

Les particularités de la pratique administrative internationale

par H. B. BUTLER, Directeur adjoint du Bureau international du Travail

Lorsque fut créé le Bureau international du Travail, l'idée d'une administration internationale dut paraître bizarre à la plupart des gens. Une collaboration entre hommes et femmes recrutés dans presque tous les pays était chose totalement inconnue, et, pour cette raison, tout à fait irréalisable aux yeux de beaucoup. Même ceux d'entre nous qui étaient résolus à se lancer dans l'aventure, — souvent en dépit de conseils aussi abondants que bien intentionnés —, ressentait probablement quelque malaise à la pensée de travailler côte à côte avec des collègues dont la langue, la mentalité, la façon d'envisager la vie étaient pour chacun si profondément étrangères. Et cependant, après dix années de travail en commun, ce qui semblait a priori une tentative extravagante, téméraire même, est devenu une réalité quotidienne.

Il est évident qu'à l'époque des débuts, le Bureau eut son temps d'épreuve. On avait à concilier des traditions administratives différentes; chacun devait tenir compte, dans ses habitudes d'esprit, de la manière de penser des autres; les angles des préjugés nationaux devaient être arrondis sous l'action salutaire de relations constantes. A la vérité tout cela ne laissa pas, à l'origine, d'être un peu difficile, parfois un peu pénible, occasionnellement aussi, disons le mot, humoristique. Puis, petit à petit, à force de patience et de bonne humeur, que facilitait d'ailleurs le sentiment, ancré chez tous, de travailler au succès d'une même cause, ces aspérités s'aplanirent, disparurent.

A l'heure actuelle, le personnel du Bureau comprend environ quatre cents hommes et femmes, originaires de trente-six pays différents et venus de toutes sortes de professions. Parmi eux sont des professeurs et des fonctionnaires, des inspecteurs du travail et des syndicalistes, des médecins et des ingénieurs et un petit nombre de juristes, qui tous ont été choisis en raison de leurs aptitudes à s'acquitter d'une tâche particulière. Mais peut-être la majorité de ces fonctionnaires consiste-t-elle déjà en de jeunes collaborateurs formés, dès le début de leur vie active, au travail international. Malgré la diversité de leur origine et de leur nationalité, tous se sont graduellement initiés à la technique nouvelle qu'exige le traitement des questions internationales, et sans laquelle ne pourraient fonctionner les organisations internationales établies à Genève. Ils ont tiré de leur expérience des méthodes à eux, différentes de toutes celles qu'ont pu instituer les administrations nationales, encore que leur succès dépende, tout autant que dans n'importe quelle autre grande administration publique ou privée, de l'ordre, de la ponctualité et de la minutie. Il n'est donc pas sans intérêt de chercher ici à évaluer l'apport personnel des fonctionnaires

du Bureau à l'oeuvre de l'Organisation internationale du Travail prise dans son ensemble.

Il est hors de doute que la différence fondamentale que l'on constate aujourd'hui entre les relations internationales d'avant-guerre et celles d'après-guerre tient à l'existence d'une administration internationale permanente dont la fonction consiste, d'une part, à préparer la documentation nécessaire pour permettre aux conférences et commissions de prendre des décisions et, d'autre part, à exercer une vigilance sans relâche pour assurer l'exécution de ces décisions. Jadis, une conférence diplomatique se réunissait sans préparation aucune, à part peut-être un échange de notes ou de mémoires, toujours rédigés d'un point de vue exclusivement national. Il n'existait pas un corps de fonctionnaires ayant pour tâche de centraliser ces documents, de les coordonner, de les publier et de suggérer dans quelle mesure il pouvait être possible d'en dégager un accord international. Cette tâche est l'une des attributions principales du Bureau international du Travail. Lorsqu'une question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, le Bureau prépare un rapport dans lequel sont étudiées en détail la législation et la pratique auxquelles cette question a donné lieu dans tous les pays intéressés. Parfois, quand le sujet présente des difficultés particulières d'ordre technique ou autre, le Bureau s'assure, comme dans les cas du travail indigène, l'appui d'une commission d'experts. Ce rapport sert de base à une discussion générale instituée à la Conférence, et le Bureau s'inspire des résultats de ce débat pour rédiger un questionnaire détaillé qui est adressé aux gouvernements. Par la suite, les réponses de ceux-ci sont groupées dans un autre rapport, comportant un chapitre final qui résume les vues ainsi exprimées et propose un projet de convention ou une recommandation comme objet des délibérations finales de la Conférence.

Ce bref exposé montre le rôle important que le Bureau joue, à chacune des phases de l'examen des questions, pour ouvrir la voie à un accord effectif. Sans une division des renseignements bien organisée, il ne pourrait recueillir tous les faits relatifs à la législation et à la pratique dans les divers pays. Sans une division des recherches bien équipée, il ne pourrait ordonner ces faits en un tableau complet et fidèle de la situation. Que l'on songe, par exemple, que pour une question aussi complexe que l'assurance-maladie, le Bureau a publié un rapport préliminaire de 900 pages, fondé sur des textes législatifs et autres documents officiels en dix-neuf langues différentes. Cet ouvrage fut non seulement d'une grande utilité pour la Conférence, mais il constitue

une étude absolument unique de l'assurance-maladie. Sans le personnel éprouvé de secrétariat fourni par la division diplomatique, la Conférence ne pourrait se dérouler avec l'ordonnance et la diligence qui en marquent invariablement les sessions. Quiconque a participé à une assemblée internationale, fonctionnant avec un secrétariat improvisé, comprendra sans peine qu'il existe, pour l'organisation de telles réunions, une technique véritable dont dépendent dans une large mesure leur réussite ou leur échec.

Par ailleurs, lorsqu'une conférence aboutissait autrefois à une décision, personne n'était chargé de veiller à ce que suite fut donnée à celle-ci. Or c'est là une des fonctions les plus importantes du Bureau international du Travail. Celui-ci se tient en relations avec les gouvernements; il les aide de ses informations ou explications et note également leur action ou leur carence dans l'application des mesures qu'ont adoptées leurs représentants à la Conférence. Grâce à cette méthode, on ne perd jamais de vue les conventions, qui ne peuvent être simplement classées et commodément oubliées. Chaque année, lorsque la Conférence se réunit, elle a devant elle le volumineux rapport annuel du Directeur du Bureau qui contient une analyse détaillée de tous les actes auxquels ont donné lieu les conventions et les recommandations, et signale pareillement les défaillances éventuelles dans leur mise en vigueur. Non moins régulièrement, la Conférence examine le progrès des ratifications qu'enregistre le rapport du Directeur ce qui est assurément une des raisons principales de leur nombre toujours croissant. Il est certain, en effet, que si le rythme de ces ratifications n'était pas attentivement suivi par le Bureau, le chiffre actuel de 377 n'eût pas été atteint.

Mais, en dehors du travail même de la Conférence, le Bureau remplit une autre fonction d'un caractère entièrement nouveau: il assure, pour employer les termes du Traité de paix, „la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail.“ C'est une tâche de grande envergure à laquelle participent de nombreux services du Bureau.

A mesure qu'à travers le monde la vie économique s'intensifie, elle tend inévitablement à s'internationaliser. L'intérêt n'est plus uniquement national qui pousse à obtenir des renseignements précis sur les salaires, la durée du travail, le coût de la vie, le chômage, les migrations, les assurances sociales, les relations industrielles. Ces informations ne concernent plus uniquement les employeurs et les syndicalistes des pays industriels rivaux, mais aussi les banquiers, les économistes et les hommes politiques dont le devoir est de connaître ce qui se

passé à l'étranger pour orienter leurs préoccupations. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que la demande d'informations statistiques ou autres, coordonnées avec impartialité sur le plan international, aille sans cesse croissant. L'une des meilleures preuves de ce désir toujours plus grand d'être informé est fournie par la vente des publications du Bureau qui, bien que forcément un peu rébarbatives dans leur technicité, assurent d'ores et déjà un revenu d'environ 250.000 francs or par année. Presque toutes ces publications paraissent en français, en anglais et en allemand; certaines d'entre elles sont éditées également en italien, en espagnol, en japonais, etc. Il n'est pas exagéré de dire que seul un personnel international est suffisamment outillé pour produire des publications de ce genre. Aucune administration

nationale, quelque renseignée qu'elle fût, ne posséderait, en effet, la connaissance intime des autres pays qui est indispensable pour distinguer les apparences de la réalité, dans les cas où l'on doit faire preuve de jugement critique. Nul ne pourrait, par exemple, s'il n'était pas versé dans les méthodes juridiques anglaises, évaluer avec certitude le développement de la législation britannique sur les syndicats ou les fabriques. On pourrait citer une douzaine d'exemples analogues applicables à chacun des autres pays. A la vérité, seul celui qui a été élevé dans un pays, qui s'est imprégné de son histoire et qui s'inspire instinctivement de ses traditions, peut en interpréter avec sûreté les événements politiques, économiques et industriels. C'est pourquoi l'on ne peut parvenir à déterminer exactement la valeur des

faits internationaux que grâce à la collaboration d'individus originaires de pays divers, vérifiant mutuellement leurs connaissances et apportant chacun leur contribution particulière au savoir commun.

Depuis dix ans, ce genre de collaboration est mis à l'épreuve au Bureau international du Travail; il a été reconnu non seulement possible mais fécond, et, bien qu'il n'en soit encore qu'à la période initiale, on peut dire que, dès à présent, ses résultats sont tels qu'ils affirment la valeur d'une administration internationale et autorisent l'espoir que celle-ci rendra, dans l'avenir, de plus grands services encore pour assurer l'application des principes qu'énonce la Partie XIII du Traité de paix.

*

*

*

LA PREMIÈRE DÉCADE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Publié par Richard Boelcsey
Rédacteur en Chef du Magazine des Nations, Berlin

EDITIONS DU MAGAZINE DES NATIONS MARQUARDT ET CO
BERLIN W 62

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	Page 3
I.	
AUTOGRAPHES DE PERSONNALITÉS CÉLÈBRES A L'OCCASION DE LA DÉCENNALE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	5—28
II.	
LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	
L'origine et la constitution	29—54
III.	
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL	
Origine, constitution et fonctionnement	55—66
Les résultats de l'Organisation Internationale du Travail depuis sa fondation . . . par Arthur Fontaine, Président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Représentant du gouvernement français.	67
Le patronat et l'Organisation Internationale du Travail par Gino Olivetti, Vice-président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Secrétaire général de la Confédération générale de l'Industrie italienne.	68
Qu'espérons-nous, nous ouvriers, de l'Organisation internationale du Travail? . . . par E. L. Poulton, Vice-président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.	70
Les tâches et les résultats de l'Organisation Internationale du Travail par Albert Thomas, Directeur du Bureau international du Travail.	71
Les particularités de la pratique administrative internationale par H. B. Butler, Directeur adjoint du Bureau international du Travail.	73
IV.	
L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DANS LE DOMAINE INTELLECTUEL	
L'action internationale dans le domaine intellectuel par Jules Destrée, Député, ancien Ministre des Sciences et des Arts, Membre de l'Académie royale de Belgique, Membre de la C. I. C. I.	77—104
V.	
COMMENT DE HAUTES PERSONNALITÉS VOIENT ET JUGENT L'ŒUVRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	
Les dix premières années de la Société des Nations par le Vicomte Cecil of Chelwood, Président de l'Association britannique pour la Société des Nations, Délégué suppléant auprès de la Société des Nations. (Copyright by Daily Telegraph, London.)	107
La Société des Nations une nécessité absolue dans l'évolution de l'Humanité par Mineitciro Adatei, Ambassadeur du Japon en France, Représentant permanent au Con- seil de la Société des Nations.	111
La Protection de l'Enfance et la Société des Nations par le Comte Carton de Wiart, Ministre d'Etat, ancien Premier Ministre, Délégué de la Belgique auprès de la Société des Nations.	111
Une méthode d'organisation économique de l'Europe par Henri de Peyerimhoff de Fontenelle, Président du Comité Central des Houil- lères de France, Vice-Président du Conseil National Economique.	112

La première décade de la Société des Nations au point de vue Economique	Page 113
par R. P. Duchemin, Président de la Confédération de la Production française.	
Le Dixième anniversaire de la Chambre de Commerce Internationale	114
par Edouard Dolléans, Secrétaire général de la Chambre de Commerce Internationale.	
L'oeuvre économique de la Société des Nations	115
par L. J. Magnan, Ancien administrateur des Douanes au Ministère des Finances, Expert français à la Conférence économique internationale de Genève.	
Les impressions qui se dégagent de l'activité de la Société des Nations	119
par Sir John Sandeman Allen M. P., Secrétaire de l'Association des Chambres de Commerce anglaises, Président de la Section des Transports à la Chambre de Commerce Internationale.	
La Société des Nations et la liberté des mers	120
par P. M. Hill, Directeur général suppléant de la Chambre de Navigation du Royaume de Grande-Bretagne.	
La Société des Nations — symbole de notre époque	121
par Rudolf du Mosch, Président du groupe néerlandais de la Chambre de Commerce Internationale.	
Les tâches politiques et économiques de la Société des Nations	121
par le Docteur Edouard Hamm, Ancien Ministre du Reich, Membre du Conseil du groupe allemand de la Chambre de Commerce Internationale et du Congrès du Commerce et de l'Industrie.	
La Société des Nations dans le présent et dans l'avenir	122
par le Docteur Erich Koch-Weser, Ancien Ministre du Reich, Membre du Reichstag.	
La Société des Nations et les grandes questions allemandes	123
par le Baron Werner de Rheinbaben, Ancien Secrétaire d'Etat, Membre du Reichstag.	
La Société des Nations et les bibliothèques	124
par Dr. H. A. Krüss, Conseiller privé en service ordinaire, Directeur général de la Bibliothèque d'Etat de Berlin.	
L'idée de la Société des Nations et l'enseignement scolaire	126
par le Docteur Hugo Lötschert, Directeur d'Etudes à Cologne.	
L'industrie chimique et l'entente économique internationale	128
par le Docteur C. Ungewitter, Syndic de l'Association pour la défense des intérêts de l'industrie chimique allemande.	
La Société des Nations, instrument idéal du rapprochement moral et économique des Etats	131
par Aristides de Agüero y Bethancourt, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de Cuba à Berlin, Délégué auprès de la Société des Nations.	
Nouvelles voies de la politique commerciale européenne	131
par le Docteur Vaclav Schuster, Ancien Ministre, Vice-président du Comité National tchécoslovaque de la C. C. I.	
L'Economie et la Société des Nations	131
par le Baron Joseph Szterényi, Conseiller privé en service ordinaire, ancien Ministre du Commerce, Membre de la Chambre Haute hongroise.	
Les deux formes de réconciliation des peuples	132
par le Docteur Gustav Gratz, Conseiller privé en service ordinaire, ancien Ministre des Affaires étrangères de Hongrie.	
Comment résoudre les difficultés qui divisent l'Europe?	132
par Paul de Hevesy, Ministre-Résident de Hongrie, Délégué permanent auprès de la Société des Nations.	
Observations sur l'état actuel du droit des minorités	135
par le Professeur Elemér Balogh, Docteur en droit, Expert-juriste de l'Institut international de Coopération intellectuelle (S. d. N.), Secrétaire général de l'Académie internationale de Droit comparé (La Haye), Membre correspondant de la Real Academia de Ciencias Morales y Politicas, Madrid, Associé dell' Istituto di studi legislativi, Roma.	
La Société des Nations et les illettrés dans le monde	138
par le Comte Carl Moltke, Chambellan, ancien Ministre des Affaires étrangères, Délégué du Danemark auprès de la Société des Nations.	

La Politique de la Paix	Page 140
par G. G. Mironesco, Ministre des Affaires étrangères de Roumanie.	
Les meilleurs amis de la Société des Nations sont ceux qui travaillent à sa perfection par le Général Tschiang-Tsoping, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de la République de Chine à Berlin, Délégué auprès de la Société des Nations.	141
La Grèce et la Société des Nations	141
par A. Michalakopoulos, Ministre des Affaires étrangères de Grèce, Vice-Président du Conseil des Ministres.	
La Nouvelle Politique Internationale	142
par N. Politis, Ancien Ministre des Affaires étrangères de Grèce, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire à Paris, Délégué auprès de la Société des Nations.	
In hoc signo vinces	146
par Charles Duzmans, Ministre de Lettonie, Délégué permanent auprès de la Société des Nations.	
La Lettonie et la Société des Nations	146
par Antons Balodis, Ministre des Affaires étrangères, Vice-président de la Xème Assemblée de la Société des Nations.	
La Société des Nations — une nécessité	146
par Rafael Erich, Ancien Président du Conseil, Délégué de la Finlande auprès de la Société des Nations.	
La première décade de la Société des Nations	147
par le Dr. Francisco José de Urrutia, Ancien Ministre des Affaires étrangères, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire en Suisse, Premier Délégué de la Colombie auprès de la Société des Nations.	
La Conscience Mondiale, la Justice Internationale et l'amour de l'Humanité — bases de la Société des Nations	148
par Luc Dominique, Ancien Ministre de la Justice et des Cultes, Ministre de la République de Haïti à Berlin, Délégué auprès de la Société des Nations.	

VI.

LES ETATS DU MONDE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. Les Etats Membres	151
II. Ville libre ou Territoires liés à la Société des Nations en vertu du Pacte et des Traités de paix	153
III. Les Etats non Membres	154

ABRÉVIATIONS

B. I. T.	= Bureau international du Travail
C. C. I.	= Chambre de Commerce Internationale
C. I.	= Coopération intellectuelle
C. I. A. P.	= Commission internationale des Arts populaires
C. I. C. I.	= Commission internationale de Coopération intellectuelle
I. I. C. I.	= Institut international de Coopération intellectuelle
S. d. N.	= Société des Nations