à exercer des fonctions de manager, mais elle ne permettait qu'une évaluation pour le moins lapidaire, normalement en un seul mot. Je ne me souviens pas qu'une médiocre aptitude au management ait jamais été sanctionnée par un changement de poste – sauf parfois, mais très rarement, par une promotion ! Je me souviens avoir avancé un jour l'idée que la personne responsable de la préparation du rapport individuel concernant un directeur de programme devrait consulter, au moins informellement et confidentiellement, peut-être à titre d'échantillon, le personnel de l'unité qu'il dirige. Inutile de dire qu'il ne fut tenu aucun compte de cette hérésie maoïste.

Je ne me souviens pas non plus qu'ait été organisée une formation au management adaptée. Ce type de formation était organisé avec le concours de consultants extérieurs et n'avait que peu de rapport avec la vie réelle au sein d'une organisation internationale. J'aimerais penser que cette lacune a, depuis, été comblée.

La salle des machines

Naturellement, les gens qui travaillent en bas, dans la salle des machines, n'ont guère une vue d'ensemble. En fait, il n'ont de vue sur rien sauf sur leur environnement immédiat. Il n'ont pas la hauteur de vue dont jouissent ceux qui sont sur la passerelle. Ils peuvent ne pas connaître le cap que le Commandant a décidé et même s'il le connaissent, ne pas connaître les raisons de la décision. Ils ignorent quelles tempêtes se préparent ou s'il y a des pirates qui se préparent à monter à l'assaut du riche cargo à la prochaine escale. Mais il y a une ou deux choses qu'ils savent sur les machines et la façon de les faire marcher.



90^e anniversaire de la création de la fonction
publique internationale

Rapport commémoratif de l'AAFI-AFICS

La fonction publique internationale : 90 ans et cela continue
Vu depuis la salle des machines

Jack Martin

De son côté, un bon Commandant sait fort bien que sans hommes qualifiés à la manœuvre des machines, son bateau n'ira pas bien loin. Il sait qu'il ne peut se permettre de laisser trop de bâtons se glisser dans les rouages ni d'incompétents bloquer les machines. Un bon Commandant sait l'importance qu'il y a de maintenir une bonne communication entre la passerelle et la salle des machines et un bon climat de confiance entre lui-même et les chefs-mécaniciens. Un bon Commandant sait aussi qu'il doit rester en bons termes avec ses armateurs. Il y eut beaucoup d'excellents Commandants responsables de certains vaisseaux de la

communauté internationale lorsque j'étais en service à bord ; mais les armateurs ne cessaient d'en faire à leur tête, de dire aux Commandants comment il devaient mener leur bateau ; de les forcer à recruter des marins qui auraient dû rester sur la terre ferme.

J'aimerais croire qu'en ce monde plus éclairé où nous vivons aujourd'hui, cette confusion des rôles a vraiment disparu.

Jack Martin

La privatisation et son impact potentiel sur les organisations internationales

par Michael Davies **

Au cours des dernières décennies les gouvernements ont multiplié les privatisations de leurs services. Cet article se penche sur le phénomène de la privatisation dans le cadre plus large des organisations internationales et identifie les secteurs où les initiatives de privatisation sont susceptibles de se manifester, ainsi que leur impact potentiel sur la fonction publique internationale. Dans ce contexte, la privatisation implique le passage du contrôle d'une organisation internationale (OI) d'un mode de gestion publique à un mode de gestion privée, là où les coûts et les risques sont transférés à de nouveaux propriétaires. Ceci ne signifie pas nécessairement que l'on place l'institution dans un environnement commercial mais peut aussi avoir pour conséquence que l'on opère dans le cadre d'une structure à but non-lucratif.

Ce qui est devenu évident à la suite des privatisations réalisées par les gouvernements, c'est que certains actifs sont gérés ou affectés de manière plus efficace par des décideurs non-gouvernementaux. Dans le secteur international, ce n'est pas un phénomène nouveau : il existe depuis le premier temps des OI. Au cours de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle quelque vingt à trente OI furent créées (souvent connues sous le nom d'Unions internationales publiques, ou UIP¹) dont la composition comprenait - le plus souvent - des gouvernements. Bien que certaines d'entre elles aient survécu en tant qu'institutions intergouvernementales, telles que L'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Union postale universelle (UPU) et le Bureau international des poids et mesures (BIPM), d'autres ont disparu pendant la Première guerre mondiale et d'autres encore se sont transformées en organisations internationales non-gouvernementales (OING), comme l'Association internationale de sismologie (1903), l'Association géodésique internationale (1864) et l'Association internationale pour les bains publics et la propreté

(1912). Ces dernières, souvent des institutions de recherche universitaire, furent les premiers cas de privatisation.

La période de l'entre-deux guerres ne connut pas, ou peu, de développements de cette tendance bien qu'un certain nombre d'UIP aient été absorbées par la Société des Nations. Après la fin de la Deuxième guerre mondiale, le nombre d'OI s'accrut de façon exponentielle et celles-ci commencèrent à devenir actives dans des secteurs où les intérêts privés devaient également être pris en compte. Par exemple, l'Organisation internationale du transport aérien (IATA), originellement créée avant la Deuxième guerre mondiale, reçut un mandat élargi en tant que cartel agréé par les gouvernements dans le cadre de la Convention de Chicago (1944) sur l'Aviation civile internationale. La propriété étatique des compagnies aériennes fit que, dans les premières années de l'après-guerre, IATA était, de fait, une OI : en 1970 soixante-quatorze pour cent de ses membres étaient des compagnies gérées ou possédées par des Etats (la plupart des membres du secteur privé étant alors des compagnies américaines.) A mesure qu'un nombre croissant de compagnies aériennes étaient privatisées, IATA a progressivement été conduite à devenir l'OING qu'elle est aujourd'hui dont les ressources proviennent des services qu'elle vend au transport aérien. Il est toutefois intéressant de noter que si une proposition anglo-canadienne présentée à la réunion de Chicago avait été acceptée, les responsabilités exercées par IATA auraient été confiées à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)² ; ce qui pose la question de savoir comment l'OACI aurait réagi à la privatisation montante des compagnies aériennes : aurait-elle été finalement conduite à donner son autonomie à son 'bras IATA' ?

L'exploitation de l'espace a eu également sa part dans la privatisation des OI. L'Agence européenne de l'espace (ESA), est née en 1975 d'une fusion de deux OI antérieures : l'Organisation européenne de recherche pour l'espace et l'Organisation européenne pour la construction de lanceurs d'engins (ELDO). Toutefois, la structure d'ELDO n'a jamais été terminée et la

** **Michel Davies**, ancien responsable des 'Rémunérations et Prestations' à la Banque interaméricaine de développement, est l'auteur de *The Administration of International Organizations – Top Down and Bottom Up*, Ashgate, 2002, Grande-Bretagne.

¹ Craig N. Murphy (1994) *International Organization and Industrial Change – Global Governance Since 1850*, Polity, Cambridge, Grande-Bretagne

² Richard Y Chuang (1972) *The International Air Transport Association. A Case Study of a Quasi-Governmental Organization*, Sijthoff, Leiden, Pays-Bas.

fabrication de lanceurs à moteur-fusée fut confiée à une société distincte, aujourd'hui connue sous le nom d'Arianespace : celle-ci continue, à ce jour, à fournir des lanceurs à ESA. Deux OI ont été également créées pour lancer des satellites et les faire fonctionner : d'une part, l'Organisation internationale de satellites de communication (Intelsat), dont le siège est à Washington DC (Etats-Unis), créée en 1965 pour gérer un système global de communications continentales ; d'autre part l'Organisation maritime internationale de satellites (Inmarsat) dont le siège est à Londres, créée en 1979 par l'Organisation maritime internationale, conçue à l'origine pour mettre en œuvre un système de communications en mer sur une base non-commerciale, mais élargie ensuite à toutes les formes de communication mobile mondiale : mer-mer, air-air et terre-terre, et modifiant son nom en Organisation de télécommunications mobiles par satellites.

Il est intéressant de noter qu'Intelsat et Inmarsat furent les deux premières OI à être entièrement privatisées au sens commercial du terme. En 1999, Inmarsat fut divisée en deux entités : d'une part un groupe chargé du fonctionnement des satellites ; d'autre part un petit organe de régulation, l'Organisation de télécommunications mobiles par satellites (IMSO) qui contrôle les communications de détresse et de sécurité en mer et dans les airs. L'IMSO travaille en coopération étroite avec l'OMI, l'OACI et l'IUT pour faire en sorte que les communications air/mer-terre soient fiables et réactives aux appels de détresse. Le groupe chargé du fonctionnement fut alors vendu en 2005 à un consortium privé avant d'être lancé à la Bourse de Londres sous forme d'une entreprise publique. La privatisation d'Intelsat commença à peu près à la même époque, mais sa transformation fut plus lente. Vers la fin des années 90 les Etats-Unis firent pression pour réduire l'impact monopolistique d'Intelsat et permettre la croissance du secteur privé américain de la communication par satellite. En 1998, il en résulta la création d'une petite société dérivée (New Skies Satellite NV) pour gérer le fonds de roulement d'Intelsat et six de ses satellites ; toutefois l'activité principale continua à être gérée comme une OI. Puis, en 2001 Intelsat devint une entreprise de droit privé, Intelsat Ltd dont les actionnaires étaient des gouvernements. Cette société fut ensuite rachetée en 2005 par une société privée et termina sa transformation en 2006 par une fusion avec PanAm Satellite Ltd, un opérateur du secteur privé.

Bien que les cas décrits ci-dessus soient des exemples évidents de cette évolution, il existe d'autres façons

plus subtiles de tenir compte de l'apparition du secteur privé dans le processus de décision international ou de s'y adapter. La plus ancienne manifestation de ce mouvement fut, en 1919, la création de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une organisation tripartite réunissant les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs au sein d'une structure unique de gouvernance. Plus récemment l'UIT a créé Telecom, rassemblement quadriennal de tous les principaux acteurs de l'industrie mondiale des télécommunications et dont le secrétariat a une place distincte dans l'organigramme de l'Organisation. L'UPU a dû faire face, elle aussi, au choc de la privatisation, mais dans son cas, une solution proche de la relation OACI / IATA est apparue grâce à la création par les services postaux publics et privés de l'International Post Corporation (IPC) pour coordonner leurs intérêts. Des études sur la relation entre les services postaux publics et ceux du secteur privé suggèrent³ que, comme dans le cas de l'OACI et de IATA, l'on puisse envisager de confier le pouvoir de décision en matière de coordination internationale des services postaux à l'IPC tout en laissant les questions de réglementation sous la responsabilité de l'UPU. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'est également orientée dans la même direction que l'UIT : préalablement à sa réunion ministérielle annuelle, elle organise, à l'intention d'une communauté internationale élargie, un forum auquel participent plus de mille représentants de la société civile.

Le secteur des transports a également connu dans quelques pays une évolution rapide vers la privatisation. Intégrant la dimension régionale plutôt que mondiale des besoins de coordination de la plupart des transports terrestres, un certain nombre d'OI travaillent dans ce domaine, telle que l'Agence ferroviaire européenne, nouvellement créée, et l'Agence européenne de sécurité maritime. Dans quelques cas, ces agences comptent des représentants du secteur privé dans leur conseil d'administration mais le plus souvent en minorité, contrairement à l'OIT où existe un certain degré de parité entre les représentants gouvernementaux et les représentants non-gouvernementaux.

Un autre domaine d'activité dans lequel les OI se sont adaptées au secteur privé est celui des banques de développement qui ont mis en place des entités

³ Triangle Consultancy (2004) *The Future International Administration of Global Mail – a Review of Other Industry Models*, Triangle, Beaconsfield, Grande-Bretagne.

spécifiques, souvent juridiquement différentes, pour soutenir le secteur privé dans les pays qui ont recours à leurs prêts. La Banque Mondiale, par exemple, a créé la Société financière internationale (IFC) pour aider le développement industriel et commercial, ainsi que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), qui, dans certaines parties turbulentes du monde, interviennent pour le secteur privé dans des activités où les compagnies d'assurance privées hésitent à couvrir des risques liés aux événements politiques. Il n'est pas inconcevable que, là où une situation à risques a été clairement identifiée et que ces derniers ont été pleinement mesurés, soit l'IFC soit la MIGA puissent intervenir en qualité d'entités financées de façon indépendante et fonctionnant hors de tout contrôle gouvernemental ; exactement de la même manière que les Banques « ExIm » sont, dans certains pays, des entités quasi-gouvernementales.

La transformation d'Inmarsat et d'Intelsat a, au niveau international, été la réplique des politiques de certains gouvernements « amis du progrès » qui, d'eux-mêmes ont renoncé à certains actifs rentables dans l'intérêt d'une économie plus efficace. Ceci pose alors la question de savoir si l'avenir est porteur d'une nouvelle et peut-être plus rapide évolution des OI en direction de la privatisation.

Lorsque l'on peut affirmer que des biens publics mondiaux ont trouvé un marché équitable et porteur, sans avoir besoin d'une intervention gouvernementale (une fois passée une période initiale de développement et de financement), une activité peut alors être mûre pour sa privatisation. Le domaine des droits de propriété intellectuelle en est un exemple. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Office européen des brevets (OEB), l'Office communautaire des variétés végétales (CPVO) et le curieusement nommé Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHIM) au sein de l'Union Européenne, gèrent et enregistrent - tous les quatre - brevets et marques déposées. Dans ces quatre organisations, une grande part du budget est déjà financée par les taxes perçues pour enregistrer les droits de propriété intellectuelle. Il n'est pas inconcevable qu'un jour vienne où ces quatre OI soient, chacune, gérées par des organes non-gouvernementaux et soient autonomes sur le plan financier.

Les critiques de ce concept feront valoir la nécessité d'un contrôle gouvernemental non-interrompu afin que les divers traités régissant leurs activités puissent être mis à jour ou que l'on puisse en développer de

nouveaux. Il existe déjà, toutefois, un modèle approprié pour gérer ce genre de traités internationaux : le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Celui-ci est formé de trois composantes : la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), créée en 1919, chargée de l'aide humanitaire internationale en général ; les 186 Sociétés nationales qui la constituent ; enfin, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) créé en 1863 et compétent en matière d'intervention humanitaire dans les conflits armés. Le CICR est une organisation suisse dotée d'un organe directeur dont les membres sont tous de nationalité suisse. Le CICR est à l'origine du Mouvement international ainsi que du droit international humanitaire, en particulier des Conventions de Genève de 1949 sur le droit humanitaire dans les conflits armés. Les trois composantes du Mouvement international, auxquelles se joignent les 194 Etats ayant ratifié les Conventions de Genève, se réunissent tous les quatre ans en une Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : la Conférence est le forum où se discutent les grandes orientations politiques de l'aide humanitaire et les modifications aux Conventions. Ainsi les gouvernements n'ont-ils pas besoin de contrôler le processus pour entreprendre des actions auxquelles ils sont attachés. En fait, cette méthode de consultations internationales périodiques, dans le cadre de structures fonctionnant au quotidien, permet une prise de décisions rapide et indépendante : elle est devenue un modèle pour d'autres OING telles qu'Oxfam (un groupement d'associations de lutte contre la pauvreté et l'injustice) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN.).

D'autres domaines où existent, à long terme, des perspectives de privatisation sont les institutions scientifiques dans lesquelles les gouvernements sont appelés, initialement, à financer le projet mais dont les principaux utilisateurs appartiennent au secteur non-gouvernemental. Parmi ces institutions on peut citer le Synchrotron de Grenoble (l'European Synchrotron Radiation Facility), massivement utilisé par l'industrie privée et les universités, ou encore l'Autorité européenne de surveillance du Système global de navigation par satellite (Galiléo) qui supervise le développement du réseau européen de satellites de positionnement ; à l'instar d'Inmarsat et d'Intelsat elle pourrait être dans l'avenir un candidat à la privatisation. Dans le même esprit, certaines institutions internationales de formation devraient devenir auto-suffisantes en matière de financement et se voir confier un management plus indépendant : parmi elles on peut identifier des OI telles que le Collège européen de police

(CEPOL), le Centre de Turin de l'OIT, l'Institut pour le développement économique de la Banque Mondiale, etc. L'Association pour la gestion des ressources humaines dans les organisations internationales (AHRMIO) est organisée de cette manière afin de mettre des cours qu'elle finance elle-même à la disposition du personnel des ressources humaines de ses membres, les organisations internationales.

Toutefois, il n'est pas nécessaire d'envisager systématiquement la privatisation globale d'une organisation internationale. Les secteurs d'une organisation potentiellement auto-suffisants sur le plan financier et qui fournissent des services compétitifs dans un environnement à économie de marché, peuvent être aménagés pour accueillir des ressources publiques limitées, destinées à des activités de nature plus politique, économique et sociale. Les activités suivantes qui viennent à l'esprit répondraient à ces critères :

- L'Université maritime mondiale de l'OMI ;
- La fourniture par l'UNIDO de services consultatifs aux gouvernements et à l'industrie en matière de définition de politiques générales, de politiques de l'environnement, d'emploi productif et de services similaires fournis par d'autres OI, telles que certaines activités de la FAO dans l'agro-business ;
- L'Administration postale de l'ONU ;
- Le Plan mondial de l'eau présenté par l'Institut international de la gestion de l'eau.

Quel serait l'impact potentiel d'une telle évolution sur la fonction publique internationale ? En théorie l'indépendance opérationnelle entraîne un processus de décision plus rapide qui lui-même provoque une réaction plus vive à l'innovation technologique et une plus grande efficacité. Ici, un management plus indépendant signifierait probablement que les initiatives nouvelles seraient lancées plus rapidement et que les moins heureuses d'entre elles seraient abandonnées plus vite que dans le cas des organisations internationales. Ceci aurait certaines implications sur la façon dont le personnel est recruté, quoique l'on doive reconnaître qu'une plus grande souplesse a été récemment introduite dans les méthodes de recrutement des OI, de sorte que le changement pourrait ne pas immédiatement sauter aux yeux.

Une mise en place du type de modèle suggéré ci-dessus pour l'UPU (et effectivement adopté par

Inmarsat) est la mesure de base qui sous-tend les initiatives de privatisation, c'est à dire une séparation du pouvoir réglementaire des responsabilités opérationnelles ; l'expérience que l'on retire de la privatisation dans un contexte national montre qu'elle ne constitue pas un défi à l'indépendance de la fonction publique internationale. C'est seulement lorsque les pouvoirs réglementaires ne sont pas organisés de façon « dépassionnée » et selon les recommandations d'une analyse indépendante que des obstacles à l'indépendance de décideurs risquent de surgir. Les questions opérationnelles sont généralement traitées selon le critère de la satisfaction du client, même dans le cadre des organisations internationales existantes et ne pourraient donc soulever de nouveaux problèmes d'indépendance autres que ceux qui existent déjà. Les expériences de la FICR et de IATA montrent que l'indépendance peut être maintenue, même lorsque des décisions réglementaires ou politiques doivent être prises. Ces deux organisations présentent des modèles de prise de décision très puissants et qui ont fait leurs preuves, même s'ils sont différents, pour parvenir au consensus et obtenir l'adhésion des gouvernements.

Un problème important est, à l'évidence celui des coûts. A moyen terme, les institutions privatisées seront amenées à aligner leurs salaires sur ceux du marché. Ceci ne serait pas forcément un facteur négatif : les personnels d'Inmarsat et d'Intelsat qui appartiennent à des professions très bien payées peuvent exiger des salaires compétitifs avec ceux du secteur privé. Toutefois, c'est sans aucun doute dans le domaine des prestations de pension que l'on noterait un changement en faveur des systèmes utilisés par les institutions privées. Le système des pensions à prestations définies devient de plus en plus économiquement indéfendable et - alors qu'un glissement au profit des plans de pension à cotisations définies devient manifeste dans le secteur gouvernemental - les entités nouvelles, nées des organisations internationales, seront bien forcées elles aussi d'envisager l'adoption de systèmes de pension appropriés. Les organisations européennes, tout comme le secteur privé européen, auront à s'adapter aux conditions du marché, accordant moins d'importance à la question de l'expatriation de longue durée et davantage au coût réel, à court et moyen terme, des relocalisations.

Michael Davies

L'avenir de la fonction publique internationale

par Jacques Lemoine

Jacques Lemoine était l'incarnation du fonctionnaire international. Il était érudit, bilingue, passé maître dans l'art d'écrire le français et l'anglais. Il connaissait l'histoire des organisations internationales depuis leurs origines, comme rarement d'autres la connaissaient. Il remplissait éminemment les qualités exigées d'un fonctionnaire par la Charte : les normes les plus élevées d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Lorsqu'il prit sa retraite il écrivit une excellente étude de la fonction publique internationale intitulée *'The International Civil Servant : an endangered Species'* (*Le fonctionnaire international : une espèce menacée*). Ce livre, nourri d'une vie entière d'étude et d'expérience, est une mine d'information.

Lemoine entra au Bureau international du Travail en 1946. Il fut affecté à la Division responsable des relations avec la toute nouvelle Organisation des Nations Unies puis avec les autres institutions spécialisées à mesure qu'elles étaient créées. Chose rare au BIT, il demeura pratiquement tout au long de sa longue et remarquable carrière dans le même secteur d'activité. Il prit sa retraite en 1988 et poursuivit ses travaux comme Associé principal de l'UNITAR jusqu'à sa mort en 1997. Il ne pouvait que devenir expert en matière de fonction publique internationale et de relations inter-organisations. Lorsque quelqu'un cherchait une information sur le système des Nations Unies, il trouvait plus pratique de téléphoner à Lemoine que d'aller fouiller dans les ouvrages de référence.

Au cours de ses premières années il travailla directement avec Wilfred Jenks. Lemoine ne pouvait avoir de plus brillant mentor. Jenks ne pouvait avoir de plus dévoué disciple, parfait jusqu'au chapeau à bord roulé, au parapluie noir et à la serviette archi-pleine.

Il représentait le BIT au Comité préparatoire du CAC (Comité administratif de coordination), plus connu, pendant des années, sous son abréviation Prepcom. Il avait, sans surprise, reçu le surnom de Mr Prepcom. Il accompagnait le Directeur général – quel qu'il fut – aux réunions du CAC (ACC) : les directeurs généraux passaient, Lemoine restait.

Nous publions ici « *L'avenir de la fonction publique internationale* », chapitre de conclusion de son ouvrage.

Aamir Ali

En 1716, le marquis de Callières écrivait que « pour comprendre l'usage permanent de la diplomatie et le besoin de négociations continues, nous devons penser que les Etats dont l'Europe est composée sont liés les uns aux autres par toutes sortes de commerces nécessaires, de telle sorte qu'on puisse les considérer comme les membres d'une seule République et qu'aucun changement notable ne puisse intervenir dans n'importe lequel d'entre eux sans qu'il en résulte des conséquences, ou que la paix soit menacée, dans tous les autres ¹. » Ce qui était vrai au 18^{ème} siècle s'applique de façon encore plus évidente dans le monde interdépendant d'aujourd'hui, au sein duquel toutes sortes de commerces nécessaires relient non seulement les pays d'Europe mais - accompagnées de moyens de transport rapides et bon marché -

virtuellement ceux de la planète tout entière. Même les plus grandes économies ont perdu une bonne part du contrôle exercé jadis par l'Etat-Nation 'westphalien' sur les mouvements de capitaux, les échanges, les taux d'intérêt ou encore la production et le commerce transnationaux des biens et des services. La poursuite égoïste des seuls intérêts économiques nationaux, qui a déjà provoqué la Grande Crise, est aujourd'hui virtuellement impossible et ne pourrait que signifier un désastre pour tous. Par-dessus tout, au siècle où nous vivons, le fléau de la guerre, à moins qu'il ne soit maîtrisé, provoquerait à nouveau un holocauste mondial.

Aussi, le besoin de négociations continues est-il devenu encore plus pressant et deux tentatives successives ont été faites pour institutionnaliser la coopération multilatérale. La Société des Nations a échoué dans ses objectifs fondamentaux mais le fait que cet échec ait entraîné une deuxième guerre mondiale a permis que

¹ François de Callières, « *De la manière de négocier avec les Souverains* », Paris, 1716

l'espoir incarné par la SdN revive avec la création des Nations Unies. La SdN a aussi légué aux organisations des Nations Unies un instrument essentiel à l'efficacité et à la continuité de la coopération multilatérale : le secrétariat international fourni par la fonction publique internationale. Toutefois, comme David Mitrany l'a écrit : « Le progrès en matière de politique et de gouvernement au sein d'un Etat résulte d'une conjugaison des exigences populaires et du pouvoir politique. C'est rarement le cas dans le domaine de la gouvernance internationale. Toutes les actions communes réalisées depuis la montée des nationalismes l'ont été à rebours des opinions et des politiques générales. »

Le pouvoir politique et les aspirations populaires se sont rejoints pour créer successivement la Société des Nations et les Nations Unies mais on peut dire que l'application concrète de leurs principes et même le développement normal de leurs activités pratiques ont effectivement suivi cette tendance de la « marche à rebours » : répugnance persistante à renoncer à la moindre fraction de la liberté d'entreprendre des interventions unilatérales et manque permanent de ressources adéquates en sont les principales manifestations : « Comme dans toutes les bureaucraties - et peut-être encore davantage - les fonctionnaires internationaux sont des cibles faciles à la critique, au ridicule et à l'envie. »²

Tout en partageant l'impopularité du fonctionnaire national, presque consciemment perçu comme un élément improductif, occupé à percevoir des impôts ainsi qu'à concevoir et à appliquer des règlements compliqués et contraignants, le fonctionnaire international est non seulement évalué à l'aune de la réputation de l'organisation qu'il sert, mais il constitue également une espèce à part, peu considérée par l'opinion générale.

Un secrétariat international a parfois été comparé à un clergé laïque, au sens où il constitue une société fermée, dirigée du sommet, doté d'une structure hiérarchique et dont les membres sont soumis à une éthique commune et à d'exigeantes règles de discipline. C'est aussi le cas de toute fonction publique nationale qui met en oeuvre les politiques qu'un gouvernement aux responsabilités ministérielles, ou présidentielles selon le cas, et fonctionnant dans le cadre d'un

système d'équilibre des pouvoirs. Mais cette analogie n'est que relative : les organisations intergouvernementales ont « l'apparence d'entités politiques de plein droit, poursuivant certains buts politiques, s'efforçant de réaliser certains changements politiques ; en un mot de mettre en place, de poursuivre et d'appliquer une politique collective. Mais il doit être bien clair que toute analogie avec un Etat souverain pris en particulier est fautive. La conférence d'une organisation intergouvernementale n'est en aucun cas comparable avec l'assemblée législative d'un Etat : les délégués ne sont pas élus par le peuple mais nommés par des gouvernements ; ils ne représentent qu'indirectement les nations ; collectivement, ils ne légifèrent pas ; il n'existe aucun gouvernement supranational pour exécuter les décisions prises ; aucune sanction ne peut s'appliquer ; aucun impôt être décidé »³. Servant par des méthodes mal connues une volonté internationale insaisissable et changeante, potentiellement ou réellement peu favorable aux intérêts nationaux d'Etats pris individuellement, la fonction publique internationale est mal acceptée, comme en témoignent les assauts ininterrompus contre son indépendance et le mépris manifesté pour sa compétence, son efficacité et son intégrité.

La notion originellement mal définie selon laquelle un secrétariat international doit être placé sous le commandement unifié d'un chef indépendant et non sous celui d'un consortium de représentants nationaux à peine dissimulés a été mise en cause à la Société des Nations en 1930 et aux Nations Unies en 1944-46, puis à nouveau en 1951.

A défaut d'une direction collégiale, placée en grande partie entre les mains des grandes puissances ou de grands groupes d'intérêt, l'accaparement de postes-clés par des ressortissants sélectionnés de certains Etats membres, la création de « chasses gardées » sont la caractéristique du secrétariat des Nations Unies et - seulement à un moindre degré - des institutions spécialisées, tout comme ce fut le cas à la Société des Nations.

L'Italie fasciste en 1927 et les Etats Unis de 1952 à 1986, en empêchant systématiquement le recrutement ou le maintien en service d'individus de loyauté nationale douteuse, ont limité le choix de candidats à des fonctionnaires soutenus par leur gouvernement ou détachés par celui-ci pour des contrats de durée limitée relativement courte et donc sujets à des rappels : cette

² « *Réflexions sur l'avenir de la coopération multilatérale* », Rapport du Directeur général (Francis Blanchard) à la Conférence internationale du Travail. (Genève, 1987)

³ Gunnar Myrdal, *Realities and Illusions in regard to International Organizations*, L.T. Hobhouse Memorial Trust lecture n°24, Oxford University Press, Londres, 1955, p.5

pratique a été largement pratiquée et continue à l'être malgré certaines dénégations officielles. Simultanément, les pressions pour le recrutement de protégés vont de pair avec la recherche de connivences au sein du secrétariat, les manifestations d'influence et le népotisme.

Du fait des pressions existantes en faveur d'une distribution géographique plus large, l'attention accordée aux quotas nationaux a commencé à prendre le pas sur les critères d'efficacité, de compétence et d'intégrité. De leur côté, les Etats membres ne sont pas prêts non plus à payer le prix de telles qualités, pas même sous forme d'attractifs avantages matériels ou sous forme de prestige, d'amour-propre et de sécurité. A cet égard, non seulement le contrôle judiciaire de la légalité fut accepté aux Nations Unies avec encore plus de réticence que dans les institutions spécialisées, mais, comme dans le cas de la Société des Nations, des tentatives furent faites pour rejeter des décisions du tribunal administratif.

Sans doute de telles tendances récurrentes ont-elles été combattues avec vigueur, parfois avec un certain succès, mais leur réapparition régulière au cours des sept dernières décennies de confrontations sur cette même question de principe, le fait que chaque chef exécutif, à commencer par Sir Eric Drummond, ait été contraint, à divers degrés de réticence, d'accepter des compromis, pose la question de savoir si une fonction publique internationale indépendante n'est pas, dans les faits, un idéal inaccessible, un mythe ?

Savoir si l'« l'homme international » peut exister n'est pas la question : suffisamment d'hommes et de femmes au service de la SdN et du BIT à l'origine, des Nations Unies et des institutions spécialisées par la suite, ont démontré, par leur comportement même, la réalité de son existence. La question est plutôt de savoir si les Etats membres souhaitent que leurs « négociations continues sur toutes sortes de commerces nécessaires » soient servies et appuyées par une fonction publique internationale indépendante ou s'ils préfèrent en fait, par option politique ou par préférence, revenir, dans une communauté internationale fragmentée, à l'ancien système de la diplomatie des conférences.

Dans les dialectiques du réalisme et de l'idéalisme, du nationalisme et de l'internationalisme, il a été dit, sous forme de synthèse, que « la fonction publique internationale, coincée entre les responsabilités 'mondiales' et les contraintes 'nationales' touchant à la prise de décisions politiques et à leur mise en œuvre,

ne peut que se débrouiller tant bien que mal, travaillant de façon imparfaite selon des critères d'exécution communément considérés comme imparfaits. Mais pas au point que les Etats membres puissent se permettre de l'éliminer entièrement (faisant ainsi définitivement mourir le concept « pur » de Sir Eric Drummond), soit de renforcer sa subordination au contrôle national (ce qui constituerait le triomphe de Lord Hankey.) »⁴

Un mélange disparate de fonctionnaires livrés à la manipulation et par ailleurs démoralisés formerait-il un instrument approprié pour servir une société internationale brisée en mille morceaux, luttant pour la paix, le respect des droits de l'homme et de meilleures conditions de vie dans une plus grande liberté ? Si l'apaisement des confrontations idéologiques et impériales autorise des perspectives plus brillantes en matière de maintien et de consolidation de la paix, la promotion d'un processus de changement politique pacifique au sein des nations, la fourniture d'assistance humanitaire transcendant les frontières des conflits internes, cette réduction des tensions ouvre aussi la porte à la désintégration politique et à l'effondrement économique et social, créant le vide et le désespoir qui furent à l'origine de la Deuxième guerre mondiale. Bien que ce ne soit pas le rôle du système des Nations Unies de se charger de définir ce que doivent être les charges et les responsabilités premières à l'échelon national, son devoir essentiel est d'écarter les obstacles externes qui empêchent les pays de travailler à leur propre salut.

La « volonté politique », dont l'absence est si souvent blâmée par l'un ou l'autre des partenaires déçus lorsque échoue la coopération multilatérale, peut ne pas constituer une réponse suffisamment avisée aux défis de notre temps mais l'urgence le peut : « Rien, probablement, ne donne davantage d'élan à la coopération internationale qu'un sens du danger universellement partagé » a dit Perez de Cuellar, Ce fut le cas des marées noires, des catastrophes nucléaires ou du changement climatique ; ce sera le cas des inquiétudes qui montent en puissance pour la paix et la prospérité.

Sous la pression inéluctable de l'interdépendance, la fonction publique internationale apporte la continuité et la fermeté de ses motivations tandis que les hommes politiques et leurs représentants apportent la dynamique, les moyens et le soutien populaire

⁴ Robert S. Jordan, "Truly" International Bureaucracies : Real or Imagined ? in Lawrence S. Finkelstein (Ed.) *Politics of the United Nations System*, Duke University Press, 1988. pp. 424-445 at p.441-2.



90^e anniversaire de la création de la fonction
publique internationale

Rapport commémoratif de l'AAFI-AFICS

L'avenir de la fonction publique internationale

Jacques Lemoine

nécessaires pour relever ces défis. Une fonction publique internationale mal acceptée, périodiquement remise en question et sur le point de se retrouver au creux de la vague est inapte à cette tâche. En ces temps de grandes espérances et de grands périls, si l'on veut réaliser ces espérances, la fonction publique internationale doit se voir rendre son indépendance, son efficacité et sa dignité.

Nous ne proposons aucune ordonnance ou solution miracle pour les maux que nous avons décrits ici : il

n'en est point besoin car le chemin à suivre a été tracé en 1920 - ou si vous voulez en 1930 - à Genève, puis confirmé et élargi en 1945 à San Francisco et à Londres. Pour atteindre l'objectif, il est nécessaire mais aussi suffisant que les gouvernements et les fonctionnaires internationaux tiennent fidèlement les engagements qu'ils ont pris.

Jacques Lemoine



PHOTO: George Grantham Bain Collection (U.S. Library of Congress)

Albert Thomas (France), premier Directeur du BIT, 1919-1932



© International Labour Organization

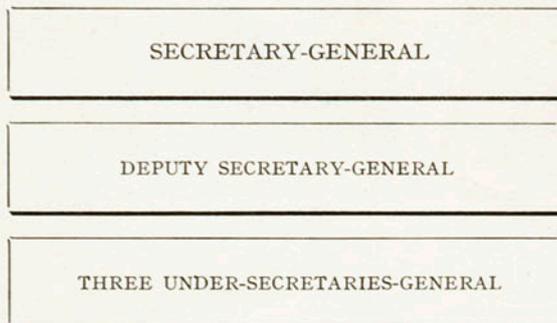
Premier bâtiment du BIT à Genève (1920-1926),
aujourd'hui siège du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

THE SECRETARIAT

ORGANISATION CHART

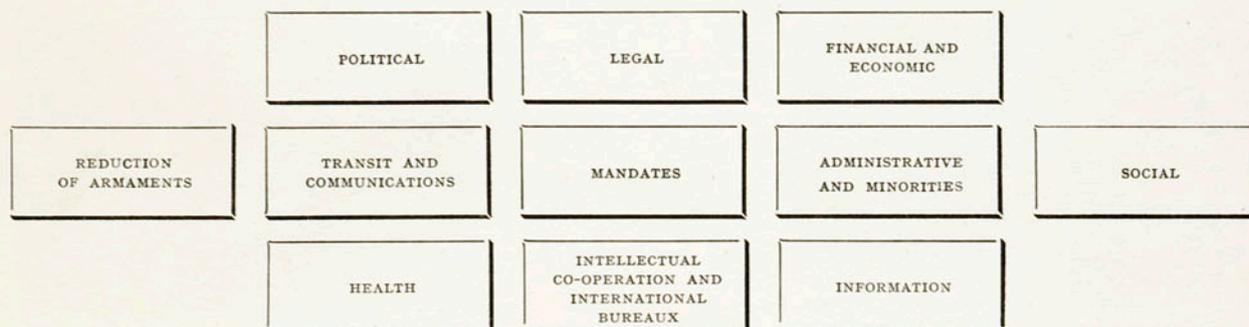


Sir Eric Drummond
Secretary-General

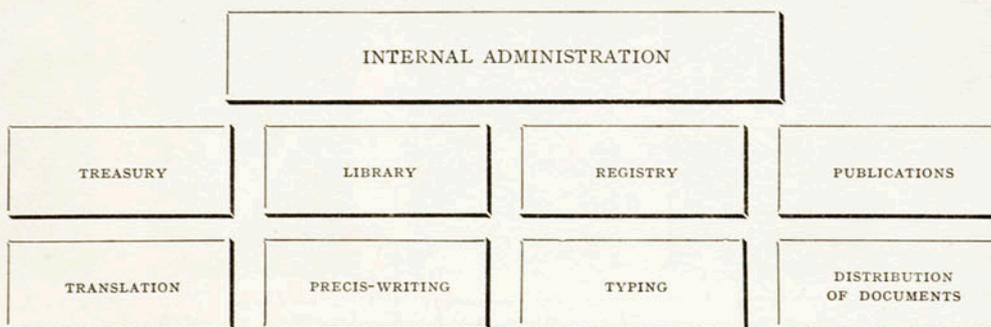


M. J. Avenol
Deputy Secretary-General

THE ELEVEN SECTIONS



OTHER SERVICES



Marquis Paulucci di Calboli Barone
Under-Secretary-General



M. A. Dufour-Feronce
Under-Secretary-General



M. Y. Sugimura
Under-Secretary-General

The Secretariat is the permanent civil service of the League. It is composed of officials from nearly fifty nations, appointed by the Secretary-General and responsible to him.

The Secretariat does all the preparatory work for the Council, Assembly, Committees and Conferences, and executes their decisions.