

# Les politiques de présence des États occidentaux au sein des organisations internationales

## Comprendre le maintien de la domination occidentale à partir du cas français (note de recherche)

Meryll David-Ismayil

Volume 45, Number 2, June 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1026592ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1026592ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

David-Ismayil, M. (2014). Les politiques de présence des États occidentaux au sein des organisations internationales : comprendre le maintien de la domination occidentale à partir du cas français (note de recherche). *Études internationales*, 45(2), 285–306. <https://doi.org/10.7202/1026592ar>

Article abstract

Since their origins, the international organizations have known an imbalance relating to the nationalities of the international civil servants. Whereas the principle of geographical distribution has been established from 1920 and is one of the founding principles of the international civil service, it has never been correctly implemented and still now the Western countries are over-represented in the international secretariats in unknown proportion. This article focuses on the policies of presence within the international organizations of the Western countries, which helps to explain the upholding of their domination which is not only numerical. Almost each tenth international civil servant is French. Therefore, the case of this country (which has become a model for other countries) has been studied the most.

## Note de recherche

# Les politiques de présence des États occidentaux au sein des organisations internationales Comprendre le maintien de la domination occidentale à partir du cas français

Meryll DAVID-ISMAIL\*

**RÉSUMÉ :** *Depuis leurs débuts, les organisations internationales connaissent un déséquilibre en ce qui a trait à la nationalité des fonctionnaires internationaux. Bien que le principe de répartition géographique, énoncé dès 1920, soit l'un des principes fondateurs de la fonction publique internationale, il n'a jamais réussi à être appliqué strictement. Aujourd'hui encore, les Occidentaux sont surreprésentés au sein des secrétariats internationaux dans des proportions qu'on ne connaît toujours pas précisément. Cet article revient sur les politiques de présence des États occidentaux au sein des organisations internationales qui permettent d'expliquer le maintien de cette domination, laquelle n'est pas seulement numérique. Puisque près d'un fonctionnaire international sur dix est français, le cas de la France est particulièrement étudié, ce pays constituant en outre un modèle pour ses voisins, proches comme lointains.*

**Mots clés :** organisations internationales, politique étrangère, France, fonctionnaires internationaux, domination

**ABSTRACT :** *Since their origins, the international organizations have known an imbalance relating to the nationalities of the international civil servants. Whereas the principle of geographical distribution has been established from 1920 and is one of the founding principles of the international civil service, it has never been correctly implemented and still now the Western countries are over-represented in the international secretariats in unknown proportion. This article focuses on the policies of presence within the international organizations of the Western countries, which helps to explain the upholding of their domination which is not only numerical. Almost each tenth international civil servant is French. Therefore, the case of this country (which has become a model for other countries) has been studied the most.*

**Keywords :** international organizations, foreign policy, France, international civil servants, domination

---

\* Docteure en science politique, membre associée au Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP).

RESUMEN : *Desde sus orígenes las organizaciones internacionales conocieron un desequilibrio en lo que respecta a la nacionalidad de sus funcionarios internacionales. Aunque la repartición geográfica es uno de los principios fundadores de la función pública internacional, proclamada desde 1920, nunca llegó a aplicarse de manera rigurosa e incluso actualmente los occidentales están sobrerrepresentados en el seno de los secretariados internacionales en proporciones que son difíciles de precisar. Este artículo se centra en las políticas de presencia de los Estados occidentales en el seno de las organizaciones internacionales lo que permite explicar su dominio que no es únicamente numérico. Habiendo cerca de un funcionario internacional francés sobre diez funcionarios internacionales, ese país constituye el caso más estudiado, así como un modelo a seguir.*

Palabras clave: organizaciones internacionales, política exterior, Francia, funcionarios internacionales, dominación

Depuis leurs débuts, les organisations internationales (OI) connaissent un déséquilibre en ce qui concerne la nationalité des fonctionnaires internationaux. Le principe de répartition géographique est pourtant l'un des principes fondateurs de la fonction publique internationale, énoncé dès la Société des Nations<sup>1</sup>. Par la suite, ce principe jugé « crucial » par les fondateurs du système des Nations Unies<sup>2</sup> a été inscrit dans la Charte des Nations Unies et dans les Actes constitutifs des institutions spécialisées<sup>3</sup>. Dès les premières années, des directives claires ont été données à ce sujet par les chefs des administrations internationales<sup>4</sup>. Très vite, la « répartition géographique » a d'ailleurs fait l'objet d'une rubrique en soi à l'intérieur de leurs rapports officiels, rubrique qui se transformera par la suite en rapport à part entière (et ce, jusqu'à nos jours<sup>5</sup>) et dans laquelle est rap- pelée inlassablement « l'importance qui s'attache à la représentation de cultures

1. En 1920, le fameux « rapport Balfour », considéré comme « une sorte de “*Magna Charta*” contenant les principes de l'organisation administrative et budgétaire du Secrétariat » des OI par un auteur de référence (Langrod 1963 : 114), établissait en effet qu'« en procédant à ces nominations [du personnel], le Secrétaire général a eu pour objectif, en premier lieu, de s'assurer le concours des hommes et des femmes les plus qualifiés pour remplir les fonctions qui leur étaient assignées, tout en tenant compte de la nécessité de choisir des personnes de différentes nationalités » (« Rapport Balfour », *Sociétés des Nations – Journal officiel*, juin 1920 : 137).
2. Voir à ce propos Young (1958).
3. « Sous réserve de réunir les plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique, le personnel devra être recruté sur une base géographique aussi large que possible. » Article VI, paragraphe 1.4 de l'Acte constitutif de l'UNESCO.
4. Ainsi, en février 1947, dans un document relatif à « la politique générale de l'Organisation en matière de recrutement », le cabinet du Directeur général de l'UNESCO explique que « le secrétariat préparera, d'après les renseignements ainsi fournis par les gouvernements, une liste de propositions de nominations à soumettre au conseil exécutif en avril, sous une forme telle que celui-ci puisse s'assurer de l'application des principes généraux de recrutement et, en particulier, du critère important de la répartition équitable des nominations entre les divers pays et les diverses cultures ». Voir *UNESCO Staff Association Bulletin*, n° 16, 26 février 1947.
5. Ces rapports, de 1971 à nos jours, sont téléchargeables sur Internet, dans UNESDOC, en ce qui concerne l'UNESCO.

diverses au sein du personnel de l'Organisation » (Rapport du directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour l'année 1950 : 351).

Plus de soixante ans plus tard, malgré ces textes et ces discours, les ressortissants occidentaux sont toujours surreprésentés au sein des secrétariats internationaux dans des proportions qui n'ont jamais été définies précisément faute de statistiques en la matière<sup>6</sup>. On sait cependant que la sous-représentation des États non occidentaux, qui est une réalité sur laquelle tout le monde s'accorde, est très largement sous-évaluée dans la mesure où le principe de répartition géographique ne s'applique qu'à une minorité des emplois au sein des OI. D'une part, parce que ce principe de répartition géographique ne s'applique pas aux postes de temporaires et autres précaires en tout genre de la fonction publique internationale qui constitueraient en 2011, selon les associations de fonctionnaires de l'UNESCO, près de la moitié des personnes employées par cette organisation. D'autre part, parce qu'au sein même des postes inscrits dans les programmes et budgets des OI (contrairement à ces postes temporaires qui n'y figurent pas), le principe de répartition géographique ne s'applique ni aux postes financés sur des fonds extrabudgétaires<sup>7</sup> – alors même que ces postes majoritairement occupés par des Occidentaux<sup>8</sup> sont devenus au début des années 2000 (pour la première fois de l'histoire des Nations Unies) plus nombreux que ceux financés sur le budget courant, comme le donne à voir le graphique ci-dessous<sup>9</sup> –, ni au personnel de service et de bureau qui a toujours été majoritaire au sein du personnel des OI. En 2013 par exemple, plus de 60 %<sup>10</sup> du personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies appartenait à cette catégorie, catégorie d'agents qui sont

6. On pourra s'étonner par exemple que le dernier rapport du Corps commun d'inspection des Nations Unies traitant de la répartition géographique (et encore pas directement, puisque ce rapport est consacré à la méthodologie permettant de l'appliquer) remonte à... 1996.

7. Excepté à l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

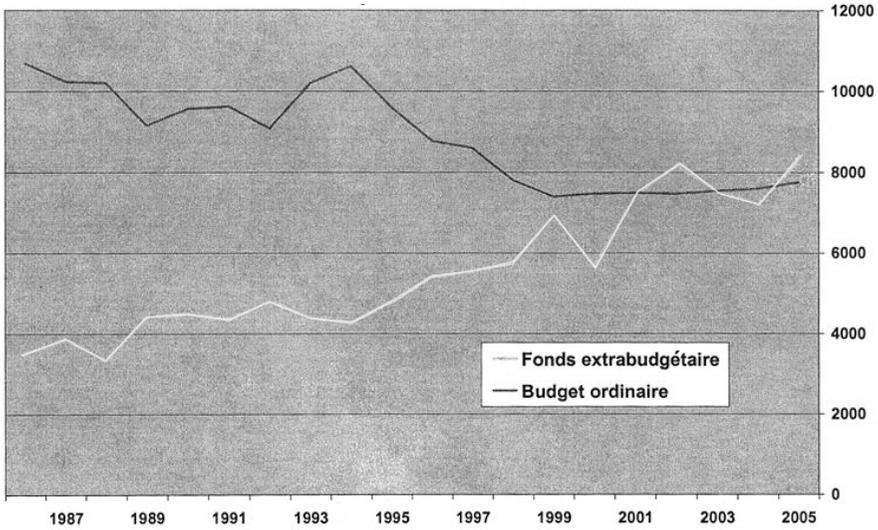
8. À l'UNESCO par exemple, en 2009, 65 % des personnes ayant bénéficié d'un contrat de consultant conclu avec le siège de l'organisation en 2008 étaient originaires de pays du groupe I (« occidental ») (Rapport du Commissaire aux comptes sur les contrats temporaires accordés par l'Organisation, 182 EX/46, 11 août 2009 : 8). Et ce déséquilibre géographique n'est pas nouveau, puisqu'en 1975 « presque la moitié des consultants engagés par le Secrétariat (441 sur un total de 939 consultants – avec des financements extrabudgétaires) provenait des trois pays suivants : France (183), États-Unis d'Amérique (150) et Royaume-Uni (108) » (dans *Étude sur les voyages, consultants, assistance temporaire, équipement et fournitures, dépenses générales opérationnelles*, CAB/1/76/305, 24 août 1976). À noter que, dès cette époque, ce rapport interne confidentiel relevait que « cette concentration du choix des consultants sur un nombre limité de nationalités [...] ne peut pas trouver une explication satisfaisante dans des raisons d'ordre technique car le champ de connaissances spécialisées dont le Secrétariat peut bénéficier s'étend en réalité sur un nombre bien plus vaste de pays ».

9. De 10 682 postes financés sur le budget ordinaire et 3 539 sur des fonds extrabudgétaires en 1986, on est passé en moins de vingt ans à 7 753 et 8 236 respectivement en 2005.

10. *Composition of the Secretariat : Staff Demographics*, A/68/356, 30 août 2013.

recrutés localement et, comme la quasi-totalité des OI ont leur siège dans des pays occidentaux<sup>11</sup>, ces agents sont essentiellement des Occidentaux.

### Le personnel du Secrétariat de l'ONU selon la source de financement (1986-2005)



Source : Jean-Marc Coicaud (septembre 2006 : 23).

Enfin, au sein même des postes du cadre organique (appelés « professionnels » ou « administrateurs »), tous ne sont pas soumis à ce principe, les postes linguistiques ou ceux relatifs aux opérations de maintien de la paix par exemple en étant exclus. Ainsi, en 1996 déjà, un rapport du Corps commun d'inspection des Nations Unies<sup>12</sup> affirmait que la moitié seulement (51,1 %) des postes de professionnels sont effectivement soumis à ce principe, cette proportion connaissant cependant des différences notables selon les organisations ; si elle était de 74,5 %

11. Genève pour l'Organisation internationale du travail (OIT), l'OMS et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Paris pour l'UNESCO, Rome pour la FAO, Londres pour l'UNICEF, New York pour l'ONU, Washington pour la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), Montréal pour l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), etc.
12. *Étude comparative des méthodes utilisées pour appliquer le principe de la répartition géographique équitable dans les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies*, JIU/REP/96/7.

à l'UNESCO, elle descendait à 45,3 % à la FAO<sup>13</sup>. Par conséquent, les inspecteurs soulignaient dès cette époque que, « même si le principe de la répartition géographique équitable au sein des secrétariats est universellement accepté, il n'est appliqué qu'à moins de 20 % des postes ». En 2013, ce chiffre était de 7 % au sein du Secrétariat de l'ONU<sup>14</sup>.

Pour comprendre ce déséquilibre et surtout son maintien dans le temps, il faut, d'une part, remonter aux conditions d'émergence du système onusien après la Seconde Guerre mondiale, et notamment aux premiers recrutements. Ces derniers, qui n'ont pas suivi les principes de la fonction publique internationale en raison de la précipitation dans laquelle ils ont été effectués, ont en effet fortement marqué les institutions qui se sont retrouvées prisonnières de sentiers lourdement sous-optimaux<sup>15</sup>. Cette situation de verrouillage qui s'est installée progressivement explique d'ailleurs la mise en échec de plusieurs tentatives de professionnalisation de la fonction publique internationale<sup>16</sup>, tentatives qui visaient toutes précisément le rééquilibrage des nationalités au sein des secrétariats internationaux. D'autre part, le maintien de ce déséquilibre n'est pas le produit d'une reproduction passive d'un héritage historique ; il est aussi le fruit de stratégies conscientes et actives en matière de placement de leurs nationaux au sein des OI de la part des États occidentaux. Ce sont ces « politiques de présence », comme les appelle le ministère des Affaires étrangères (MAE) français, le plus souvent absentes de la littérature scientifique<sup>17</sup>, qui font l'objet de cet article et la France constituant un « modèle » en la matière, son cas sera particulièrement mobilisé.

Selon les données du MAE<sup>18</sup>, près d'un fonctionnaire international sur dix<sup>19</sup> est en effet français (seuls les Américains feraient mieux). Ce chiffre, « dément »

13. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

14. *Composition of the Secretariat : Staff Demographics*, A/68/356, 30 août 2013.

15. Le concept de *path-dependency*, qui permet d'expliquer comment les choix initiaux tendent à s'autoreproduire au sein d'une institution – indépendamment de leur optimalité de départ – et à limiter la probabilité des changements endogènes devenus trop coûteux pour les acteurs engagés dans le jeu, est particulièrement heuristique sur ce point. Barnett et Finnemore (2004 : 9) ont également souligné à quel point « les changements dans les organisations internationales sont presque toujours entièrement dépendants du sentier emprunté » (*"change in IOs is almost always highly path dependent"*).

16. Comme le projet de formation à la fonction publique internationale. Voir à ce sujet mon article « Le rôle de l'Association des fonctionnaires de l'UNESCO dans l'échec de la mise en place d'une formation spécifique à la fonction publique internationale » (David-Ismaïl à paraître).

17. Même des thèses récemment soutenues et consacrées au multilatéralisme onusien dans la politique extérieure française font l'impasse sur ces politiques.

18. Données issues des enquêtes sur la présence française dans les organisations internationales, document interne réalisé tous les ans par la Délégation aux fonctionnaires internationaux (voir l'encadré).

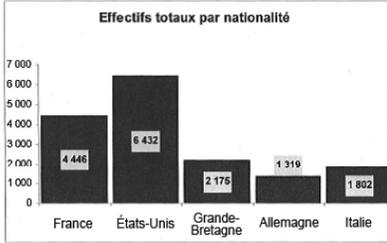
19. 9,3 % en 2012.

de l'aveu même d'un fonctionnaire français<sup>20</sup>, serait par ailleurs stable depuis plus d'une vingtaine d'années déjà. Le « retournement démographique »<sup>21</sup> mobilisé par les tenants du New Public Management au début des années 2000, argument qui leur avait servi notamment à mettre en place (ou tenter du moins) une « nouvelle culture administrative » au sein des OI<sup>22</sup>, n'a donc pas permis de rééquilibrer les effectifs des secrétariats internationaux en ce qui concerne les nationalités, les ressortissants occidentaux y étant toujours surreprésentés. Les graphiques qui suivent, issus de l'enquête 2012 sur la présence française dans les OI réalisée par la Délégation aux fonctionnaires internationaux<sup>23</sup> (DFI), en donnent un bon aperçu. On remarque qu'aucune puissance non occidentale n'y figure, car, de fait, ni l'Inde ni la Chine, par exemple, qui représentent pourtant à elles deux le tiers de l'humanité et qui font partie des États fondateurs aussi bien de la Société des Nations que du système des Nations Unies, ne sont considérées par les autorités françaises comme des « concurrents » en la matière.

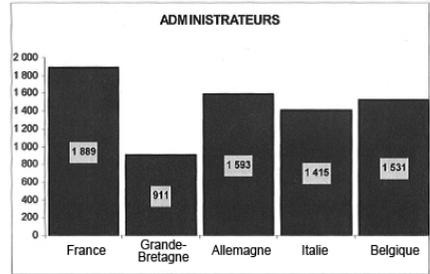
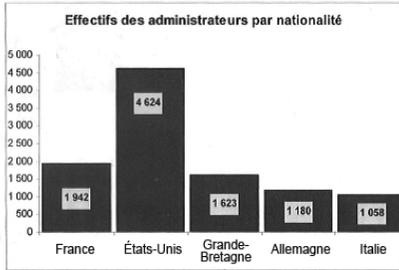
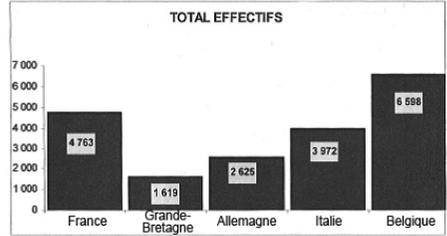
- 
20. « Le nombre de Français [au sein des organisations internationales] est dément vu notre position dans le monde ; nous n'en faisons pas de publicité dans la presse. » Extrait d'entretien réalisé le 3 août 2006 avec un rédacteur de la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI) du ministère des Affaires étrangères français.
  21. C'est-à-dire le départ à la retraite dans le courant des années 2000 des papy-boomers qui était censé libérer des centaines de milliers d'emplois, engendrant donc un retournement démographique sans précédent. À l'UNESCO, ce « retournement démographique » devait se concrétiser par le départ à la retraite, en dix ans à peine, de près de la moitié de son personnel (47 % d'ici à 2015 selon un document de 2003 ; voir UNESCO *171 EX/6 Partie I*, Annexe, p. 9), obligeant ainsi la direction de cette organisation internationale à faire face aux « véritables pénuries dans l'offre de main-d'œuvre » (Document UNESCO *171 EX/6 Partie I*, p. 19) qui s'annonçaient alors, mais qui n'ont en fait jamais eu lieu.
  22. Voir notre article « La gestion des ressources humaines dans la fonction publique internationale. L'impact des réformes en cours à l'UNESCO sur le principe d'indépendance » (David 2008).
  23. Pour une présentation de ce service rattaché à la direction des Nations Unies, ainsi que des organisations internationales des Droits de l'homme et de la Francophonie du ministère des Affaires étrangères français, se reporter à notre article sur les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales, paru dans la revue *Études internationales* en 2007. Dans la présente contribution, nous ne reviendrons donc pas sur les activités de « lobbying sur la succession » et de « préparation de la relève » de ce service du Quai d'Orsay (David 2007).

## Répartition des fonctionnaires internationaux par nationalité et par famille d'organisations

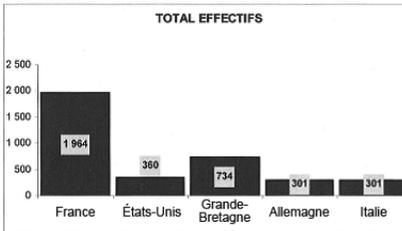
**Effectifs dans le système des Nations Unies**



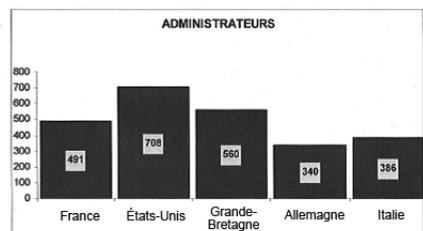
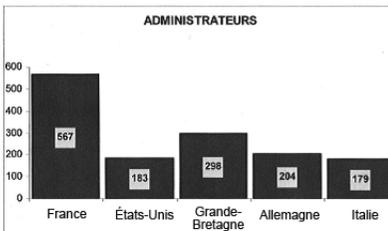
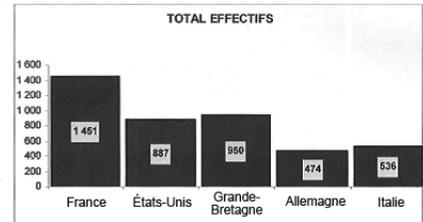
**Effectifs dans les institutions européennes**



**Effectifs dans les organisations coordonnées**



**Effectifs dans les autres organisations**



Pour cerner ces politiques de présence qui reposent sur la « discrétion » comme nous l'expliquerons et qui sont donc difficilement observables, il faut plonger dans le quotidien des ministères mais aussi des OI, fouiller dans les archives et les documents – réels comme « virtuels » (voir les sites Internet) –, interroger les fonctionnaires aussi bien nationaux qu'internationaux : cette méthodologie exigeante qui permet d'éviter la « situation d'enquête impossible » (Dematteo 2011 : 73) dans laquelle s'est retrouvée l'équipe d'anthropologues réunis autour de Marc Abélès à l'OMC<sup>24</sup> demande du temps et de la persévérance que seule une enquête de terrain de plusieurs années autorise<sup>25</sup>.

On reviendra dans un premier temps aux « origines » de ces politiques en s'intéressant aux associations nationales de fonctionnaires internationaux ; puis on insistera sur leur caractère « proactif », voire « agressif », selon les termes mêmes des acteurs. En conclusion, on discutera de la réussite de la France en la matière et du modèle que, par conséquent, ce pays représente pour ses voisins proches comme lointains.

## **I – Aux origines de ces politiques, les associations nationales de fonctionnaires internationaux**

C'est par la circulaire N° 3121/SG du 14 mars 1986 relative aux fonctionnaires français dans les OI que la « réflexion » au sein du MAE quant à la « définition d'une nouvelle politique plus volontariste, plus globale et plus souple » vis-à-vis de ces derniers est entamée. Cette circulaire rappelle que :

le rôle de ces agents a toujours été jugé essentiel, ce qui explique les mesures adoptées en 1969 et 1970 afin d'orienter un plus grand nombre de fonctionnaires de l'État vers la fonction publique internationale : les garanties statutaires des fonctionnaires détachés ont alors été accrues, tandis que l'on cherchait à limiter la durée des détachements et à assurer une rotation entre les deux fonctions publiques. L'objectif fixé n'a, cependant, pas été atteint puisque le nombre des fonctionnaires détachés dans les organisations internationales a considérablement diminué : 1 300 en 1968 et 555 en 1985. Cette baisse se révèle d'autant plus préoccupante qu'elle va à l'encontre d'une tendance générale, car un nombre croissant de fonctionnaires d'autres pays font l'objet de tels détachements. Par ailleurs, le système de « noria » que l'on souhaitait mettre en place n'est pas entré dans les faits.

24. Organisation mondiale du commerce.

25. Les matériaux mobilisés dans cet article sont issus de notre thèse de doctorat qui avait pour objet l'étude du processus de construction du groupe formé par les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Cette enquête de terrain de plusieurs années comprend aussi bien de nombreux entretiens que du travail en archives, ainsi que plusieurs périodes d'observation directe. Le terrain et la méthodologie sont présentés sur une soixantaine de pages en introduction (voir David-Ismaïl 2013).

C'est donc à la suite de ce constat d'échec que la France va mettre en place une nouvelle politique vis-à-vis de « ses » fonctionnaires internationaux, mais aussi et peut-être surtout en raison des sollicitations des fonctionnaires eux-mêmes. Du fait que « les fonctionnaires français en poste dans les organisations internationales se plaignent souvent d'être quelque peu ignorés de la France », comme on peut le lire dans cette même circulaire, les fonctionnaires internationaux français se sont en effet organisés entre eux et ont créé au début des années 1980 des associations nationales de fonctionnaires internationaux.

Si l'on en croit l'historique dressé par l'Association des Françaises et Français des institutions communautaires et européennes (AFFCE 2006) à l'occasion de ses vingt-cinq ans, l'ancêtre de la DFI (c'est-à-dire le Comité des fonctionnaires internationaux et qui s'est appelé de 1995 à 2010 la *Mission* des fonctionnaires internationaux) se serait développé en effet « en réponse à la création de l'AFFCE<sup>26</sup> » en 1981. Et cette version semble fort plausible, puisque la DFI va par la suite, dans le courant des années 1990-2000, reprendre à son compte la réalisation d'un certain nombre de « documents » ou d'« enquêtes » dont cette association est à l'origine comme l'enquête portant sur le problème de l'insertion dans les institutions européennes (1987), sur la présence française (1988) ou sur la place de la langue française (1991), mais en l'élargissant à toutes les OI dont la France est membre. Outre l'enquête annuelle sur la présence française dans les OI qui constitue la « vitrine » de la DFI au sein du Quai d'Orsay (voir l'encadré), ce service se veut par exemple être une cellule de veille francophone signalant toute organisation, mais aussi tout individu<sup>27</sup>, qui se montrerait réfractaire au principe de bi ou plurilinguisme en son sein.

Comme on peut le lire dans l'enquête de 2012, « beaucoup de nos compatriotes en poste dans les organisations internationales ne semblent pas acquis à la cause et ne relaient pas suffisamment à leur niveau l'obligation de diversité linguistique » (DFI 2012 : 77). Quant aux organisations, certaines d'entre elles, sous couvert de restrictions budgétaires la plupart du temps, n'assurent plus la traduction simultanée de certaines interventions ou de certains discours ou ne présentent pas leur site Internet dans leur version française (ou le font trop tardivement pour qu'il soit exploitable). De manière plus systématique, les procédures de recrutement se font maintenant exclusivement en anglais. Mais ce qui inquiète peut-être encore plus les autorités françaises est le recul du droit français (romano-germanique) au profit du droit anglo-saxon, « imposé » selon celles-ci par les

26. « En réponse à la création de l'AFFCE, les autorités françaises mettront en place des structures de dialogue (Comité des fonctionnaires internationaux à Paris et nomination à Bruxelles, à la Représentation permanente, d'une personne point de contact de l'association) » (AFFCE, 27 février 1981-2 février 2006 : 25 ans d'histoire, p. 2, document disponible sur le site de l'AFFCE ([www.affce.eu/anciensite](http://www.affce.eu/anciensite)), page consultée en juillet 2014).

27. Une fonctionnaire internationale française a pu nous expliquer par exemple qu'elle s'était fait ouvertement réprimander par le délégué permanent de son pays parce qu'elle « ne parlait pas assez français » (entretien, HCR, 21 juin 2007).

« juristes américains » aussi bien au niveau des institutions de la justice que dans les passations de marchés, ce qui est un aspect non négligeable, les achats de la « sphère onusienne » ayant totalisé, en 2009, 13,8 milliards de dollars américains<sup>28</sup>.

À la suite de ce précédent, leurs compatriotes en poste au sein des organisations du système des Nations Unies s'organisent à leur tour. L'AFIF<sup>29</sup>-Genève est ainsi créée la même année que l'AFFCE. Puis, en 1984, deux autres associations voient le jour : celle des fonctionnaires internationaux français d'Autriche (AFIFA) et celle des Français travaillant dans les OI au Luxembourg (AFFIL), qui explique dans son historique que « l'AFFIL a été fondée [...] à l'instar des associations qui représentent les Français employés dans les autres lieux d'implantation d'organisations internationales dans le monde (Bruxelles, New York, Genève...) »<sup>30</sup>. L'année suivante, c'est au tour de l'Association des Français fonctionnaires internationaux de l'ESO<sup>31</sup> (AFFIESO), qui, comme les autres AFIF :

[...] a pour objet et vocation de représenter et défendre les intérêts matériels et moraux des Français de l'ESO, notamment auprès des autorités et administrations françaises (Consulat de France à Munich, Mission des fonctionnaires internationaux...), de traiter de questions les intéressant spécifiquement, de collecter et diffuser l'information les concernant, et de renforcer les liens entre eux. Elle se propose notamment de les représenter auprès de tous les organes de l'administration française chargés de suivre les problèmes relatifs à la fonction publique internationale<sup>32</sup>.

28. Dont près de 3 milliards liés aux opérations de maintien de la paix. La Représentation permanente de la France à New York précise même que « ces dernières années, l'Organisation des Nations Unies a vu ses mandats se multiplier afin de répondre aux instabilités politiques mais aussi aux catastrophes naturelles et humanitaires dans le monde. Cela explique la progression régulière des achats ». Et cette représentation permanente de donner par conséquent des conseils pour « profiter de ce marché », « l'ONU [constituant] une opportunité pour les entreprises françaises » comme on peut le lire sur son site Internet ([www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/l-organisation-des-nations-unies/Les-entreprises-francaises-et-l](http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/l-organisation-des-nations-unies/Les-entreprises-francaises-et-l)), page consultée en février 2013. C'est dans une logique similaire que la France a créé en 2002 le groupement d'intérêt public France Expertise Internationale (FEI) qui a pour objet « la mobilisation de l'expertise publique, le soutien aux opérateurs français d'ingénierie de coopération agissant dans le secteur multilatéral, la gestion de missions de coopération de courte et de moyenne durée » (brochure de présentation, consulté lors de mon stage à la MFI). Les membres sont le MAE, le ministère de la Fonction publique, l'Agence française de développement, l'École nationale d'administration, l'EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) et l'ADETEF (opérateur de coopération du ministère de l'Économie et des Finances). France Expertise Internationale dispose en outre de deux correspondants à l'étranger (Bruxelles et Washington) et, depuis novembre 2004, il est enregistré comme organisme de formation proposant des modules dans lesquels on explique « comment profiter des enjeux de marchés présentés par les projets de coopération et développement ».

29. Association des fonctionnaires internationaux français.

30. [www.affil-luxembourg.eu/?page\\_id=4](http://www.affil-luxembourg.eu/?page_id=4), page consultée en août 2011.

31. European Organisation for Astronomical Research in the Southern Hemisphere.

32. Statuts de l'AFFIESO – Association des Français fonctionnaires internationaux de l'ESO. Consulté sur Internet ([www.eso.org/~smarteau/affieso-index.htm](http://www.eso.org/~smarteau/affieso-index.htm)) en août 2011.

### **Encadré : L'enquête annuelle sur la présence française au sein des OI**

La première « enquête » date de 1993 ; il s'agit alors d'un « bilan détaillé par organisation » qui comprend uniquement les chiffres relatifs aux fonctionnaires internationaux français. L'année 1998 marque un premier changement dans le format de cette « enquête » : ce n'est plus un simple « bilan détaillé par organisation », mais un véritable « rapport confidentiel qui tend à apporter une vision globale des résultats ». Sa diffusion est restreinte au cabinet du Ministre, au Secrétariat général, à la Direction générale de l'administration, à la Direction générale – Mission multilatérale et à la Direction des Nations Unies et des Organisations internationales.

À partir de 2000, ce rapport, qui a dépassé pour la première fois la dizaine de pages, comprend les chiffres pour d'autres nationalités, à savoir américaine, britannique, allemande et italienne. Il y est précisé que « les éventuelles “imperfections” de l'enquête sont dues au fait que les organisations refusent de donner des informations à cause de la confidentialité de ces données ». Quelques années plus tard, cependant, il semblerait que ces quelques résistances aient été surmontées, car ce sont les OI elles-mêmes qui, dès le mois de janvier de chaque année, remplissent à la demande des représentations permanentes françaises la majorité du questionnaire que la DFI a fait parvenir aux représentations permanentes au mois de décembre. Les représentations permanentes, quant à elles, doivent définir « les priorités pour les postes à pourvoir d'un point de vue stratégique et d'influence pour la France ».

Ce questionnaire a pour but également de faire le point sur les contributions budgétaires, la croissance ou décroissance des effectifs, la situation comparative de la France par rapport aux autres pays afin de « mettre en perspective nos points forts et nos fragilités par rapport à ses principaux “concurrents” dans l'organisation », la politique de recrutement, les niveaux hiérarchiques et postes stratégiques à privilégier susceptibles de se libérer dans les 12 à 18 mois. Comme les agents de la DFI l'expliquent chaque année aux représentations permanentes, « l'objectif du questionnaire est d'obtenir une photographie mais aussi une analyse de la situation. [...] Les réponses à cette enquête représentent un outil fondamental pour l'analyse de la présence et de la stratégie françaises dans les organisations internationales ». En 2012, l'enquête comprenait 113 pages.

Aujourd'hui, il existe quinze AFIF, qui toutes prennent soin de préciser dans leurs statuts leur « nature apolitique » et leur « indépendance totale ». Leurs liens avec le Quai d'Orsay sont cependant évidents et constituent comme on vient de le voir leur raison d'être. Ainsi les statuts de l'AFIFA ont-ils été déposés auprès de l'ambassade de France à Vienne le 18 juin 1984, et on peut lire sur le site de l'AFFIL que depuis plus de vingt ans celle-ci a « défendu la place de la langue française dans les organisations internationales établies au Grand-Duché », participant par là de manière explicite à la politique étrangère de la France relative à la francophonie. Les positions de la France au sein du système multilatéral sont d'ailleurs partagées et discutées avec les AFIF lors du Comité des fonctionnaires internationaux (rebaptisé « journée de la DFI »), comité créé

en 1995<sup>33</sup> et qui regroupe les différents protagonistes de la politique de présence (DFI, représentations permanentes, AFIF, France Expertise International). Enfin, le fait que les AFIF envoient leurs rapports d'activité à la DFI et qu'elles présentent leur nouveau bureau au chef de ce service est également tout à fait significatif, les associations traditionnelles du personnel des OI le présentant quant à elles au directeur de leur agence.

Si, en 1997, c'est à nouveau une AFIF qui sollicite le gouvernement français dont les actions devaient être jugées trop timorées<sup>34</sup>, à partir des années 2000 les autorités françaises ont bien compris qu'elles pouvaient s'appuyer sur ces nouveaux partenaires et n'hésitent pas par conséquent à les « encourager à jouer pleinement leur rôle dans la promotion de la présence française et de la défense de notre langue et de nos intérêts » (MFI 2005 : 59). Et le Quai d'Orsay de se montrer de plus en plus « proactif », voire parfois « agressif », dans l'application de ces politiques de présence.

## II – Une politique de plus en plus « proactive », voire « aggressive »

Au tournant des années 2000, les AFIF qui se montrent « particulièrement discrètes » seront en effet signalées par les représentations permanentes et « priées de jouer un rôle plus actif, notamment dans le sens d'un renforcement de la solidarité entre Français » (document interne consulté lors de mon stage à la MFI). Ce fut le cas par exemple de celle de New York (AFFIN) en 2001, *L'enquête de la présence française dans les organisations internationales* pour cette année-là précisant à propos des fonctionnaires internationaux français en poste à New York qu'« il est fait appel à leur capacité d'information, alors que leur attitude de neutralité peut s'opposer au réflexe de solidarité nationale qui est plus volontiers celui de fonctionnaires internationaux d'autres pays partenaires ou rivaux ». Trois ans plus tard, les « efforts » de la représentation permanente de New York pour « reconstituer » l'AFFIN semblent avoir porté leurs fruits, puisque celle-ci est devenue l'une des AFIF les plus représentatives, réunissant désormais plus de la moitié des « compatriotes fonctionnaires à l'ONU ». L'élection d'un nouveau président est cependant toujours suivie avec attention, car « les Français assumant de hautes responsabilités à l'ONU font très inégalement jouer la “solidarité nationale” », constate la Représentation permanente dans une note interne.

33. JO-22 avril 1995, création du CFI.

34. Par une question écrite, « M. Guy Penne souhaite attirer l'attention de M. le ministre des affaires étrangères sur le rapport de l'AFIFA [...], ensemble de 46 propositions concrètes pour améliorer l'information et le soutien à la présence française au sein des organisations internationales. » Question n° 21810 de M. Guy Penne, publiée dans le JO Sénat du 17 avril 1997 : 1155.

Puis, en janvier 2010, on assiste à nouveau à un « rappel à l'ordre » de la part du chef de la MFI qui, lors de son déplacement à La Haye cette année-là, explique dans un discours aux fonctionnaires internationaux français présents pour l'occasion que la MFI travaille avec trois réseaux :

le réseau interministériel, les représentations permanentes, et le troisième réseau c'est le vôtre, et je suis désolée de vous le dire, mais je suis venue vous le dire quand même, il ne marche pas. Donc nous allons en parler. Nous essayons de maintenir ou accroître la présence française. Nous aidons nos compatriotes à rentrer dans les OI, ou à y faire carrière, ou à y améliorer leur positionnement. [...] Il faut nous aider à mieux comprendre l'avenir des OI. Quels sont les postes à privilégier pour que demain nous soyons toujours en mesure de défendre nos intérêts, toujours en mesure de faire entendre notre voix.

Et le chef de la DFI de rappeler le nombre de « compatriotes » présents aux Pays-Bas (16 500). Le message sera bien reçu par le nouveau président de l'AFIF-PB qui, prenant la parole juste après la chef de la DFI, rappelle à ses compatriotes en parlant des agents de la DFI qu'« ils étaient là pour nous rendre service [et qu']ils ont besoin de nous ». Les statuts de l'association seront par ailleurs modifiés l'année même afin de renforcer et d'explicitier encore plus les liens unissant les deux entités.

Et ces rappels à l'ordre concernent tous les interlocuteurs de la DFI, du simple candidat français lambda ayant bénéficié du soutien de la France aux directeurs des ressources humaines des OI, en passant par les AFIF donc. Concernant les candidats à un poste en OI, la DFI n'hésite pas en effet à souligner aux Français qui ne jouent pas le jeu<sup>35</sup> qu'ils sont désormais « grillés », c'est-à-dire qu'ils ne seront pas ou plus soutenus soit pour un autre poste, soit dans leur progression de carrière. Occuper un poste en OI est en effet considéré comme une « mission de service public » pour la France, « qui suppose un minimum de *fair-play*<sup>36</sup> ».

35. « Jouer le jeu » étant une expression utilisée aussi bien par les fonctionnaires internationaux français que par les agents de la DFI ou des représentations permanentes.

36. Cette note interne, datant de 2005, d'une représentation permanente en donne une bonne idée. « Le désistement *in extremis* des deux premiers candidats que nous avons identifiés pour cette mission pose une vraie question de fonctionnement. Chacun des deux candidats présélectionnés avait accepté que son nom fût proposé. La désinvolture avec laquelle ils nous lâchent en rase campagne au dernier moment est choquante, car leur attitude risque, en fin de compte, d'empêcher notre pays d'être présent dans la mission "UE/frontières de la Moldavie" et d'y exercer des responsabilités élevées. Je demande à la DFI de faire part de notre mécontentement à ces deux Français, et de leur indiquer que, pour nous, ils sont "grillés" : nous ne les présenterons plus à d'autres postes internationaux. Je demande également à la DFI de rappeler aux candidats que nous présentons que la démarche que nous faisons pour les soutenir est dictée par deux préoccupations : les aider à se procurer un emploi international mais aussi remplir, le cas échéant, une mission de service public, ce qui suppose un minimum de *fair-play* et de constance dans la gestion de ces candidatures. »

D'où également la volonté, à l'opposé, de « distinguer certains de nos compatriotes par l'attribution de telle ou telle décoration le moment venu » afin de rendre « hommage à leur action en faveur de la France », comme Pierre Bandet l'encourageait dès 1992. Et Bandet d'insister sur le fait qu'il faudrait « voir l'accent mis davantage sur la reconnaissance de leur identité et des services qu'ils rendent à la France » en raison de l'importance du « rôle que jouent ces personnels pour la France », qui fait de la présence française au sein des organisations internationales un « problème d'intérêt national fort important » (Bandet 1992 : 82, 57, 34 et 11 respectivement).

Concernant maintenant les administrations des OI et plus particulièrement les services des ressources humaines, deux points sont ici à souligner. D'une part, si les agents du Quai d'Orsay n'hésitent pas parfois à leur « forcer la main<sup>37</sup> » et à admettre que « des méthodes de travail “agressives” portent leurs fruits<sup>38</sup> », la politique de présence auprès de ces acteurs passe généralement plutôt par un mode de lobbying plus atténué, mais tout aussi pesant car continu. Outre les agents de la représentation permanente présents sur place et qui se chargent donc des appels et des « visites de courtoisie », le chef de la DFI rencontre en effet très fréquemment les directions des ressources humaines (DRH) des différentes OI, comme en témoigne son emploi du temps<sup>39</sup> : 20 juin « déjeuner de travail avec le DRH de l'OCDE<sup>40</sup> », 18 juillet « voyage en Autriche du chef de la DFI » pour rencontrer les responsables des ressources humaines, « courant mars 2006 la DFI a organisé une mission à Washington afin de bien définir notamment avec les DRH de la Banque mondiale et du FMI les meilleures voies à suivre pour positionner les Français dans ces institutions ». Du 13 au 17 décembre, le chef de la DFI s'est rendu à New York « pour une prise de contact avec les responsables des ressources humaines des Nations Unies ainsi que la communauté française de l'ONU ». Des entretiens avec les directions des ressources humaines de plu-

37. Ainsi un conseiller travaillant dans une représentation permanente demande-t-il dans une correspondance à la DFI « s'il faut forcer la main de [leurs] interlocuteurs ou si des réorientations sont envisageables », car il n'a pas eu un « très bon *feed-back* à propos des postes JPO [Junior Professional Officer] ».

38. Dans une note interne sur « la présence française au Département des opérations de maintien de la paix », on peut lire qu'« il est judicieux d'encourager des candidats jeunes à intégrer les opérations de maintien de la paix, en particulier dans des fonctions d'administration, de gestion, de DRH, etc., mais qui s'avèrent stratégiques sur le terrain, d'autant que les emplois de ce type sont hors quota et permettent éventuellement à terme de solliciter un emploi au siège. Les Américains, les Britanniques, voire les Allemands, l'ont bien compris. Enfin, une bonne interactivité avec notre structure diplomatique de nos fonctionnaires internationaux en OMP doit être la règle. Ces quelques exemples, Véronique Bertrand, Anthony Baleato ou Stéphanie Langlois [les noms ont été changés], sont la preuve que les méthodes de travail plus “agressives” et parfaitement coordonnées avec notre représentation permanente à New York et nos postes diplomatiques portent leur fruit. »

39. Stage d'observation DFI, été 2006.

40. Organisation de coopération et de développement économiques.

sieurs OI lui ont été ménagés ainsi qu'avec l'ombudsman des Nations Unies et le président de la Commission de la fonction publique internationale. Dans le compte rendu de mission, il est possible de lire :

À chacun de ses interlocuteurs, le chef de la DFI a rappelé notre détermination à renforcer la présence des Français dans le système onusien, tant par la poursuite de nos efforts en matière de sélection des candidatures soumises aux Nations Unies que par celle du programme des jeunes experts associés. [...] Cette mission aura été particulièrement utile. Elle aura permis notamment d'affiner notre connaissance des règles et pratiques en matière de recrutement, de promotion et de placement aux Nations Unies. Celles-ci doivent nous guider dans notre propre offre à l'organisation.

À la suite de ces rencontres, la DFI envoie des courriers officiels rappelant les termes de la discussion. Ainsi, dans la lettre qu'il adresse au Président de la Cour pénale internationale après sa mission à La Haye au premier semestre 2006, le chef de la DFI écrit :

[Je] regrette que, malgré l'importance de nos contributions, aucun des neuf Français actuellement administrateurs n'occupe l'un des postes de grade P5 ou D1 au sein de la juridiction internationale. Nous sommes prêts à vous présenter dans les mois qui suivent des candidatures françaises de qualité pour les postes vacants à ces niveaux. [...] Par ailleurs, comme vous me l'avez suggéré lors de ma visite à La Haye, j'appelle votre attention sur les candidatures de Français à des postes de responsabilité à la Cour. Parmi les candidatures à des niveaux intermédiaires que mes services ont identifiées au stade actuel, je retiens en priorité celle de M. Josselin Gonzag [pseudonyme], magistrat actuellement en poste au Département, candidat à un poste d'avocat plaidant (P4) au bureau du Procureur de la Cour, Division des poursuites<sup>41</sup>.

*Comme vous me l'avez suggéré* ; cette précision va nous permettre d'introduire le deuxième aspect important à souligner à propos des relations entre services étatiques responsables de ces politiques de présence et les administrations des OI. Car si l'« agressivité » des premiers est une réalité qu'a par exemple décrite Amir Ali, fonctionnaire du Bureau international du travail de 1947 à

41. On notera que les fonctionnaires internationaux qui sont particulièrement au fait de ce fonctionnement n'hésitent pas à profiter de ces « rencontres » pour faire « avancer » leur cause personnelle, comme l'illustre cet extrait de correspondance entre une représentation permanente et la DFI : « Jean-François Berthot [pseudonyme] souhaiterait bien sûr disposer du soutien de la mission pour sa candidature. Il sait notamment que M. Schaffhauser [le chef de la DFI] a un entretien mardi avec M<sup>me</sup> Bertini (responsable du Département de la sécurité de l'ONU) au sujet des postes de personnels de sécurité qui vont s'ouvrir l'an prochain dans le cadre du programme "Safety and Security". »

1985 (les dix dernières années comme chef du personnel<sup>42</sup>), il faut signaler que la plupart du temps les administrations « jouent le jeu » elles aussi, que ce soit en acceptant des candidatures hors délai<sup>43</sup> ou qui ne sont pas passées par le *roster*<sup>44</sup>, ou bien en encourageant même certains États membres à leur transmettre directement les dossiers des candidats qu'ils soutiennent. On peut lire par exemple dans le compte rendu de mission du chef de la DFI à New York (précédemment cité) que

pour l'avenir, de nombreux DRH ne nous ont pas caché qu'au-delà des candidatures devant nécessairement transiter par le système galaxy<sup>45</sup>, la pratique de la transmission directe de dossiers de candidats soutenus par la France était non seulement tolérée mais encouragée. C'est ce que nous a indiqué [la sous-secrétaire générale aux ressources humaines de l'ONU], comme le Département des opérations de maintien de la paix et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Les juristes en général vont analyser ces manquements à la lettre et à l'esprit de la fonction publique internationale comme une « faiblesse » des administrations internationales. Claire Cordin par exemple, dans sa thèse qui porte sur « le Recrutement et la carrière des fonctionnaires internationaux à travers la jurisprudence des tribunaux administratifs du système des Nations Unies », considère que « si [les pressions politiques] aboutissent, c'est bien parce que le chef de l'administration est faible et se montre passif ou résigné, sinon complice, vis-à-vis des atteintes portées contre les dispositions de l'Acte constitutif de l'Organisation. En réalité, l'atteinte au principe d'indépendance est moins due à

42. Aamir Ali, dans le rapport commémoratif consacré au 90<sup>e</sup> anniversaire de la création de la fonction publique internationale, évoque en effet cette « agressivité » des services comme la DFI dans les termes suivants : « 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 États plus agressifs » (Association des anciens fonctionnaires internationaux de Genève, 2009 : 12).

43. « J’ai enfin pu vérifier auprès du secrétariat des NU que je pouvais envoyer une troisième candidature hors délai. » Correspondance d’un agent de la DFI.

44. Dans le courant de 2005 par exemple, une Française du PNUD postée en Haïti, Hélène Courland [pseudonyme], écrit à la Représentation permanente de New York pour lui demander de se renseigner sur sa candidature. Le ton utilisé dans la lettre montre une interconnaissance certaine (emploi des prénoms, « ma chère Hélène », etc.). On apprend surtout qu’elle n’a pas officiellement postulé à ce poste pourtant publié, son nom n’étant pas dans le *roster*. Son correspondant de la Représentation permanente la rassure alors, lui affirmant qu’ils ont « expliqué » la situation au *Desk Officer* à New York, en insistant en particulier sur « la nécessaire souplesse qui devait accompagner les procédures de recrutement sur le terrain », cette précision étant suivie d’un « hum... » qui laisse entrevoir le peu de crédit que l’agent lui-même accorde à ce qu’il a écrit.

45. Site Internet sur lequel les candidatures doivent obligatoirement transiter.

L'importance des influences étatiques exercées qu'à la faiblesse de la résistance rencontrée par les États » (Cordin 1996 : 123). Mais, en fait, il s'agit d'*échanges* entre ces deux ensembles d'acteurs, échanges qui sont effectivement illégitimes ou anormaux aux yeux d'acteurs qui n'y prennent pas part<sup>46</sup>. Dans notre thèse de doctorat, nous montrons en effet que les OI tiennent en partie en raison de ces rapports collusifs qui sont source de stabilité pour les organisations. D'une part, ces échanges sont difficiles à appréhender, car ils sont le plus souvent couverts ou discrets, voire secrets pour certains d'entre eux, d'où l'insistance dans les documents de la DFI sur le fait que la politique de présence doit être « pragmatique, souple et discrète » ; d'autre part, ces échanges ne sont pas nécessairement attentifs à une réciprocité immédiate. Certes, ils le sont parfois, comme dans le cas où l'administration va explicitement demander en échange de la nomination d'un agent, le financement de son poste<sup>47</sup>, ce qui est bien sûr en violation avec le principe d'indépendance de la fonction publique internationale. Mais, surtout, la réciproque n'a pas besoin d'être immédiate, car il s'agit d'un principe fort de cohésion des OI. En cela, les politiques de présence peuvent être considérées comme une réussite. Reste à savoir pour qui.

## Conclusion : la réussite d'une politique

Depuis que l'enquête annuelle de la présence française dans les OI existe, les rédacteurs du Quai d'Orsay s'y étonnent chaque année du fait que « la position française reste très favorable eu égard à notre contribution financière ». Ainsi peut-on lire dans l'enquête 2012 que « la France continue à être bien représentée

46. Aamir Ali en rend compte lorsqu'il écrit que « le chef du Secrétariat d'une organisation internationale est le seul fonctionnaire qui soit élu par les États membres. Il est à la fois un fonctionnaire international et un élu. Comme tout personnel élu il doit se montrer sensible aux souhaits de ses mandants. [...] 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 doit satisfaire toutes leurs demandes, 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 la Scylla du contournement des procédures normales de gestion du personnel. Quoi qu'il fasse, ce sera mauvais » (AAFI 2009 : 13).

47. « Lors de la succession de M. de Beauregard [pseudonyme], le BCAH (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) a demandé à la Représentation permanente française d'assurer la succession du chef de l'unité des relations civilo-militaires de ce bureau et de présenter la meilleure candidature française potentielle. Sa rémunération avait été prise en charge à partir de la réserve interministérielle d'emploi d'administrateurs civils gérée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Toutefois, le BCAH ne manquera pas, lors de la présentation de notre candidature par la Représentation permanente de demander, comme cela avait été le cas pour M. de Beauregard, un financement par la France de sa rémunération (correspondant approximativement à trois emplois d'administrateurs civils). Rien ne nous oblige à reconduire cette même pratique [mais] il est clair que le BCAH attend de nous un financement de ce poste par des crédits hors du budget ordinaire de l'organisation. D'autres pays ont fait des propositions dans ce sens » (Document DFI).

au sein du PNUD (en troisième position désormais, malgré la faiblesse de nos contributions) » (DFI 2012 : 24). Et il en va de même à l'UNICEF ou encore au PAM<sup>48</sup>, la France y occupant également le troisième rang en ce qui concerne les effectifs, alors même que sa contribution financière la place respectivement aux seizième et vingt et unième rangs des donateurs. De manière générale, alors que le Japon et l'Allemagne acquittent des contributions plus élevées que celles de la France, leurs ressortissants sont moins nombreux que les Français dans le système des Nations Unies. Ces deux pays pratiquent donc eux aussi une « politique de présence » très active et assez ancienne, si l'on se base sur la pratique « interdite mais autorisée<sup>49</sup> » du sursalaire qui avait déjà cours dans les années 1970. Sans surprise, ils possèdent tous deux un service analogue à celui de la DFI au sein de leur ministère des Affaires étrangères qui a les mêmes objectifs que celui-ci. Comme l'explique une brochure du Kokusaikikanjinjisa (Centre des ressources humaines pour les OI), le but de cet organisme du ministère des Affaires étrangères japonais, qui a des bureaux auprès des missions japonaises de New York, Genève et Vienne, est « d'informer sur les possibilités de travail dans les organisations internationales et de guider les candidats sur le chemin jusqu'à l'admission<sup>50</sup> ».

L'Allemagne, quant à elle, a pris comme exemple la France ces dernières années, ce qui s'est traduit notamment par de multiples visites entre le Auswärtigen AMT (ministère allemand des Affaires étrangères) et la DFI. Dès 2005, le chef de la DFI avait reçu à Paris, à leur demande, des interlocuteurs allemands qui suivaient les questions de recrutement et de ressources humaines dans les OI. Il avait été ensuite invité à Berlin en 2006, les Allemands se montrant particulièrement intéressés par un renforcement de la coopération franco-allemande dans un cadre multilatéral et dans le cadre des Nations Unies. Deux ans plus tard, le Parlement allemand a adopté pour la première fois une résolution visant à « renforcer la présence du personnel allemand dans les organisations internationales dans l'intérêt national<sup>51</sup> », formulation que l'on retrouve souvent et depuis longtemps dans les documents français. Depuis, le gouvernement allemand doit rendre compte de l'avancement dans ce domaine et soumettre un rapport au Parlement<sup>52</sup>. Une agence, le Büro Führungskräfte zu internationalen Organisationen (BFIO)<sup>53</sup> de l'Agence fédérale pour l'emploi, collabore en outre

48. Programme alimentaire mondial.

49. Selon l'expression intéressante utilisée dans les documents de la DFI.

50. [www.mofa-irc.go.jp/shiryu/kisohen090205.pdf](http://www.mofa-irc.go.jp/shiryu/kisohen090205.pdf), page consultée le 24 août 2011. Traduction de Daniel Gralki.

51. Entschließung "Deutsche Personalpräsenz in internationalen Organisationen im nationalen Interesse konsequent stärken". Traduction de Daniel Gralki.

52. Rapport du 15 décembre 2010 : [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/559290/publicationFile/155939/BerichtBRegPersonalIO.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/559290/publicationFile/155939/BerichtBRegPersonalIO.pdf)

53. Bureau du personnel cadre pour les organisations internationales. Traduction de Daniel Gralki.

avec le MAE afin de recruter des candidats pour des postes internationaux. Une base de données répertoriant les postes vacants et les candidats potentiels a été créée et des ateliers d'information sont organisés dans les universités qui, depuis plusieurs années déjà, publicisent les différents programmes de stages rémunérés au sein des OI. En 2010, enfin, le gouvernement a mis en place une plateforme d'échanges informels entre l'État et les employés allemands travaillant au sein des OI<sup>54</sup>, toujours sur le modèle français.

Si la France constitue donc un modèle pour ses voisins – l'Espagne était venue dès 2003 observer le fonctionnement de la DFI et avait reproduit ce service quasi à l'identique l'année suivante au travers la Unidad de Funcionarios Internacionales du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération espagnole<sup>55</sup> –, manifestant par là la réussite de sa politique de présence, son modèle à elle est le monde anglo-saxon. Outre le UN Employment Information and Assistance Unit du Bureau of International Organization Affairs du Département d'État américain<sup>56</sup>, les Britanniques sont en effet les plus cités dans les documents de la DFI. Ce sont eux, avec les Américains donc, qui sont considérés comme les principaux « concurrents » au sein des OI, alors même qu'il n'existe pas à notre connaissance d'associations de fonctionnaires internationaux anglo-saxons. Dans ce domaine, les Allemands s'étaient au contraire montrés pionniers, puisque le plus ancien regroupement de fonctionnaires internationaux par nationalité semble être l'association des fonctionnaires internationaux allemands (Verband deutscher Bediensteter bei international Organisationen) créée en 1976<sup>57</sup>. En 1982, c'est au tour des fonctionnaires internationaux suisses de se regrouper en association<sup>58</sup>.

54. [www.commio.de/login.html](http://www.commio.de/login.html)

55. [www.maec.es/es/menuppall/opportunidades/Promocion/Paginas/promocion\\_opportunidades.aspx](http://www.maec.es/es/menuppall/opportunidades/Promocion/Paginas/promocion_opportunidades.aspx), page consultée le 24 août 2011.

56. Qui explique sans complexe sur son site Internet que « IO développe et réalise la politique des États-Unis à l'ONU et dans d'autres organisations internationales et travaille également sur l'avancement des intérêts des États-Unis à travers une politique multilatérale. Comme toutes les autres nations, les États-Unis participent dans les organisations internationales pour faire avancer sa sécurité nationale et les intérêts de sa politique étrangère ainsi que pour promouvoir ses valeurs. [...] nous encourageons également le recrutement de plus de citoyens américains à tous les niveaux au sein des Nations Unies. En engageant vigoureusement plus d'Américains dans le travail de l'ONU nous pouvons être confiants que nos valeurs et nos intérêts sont représentés équitablement et que le travail est centré sur les résultats et enraciné dans les objectifs fondateurs » (« IO develops and implements US policy in the UN and other international organizations and works to advance US interests through multilateral diplomacy. The United States, like all other nations, participates in multilateral organizations to advance its national security and foreign policy interests and to promote its values. [...] we are also encouraging the hiring of more American citizens at every level of the United Nations. By vigorously engaging more Americans in the work of the UN, we can be more confident that our values and interests are represented fairly and the work is results oriented and rooted in founding purposes »), page consultée le 24 août 2011.

57. [www.vdbio.ch/](http://www.vdbio.ch/)

58. [www.afi-suisse.org/cms/](http://www.afi-suisse.org/cms/)

Les fonctionnaires internationaux de nationalités italienne (*Associazione Italiana funzionari internazionali*)<sup>59</sup> et espagnole (*Asociación de funcionarios internacionales Españoles*)<sup>60</sup> ont fait de même, et il est intéressant de remarquer que ces associations de fonctionnaires internationaux, toutes européennes, travaillent ensemble sur les questions des pensions et de la fiscalité<sup>61</sup>.

Les seules traces d'associations de fonctionnaires internationaux non européennes laissent à penser que ces associations n'ont jamais eu d'existence réelle. De même, la Chine exceptée<sup>62</sup>, aucun pays du Sud ne semble avoir de politique de présence au sein des OI. À ce titre, l'appel dès les années 1990 de l'universitaire gabonais Marcellin Mve Ebang à une « politique de conquête des postes » (Mve Ebang 1991 : 575 ; les citations qui suivent sont tirées de cette thèse) par les pays africains est en tout cas resté sans suite. Celui-ci établissait dans la dernière partie de sa thèse de doctorat un véritable programme politique très précis à l'attention des pays africains, ces derniers devant « savoir en définitive anticiper sur les évolutions futures. Or, rien de tel n'a été entrepris à ce jour. [Le groupe africain] se contente d'appeler l'attention du Directeur général sur la situation de sous-représentation comme si cela pouvait en soi contribuer à y remédier » (p. 592).

Marcellin Mve Ebang appelait donc à « la création dans les États d'un office pour les fonctionnaires internationaux dont le rôle premier sera de suivre la carrière de ces fonctionnaires » (p. 824). Plus exactement, il conseille de « créer des structures de placement et de gestion de leurs nationaux au sein des secrétariats internationaux » (p. 786), soulignant qu'« il est indéniable qu'une action, un discours ou simplement une attitude passent mieux s'ils ne s'entourent pas d'une grande publicité » (p. 610). Selon lui, « le groupe africain doit créer deux cellules : une de gestion et d'évaluation et une de réflexion et d'étude » (p. 789), car « une bonne politique du personnel repose sur une connaissance suffisante des effectifs, de leurs caractéristiques, de leurs variations [...] pour être en adéquation à temps » (p. 797). Et « même si les pays africains ne sont pas riches, ils doivent néanmoins suivre cet exemple » (p. 822) du sursalaire et mettre en place « des mécanismes facilitant la réinsertion de leurs ressortissants dans leur administration nationale » (p. 823), recommandation qui fait bien sûr écho à celles du rapport Bandet de 1992. Dès ces années, en effet, la France

59. [www.aifi.ch/index.php](http://www.aifi.ch/index.php)

60. [www.afie.es/](http://www.afie.es/)

61. Voir par exemple le site Internet de l'AFIF-Genève, [www.afif.ch/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=26&Itemid=43](http://www.afif.ch/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=26&Itemid=43), page consultée le 24 août 2011.

62. Ce pays possédant un service des fonctionnaires internationaux et des accords internationaux qui s'occuperait, selon la présentation très succincte de ce service, de la « rédaction des règlements de gestion des fonctionnaires internationaux ». [www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=8a81f-0842d78e88c012da1e5e4eb2087](http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=8a81f-0842d78e88c012da1e5e4eb2087), page consultée le 24 août 2011 ; traduction de Dongmei Dai.

constituait un modèle à suivre en matière de politique de présence, et Marcellin Mve Ebang concluait : « [II] apparaît donc nécessaire que les pays d'Afrique francophone dont les institutions administratives sont calquées sur le modèle français s'inspirent une fois de plus de cet exemple » (p. 785).

Meryll DAVID-ISMAÏL

Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP)

96, Hounslow Ave.

Toronto (Ontario) M2N 2B2

Canada

merylldavid@yahoo.fr

## Références bibliographiques

- AFFCE (Association des Françaises et Français des institutions communautaires et européennes), *27 février 1981 – 2 février 2006 : 25 ans d'histoire*. Consulté sur Internet ([www.affce.eu/anciensite/historique/AFFCE.Historique1.1981.2006.pdf](http://www.affce.eu/anciensite/historique/AFFCE.Historique1.1981.2006.pdf)) en 2011.
- ASSOCIATION DES ANCIENS FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX DE GENÈVE, 2009, *Rapport commémoratif pour le 90<sup>e</sup> anniversaire de la création de la fonction publique internationale*, Genève.
- BANDET Pierre, 1992, *Les problèmes du retour des fonctionnaires internationaux*, Paris, La Documentation française.
- BARNETT Michael et Martha FINNEMORE, 2004, *Rules For The World : International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- COICAUD Jean-Marc, 2006, *L'influence française aux Nations Unies : évaluation et suggestions de renforcement*. Rapport remis au Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères.
- CORDIN Claire, 1996, *Le recrutement et la carrière des fonctionnaires internationaux à travers la jurisprudence des tribunaux administratifs du système des Nations Unies*. Thèse de droit soutenue à l'Université Paris 2.
- DAVID Meryll, 2007, « Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales », *Études internationales*, vol. XXXVIII, n° 4 : 547-557.
- DAVID Meryll, 2008, « La gestion des ressources humaines dans la fonction publique internationale. L'impact des réformes en cours à l'UNESCO sur le principe d'indépendance », dans S. GUÉRARD (dir.), *La GRH en questions : une perspective internationale*, Paris, L'Harmattan : 187-204.
- DAVID-ISMAÏL Meryll, 2013, *Les fonctionnaires internationaux : un groupe non professionnalisé ? La formation du groupe des fonctionnaires de l'UNESCO comme analyseur des rapports de domination à l'échelle internationale*, Thèse de science politique soutenue à l'Université Paris 1.
- DAVID-ISMAÏL Meryll, à paraître, *Le rôle de l'Association des fonctionnaires de l'UNESCO dans l'échec de la mise en place d'une formation spécifique à la fonction publique internationale*.
- DEMATTEO Lynda, 2011, « Les maîtres du clair-obscur : transparence et secret dans la communication », dans M. ABÈLÈS (dir.), *Des anthropologues à l'OMC*, Paris, CNRS Éditions.
- DFI (Délégation aux fonctionnaires internationaux), 2012, *Enquête sur la présence française dans les organisations internationales*.
- LANGROD Georges, 1963, *La fonction publique internationale. Sa genèse, son essence, son évolution*, Leyde, A. W. Sythoff.
- MFI (Mission des fonctionnaires internationaux), 2005, *Enquête sur la présence française dans les organisations internationales*.

- MVE EBANG Marcellin, 1991, *La fonction publique internationale : le cas de l'UNESCO. Contribution à une réflexion sur la représentation africaine subsaharienne au sein de cette institution et la politique du personnel des États d'Afrique francophone*. Thèse de droit soutenue à l'Université Paris 11.
- UNESCO, Conseil exécutif, 21 août 1997, *Étude comparative des méthodes utilisées pour appliquer le principe de la répartition géographique équitable dans les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies*, JIU/REP/96/7.
- UNESCO, Rapport du directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture pour l'année 1950.
- YOUNG Tien-Cheng, 1958, *International Civil Service : Principles and Problems*, Bruxelles, International Institute of Administrative Sciences.