

Le « gonflement de la bureaucratie » dans le système des nations unies

Que les aspects « bureaucratiques » des organisations du système des Nations Unies retiennent aujourd'hui l'attention, au point que l'on puisse en faire un sujet d'étude pour un colloque universitaire, est avant tout un phénomène politique. Si l'on examine, du point de vue sémantique, le libellé du sujet que m'ont proposé de traiter les organisateurs de ce colloque, « Le gonflement de la bureaucratie dans le système des Nations Unies », on y trouve en effet toute une analyse qu'il serait difficile de ne pas qualifier de politique.

Il y a le mot bureaucratie qui signifie « influence abusive de l'administration » et le terme gonflement qui souligne encore le caractère anormal et envahissant du phénomène. Les deux termes réunis impliquent un diagnostic critique qui suggère :

- que les fonctionnaires internationaux ont usurpé le pouvoir qui devrait être normalement détenu et exercé par les hommes politiques,
- que ces mêmes fonctionnaires gèrent les organisations davantage dans leur propre intérêt que dans celui du « service public » international, ce qui implique l'idée de mauvaise gestion, de dépenses exagérées, de doubles emplois et d'inefficacité.

Il est logique d'en conclure que l'on détient là une explication de l'inadéquation entre les résultats obtenus par les organisations internationales et les missions qui leur avaient été confiées : assurer la paix, aider au développement, faciliter et organiser la coopération internationale dans tous les domaines. L'aboutissement de ce raisonnement pourrait être que les remèdes à la crise actuelle des organisations mondiales sont connus et que si, par des mesures énergiques, les responsables politiques pouvaient obtenir une « meilleure gestion », les organisations mondiales, régénérées, redeviendraient « efficaces » dans leurs domaines respectifs. Ceux qui défendent cette thèse ne vont pas toujours aussi loin dans les conclusions, mais ce genre d'explication de la crise de l'Organisation des Nations Unies et des organisations de son système est aujourd'hui assez largement répandu, non seulement dans les pays riches d'Occident, mais aussi dans les pays socialistes. Les critiques sur la mauvaise gestion, sur la croissance exagérée des budgets, sur les traitements trop élevés des fonctionnaires internationaux servent en tout cas de base à la définition de politiques : retrait des États-Unis de l'UNESCO, exigence par les « gros contributeurs » de la « croissance zéro » pour les budgets ordinaires, réduction des montants des fonds volontaires, etc. On utilise aussi dans cette stratégie diplomatique le mot « réforme » pour indiquer les remèdes qu'il faudrait apporter et qui se résument généralement à des mesures de rigueur financière, à la réduction des programmes d'activité, à des propositions de changement des processus de décision, de manière à redonner aux pays riches la part d'influence qui leur revient dans la gestion des organisations.

Cette stratégie des pays industrialisés s'explique aisément : ce sont eux qui paient la part la plus importante des dépenses budgétaires (environ 80 pour cent) et qui financent les activités de coopération technique par leurs contributions volontaires. Ils ne disposent pas, en revanche, de la majorité des voix, qui est détenue par le groupe des Soixante-dix-sept, et cette répartition des charges et des pouvoirs n'est pas de leur goût. Il semble donc assez naturel qu'ils tendent à exagérer les critiques pour justifier leur résistance sur le plan financier.



La thèse que je souhaiterais exposer ici est que cette querelle entre pays industrialisés et pays membres du groupe des Soixante-dix-sept se déroule dans la confusion intellectuelle ; que si cette confusion n'est pas dissipée, aucun compromis raisonnable ni aucune réforme conduisant à une « meilleure gestion » n'ont de chance d'aboutir ; qu'en particulier l'exagération systématique et l'explication erronée des « défauts bureaucratiques » ne contribueront pas à clarifier le débat !

La confusion majeure consiste à croire que les organisations mondiales, et en particulier l'Organisation des Nations Unies, sont toutes chargées de gérer des activités communes aux États

membres : gestion des problèmes communs de télécommunications ou de poste par l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Union postale universelle (UPU), gestion de la paix par le Conseil de sécurité, gestion du développement par les agences spécialisées, la Banque mondiale et les grands programmes de développement, gestion du système monétaire international par le Fonds monétaire international... C'est une vision simple et même simpliste, en fait largement inexacte dans la mesure où elle confond les domaines où il est réellement possible de gérer en commun quelques activités, parce que l'on est d'accord pour le faire (transports, météorologie, assistance aux réfugiés, etc.), et les domaines où les positions divergent (paix, développement, économie, droits de l'homme, etc.) et où l'on ne peut que négocier, même si l'on fait semblant de « gérer » ensemble.

La définition des mandats donnés aux organisations dans les chartes et les constitutions (« maintenir la paix et la sécurité internationales », « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social ou humanitaire... ») ont certes contribué à cette confusion. Les documents qui décrivent les « programmes » des organisations en des termes extraordinairement ambitieux tendent à contribuer à la même illusion. Il est toutefois surprenant que les hommes politiques et les diplomates les plus chevronnés puissent se laisser tromper par ce verbalisme. Les organisations mondiales ne sont dotées dans les domaines où il n'existe pas de consensus d'aucun pouvoir supranational. En d'autres termes, dans les domaines les plus importants (la paix, le développement, la coopération économique), il ne saurait s'agir de gestion, mais seulement de négociation.

Tant que cette reconversion intellectuelle au sujet de la nature et du rôle de l'Organisation mondiale ne sera pas effectuée, on n'aura guère de chance de comprendre quelle est la place exacte des problèmes de gestion (donc d'administration ou de « bureaucratie ») dans les organisations mondiales. Une conception raisonnable, moderne, démythifiée, de l'Organisation mondiale devrait permettre de relativiser l'importance de ces questions.



Une étude précise de ce que l'on a coutume de qualifier de défauts « bureaucratiques » peut aider à retrouver par un autre chemin les mêmes conclusions. Il y a en effet à l'Organisation des Nations Unies et dans les organisations de son système des défauts importants du fonctionnement administratif. Mais un examen attentif permet de diagnostiquer qu'ils ne sont que l'un des résultats des défauts de conception et de structure qui sont la cause véritable de l'inefficacité. La réflexion sur les remèdes possibles conduit à remettre en question la nature même de l'organisation mondiale dont le monde moderne a besoin.

Le discours critique à l'égard des Nations Unies a tendance à confondre les divers types de défauts. On dénonce volontiers en même temps l'absence de résultats, le verbalisme et l'irréalisme, et le mauvais fonctionnement des secrétariats. On a tendance au surplus à établir des relations de cause à effet entre les uns et les autres : ainsi, les phénomènes « bureaucratiques » peuvent être rendus responsables de l'inefficacité. Cette méthode entretient la confusion. Les défauts qui viennent d'être énumérés n'appartiennent pas tous aux mêmes domaines et ne peuvent être imputés aux mêmes personnes. L'irréalisme et le verbalisme, par exemple, sont le fait de l'activité diplomatique des États membres eux-mêmes : c'est évidemment la difficulté d'atteindre à un consensus autre que verbal qui y conduit. L'inefficacité du Conseil de sécurité ou celle du Conseil économique et social, dans leurs domaines respectifs, relèvent du fait que, dans le premier cas il s'agit d'une « mission impossible », dans le second de l'inadaptation de la structure de concertation et de négociation aux objectifs qui lui sont assignés. Les défauts proprement « bureaucratiques », enfin, concernent essentiellement les secrétariats. Mais seule une analyse superficielle et partielle pourrait conduire à mettre en question la responsabilité de tel ou tel chef de secrétariat : le problème est de toute évidence plus complexe.

L'ensemble des études faites au sujet des défauts de fonctionnement eux-mêmes montre que l'on a l'habitude d'y ranger :

- l'émiettement des activités et l'absence de coordination,
- le manque de méthodes d'organisation du travail, soit les lacunes de la planification, de la programmation et de l'évaluation des résultats,
- la médiocrité des « produits » : publications, rapports, projets,
- les insuffisances des qualifications d'une fraction importante des effectifs des secrétariats et d'une façon plus générale, l'absence de politique cohérente du personnel.

Il est tout à fait exact que de tels défauts existent. On peut en trouver la description dans de très nombreux documents. Pour les activités des sièges des organisations, le caractère universel de la table des matières des « programmes », qui recouvre toutes les questions auxquelles s'adressent les administrations nationales dans chaque pays, aboutit à un fractionnement extrême des ressources disponibles. On affecte ainsi à la réflexion et à la recherche sur des problèmes mondiaux d'une grande complexité des effectifs ridiculement faibles qui ne dépassent pas quelquefois deux ou trois administrateurs. La répartition des activités opérationnelles entre de trop nombreux organismes indépendants (plus d'une trentaine), sous la forme de milliers de petits projets, provoque de son côté une atomisation des responsabilités.

Toutes les tentatives de coordination qui ont abouti à l'institution d'un très grand nombre d'organismes intergouvernementaux ou administratifs supplémentaires n'ont donné aucun résultat ni au niveau des sièges ni sur le terrain. L'effort parallèle de planification, programmation, surveillance de l'exécution des programmes et évaluation, qui avait pour objet de définir des objectifs raisonnablement accessibles et d'instituer des méthodes rationnelles de travail, n'a pas non plus donné les résultats espérés. Il a sans doute permis une meilleure connaissance du contenu des programmes, mais les améliorations de méthodes n'ont pas réussi à corriger les défauts structurels. L'insuffisance moyenne de la qualité des produits eux-mêmes, projets opérationnels, documents, publications, etc., reflète ces difficultés. En matière de publications, la consultation des chiffres de vente, ridiculement faibles dans la majorité des cas, montre qu'en tant que maisons d'édition les organisations du système ne sont ni rentables ni efficaces. Les défauts des innombrables documents et rapports qui encombrant chaque jour la table des délégués, bien que maintes fois dénoncés (lourdeur du style, mauvaise présentation, absence de conclusions précises), n'ont jamais été corrigés. Il en va de même des insuffisances dans la planification, la définition des objectifs et l'évaluation des projets opérationnels.

Une grande partie de l'explication de ces défauts peut être trouvée dans les insuffisances de qualification et de compétence d'une partie trop importante des personnels des secrétariats, à tous les niveaux de grade, et dans les conditions de travail elles-mêmes. Bien qu'il ait été mentionné très souvent que dans de trop nombreuses organisations quelque 30 pour cent des administrateurs sont sans qualifications universitaires, les méthodes de recrutement n'ont guère été modifiées :

« Le sens des responsabilités et les capacités de gestion ou d'analyse aux niveaux supérieurs (directeur, sous-secrétaire général, secrétaire général adjoint) varient au hasard des nominations qui sont trop souvent faites sans prendre en considération les qualifications ou l'expérience professionnelle et administrative. L'absence de définition des qualifications nécessaires pour être recruté et pour accéder aux grades supérieurs, le peu de considération accordée aux qualités de travail et de compétence, l'absence de système de formation en cours d'emploi, créent un climat de travail déplorable dans lequel les meilleurs éléments eux-mêmes ne trouvent plus les motivations nécessaires pour se dévouer à leur tâche. On ne pourrait renverser une telle situation qu'en définissant et en appliquant une politique de personnel ayant pour objectif primordial l'accroissement des compétences professionnelles et du sens des responsabilités. Les missions confiées officiellement au système des Nations

Unies — la paix, la défense des droits de l'homme, le développement — étant parmi les plus difficiles qui soient, il devrait normalement en résulter que la seule manière d'avoir une chance d'y contribuer utilement serait d'y affecter un personnel de qualité exceptionnelle. Or, rien n'indique aujourd'hui que des efforts soient faits de façon systématique, ni pour exiger un niveau élevé de qualifications, ni pour former les administrateurs aux tâches spécifiques qu'ils auront à remplir. Le laxisme qui règne en ce domaine semble au contraire favoriser la médiocrité. » (Extrait du rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/85/9), *Contribution à une réflexion pour la réforme des Nations Unies.*)



La description rapide qui vient d'être faite des principaux défauts bureaucratiques du système me paraît appeler les remarques suivantes :

i) Il est possible qu'il y ait trop de fonctionnaires dans certains secteurs, en ce sens que des personnels plus qualifiés et travaillant dans un climat plus favorable pourraient obtenir de meilleurs résultats, avec des effectifs plus réduits. Mais ceci est vrai de tous les services administratifs dans le monde (nationaux ou internationaux, publics ou privés) et les performances du système des Nations Unies à cet égard ne me paraissent pas inférieures à la moyenne. Pour assurer la multitude des tâches à accomplir, le chiffre de treize mille administrateurs du système des Nations Unies serait plutôt, à mon avis, nettement insuffisant, sinon dérisoire.

ii) Si les défauts qui ont été mentionnés pouvaient être corrigés, il est loin d'être certain que l'Organisation mondiale pourrait remplir beaucoup mieux ses mandats essentiels :

« Ce n'est pas de la qualité des rapports ou du bon fonctionnement des secrétariats que dépend directement l'efficacité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix. Dans un très grand nombre de cas, ce ne sont pas les bons rapports qui peuvent entraîner des décisions politiques convenables. Il en irait de manière un peu différente dans le domaine économique et social et dans celui du développement si l'accroissement de la performance administrative aboutissait à de meilleurs « produits » : meilleures études, rapports plus pertinents, mieux présentés, mieux écrits, publications intéressantes ayant des chiffres de vente dignes d'une grande maison d'édition, meilleurs documents fournis aux négociateurs, meilleurs projets sur le terrain. Au surplus, l'image de l'Organisation mondiale serait ainsi améliorée. Mais la possibilité d'obtenir de tels résultats dans le cadre des structures actuelles est loin d'être démontrée. » (Extrait du rapport du Corps commun d'inspection, *ibid.*)

iii) Les causes essentielles des défauts bureaucratiques ne peuvent en effet être trouvées que dans les structures mêmes des organisations. Ceci est évident pour l'émiettement des activités, qui résulte de la sectorialisation des problèmes et du nombre des organismes. Mais les insuffisances des politiques de personnel ressortent aussi du même type d'explication. La cause essentielle du laxisme qui préside à la gestion des personnels se trouve dans le fait que les secrétariats sont en fait dans la dépendance directe d'autres bureaucraties, en l'occurrence les administrations, les ministères des Affaires étrangères de chaque pays. On peut parler, en particulier à l'Organisation des Nations Unies, d'un phénomène de « superposition des bureaucraties » dans la mesure où l'Assemblée générale, par l'intermédiaire de sa Cinquième Commission, est le seul véritable patron des fonctionnaires, puisque c'est elle qui fixe leurs traitements et qui définit leurs conditions de travail et de carrière, et non le Secrétaire général. Ce patronat collectif a en particulier pour conséquence que les administrations nationales des Affaires étrangères ont tendance à considérer le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies comme offrant un volant supplémentaire de postes disponibles pour leurs propres personnels. Dans les agences spécialisées et les grands programmes, les phénomènes sont un peu différents, mais de

même type. D'une façon générale, la complexité et la diversité du système et le jeu des influences et du pouvoir aboutissent à ce que les problèmes de gestion et de fonctionnement tiennent une place exagérée dans le temps de travail des délégations et des secrétariats. Les phénomènes les plus « bureaucratiques » sont donc bien en définitive des phénomènes structurels.



Cette analyse rapide confirme donc bien que la relation entre « inefficacité » et développement de la « bureaucratie » n'est pas celle que le diagnostic le plus répandu au sujet de la mauvaise gestion des organisations mondiales tend généralement à établir. Ce ne sont pas les défauts bureaucratiques qui sont la cause et l'inefficacité l'effet. C'est plutôt l'inverse. Les défauts de structure, c'est-à-dire de conception des organisations elles-mêmes sont la véritable source de toutes les difficultés et les phénomènes bureaucratiques sont l'un des produits de cette situation. Ils ont évidemment à leur tour des conséquences, mais à titre d'effets secondaires en quelque sorte.

Si l'on veut apporter des remèdes, il ne faut pas tenter de traiter seulement les symptômes du mal, il faudrait l'attaquer à la racine. La querelle au sujet du « gonflement de la bureaucratie » est une querelle superficielle, qui ignore les vrais problèmes et qui, au surplus, n'a aucune chance de modifier la situation existante, d'autant plus que les États membres qui utilisent ces arguments seraient les plus réticents à approuver des réformes de procédures et de méthodes capables de rendre les institutions plus efficaces dans divers domaines.

D'importants efforts, et sans doute beaucoup de temps, seront incontestablement nécessaires avant que ce faux débat puisse être remplacé par une remise en question des structures et par conséquent des idées de base sur lesquelles le système actuel est fondé.

Il est d'autant plus nécessaire de commencer le plus tôt possible à alimenter cette réflexion. Au lieu de « gonflement de la bureaucratie », il serait donc utile de se préoccuper et de définir de meilleures structures de négociation ou d'imaginer les fusions qui permettraient une approche plus intégrée du développement.

Maurice Bertrand