



Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies  
et l'Organisation internationale du Travail,  
en ce qui concerne notamment le fonctionnement  
du Programme élargi d'assistance technique

Premier rapport du Comité consultatif pour les questions administratives  
et budgétaires à l'Assemblée générale (onzième session)

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>		<u>Pages</u>
I. Introduction		8. Autres aspects de l'organisation locale — bureaux de correspondance et corres- pondants nationaux . . . . .	7
1. Nature de l'enquête et mandat du Comité consultatif . . . . .	2	9. Distinction entre les deux catégories de services locaux: centres d'action et bu- reaux de correspondance . . . . .	8
2. La situation avant l'enquête du Comité . .	2	10. Fonctionnement des nouvelles méthodes d'élaboration des programmes nationaux .	8
3. Nature du présent rapport . . . . .	3	V. Intégration du Programme élargi au pro- gramme ordinaire	
II. L'Organisation internationale du Travail et le Bureau international du Travail		1. Dispositions de la résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social . . . . .	8
1. Création et composition de l'OIT . . . . .	3	2. Intégration des programmes de l'OIT . . .	8
2. Organes directeurs de l'OIT . . . . .	3	3. Intensification progressive des efforts de l'OIT en matière d'intégration . . . . .	8
3. Le Bureau international du Travail et sa structure . . . . .	3	4. Intégration des services administratifs s'occupant du Programme élargi et du programme ordinaire . . . . .	9
III. Le programme d'assistance technique de l'OIT; sa portée		VI. Coordination des programmes et liaison avec l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées	
1. Services consultatifs fournis par le BIT avant l'institution du Programme élargi d'assistance technique . . . . .	4	1. Degré de coordination des programmes .	9
2. Importance du programme d'assistance technique de l'OIT . . . . .	4	2. Services administratifs internes chargés d'assurer la liaison et la coordination . .	10
3. Dépenses de l'OIT par rapport aux dé- penses totales découlant du Programme élargi d'assistance technique . . . . .	4	3. Question des travaux supplémentaires que les demandes des organes de l'ONU en- traînent pour les institutions spécialisées .	10
4. Principaux domaines d'activité sur les- quels porte le programme d'assistance technique de l'OIT . . . . .	4	VII. Administration du programme d'assistance technique du BIT	
5. Répartition, par régions, de l'assistance technique fournie par l'OIT . . . . .	5	1. Observations générales . . . . .	10
IV. Elaboration des programmes de l'OIT		2. Utilisation des moyens existants au siège .	11
1. Observations d'ordre général . . . . .	6	3. Administration des projets à l'échelon local . . . . .	11
2. Elaboration du programme ordinaire; rôle du Conseil d'administration . . . . .	6	4. Intégration des services administratifs . .	11
3. Rôle du Bureau international du Travail .	6	5. Dépenses d'administration et coût des services d'exécution — observations gé- nérales . . . . .	12
4. Elaboration des programmes nationaux dans le cadre du Programme élargi . . . .	6	6. Services administratifs et services d'exé- cution: postes permanents . . . . .	12
5. Coordination des programmes à l'échelon national . . . . .	6		
6. Situation géographique, organisation et rôle des centres d'action de l'OIT . . . . .	7		
7. Rôle des représentants résidents du BAT dans l'élaboration du programme de l'OIT .	7		

	<u>Pages</u>		<u>Pages</u>
7. Rapport entre les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution d'une part, et le coût total du Programme d'autre part . . . . .	13	3. Etablissement, examen et approbation du budget "administration et services d'exécution" . . . . .	14
8. Dispositions relatives aux "dépenses locales" . . . . .	13	4. Portée de l'examen par l'organe délibérant et efficacité des mesures de contrôle .	14
9. Application par le BIT des dispositions relatives aux "dépenses locales" . . . . .	13	Observations générales . . . . .	15
VIII. Méthodes de contrôle financier et budgétaire appliquées par le BIT en ce qui concerne le Programme élargi		Annexe A. Structure du Bureau international du Travail . . . . .	16
1. Nature et portée du contrôle financier et budgétaire . . . . .	14	Annexe B. Répartition, par division, des postes permanents du Bureau international du Travail — budget ordinaire et Programme élargi d'assistance technique.	17
2. Méthodes de contrôle financier et budgétaire . . . . .	14		

## I. INTRODUCTION

### 1) Nature de l'enquête et mandat du Comité consultatif

1. Dans sa résolution 884 (IX) du 14 décembre 1954, l'Assemblée générale a appelé l'attention des institutions spécialisées sur les recommandations et suggestions formulées dans le rapport que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait établi au sujet des budgets administratifs des institutions spécialisées pour l'exercice financier 1955<sup>1</sup>, ainsi que sur les opinions exprimées à ce propos à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Dans son rapport sur la question<sup>2</sup>, la Cinquième Commission a autorisé le Comité consultatif "à répondre à l'invitation, que pourrait lui adresser une institution spécialisée, de poursuivre à son siège l'étude de la coordination, sur le plan administratif et budgétaire, de l'action de l'Organisation des Nations Unies et de celle des institutions spécialisées en étudiant notamment les questions [relatives à l'assistance technique] évoquées dans le premier rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale pour sa neuvième session", s'il estimait souhaitable et possible de le faire, compte tenu des attributions que lui conférait son mandat.

2. La première invitation de ce genre que le Comité consultatif a reçue lui a été adressée en mai 1955 par M. David A. Morse, directeur général du Bureau international du Travail. Au cours de sa session d'été de 1955, le Comité consultatif a examiné cette invitation en tenant compte de tous les éléments pertinents, et en particulier de son programme de travail et des attributions que lui conférait son mandat; après avoir consulté le Directeur général du Bureau international du Travail, il a décidé de continuer en avril 1956, au siège de l'Organisation internationale du Travail à Genève, l'étude des problèmes de coordination qui concernent cette organisation.

<sup>1</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Annexes, point 43 de l'ordre du jour, document A/2835.

<sup>2</sup> Ibid., document A/2861, par. 10.

<sup>3</sup> Ibid., document A/2661.

3. Le Comité consultatif a donc tenu quatorze séances consécutives au Bureau international du Travail, à Genève, du 12 au 24 avril 1956; pendant cette session, il a eu maintes fois l'occasion de consulter le Directeur général et ses représentants au sujet des problèmes mentionnés dans le paragraphe 1 ci-dessus. Le Comité tient à rendre hommage à l'esprit de coopération dont a fait preuve le Directeur général, qui a assisté personnellement, avec divers fonctionnaires du BIT, à toutes ses réunions, et qui a mis à sa disposition tous les services et moyens nécessaires.

### 2) La situation avant l'enquête du Comité

4. La coordination de l'action de l'ONU et de celle des institutions spécialisées est un processus continu dont les auteurs de la Charte ont souligné l'importance lorsqu'ils ont complété les dispositions relatives à la coordination des programmes par celles du paragraphe 3 de l'Article 17, qui a trait à la coordination sur le plan administratif et budgétaire. Cette coordination s'est améliorée au cours des dernières années; en examinant chaque année, au nom de l'Assemblée générale, les budgets administratifs des institutions spécialisées, le Comité consultatif a pu consulter à ce sujet les chefs des institutions spécialisées ou leurs représentants. En outre, depuis 1949 l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ont obtenu des résultats appréciables sur le plan de la coordination des travaux entrepris au titre du Programme élargi d'assistance technique. Même à cette date, l'assistance technique n'était pas une activité entièrement nouvelle pour les organisations internationales, mais elle a depuis lors pris beaucoup plus d'ampleur, de sorte qu'à l'heure actuelle l'organisation administrative et financière du Programme élargi, les méthodes à suivre et la coordination de ce programme avec les programmes ordinaires des organisations participantes sont des questions de la plus haute importance. Ces questions soulèvent non seulement des problèmes particuliers à chaque institution, mais aussi des

problèmes de coordination entre les diverses institutions qu'il n'est nullement impossible de résoudre, malgré leur difficulté, du moment que ces organisations font preuve de l'initiative, de la bonne volonté et de l'esprit de coopération qui s'imposent.

5. C'est à l'Assemblée générale des Nations Unies qu'il appartient spécialement, en vertu de la Charte, d'assurer cette coordination. L'Assemblée, à son tour, a confié au Comité consultatif le soin de donner son avis sur toutes questions administratives et budgétaires, et elle lui a parfois demandé d'effectuer une enquête ou de rédiger un rapport sur un problème particulier. C'est ainsi qu'en 1953 elle a invité le Comité consultatif à examiner les méthodes administratives et les dépenses d'administration du Bureau de l'assistance technique et des organisations participantes [résolution 722 (VIII) de l'Assemblée générale, en date du 23 octobre 1953]. Le Comité a présenté ses observations à ce sujet dans son premier rapport à l'Assemblée générale (neuvième session) [A/2661]. Son enquête au siège de l'OIT est la suite normale de l'étude qu'il avait entreprise au sujet de ces questions et des problèmes généraux que pose la coordination entre l'ONU et l'OIT.

### 3) Nature du présent rapport

6. Le Comité consultatif a considéré que le mandat qu'il avait reçu de la Cinquième Commission (A/2861, par.10) lui imposait d'entreprendre une vaste étude d'ensemble des problèmes relatifs à la coordination administrative et budgétaire en général et, d'autre part, un examen des problèmes de coordination particuliers au Programme élargi d'assistance technique.

Pour sa part, le Directeur général du Bureau international du Travail s'est montré désireux d'avoir avec le Comité des échanges de vues aussi complets que possible sur ces questions. Il a toutefois suggéré que, dans le rapport qu'il établirait à ce stade de ses travaux, le Comité se préoccupe surtout du problème de l'utilisation des fonds du Programme élargi dans le cadre d'un programme d'action intégré, tout en tenant compte nécessairement de certains éléments qui ne concernent pas strictement le Programme élargi. Etant donné que les questions de coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées rendent souvent vaine toute démarcation entre les programmes prévus au budget ordinaire et les programmes extra-budgétaires comme le Programme élargi, le Comité consultatif incline à penser qu'une interprétation libérale de la suggestion du Directeur général reste compatible avec celle qu'il estime lui-même devoir donner à son mandat.

7. Le présent rapport est, dans une certaine mesure, un rapport préliminaire. Quand il aura achevé ses enquêtes au siège des autres institutions spécialisées, le Comité rédigera un nouveau rapport au sujet de la coordination, sur le plan administratif et budgétaire, de l'action de l'ONU et de celle des institutions spécialisées, en ce qui concerne notamment le Programme élargi d'assistance technique.

8. Le Comité consultatif effectuera, au cours de l'automne de 1956, son examen annuel du budget ordinaire de l'OIT pour l'exercice financier 1957 et des questions connexes, et il soumettra un rapport séparé à l'Assemblée générale.

## II. L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

### 1) Création et composition de l'OIT

9. L'OIT a été créée en 1919 en tant qu'organisation autonome dans le cadre de la Société des Nations, conformément aux dispositions de la partie XIII du Traité de Versailles. A la suite de la création de l'Organisation des Nations Unies, l'OIT est devenue une institution spécialisée reliée à cette organisation, conformément à l'Article 57 de la Charte, à partir du 14 décembre 1946.

10. L'OIT qui, après l'admission récente de 5 nouveaux membres, compte maintenant 76 membres, est différente des autres institutions des Nations Unies, en ce sens que ses organes directeurs sont de composition tripartite, leurs membres représentant respectivement les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Les employeurs et les travailleurs sont toujours assurés d'une représentation paritaire; quant aux gouvernements, ils ont, selon les organes, deux fois plus ou le même nombre de représentants que chacun des deux autres groupes.

### 2) Organes directeurs de l'OIT

11. L'organe suprême est la Conférence internationale du Travail qui, conformément à la Constitu-

tion de l'OIT, se compose de délégations tripartites comprenant, pour chaque Etat membre, deux représentants du gouvernement, un représentant des employeurs et un représentant des travailleurs. Dans le cadre de la politique à long terme définie par la Conférence, le Conseil d'administration, composé de 40 membres — dont 20 représentent les gouvernements, 10 les employeurs et 10 les travailleurs — détermine les méthodes de travail à suivre pour tout ce qui concerne les programmes, les finances et l'administration.

### 3) Le Bureau international du Travail et sa structure

12. L'organe exécutif de l'OIT est le Bureau international du Travail, placé sous la direction du Conseil d'administration; il a à sa tête un Directeur général désigné par ce conseil. C'est au Directeur général seul qu'incombe la responsabilité de recruter le personnel du BIT, compte tenu des règlements approuvés par le Conseil d'administration et des limites fixées dans le budget annuel en ce qui concerne l'effectif global et l'effectif de chaque catégorie.

13. On trouvera à l'annexe A un schéma illustrant la structure interne actuelle du Bureau international du Travail.

### III. LE PROGRAMME D'ASSISTANCE TECHNIQUE DE L'OIT; SA PORTEE

#### 1) Services consultatifs fournis par le BIT avant l'institution du Programme élargi d'assistance technique

14. Dès sa création, le Bureau international du Travail a eu l'occasion de fournir son assistance technique. C'est ainsi que pendant la période qui s'est écoulée entre les deux guerres mondiales, il a parfois donné son avis aux gouvernements des Etats membres sur des questions telles que la mise au point de lois nouvelles portant application des conventions de l'OIT, la modification des lois existantes en fonction de ces conventions et la création des organes administratifs nécessaires à l'application de ces lois. Dans tous les cas, le BIT a détaché à cette fin ou envoyé en mission spéciale certains de ses fonctionnaires permanents. Plus récemment, en 1949, le BIT a entrepris un programme plus vaste d'assistance technique dans le domaine de la main-d'œuvre, afin de favoriser l'émigration européenne. Pour cette tâche particulière, les pays appartenant à l'Organisation européenne de coopération économique ont fourni au total 1 million de dollars. Le programme a été achevé en 1952. Depuis 1952 également, certains crédits relativement peu importants, destinés à financer divers types d'assistance technique, sont inscrits au budget ordinaire de l'OIT.

#### 2) Importance du programme d'assistance technique de l'OIT

15. L'institution du Programme élargi a naturellement donné beaucoup plus d'ampleur à l'action de l'OIT dans le domaine de l'assistance technique. Le tableau suivant indique les dépenses d'assistance technique que l'OIT a effectuées depuis l'institution du Programme élargi, le 1er juillet 1950:

**TABLEAU 1**

#### Dépenses de l'OIT au titre de l'assistance technique (1950-1955)

	Budget ordinaire. Dépenses totales	Assistance technique. Dépenses imputées sur:	
		le budget du Programme élargi	le budget ordinaire
		Dollars des Etats-Unis	
1950 <sup>a</sup> ...	5.266.854 )		-
1951 <sup>a</sup> ...	5.834.589 )	336.316 <sup>b</sup>	-
1952 <sup>a</sup> ...	6.389.539	1.876.454	-
1953 ...	6.509.775	2.268.106	-
1954 ...	6.574.878	1.991.585	-
1955 ...	7.041.475	2.632.222	38.594
1956 <sup>c</sup> ...	7.487.729	3.083.000	150.000

<sup>a</sup>En plus des dépenses indiquées, l'OIT a, pendant la période 1950-1952, effectué, au titre du programme relatif à la main-d'œuvre, des dépenses atteignant 846.304 dollars.

<sup>b</sup>Pour la période de 18 mois allant du 1er juillet 1950 au 31 décembre 1951.

<sup>c</sup>Estimations.

#### 3) Dépenses de l'OIT par rapport aux dépenses totales découlant du Programme élargi d'assistance technique

16. Conformément au système de répartition automatique que le Conseil économique et social a adopté dans sa résolution 222 A (IX) du 15 août 1949, l'OIT a reçu 11 pour 100 des contributions réparties entre les organisations participantes. A compter du 1er janvier 1955, les fonds du Programme élargi ont cessé d'être attribués aux organisations participantes en fonction de pourcentages fixés à l'avance. Ces fonds sont répartis, conformément aux dispositions de la résolution 542 B II (XVIII) du Conseil, en date du 29 juillet 1954, sur la base des demandes présentées par les gouvernements et des priorités établies par eux, sous réserve des principes et procédures énoncés dans ladite résolution.

17. Le tableau suivant indique la part de l'OIT dans les dépenses totales effectuées au titre du Programme élargi:

**TABLEAU 2**

#### Dépenses de l'OIT par rapport aux dépenses totales effectuées au titre du Programme élargi (1950-1955)

Périodes financières	Programme élargi	
	Dépenses de l'OIT	Dépenses totales
	Dollars des Etats-Unis	
Première période financière (1er juillet 1950-31 décembre 1951: 18 mois). . .	336.316	6.256.771
Deuxième période financière (1952) . . . . .	1.876.454	23.905.388
Troisième période financière (1953) . . . . .	2.268.106	23.157.842
Quatrième période financière (1954) . . . . .	1.991.585	19.911.426
Cinquième période financière (1955) . . . . .	2.632.222	25.877.409
Sixième période financière (1956) <sup>a</sup> . . . . .	3.083.000	32.900.000

<sup>a</sup>Estimations.

#### 4) Principaux domaines d'activité sur lesquels porte le programme d'assistance technique de l'OIT

18. La tâche essentielle de l'OIT, aux termes de sa constitution, est d'assurer le respect des principes de justice sociale, notamment sur le plan des conditions d'emploi. Pour ce faire, l'organisation s'occupe principalement de fixer des normes ou d'élaborer des textes législatifs, d'effectuer des recherches et de rassembler et de diffuser des renseignements. Les travaux de l'OIT au titre du Programme élargi portent également sur ces divers domaines, l'organisation devant toutefois tenir compte des priorités établies et de l'utilité de ces travaux pour le développement économique. Le Comité consultatif constate

en outre avec intérêt que, dans l'exécution du Programme élargi, l'OIT fait porter plus de la moitié de son effort sur l'organisation de la main-d'œuvre, notamment sur la formation professionnelle.

19. Le tableau ci-après indique la répartition, entre les principaux domaines d'activité, des dépenses totales d'assistance technique pour l'exercice financier 1955:

**TABLEAU 3**

**OIT: Engagements de dépenses au titre de l'assistance technique, d'après les principaux domaines d'activité (1955)**

Domaines d'activité	Engagements de dépenses, 1955			
	Programme élargi d'assistance technique		Budget ordinaire de l'OIT	
	Montant (dollars des États-Unis)	Pourcentage du total	Montant (dollars des États-Unis)	Pourcentage du total
1. Organisation de la main-d'œuvre, y compris la formation professionnelle .....	1.210.948,65	52,42	12.255,57	31,75
2. Productivité .....	159.433,97	6,90	-	-
3. Coopératives et artisanat .....	305.936,12	13,24	-	-
4. Sécurité sociale .....	88.415,53	3,83	4.819,27	12,49
5. Conditions de travail et administration du travail .....	330.041,32	14,29	21.519,39	55,76 <sup>a</sup>
Programme relatif aux populations aborigènes des Andes .....	215.295,98	9,32	-	-
	<b>2.310.071,57</b>	<b>100,--</b>	<b>38.594,23</b>	<b>100,--</b>

<sup>a</sup>Compte tenu de 10.266,84 dollars au titre du programme de bourses de stage et de 1.728,06 dollars pour le programme d'échange de personnel des services sociaux européens.

**5) Répartition, par régions, de l'assistance technique fournie par l'OIT**

20. La répartition géographique des divers projets du programme est un autre élément qui détermine les dispositions à prendre sur le plan local en ce qui

concerne l'organisation des travaux, et aussi les dépenses connexes d'administration. Le tableau ci-après indique la répartition régionale des travaux d'assistance technique pour les années 1953, 1954 et 1955:

**TABLEAU 4**

**Total des engagements de dépenses au titre des projets d'assistance technique de l'OIT, par régions**  
(Répartition fondée sur la classification du BAT)

Régions	1953		1954		1955	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage
Afrique <sup>a</sup> .....	191.228	9,85	232.198	13,44	283.346	12,27
Asie et Extrême-Orient .....	595.100	30,64	430.200	24,89	640.748	27,74
Europe <sup>b</sup> .....	344.006	17,71	298.551	17,28	294.984	12,77
Amérique latine .....	581.657	29,95	549.143	31,77	760.796	32,93
Moyen-Orient <sup>c</sup> .....	182.406	9,40	156.732	9,07	274.690	11,89
Projets interrégionaux	47.628	2,45	61.362	3,55	55.508	2,40
	<b>1.942.025</b>	<b>100,--</b>	<b>1.728.186</b>	<b>100,--</b>	<b>2.310.072</b>	<b>100,--</b>

<sup>a</sup>Y compris l'Égypte et la Libye.

<sup>b</sup>Y compris la Grèce et la Turquie.

<sup>c</sup>Y compris l'Afghanistan.

## IV. ELABORATION DES PROGRAMMES DE L'OIT

### 1) Observations d'ordre général

21. La présente section contient un bref aperçu des méthodes appliquées pour l'élaboration des programmes de l'OIT, et indique notamment leurs répercussions sur l'organisation et la coordination des travaux et sur les dépenses d'administration. Si les grandes lignes du programme ordinaire de l'OIT sont déterminées uniquement par la Conférence générale et le Conseil d'administration, celles du Programme élargi sont fixées par le Conseil économique et social et ses organes subsidiaires, bien que la responsabilité des dispositions administratives à prendre sur le plan de l'exécution incombe à l'OIT elle-même.

### 2) Elaboration du programme ordinaire; rôle du Conseil d'administration

22. C'est au Conseil d'administration de l'OIT qu'il appartient d'élaborer et de contrôler le programme ordinaire, dans le cadre de la politique à long terme définie par la Conférence, et de veiller, par l'application du système de priorités, à ce que ce programme reste dans la limite des ressources disponibles. Le Conseil d'administration reçoit l'assistance de quelque 35 comités consultatifs qui font tout d'abord des suggestions en ce qui concerne les programmes de travail relevant de leur compétence. Bien que cette méthode pose inévitablement des problèmes administratifs et financiers, elle assure une participation plus étroite des gouvernements, des employeurs et des travailleurs à l'élaboration du programme, et elle se traduit peut-être par une diminution des frais de secrétariat. Le Comité consultatif sait d'ailleurs que les aspects administratifs et financiers de ce système consultatif font l'objet d'un examen constant qui vise à en perfectionner le fonctionnement et à éviter toute dépense inutile.

### 3) Rôle du Bureau international du Travail

23. Si le Conseil d'administration, aidé par ses comités consultatifs, décide en dernier ressort du programme à entreprendre, le Bureau international du Travail joue un rôle important et indispensable lors de l'élaboration de ce programme. Dans cette tâche, le Directeur général est assisté, à l'échelon du Secrétariat, par un Bureau de planification chargé des travaux de recherche et de l'établissement de normes, et par un Bureau de planification des activités pratiques qui s'occupe de tous les services d'action, notamment de l'assistance technique.

### 4) Elaboration des programmes nationaux dans le cadre du Programme élargi

24. En ce qui concerne l'assistance fournie au titre du Programme élargi, le Comité consultatif a décrit, dans son premier rapport à l'Assemblée générale (neuvième session) [A/2661], le processus assez complexe de l'élaboration d'un programme national complet. Les diverses phases de cette élaboration, en ce qui concerne plus particulièrement l'OIT, peuvent se résumer comme suit:

a) A sa session de printemps, le Bureau de l'Assistance technique fixe, pour chaque pays, le montant

maximum des engagements de dépenses pour l'année suivante, et les organisations participantes se consultent alors au sujet de la part à leur attribuer (totaux partiels) dans le maximum prévu pour le pays intéressé;

b) En partant du total partiel fixé pour l'OIT, les fonctionnaires du centre d'action approprié de l'OIT (voir le schéma de l'annexe A) ou d'autres fonctionnaires de l'OIT, le cas échéant, examinent, avec les services intéressés du gouvernement bénéficiaire, les propositions relatives au programme à exécuter. Les fonctionnaires en question reçoivent alors les conseils des experts de l'OIT qui se trouvent déjà dans le pays, et des divisions techniques du BIT. Le gouvernement bénéficiaire est naturellement libre de modifier l'ordre des priorités dans les limites du montant maximum fixé pour le pays et, par conséquent, de proposer des projets relevant de la compétence de l'OIT dont le coût global peut être différent du total partiel fixé pour l'OIT. Sur ce point, le Comité consultatif s'est rendu compte que l'OIT s'efforce de ne pas se trouver en concurrence avec d'autres organisations. Le représentant résident ou le fonctionnaire du BAT chargé de la liaison participe naturellement aux discussions qui ont lieu à l'échelon national, mais le rôle qu'il joue à cet égard varie considérablement. Cet aspect de la question est examiné avec plus de détails dans le paragraphe 30;

c) L'organe de coordination créé par le gouvernement bénéficiaire examine ensuite les divers projets pour les fondre en un programme unique s'harmonisant avec les programmes bilatéraux ou multilatéraux qui sont déjà mis en œuvre dans le pays et s'intégrant dans les plans nationaux de développement économique. Le représentant résident participe à ces études.

d) On applique ensuite les procédures définies aux alinéas iii à vii du paragraphe 1, b, de la résolution 542 B II (XVIII) du Conseil économique et social touchant la présentation des programmes au BAT, l'examen de ces programmes par le BAT et le CAT et l'approbation définitive, par l'Assemblée générale, de la répartition des fonds.

### 5) Coordination des programmes à l'échelon national

25. Toutes les organisations intéressées participent à la mise au point du programme dès que le BAT en entreprend l'examen, et ce programme passe successivement devant le BAT, le CAT (Conseil économique et social) et, en dernier lieu, l'Assemblée générale. C'est, le plus souvent, au cours des premières phases de son élaboration que les problèmes de coordination risquent de se poser. La résolution 542 B II (XVIII) du Conseil dispose, par exemple, qu'à l'échelon national "les organisations participantes seront tenues, comme par le passé, d'apporter leur concours aux services gouvernementaux appropriés pour la mise au point technique des divers projets. C'est le représentant résident ou tel autre représentant du BAT spécialement désigné à cet effet qui est chargé de coordonner les consultations entre les gouvernements et les organisations participantes". Cette distinction est fondée et peut-être nécessaire, mais il est souvent difficile, dans la pratique, d'établir une ligne de démarcation bien nette ou de veiller à

ce que ces deux types d'activité s'harmonisent et se complètent de la manière la plus économique possible.

26. Le Comité consultatif s'est intéressé à cet aspect de l'élaboration des programmes de l'OIT. Peut-être convient-il de donner d'abord un aperçu des organes locaux qui sont responsables de ce travail.

#### 6) Situation géographique, organisation et rôle des centres d'action de l'OIT

27. Comme l'indique le schéma de l'annexe A relatif à l'organisation de l'OIT, le Bureau international du Travail possède à l'heure actuelle les quatre centres d'action ci-après:

Centre d'action pour l'Asie . . . .	Bangalore (Inde)
Centre d'action pour l'Amérique latine . . . . .	Lima (Pérou)
Centre d'action pour le Proche-Orient et le Moyen-Orient . . .	Istanbul (Turquie)
Centre d'action pour l'Amérique centrale, le Mexique et les Antilles . . . . .	Mexico (Mexique)

28. Chaque centre d'action est dirigé par un conseiller (administrateur hors classe P-5) et son effectif se compose en général de cinq fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et de deux agents des services généraux. Les centres d'action adressent leurs rapports à la Division de l'assistance technique du BIT qui, elle, est placée sous l'autorité du Directeur général adjoint du BIT.

29. Dans leurs régions respectives, les centres d'action jouent un rôle important lorsqu'il s'agit d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer les projets entrepris au titre du programme ordinaire de l'OIT et du Programme élargi d'assistance technique. Sous la direction des services du BIT, et en liaison avec les représentants résidents du BAT, ils fournissent des conseils, tant généraux que techniques, aux gouvernements intéressés, qui peuvent ainsi formuler leurs demandes d'assistance en tenant compte des besoins prioritaires du pays.

#### 7) Rôle des représentants résidents du BAT dans l'élaboration du programme de l'OIT

30. En ce qui concerne le rôle des représentants résidents du BAT dans l'élaboration du programme de l'OIT, le Comité consultatif a appris que, d'une manière générale, on faisait appel au maximum aux services de ces représentants pour coordonner les négociations avec les ministères techniques des divers pays, et plus particulièrement pour coordonner les consultations finales entreprises avec le service ou le département du gouvernement intéressé qui est chargé de la mise au point des plans de développement. Dans un certain nombre de pays, le représentant résident a généralement participé à tous les entretiens en même temps que les fonctionnaires du centre d'action de l'OIT, alors que dans d'autres il n'a participé directement, par accord mutuel, qu'à la dernière phase des négociations entreprises avec le service gouvernemental de coordination responsable du programme. Aucune règle ne détermine l'ampleur

de cette participation, qui dépend plutôt de la personnalité du représentant résident.

31. Le Comité consultatif a également appris que l'OIT avait commencé à faire appel aux services des représentants résidents en 1954, avant que le Conseil économique et social ne fixe la procédure de l'élaboration des programmes nationaux, et que la pratique suivie à l'heure actuelle par l'OIT est entièrement conforme aux instructions que le Président-Directeur du BAT a adressées aux représentants résidents au sujet des montants maximaux pour 1957 et des méthodes d'élaboration des programmes.

#### 8) Autres aspects de l'organisation locale — bureaux de correspondance et correspondants nationaux

32. Le Comité est persuadé que les centres d'action de l'OIT, tels qu'ils sont organisés actuellement, jouent un rôle important du fait qu'ils permettent d'évaluer avec plus de précision les besoins du pays bénéficiaire, et qu'ils rendent l'administration du programme moins coûteuse et plus efficace. Le Comité est en outre impressionné par le niveau peu élevé des dépenses de personnel de ces divers centres, tous responsables d'une vaste région.

33. Le Comité consultatif note également, à cet égard, que le BIT possède un réseau local plus vaste encore de bureaux de correspondance et de correspondants nationaux. Le Comité a déjà eu l'occasion de donner certains détails à ce sujet dans un précédent rapport<sup>4</sup>. Il existe des bureaux de correspondance dans 9 pays<sup>5</sup>, et des correspondants nationaux dans 37 autres. Les bureaux de correspondance et les correspondants nationaux ne participent pas aux activités pratiques; le système a été institué en 1919 pour assurer la liaison avec le gouvernement du pays intéressé et avec les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs de ce pays, et pour fournir à l'OIT, sous forme de rapports mensuels sur l'évolution de la situation locale dans les domaines social et économique, les renseignements dont elle a couramment besoin. A l'heure actuelle, les bureaux de correspondance participent également à l'exécution du Programme élargi, par exemple en aidant à recruter des experts et à placer des boursiers et des stagiaires.

34. Les bureaux de correspondance et les correspondants nationaux adressent leurs rapports à la Division des services extérieurs (voir le schéma de l'annexe A). Le personnel des bureaux de correspondance et les correspondants nationaux sont des ressortissants des pays dans lesquels ils sont en poste. Leur rémunération est en général calculée d'après celle que reçoivent des fonctionnaires de rang analogue de l'administration nationale du pays intéressé et il est tenu compte, dans le cas des correspondants nationaux, du fait qu'ils sont employés à plein temps ou à temps partiel par le BIT.

<sup>4</sup>Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Annexes, point 43 de l'ordre du jour, document A/2835.

<sup>5</sup>France (Paris); Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Londres); Etats-Unis d'Amérique (Washington); Inde (New-Delhi); Italie (Rome); Canada (Ottawa); République fédérale d'Allemagne (Bonn); Japon (Tokyo); Brésil (Rio-de-Janeiro). L'effectif de chaque bureau de correspondance varie entre 3 et 12 agents (non compris le personnel chargé de l'entretien).

9) Distinction entre les deux catégories de services locaux: centres d'action et bureaux de correspondance

35. Les tâches qu'assument, d'une part les centres d'action, et de l'autre les bureaux de correspondance et les correspondants nationaux, revêtent un caractère différent. Les bureaux de correspondance ont été organisés de la manière qui convenait le mieux, à l'époque de leur création, en 1919, aux tâches particulières qui leur étaient dévolues. Les centres d'action ont été créés beaucoup plus tard, tout d'abord pour la mise en œuvre du programme relatif à la main-d'œuvre, et par la suite pour l'élaboration et le contrôle des projets régionaux d'assistance technique. Les premiers assurent la liaison nécessaire et effectuent des travaux de recherche, tandis que les centres d'action participent aux activités pratiques; ils ne font cependant que fournir l'aide nécessaire aux experts de l'assistance technique et ne remplacent nullement ces experts dans aucun domaine.

36. Bien que l'on puisse éprouver certains doutes quant à la nécessité de maintenir deux systèmes

distincts de services locaux, le Comité consultatif est heureux de noter que le Directeur général ne perd jamais cette situation de vue et qu'une étude spéciale a été entreprise à ce sujet. D'après ce qu'a appris le Comité, cette étude portera en premier lieu sur la possibilité de fonder les deux services de contrôle installés au BIT, à savoir la Division de l'assistance technique et la Division des services extérieurs. Il faut attendre les résultats de l'étude en question avant de pouvoir présenter là-dessus des observations plus détaillées.

10) Fonctionnement des nouvelles méthodes d'élaboration des programmes nationaux

37. En ce qui concerne l'OIT, il est évident que les nouvelles méthodes utilisées pour l'élaboration des programmes nationaux sont assez complexes et demandent un très grand travail. Le Comité consultatif a toutefois été informé que l'expérience acquise jusqu'à présent ne permet pas encore de déterminer s'il est possible de simplifier ces méthodes de manière que le Programme élargi en bénéficie dans son ensemble.

## V. INTEGRATION DU PROGRAMME ELARGI AU PROGRAMME ORDINAIRE

1) Dispositions de la résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social

38. Après avoir rappelé, dans son premier rapport à l'Assemblée générale (neuvième session) [A/2661], les principes que le Conseil économique et social a posés dans sa résolution 222 A (IX), à savoir que "les travaux entrepris par les organisations participantes dans le cadre du Programme élargi d'assistance technique devront être de nature à pouvoir s'intégrer dans l'activité normale de ces organisations" et que "dans le vaste cadre des activités envisagées, les organisations participantes devront s'attacher ... à concentrer leurs efforts et à ménager leurs ressources [et] ... devront également assurer au maximum l'utilisation des possibilités existantes", le Comité consultatif avait regretté que les organisations participantes, à peu d'exceptions près, eussent tendance à estimer que les activités rentrant dans le cadre du Programme élargi devaient couvrir leurs frais.

2) Intégration des programmes de l'OIT

39. Lorsqu'il a étudié les questions relatives à l'assistance technique fournie par l'OIT, le Comité consultatif s'est donc préoccupé particulièrement de l'intégration des activités du Programme élargi à celles du programme ordinaire, compte tenu de la structure des services compétents du Bureau international du Travail. On trouvera à l'annexe B du présent rapport un tableau indiquant la répartition, entre les différentes divisions du BIT, des postes dont les titulaires sont rémunérés à l'aide des fonds du Programme élargi.

40. Le Comité est heureux de noter que les programmes pratiques de l'OIT, y compris ses travaux d'assistance technique, ont été conçus de manière à compléter efficacement ses activités essentielles.

Si le rôle initial de l'Organisation avait été de fournir des services pratiques, l'octroi d'une assistance technique au titre du Programme élargi aurait été simplement une question d'expansion, et le processus d'intégration aurait probablement été plus simple. L'OIT a néanmoins essayé de faire de ses programmes d'assistance technique la suite logique et le complément utile de ses travaux de normalisation.

3) Intensification progressive des efforts de l'OIT en matière d'intégration

41. Les services consultatifs fournis à l'origine par les fonctionnaires du BIT constituaient un premier pas dans cette direction. Mais, du fait que les travaux d'assistance technique se sont développés et ont porté sur un domaine plus étendu, il a fallu inévitablement se préoccuper d'intégrer non seulement les programmes, mais aussi les services techniques et administratifs qui s'occupaient de ces programmes. On trouvera ci-après un résumé des mesures que l'OIT a prises progressivement pour réaliser cette coordination rationnelle et économique:

a) Au moment de la création du Programme élargi, en 1950, un Sous-Directeur général a été chargé de tous les programmes pratiques de l'Organisation, qu'ils fussent financés à l'aide de crédits inscrits au budget ordinaire ou des fonds du Programme élargi. L'entière responsabilité de ces programmes incombaît à ce fonctionnaire, qui recevait cependant des instructions du Directeur général;

b) Les divisions techniques du BIT participèrent alors progressivement à l'exécution du programme d'assistance technique, notamment lorsqu'il s'agissait de donner des conseils techniques sur les projets, de définir la tâche des experts, de choisir ces derniers et de les conseiller pendant l'exécution des projets;

c) Depuis mars 1954, un nouveau changement s'est produit du fait que la direction des travaux découlant

du Programme élargi a été confiée non plus à un seul Sous-Directeur général mais à tous les Sous-Directeurs généraux, chacun d'entre eux devant s'occuper des projets relevant de sa compétence. C'est au Directeur général adjoint qu'incombe la responsabilité de l'ensemble du programme;

d) L'intégration des programmes est également assurée par le Bureau de planification des activités pratiques, qui joue le rôle d'organe consultatif auprès du Directeur général. Ce bureau comprend le Directeur général adjoint, qui en est le Président, tous les Sous-Directeurs généraux et le Trésorier, le Chef de la Division de l'assistance technique remplissant les fonctions de Secrétaire.

42. Il ressort des renseignements fournis au Comité consultatif que chacun des services organiques du BIT participe aux activités découlant du Programme élargi, du fait que chaque division organique est responsable des aspects techniques de tous les travaux du BIT qui relèvent de sa compétence, que ces travaux soient financés à l'aide de crédits inscrits au budget ordinaire ou à l'aide des fonds du Programme élargi. Cette intégration des activités pratiques aux travaux courants du BIT — établissement de normes et travaux de recherche — exige, aux échelons supérieurs du moins, des administrateurs compétents ayant en même temps les qualités nécessaires pour effectuer des travaux de recherche. Le Comité consultatif est impressionné par les renseignements qu'on lui a fournis et qui lui ont permis de se rendre compte du soin que le BIT a apporté au recrutement et à la formation des fonctionnaires chargés de remplir ces fonctions doubles. Si l'application du système de priorités et l'ajournement des travaux moins importants constituent les principaux moyens de stabiliser le budget, une grande souplesse dans l'utilisation du personnel est également un facteur indispensable, qui peut devenir fort précieux.

43. Grâce à cette étroite participation de toutes les divisions techniques aux travaux découlant du Programme élargi, on est en droit de compter que les deux programmes — Programme élargi et programme ordinaire — dont le coût est imputé sur des fonds distincts et dont l'adoption et le contrôle incombent à des organes différents, se transformeront néanmoins en un programme d'ensemble intégré qui groupera toutes les activités internationales entreprises par l'OIT dans les domaines relevant de sa compétence. Le Comité consultatif s'est en outre rendu compte que le Conseil d'administration — et ceci est vrai également pour la Conférence — se tient constamment au courant, par l'intermédiaire de sa Commission de l'assistance technique, de la marche du Programme élargi. Il faut dire cependant que pour diverses raisons — dont certaines découlent du fait que les deux programmes ne sont pas élaborés à la même époque — ni le Conseil d'administration ni la Conférence ne sont saisis de propositions tendant à

l'établissement d'un programme de travail intégré. Tout en reconnaissant que les circonstances actuelles et les méthodes appliquées jusqu'ici soulèvent sur ce plan certaines difficultés, le Comité est persuadé que l'on s'emploiera à élaborer un budget commun et un programme intégré conçus de manière aussi judicieuse que possible.

#### 4) Intégration des services administratifs s'occupant du Programme élargi et du programme ordinaire

44. A propos de l'intégration des activités du Programme élargi aux travaux des services normaux du BIT, le Comité rappelle qu'il existe au BIT une Division de l'assistance technique qui est, à l'heure actuelle, un service purement administratif et qui ne participe pas à l'exécution des projets. Cette division a pour rôle de fournir le personnel de secrétariat nécessaire au Bureau de planification des activités pratiques, d'aider le Directeur général adjoint lorsqu'il assiste aux réunions du BAT et à des réunions analogues, de rassembler et d'éditer les rapports envoyés au siège de l'organisation et de coordonner l'activité des divers centres d'action. On trouvera, dans les paragraphes 54 à 57 ci-après, d'autres détails sur les travaux de cette division et leur part dans les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution imputables au programme d'assistance technique. La section VII est consacrée à l'intégration des deux programmes sur le plan administratif et financier.

45. Il est intéressant de noter que dans plusieurs cas des fonctionnaires qualifiés et expérimentés des divisions techniques du BIT ont été détachés en tant qu'experts chargés de fournir une assistance technique au titre du Programme élargi. C'est ainsi que pendant la période 1950-1955, des fonctionnaires du BIT ont fourni leurs services en tant qu'experts à l'occasion d'une cinquantaine de missions d'assistance technique. Pendant la même période, 522 experts ont été recrutés à l'extérieur.

46. Si l'OIT a déjà réussi à intégrer sensiblement ses programmes, notamment au stade de l'exécution, il reste cependant, de l'avis du Comité consultatif, certains domaines où les mesures visant à effectuer cette intégration pourraient être renforcées, ce qui donnerait par là même une plus grande efficacité à l'ensemble du programme. Il importe, par exemple, de réaliser cette intégration au stade de l'élaboration initiale du programme, de laquelle dépendent en grande partie les travaux d'exécution eux-mêmes. Il convient également de chercher à présenter un tableau d'ensemble de toutes les activités de l'OIT, au titre tant du programme ordinaire que du Programme élargi, de manière que les gouvernements puissent mieux juger les travaux de l'Organisation. On a déjà parlé, dans une section antérieure, de l'existence de deux catégories distinctes de services locaux.

## VI. COORDINATION DES PROGRAMMES ET LIAISON AVEC L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS SPECIALISEES

### 1) Degré de coordination des programmes

47. Le Comité consultatif s'est également intéressé au problème général de la coordination des program-

mes de l'OIT et des autres institutions des Nations Unies, notamment au mécanisme qui permet d'assurer cette coordination. C'est, naturellement, au Conseil

économique et social qu'il appartient essentiellement de veiller à la coordination des programmes; l'étude du Comité consultatif a donc porté, dans le cas de l'OIT, sur le système administratif établi à l'échelon du Secrétariat pour la coordination des programmes, et sur son influence dans le domaine administratif et financier.

48. Indépendamment du fait que le Conseil économique et social passe en revue tant le programme ordinaire que le Programme élargi (c'est le CAT qui examine en son nom le Programme élargi), l'OIT reste en relations avec les autres institutions des Nations Unies par l'intermédiaire du Comité administratif de coordination et du BAT, et aussi grâce à des arrangements bilatéraux pris avec telle ou telle institution. L'OIT a participé activement aux travaux du CAC et de ses comités et groupes de travail sur la réforme agraire, l'organisation et l'aménagement des collectivités, le logement coopératif, la réadaptation des personnes physiquement diminuées, etc. Elle a également pris une part active aux travaux du BAT.

49. Il arrive fréquemment, d'autre part, que l'OIT consulte une ou plusieurs autres institutions sur des problèmes et des projets d'intérêt commun; un exemple typique en est le programme relatif aux populations aborigènes des Andes, auquel participent l'ONU, la FAO, l'UNESCO et l'OMS, la responsabilité de la mise en œuvre de ce projet incombant à l'OIT.

## 2) Services administratifs internes chargés d'assurer la liaison et la coordination

50. Si le Directeur général, le Directeur général adjoint, les six Sous-Directeurs généraux et le Trésorier et Contrôleur des finances s'occupent, dans le cadre de leurs fonctions, des questions intéressant la liaison entre les institutions, l'OIT a aussi divers services internes qui sont chargés d'assurer cette liaison:

La Division des organisations internationales, qui constitue le secrétariat de la Commission des organisations internationales du Conseil d'administration;

Le Bureau de liaison avec les Nations Unies (New-York), qui est en rapports constants avec l'ONU tant pour les questions relatives aux programmes que pour les questions administratives;

Les centres d'action, qui maintiennent de même la liaison sur le plan local avec les représentants résidents ou les autres fonctionnaires du BAT et avec les secrétariats de la CEPAL et de la CEAEO;

Les bureaux de correspondance de Paris, Rome et Montréal qui, en plus de leurs fonctions normales, sont en relation permanente avec l'UNESCO, la FAO et l'OACI, respectivement.

51. Il existe donc des rouages appropriés qui permettent de coordonner efficacement les programmes de l'OIT et ceux des autres institutions. Le Comité consultatif a cependant noté que, dans certains cas, cette coordination n'a probablement pas été poussée au maximum du fait que l'on n'a pas utilisé toutes les possibilités existantes. S'il est relativement facile de déterminer le domaine dans lequel telle ou telle institution spécialisée est compétente, il est souvent des cas limites où l'on éprouve des difficultés à déterminer les attributions des diverses institutions et celles de l'ONU. Cette considération vaut peut-être davantage pour les domaines dont s'occupe l'OIT que pour les domaines auxquels s'intéresse, par exemple, l'OMS.

## 3) Question des travaux supplémentaires que les demandes des organes de l'ONU entraînent pour les institutions spécialisées

52. On peut mentionner également une question connexe que le Comité consultatif a déjà examinée dans un précédent rapport<sup>6</sup>: il s'agit du travail accru que les demandes des organes de l'ONU entraînent pour certaines institutions spécialisées, notamment l'OIT. En présentant les prévisions budgétaires pour 1957 à la Commission budgétaire et administrative du Conseil d'administration, le Directeur général a, une fois de plus, souligné l'importance de cette question et suggéré que le Comité consultatif s'en occupe lors de son enquête au BIT. Le Comité en a discuté avec le Directeur général et s'est rendu compte qu'il ne s'était posé jusqu'à présent aucun problème grave à ce point de vue. En tout état de cause, il semble que la question suscite certaines difficultés non pas sur le plan de la coordination des programmes, mais sur celui des ressources financières de l'OIT, ces demandes constituant un facteur supplémentaire dont il faut tenir compte au moment de fixer le programme et le budget de l'Organisation. Le Comité consultatif a toutefois reçu l'assurance que toutes ces demandes avaient été présentées, de l'avis de l'OIT, après un examen très sérieux de tous les organes de l'ONU dont elles émanaient. Le Comité consultatif suggère d'autre part qu'aucune demande ne soit présentée avant que l'Assemblée générale n'ait examiné un état des incidences financières dressé par le Secrétaire général, avec le concours du directeur général de l'organisation intéressée, pour ce qui est de la part des dépenses incombant à cette organisation.

<sup>6</sup>Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, dixième session, Annexes, point 45 de l'ordre du jour, document A/3023, par. 7.

## VII. ADMINISTRATION DU PROGRAMME D'ASSISTANCE TECHNIQUE DU BIT

### 1) Observations générales

53. Pour étudier sous l'angle administratif l'action entreprise par le BIT dans le domaine de l'assistance technique, au titre tant du programme ordinaire que du Programme élargi, le Comité consultatif a tenu compte de trois éléments. Premièrement, par sa

résolution 222 A (IX), le Conseil a demandé que, dans toute la mesure du possible, on intègre les programmes d'assistance technique dans l'activité normale des organisations participantes et que, pour la mise au point et l'administration du programme, on utilise au maximum les moyens existants. Deuxième-

ment, dans un rapport précédent (A/2661, par. 22), le Comité consultatif a exprimé l'avis que pour un programme de l'ampleur de celui qu'il examinait (environ 22 millions de dollars), une proportion de dépenses d'administration<sup>7</sup> inférieure à 12 pour 100 pourrait être considérée comme raisonnable. Troisièmement, dans un rapport de 1955 sur l'assistance technique<sup>8</sup>, le Comité a pris note des nouvelles définitions des dépenses imputables sur le Compte spécial du Programme élargi, définitions qui avaient été mises au point conformément à une recommandation du Comité (A/2661, par. 21) et sur lesquelles le Comité s'est abstenu de porter un jugement avant d'avoir pu constater comment les diverses organisations participantes les appliquaient.

## 2) Utilisation des moyens existants au siège

54. Le Comité a déjà exposé, au paragraphe 24, les diverses phases de la mise au point d'un programme national. Lorsqu'un projet pour lequel il faut faire appel aux services d'un expert est approuvé, on doit ensuite définir la tâche de l'expert, recruter ce dernier et le mettre au courant, prendre des dispositions pour que l'expert et, le cas échéant, les personnes à sa charge se rendent dans le pays bénéficiaire, assurer le versement de son traitement et des sommes auxquelles il a droit, prendre sur place les mesures administratives et financières indispensables, prévoir l'envoi de livres, de matériel, etc., et arrêter des dispositions concernant la rédaction de rapports périodiques sur l'état des travaux, ainsi que l'acheminement et la présentation du rapport définitif de l'expert.

55. L'Office du personnel du BIT est chargé de recruter le personnel au titre tant du programme ordinaire que du Programme élargi. Il faut qu'il se concertent avec la division technique intéressée pour déterminer les titres que doit avoir l'expert et rédiger une définition d'emploi. Sous la direction du Chef du personnel, on est amené à une certaine spécialisation selon qu'il s'agit de recruter des fonctionnaires pour les travaux courants ou des experts pour l'exécution de projets d'assistance technique. En fait, pour le recrutement, les centres d'action et les bureaux de correspondance sont à même d'apporter leur concours à la division technique intéressée et à l'Office du personnel. Le gouvernement bénéficiaire donne son consentement, selon le cas, par l'intermédiaire d'un bureau de correspondance, d'un centre d'action ou du représentant résident du BAT; dans tous les cas, le centre d'action compétent est tenu au courant des mesures prises concernant les pays de son ressort.

56. C'est la Division de l'assistance technique, en collaboration avec les divisions techniques et les

services administratifs, qui est normalement chargée de mettre l'expert au courant et de prendre les dispositions administratives et financières préliminaires, tandis que la Section des transports organise le voyage de l'expert qui se rend à son lieu d'affectation. Dans certains cas, pour des raisons liées au prix du voyage, c'est le centre d'action intéressé qui met l'expert au courant.

57. La Division de l'assistance technique est aussi chargée de coordonner l'activité des centres d'action et celle des experts. Elle a à connaître de toutes les questions intéressant l'assistance technique qui doivent être réglées immédiatement.

## 3) Administration des projets à l'échelon local

58. L'administration d'un projet à l'échelon local est assurée par le centre d'action intéressé ou par le bureau du représentant résident. S'agissant d'importants projets régionaux, tels que le projet relatif aux populations aborigènes des Andes, le centre d'action de la région fournit d'habitude, sur le plan administratif, une aide importante. Toutefois, lorsqu'il s'agit de projets n'intéressant qu'un seul pays, on fait ordinairement appel à divers concours: services du BIT à Genève, centre d'action intéressé et représentant résident du BAT ou fonctionnaire chargé de la liaison.

59. Le Comité consultatif estime que si toutes les organisations participantes recouraient le plus possible aux bureaux locaux du BAT pour assurer les services administratifs et financiers d'appoint, les dépenses d'administration du Programme seraient moins élevées. En ce qui concerne certaines organisations participantes — notamment le BIT — qui ont des bureaux locaux, on constate qu'à cet égard il y a parfois des doubles emplois. Ainsi, pour prendre l'exemple du BIT, il est exact que le réseau des centres d'action a été conçu à l'origine pour s'occuper du programme relatif à la main-d'œuvre, mais, à l'heure actuelle, ces centres jouent un grand rôle dans le Programme élargi, étant donné que le programme ordinaire n'entraîne qu'un faible volume d'activités pratiques. Le problème qui se pose est d'ordre général: les organisations participantes qui, pour assurer la mise en œuvre du Programme élargi, créent des bureaux locaux, en plus de ceux du BAT, agissent-elles de la manière la plus rationnelle, eu égard au coût? En étudiant ce problème, il faut se rappeler d'une part qu'il serait souhaitable, sur le plan pratique, que des services communs assurent l'administration de tous les projets et, d'autre part, que les organisations participantes doivent donner, en temps voulu, des conseils techniques appropriés.

## 4) Intégration des services administratifs

60. Le Comité consultatif a pu constater à quel point le BIT cherche à utiliser au maximum les ressources existant au siège avant d'imputer de nouvelles dépenses sur le compte du Programme élargi. On a déjà réussi à intégrer à cette fin plusieurs services administratifs, mais il a parfois fallu faire appel à un personnel plus nombreux soit en raison de l'augmentation du volume de travail, soit parce que la mise en œuvre des deux programmes n'entraînait pas toujours le même genre de travail.

<sup>7</sup> Dans ce rapport, le Comité a compris dans "les dépenses d'administration" ce qu'on appelait alors les "dépenses d'administration centrale" et les "dépenses d'exécution indirectes".

<sup>8</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, dixième session, Annexes, point 24, c, de l'ordre du jour, document A/2994, par. 8 à 11.

5) Dépenses d'administration et coût des services d'exécution — observations générales

61. Dans un rapport de 1955 sur les questions d'assistance technique, le Comité consultatif a signalé (A/2994, par. 9), que les nouvelles définitions adoptées par le BAT pour les "dépenses d'administration" et le "coût des services d'exécution" n'avaient pas supprimé la distinction assez artificielle entre ce qu'on appelait précédemment les "dépenses d'administration centrale" et les "dépenses d'exécution indirectes". D'après les définitions révisées, ces dernières sont classées dans le "coût des services d'exécution" qui, avec les dépenses directes relatives aux projets, constitue le coût de l'"exécution" du programme. Toutefois, aux fins d'examen et de contrôle, le coût des "services d'exécution" reste classé dans la même catégorie que les dépenses "d'administration".

62. Le Comité consultatif s'est préoccupé de l'application des nouvelles définitions par le BIT et il a conclu qu'aucune modification fondamentale n'avait été apportée aux conditions dans lesquelles les dépenses sont imputées au Programme élargi. La modification des définitions ne porte que sur le classement des dépenses aux fins d'analyse et, à cet égard, elle est importante. Le Comité consultatif s'abstient de porter un jugement sur la valeur de ces définitions tant qu'il n'aura pas examiné aussi le cas des autres organisations participantes.

6) Services administratifs et services d'exécution: postes permanents

63. Le tableau ci-dessous indique, pour les exercices 1955 et 1956, le nombre des postes (services administratifs et services d'exécution du BIT dont le coût est imputé sur le Compte du Programme élargi):

**TABLEAU 5**

BIT: Postes permanents - services administratifs et services d'exécution dont le coût est imputé sur le Compte du Programme élargi d'assistance technique (1955 et 1956)

	Nombre de postes		1956 Traitements et salaires (dollars des Etats-Unis)
	1955	1956	
<b>I. Services administratifs</b>			
1. Collaborateurs immédiats du Directeur du Programme: par exemple directeur régional adjoint, fonctionnaire chargé des rapports, fonctionnaire chargé de la mise au courant des experts .....	2	2	9.507
2. Personnel chargé du recrutement et de l'administration en ce qui concerne le personnel et les experts, ainsi que de l'organisation administrative .....	7	10	36.717
3. Personnel des services centraux du budget, de la comptabilité et de la vérification des comptes (ce personnel est chargé notamment de fournir tous les renseignements voulus au Conseil d'administration; il est aussi chargé, en ce qui concerne les sommes provenant du Compte spécial, des opérations de réception, inscription, notification, décaissement, inspection et vérification) .....	15	18	61.276
4. Personnel divers (enregistrement documents, central sténographique et service des voyages) .....	8	8	20.749
	<u>32</u>	<u>38</u>	<u>128.249</u>
<b>II. Services d'exécution</b>			
1. a) Personnel chargé de la planification et du contrôle en ce qui concerne un domaine d'activité déterminé (main-d'œuvre, productivité, coopération, sécurité sociale) .....	8	12	62.215
b) Personnel chargé de conseiller et d'aider les gouvernements à mettre au point et à exécuter des projets à l'échelon local (les postes en question font partie de la Division de l'assistance technique et des centres d'action) .....	14	14	48.415
2. Techniciens et commis affectés aux projets .....	9	10	36.905
3. Personnel chargé de l'achat de matériel et de fournitures utilisés dans le pays bénéficiaire .....	1	2	6.974
	<u>32</u>	<u>38</u>	<u>154.509</u>
Total général (I et II) .....	<u>64</u>	<u>76</u>	<u>282.758</u>

7) Rapport entre les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution d'une part, et le coût total du Programme d'autre part

64. Le total des dépenses d'administration et du coût des services d'exécution au titre du Programme élargi en 1955 et 1956 est le suivant:

**TABLEAU 6**

BIT: Dépenses d'administration et coût des services d'exécution (1955 et 1956)

	1955 (Dollars des Etats-Unis)	1956 <sup>a</sup> (Dollars des Etats-Unis)
Part du BIT dans le Programme élargi (1).....	2.632.222	3.083.000
Dépenses d'administration et coût des services d'exécution (2).....	322.150	400.000
Rapport entre (2) et (1)....	12,24%	12,97%

<sup>a</sup>Prévisions.

65. Le tableau ci-dessus n'indique pas le total des dépenses d'administration (y compris le coût des services d'exécution) que le Programme élargi entraîne pour le BIT: n'y sont indiquées que les dépenses d'administration supplémentaires imputées sur le Compte du Programme élargi, à l'exclusion du coût de nombreux services qui est imputé sur le budget ordinaire. Le Comité consultatif a été informé qu'il était difficile de préciser les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution qui, du fait du Programme élargi, sont à la charge des diverses sections du BIT mais sont financés sur le budget ordinaire. Tous les services administratifs et les services de secrétariat du BIT s'occupent, bien qu'à des degrés divers, des projets du Programme élargi. Toutefois, on peut considérer que les titulaires des postes de la Division de l'assistance technique (11 postes: 77.085 dollars) et des Centres d'action (27 postes: 159.712 dollars) inscrits au budget ordinaire consacrent la plus grande partie de leur temps au Programme élargi étant donné que le programme ordinaire d'activités pratiques n'a que peu d'ampleur.

66. Il semble donc ressortir des considérations qui précèdent que les dépenses d'administration et le coût des services de secrétariat imputés au Programme élargi sont encore élevés, bien qu'une partie de ces dépenses s'explique par la complexité du programme. Il y a donc lieu de noter avec satisfaction que l'on cherche à diminuer ces dépenses. Le BIT fait actuellement une étude qui porte sur l'ensemble des centres d'action et des bureaux de correspondance et dont les résultats devraient permettre d'aboutir à une organisation rationnelle et économique et de réduire légèrement les dépenses d'administration.

8) Dispositions relatives aux "dépenses locales"

67. Le Comité consultatif a aussi étudié, à propos des aspects administratifs des programmes d'assistance technique du BIT, l'application des dispositions relatives aux "dépenses locales". Aux termes de ces dispositions, le gouvernement bénéficiaire verse au

BAT (qui crédite les organisations participantes en fonction du nombre de journées d'expert fournies par chacune d'elles) une somme globale pour subvenir aux dépenses locales de subsistance des experts. Normalement, cette contribution s'élève à 50 pour 100 de l'indemnité de subsistance versée pour chaque journée de travail, 40 pour 100 devant permettre de couvrir les dépenses de logement et 10 pour 100 devant correspondre à la totalité des frais de subsistance d'un expert pendant le mois qui suit son arrivée et pendant les déplacements qu'il doit faire dans le pays d'affectation.

68. L'expert est payé par les organisations participantes ou, en leur nom, par le représentant résident du BAT. Tout versement en sus de la somme que le BAT a reçue du gouvernement en application des principes précités est imputé, à titre de dépense directe, sur le budget du projet considéré.

9) Application par le BIT des dispositions relatives aux "dépenses locales"

69. Le tableau ci-dessous, concernant 1955 (dépenses effectives) et 1956 (prévisions), indique comment les dispositions relatives aux "dépenses locales" se sont traduites dans la pratique, en ce qui concerne le BIT:

**TABLEAU 7**

Dépenses locales (1955 et 1956)

	1955 (Dollars des Etats-Unis)	1956 (Dollars des Etats-Unis)
Imputées sur le Compte dépenses locales .....	118.797	205.886
Imputées sur les budgets des projets .....	51.104	61.535
	<u>169.901</u>	<u>267.421</u>

70. Le montant imputé sur le budget des projets s'explique par le fait que, dans certains cas, on a accordé des exemptions aux gouvernements intéressés, mais il reste que, d'après les chiffres ci-dessus, les dépenses locales à la charge du BIT ont sensiblement dépassé les prévisions sur lesquelles on s'était fondé pour arrêter la formule qui sert à fixer le montant de la contribution du pays bénéficiaire. Il serait de l'intérêt des organisations participantes que l'on ajuste cette formule, mais il faut aussi tenir compte de la charge que doivent supporter les gouvernements.

71. A cet égard, le Comité consultatif croit savoir que les voyages des experts dans le pays d'affectation sont normalement autorisés par le service technique compétent du gouvernement bénéficiaire, qui paie les frais de voyage, alors que les frais de subsistance sont imputés sur le Compte dépenses locales. Etant donné que, pendant des voyages de longue durée, les frais de subsistance sont souvent supérieurs aux frais de voyage, il importe que, par accord entre le service ministériel intéressé et le bureau du BAT dans le pays, on fixe une procédure permettant de contrôler les voyages que l'expert effectue dans le pays et la durée de ces déplacements.

## VIII. METHODES DE CONTROLE FINANCIER ET BUDGETAIRE APPLIQUEES PAR LE BIT EN CE QUI CONCERNE LE PROGRAMME ELARGI

### 1) Nature et portée du contrôle financier et budgétaire

72. Pour exercer le contrôle financier voulu sur la partie du Programme élargi qui lui est confiée, chaque organisation participante doit prendre les mesures ci-après:

- a) Evaluer le coût des projets;
- b) Veiller à ce que les dépenses relatives à un projet ne dépassent pas le montant prévu;
- c) Veiller à ce que le total des dépenses relatives au Programme élargi ne dépasse pas les crédits prévus au Compte spécial;
- d) Veiller à ce que la réglementation et les directives du BAT soient respectées;
- e) Veiller à la régularité des opérations financières concernant chaque expert, notamment en ce qui concerne le paiement des dépenses locales;
- f) Veiller à ce que les obligations contractuelles soient honorées;
- g) Préparer la documentation et les rapports qui doivent être soumis au BAT et aux autres organes centraux du Programme.

73. Outre les mesures précitées, qui sont directement liées à l'administration de chaque projet, l'organisation participante est chargée d'établir les prévisions concernant les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution, de les faire approuver par l'organe délibérant et de gérer ce budget.

74. C'est exclusivement à l'organisation participante qu'il appartient d'évaluer le coût des projets, compte tenu seulement des principes généraux énoncés par le BAT. L'ensemble du programme de chaque organisation participante est passé en revue par le CAT, mais, à cette question près — et cette remarque vaut en tout cas pour les projets du BIT — aucun organe délibérant ou intergouvernemental n'examine les projets ou les prévisions de dépenses y relatives. Il importe donc d'agir avec la plus grande prudence pour tout ce qui a trait à des questions telles que le niveau de la rémunération des experts, afin de s'assurer que, tout en fixant un taux équitable, on utilise au mieux les ressources du Programme.

### 2) Méthodes de contrôle financier et budgétaire

75. Pour exercer les divers contrôles mentionnés au paragraphe 72, le BIT utilise en général les mêmes méthodes que pour son budget ordinaire, mais les opérations entreprises au titre du Programme élargi sont effectuées dans un plus grand nombre de pays et dans une grande variété de monnaies et soulèvent, de ce fait, des problèmes plus complexes. Etant donné que la similitude des méthodes comptables suivies par le BIT pour le programme ordinaire et le Programme élargi (par exemple établissement de la liste commune de catégories de dépenses) est de plus en plus marquée, il est plus facile de donner les états financiers et les relevés de comptes et de les présenter à deux organes délibérants distincts.

### 3) Etablissement, examen et approbation du budget "administration et services d'exécution"

76. Le Comité consultatif a étudié avec une attention particulière les méthodes d'établissement, d'examen et d'approbation des prévisions concernant les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution, ainsi que les méthodes de gestion des crédits en question.

77. Le budget de 1956 étant pris comme exemple, voici l'ordre chronologique dans lequel le budget "administration et services d'exécution" du BIT est établi et adopté. Le budget ordinaire de 1956, comprenant les postes permanents inscrits au budget (par exemple les postes de la Division de l'assistance technique et des centres d'action), dont les titulaires s'occupent du Programme élargi, a été établi et présenté au Conseil d'administration pendant le printemps de 1955. En juin 1955, la Conférence internationale du Travail a adopté ce budget tel que le Conseil d'administration l'avait recommandé.

78. En octobre 1955, le Bureau de l'assistance technique s'est réuni à New-York pour préparer, à l'intention du CAT, ses recommandations concernant le programme de 1956.

79. Tenant compte de ces recommandations du BAT, le Directeur général du BIT a présenté au Conseil d'administration, en novembre 1955, un projet de budget concernant les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution au titre du Programme élargi pour 1956. Le Conseil d'administration a approuvé ce budget, autorisant ainsi le Directeur général à faire les engagements de dépenses nécessaires.

### 4) Portée de l'examen par l'organe délibérant et efficacité des mesures de contrôle

80. Comme on l'a indiqué plus haut, l'organe délibérant examine les prévisions concernant les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution imputables sur le Compte spécial, mais il ne considère pas simultanément les crédits analogues qu'il faut prévoir au budget ordinaire pour les projets du Programme élargi (services administratifs et de secrétariat). S'il le faisait, on pourrait non seulement se faire une idée précise du total des dépenses d'administration et de secrétariat, mais aussi déterminer dans quelle mesure les prévisions supplémentaires se justifient. Sans doute est-il vrai que, si le budget "administration et services d'exécution" était présenté au printemps en même temps que le budget ordinaire, il serait nécessairement établi, dans l'état actuel des choses, en fonction des prévisions touchant les ressources du Programme élargi au cours de l'exercice suivant. Cette méthode serait néanmoins avantageuse, pour les deux raisons ci-après: premièrement, l'ampleur du programme ne varie probablement pas d'une année à l'autre au point que l'on ait à modifier sensiblement les prévisions initiales concernant les dépenses d'administration et le coût des services d'exécution; deuxièmement, le Conseil d'administration pourrait, en tout cas, revenir sur la question en no-

vembre et décembre si l'ampleur du programme ne correspondait pas aux prévisions. Cette méthode serait identique à celle qui régit l'adoption du budget additionnel.

81. Il ressort des éléments d'appréciation soumis au

Comité consultatif que les mesures prises par le BIT pour contrôler la gestion des fonds du Programme élargi correspondant aux dépenses d'administration et au coût des services d'exécution sont efficaces et contribuent à la bonne marche du programme.

## OBSERVATIONS GENERALES

82. Comme on l'a signalé au paragraphe 7, les observations figurant dans le présent rapport résultent d'échanges de vues que le Comité a eus au siège du BIT. Le Comité les présente donc sans avoir pu examiner de près les opérations à l'échelon local.

83. Au cours de son enquête au siège du BIT, le Comité consultatif, conformément à son mandat, s'est aussi entretenu avec le Directeur général de plusieurs autres questions qui, sans être directement liées au Programme élargi, présentent une importance considérable pour la coordination entre l'ONU et le BIT sur le plan administratif et budgétaire. Il s'agit principalement des méthodes et pratiques administratives et financières du BIT, de la portée de la coordination

avec l'ONU sur le plan administratif (notamment avec l'Office européen pour ce qui est des conférences et réunions, et de l'utilisation des moyens et services communs) et de diverses questions considérées à la suite d'un examen préliminaire, à titre non officiel, des prévisions budgétaires du BIT pour l'exercice 1957.

84. Le Comité consultatif se propose, pendant l'automne de 1956, de présenter ses observations sur toutes ces questions dans le rapport dont il saisira, comme tous les ans, l'Assemblée générale au sujet de la coordination, sur le plan administratif et budgétaire, de l'action de l'ONU et de celle des institutions spécialisées.



ANNEXE B

Répartition, par division, des postes permanents du Bureau international du Travail

Budget ordinaire et Programme élargi d'assistance technique

<u>Divisions ou postes</u>	<u>Nombre de postes</u>			<u>Divisions ou postes</u>	<u>Nombre de postes</u>		
	<u>Budget ordinaire</u>	<u>Budget du Programme élargi d'assistance technique</u>	<u>Total</u>		<u>Budget ordinaire</u>	<u>Budget du Programme élargi d'assistance technique</u>	<u>Total</u>
Directeur général	1	-	1	Report	549	39	588
Directeur général adjoint	1	-	1				
Sous-Directeurs généraux	6	-	6				
Trésorier et Contrôleur des finances	1	-	1	Division de la main-d'œuvre	35	11	46
Directeurs	23	-	23	Services de la coopération et de l'artisanat	7	3	10
Division juridique	7	-	7	Division des conditions de travail	14	-	14
Division des organisations internationales	7	-	7	Division du droit du travail et des relations de travail	17	-	17
Bureau de liaison (New-York)	14	-	14	Division des commissions d'industries	27	-	27
Division des relations officielles	27	-	27	Division du travail des femmes et des jeunes travailleurs	8	-	8
Service des relations avec les employeurs	4	-	4	Division des territoires non métropolitains	7	-	7
Service des relations avec les travailleurs	6	-	6	Division maritime	5	-	5
Division de l'application des décisions de la Conférence	13	-	13	Division de l'agriculture	8	-	8
Division de l'information publique	14	-	14	Division de la sécurité sociale	17	1	18
Division des services extérieurs	11	-	11	Division de la sécurité et de l'hygiène du travail	17	-	17
Division administrative	204	9	213	Division des recherches et des rapports spéciaux	10	-	10
Office du personnel	15	10	25	Division de l'assistance technique	11	9	20
Bureau du budget et des finances	26	18	44	Centres d'action	27	11	38
Division d'édition et de traduction	106	1	107	Bureau de correspondance (Bonn)	-	1	1
Bibliothèque	24	-	24	Programme relatif aux populations aborigènes des Andes	-	1	1
Division économique	15	1	16				
Division statistique	24	-	24				
A reporter	549	39	588		759	76	835

