



ASSEMBLEE GENERALE

Neuvième session

A/2661

25 juin 1954

FRANÇAIS

ORIGINAL: ANGLAIS

PROGRAMME ELARGI D'ASSISTANCE TECHNIQUE EN VUE DU DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE DES PAYS SOUS-DEVELOPPESPremier rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à
l'Assemblée générale (neuvième session)

1. Le 23 octobre 1953, l'Assemblée générale a adopté, sur rapport de la Deuxième Commission¹, la résolution 722 (VIII) qui contient le passage suivant :

"L'Assemblée générale,

.....

"5. Invite le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à examiner aussitôt que possible les méthodes administratives du Bureau de l'Assistance technique et celles des organisations participantes ainsi que les dépenses d'administration dans la mesure où celles-ci sont imputées sur le Compte spécial²."

2. Le Comité consultatif avait précédemment signalé³, en août 1952, puis en juin 1953, que l'Assemblée générale voudrait peut-être envisager de faire contrôler par un organe compétent certaines dépenses communes relatives à l'administration du Programme élargi. Le Comité avait fait observer notamment que les frais afférents au secrétariat du BAT et aux bureaux des représentants résidents n'étaient soumis à l'examen d'aucun organisme ayant compétence pour en approuver le budget⁴.

3. Cet examen a été fait à la demande de l'Assemblée générale et conformément au mandat fixé par

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Huitième session, Annexes*, Point 27 de l'ordre du jour, document A/2519.

² Les abréviations suivantes sont utilisées au long du présent rapport :

CAC: Comité administratif de coordination

BAT: Bureau de l'assistance technique

CAT: Comité de l'assistance technique du Conseil économique et social

AAT: Administration de l'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies

³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Septième session, Supplément N° 7*, document A/2157, paragraphe 132; *ibid.* Huitième session, document A/2403, paragraphe 112.

⁴ Il n'est peut-être pas sans intérêt, lorsqu'on cherche à déterminer l'origine de la résolution de l'Assemblée générale, de rappeler qu'au moment où il a rendu compte au Conseil économique et social, en juillet 1953, le CAT a exprimé l'opinion que l'Assemblée générale jugerait peut-être utile de demander au Comité consultatif d'examiner les méthodes administratives du BAT et des organisations participantes ainsi que la part de leurs dépenses d'administration qui est financée par prélèvements sur le Compte spécial. Le CAT ajoutait que l'avis du Comité consultatif lui serait des plus utiles lorsqu'il examinerait les principes directeurs du Programme élargi (E/2497, paragraphe 48). Le Conseil a confirmé cette opinion dans son rapport à l'Assemblée générale (huitième session) (A/2430, paragraphe 585). Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément N° 3*.

elle. Néanmoins, comme le Conseil économique et social et le CAT sont eux aussi étroitement associés à cette demande, le Comité consultatif estime qu'il convient de tenir compte, pour interpréter le mandat qui lui a été donné, des débats que le Conseil et son organe subsidiaire ont consacrés à la question aussi bien que des délibérations de la Deuxième Commission⁵, en tant qu'auteur du texte de résolution définitif adopté par l'Assemblée générale.

I. — EXAMEN DES METHODES ADMINISTRATIVES ET DES
DÉPENSES D'ADMINISTRATION

4. Les observations formulées dans la présente partie du rapport concernent uniquement les méthodes administratives et les dépenses d'administration du Programme élargi. Pour établir les conclusions qu'il soumet, le Comité consultatif a pu tenir compte du témoignage du directeur général ou d'autres représentants de chacune des organisations participantes, à l'exception de l'Union internationale des télécommunications et de l'Organisation météorologique mondiale; en outre, le Comité a constamment tenu compte des avis que le Président-Directeur du BAT et ses collaborateurs ont exposés par écrit ou oralement.

5. Le Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies est financé au moyen de contributions bénévolement offertes par les gouvernements des Etats membres d'une ou plusieurs des huit organisations participantes. Ces sommes sont versées à un Compte spécial institué par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, sur lequel sont opérés, conformément à la procédure autorisée chaque année par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale, des prélèvements annuels dont le montant est attribué aux organisations qui fournissent une assistance technique.

6. On trouvera ci-après deux tableaux: le premier met en regard, d'une part, les dépenses d'administration et les dépenses indirectes d'exécution, et d'autre part, le coût total des activités de chacune des organisations participantes au titre du Programme élargi; le second met en regard les budgets ordinaires des institutions spécialisées participant au programme et les montants supplémentaires, prélevés sur les crédits du Programme élargi, qui ont été ajoutés au budget de ces organisations.

⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Deuxième Commission*, 255ème et 256ème séances.

TABLEAU I

<i>Organisations et exercices</i>	<i>Dépenses d'admini- stration centrale et frais indirects d'exécution</i>	<i>Dépenses directes d'exécution des projets</i>	<i>Total des sommes inscrites au budget pour le Pro- gramme élargi</i>	<i>Pourcentage des dé- penses d'administra- tion et des dé- penses d'exécu- tion indirectes par rapport aux dépenses totales</i>
	<i>Dollars</i>	<i>Dollars</i>	<i>Dollars</i>	<i>Pourcentages</i>
AAT				
1954	713.300	3.945.600	4.658.900 ^a	15,3
1953	(1.064.700)	(4.214.900)	(5.279.600)	(20,2)
OIT				
1954	340.000	1.935.200	2.275.200	14,9
1953	(321.800)	(1.942.000)	(2.263.800)	(14,2)
FAO				
1954	1.055.000	4.633.500	5.688.500	18,5
1953	(1.166.300)	(4.880.400)	(6.046.700)	(19,3)
UNESCO				
1954	384.500	2.320.000	2.704.500	14,2
1953	(423.900)	(2.303.200)	(2.727.100)	(15,5)
OACI				
1954	109.000	756.000	865.000	12,6
1953	(112.700)	(902.200)	(1.014.900)	(11,1)
OMS				
1954	712.400	3.993.200	4.705.600 ^b	15,1
1953	(603.400)	(3.575.400)	(4.178.800)	(14,4)
Totaux pour les orga- nisations partici- pantes				
1954	3.314.200	17.583.500	20.897.700	15,86
1953	(3.692.800)	(17.818.100)	(21.510.900)	(17,17)
Secrétariat central du BAT				
1954	416.700	—	—	—
1953	(486.600)	—	—	—
Bureaux régionaux du BAT				
1954	865.300	—	—	—
1953	(812.900)	—	—	—
Totaux pour le Secrétariat du BAT et Bureaux auxi- liaires				
1954	1.282.000	—	22.179.700	5,78
1953	(1.299.500)	—	(22.810.400)	(5,70)
Total général (Pro- gramme élargi seulement)				
1954	4.596.200	17.583.500	22.179.700	20,72
1953	(4.992.300)	(17.818.100)	(22.810.400)	(21,89)

^a Y compris la part des dépenses concernant l'OMM et l'UIT.

^b Y compris une somme de 333,234 dollars afférente aux frais du personnel employé dans les bureaux régionaux et affecté à deux ou plusieurs projets. Vu l'impossibilité de déterminer à quel projet précis se rapportent ces dépenses de personnel, le BAT a accepté que ces dépenses soient imputées directement sur les frais d'exécution; mais de l'avis du Comité, il s'agit nettement de dépenses d'administration.

TABLEAU II

<i>Organisations et exercices</i>	<i>Budget ordinaire</i> <i>Dollars</i>	<i>Sommes inscrites au budget et affectées au Pro- gramme élargi</i>	<i>Pourcentage du budget du Programme élargi par rapport au budget ordinaire</i>
		<i>Dollars</i>	<i>Pourcentages</i>
OIT			
1954	6.643.887	2.275.200	34,2
1953	(6.530.585)	(2.263.800)	(34,7)
FAO			
1954	6.040.000	5.688.500	94,2
1953	(5.250.000)	(6.046.700)	(115,2)
UNESCO			
1954	8.834.662 ^a	2.704.500	30,6
1953	(8.242.302)	(2.727.100)	(33,1)
OACI			
1954	3.200.000	865.000	27,0
1953	(3.259.384)	(1.014.900)	(31,1)
OMS			
1954	8.497.700	4.705.600	55,1
1953	(8.485.095)	(4.178.800)	(49,2)

^a Non compris une réserve non distribuée de 870.453 dollars.

7. Les montants portés sous la rubrique "dépenses d'administration centrale et dépenses indirectes d'exécution" ne représentent pas la totalité des dépenses engagées pour l'administration du Programme élargi. D'après les principes directeurs donnés par le Conseil, les organisations participantes doivent "assurer au maximum l'utilisation des possibilités existantes" et les services réguliers de ces organisations fournissent effectivement une contribution appréciable à l'exécution du Programme. En outre, les gouvernements requérants prennent normalement à leur charge une part importante des dépenses afférentes à l'assistance technique qui leur est fournie.

8. Néanmoins, même sans tenir compte de ces contributions supplémentaires — dont il est difficile dans la plupart des cas de calculer le montant — le niveau des dépenses d'administration paraît exagérément élevé. En conséquence, le Comité consultatif a examiné la manière dont le Programme est organisé ainsi que les diverses méthodes employées, afin de déterminer si elles contribuent à accroître le volume des frais généraux. Il n'est pas nécessaire de souligner combien il importe de maintenir les dépenses d'administration du Programme élargi à un chiffre minimum. Ces dépenses sont en général couvertes au moyen de crédits prélevés sur les contributions des Etats Membres et toute dépense inutilement engagée pour l'administration réduit nécessairement d'autant les sommes disponibles pour l'exécution des projets eux-mêmes.

9. L'appareil administratif actuellement chargé de la mise en œuvre du Programme élargi se compose des principaux éléments suivants:

I. *A l'échelon central du BAT* (Total: 40 postes — 15 administrateurs ou directeurs, 25 agents des services généraux)

a) Le Président-Directeur, assisté de 12 collaborateurs immédiats (4 administrateurs ou directeurs et 8 agents des services généraux). Ce service assume la direction générale du Secrétariat du BAT, s'acquitte des fonctions dévolues au Secrétaire du Bureau, as-

sure la liaison avec les organisations participant au Programme et avec les délégations, aide le Président-Directeur à réaliser la coordination générale du Programme. Les frais afférents au personnel de ce service sont de l'ordre de 75.360 dollars (net).

b) Le Secrétariat du Bureau de l'assistance technique qui comprend 28 postes (11 administrateurs ou directeurs et 17 fonctionnaires des services généraux), est chargé de l'organisation matérielle et assure les services administratifs généraux, administre les bureaux régionaux du BAT et donne en outre des conseils au Président-Directeur sur la mise au point et l'application de la politique du BAT en matière d'administration et de finance, sur l'organisation et l'élaboration des programmes d'assistance technique au Siège et à l'échelon régional, sur la gestion financière du programme, notamment le recouvrement et l'utilisation des contributions des Etats Membres. Les frais afférents au personnel de ce service sont de l'ordre de 152.715 dollars (net).

II. *A l'échelon des organisations participantes* (Total: 484 postes — 182 administrateurs ou directeurs, 302 agents des services généraux)

c) Les divers services chargés de l'assistance technique, au sein des secrétariats des organisations participantes, ont les fonctions suivantes:

i) Aider, dans le domaine de leur compétence, les gouvernements à rédiger leurs demandes d'assistance technique;

ii) Recruter et désigner les experts qui partiront en mission, leur fournir les conseils techniques et l'aide administrative dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions et revoir les rapports provisoires et définitifs qui seront présentés aux gouvernements;

iii) Assurer la gestion technique et administrative du Programme, dans le domaine de leur compétence.

L'effectif du personnel employé par les organisations participantes et rémunéré sur les fonds du Programme élargi se décompose comme suit:

Organisations	Administrateurs	Agents des services généraux	Totaux	Frais afférents au personnel	Frais accessoires	Totaux
				Dollars	Dollars	Dollars
AAT	58 ^a	77	135	652.400	60.900	713.300
OIT	22	34	56	262.250	77.750	340.000
FAO	59	131	190	836.200	218.800	1.055.500
UNESCO	21	37	58	311.100	73.400	384.500
OACI	5	11	16	80.700	28.300	109.000
OMS	39	95	134	515.667	196.794	712.461

^a Non compris les 15 postes imputés au personnel temporaire, les 8 postes imputés directement à l'exécution des projets et 19 postes divers.

d) Les bureaux régionaux et, le cas échéant, les bureaux de zone des organisations participantes. Ces bureaux jouent un rôle important dans l'administration quotidienne du Programme de la région; ils fournissent également des informations techniques aux experts et contrôlent leur activité pendant la mission. Ces bureaux sont chargés en outre des négociations avec les gouvernements bénéficiaires à qui ils donnent des conseils pour la préparation des projets.

III. A l'échelon local

e) Bureaux régionaux du BAT (y compris les représentants résidents). Le représentant résident (ou l'agent de liaison) a pour fonction essentielle d'aider les gouvernements et les organisations participantes à formuler et à mettre en œuvre des programmes nationaux intégrés. Le cas échéant, le représentant résident peut avoir des fonctions de coordination avec les représentants locaux d'autres programmes d'assistance bilatéraux et multilatéraux. Les bureaux régionaux apportent aussi aux experts toute l'aide administrative dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mission. L'effectif total du personnel, y compris les représentants résidents (21), employé dans les bureaux régionaux, s'établit à 141 (51 administrateurs ou directeurs de catégorie supérieure et 90 agents des services généraux); les dépenses se montent à 641.700 dollars.

f) Les chefs de mission (ou les chefs d'équipe) désignés par les organisations participantes, avec leurs collaborateurs immédiats. Les chefs de mission sont chargés de coordonner les activités des experts, de mener les négociations avec les gouvernements pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets et de veiller à ce que les experts reçoivent l'aide administrative dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions.

g) Le personnel et les autres services administratifs fournis en contrepartie par les gouvernements bénéficiaires. Ces différents services doivent assurer la coordination et la liaison des activités entreprises dans le cadre du Programme élargi avec les plans nationaux de développement économique et avec les autres programmes bilatéraux et multilatéraux d'assistance qui peuvent être mis en œuvre dans le pays. Aux termes de la résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social, les gouvernements bénéficiaires doivent "assumer une part importante des frais d'assistance technique...", en prenant au moins à leur charge la partie de ces dépenses qui peut être réglée dans leur propre monnaie." Les gouvernements sont tenus, en général, de fournir les locaux, avec le mobilier, d'assurer les services de communication, de procurer les fournitures de bureau, d'assurer le transport des experts pour leurs déplacements dans le pays, de fournir le personnel de secrétariat et le personnel de bureau dont les experts

ont besoin pour s'acquitter de leur mission et de nommer auprès des experts des aides-techniciens en vue de leur formation en cours d'emploi. Il est difficile d'évaluer en espèces l'équivalent de ces différents services fournis par les gouvernements bénéficiaires.

10. En résumé, non compris le personnel mentionné sous g ci-dessus, 665 personnes au total sont affectées exclusivement aux activités du Programme élargi; les frais directement imputés sur les fonds du Programme élargi se montent à 4.596.671 dollars. Il faut en outre ajouter l'aide apportée au Programme élargi, à la fois dans leur domaine propre et dans celui de l'assistance technique par les services des organisations participantes chargés du programme ordinaire. Cet appareil permet d'assurer les services administratifs et techniques nécessaires à 1974 expert et à 1762 titulaires de bourses de perfectionnement.⁶

11. Le processus complexe de l'élaboration d'un programme national complet peut être considéré, dans ses grandes lignes, à différents stades:

a) A l'échelon national: les différents experts travaillent avec les techniciens intéressés des services gouvernementaux chargés d'élaborer les divers projets. En règle générale, chacun des experts à ce stade, bénéficie de avis des services techniques (ou bureaux régionaux) de chacune des organisations participantes;

b) L'organe de coordination créé par la plupart des gouvernements bénéficiaires examine ensuite les divers projets pour les fondre en un programme unique s'harmonisant parfaitement 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;

c) Le programme, une fois arrêté, est soumis aux organisations participantes et au Secrétariat du BAT. Les organisations participantes examinent les parties du programme qui relèvent de leur compétence, pour les vérifier du point de vue technique et s'assurer qu'elles s'harmonisent avec les activités que l'organisation a entreprises dans l'ensemble de la région. Les organisations participantes inscrivent ces activités dans le budget ordinaire qu'elles présentent à leur organe directeur. Le secrétariat du BAT étudie l'ensemble du Programme du point de vue des fonds disponibles et de la répartition géographique;

d) Le Président-Directeur soumet le programme au BAT, pour approbation officielle, en présentant ses recommandations.

12. Le Comité consultatif note que cet appareil complexe chargé de la mise en œuvre du Programme

⁶ Chiffres approuvés pour le programme de 1954.

est conçu de façon à assurer la direction et le contrôle des travaux, mais surtout de façon à obtenir l'adhésion et la coopération des organisations participantes. Pour savoir si ces dispositions sont efficaces, le Comité a demandé au Président-Directeur et aux représentants des organisations participantes d'exposer leurs vues sur les points précis suivants :

a) Comment la coordination est-elle assurée à chacun des trois échelons, à savoir : à l'échelon local, à l'échelon des organisations participantes, et à l'échelon central du BAT?

b) Dans quelle mesure les activités entreprises dans le cadre du Programme élargi forment-elles un tout intégré avec les activités des organisations participantes au titre du programme ordinaire?

La coordination et l'intégration ne sont évidemment pas les seuls facteurs possibles d'économie et d'efficacité et dans la deuxième partie du présent rapport le Comité consultatif mentionne un certain nombre d'autres solutions qui sont liées à des problèmes de structure.

Représentants résidents

13. Les représentants résidents contribuent pour une large part à assurer la coordination à l'échelon local et national. Si normalement ces représentants sont nommés par le Président-Directeur du BAT uniquement sur la demande des gouvernements bénéficiaires et après consultation avec les organisations participantes, c'est un fait qu'il s'en trouve à l'heure actuelle dans la plupart des pays dont le programme présente une certaine importance. Leurs attributions sont essentiellement les suivantes : ils aident les gouvernements et les organisations participantes à élaborer et à exécuter les programmes nationaux ; ils coordonnent et facilitent les travaux des experts en mission en leur fournissant l'aide et les services administratifs nécessaires ; ils assurent la liaison avec les services gouvernementaux et les institutions chargées de l'exécution du programme ; ils coordonnent les activités entreprises au titre du Programme élargi d'assistance technique avec celles qui rentrent dans le cadre des programmes nationaux, bilatéraux ou multilatéraux. Depuis que la mise au point des programmes se fait davantage à l'échelon national, le rôle des représentants résidents a considérablement gagné en importance, car ces programmes sont maintenant entièrement élaborés sur place compte dûment tenu des besoins immédiats du pays et en accord avec les experts des institutions intéressées et ils sont coordonnés avec les autres projets mis en œuvre dans le pays.

14. Selon les documents présentés au Comité consultatif, les organisations participantes utilisent les services des représentants résidents à des degrés très variables. A une seule exception près, ces organisations sont d'avis que, comme les représentants résidents n'ont en général de compétence particulière dans aucune des branches hautement spécialisées du Programme élargi, ils ne peuvent guère que fournir une aide administrative aux experts en mission et assurer, à l'échelon ministériel, la liaison avec les gouvernements bénéficiaires ; bien que leurs attributions se soient élargies depuis que la mise au point des programmes se fait davantage à l'échelon national, leur rôle à cet égard ne peut être que d'importance limitée ; ils peuvent contribuer à l'élaboration d'un programme national d'ensemble dans le cadre de la politique du BAT et des

crédits fixés par lui, mais les projets particuliers doivent toujours être élaborés par les experts eux-mêmes travaillant en collaboration avec les fonctionnaires compétents du gouvernement et les fonctionnaires chargés de la région au siège des organisations participantes. Plusieurs organisations utilisent leurs bureaux régionaux ou leurs bureaux "de zone" pour aider les gouvernements à établir leurs demandes d'assistance et pour veiller à la bonne marche des travaux effectués sur place ; d'autres, au contraire confient ces mêmes fonctions aux chefs de mission ou d'équipe. Lorsqu'il n'y a pas de représentant résident, on est obligé de s'en remettre au chef de mission, au bureau régional, ou en dernier ressort, à un système de contrôle fonctionnant au siège de l'organisation et basé sur les rapports périodiques des experts concernant l'avancement des travaux.

15. Le Comité estime que la dualité du système qui consiste à faire appel à des représentants résidents en même temps qu'à des représentants régionaux d'institutions spécialisées crée de nombreux cas de double emploi et tend à augmenter l'effectif du personnel. En général, les négociations avec les gouvernements sont de caractère administratif et devraient facilement rentrer dans les attributions d'un représentant résident, tandis que les représentants d'institutions spécialisées devraient se borner à fournir des conseils d'ordre purement technique.

16. Le Comité consultatif est convaincu qu'étant donné surtout l'importance nouvelle accordée à l'établissement des programmes à l'échelon national, les représentants résidents sont en mesure de faire œuvre utile, mais il estime que les organisations participantes n'utilisent pas suffisamment les services que ces représentants peuvent rendre. Le Comité est d'avis que, sans nuire à l'efficacité des travaux, on pourrait réaliser des économies appréciables :

a) Si les organisations participantes utilisaient au maximum les services du représentant résident dans toutes leurs négociations avec les gouvernements bénéficiaires, ainsi que pour la coordination des travaux des experts en mission ;

b) Si les organisations participantes supprimaient les postes de chefs de mission ou d'équipe partout où ces fonctionnaires exercent surtout des fonctions d'administration ou de coordination ;

c) Si tous les services d'administration et d'aide nécessaires aux missions (y compris le paiement des indemnités de subsistance aux experts) étaient centralisés au bureau du représentant résident et placés sous sa direction.

17. Le Comité note que les dispositions relatives à la coordination à l'échelon des organisations participantes — c'est-à-dire au second des trois niveaux mentionnés plus haut — prévoient un système comportant des fonctionnaires chargés de la région ou de la liaison au siège de l'organisation. Ces fonctionnaires sont des experts entièrement qualifiés et ils sont chargés de suivre au jour le jour les opérations à l'échelon local ainsi que de conseiller et diriger les experts dans leurs travaux. L'examen de la section du budget des organisations participantes consacrée au Programme élargi est assuré par les organes directeurs de chacune de ces organisations de la même façon que l'examen des budgets relatifs aux programmes ordinaires.

18. Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement au niveau du BAT, le Bureau examine le programme

dans son ensemble afin d'assurer une répartition géographique équitable de l'assistance technique; il donne officiellement son approbation au programme. Il approuve les demandes déposées par les organisations participantes pour solliciter l'octroi de subventions prélevées sur les fonds qui ne sont pas automatiquement répartis en application des pourcentages globaux adoptés par le CAT et le Conseil économique et social. Le Bureau est également chargé de guider les organisations participantes en se basant sur les directives publiées par le CAT et le Conseil.

Intégration des activités du Programme élargi à celles du programme ordinaire

19. En ce qui concerne l'intégration des activités du Programme élargi à celles du programme ordinaire, les données présentées au Comité consultatif révèlent que le degré de cette intégration varie d'une organisation participante à une autre. Ces différences seraient dues à l'importance relative variable des travaux d'exécution dans l'ensemble des activités normales de ces diverses organisations. Le Comité regrette toutefois de noter que les organisations participantes, à peu d'exceptions près, tendent à estimer que les activités rentrant dans le cadre du Programme élargi devraient "couvrir leurs frais". C'est ainsi que le plus grand nombre de ces organisations semblent avoir créé des services distincts d'assistance technique pour se charger des activités rentrant dans le cadre du Programme élargi. Bien qu'il soit nécessaire d'augmenter, dans une certaine mesure, l'effectif pour faire face à l'accroissement de travail qui résulte de ces activités, accepter la théorie que les activités rentrant dans le cadre du Programme élargi devraient "couvrir leurs frais" serait, de l'avis du Comité, saper les bases mêmes du Programme, qui prévoit que les fonds disponibles devront être affectés, dans toute la mesure du possible, aux dépenses d'exécution et non pas aux dépenses d'administration. C'est pour atteindre ce but que le Conseil, dans sa résolution 222 A (IX), a posé en principe 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", que "dans le vaste cadre des activités envisagées, les organisations participantes devront s'attacher . . . à concentrer leurs efforts et à ménager leurs ressources" et qu'elles . . . "devront également assurer au maximum l'utilisation des possibilités existantes".

Dépenses d'administration et dépenses d'exécution indirectes

20. Le Comité a examiné à cet égard:

a) La division actuelle des dépenses afférentes au Programme élargi, classées en trois catégories: i) dépenses d'administration centrale; ii) dépenses d'exécution indirectes; iii) dépenses directement imputables à l'exécution des projets;

b) La possibilité de limiter les dépenses d'administration à une proportion déterminée du coût total du Programme.

21. En ce qui concerne le point a), le Comité estime que la distinction actuelle entre dépenses d'administration centrale et dépenses d'exécution indirectes est en grande partie artificielle et qu'elle encourage la tendance à classer comme dépense d'exécution indirectes toute dépense qui n'est pas uniquement d'ordre administratif

ou qu'on ne peut imputer à un projet. Par exemple, les dépenses relatives à la mise au courant des experts sont actuellement classées comme dépenses d'exécution indirectes, sous prétexte qu'on ne peut les considérer comme dépenses d'administration proprement dites, ni les imputer à un projet déterminé. Or, le Comité estime que, dans la mesure où la mise au courant d'un expert est destinée à augmenter l'efficacité de son travail en mission, ce service est de même nature que celui qui consiste à fournir à un expert en mission des moyens de transport ou des services de secrétariat, ce qui n'ayant rien de technique est considéré comme dépense d'administration. Parmi les dépenses classées comme dépenses d'exécution indirectes, on constatera le grand nombre de postes existant au siège des organisations participantes dont les titulaires sont chargés de travaux accessoires pour les experts en mission ou pour les gouvernements bénéficiaires. Il s'agit, par exemple, de postes d'éditeurs de documents et de procès-verbaux, de personnel de bibliothèque et de traducteurs qui, semble-t-il, entrent dans la catégorie des postes administratifs et devraient être classés comme tels. Le Comité note également que, dans certains cas, des dépenses afférentes à un personnel fournissant des services purement administratifs, tels que chauffeurs, secrétaires, interprètes, sont classées comme dépenses relatives à l'exécution d'un projet, ce qui fausse le rapport entre les dépenses d'administration et les dépenses d'exécution. A moins que ces services ne soient absolument essentiels à la réussite d'un projet et puissent, de ce fait, entrer dans la catégorie des dépenses d'exécution proprement dites, il semble qu'ils devraient figurer au budget comme dépenses d'administration.

22. En ce qui concerne le point b), le Comité se rend parfaitement compte qu'imposer un plafond aux dépenses d'administration, c'est méconnaître le fait que les projets exigent suivant le cas une aide administrative plus ou moins importante. Il est certain qu'un projet visant à créer une installation de laminage pour l'acier n'exige pas une organisation administrative complexe, mais qu'il en sera autrement pour un projet visant à la création et au fonctionnement d'un centre d'administration publique. Le Comité estime néanmoins que, pour un programme de l'ampleur de celui qui est actuellement examiné, une proportion de dépenses d'administration inférieure à 12% pourrait être considérée comme raisonnable, comparée à la proportion de 20,72 pour 100 qui apparaît dans le budget de 1954. Comme l'indique le premier des tableaux figurant après le paragraphe 6, ce pourcentage se décompose en deux éléments: a) dépenses du BAT (secrétariat central et bureaux régionaux) — 1.282.000 dollars, soit 5,78 pour 100 du coût total du Programme élargi (22.179.700 dollars); b) dépenses d'administration des huit organisations participantes — 3.314.200 dollars, soit 15,86 pour 100 des dépenses globales du programme de ces organisations (20.897.700 dollars). Toutefois, étant donné qu'une réduction imposée à l'ensemble du programme (y compris le BAT) au cours d'une période de 12 mois serait peut-être une mesure trop brutale et compromettrait l'exécution de ce programme, le Comité recommande de procéder par étapes et de s'efforcer, pour commencer, de ramener d'ici à la fin de 1955 le niveau des dépenses d'administration à une proportion de 12 à 14 pour 100, dans le cas des organisations participantes, et à 5 pour 100 dans le cas du BAT. En faisant cette recommandation, le Comité a en vue: a) l'aide importante, à la fois technique et adminis-

trative, que les services réguliers des organisations participantes fournissent sans grever le budget du Programme élargi; b) les nombreux services auxiliaires fournis par les gouvernements bénéficiaires d'une assistance au titre du Programme⁷. En ce qui concerne le BAT, le Comité pense que la réorganisation du Secrétariat de l'ONU permettra probablement aux services techniques de fournir une aide plus importante; à son avis, il est possible également de réduire le nombre des postes et de ramener à une classe inférieure certains postes du BAT, au Siège, de ramener à une classe inférieure certains postes de représentants résidents et de réduire les frais de voyage du personnel en mission.

Direction centrale du Programme élargi

23. Le Comité consultatif a également examiné la question de la centralisation des services administratifs, se demandant si une centralisation plus poussée de l'administration du Programme élargi ne serait pas plus efficace et plus économique que l'organisation actuelle. Il est certain que, théoriquement, une administration fortement centralisée du Programme dans son ensemble serait efficace sur le plan de l'exécution, mais cela postule l'intégration des organisations existantes ou la création d'une nouvelle institution internationale dotée du personnel administratif et technique nécessaire pour exercer une direction centrale vigoureuse. Outre les considérations d'ordre statutaire, le Comité estime qu'à l'heure actuelle le coût supplémentaire d'une mesure de cet ordre et le fait qu'elle tendrait à superposer des services à ceux dont disposent déjà les organisations participantes, militent contre son adoption. Il semble bien que le Conseil ait tenu compte précisément de ces facteurs lorsqu'il a établi le Programme en tant que programme des Nations Unies auquel participent les institutions spécialisées et lorsqu'il a demandé: a) que l'intégration aux activités normales des organisations participantes soit assurée dans toute mesure du possible; b) que les moyens existants soient utilisés au maximum. Aussi, le Comité consultatif suggère-t-il plus loin au paragraphe 54, une amélioration de la procédure dans le cadre actuel.

Administration centrale des dépenses locales

24. En étudiant le problème de la centralisation des services administratifs, le Comité consultatif a également examiné le plan proposé pour l'administration centrale des "dépenses locales". Les "dépenses locales" dont il est question dans ce plan représentent des paiements effectués par les gouvernements bénéficiaires pour contribuer aux frais de subsistance des experts. Avant le 1er janvier 1954, les gouvernements bénéficiaires, aux termes des accords concernant la fourniture d'assistance technique, se chargeaient de fournir aux experts soit un logement soit une indemnité de logement tandis que les organisations participantes payaient la différence entre le montant global des frais de subsistance auxquels les experts avaient droit et les "frais de logement" que les gouvernements prenaient à leur compte. Mais ce double système de paiement présentait des inconvénients; on lui en a donc substitué un autre depuis le 1er janvier 1954, d'après lequel les organisations participantes se chargent à elles seules

⁷ L'AAT par exemple estime qu'au regard de ses dépenses au titre des différents projets, qui se sont élevées au total à 1.036.600 dollars, la valeur des services auxiliaires fournis par les gouvernements bénéficiaires a été, en 1953, de 1.700.000 dollars.

d'assurer le paiement de tous les frais de subsistance auquel les experts ont droit, tandis que les gouvernements bénéficiaires versent d'avance au BAT une somme globale qui représente leur participation à ces frais.

25. Le Comité est d'avis qu'il y a avantage à centraliser la perception des sommes versées par les gouvernements au titre des dépenses locales, mais il fait quelques réserves sur un système qui limiterait la centralisation au paiement des indemnités de subsistance tandis que les organisations participantes continueraient à appliquer la procédure actuelle pour le paiement du traitement des experts. Le Comité croit savoir que, lors de sa session de mai 1954, le BAT a examiné soigneusement les avantages administratifs à attendre d'une telle centralisation et s'est prononcé en faveur de ce système. Le Comité s'abstiendra donc de faire dès maintenant des recommandations spéciales sur ce point, se réservant d'examiner de nouveau la situation lorsque l'on aura vu le système à l'œuvre et que l'on pourra évaluer les économies de gestion qu'il aura permises.

Divergences administratives entre le Programme élargi et les programmes ordinaires

26. Au sujet des règlements administratifs et financiers établis pour les activités relevant du Programme élargi, le Comité consultatif estime que les différences qui existent entre le règlement du BAT, d'une part, et les règlements adoptés par les organisations participantes pour leurs activités normales, d'autre part, ont abouti à des dépenses qu'on aurait pu éviter et ont créé une certaine confusion en matière d'administration.

27. On peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu, du moins dans les premières années du Programme, suivre les règles établies par l'Organisation des Nations Unies pour ses activités normales et attendre les résultats de l'expérience pour rédiger les règlements particuliers qu'exige l'exécution du Programme élargi.

28. Le Comité pense en outre que, dans la mesure où les différences d'ordre réglementaire qui se manifestent entre les programmes ordinaires et le Programme élargi sont imputables à des dispositions figurant dans des résolutions de base, il incombe au Président-Directeur du BAT d'appeler l'attention du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale sur ces dispositions.

Problèmes monétaires

29. Le Président-Directeur du BAT et les représentants des organisations participantes, lorsqu'ils ont été entendus par le Comité, ont attribué certaines de leurs difficultés ainsi que l'augmentation des dépenses d'administration a) à la multiplicité des monnaies dans lesquelles les Gouvernements versent leurs contributions; b) au fait que la plupart de ces monnaies ne sont pas convertibles ou n'ont qu'une convertibilité limitée, ou encore au fait que, dans certains cas, des conditions restrictives sont imposées à l'emploi de ces contributions. Ils ont également fait valoir que les incertitudes touchant le financement du Programme élargi et la difficulté de procéder immédiatement aux ajustements des effectifs selon les fonds dont on dispose contribuent à compliquer la situation.

30. En ce qui concerne les points a) et b), le Comité reconnaît que, outre les frais supplémentaires

qu'imposent la gestion de fonds en devises différentes et les arrangements de clearing, le facteur convertibilité peut contribuer à majorer le coût des différents projets, ne serait-ce qu'à cause des frais plus élevés qu'entraînent les voyages des experts et du coût plus élevé des frêts et de l'équipement. Le Comité note toutefois que, lors de sa dix-septième session, le Conseil économique et social a adopté, le 5 avril 1954, la résolution 521 A (XVII), dans laquelle il recommande à l'Assemblée générale d'augmenter le Fonds spécial de réserve et de le reconstituer sous la forme d'un fonds de roulement et de réserve qui servira entre autres choses à améliorer et à faciliter la gestion des avoirs en devises. Si l'Assemblée générale approuve cette recommandation, les difficultés en question se trouveront réduites et pourront finalement disparaître.

31. En ce qui concerne les autres facteurs mentionnés au paragraphe 29, le Comité se rend compte qu'il n'est pas toujours possible aux organisations participantes d'augmenter ou de réduire leur personnel dans la proportion exacte dans laquelle augmentent ou diminuent les fonds destinés aux activités du Programme élargi; il reconnaît aussi qu'en voulant suivre strictement les fluctuations des crédits, on aboutira simplement au gaspillage administratif, et il sait que, quelle que soit l'importance du Programme, il faut maintenir un minimum de personnel administratif. Toutefois, ces difficultés se rencontrent dans l'administration de tout programme, quel qu'il soit, et le Comité consultatif ne croit pas qu'elles apportent une justification suffisante aux chiffres élevés qu'atteignent actuellement les dépenses d'administration.

Sessions du BAT

32. Il convient également d'attirer l'attention sur la fréquence des sessions du BAT et de ses différents groupes de travail. Par exemple, le Comité consultatif n'est pas convaincu que la tenue de cinq sessions en 1953 ait été vraiment justifiée. Le nombre des sessions qui ont eu lieu en 1952 et 1953 et durant les premiers mois de 1954, est indiqué dans le tableau ci-après:

SESSIONS DU BUREAU DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE				
	New York	Genève	Paris	Totaux
1952	3	2	1	6
1953	2	2	1	5
1954 (jusqu'au 15 juin).....	1	1		2

Outre qu'il est nécessaire de verser des indemnités de subsistance et d'acquitter des frais de voyage en ce qui concerne les représentants des organisations participantes, la tenue de ces sessions oblige de hauts fonctionnaires à des absences fréquentes ou prolongées, ce qui tend à augmenter indûment les dépenses d'administration et, comme l'indiquent les prévisions budgétaires du BAT pour 1954, exige un accroissement du secrétariat de cet organe. Sur la base des renseignements qui lui ont été présentés, le Comité estime qu'aussi longtemps que subsistera l'organisation actuelle, il devrait suffire normalement que le BAT et ses groupes de travail tiennent deux sessions par an.

Organes de liaison inter-organisations qui s'occupent du Programme élargi

33. Le Comité note, d'autre part, que trois organes comprenant des représentants des Nations Unies et des institutions spécialisées s'occupent actuellement des différents aspects du Programme élargi, à savoir le CAC, le Comité consultatif pour les questions adminis-

tratives et le BAT. Le Comité consultatif, organe subsidiaire du CAC, est présidé par le Directeur du Service financier ou le Directeur du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Le CAC a pour Président le Secrétaire général des Nations Unies, tandis que le BAT est présidé par son Président-Directeur et compte parmi ses membres le Secrétaire général des Nations Unies ou son représentant.

34. Dans les premiers temps de la mise en œuvre du Programme élargi, il était peut-être avantageux qu'un organe de liaison inter-organisations, comme le BAT s'occupât exclusivement des questions d'assistance technique, mais aujourd'hui le maintien de trois organismes supérieurs s'occupant chacun d'assistance technique ne se justifie plus guère.

Evaluation des programmes

35. Le Comité consultatif s'est également occupé des méthodes que l'on emploie pour évaluer l'efficacité de l'œuvre d'assistance technique. Le CAT a pour mission "de procéder pour le Conseil à l'examen critique des activités entreprises et des résultats obtenus dans le cadre du programme élargi d'assistance technique" tandis que le Président-Directeur du BAT doit "évaluer l'efficacité des travaux des organisations participantes financés par le Compte spécial et examiner les résultats obtenus."

36. En 1953, le CAT a demandé au BAT de suggestions touchant la meilleure façon de procéder à cette évaluation (E/2497, paragraphe 33). Le rapport (E/TAC/41) soumis à la dix-huitième session du Conseil (juin-juillet 1954) expose les différentes étapes de cette évaluation. Elles se présentent comme suit:

a) Evaluation des projets particuliers en vue: i) d'améliorer les projets existants; ii) de donner des directives permettant de modifier les objectifs des projets existants ou de choisir des projets nouveaux; iii) de mesurer les résultats obtenus dans l'exécution des projets;

b) Evaluation des programmes nationaux, en vue d'apprécier l'effet d'un programme donné sur l'ensemble du développement économique et social du pays bénéficiaire et, accessoirement, de s'assurer que les programmes nationaux prévoient l'exécution de projets de première priorité et ne sont pas en conflit avec des plans plus vastes de développement économique nationaux ou internationaux;

c) Evaluation générale du Programme élargi, en vue: i) de déterminer dans quelle mesure ses objectifs sont progressivement atteints; ii) de donner aux gouvernements qui fournissent des contributions l'assurance que leurs fonds sont bien employés; iii) de donner des directives générales au BAT et aux organisations participantes.

37. Dans son rapport, le BAT reconnaît l'importance de la procédure de révision des programmes instituée par les gouvernements bénéficiaires. Cette procédure constitue le pendant nécessaire de la procédure d'évaluation par les organisations participantes ou le BAT. De l'avis du Comité consultatif, il ne s'agit pas seulement de l'intérêt des gouvernements bénéficiaires de déterminer eux-mêmes l'efficacité des programmes d'assistance technique, mais c'est encore leur devoir essentiel; ils sont le mieux placés pour juger du succès de tel ou tel programme dans le cadre de leur économie nationale et apprécier la valeur de

activités entreprises en vertu du Programme élargi en les comparant à des activités parallèles entreprises dans le cadre d'autres programmes, nationaux ou internationaux. Le Comité souscrit également à l'opinion du BAT selon laquelle "les résultats ne justifieraient pas la mise en place d'un système compliqué et coûteux d'examen critique des projets (E/TAC/41, par 8). Il estime que le Président-Directeur du BAT devrait se contenter d'étudier dans quelle mesure le BAT s'est acquitté des différents engagements qu'il a pris en vertu des accords passés avec les gouvernements bénéficiaires.

38. A cet égard, il est prévu dans le projet de réorganisation du Secrétariat des Nations Unies que le Département des questions économiques et des questions sociales apporteront une aide accrue au BAT. Le Comité consultatif estime qu'une fois fondus, ces Départements devraient être en mesure de procéder à ces évaluations (sous réserve des limites indiquées ci-dessus) dans le cadre de leur activité régulière. Etant donné la difficulté reconnue de procéder à une évaluation scientifique des programmes — car seuls certains programmes se prêtent à une mesure exacte, chiffrée par des résultats concrets — la somme de travail consacrée à ces évaluations devrait être strictement limitée.

Coordination administrative avec d'autres programmes

39. Enfin, le Comité consultatif a également étudié la question de la coordination administrative entre, d'une part, le Programme élargi d'assistance technique et, d'autre part, les programmes ordinaires ou extra-budgétaires. Bien qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine, il ne semble pas que la question demande à être traitée en détail dans le présent rapport. Cette coordination est implicite dans les principes directeurs que le Conseil économique et social a fixés en matière de coordination des efforts et elle a d'ailleurs, de façon plus générale, fait l'objet de discussions nombreuses et approfondies à l'Assemblée générale des Nations Unies. De plus, c'est dans les bureaux des représentants résidents, au sujet desquels le Comité a fait des observations plus haut, que les possibilités de coordination administrative sont les plus importantes.

40. En ce qui concerne les autres programmes extra-budgétaires, il est possible de procéder à la suppression de bien des activités administratives qui se chevauchent. Le Comité note avec intérêt que des progrès ont déjà été faits dans ce domaine au cours de négociations entreprises par le BAT et le Fond des Nations Unies pour l'enfance. Il croit savoir en particulier que le FISE accepterait en principe que, dans les régions où se trouvent un représentant résident de l'assistance technique et un représentant du FISE, les deux postes soient fondus, et que le FISE consentirait à envisager d'amalgamer tout poste du FISE avec un poste d'assistance technique. Le Comité insiste pour que des négociations analogues soient entreprises avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, ainsi qu'avec d'autres organes.

II. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

41. Dans la première partie du présent rapport, le Comité consultatif a examiné en détail les dispositions administratives existantes. Dans cette deuxième partie, il aborde certains problèmes de structure qui ont fait

l'objet d'une décision de la part d'organes politiques souverains. Il tient par suite à préciser que les développements qui vont suivre s'inspirent uniquement du souci de l'efficacité administrative. Rigoureusement parlant, les principes directeurs du Programme élargi et le fond même des projets et programmes financés par le Compte spécial débordent le cadre de la présente enquête. Le Comité consultatif estime, néanmoins, que l'enquête dont il a été chargé n'atteindrait pas ses objectifs s'il s'abstenait de mettre en lumière celles des décisions de principe de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social qui sont à la source de certaines difficultés administratives et ont contribué à alourdir, sans nécessité, les dépenses d'administration du Programme élargi. De même, le Comité ne s'acquitterait pas pleinement de ses obligations s'il s'abstenait d'indiquer les remèdes qui peuvent être apportés à cet état de choses.

42. Les difficultés foncières de caractère administratif sur lesquelles le Comité s'est penché rentrent dans deux catégories principales dont la première comprend les difficultés nées de la décision prise à l'origine par les auteurs de la Charte des Nations Unies. Le fait est trop connu pour qu'il soit besoin de s'y étendre. La Commission II de la Conférence de San Francisco pour l'organisation internationale indiquait expressément dans son rapport que les accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ne devaient pas enlever à ces dernières leurs responsabilités dans leur propre domaine, telles qu'elles étaient définies par le statut fondamental de ces institutions. Toutefois, la Commission II recommandait également, de façon tout aussi explicite, que ces accords fussent suffisamment souples pour permettre d'aboutir à des arrangements satisfaisants s'inspirant de la nécessité et de l'expérience. En outre, c'est la Commission II qui a pris l'initiative déterminante, pour faire du Conseil économique et social l'un des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies qui, sans disposer du droit de modifier directement les programmes et les budgets des institutions, devait exercer des pouvoirs de coordination étendus. C'est pourquoi, dans la mesure où il existe une procédure pour corriger les faiblesses de structure, les imperfections administratives qui en découlent peuvent également être rectifiées. Dans ses résolutions 50 (I), 124 (II) et 309 (IV), l'Assemblée générale a montré sa préoccupation de voir les dispositions des accords conclus entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et les institutions spécialisées, d'autre part, correspondre aux nécessités pratiques; en d'autres termes, elle tenait à ce que, conformément au Chapitre IX de la Charte, ces accords confèrent à l'Organisation des Nations Unies le rôle de direction pour la coordination des activités dans les domaines économique et social.

43. Dans la deuxième catégorie de difficultés rentrent celles qui sont attribuables à des décisions qui, si elles sont conditionnées dans certains cas par les dispositions structurales de la Charte, relèvent expressément du Programme élargi. Ces difficultés ont été mises en lumière dans un rapport du CAC (E/2161) publié en décembre 1951, où, après avoir souligné que le Conseil économique et social a) n'avait pas institué une organisation internationale nouvelle pour administrer le Programme élargi et b) qu'au lieu d'en confier l'entière responsabilité à l'un des organes internationaux existants, il avait divisé celle-ci entre six institutions spécialisées dont chacune est chargée de

s'acquitter d'une partie de la tâche, le CAC ajoutait :

"Pendant sa courte existence, le BAT s'est trouvé aux prises avec une tâche extrêmement complexe et difficile. Il a fallu en quelque sorte lancer un important programme nouveau à partir de six chantiers différents, dont chacun avait ses traditions, ses techniques, ses chefs de travaux et ses organes directeurs."

Bien entendu, le Comité consultatif reconnaît que la situation n'est plus aujourd'hui identique à celle qui existait à la fin de 1951, alors que le Programme élargi n'en était qu'à sa période d'organisation. Une sensible amélioration s'est produite au cours des exercices financiers 1952 et 1953, peut être due, en partie, à l'expérience acquise et en partie aux amendements apportés à la résolution de base adoptée par le Conseil en 1949, amendements qui prévoient, entre autres, que le BAT prend ses décisions non plus à l'unanimité comme ce fut le cas au cours des deux premières années, mais à la majorité. Il n'en demeure pas moins, c'est là le fait essentiel, que le Programme reste démembré entre plusieurs organisations internationales et que des dispositions administratives et des méthodes d'administration sont encore soumises à des règles qui, semble-t-il, ont leur fondement moins dans les exigences du Programme lui-même que dans les relations statutaires de ces organisations. Etant donné cet état de choses, le pouvoir de coordination du Conseil ne peut être pleinement exercé de la façon qui avait été envisagée dans l'énoncé des principes généraux qui doivent régir le Programme élargi.

44. Le Programme élargi a été institué par la résolution 180 (VIII) du 4 mars 1949, par laquelle le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général des Nations Unies "de concert avec les directeurs généraux des institutions spécialisées intéressées, par l'entremise du Comité administratif de coordination . . . de préparer un rapport . . . (pour) la neuvième session du Conseil . . . où seront exposés :

"1. Un projet complet pour l'élargissement du Programme coopératif visant à assurer par l'entremise de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées l'assistance technique en vue du développement économique, en faisant la part due aux questions d'ordre social qui conditionnent directement le développement économique;

"2. Les méthodes de financement de ce Programme et notamment la création de budgets spéciaux;

"3. Les moyens d'assurer la coordination pour ce qui est de l'élaboration du Programme."

45. Il semble résulter implicitement de l'esprit et de la lettre de cette demande que le Conseil entendait que le Programme d'assistance technique, tout en s'appuyant fortement sur la coopération des institutions spécialisées intéressées, fût au premier chef une activité de l'Organisation des Nations Unies. En effet, le rapport devait être soumis au Conseil par le Secrétaire général de l'ONU; les consultations de celui-ci avec les directeurs généraux des institutions devaient s'effectuer par l'entremise du Comité administratif de coordination où, selon la décision par laquelle il a institué ce comité [résolution 13 (III)], le Conseil a expressément reconnu les pouvoirs de "direction du Secrétaire général".

46. Le rapport présenté au Conseil économique et social (E/1327/Add.1) était en réalité qualifié, dans

l'introduction, de "fruit de la collaboration des secrétariats des différentes organisations des Nations Unies". Il se composait de deux parties: la première, dont le texte avait été approuvé par le secrétariat de toutes les organisations intéressées, était consacrée aux buts et à la nature du Programme, aux travaux et aux arrangements financiers proposés. La seconde était subdivisée en chapitres ou étaient formulées, non pas sous la responsabilité du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies mais, de façon autonome et indépendante, sous celle du directeur général de chacune des organisations intéressées, des propositions de travaux à entreprendre dans le domaine de l'assistance technique par l'Organisation des Nations Unies et par cinq institutions spécialisées.

47. Le rapport s'écartait donc nettement de l'idée de la résolution 180 (VIII), qu'il devait s'agir d'une activité de l'Organisation des Nations Unies. De même, les propositions concernant les méthodes de financement du Programme, si, dans la forme, elles étaient effectivement présentées par le Secrétaire général, étaient non pas le reflet de son opinion mûrement réfléchie mais la solution de compromis que les directeurs généraux des organisations intéressées avaient retenue parce qu'elle se rapprochait le plus possible de ce que chacun jugeait acceptable.

48. L'assistance technique, en tant que telle, ne tire pas son origine du Programme élargi de 1949. Presque toutes les institutions spécialisées avaient entrepris une action d'assistance antérieurement. C'est ainsi que, même avant la Deuxième guerre mondiale, le Bureau international du Travail avait, dans de nombreux cas, fourni une assistance technique à des gouvernements et que, parallèlement, la Société des Nations avait poursuivi une action analogue par l'intermédiaire du Conseil d'hygiène, du Comité économique, du Comité financier, de la Commission de coopération intellectuelle et d'autres organismes. On peut encore trouver un exemple ultérieur d'actions du même ordre dans l'œuvre de l'UNRRA. Dans la période d'après-guerre, l'intérêt porté au développement des activités d'assistance technique a été l'une des principales raisons de la création de certaines des institutions spécialisées. En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, le Conseil économique et social avait mis sur pied une série de programmes d'assistance technique que l'Assemblée générale a approuvés dans ses résolutions 52 (I), 58 (I) et 200 (III).

49. Néanmoins, il convient également, semble-t-il, de ne pas perdre de vue un point important: le Programme élargi ne devait pas simplement, dans la pensée de ses auteurs, grouper diverses activités fragmentaires précédemment entreprises, mais plutôt constituer une nouvelle manière de concevoir l'assistance technique, fondée sur les principes de la Charte des Nations Unies. Le Programme a été établi par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil, en tant que programme de l'Organisation des Nations Unies: c'est à celle-ci qu'incombe la garde des sommes versées au Compte spécial; de plus, si le BAT est, au niveau des secrétariats, l'organisme de liaison qui assure aux organisations participantes la possibilité d'être représentées, il n'en doit pas moins agir conformément aux principes que l'Organisation des Nations Unies a fixés par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Certes, cette hiérarchie très nette s'est trouvée quelque peu estompée par suite des modifications apportées à la structure du BAT en 1952,

orsque, de l'avis du Comité consultatif, on n'a pas accordé une attention suffisante au lien qui existe entre le Secrétaire général des Nations Unies et le Président-Directeur du BAT; mais le principe fondamental en garde pas moins toute sa valeur.

50. Le Comité est en outre d'avis que si, en raison de la situation statutaire actuelle, les efforts tendant à réaliser une économie importante sur le plan administratif doivent nécessairement être orientés à ce stade vers l'intégration maximum du programme dans les activités normales et l'utilisation maximum des facilités existantes, il ne faut pas négliger la possibilité de se référer aux dispositions du Chapitre IX de la Charte pour souligner l'importance primordiale que, dans le domaine économique et social, les gouvernements des États Membres attachent aux problèmes du développement économique en général et au Programme élargi en particulier. Quant au problème des rapports entre le BAT et les organisations participantes, il est subordonné à ces questions, mais n'en présente pas moins une importance considérable et doit être examiné à la lumière de la modification de structure du Bureau, qui a été approuvée en 1952, et compte tenu des considérations qui précèdent.

51. Le Comité consultatif est arrivé à la conclusion suivante: tel qu'il est constitué à l'heure actuelle, le BAT n'est en mesure ni d'assurer ce genre de direction, ni, par voie de conséquence, d'atteindre l'objectif primitivement visé, à savoir un programme d'assistance technique équilibré, intégré et souple. S'il est exact que la révision de 1952 a permis de faire disparaître quelques-uns des obstacles qui entravaient auparavant l'action du BAT (et au nombre de ces obstacles, il faut citer en premier lieu la règle de l'unanimité), il semble qu'elle ait également eu pour effet d'en susciter d'autres. Tout d'abord, l'administration du Programme élargi par un bureau composé de représentants laisse à désirer du point de vue structural et, comme il n'est pas souhaitable, pour des raisons d'ordre administratif et financier, que le BAT siège de façon continue, c'est là, dans la pratique, une source de grandes difficultés. En second lieu, le Comité estime que le lien officiel entre le Président-Directeur et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est à la fois ambigu et équivoque. Nommé, conformément à la procédure révisée de 1952, par le Secrétaire général qui exerce lui-même des fonctions importantes au titre du programme d'assistance technique (par exemple, en tant que dépositaire des sommes versées au Compte spécial), le Président-Directeur du BAT, qu'il agisse en son nom propre ou au nom du BAT, se trouve, du fait de sa nomination, avoir le pas sur le Secrétaire général. En effet, ce dernier, en qualité de directeur général d'une organisation participante (AAT), est soumis à l'autorité du BAT et de son Président-Directeur pour un certain nombre de questions importantes. En troisième lieu, les pouvoirs du Président-Directeur par rapport aux organisations participantes, tels qu'il les exerce dans la pratique, ne sont pas clairement définis. Les alinéas, *a*, *b*, et *c* de son mandat, énoncés dans la résolution 222 (IX) du Conseil économique et social, modifiée par la résolution 433 A (XIV), stipulent notamment ce qui suit:

"[Le Président-Directeur] examinera les propositions que les organisations participantes présenteront au sujet des programmes;

"Il présentera au BAT les recommandations qu'il

jugera utiles en ce qui concerne toutes les propositions de programmes et tous les projets;

"Lorsque le BAT aura approuvé les propositions de programmes ou les projets, il affectera les fonds nécessaires et, lorsque les plans seront définitivement établis, il allouera les fonds sans en référer de nouveau au BAT."

Malgré ces pouvoirs, le contrôle budgétaire que le BAT exerce sur le Programme élargi est plus apparent que réel. Même lorsque des prévisions détaillées concernant le programme de l'année suivante en matière d'attribution de crédits⁸ sont fournies aux services compétents d'une organisation participante, ces évaluations ont un caractère tout à fait provisoire, étant donné la date à laquelle elles sont présentées et, pour les examiner, on ne peut se fonder que sur un chiffre théorique qui pourra être révisé par la suite. Ce n'est que vers la fin de l'exercice financier qu'il est possible de procéder à un examen minutieux, en fonction du chiffre réel des contributions prévues. Toutefois, le Comité consultatif ne pense pas que le BAT soit à même de faire cet examen, qui porte sur huit organisations participantes, autrement que de façon superficielle. Il ne faut voir dans cette conclusion aucune critique à l'adresse du Cabinet du Président-Directeur; le Comité a conscience, au contraire, des efforts entrepris avec succès par le BAT, sur l'initiative du Président-Directeur, en vue de réduire de façon sensible en 1954 par rapport à 1953 le volume des dépenses d'administration et des frais d'exécution indirects.

52. Comme nous l'avons déjà indiqué, au moment où le présent rapport est rédigé, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale sont appelés à prendre un certain nombre de décisions ayant directement trait au Programme élargi. Le Secrétaire général présentera, sous peu, au sujet de l'organisation du Secrétariat des Nations Unies, certaines propositions étroitement liées à ces décisions et dont il a donné un aperçu dans sa déclaration du 30 mars 1954 devant le Conseil économique et social (E/2598, annexe), où il faisait allusion à une coordination plus étroite entre l'action d'un Département unique des affaires économiques et des affaires sociales et celle de l'Administration de l'assistance technique. En outre, dans une note au Conseil (E/2598), le Secrétaire général annonçait son intention de faire de l'objectif du Programme élargi, qui doit être le couronnement du programme d'ensemble économique et social de l'Organisation, "le principe directeur du Secrétariat dans l'élaboration des programmes et des projets qui sont directement en rapport avec cet objectif ou qui sont nécessaires si on veut l'atteindre".

53. Après avoir examiné tous les facteurs pertinents, le Comité se voit obligé de constater que, si le niveau actuel des dépenses d'administration du Programme élargi est exagérément élevé, avec tous les doubles emplois qu'il entraîne et les autres points faibles sur lesquels on a attiré l'attention, la raison doit en être attribuée avant tout aux inconsistencies relevées plus haut dans la direction du Programme.

⁸ En ce qui concerne l'AAT, l'Assemblée générale se borne à examiner les dépenses d'administration proposées pour le programme de l'AAT et la partie du programme d'exécution financée à l'aide d'une subvention directe prélevée sur le budget de l'Organisation des Nations Unies. Le document où est exposé le budget ordinaire ne contient pour ainsi dire aucun renseignement sur l'exécution du Programme élargi par l'AAT.

54. Le Comité consultatif estime qu'une coordination efficace du Programme ne pourra être obtenue que si le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est clairement et directement investi de l'autorité qui lui permettra de recourir à tel service du Secrétariat dont il aura besoin pour exécuter les instructions données par lui, conformément aux directives du Conseil économique et social, sous réserve de l'autorité suprême de l'Assemblée générale. Etant donné que l'action qu'il devra exercer aura la plupart du temps le caractère d'une action de coordination et d'administration, il convient, semble-t-il, que le Secrétaire général agisse à cet effet en qualité de Président du CAC et exerce les pouvoirs de direction que le Conseil économique et social lui a attribués dans sa résolution 13 (III)⁹. Dans ce cas, le CAC, sous la direction du Secrétaire général, aurait la responsabilité directe de la conduite du Programme élargi (la procédure de vote actuelle du BAT étant maintenue); il pourrait peut-être être assisté d'un organe consultatif subsidiaire, le service compétent du Secrétariat relevant directement du Secrétaire général.

III. — RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

55. La première partie du présent rapport traite des dépenses d'administration et des méthodes administratives du Programme élargi; dans la deuxième partie, le Comité consultatif s'est attaché à analyser les faiblesses administratives du Programme qui, selon lui, paraissent imputables à des facteurs de caractère statutaire. Dans les paragraphes qui suivent, il présente un résumé de ses conclusions et de ses recommandations touchant les principales questions examinées au cours de son enquête.

Questions traitées dans la première partie

a) La dualité du système qui consiste à faire appel à des représentants résidents en même temps qu'à des représentants régionaux d'institutions spécialisées crée un chevauchement de fonctions. On pourrait, sans que l'efficacité y perde rien, réaliser des économies appréciables si les organisations participantes utilisaient au maximum les services des représentants résidents et si l'on supprimait les postes des chefs de mission qui exercent surtout des fonctions d'administration (paragraphes 13 à 16).

b) Etant donné le pourcentage des fonds du Programme élargi par rapport au budget ordinaire, il conviendrait, pour atteindre les objectifs du Programme, d'utiliser au maximum les possibilités administratives existantes. Au lieu de s'en tenir à la théorie que les activités rentrant dans le cadre du Programme élargi doivent "couvrir leurs frais", il faudrait plutôt déterminer l'accroissement minimum des services

existants que nécessite l'exécution du Programme (paragraphe 19).

c) On ne doit plus, comme on le fait actuellement, établir une distinction entre les dépenses d'administration et les dépenses d'exécution indirecte et l'on doit considérer comme des dépenses d'administration toutes celles qui n'ont pas directement trait à l'exécution (paragraphe 21).

d) Etant donné les contributions substantielles que les gouvernements bénéficiaires fournissent sous la forme d'une aide administrative, on devrait s'efforcer de ramener, d'ici la fin de 1955, le niveau des dépenses d'administration (y compris celles qui sont actuellement classées dans la catégorie des dépenses d'exécution indirectes): i) dans le cas des organisations participantes à une proportion de 12 à 14 pour 100 des dépenses globales du Programme élargi; ii) dans le cas du BAT à une proportion de 5 pour 100 (par. 22).

e) En raison de la situation de fait qui existe sur le plan statutaire, on ne peut recommander actuellement de modifier radicalement la structure du Programme. Il conviendrait donc de réaliser des économies en prenant des mesures qui permettraient d'exploiter au maximum les possibilités qu'offre la structure présente. Ces mesures comporteraient notamment l'intégration maximum aux activités ordinaires des organisations participantes et la plus grande utilisation possible des moyens existants (par. 23 et 50).

f) Le Comité ne croit pas que la centralisation envisagée des paiements des dépenses locales soit une mesure sage. Il conviendra d'examiner à nouveau la situation un peu plus tard, en fonction de l'expérience acquise (par. 24 et 25).

g) Les différences qui existent entre le règlement du BAT, d'une part, et les règlements adoptés par les organisations participantes pour leurs activités normales, d'autre part, ont créé une certaine confusion en matière d'administration et ont abouti à des dépenses qu'on aurait pu éviter (par. 26 à 28).

h) La recommandation visant à augmenter le Fonds spécial de réserve et à le reconstituer sous la forme d'un Fonds de roulement et de réserve contribuera si elle est approuvée par l'Assemblée générale, à surmonter les difficultés en matière de devises (par. 29 et 30).

i) Aussi longtemps que subsistera l'organisation actuelle, il devrait suffire normalement que le BAT tienne deux sessions par an (par. 32).

j) L'existence de trois organes supérieurs interorganisations, s'occupant chacun des questions d'assistance technique, ne semble plus se justifier (par. 33 et 34).

k) En ce qui concerne l'évaluation des programmes le Comité consultatif estime: i) que l'on devrait limiter strictement le temps consacré à cette tâche par le secrétariat du BAT ou les départements organiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et éviter de recourir à des méthodes d'évaluation onéreuses; ii) que c'est aux gouvernements bénéficiaires qu'incombe essentiellement la tâche d'apprécier l'efficacité des programmes (par. 35 à 38).

l) Quant à la coordination administrative avec d'autres programmes, c'est un domaine où il reste beaucoup à faire pour supprimer les chevauchements à l'échelon administratif. Il serait peut-être utile d'en-

⁹ La résolution 13 (III) du Conseil en date du 21 septembre 1946, portant création du CAC, contient le passage suivant:

"Le Conseil économique et social,

"2. Invite le Secrétaire général des Nations Unies à créer un comité permanent de fonctionnaires supérieurs comprenant le Secrétaire général lui-même, agissant comme Président, et les fonctionnaires de rang correspondant des institutions spécialisées rattachées aux Nations Unies, en vue de prendre, sous la direction du Secrétaire général, les mesures propres à assurer l'application la plus complète et la plus efficace des accords conclus entre les Nations Unies et les institutions spécialisées."

prendre avec d'autres organisations exécutant des programmes extra-budgétaires des négociations analogues à celles qui ont commencé entre le BAT et le ISE, afin d'aboutir à des amalgames de fonctions de postes; ces négociations devraient également porter sur tous les aspects de la concentration des ressources (par. 39 et 40).

Questions traitées dans la deuxième partie

56. a) En 1949, le Conseil économique et social attendait que le Programme d'assistance technique, tout en s'appuyant fortement sur la coopération des institutions spécialisées, fût au premier chef une activité de l'Organisation des Nations Unies. Dans la pensée de ses auteurs, le Programme élargi ne devait pas simplement amalgamer diverses activités fragmentaires, mais plutôt constituer une nouvelle manière de concevoir l'assistance technique, fondée sur les principes de la Charte des Nations Unies (par. 45 à 49).

b) Le Comité consultatif constate l'absence d'un contrôle budgétaire rigoureux et insiste énergiquement pour que ce contrôle soit maintenant organisé (par. 51).

c) Pour parvenir à une coordination efficace du Programme, il est indispensable que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies soit clairement et directement investi de l'autorité qui lui permettra de recourir à tel service du Secrétariat dont il jugera avoir besoin. Il convient que le Secrétaire général agisse à cet effet en qualité de Président du CAC et exerce les pouvoirs de direction que le Conseil économique et social a attribués au titulaire de cette charge. Sous la direction du Secrétaire général, le CAC aurait la responsabilité directe de la conduite du Programme élargi d'assistance technique; il pourrait peut-être être assisté d'un organe consultatif. Le service compétent du Secrétariat relèverait directement du Secrétaire général (par. 54).