

Communiqué au Conseil
et aux Membres de la Société.

A. 3. 1921.

Genève, mai 1921.

Société des Nations.

**ORGANISATION DU SECRÉTARIAT
ET DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL**

Rapport de la Commission d'Experts constituée en vertu de la
décision prise par l'Assemblée de la Société des Nations dans sa
séance du 17 décembre 1920.



League of Nations.

**ORGANISATION OF THE SECRETARIAT
AND OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE**

Report of the Commission of Experts appointed in accordance with
the Resolution adopted by the League of Nations at its Meeting
of December 17th, 1920.

GENÈVE, le 7 mai 1921.

MONSIEUR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL,

Au nom de la Commission d'enquête, constituée en vertu de la décision prise par l'Assemblée de la Société des Nations dans sa séance du 17 décembre 1920, nous avons l'honneur de vous adresser le Rapport dans lequel cette Commission a résumé les observations et les recommandations auxquelles lui ont paru devoir donner lieu ses investigations.

Il nous est extrêmement agréable de vous remercier de l'accueil que vous avez bien voulu réserver à la Commission et de l'extrême bonne grâce avec laquelle tous les services du Secrétariat et du Bureau international du Travail se sont mis à sa disposition pour lui faciliter sa tâche.

La Commission n'est pas moins heureuse de pouvoir vous répéter combien favorable a été son impression d'ensemble et de vous exprimer ses souhaits cordiaux et toute sa confiance dans l'accomplissement de la belle et difficile tâche que vos collaborateurs, les directeurs et collaborateurs du Bureau international du Travail, et vous-même, poursuivez avec tant de dévouement.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'assurance de nos sentiments de haute considération.

Pour la Commission :

<i>Le Président,</i>	<i>Le Rapporteur,</i>
G. NOBLEMAIRE.	ROBERT A. JOHNSON.

A l'Honorable Sir ERIC DRUMMOND,
Secrétaire Général de la Société des Nations,
Genève.

[*Translation.*]

GENEVA, May 7th, 1921.

SIR,

On behalf of the Commission of Enquiry, instituted by virtue of the decision taken by the Assembly of the League of Nations at its meeting on December 17th, 1920, we have the honour to submit to you the Report in which this Commission has thought fit to embody the observations and recommendations which represent the outcome of its enquiries.

It is a great pleasure to us to express our thanks to you for the reception which has been accorded to the Commission, and for the extremely courteous way in which all Sections of the Secretariat and of the International Labour Office assisted the Commission in the fulfilment of its duties.

The Commission is equally pleased to be able to repeat to you how favourable its general impression has been, and to express its most cordial good wishes and entire confidence in the ultimate accomplishment of the noble and difficult task which you and your colleagues, the directors and staff of the International Labour Office, are devotedly engaged in carrying out.

We have the honour to be, etc.,

For the Commission :

The Président, *The Rapporteur,*
G. NOBLEMAIRE. ROBERTA. JOHNSON.

The Hon. Sir ERIC DRUMMOND, K.C.M.G., C.B.,
Secretary-General of the League of Nations,
Geneva.

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
INTRODUCTION	1 et 2
PREMIÈRE PARTIE : SECRETARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	
I. <i>Observations générales</i>	3 à 5
II. <i>Siège de la Société</i>	6 et 7
III. <i>Répartition des contributions aux dépenses de la Société des Nations</i>	8
IV. <i>Lieux de réunion du Conseil, de l'Assemblée, des Commissions, des Conférences, et dépenses de ces réunions.</i>	9 à 11
V. <i>Bureaux nationaux de liaison</i>	12 et 13
VI. <i>Dépenses postales et télégraphiques</i>	14 à 16
VII. <i>Personnel</i>	17 à 55
A. <i>Traitements</i>	18 à 32
1. <i>Commission de fixation des traitements</i>	23 et 24
2. <i>Choix entre le franc suisse et le franc-or pour le paiement des traitements</i>	25 à 29
3. <i>Expatriation</i>	30
B. <i>Impôts personnels sur le revenu</i>	31
C. <i>Frais de voyage, indemnités de séjour, frais de représentation</i>	32 à 39
D. <i>Statut du personnel</i>	40 à 55
1. <i>Recrutement</i>	42
2. <i>Avancement</i>	43
3. <i>Engagement</i>	44 à 55
VIII. <i>Contrôle financier</i>	56 à 71
1. <i>Préparation du Budget et Commission de Contrôle</i>	57 à 60
2. <i>Vérification des comptes</i>	61 et 62
3. <i>Année financière</i>	63 à 65
4. <i>Présentation du Budget</i>	66 à 70
5. <i>Excédent budgétaire</i>	71
IX. <i>Organisation</i>	72 à 103
A. <i>Bibliothèque</i>	85 et 86
B. <i>Archives</i>	87
C. <i>Section du Directeur financier</i>	88 à 91
1. <i>Fonctionnaire chargé des conversions monétaires</i>	88
2. <i>Contrôleur</i>	89
3. <i>Répartition du travail</i>	90
4. <i>Clôture des comptes</i>	91
D. <i>Sections des publications et d'information</i>	92 et 93
E. <i>Section des traducteurs et interprètes et service de rédaction.</i>	94
F. <i>Services subalternes</i>	95
G. <i>Fournitures et mobilier</i>	96 et 97
H. <i>Emploi des femmes au Secrétariat</i>	98 et 99
I. <i>Service de restaurant</i>	100
J. <i>Heures de travail et congés</i>	101 à 103
DEUXIÈME PARTIE : BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL	
I. <i>Observations générales</i>	104 à 119
Programme de l'Organisation internationale du Travail	106 à 111
1. <i>Conférence générale du Travail</i>	106 et 107
2. <i>Conseil d'administration</i>	108 et 109
3. <i>Bureau international du Travail</i>	110 et 111

	Paragraphes
II. <i>Personnel</i>	120 à 125
A. Recrutement et statut	120 à 123
B. Traitements	124
C. Indemnités de séjour et frais de représentation	125
III. <i>Contrôle financier</i>	126 à 129
IV. <i>Organisation</i>	130 à 142
A. Cabinet	133
B. Répartition du travail entre trois divisions	134
C. Sections techniques	135 et 136
D. Division scientifique	137 à 139
E. Informations quotidiennes	140
F. Bibliothèque	141
G. Bureau de liaison avec l'Amérique latine	142

ANNEXES

I. <i>Coût de la vie à Genève en 1913, 1920 et 1921</i>	145
II. <i>Projet d'échelle de traitements</i>	146
III. <i>Variation des traitements selon le coût de la vie</i>	147 à 152
IV. <i>Projet de retenue sur les traitements</i>	153 et 154
V. <i>Indemnités de séjour.</i>	155
VI. <i>Liaison avec l'Amérique latine</i>	156

NOTE. — On s'est moins préoccupé dans la rédaction définitive des deux textes, anglais et français, du rapport d'établir entre eux une concordance littérale trop étroite, que de rendre la même pensée de la manière la plus propre à chaque langue.

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
INTRODUCTION	I et 2
PREMIÈRE PARTIE : SECRETARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	
I. <i>Observations générales</i>	3 à 5
II. <i>Siège de la Société</i>	6 et 7
III. <i>Répartition des contributions aux dépenses de la Société des Nations</i>	8
IV. <i>Lieux de réunion du Conseil, de l'Assemblée, des Commissions, des Conférences, et dépenses de ces réunions.</i>	9 à 11
V. <i>Bureaux nationaux de liaison</i>	12 et 13
VI. <i>Dépenses postales et télégraphiques</i>	14 à 16
VII. <i>Personnel</i>	17 à 55
A. <i>Traitements</i>	18 à 32
1. <i>Commission de fixation des traitements</i>	23 et 24
2. <i>Choix entre le franc suisse et le franc-or pour le paiement des traitements</i>	25 à 29
3. <i>Expatriation</i>	30
B. <i>Impôts personnels sur le revenu</i>	31
C. <i>Frais de voyage, indemnités de séjour, frais de représentation</i>	32 à 39
D. <i>Statut du personnel</i>	40 à 55
1. <i>Recrutement</i>	42
2. <i>Avancement</i>	43
3. <i>Engagement</i>	44 à 55
VIII. <i>Contrôle financier</i>	56 à 71
1. <i>Préparation du Budget et Commission de Contrôle</i>	57 à 60
2. <i>Vérification des comptes</i>	61 et 62
3. <i>Année financière</i>	63 à 65
4. <i>Présentation du Budget</i>	66 à 70
5. <i>Excédent budgétaire</i>	71
IX. <i>Organisation</i>	72 à 103
A. <i>Bibliothèque</i>	85 et 86
B. <i>Archives</i>	87
C. <i>Section du Directeur financier</i>	88 à 91
1. <i>Fonctionnaire chargé des conversions monétaires</i>	88
2. <i>Contrôleur</i>	89
3. <i>Répartition du travail</i>	90
4. <i>Clôture des comptes</i>	91
D. <i>Sections des publications et d'information</i>	92 et 93
E. <i>Section des traducteurs et interprètes et service de rédaction.</i>	94
F. <i>Services subalternes</i>	95
G. <i>Fournitures et mobilier</i>	96 et 97
H. <i>Emploi des femmes au Secrétariat</i>	98 et 99
I. <i>Service de restaurant</i>	100
J. <i>Heures de travail et congés</i>	101 à 103
DEUXIÈME PARTIE : BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL	
I. <i>Observations générales</i>	104 à 119
Programme de l'Organisation internationale du Travail	106 à 111
1. <i>Conférence générale du Travail</i>	106 et 107
2. <i>Conseil d'administration</i>	108 et 109
3. <i>Bureau international du Travail</i>	110 et 111

	Paragraphe
II. <i>Personnel</i>	120 à 125
A. Recrutement et statut	120 à 123
B. Traitements	124
C. Indemnités de séjour et frais de représentation	125
III. <i>Contrôle financier</i>	126 à 129
IV. <i>Organisation</i>	130 à 142
A. Cabinet	133
B. Répartition du travail entre trois divisions	134
C. Sections techniques	135 et 136
D. Division scientifique	137 à 139
E. Informations quotidiennes	140
F. Bibliothèque	141
G. Bureau de liaison avec l'Amérique latine	142

ANNEXES

I. <i>Coût de la vie à Genève en 1913, 1920 et 1921</i>	145
II. <i>Projet d'échelle de traitements</i>	146
III. <i>Variation des traitements selon le coût de la vie</i>	147 à 152
IV. <i>Projet de retenue sur les traitements</i>	153 et 154
V. <i>Indemnités de séjour.</i>	155
VI. <i>Liaison avec l'Amérique latine</i>	156

NOTE. — On s'est moins préoccupé dans la rédaction définitive des deux textes, anglais et français, du rapport d'établir entre eux une concordance littérale trop étroite, que de rendre la même pensée de la manière la plus propre à chaque langue.

RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXPERTS

constituée en vertu de la décision prise par l'Assemblée de la Société des Nations dans sa séance du 17 décembre 1920. (Enquête sur l'organisation, les méthodes de travail, l'efficacité, le nombre, les traitements, les indemnités du personnel, sur les dépenses générales de toute l'organisation, et sur tout autre élément pouvant permettre à l'Assemblée de juger en pleine connaissance de cause.)

1. Lors de la première session de l'Assemblée de la Société des Nations, tenue à Genève du 15 novembre au 18 décembre 1920, la quatrième Commission avait émis le vœu (recommandation III) que :

« L'Assemblée de la Société des Nations invitât le Conseil à faire des démarches nécessaires, afin qu'aussitôt que possible une Commission peu nombreuse d'experts puisse examiner, tant pour le Secrétariat général que pour le Bureau International du Travail, tout ce qui se rapporte à l'organisation et aux méthodes de travail, à l'efficacité, au nombre, aux traitements et aux indemnités du personnel et aux dépenses générales de toute l'organisation, ainsi qu'à tout autre élément pouvant permettre à l'Assemblée de juger en pleine connaissance de cause. Le rapport de cette Commission devrait être en possession des Membres de la Société des Nations le 1^{er} juin 1921 ».¹ L'Assemblée a pris ce vœu en considération, et, en conséquence, le Conseil a constitué une Commission de cinq membres, ayant la composition suivante :

MM. Belotti, de la Chambre italienne ;
Figueras, Président de la Banque de Bilbao ;
Johnson, de la Trésorerie britannique ;
Noblemaire, de la Chambre française ;
Villanueva, Ministre de Nicaragua à Paris.

M. Belotti, empêché de se rendre à l'invitation du Conseil, a été remplacé par le comte Avet, Conseiller d'État du royaume d'Italie.

Les travaux préparatoires de la Commission ont commencé le lundi 18 avril, et sa première réunion plénière a eu lieu le mardi 26 ; au cours de cette réunion, elle a élu pour Président M. Noblemaire et pour rapporteur M. Johnson.

Au cours de sa dernière réunion qui s'est tenue le 7 mai, la Commission a décidé de présenter le rapport que voici :

2. Ainsi qu'elle en a été chargée, la Commission a fait porter son enquête à la fois sur le Secrétariat général de la Société des Nations, et sur le Bureau international du Travail. Un très grand nombre de questions se présentent pour ces deux organismes sous un aspect identique ou du moins avec de très grandes similitudes. Les observations et recommandations générales, que la Commission croit devoir formuler ensuite de ses travaux, se référeront au Secrétariat général et feront l'objet de la première partie de ce rapport. Il sera indiqué, dans une seconde partie, les modifications ou les particularités spécialement relatives au Bureau international du Travail.

Quelques annexes ont été ajoutées pour renforcer certaines recommandations de la Commission ou développer certains points plus spécialement débattus, et illustrer par des exemples choisis certaines applications de détail.

¹ Par décision du Conseil, en date du 21 février 1921, cette date a été reportée au 1^{er} juillet 1921.

PREMIÈRE PARTIE

SECRETARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. C'est un devoir de justice et de vérité que de proclamer dès l'abord que l'impression d'ensemble est extrêmement favorable.

Le Secrétariat général qui aurait pu tomber dans le travers, facile et tentant, d'amplifier ses initiatives, et qui aurait ainsi couru le grave danger d'éveiller les susceptibilités nationales les plus légitimes, paraît avoir, au moins en général, compris son rôle et s'être renfermé dans les limites de ses attributions.

N'ayant pas, sauf en ce qui concerne la vie courante de ses divers rouages, de pouvoir propre de décision, et devant fonctionner uniquement comme organe de préparation, puis d'exécution, des directives annuelles de l'Assemblée, ainsi que des décisions périodiques du Conseil et des diverses organisations techniques,¹ il ne semble pas s'être écarté de la sage ligne de conduite qui lui avait été tracée.

A un autre point de vue, celui de l'organisation intérieure, la Commission a constaté que cette organisation a toujours eu pour point de départ des intentions de tout point rationnelles, qu'elle a déjà, le plus souvent, abouti à des réalisations sérieuses et fécondes, et qu'en général, étant donné son recrutement international, son personnel est rétribué suivant sa valeur et la tâche qui lui est confiée.

4. Ce qui a frappé le plus vivement la Commission, est la qualité individuelle et la haute culture, non seulement des dirigeants proprement dits, mais encore de la quasi totalité du personnel intellectuel d'exécution. Tous sont animés d'une foi profonde dans le haut idéal de la Société, d'une ardeur généreuse dans l'accomplissement de ses desseins, d'une absolue confiance en ses destinées. La qualité intellectuelle et morale du personnel est donc hors de pair. Quant au rendement même, si l'on se rend compte des difficultés inhérentes à une organisation, dont il faut nécessairement recruter le personnel de manière internationale, et si l'on n'oublie point qu'on a demandé à cette organisation de se mettre au travail et de produire sans tarder, on conviendra qu'il n'est guère facile de voir comment sa tâche aurait pu être mieux accomplie.

5. Le mandat de la Commission était dicté par les considérations et les préoccupations recueillies et formulées par la quatrième Commission, puis par l'Assemblée, écho des inquiétudes et des critiques soulevées dans l'opinion publique de divers pays par ce qu'on peut appeler le « prix de revient » de la Société. Il est incontestable que, à tort ou à raison, la Société des Nations a la réputation de coûter trop cher.

Les esprits sceptiques ou jaloux, faisant la balance entre le coût et le rendement, trouvent que l'actif est léger et le passif très lourd. Ils ne réfléchissent pas assez à ce qu'il y a de formidable dans la complication, la diversité et surtout la nouveauté de l'œuvre à accomplir, ni à l'impossibilité d'apporter au monde la solution immédiate ou rapide de problèmes dont quelques-uns le troublent depuis l'origine des civilisations. Ne peut-on répondre que dans le domaine de la bienfaisance et dans celui de la justice internationale, par exemple, le bilan qui a été présenté à la dernière Assemblée, et celui qui pourra être fourni à l'Assemblée prochaine, se solderont en bénéfice moral et matériel déjà très remarquable ?

Après ces considérations préliminaires, la Commission doit maintenant aborder la tâche pratique qui lui a été confiée. Elle va donc présenter toutes les observations

¹ La Section des Commissions administratives a une situation particulière ; l'administration des régions confiées à la Société des Nations par le Traité de Versailles n'en est pas moins en principe et en dernier ressort entre les mains du Conseil.

générales et les recommandations que lui ont suggéré son désir d'assurer le meilleur rendement possible, dans cet esprit de stricte économie, dont la situation financière actuelle du monde entier fait une impérieuse nécessité.

II. SIÈGE DE LA SOCIÉTÉ

6. Après être demeurée à Londres de juillet 1919 à septembre 1920, la Société des Nations a transféré son siège à Genève. Il va sans dire que la Commission n'a aucune appréciation à se permettre sur cette opération.

Mais, comme l'objet immédiat de ses préoccupations est de signaler toutes les économies possibles, elle ne peut pas ne pas constater qu'actuellement — et selon toutes prévisions raisonnables pour un long temps encore — Genève est une des villes d'Europe où la vie coûte comparativement le plus cher¹ et où, pour la très grande majorité des Etats Membres de la Société et à l'heure actuelle, le change est le plus onéreux.

La Commission enregistre donc, d'un point de vue purement objectif, ce premier fait que, si le siège de la Société était dans une ville moins coûteuse sous le double rapport du coût des marchandises nécessaires à la vie et du cours des changes (s'il était par exemple à Bruxelles, ou à Fontainebleau, ou à Turin, ou à Vienne, ou presque partout ailleurs), une économie immédiate en serait la conséquence, positive pour tous les Etats membres de la Société sans exception, extrêmement importante pour les pays à change défavorisé.

7. La seule objection sérieuse, du moins au point de vue strictement budgétaire, auquel la Commission a seulement le droit et la volonté de se placer, provient de l'achat (non entièrement payé d'ailleurs) de l'immeuble où siège le Secrétariat général.

Il apparaît que, si jamais le Conseil prenait en considération un transfert du siège, la quasi totalité des villes, où ce transfert serait possible, pourrait offrir la jouissance de palais appropriés.

Le passif budgétaire d'une telle opération semblerait ne pouvoir être, en dehors des frais de transfert, d'ailleurs considérables, que l'amortissement du solde éventuel entre le prix d'achat et le prix, vraisemblablement inférieur, de cession des locaux actuellement occupés.

III. RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS AUX DÉPENSES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

8. La Commission éprouve le plus grand scrupule à seulement effleurer une question qui ne ressort de sa compétence qu'autant qu'une modification à l'état de choses actuel serait en mesure d'influer sur le budget, recettes ou dépenses, de la Société.

C'est un fait positif qu'un assez grand nombre d'Etats Membres de la Société ont produit des récriminations contre la base même de la répartition des contributions qui leur sont demandées. Il n'est pas impossible que le retard apporté par quelques-uns d'entre eux à l'acquiescement de leur contribution, retard qui influence défavorablement l'équilibre budgétaire de la Société, ait pour cause principale le sentiment qu'une base plus logique et plus équitable aurait pu être choisie.

La Commission ne veut ni ne peut insister sur ce point ; mais, comme les indications, observations et suggestions qui lui sont venues de diverses parts, et comme ses investigations personnelles l'ont amenée à prendre en considération ce point de vue délicat, elle considère comme un devoir d'en recommander l'examen, et se félicite qu'une Commission spéciale ait été constituée à cet effet.

IV. LIEUX DE RÉUNION DU CONSEIL, DE L'ASSEMBLÉE, DES COMMISSIONS, DES CONFÉRENCES, ET DÉPENSES DE CES RÉUNIONS

9. Des dépenses considérables, qui semblent à la Commission très aisément évitables, ont été occasionnées par le fait que la réunion s'est faite, ailleurs qu'au siège de la Société, de nombreuses Commissions, Conférences, ou même (par exemple et tout récemment à Paris), de sessions du Conseil. Non seulement cette pratique nécessite d'importants débours pour les indemnités de voyage et de séjour, etc., mais encore elle implique l'absence quelquefois prolongée et l'interruption de service des fonctionnaires du Secrétariat qui portent au loin leurs personnes et leur collaboration.

¹ Cf. Annexe I sur le coût de la vie à Genève en 1913, 1920 et 1921.

Il ne faut pas oublier que les Conférences et Commissions réclament pour leur bon fonctionnement la présence d'un nombreux personnel, secrétaires particulières, sténo-dactylographes, employés divers. Les frais de voyage et de séjour, ailleurs qu'à Genève, de tout ce personnel, pèsent lourdement sur les dépenses occasionnées, et son absence est une cause de désorganisation considérable.¹

La Commission, dont c'est l'objet précis, a le devoir de donner, ici, à cette nécessité d'une très logique et très importante économie à réaliser, le pas sur toutes considérations de personnes ou de nationalités.

Elle émet donc le vœu instant que les sessions du Conseil aient lieu normalement à Genève, et que la quasi totalité des Commissions et Conférences, issues de la Société, y tiennent également leurs séances.²

10. D'autre part, il est indéniable qu'il y a le plus grand avantage à ce que les dirigeants du Secrétariat gardent un contact étroit avec les milieux gouvernementaux, parlementaires, administratifs ou d'affaires, des différents pays. Mais cette nécessité peut être satisfaite par des voyages individuels ; elle n'infirme nullement la recommandation expresse que fait la Commission en faveur du maintien du siège de la Société comme lieu de réunion normal et unique de tous les organes, intérieurs et extérieurs, de son activité.³

11. Accessoirement l'attention de la Commission a été appelée sur les prévisions de dépenses figurant au budget de 1921 et se rapportant à la prochaine session de l'Assemblée. Divers Gouvernements ont fait remarquer que cette prévision (750.000 francs-or) paraissait excessive. La Commission a constaté qu'il était difficile d'éviter de louer une salle pour les séances de l'Assemblée. Le Secrétaire Général l'a, de son côté, assurée qu'il espérait pouvoir accueillir toutes les Commissions de l'Assemblée dans les bureaux du Secrétariat et qu'il ne serait pas nécessaire de se procurer, pour elle, comme l'année dernière, un immeuble spécial.

V. BUREAUX NATIONAUX DE LIAISON

12. Un certain nombre d'Etats Membres de la Société ont organisé, dans leurs capitales respectives, des bureaux de liaison ou des services nationaux, dits de secrétariat ou de correspondance de la Société des Nations, chargés de coordonner et d'unifier les relations de toutes les administrations intéressées de leur pays, tant avec le Secrétariat général qu'avec le Bureau international du Travail, le Conseil de la Société, les diverses Commissions et Conférences issues de la Société, et généralement tous les organismes émanant de son activité ou promus par ses initiatives.

Ces bureaux de liaison, alimentés, bien entendu, par les budgets nationaux, relèvent d'un office gouvernemental (par exemple celui du Premier Ministre, ou le Ministère des Affaires étrangères), par l'intermédiaire duquel, en principe, les relations ainsi coordonnées d'une manière logique et uniforme, s'établissent entre tous les services de la Société et toutes les administrations nationales qui peuvent avoir affaire à elle.

13. L'utilité de ces bureaux de liaison, établis dans les diverses capitales, n'est pas à démontrer. Toutes les nations qui les emploient s'en félicitent hautement.

Une plus grande facilité du travail, sa rapidité et son rendement accrus, se traduisent finalement par une économie du personnel, du temps, et des deniers de la Société qu'il est difficile de chiffrer exactement, mais qui est indubitablement appréciable.⁴ Cette considération répond à l'objectif essentiel proposé aux études de la Commission ; elle se croit donc autorisée à recommander fortement l'institution de semblables offices dans le plus grand nombre de capitales possible.

¹ Les dépenses occasionnées par la session à Paris, en mars 1921, du Conseil de la Société, se sont élevées à 120.000 francs français, celles de la Conférence du Transit, tenue à Barcelone, en mars-avril 1921, ont atteint 7.800 livres sterling. Il a fallu transporter, par train spécial, de Genève à Barcelone et retour, le personnel exigé par cette dernière Conférence.

² Il est clair que, dans certains cas, mais des cas pratiquement rares, des exceptions pourraient être apportées à cette règle. Ainsi, par exemple, la Commission économique et financière ne pourra s'assurer de la collaboration de tous les experts (banquiers, industriels, commerçants, fonctionnaires) dont elle a besoin, si toutes ses sessions se tiennent à Genève. En tenant compte des considérations de déplacement et d'autres aussi importantes, cette Commission pourrait siéger à l'occasion à Paris, Bruxelles ou Londres. D'autres exceptions analogues pourraient être tolérées.

³ Cf. paragraphe 35 pour la question des frais de voyage, indemnités de séjour et frais de représentation.

⁴ Le Bureau international du Travail a installé, en s'inspirant de principes un peu différents, des bureaux de liaison dans certains pays ; les résultats en sont jugés satisfaisants.

Certains pays poursuivent de plus, par une initiative qui n'est pas unanimement approuvée, l'installation de bureaux nationaux correspondants, à Genève, auprès du siège de la Société.

VI. DÉPENSES POSTALES ET TÉLÉGRAPHIQUES

14. Dans le troisième budget de la Société des Nations, un chiffre de 550,000 francs-or est inscrit au chapitre D des dépenses et fournitures de bureau, impression, câblogrammes, télégrammes, dépenses postales, etc. Ces dernières entrent pour 50,000 francs-or dans le total.¹

Ces dépenses sont considérablement alourdies par le change actuel élevé du franc suisse. La Commission propose que l'on demande au Gouvernement suisse de vouloir bien conclure un accord, dans le but d'alléger la lourde contribution qui pèse de ce fait sur le budget de la Société. S'il ne peut être question d'accorder la franchise à tous les envois postaux de la Société dans le monde entier, on pourrait demander que le Gouvernement suisse diminuât tout au moins ses taxes postales pour la Société et le Bureau international du Travail, jusqu'au taux le plus bas que pourraient lui permettre les règlements de l'Union postale universelle.

15. On pourrait créer un timbrage spécial à prix réduit, pour l'unique et officiel usage de la Société et du Bureau du Travail. La Commission estime que non seulement ce serait là un geste apprécié de la part du Gouvernement suisse, hôte de la Société, mais que, si l'on pouvait donner suite à l'idée de créer un timbre spécial pour la Société des Nations, ce serait un moyen excellent de rappeler au monde entier l'existence de la Société des Nations.

16. La Commission exprime la confiance que les communications par télégraphe ou par câble du Secrétariat et du Bureau du Travail pourront jouir des tarifs consentis aux communications télégraphiques diplomatiques des divers gouvernements. Le Secrétariat général devra faire en ce sens les démarches nécessaires.

VII. PERSONNEL

17. Voici maintenant l'une des plus importantes questions qui se soient imposées à l'attention de la Commission. C'est elle qui a provoqué, dans une opinion publique, peut-être insuffisamment informée, des étonnements et des critiques que la Commission estime généralement injustifiées. C'est la question du personnel.

L'exposé et l'examen peuvent en être faits sous plusieurs aspects successifs :

- A. Traitements du personnel ;
- B. Impôt personnel sur le revenu (traitements) ;
- C. Frais de voyage, indemnités de séjour et frais de représentation ;
- D. Statut du personnel.

A. TRAITEMENTS.

18. La Commission, après examen minutieux des divers traitements et des éléments qui ont amené à les établir aux taux actuels, estime que, dans l'ensemble, la quotité moyenne des traitements et salaires, qui est élevée en valeur absolue, est justifiée en valeur comparative, pendant la période critique d'organisation que traverse encore le Secrétariat. La Commission constate en effet que les traitements qu'elle propose sont calculés sur la base des traitements accordés aux administrations les mieux rétribuées du monde entier, soit les administrations gouvernementales britanniques. Elle ne voit pas comment l'on aurait pu procéder autrement. Car si l'on offre une rémunération moins élevée, il serait impossible d'engager au Secrétariat des Anglais de mérite nécessaire, ou des Américains du Nord, le jour où le Gouvernement des Etats-Unis entrera dans la Société. D'autre part, il n'est pas convenable, comme la Commission le fait remarquer plus loin, de donner des traitements moindres, à travail égal, à des ressortissants de nationalités différentes, qu'on pourrait engager à meilleur compte.

19. D'une façon générale, on peut dire que les traitements correspondent à ceux qu'obtiennent, après quelques années d'ancienneté, les fonctionnaires chargés de travaux du même genre dans le « Civil Service » britannique. Il est juste de dire qu'il a fallu, pendant la période d'organisation de la Société, engager, dès l'abord,

¹ Les dépenses postales du Bureau international du Travail s'élèvent à 125,000 francs suisses pour l'exercice de 1921.

un personnel compétent et expérimenté. On peut néanmoins supposer qu'il est possible de réaliser des économies, et même de les réaliser immédiatement.

20. La Commission a joint à son rapport (Annexe II) un tableau approximatif des traitements qu'elle estime raisonnables pour les différentes catégories. On verra que, si l'on adopte cette échelle, on serait amené, en général, à engager le personnel à des traitements quelque peu inférieurs à ceux dont il a joui jusqu'ici. Mais l'on permettrait aux fonctionnaires ainsi recrutés d'arriver finalement, sauf exception, par des augmentations annuelles dans leur catégorie respective, à des traitements sensiblement identiques à ceux qui sont accordés actuellement.

21. Les chiffres qui figurent au tableau sont basés sur le coût exceptionnellement élevé de la vie, calculé pour Genève aussi exactement que possible, à la date du rapport.

S'il se produisait entre cette date et celle de la mise en application des traitements nouveaux, une diminution sensible dans le coût de la vie à Genève, on devrait effectuer une réduction proportionnelle dans l'échelle proposée. On a présenté dans l'Annexe III quelques suggestions sur la méthode à employer pour obtenir ces réductions, soit lors de la mise en application du nouveau tableau, soit plus tard, si le prix de la vie diminue encore, le reclassement une fois effectué.

22. La Commission a été amenée, à propos des traitements du personnel, à se poser trois questions importantes :

1. Quelle est l'autorité qui doit être chargée de suivre les variations du prix de la vie, et de déterminer les modifications à apporter en conséquence aux traitements ?
2. Est-il préférable de payer les traitements en francs suisses ou en francs-or ?
3. Doit-on, dans la détermination des traitements, tenir compte du facteur de l'expatriation ?

1. Commission de fixation des traitements.

23. Certains pays ont adopté le principe de modifier, périodiquement, le traitement des fonctionnaires, en tenant compte des variations du coût de la vie. Ces variations sont déterminées à l'aide d'indices de statistiques, établis par un organisme indépendant et impartial, après une étude scientifique de données absolument précises.

Les seuls chiffres sérieux dont on dispose en Suisse sont fournis par le Bureau central de statistique de Berne, et la Société coopérative de consommateurs ; cette dernière ne donne malheureusement que des indications incomplètes, ne portant que sur une liste partielle de prix de denrées ; quant aux chiffres fournis par le Bureau central de Berne, ils ne semblent pas donner une idée exacte du mouvement des prix, et particulièrement de ceux des loyers à Genève.

24. Il y aurait donc un organisme à créer, dont la Commission estime que le Comité du personnel du Secrétariat devrait être l'embryon. Qu'il soit permis, en passant, d'appeler l'attention sur les excellents résultats obtenus jusqu'ici par ce Comité.

Mais il ne contient actuellement que des chefs. S'il adjoignait pour cette tâche, et pour cette tâche seulement, à un de ses membres, deux représentants élus par tout le personnel du Secrétariat, sans distinction, si le Bureau international du Travail constituait une représentation égale en qualité et en quantité, s'il convenait à ces six personnes de s'adjoindre une compétence locale, étrangère au Secrétariat, et si, enfin, à cette Commission ainsi composée, venaient s'ajouter deux personnalités extérieures, munies du pouvoir d'arbitrer, désignées par la Commission de Contrôle, dont la création sera proposée plus loin, et représentants véritables, en fin de compte, des Etats Membres de la Société, seuls juges de la valeur des dépenses dont ils prennent la charge, l'on pourrait constituer de la sorte un organe nouveau propre à atteindre le but visé.

Les conclusions de cette Commission devraient toutefois faire l'objet, avant d'être appliquées, d'un examen de la part du Conseil de la Société, pour le Secrétariat général, et du Conseil d'administration, pour le Bureau international du Travail.

Les appréciations et les décisions de cette Commission, appuyées sur une documentation éprouvée, auraient toutes chances d'être acceptées sans réserve par le personnel.

2. Choix entre le franc suisse et le franc-or, pour le paiement des traitements.

25. Pendant le séjour à Londres du Secrétariat de la Société, les traitements d'une grande partie du personnel engagé pour cinq ans, ont été calculés en livres

sterling. Quand le Secrétariat s'est établi à Genève, on a adopté comme unité monétaire le franc-or pour tous les traitements et indemnités, ainsi que pour l'établissement du budget et de la comptabilité de la Société. Le but qu'on se proposait ainsi était d'obtenir une unité monétaire aussi stable que possible, mais le taux du change fut fixé arbitrairement à 20 francs-or par livre.¹

26. La Commission n'ignore pas les avantages qu'il y a à conserver, autant que possible, une unité monétaire-or pour tous les paiements.

Mais les fluctuations du change, depuis l'arrivée du Secrétariat à Genève, ont entraîné une dépréciation considérable du pouvoir d'achat des traitements calculés en francs-or. D'une façon générale, il faut que le personnel n'ait pas à supporter les risques des fluctuations du change; car, si ces fluctuations lui sont avantageuses, il n'est pas possible de demander une réduction de ses traitements, tant que les contrats sont établis d'une façon définitive, en une certaine unité monétaire autre que celle du pays où il vit; mais, si les fluctuations lui sont défavorables pendant une longue période, on ne peut guère lui refuser une compensation pour la perte au change. Cette procédure a d'ailleurs déjà été suivie, dans le cas des traitements inférieurs à 600 livres.

Il paraît donc préférable d'établir en francs suisses les traitements du personnel, puisque c'est en francs suisses qu'il effectue presque tous ses paiements.

27. Le seul cas où cette méthode n'est peut-être pas tout à fait équitable, est celui où un fonctionnaire de la Société effectue des paiements dans son pays d'origine.

On peut supposer qu'un fonctionnaire de la Société dépense une partie de son traitement à Genève, et en envoie une autre à son foyer national, soit pour l'entretien de sa famille, pour l'éducation de ses enfants, soit pour faire des placements ou pour payer une assurance sur la vie. Mais alors, il est évident qu'un fonctionnaire ressortissant d'un pays au change déprécié se trouve dans une situation très avantageuse, par comparaison avec un fonctionnaire ressortissant d'un pays à change apprécié.

On a proposé, pour remédier à cette inégalité, de payer la partie du traitement envoyée dans son pays d'origine, par un fonctionnaire prévoyant, à un taux intermédiaire entre le change du jour et le pair. C'est le système qui a été employé par le Gouvernement des Indes à l'égard de ses fonctionnaires anglais.

28. Dans le cas particulier de la Société des Nations, un semblable régime entraînerait une complication pratique assez redoutable, du fait qu'il s'agirait de considérer l'écart des changes, non plus (comme aux Indes) entre deux circulations monétaires, mais entre le franc suisse et une quarantaine de monnaies. A cette complication numérique, s'ajouterait une complication économique, car il faudrait se livrer à l'estimation du pouvoir d'achat des différentes monnaies, qui ne varie pas suivant un parallélisme absolu avec les changes.

Enfin, en dehors de ses inconvénients techniques, ce système soulève une objection politique; il aurait, en effet, pour résultat, de rémunérer des services identiques d'une manière différente suivant la nationalité de leurs auteurs. Un tel régime ne donnerait pas satisfaction aux Etats à monnaie dépréciée qui, ayant à payer leur contribution en francs-or, devraient supporter par leurs quote parts, les salaires élevés payés aux ressortissants des Etats à change apprécié.

29. En faisant une balance équitable entre ces diverses considérations, la Commission a conclu, non sans un vif regret, à la très grande difficulté pratique de la mise en application d'un principe parfaitement juste et logique en lui-même, et elle a décidé de ne retenir, de cette très intéressante suggestion, que la prise en considération éventuelle, au cas où les variations du change entraîneraient une dépréciation considérable du franc suisse vis-à-vis de la monnaie nationale, de l'offre à étudier d'une sorte de compensation pour le change, aux fonctionnaires qui enverraient chez eux une partie de leur traitement.

3. *Expatriation.*

30. Dans l'échelle des traitements proposés par la Commission,² le facteur d'expatriation n'a pas été négligé. Il est difficile d'évaluer en chiffres un tel élément. Les traitements proposés, pour lesquels on a pris en considération le coût élevé de la vie à Genève, sont, tout au bas de l'échelle, d'environ 50 % plus élevés que les traitements correspondants payés en Angleterre en tenant compte de l'Income Tax; pour les catégories plus élevées, la proportion est infiniment moindre. Mais il faut observer qu'une certaine partie de cette majoration disparaît, si l'on réflé-

¹ Pour le Bureau international du Travail, les traitements ont été payés en francs suisses au taux de conversion de 25 francs suisses par livre.

² Cf. Annexe II.

chit à la difficulté, aussi bien pour les hommes que pour les femmes des différentes nationalités, de vivre à aussi bon compte à l'étranger que chez eux.

La Commission désire insister sur le fait qu'elle estime avoir tenu pleinement compte de l'élément d'expatriation dans son projet d'échelle de traitements.

B. IMPOT PERSONNEL SUR LE REVENU (TRAITEMENTS).

31. L'attention de la Commission a été appelée sur la situation spécialement défavorable créée à certains fonctionnaires ou employés de la Société, ressortissants de nations dont la législation fiscale comporte un impôt personnel sur le revenu, et en particulier sur les salaires et revenus du travail. Cet impôt, pour certaines nations, paraît porter sur les traitements payés par la Société à Genève, bien que l'immunité diplomatique soit accordée aux fonctionnaires de la Société. Pour quelques-uns des intéressés, cette charge fiscale est extrêmement lourde. La Commission s'est demandée s'il ne serait pas possible, pour éviter une inégalité grave dans la situation des fonctionnaires, que la Société prît à sa charge le remboursement de cette catégorie spéciale d'impôt.

Mais il est clair que cette mesure aurait l'inconvénient d'alourdir d'autant la quote-part de tous les Etats, au profit seulement de quelques-uns ; dès lors, la Commission préférerait que des démarches fussent faites auprès des Gouvernements pour qu'ils consentissent à exonérer de cette sorte d'imposition tous les fonctionnaires de la Société des Nations, étant bien entendu d'ailleurs que cette exonération ne s'appliquerait qu'aux traitements payés par la Société.

C. FRAIS DE VOYAGE, INDEMNITÉS DE SÉJOUR, FRAIS DE REPRÉSENTATION.

32. La Commission a indiqué plus haut l'extrême importance des économies qui seront réalisées, si les sessions du Conseil et le plus grand nombre possible de celles des Commissions et Conférences ont lieu désormais au siège même de la Société.

Mais elle convient que certaines de ces dernières réunions pourraient avoir exceptionnellement lieu ailleurs, et surtout que des voyages individuels des Membres de l'état-major du Secrétariat général sont très utiles et mêmes nécessaires.

Ici se pose, par conséquent, la question des frais de voyage et des indemnités de séjour, soit pour le personnel du Secrétariat, soit pour les membres des Commissions diverses, question dont l'importance se mesure aisément au chiffre qui leur correspond dans le Budget de la Société.

33. La Commission est obligée de remarquer que, si elle n'a rien à objecter contre le remboursement des frais de voyage sur état, les taux d'indemnités de séjour payés par la Société lui semblent être élevés. Par comparaison avec les pratiques d'une administration tenue généralement pour fort libérale, les fonctionnaires britanniques, voyageant dans leur propre pays, ne reçoivent pas plus de 25 shillings par jour ; lorsqu'ils voyagent à l'étranger, ils ne reçoivent jamais une indemnité équivalente à celle que la Société accorde à son personnel de même catégorie. La grande divergence entre ces taux et ceux qui sont adoptés pour les fonctionnaires de la Société a naturellement causé des réclamations et a amené des difficultés pour les fonctionnaires britanniques, et généralement pour les fonctionnaires rétribués par toutes administrations nationales, et appelés à suivre dans leurs déplacements les fonctionnaires de la Société.

34. La Commission considère que les indemnités de séjour devraient désormais couvrir, non point les dépenses totales d'un fonctionnaire en cours de déplacement, mais bien seulement l'excès des débours extraordinaires faits à l'étranger par rapport à la dépense domestique journalière de chaque intéressé. Elle considère, en outre, que les indemnités de séjour ne doivent, en aucun cas, servir à rembourser quelque proportion que ce soit des frais de réception ou de représentation. Il va sans dire que les observations et suggestions qui précèdent ne s'appliquent qu'aux déplacements des fonctionnaires du Secrétariat¹.

35. Quant aux indemnités à attribuer aux personnalités extérieures appelées à prendre une part éventuelle et temporaire aux travaux des Commissions ou Conférences, la Commission d'enquête souhaite que des barèmes à peu près fixes soient établis pour ces indemnités. Elle reconnaît que, pour s'assurer des concours particulièrement éminents, certaines majorations au tarif de ces barèmes pourraient être consenties, mais elle recommande que ces personnalités pratiquent dans leurs frais de voyage toute l'économie compatible avec leur situation. La Commission se rend compte qu'afin d'obtenir le concours de certaines personnalités éminentes, il doit être nécessaire, à l'occasion, de pouvoir leur offrir une somme forfaitaire, qui serait en fait plutôt des honoraires ; mais elle recommande de n'user de cette pratique

¹ Cf. Annexe V, qui indique les tarifs proposés par la Commission.

qu'exceptionnellement et de se borner, autant que possible, à allouer une indemnité déterminée, en gardant la préoccupation constante de l'économie.

36. C'est alors la délicate question *des frais de représentation* qui vient se poser. La table, par exemple, est très certainement un terrain excellent de rayonnement politique. Les frais de représentation sont donc souvent inévitables. Il semble toutefois qu'il y ait certaines objections à adresser au système actuellement pratiqué par le Secrétariat général. Selon ce système, tandis que certains hauts fonctionnaires reçoivent des frais de représentation, dont une part est assurément justifiée, mais dont le total, élevé, ne paraît pas correspondre à des obligations parfaitement adéquates, certains de leurs collaborateurs, directeurs ou membres de sections, ne reçoivent aucun frais de représentation, sinon sous la forme indirecte et mal justifiée d'indemnités de séjour, trop importantes pour les besoins strictement personnels, insuffisantes pour permettre de recevoir largement à l'occasion.

37. La Commission estime qu'il y aurait lieu de créer une sorte de « pool », en fait un « *fonds de représentation* » et de le faire gérer par un fonctionnaire spécial, dont le rôle serait de se rendre compte des obligations imposées à chaque fonctionnaire, suivant les cas, et de proposer au Secrétaire Général, auquel la décision serait réservée, d'attribuer à l'intéressé, en les imputant au fonds de représentation, les sommes qu'il jugerait convenables.

38. Ce fonctionnaire pourrait également étudier et proposer au Secrétaire Général une base raisonnable d'indemnité de séjour, payable aux membres des Commissions techniques ou autres, venus à Genève ou ailleurs. On pourrait le charger de l'établissement des contrats pour les réceptions publiques, nécessitées par exemple par la présence de l'Assemblée à Genève, et de s'occuper spécialement des prix d'hôtels, non seulement à Genève, mais dans tous les principaux centres d'activité de la Société. On pourrait également le charger de régler certains cas individuels dont la Commission a été saisie, où par exemple l'on a demandé des prix exorbitants à des personnalités venues à Genève pour la Société des Nations.

La Commission est persuadée qu'un fonctionnaire, ainsi spécialisé, arriverait à pratiquer de sérieuses économies sur les dépenses affectées aux frais de voyage et de représentation du personnel de la Société et, le cas échéant, des représentants des Etats Membres.

39. Il est apparu à la Commission que l'alimentation de ce fonds de représentation pourrait être effectuée par la suppression des frais de représentation spéciaux alloués présentement aux deux sous-Secrétaires généraux,¹ par la réduction de moitié des frais de représentation attribués au Secrétaire Général adjoint, étant bien entendu que le fonds général de représentation est mis à leur disposition.

Pour le Secrétaire Général, la Commission estime que son train de maison comporte des dépenses considérables et nécessaires, aussi entend-elle ne pas réduire la somme qui lui est actuellement allouée à un chiffre inférieur à 2,500 livres, étant également entendu que le fonds général de représentation est, lui aussi, mis à sa disposition pour les réceptions officielles qu'il donnerait ailleurs que chez lui.

La Commission, sachant qu'on avait promis au Secrétaire Général, lors de son entrée en fonctions, la jouissance d'une résidence officielle, en plus de ses appointements, fixés à 4,000 livres et des 6,000 livres allouées pour frais de représentation, constate que cette résidence ne lui a pas encore été jusqu'ici accordée, et que sir Eric Drummond a décidé, dans l'état actuel des finances de la Société, de ne pas insister sur ce point.

Si les recommandations faites plus haut sont mises en pratique, la Commission est d'avis qu'il n'est que juste de tenir compte, à l'égard du Secrétaire Général, de la promesse qui lui a été faite, sous la forme d'une indemnité spéciale de 1,000 livres par an, pour frais de résidence.²

D. STATUT DU PERSONNEL.

40. Le personnel de la Société des Nations n'a pu encore, jusqu'ici, en raison de la nouveauté et de la fondation récente de cette institution internationale, jouir d'un statut défini, qui lui indique ses droits de façon précise et le renseigne explicitement sur ses obligations.

La période de première organisation et partant d'installation forcée étant toutefois terminée, depuis le transfert à Genève du Secrétariat et la première session

¹ et, pour les titulaires actuels, par la réduction de moitié de ces frais.

² Le Secrétaire Général se verrait ainsi désormais allouer spécifiquement :

Traitement	4,000 livres
Frais de résidence	1,000 livres
Frais de représentation	2,500 livres

de l'Assemblée, il importe que soit établi pour le personnel, dans la mesure du possible et sans retard, à l'image de toutes les grandes administrations, un règlement définitif. Ce règlement devra le mettre à l'abri du sentiment trop naturel d'insécurité qui risque, à l'heure actuelle, de diminuer son rendement en lui enlevant sa confiance dans l'avenir, et d'atténuer son dévouement et sa bonne volonté.

La Commission d'enquête, en insistant sur la prompte réalisation de cette réforme qu'elle estime nécessaire pour le bon fonctionnement général du Secrétariat, se rend très bien compte des difficultés que comporte l'élaboration de détail d'un statut applicable à un personnel d'origines et d'occupations si diverses. Elle entend se borner à attirer l'attention sur quelques recommandations qu'elle juge essentielles et laisser au personnel dirigeant responsable le soin de la réalisation dans les détails.

41. Il semble que les principes qui doivent inspirer le règlement futur du personnel soient les suivants :

1. Recrutement par concours,
2. Avancement par classes et augmentations annuelles,
3. Engagement à durée définie.

1. Recrutement.

42. Le recrutement, en raison des circonstances exceptionnelles qui ont présidé à la création de la Société des Nations, s'est fait à peu près exclusivement au début par choix individuel, sous la responsabilité du Secrétaire Général, et en vertu des pouvoirs qui lui avaient été expressément conférés par le Pacte. La Commission d'enquête a déjà témoigné de ses sentiments de haute estime pour la qualité du personnel actuellement en fonctions du Secrétariat.

Mais ce système de recrutement, le seul possible dans une période d'organisation, doit être à la longue remplacé, en principe, et sauf exceptions motivées, par celui du recrutement par concours (concours par voie d'examen ou concours sur titres), lequel a le grand avantage de ne pouvoir prêter à la plus légère suspicion de favoritisme à l'égard de compatriotes ou de particuliers, et qui est assurément le plus sûr pour toute administration pourvue d'un statut régulier. Il est juste de reconnaître que c'est par concours que, dès à présent, se recrute le personnel de plusieurs sections du Secrétariat, et que l'application de ce principe est envisagée de manière générale.

La Commission estime que ce système doit être regardé comme la règle. Elle reconnaît d'ailleurs qu'il est nécessaire, en raison de l'obligation impérieuse d'appeler au Secrétariat des collaborateurs qui appartiennent à des nationalités différentes et y soient comme le reflet de la composition de la Société des Nations, de laisser le Secrétaire Général remplir lui-même certaines vacances dans certains cas spéciaux.

2. Avancement.

43. Il est hors de doute que le principe de répartition du personnel et de son avancement par classes ne soit un facteur décisif de rendement. La Commission d'enquête estime que le personnel du Secrétariat doit être assuré de chances normales d'avancement. Elle recommande que l'on étende autant que possible à chaque service ou section un système uniforme de classes et qu'il soit possible à un fonctionnaire de franchir, selon les services rendus et suivant son mérite, tous les échelons de son emploi au cours de sa présence au Secrétariat. Ces classes correspondraient évidemment au niveau et à la situation relative des fonctionnaires à l'intérieur du Secrétariat, et seraient un facteur important de bon fonctionnement et de discipline. Le tableau ci-joint¹ prévoit, comme on le verra, des augmentations annuelles pour chaque classe.

D'autre part, il faudrait s'assurer de temps en temps, afin de permettre des promotions raisonnables, que les cadres inférieurs ne comportent pas, en comparaison avec les cadres supérieurs, un nombre excessif d'emplois. D'ailleurs, on peut présumer qu'une certaine proportion, tout au moins, des membres de section de la catégorie B pourront se recruter dans le personnel subordonné, parmi les plus capables.

Cette faculté pourrait contribuer à fournir pour partie les cadres de cette catégorie, sans trop faire appel aux candidats munis de diplômes ou d'autres titres, qui entreraient directement après examen.

De plus, la durée d'engagement que recommande la Commission ne dépassant pas 21 ans, ou en certains cas 55 ans d'âge, on pourra facilement donner aux membres de section, entrés directement dans la catégorie B, des perspectives raisonnables de promotion à la catégorie supérieure.

¹ Cf. Annexe II.

3. Engagement.

44. Le principe d'une durée définie d'engagement est apparu à la Commission d'enquête, en dépit de son impérieuse nécessité générale, comme d'une application délicate en ce qui concerne le personnel du Secrétariat de la Société des Nations. Si sa mise en pratique est l'une des plus légitimes préoccupations du personnel, dirigeant ou subordonné, il ne faut pas oublier que la nature même des fonctions dévolues au Secrétariat, son caractère international et son universalité, lui interdisent de donner à tous ses fonctionnaires sans exception l'assurance d'une durée prolongée de leur emploi.

Toutefois, la Commission, sachant trop bien que cette assurance est l'un des facteurs les plus sûrs de rendement de tout personnel administratif et que la sécurité du lendemain est indispensable au dévouement apporté à l'accomplissement de la tâche quotidienne, désireuse de mettre fin pour cette raison au sentiment actuel d'incertitude des fonctionnaires de la Société des Nations, a examiné minutieusement dans quelle mesure elle croyait devoir suggérer d'appliquer, dans le statut futur, le système général d'engagements à longue durée.

45. Ceux-ci sont actuellement de simples contrats entre le fonctionnaire engagé et le Secrétaire Général. Leur durée est variable et toujours limitée au maximum de cinq ans. Ils sont naturellement résiliables en cas de conduite répréhensible ou d'incapacité. Ils ne comportent ni assurances contre la maladie ou contre les accidents, ni retraite.

La Commission d'enquête estime qu'il est opportun de ranger les fonctionnaires et employés du Secrétariat en trois catégories, méritant chacune un examen particulier :

46. a) *Le haut personnel* ne lui paraît pas pouvoir être assuré d'engagement à longue durée. Il importe, en raison du caractère international de la Société, et des susceptibilités légitimes des diverses nations, qu'un roulement bien ordonné amène aux plus hauts emplois du Secrétariat des personnalités diverses du monde entier, jouissant dans leur pays d'une considération éprouvée et d'une large influence, en communauté de vues et de sentiments avec l'opinion publique nationale. Ce roulement est essentiel pour aider au rayonnement et à l'autorité de la Société des Nations.

Il ne saurait être question cependant de priver le Secrétariat de ses dirigeants à l'heure où leur expérience, aiguisée par les problèmes spéciaux qu'ils auront dû étudier et résoudre, lui serait le plus utile. Il est donc indiqué de laisser ce haut personnel en fonction un temps assez long pour que son passage demeure fécond, et de ne point le renouveler tout à la fois. Ce danger temporaire écarté, une période de sept ans au maximum paraît pour ce personnel (Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint, sous-Secrétaires généraux, Directeurs), une solution recommandable.

Les traitements importants alloués à ce haut personnel devraient, à l'avis de la Commission d'enquête, compenser, en ce qui le regarde, l'absence de toute retraite éventuelle.

47. b) *Le personnel subalterne*, à l'autre bout de l'échelle, peut être divisé en deux catégories. Une partie remplit les emplois purement manuels de toute administration (gens de service, messagers, etc...). Son recrutement semble rationnellement devoir se faire sur place, en raison de son meilleur marché. L'engagement pourrait être fait à terme et se conformer aux usages locaux établis.

L'autre partie comprend, d'après la Commission, les employés aux travaux de copie, de ronéographie et d'écritures diverses. Son personnel devrait être recruté sur place et engagé également suivant les conditions ordinaires des administrations suisses, sans qu'on lui ferme l'accès à la catégorie supérieure, où les plus capables pourraient entrer après examen.

48. c) *Personnel administratif intermédiaire*. — La Commission fait figurer ici le personnel auquel sont confiés des travaux qui réclament, à des degrés divers, une préparation intellectuelle et la connaissance des langues.

Personnel subordonné (catégorie C). — La Commission range d'abord dans une catégorie à part (C) les sténo-dactylographes, le personnel subordonné des divers services de publication, de la bibliothèque, la majorité des employés de l'enregistrement, etc. La spécialisation de ce personnel et son rôle restreint d'exécution ne lui rendent pas applicable la règle du roulement. Il y a donc lieu d'assurer sa stabilité, dans les meilleures conditions possibles. Rien ne s'oppose à ce que s'appliquent rigoureusement à lui les trois principes énoncés plus haut : recrutement par concours, à caractère largement international, — augmentations annuelles de traitement, — engagement permanent à longue durée. Celle-ci pourrait atteindre 28 années, avec possibilité d'accès à la catégorie supérieure (b) en cas de mérite excep-

tionnel, ou de nomination au cours de ces 28 années, à l'un des emplois de chefs ou sous-chefs de ces divers services.

Ce personnel, ainsi assuré d'une carrière véritable à la Société des Nations, pourrait être doté d'un statut précis, lui accordant le bénéfice d'une retraite et des diverses assurances sur la maladie, les accidents, l'invalidité etc...

49. *Membres de Section et personnel assimilé* (catégories B et A). — Ce personnel remplit des fonctions importantes. Sous la direction du haut personnel, il accomplit toute la tâche intellectuelle d'exécution du Secrétariat. Sa tâche exige une instruction et des titres supérieurs, et, en haut de l'échelle, de grandes capacités et de sérieuses qualités d'initiative.

Il a paru à la Commission que, si le système de roulement devait en principe s'appliquer à ceux de ses membres qui remplissent des fonctions politiques ou diplomatiques, analogues à celles du haut personnel, ce ne devait être qu'à la condition que le recrutement pût se faire par détachement des administrations nationales des divers pays. Des fonctionnaires nationaux, détachés régulièrement et à terme, pourraient, sans perdre leurs droits à l'avancement ou à la retraite, faire profiter la Société de leur expérience, sans connaître ce sentiment d'insécurité qui nuit au rendement. La Commission se permet donc de recommander l'application de cette mesure chaque fois qu'elle sera jugée possible. Pourtant, elle a jugé qu'en définitive, l'application du principe du roulement à cette catégorie du personnel n'était pas opportune.

50. Il ne lui a, en effet, pas échappé que l'appel à des fonctionnaires nationaux ne pouvait devenir la règle générale. Il est des fonctions que des fonctionnaires ne sauraient remplir (Section d'information, experts, interprètes, etc.) ou qui reviendraient toujours, presque fatalement, et contrairement à l'esprit de la Société, à des fonctionnaires recrutés dans certains pays aux administrations fortement organisées.

Il est, d'autre part, à redouter qu'un personnel trop exclusivement recruté parmi des fonctionnaires nationaux n'échappent pas assez à l'attraction d'un avenir localisé dans leur pays d'origine, et ne soit tenté de préférer en certains cas, au point de vue international, celui de leur propre pays.

51. Tenant compte de toutes ces raisons, la Commission a finalement adopté la solution générale, pour toute cette catégorie de personnel, d'engagements à long terme. L'expérience acquise, à la fois individuelle et spécialisée sur place, doit être d'autre part des plus précieuses pour la Société.

52. La Commission recommande donc : de procéder, *en règle générale, par engagements de 21 ans*, en fixant à 50 ans la limite d'âge, et en divisant ces 21 années de service en trois périodes de sept ans, avec faculté de résiliation réciproque à l'échéance de chacune de ces périodes, et, le cas échéant, de prolongation de l'engagement jusqu'à la limite d'âge.¹

L'objection ayant été faite que, dans certains cas, il pourrait être utile au Secrétariat de s'attacher des personnes plus âgées, ayant une expérience technique et des titres exceptionnels, *la limite d'âge pourrait être alors reculée jusqu'à 55 ans, mais point au delà.*

Les membres actuels du Secrétariat qui auraient plus de 45 ans, et seraient jugés indispensables, pourront, à titre exceptionnel, être gardés jusqu'à 60 ans.

53. Ces dispositions offriront des garanties suffisantes pour permettre aux fonctionnaires de la Société de se consacrer à leur tâche sans être distraits par la préoccupation de leur avenir, car on ne saurait les attirer au service de la Société qu'avec l'espérance d'une carrière définitive.

Qu'il soit permis, d'autre part, de faire observer que le roulement automatique, dû aux vacances normales et aux départs, plus fréquents dans un personnel soumis, plus qu'aucun autre, à la tentation de reprendre le chemin de la patrie, paraît suffisant pour assurer un courant assez large de renouvellement, à l'intérieur des divers services de la Société, et satisfaire ainsi aux légitimes et très naturels désirs des divers Etats, d'avoir des chances nombreuses d'envoyer de leurs nationaux au Secrétariat.

54. Tels sont, dans les grandes lignes, les principes dont la Commission d'enquête a cru pouvoir s'inspirer et recommander l'application dans l'élaboration du statut définitif du personnel. Il lui apparaît que le Secrétaire Général, dont elle connaît et apprécie le désir de préparer sans délai ce statut, aurait avantage à provoquer les suggestions pratiques des diverses catégories du personnel. Il est, en effet, nécessaire que, l'indispensable principe d'autorité étant sauvegardé, ce statut ne soit

¹ La Commission pense que l'âge moyen d'entrée à la Société des Nations pourrait être 25 ans.

élaboré qu'après une enquête approfondie faite auprès des intéressés, et qu'il scelle l'accord intime de tous les membres du Secrétariat.

55. La Commission estime que, ce statut une fois élaboré, on pourra procéder à une novation des contrats actuels des membres du Secrétariat, de manière à accommoder les engagements au statut nouveau. Il ne saurait être d'ailleurs question de réduire, sans son agrément, le traitement accordé actuellement au titulaire d'un emploi, au cas où l'échelle des traitements fixerait, pour l'avenir, un traitement moindre pour cet emploi.

L'annexe II contient une échelle des traitements proposés pour les différentes fonctions des diverses catégories. On s'est fondé pour l'établir sur l'hypothèse que les fonctionnaires intéressés seraient tenus d'en verser une part, sous forme de retenue, à une Caisse de retraite.

VIII. CONTROLE FINANCIER

56. La Commission se considère comme tenue par le mandat même qu'elle a reçu, d'étudier avec une attention toute particulière le système de contrôle des dépenses établi au Secrétariat de la Société des Nations. L'étude de cette question comporte cinq aspects différents :

1. Préparation du budget et Commission de contrôle ;
2. Vérification des comptes ;
3. Exercice budgétaire ;
4. Présentation du budget ;
5. Excédent budgétaire.

I PRÉPARATION DU BUDGET ET COMMISSION DE CONTROLE.

57. Au point de vue financier, la situation du Secrétaire Général de la Société est en ce moment relativement difficile. Peut-être une comparaison avec l'économie financière d'un Ministère permettra-t-elle de mettre en relief les points essentiels de la situation.

Dans la plupart des pays, le Ministre responsable doit présenter ses prévisions de dépenses pour le fonctionnement de son service, au cours du prochain exercice financier, au Ministre des Finances qui soumet à un examen très sévère les demandes adressées au Trésor, et n'accepte que celles qu'il est prêt à défendre devant le Parlement. Dans d'autres pays, les prévisions budgétaires font également l'objet d'un examen très sérieux de la part d'une Commission du budget, avant d'être présentées au Parlement.

Quel que soit le système employé, le principe reste le même, à savoir que toute proposition de dépenses doit, avant d'être présentée au Parlement, faire d'abord l'objet d'un examen scrupuleux de la part d'un organisme restreint, capable d'exprimer une opinion raisonnée et entièrement indépendante de l'organisme responsable des mesures entraînant les dépenses.

58. La Commission estime donc que le Secrétaire Général, en présentant ses propositions de dépenses au Conseil et à l'Assemblée, sans qu'elles aient fait l'objet d'un examen détaillé de la part d'un organe tel que ceux dont on a parlé plus haut, capable de soumettre ces propositions à l'examen critique d'experts impartiaux, n'emploie pas la procédure la plus désirable. Le système actuel présente de sérieux inconvénients : l'Assemblée d'une part se trouve privée du concours d'experts financiers et le Secrétaire Général, de son côté, est fort gêné de ne pouvoir justifier ses propositions d'une manière plus explicite que ne lui permet la procédure actuelle.

59. La Commission recommande donc la création d'une Commission de contrôle, composée de quatre ou de six membres, choisis par le Conseil parmi les différents Etats Membres de la Société. Il conviendrait que les Membres de la Société, qui ne font pas partie du Conseil, fussent représentés dans cette Commission. Celle-ci se réunirait annuellement à Genève pour examiner en détail le budget de l'exercice suivant de la Société des Nations. L'époque de la réunion serait fixée de façon à ce que le rapport de la Commission de contrôle pût être communiqué aux Membres de la Société en même temps que les propositions budgétaires, et à titre d'explications.

Les Membres de la Société pourraient ainsi examiner les propositions budgétaires en s'aidant des avis autorisés de la Commission, qui aurait étudié ces propositions sur les lieux, et ils pourraient donner en conséquence des instructions à leurs représentants à l'Assemblée.

60. Afin d'aider la Commission de contrôle, la Commission d'enquête propose qu'elle s'attache par cooptation un expert financier spécial, appelé de la Trésorerie

d'un des différents Etats Membres de la Société, à la Commission de contrôle, dont il deviendrait le rapporteur.

Il devrait se rendre à Genève avant la Commission, faire le travail de préparation et l'étude préliminaire des pièces qui lui seraient soumises.

Il serait opportun de nommer ce fonctionnaire pour une période de cinq ans, et de lui donner un traitement fixé pour la tâche qui lui serait confiée.

2. VÉRIFICATION DES COMPTES.

61. La Commission estime que les dispositions prises actuellement répondent aux grands principes énoncés ci-dessus, sur l'examen des projets de dépenses, mais il existe une autre question, presque aussi importante pour tout système financier.

L'Assemblée doit être en mesure, après avoir voté des crédits pour certains objets bien définis, de s'assurer que les fonds précédemment votés ont bien été consacrés à l'objet en vue duquel ils avaient été votés. Il est nécessaire à cet effet d'établir une collaboration étroite entre l'Assemblée et les personnes désignées pour procéder à la vérification des comptes. La vérification des comptes risque, faute d'une collaboration de ce genre, de devenir une simple formalité destinée à vérifier si les dépenses sont dûment justifiées sur pièces, au lieu d'être une enquête, destinée à vérifier si chaque chapitre de dépenses a bien été autorisé, et si les intentions de l'Assemblée ont été exactement interprétées.

62. La Commission recommande donc que la Commission de contrôle examine à chaque session les comptes définitivement clos de l'exercice financier écoulé. Cet examen serait préparé par le fonctionnaire mentionné ci-dessus, qui rendrait compte à la Commission de tous les cas où des dépenses n'auraient pas été justifiées sur pièces, et en particulier, de tous les cas où les dépenses sembleraient avoir été autorisées à tort, ou irrégulièrement.

Il importe spécialement que cette Commission examine tous les cas où une décision du Directeur financier aurait pu être révoquée sur ordre écrit du Secrétaire Général, agissant ou non suivant les instructions du Conseil. La Commission de contrôle devrait être autorisée à appeler devant elle les fonctionnaires du Secrétariat pour leur demander de fournir des explications, dans les cas où des dépenses exceptionnelles ou extraordinaires auraient dû être engagées.

3. ANNÉE FINANCIÈRE.

63. Le premier exercice financier de la Société pendant la période d'organisation a commencé le 5 mai 1919, et devait se terminer le 31 mars 1920, mais une décision du Conseil l'a prolongé jusqu'au 30 juin 1920.

Par une nouvelle décision du Conseil, prise à la session de Rome en mai 1920, le second exercice financier de la Société s'étendit sur la période allant du 1^{er} juillet au 1^{er} décembre 1920 ; l'année financière de la Société dut désormais correspondre à l'année calendaire, qui correspond à l'exercice financier normal de la majorité des Etats Membres de la Société.

64. La Commission n'ignore pas les avantages évidents de cette mesure, mais elle estime que ces avantages sont contre-balançés par des inconvénients qu'il était impossible de prévoir au moment où la décision a été prise.

Etant donné qu'il a été décidé que l'Assemblée aurait lieu au mois de septembre chaque année, il est nécessaire que les propositions budgétaires soient prêtes à être communiquées aux Etats membres, dès le 1^{er} juin. Le budget pour un exercice financier commençant au 1^{er} janvier, doit donc être préparé au mois de mai, à une époque où le Directeur financier de la Société n'a eu que quatre mois pour se rendre compte si les prévisions budgétaires, faites pour l'année courante, pourront suffire. En outre, il est évident que, s'il existe de nombreuses causes de dépenses qu'on ne saurait prévoir huit mois avant le commencement de l'exercice financier, il en est d'autres que l'on peut prévoir assez exactement quelques mois auparavant, mais qui, avec le système actuel, ne peuvent faire l'objet que de prévisions approximatives.

65. La Commission estime donc qu'il y a avantage à faire correspondre l'année financière de la Société à la période 1^{er} octobre-30 septembre.

On remarquera que la Commission de contrôle nommée pour une année quelconque, et qui se réunira au printemps, pourra ainsi à la fois examiner le budget de l'année financière à venir, et vérifier les comptes de l'année financière écoulée.

* La Commission croit de son devoir de rendre ici hommage au travail remarquable fourni par le Rapporteur des trois premiers budgets de la Société, Son Excellence Monsieur Quinonès de Léon, en dépit de l'extrême difficulté qu'avait présenté l'établissement de ces budgets.

4. PRÉSENTATION DU BUDGET.

66. La Commission tient à examiner spécialement, à propos du contrôle financier, la forme de présentation du budget.

Jusqu'à présent, le Directeur financier a éprouvé de grandes difficultés dans l'établissement des prévisions totales de dépenses nécessitées par les développements de la Société. Il n'a souvent pas été possible de répartir d'une façon détaillée les crédits affectés sous une rubrique spéciale, par exemple « Réunion des Conférences ». Cependant l'étude détaillée des différents chapitres composant le budget est le seul moyen de réaliser des économies et l'unique méthode pour assurer un contrôle financier approprié. La Commission est donc d'avis que, maintenant que le Directeur financier, avec l'expérience qu'il a acquise des besoins de la Société, est à même d'établir des prévisions détaillées, les chapitres du budget devraient, à l'avenir, être subdivisés d'une façon plus complète qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent.

67. En outre, la Commission estime qu'il faudrait faire figurer au budget une comparaison détaillée entre les dépenses de l'année courante et celles de l'année à venir, en ce qui concerne non seulement la dépense totale dans chaque chapitre, mais aussi le nombre des fonctionnaires de chaque catégorie avec leurs traitements. Les prévisions budgétaires soumises à la Chambre des Communes pourraient, à ce point de vue, servir d'exemple à la Société des Nations.

La Commission est également d'avis que les dépenses prévues pour les sections techniques devraient être groupées de façon à faire ressortir, pour chaque section, le total des dépenses, comprenant non seulement celles du personnel, les frais de voyage, les indemnités de déplacement, les frais de correspondance, de publications, etc., mais aussi les dépenses engagées pour les commissions et conférences, pour lesquelles travaille la section technique.

La Commission a fait un certain nombre de propositions de détail au Directeur financier, qui est déjà en train de préparer le budget de 1922 d'après ces principes, et elle est convaincue que ses désirs seront pleinement réalisés.

68. La Commission a recommandé d'autre part que le personnel soit payé en francs suisses. Après avoir examiné très soigneusement les différentes questions que soulève ce problème compliqué, elle estime qu'il conviendrait de conserver, comme unité de calcul pour les contributions à venir, le franc-or, qui, dans le monde entier, est l'unité monétaire la plus stable.

Il sera donc nécessaire, pour cela, d'exprimer en francs-or le total des recettes et dépenses de la Société ; mais il ne s'ensuit pas qu'il faille exprimer de la même façon le détail des dépenses dans les différents chapitres, car dans ce cas, il serait impossible d'établir des comparaisons exactes. Une dépense fixe de 3,000 francs suisses, par exemple, pourrait donner des chiffres tout à fait différents d'année en année, si on l'exprimait en francs-or.

69. En ce moment le détail des comptes est exprimé en francs-or, un fonctionnaire spécial étant chargé de convertir les dépenses journalières de francs suisses en francs-or, au taux du change du jour.

La Commission est d'avis que cette procédure ne s'impose pas. Elle recommande que le détail des comptes soit exprimé en francs suisses et que le détail des chapitres figurant au budget, soit également calculé en francs suisses. Seuls les totaux devraient être convertis de francs suisses en francs-or, afin de permettre la balance des recettes et dépenses prévues.¹

70. Le taux du change auquel il conviendrait d'effectuer cette conversion est une question délicate.

Dans des circonstances normales, ce serait au pair. L'argument d'après lequel cette procédure devrait être suivie même en ce moment, afin d'éviter tout élément de spéculation sur le change, ne manque pas de force, mais ce serait impliquer, de la part des Etats Membres de la Société, le versement de contributions plus élevées que celles qu'on devrait normalement leur demander.

La Commission estime que la procédure à suivre devrait consister dans la conversion année par année à un taux forfaitaire, calculé de façon à laisser une marge raisonnable, et dans l'inscription des sommes obtenues par ces conversions, à un compte de conversion du taux du change.

5. EXCÉDENT BUDGÉTAIRE.

71. L'attention de la Commission a été appelée sur la question de l'emploi de l'excédent des recettes sur les dépenses à la fin de l'année financière.

Elle estime que la marche normale à suivre est de reporter cet excédent au compte de l'exercice financier suivant, et de réduire en proportion la contribution

¹ Le budget et les comptes du Bureau international du Travail seront présentés en francs suisses au Secrétaire Général.

demandée aux différents Etats. Jusqu'ici l'excédent à la fin de l'exercice financier a été versé au fonds de réserve.

La Commission ne fait pas d'objection à cette pratique pour autant que, dans le passé, elle a été appliquée à la période d'organisation du début. Mais elle estime qu'à l'avenir, avant de l'employer, l'approbation de l'Assemblée devrait être nécessaire. Elle estime, d'autre part, que si on la maintenait pour le moment, il serait souhaitable de fixer le montant du fonds de réserve que l'on se propose d'établir.*

Il y aurait lieu d'annexer au budget du fonds de réserve séparé un chapitre à part pour le fonds de réserve, qui comprendrait les avances faites pour les contributions en retard, ou pour les Commissions administratives, et le remboursement de ces avances effectué au cours de l'année financière écoulée.

IX. ORGANISATION

72. Comme elle a déjà eu l'occasion de le déclarer, au début de son rapport, la Commission a été très favorablement impressionnée par les excellents résultats obtenus dans l'organisation du Secrétariat. Il ne faut pas oublier que cette organisation a dû être établie sur des principes absolument nouveaux, pour s'acquitter avec succès des devoirs internationaux qui lui incombent. Point n'est besoin pour la Commission d'insister sur l'importance de ces devoirs, ni sur le fait qu'il est peu d'organisations qui aient jamais été appelées, dans un délai si bref, à poursuivre une tâche aussi complexe et aussi délicate.

73. La Commission estime, toutefois, que si les traitements payés jusqu'ici à ceux qu'on peut appeler les fondateurs de l'organisation nouvelle, ont été plus que justifiés, il est possible, maintenant que les efforts de la période d'installation sont à leur terme, de faire quelques réductions parmi les membres du haut personnel en profitant de l'expérience acquise.

C'est ainsi qu'après avoir soigneusement examiné les responsabilités qui incombent aux fonctionnaires des différentes catégories du Secrétariat, la Commission est d'avis que, lorsque les difficultés du début auront été définitivement surmontées et que l'organisation du Secrétariat aura acquis une stabilité plus grande, il ne sera pas nécessaire de désigner plus d'un Secrétaire Général adjoint et d'un sous-Secrétaire général pour assister le Secrétaire Général dans sa tâche de direction.

74. Il est apparu à la Commission que l'on pourrait ainsi définir dans leurs grandes lignes les fonctions du Secrétaire Général et du Secrétaire Général adjoint :

1. La direction générale des travaux de toutes les sections, dans la mesure où ces travaux touchent à des questions de politique, ou comportent des décisions de principe.
2. Le maintien d'un contact personnel étroit avec l'Assemblée et avec les membres des Commissions et Conférences, tenues sous les auspices de la Société. Ces réunions sont la vie même de la Société, et, sans elles, le Secrétariat ne serait qu'une simple machine inanimée qui fonctionnerait dans le vide. Le rôle essentiel du Secrétaire Général, comme représentant de cette institution, est donc un rôle de centralisation et de coordination. C'est à lui qu'il incombe de rappeler aux Commissions et aux Conférences l'esprit général de la Société des Nations, et de les aider à prendre des décisions qui soient en harmonie avec le haut idéal dont cette Société est l'expression ;
3. Le maintien des relations étroites avec les centres politiques importants du monde, ce qui, comme la Commission l'a déjà fait remarquer, comporte, tout au moins pour l'Europe, des absences fréquentes et prolongées de Genève.

75. La Commission estime que le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint ont été, jusqu'ici, préoccupés trop exclusivement de toutes les questions d'organisation intérieure, de discipline et d'administration, ce qui, entre autres inconvénients, a obligé le Secrétaire Général à demeurer presque continuellement au siège de la Société. Elle juge nécessaire, dans l'intérêt général de la Société, que le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint soient déchargés, dans la mesure du possible, de toutes ces responsabilités.

* La Commission n'estime pas qu'il soit nécessaire d'établir un fonds de réserve séparé pour le Bureau international du Travail. Celui-ci pourrait reporter ses excédents annuels au compte de l'exercice financier suivant, et diminuer d'autant les contributions des divers Etats. Il faudrait alors prévoir que le Bureau international du Travail pût faire appel au fonds de réserve général de la Société pour ses besoins imprévus.

76. Elle considère que toutes ces questions d'administration locale devraient être laissées, sous réserve en dernier ressort, du seul assentiment du Secrétaire Général, au sous-Secrétaire général.

Celui-ci serait chargé de contrôler le travail des services de Genève, de s'occuper de toutes les questions d'organisation intérieure, de discipline, de personnel et d'administration, et du travail de toutes ces sections, qui sont à proprement parler les rouages du Secrétariat et sont nécessaires au fonctionnement de l'ensemble, comme, par exemple, les services de traduction, de préparation et de publication des documents et de distribution.

Ce système permettrait au Secrétaire Général et au Secrétaire-Général adjoint de prendre en mains la direction de la politique générale et de contrôler l'œuvre accomplie par les Directeurs, tout en leur laissant une large initiative dans l'administration de leurs divers services.

77. Le Secrétariat pourrait ainsi être divisé en une série d'organisations internationales, établies d'après les termes des divers articles du Pacte. Chacun des rouages de la machine serait responsable devant sa Commission ou sa Conférence respective et devant le Secrétaire Général. Il devrait notamment préparer son propre budget — avant que le Secrétaire Général ne le soumette au Conseil ou à l'Assemblée — en consultation avec le Secrétaire Général et avec sa Commission — étant bien entendu naturellement que les règlements et l'échelle des traitements de son personnel seraient inspirés des principes généraux appliqués au Secrétariat en général.

78. Les Commissions techniques et les Conférences seraient ainsi comme une reproduction à plus petite échelle du Conseil et de l'Assemblée elle-même. Chacune des sections techniques deviendrait, avec son Directeur, comme une sorte de petit secrétariat à fonctionnement demi-autonome, qui travaillerait en liaison avec sa propre commission technique, et préparerait, sous le contrôle du Secrétaire Général et avec l'aide des organismes généraux du Secrétariat, la documentation nécessaire à ses propres conférences.

79. La Commission pense que, par exemple, ces sections, ou sous-secrétariats, pourraient être organisées de la manière suivante :

1. Section de la Commission économique et financière ;
2. Section du Transit ;
3. Section d'Hygiène, chargée de toutes les questions sociales et du projet d'établissement d'une législation internationale pour le contrôle du trafic de l'opium et des autres stupéfiants ;
4. Section politique ;
5. Section des Commissions administratives, des Minorités et des Mandats, qui représenterait l'amalgame, sous un même Directeur, de sections actuellement séparées ;
6. Section de la Presse.

Il conviendrait d'ajouter à ces sections un service juridique, qui pourrait servir, en même temps que de conseiller technique au Secrétariat, d'intermédiaire entre le Secrétariat et la nouvelle Cour de Justice internationale.

80. L'attention de la Commission a été appelée sur le nombre des fonctionnaires ayant actuellement le rang de directeurs, et sur le traitement qui leur est attribué. Ce traitement est élevé, même si l'on tient compte de la réduction que la Commission propose, et il semble à celle-ci qu'il n'est peut-être pas nécessaire de conserver le nombre actuel de fonctionnaires bénéficiant de ce traitement. Si les propositions indiquées plus haut sont adoptées, la Commission voudrait que l'on comprit qu'elle n'a proposé son échelle de traitements pour les Directeurs qu'à la condition que le chiffre de ces derniers ne dépassât pas six en définitive, à moins que ne soient démontrés des besoins nouveaux.

81. La Commission a proposé, dans le tableau indiqué à l'Annexe II, la création d'une nouvelle classe de fonctionnaires, celle de « chef de service ». Leur nomination serait indiquée dans le cas de travaux importants, qui devraient revenir normalement à un Directeur, s'il y en avait de disponible, ou pour lesquels, malgré la nécessité d'avoir recours à un fonctionnaire spécialement qualifié, on pourrait se passer, à cause de leur nature temporaire, ou pour tout autre raison, des services d'un Directeur.

82. La Commission n'a pas estimé devoir donner des indications précises sur le nombre des chefs de service ou sur la proportion des membres de section les plus rétribués, ceux de la catégorie A, par rapport à ceux de la catégorie B. L'éta-

¹ Voir Annexe II.

blissement de cette proportion lui paraît impossible, aussi bien pour le moment que pour l'avenir. Le travail du Secrétariat est en perpétuel changement ; tandis que son activité peut être, momentanément, plus intense dans certaines directions, il se peut que, dans d'autres, on puisse arriver à de promptes et définitives conclusions, qui permettent de réduire ou même de supprimer le personnel, dont la partie engagée à long terme pourrait se consacrer à de nouveaux travaux.

Il est évident que, si les cadres comportent un nombre de hauts emplois trop considérables par rapport aux autres, le tableau proposé par la Commission ne ferait point ressortir d'économies. Aussi insiste-t-elle pour que le Secrétaire Général ait toujours cette préoccupation d'économies dans l'esprit, en préparant son budget annuel, et ne propose personne pour ces hauts emplois, si l'intérêt même des travaux ne l'exige.¹

83. La Commission, au cours de son enquête, a cherché à se rendre compte des conditions du travail dans chaque section ou division. Elle ne prétend point qu'elle ait pu examiner dans tous ses détails l'organisation d'une administration qui contient 300 personnes, ni qu'elle eût pu arriver à des conclusions plus étudiées, si les circonstances lui avaient permis de faire un examen plus approfondi.

Elle a pourtant pu faire certaines observations de détail ; elle estime qu'il serait possible d'apporter çà et là des améliorations et d'effectuer des économies.

Elle tient à déclarer d'ailleurs que plus d'une des améliorations qu'elle propose était à la veille d'être réalisée sans son intervention, et que c'est uniquement parce qu'elle avait été tout particulièrement invitée à s'occuper des questions d'organisation, qu'elle a tenu à faire connaître dans son rapport les résultats de son enquête.

84. Celle-ci a porté plus particulièrement sur les points suivants :

- A.—Bibliothèque ;
- B.—Archives ;
- C.—Direction du Service financier ;
- D.—Sections des Publications et d'Information ;
- E.—Traduction et Rédaction ;
- F.—Services subalternes ;
- G.—Fournitures et mobilier ;
- H.—Engagements de femmes ;
- I.—Service de restaurant ;
- J.—Heures de travail et congés.

A. BIBLIOTHÈQUE.

85. La Commission se rend parfaitement compte de l'avantage pour le personnel du Secrétariat de pouvoir profiter d'une bibliothèque qui renferme les principaux livres de références et, tenues à jour, toutes les sources de renseignements. Elle comprend également son désir bien naturel de trouver dans la bibliothèque une variété de livres suffisante pour qu'il ait à souffrir le moins possible de l'inconvénient d'être à Genève éloigné des grandes bibliothèques publiques.

Il lui paraît néanmoins que la constitution de la bibliothèque a été entreprise avec trop d'ambition. L'enquête a montré que beaucoup d'acquisitions récentes appartiennent au domaine de la littérature générale ou de l'histoire et qu'elles ne sont pas d'un intérêt particulier pour la Société.

La Commission est d'avis qu'il ne saurait être question, pour une bibliothèque de ce genre, de tenter de réunir une collection d'ouvrages de littérature générale, et que, si tel était son objet, ce dont elle doute, on ne pourrait l'atteindre qu'à très grands frais et par des achats importants, échelonnés sur un grand nombre d'années. La Commission estime donc qu'il conviendrait de limiter les achats aux seuls livres traitant des problèmes dont s'occupe la Société.

86. La Commission n'est point d'avis qu'il soit nécessaire pour la bibliothèque, qui doit fatalement demeurer pendant quelques années assez réduite, d'être organisée d'une manière aussi compliquée qu'elle l'est à présent. Peut-être conviendrait-il également que la bibliothèque n'essayât pas, comme elle le fait, de fournir des réponses écrites assez longues aux demandes qui lui sont adressées

¹ Il est à peine nécessaire de dire que les mêmes observations doivent s'appliquer au Bureau international du Travail. L'échelle proposée pour les chefs de service du Bureau international du Travail est moins élevée que celle des Directeurs du Secrétariat. Ces chiffres ont été établis à dessein. Le Bureau international du Travail devra appliquer la même prudence dans la désignation, la plus restreinte possible, de ses chefs de section, que le Secrétariat dans celle de ses chefs de service.

par les Membres du Secrétariat et qu'elle se borne à indiquer, sauf dans le cas de demandes très simples, les sources où le fonctionnaire intéressé pourra trouver les renseignements qu'il désire.

Si l'on tient compte de ces suggestions, la Commission est persuadée que l'on pourra réaliser des économies en réduisant le personnel actuel de la bibliothèque, qui ne compte pas moins de 21 personnes.

B. ARCHIVES.

87. La Commission est heureuse de constater que le Secrétariat a adopté le système d'un service central d'archives, universellement admis comme le plus économique et le plus satisfaisant. Elle a remarqué cependant de la part de certaines sections une tendance à conserver le double des documents qui les intéressent. Il faudrait se défier de cette tendance qui aboutirait à créer des sous-sections d'archives, finirait par augmenter le travail, diminuer le rendement et accroître le personnel.

Le seul principe sûr consiste à confier au service central des archives tout le travail, et à persuader aux diverses sections que ce n'est qu'en confiant ce travail au service des archives, et à ce service seul, qu'il pourra fonctionner à la satisfaction de tout le Secrétariat.

C. SECTION DU DIRECTEUR FINANCIER.

1. *Fonctionnaire chargé des conversions monétaires.*

88. La modification que la Commission a proposée au sujet du paiement des traitements en francs suisses et de la tenue des comptes dans la même monnaie, évitera la nécessité de convertir tous les paiements faits par la Société en francs-or, avant de les porter sur les comptes. On peut donc réaliser une économie en supprimant ce poste.

2. *Contrôleur.*

89. Ce fonctionnaire est actuellement chargé de s'assurer, avant qu'aucun paiement ne soit effectué par le comptable, que l'objet de la dépense figure au budget sous forme de crédit correspondant. La Commission croit que ce poste a été créé pour vérifier si les crédits inscrits dans le budget étaient bien dépensés suivant les prévisions. Cette fonction ayant été prévue dans les propositions relatives à la vérification des comptes, formulées par ailleurs par la Commission, celle-ci estime que le travail de ce fonctionnaire pourrait rentrer dans le cadre des travaux courants de la section financière.

3. *Répartition du travail.*

90. La Commission a pu se rendre compte de l'avantage que présenterait la répartition de la besogne courante de la section financière entre trois sous-sections, correspondant respectivement aux organisations techniques, au service intérieur et au service d'impression et des publications. Les comptables de chaque sous-section, responsables devant le directeur financier de la vérification de toutes les factures des fournisseurs avant leur paiement, de la préparation de l'état des traitements du personnel et de l'établissement des chèques à son ordre, pourraient également aider le ou les directeurs de leurs organisations respectives à établir leurs prévisions budgétaires, avant de les soumettre au Directeur financier.

4. *Clôture des comptes.*

91. La Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier le système actuel de clôture des comptes à la fin de l'année financière et de paiement des notes en suspens sur les crédits correspondants de l'année suivante. Mais il lui semble qu'on pourrait prendre des dispositions pour que les ordres de paiement en suspens depuis plus de trois mois devinssent automatiquement nuls. Il suffirait qu'on rédigeât à cet effet une formule spéciale d'ordre de paiement. Cette procédure faciliterait le prompt règlement des comptes.

D. SECTIONS DES PUBLICATIONS ET D'INFORMATION.

92. Les principales remarques que la Commission désire faire à propos de ces deux sections sont connexes et peuvent être présentées en même temps. Elle n'est pas sûre que les attributions de ces deux sections soient bien comprises par les autres sections du Secrétariat.

La Section de publications ne devrait être responsable que du point de vue purement technique, de l'édition des documents qui lui sont transmis par les autres sections du Secrétariat.

De même, la tâche de la Section d'information devrait être limitée à la rédaction, sous une forme qui convient à leur publication dans chaque pays, de notes et d'articles sur les sujets qui lui sont transmis par les autres sections, et à leur communication aux journaux intéressés.

Il est contraire au bon rendement et à l'économie d'imposer aux sections de publication et d'information, la compilation même des renseignements, qui sont souvent d'un caractère très particulier, et qui ne peuvent, sans une grande perte de temps, être étudiés en détail par des sections qui ont à répondre aux demandes du Secrétariat tout entier.

93. La Commission ne voudrait pas terminer ses observations sur le travail de la Section d'information sans dire combien elle apprécie les difficultés de la tâche imposée à M. Comert et la manière excellente dont la Section qu'il dirige a participé au travail du Secrétariat.

La Commission, qui se rend pleinement compte de l'utilité que présentent les bureaux de Londres et de Paris, attache une grande importance à leur adaptation au travail de la Section d'information.

Nous croyons savoir que l'on se propose d'établir un bureau semblable dans l'Amérique Latine.¹ La Commission, tenant compte des grandes difficultés que rencontre actuellement la section d'information pour remplir son rôle dans l'Amérique Latine, convient de l'opportunité de cette création. Elle entraînera sans doute des dépenses supplémentaires, mais ces dépenses seront, jusqu'à un certain point, compensées par la réduction des frais de publication, de câblogrammes, de poste, etc.

E. SECTION DES TRADUCTEURS ET INTERPRÈTES ET SERVICE DE RÉDACTION.

94. La Commission est d'avis qu'il conviendrait d'amalgamer ces deux Sections ; il en résulterait pour le personnel une plus grande variété dans le travail, ainsi qu'une élasticité plus grande dans les moments de presse.

La Commission tient à faire remarquer qu'un tiers au moins des dépenses intérieures de la Société provient de l'emploi obligatoire, conformément au Pacte, de deux langues : le français et l'anglais, dans tous les documents officiels.

F. SERVICES SUBALTERNES.

95. La Commission a présenté ailleurs ses propositions (voir Annexe II) au sujet des traitements qu'elle recommande pour les employés de bureau, les dactylographes et les autres catégories du personnel subordonné du Secrétariat.

Elle estime, d'autre part, qu'il conviendrait, au fur et à mesure, que l'on se rend mieux compte des besoins exacts du Secrétariat en personnel, de porter l'attention sur la concentration possible du travail de bureau : classement, etc., et sur l'emploi d'un certain nombre de personnes engagées sur place à un salaire inférieur à celui que l'on doit nécessairement donner à des secrétaires sténo-dactylographes, connaissant une ou plusieurs langues.

De même, elle est d'avis qu'il est possible de recruter sur place le personnel de copie et de ronéographie, au lieu de faire appel à des nationaux des différents Etats Membres de la Société. Rien ne lui paraît là pouvoir compromettre d'aucune façon le caractère international de la Société, ni nuire au rendement du personnel intéressé.

G. FOURNITURES ET MOBILIER.

96. La Commission a pu se rendre compte du fait que le Secrétariat s'est préoccupé de se procurer le mobilier, la papeterie et, d'une façon générale, toutes les fournitures nécessaires, là où il était possible d'obtenir les prix les plus avantageux.

Mais elle a eu l'impression, çà et là, d'une certaine tendance à la prodigalité. Il lui semble, par exemple, qu'on emploie parfois du papier d'une trop belle qualité pour la correspondance et les publications.

97. Le mobilier de l'Hôtel National lui a paru d'une qualité supérieure à celui que l'on trouve ordinairement dans les bureaux gouvernementaux.

Mais la Commission tient à noter que la plus grande partie de ce mobilier a été comprise dans l'achat de l'Hôtel et, qu'en fait, cette acquisition a constitué une affaire avantageuse, l'« Office of Works » de Londres, ayant d'ailleurs été consulté avant l'achat. Elle estime que l'on a tenu compte pour les acquisitions de mobilier plus récentes du principe d'économie, et qu'on n'a en vue, à ce sujet, que l'utilisation de ce mobilier comme matériel de bureau.

¹ Cf. Annexe VI, sur l'établissement d'un bureau pour l'Amérique Latine.

H. EMPLOI DE FEMMES AU SECRÉTARIAT.

98. La Commission reconnaît l'équité de la prescription du Pacte qui déclare que « toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes ».

Elle croit de son devoir, toutefois, de déclarer qu'il n'est pas recommandable d'employer mari et femme, dans le même service tout au moins. Elle estime, en outre, qu'il serait opportun de nommer une femme chargée du service intérieur, d'expérience éprouvée, qu'on pourrait consulter sur toutes les questions regardant le personnel féminin, particulièrement celles de discipline ou de bien-être. On pourrait même nommer deux femmes pour ce genre d'emploi, l'une pour surveiller le personnel de langue anglaise, l'autre pour surveiller le personnel de langue française.¹

99. La Commission estime qu'il serait utile d'installer une chambre spéciale comme chambre de repos du personnel féminin. On pourrait prendre des dispositions pour permettre aux membres du personnel qui le désireraient, de suivre des cours d'assistance volontaire, qui pourraient leur rendre service à l'occasion.

I. SERVICE DE RESTAURANT.

100. On pourrait également augmenter le service de restaurant de manière à permettre de servir un lunch payant au personnel, dans les bureaux. Le personnel supplémentaire que ce service réclamerait devrait naturellement être à la charge du restaurant, et son entretien entrerait en ligne de compte dans le prix des repas.²

J. HEURES DE TRAVAIL ET CONGÉS.

101. La Commission propose que la semaine de travail soit de 42 heures, avec une demi-journée le samedi, quand le travail le permet. Il conviendrait, dans la mesure du possible, de donner au personnel subordonné des heures de congé, en remplacement des heures de travail supplémentaires. Il ne pourrait être question d'heures supplémentaires qu'au delà de 44 heures de travail par semaine.

La Commission propose qu'un livre de présence soit institué pour les fonctionnaires de toutes classes sans exception.

102. Il conviendrait d'accorder à l'occasion au personnel des congés de maladie, à solde entière, puis à demi-solde après un certain temps, conformément aux règlements généralement en vigueur dans les administrations publiques.

La réglementation actuelle des congés réguliers a paru à la Commission donner toute satisfaction.

103. L'attention de la Commission a été attirée sur le fait que les règlements actuels, relatifs aux congés, exigent que les fonctionnaires prenant leurs vacances chaque année, paient leurs propres frais de voyage.

La Commission estime qu'il y a lieu de recommander à l'Assemblée d'accorder au personnel le bénéfice qui serait très apprécié, et qui coûterait relativement peu, d'un voyage par an dans leur pays d'origine, aux frais de la Société. Il serait probablement nécessaire, lorsque le voyage s'étendrait en dehors des limites de l'Europe, étant donnés les frais plus élevés qu'il entraînerait, de n'accorder ce bénéfice qu'une fois tous les deux ans, et même une fois tous les trois ans quand il s'agirait de pays plus éloignés.

Il est évidemment désirable que les membres d'un personnel international soient encouragés à ne pas cesser toutes relations avec leurs concitoyens. D'autre part, le bénéfice de pouvoir retourner chez eux au moins une fois par an présenterait certains avantages en vue du prix élevé de la vie à Genève, dont on nous a souvent fait part. Les membres du personnel pourraient, par exemple, acheter leurs vêtements et des objets personnels dans leur pays d'origine. Ils ne seraient plus obligés de les acheter en Suisse, à des prix qui nous sont représentés comme bien plus élevés que ceux de leur pays d'origine.

¹ Ces observations s'appliquent également au Bureau international du Travail.

² Ce paragraphe ne s'applique pas au Bureau international du Travail, qui a institué un restaurant coopératif, et qui procure des repas à son personnel à des prix modérés, dans une salle à manger spéciale.

DEUXIÈME PARTIE

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

104. La Commission d'enquête rappelle qu'elle a formulé, en tête de son rapport, des observations d'un caractère général, pouvant et devant s'appliquer aussi bien au Bureau international du Travail qu'au Secrétariat. Elle a, cependant, indiqué qu'une certaine adaptation de ces principes, et que quelques modifications dans leur application spécifique devaient être prévues en ce qui concerne le Bureau international du Travail.

Avant d'entamer sa tâche, elle ne croit pas inutile de rappeler les conditions particulières dans lesquelles le Bureau international du Travail concourt à l'organisation internationale du travail, et qui lui font, parmi les organismes faisant partie de l'ensemble des institutions de la Société des Nations, une situation un peu particulière, situation qui doit se caractériser par la conciliation d'une part, certaine et congénitale, d'autonomie, avec l'indispensable nécessité d'une unité, aussi parfaite que possible, dans l'ensemble des institutions internationales.

Voici donc, rappelées sommairement, les origines historiques et les définitions contractuelles du programme des travaux des diverses parties de l'Organisation internationale du Travail.

105. L'Organisation internationale du Travail a été instituée en vertu de la partie XIII du Traité de Paix de Versailles, dont les dispositions sont reproduites dans les quatre autres Traités de Paix. L'article 387 du Traité de Versailles indique que cette organisation est « chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule » de cette partie XIII. Ce programme concerne notamment :

« La réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection du travailleur contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté d'association syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique, et autres mesures analogues. »

L'Organisation internationale du Travail comprend :

1. La Conférence générale des représentants des membres.
2. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.
3. Le Bureau international du Travail.

PROGRAMME DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

I. CONFÉRENCE GÉNÉRALE.

106. La Conférence générale des représentants des membres se compose de quatre représentants de chaque Etat, ayant chacun le droit de voter individuellement, dont deux sont les délégués du Gouvernement, et dont les deux autres représentent respectivement les patrons et les ouvriers du pays, et sont désignés d'accord avec les organisations les plus représentatives des patrons et des ouvriers du pays considéré. Chaque délégué peut être accompagné de conseillers techniques, dont le nombre est limité à deux pour chaque question distincte inscrite à l'ordre du jour. C'est à la Conférence elle-même qu'il appartient de vérifier les pouvoirs des délégués et conseillers techniques.

107. La Conférence doit se réunir au moins une fois par an. L'ordre du jour de ses sessions est dressé par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et communiqué aux membres de l'Organisation par le Directeur du Bureau, quatre mois avant l'ouverture de chaque session.

Après examen d'une question inscrite à l'ordre du jour, la Conférence adopte, à la majorité des deux tiers :

- a) soit une « recommandation », c'est-à-dire un vœu recommandant à chacun des membres de prendre telles ou telles mesures, par voie législative ou autrement, concernant cette question ;
- b) soit un « projet de convention internationale » à ratifier par les membres, et comportant des obligations déterminées pour chaque membre qui l'a ratifié.

L'obligation à laquelle sont astreints tous les membres est de soumettre à leurs autorités compétentes les recommandations et projets de conventions adoptés par la Conférence, recommandations et projets de conventions qu'ils restent d'ailleurs libres de suivre et de ratifier.

2. CONSEIL D'ADMINISTRATION.

108. Le Conseil d'administration du Bureau est ainsi composé :

- 12 personnes représentant les Gouvernements ;
- 6 personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons ;
- 6 personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les ouvriers.

Huit principaux Etats industriels doivent être représentés au Conseil, parmi les douze gouvernements invités à y envoyer des délégués, la détermination de ces huit Etats étant laissée en cas de contestation au Conseil de la Société des Nations. Les quatre autres gouvernements représentés sont désignés par l'ensemble des délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit principaux Etats industriels.

109. Les fonctions du Conseil d'Administration du Bureau sont :

1. Le contrôle de l'activité du Bureau international du Travail.
Le Conseil désigne le Directeur du Bureau, qui reçoit de lui ses instructions, et vis-à-vis de qui il est responsable de la bonne marche du Bureau, ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui ont pu lui être confiées.
2. L'établissement de l'ordre du jour de la Conférence Générale.
Le Conseil fixe cet ordre du jour, après examen de toutes les propositions faites par les divers Gouvernements, ou par des organisations représentatives des patrons et des ouvriers des divers pays.
3. L'instruction des réclamations ou plaintes portées contre un Etat Membre de l'Organisation internationale du Travail, pour défaut d'exécution de conventions internationales de travail.

3. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL.

110. Le Bureau est placé sous les ordres d'un Directeur, à qui appartient de choisir le personnel.

Les fonctions du Bureau international du Travail comprennent :

1. La centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des ouvriers et du régime du travail et, en particulier, l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la Conférence ; la publication d'un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international.
2. La préparation de l'ordre du jour des sessions de la Conférence, dont le Secrétariat lui est confié.
3. L'accomplissement des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne tous différends internationaux, en conformité des stipulations de la Partie XIII du Traité, notamment en matière d'enquêtes sur des réclamations ou plaintes portées contre un membre de l'Organisation internationale du Travail, pour inexécution d'une convention internationale du travail.
4. La présentation à la Conférence d'un résumé des rapports annuels adressés par chacun des membres sur les mesures prises pour mettre à exécution des conventions auxquelles ils ont adhéré.
5. D'une manière générale, tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence jugera à propos de lui attribuer.

111. Dans l'ensemble de faits, de principes et de programmes qui précède, c'est naturellement la troisième partie seulement, celle qui a trait au Bureau international du Travail lui-même, qui a le plus retenu l'attention de la Commission et qui a servi de guide à son enquête, celle-ci s'en tenant, bien entendu, à l'objectif très défini qui lui était proposé, et ne pouvant formuler d'observations que celles qui ont trait au prix de revient, à l'organisation, au fonctionnement et au rendement du Bureau international du Travail.

Mais, sur ces points, les méthodes de travail, et la nature même des travaux fournis dans la maison ont une influence déterminante. La Commission ne croit donc outrepasser aucunement ses attributions, en pénétrant, avec toute la discrétion désirable, sur ce terrain réservé.

112. La Commission n'ignore pas que certaines critiques ont été formulées, deci-delà, et peut-être surtout, par une rencontre singulière, dans les pays les plus fortement représentés au sein du Conseil d'administration et dans la direction du Bureau, contre la ligne générale de conduite qui semblerait y avoir été adoptée.

Elle ne pense pas cependant, que, dans l'ensemble, cette ligne ait dévié des directives généreuses et sages émanant des Traités de paix. Elle ne croit pas qu'il soit équitable, ni exact, de prétendre que le Bureau international du Travail soit un laboratoire où se fabrique une doctrine, sociale, ou socialiste, déterminée. Elle considère comme erronée l'assertion d'après laquelle il serait un organe actif de propagande.

113. D'ailleurs, elle a l'impression que, dans leur ensemble, et sauf peut-être certaines impulsivités individuelles, qu'une autorité très ferme sait maintenir dans la voie commune, les collaborateurs du Bureau se rendent parfaitement compte du danger redoutable que présenterait, pour son avenir, toute incursion hors du domaine qui lui a été départi. Ils ont tous trop de généreuse confiance dans ses destinées, une trop haute idée de sa mission, une ardeur, à la fois trop passionnée et trop raisonnée, dans l'accomplissement de ses desseins, pour compromettre ainsi le grand œuvre qui leur est confié.

Au fur et à mesure des observations, auxquelles va donner lieu l'examen, fait par la Commission, du travail de détail des différentes sections du Bureau, le rappel de ce qui constitue ces principes essentiels se dégagera de lui-même.

Avant d'aborder cette étude de détail, il faut cependant prendre corps à corps, et toujours au point de vue unique de l'organisation et du rendement, le reproche très net, qui a été le plus généralement fait au Bureau international du Travail, d'être entré en relations directes avec les syndicats et les autres organisations ouvrières, au lieu de réserver le champ de son activité dans les limites que comporterait une collaboration avec les seuls gouvernements.

Il est vrai que, d'un autre côté, la critique peut lui être venue, d'être également entré en relations directes avec des organisations patronales.

114. La question paraît plutôt politique, et ne point appeler, par conséquent, de réponse de la part de la Commission. Cependant, en se plaçant au point de vue de la méthode du travail et de son rendement, auxquels elle entend uniquement se restreindre, et en considérant l'objet fondamental du Bureau international du Travail, qui est d'accumuler la documentation la plus complète, la plus précise et la plus impartiale possible sur tous les problèmes du travail, la Commission se demande si cette sorte de reproche doit, en bonne logique, être retenue.

Tout au plus, la Commission peut-elle, dans l'intérêt de la bonne organisation du travail, appeler l'attention du Bureau international du Travail sur le danger possible d'efforts dispersés.

Mais n'est-ce point affaire au discernement du Conseil et de la Direction, que d'évaluer l'importance et la qualité des organismes avec lesquels des relations sont utiles à établir pour la poursuite de l'œuvre scientifique du Bureau International du Travail, et d'en limiter, en raisonnable conséquence, le nombre ?

115. On a également formulé contre le Bureau international du Travail le reproche de s'être parfois départi de la sérénité qui convient à un organe essentiellement de documentation, et, d'avoir en certains cas, « pris parti ».

La Commission estime que, s'il s'agit de se prononcer, par exemple, sur la réglementation et sur la protection du travail des femmes et des enfants, sur l'emploi du blanc de céruse ou autres poisons mortels dans l'industrie, etc. . . . , le Bureau international du Travail avait peut-être plus encore le devoir que le droit de « prendre parti ».

Mais elle n'en est que plus à l'aise pour rappeler l'absolue nécessité d'une objective impartialité, dans tous les cas, sans exception, où il peut y avoir doute ou contestation.

116. Une question particulièrement délicate, douloureuse même pour quelques-uns, est celle de l'admission de certains États, notamment de l'Allemagne,

dans l'Organisation permanente du Travail. La thèse a été soutenue qu'il eût été plus conforme à l'esprit des traités de paix, de ne recevoir dans cette organisation que des Membres de la Société des Nations, et la crainte a été exprimée d'une influence des doctrines syndicales allemandes sur l'esprit et le travail du Bureau.

La Commission a constaté que cette initiative émanait d'une recommandation formelle du Conseil suprême des Alliés.

Il est manifeste d'ailleurs que l'œuvre de la Société des Nations, et la Société elle-même, ne seront complètes que lorsque les principaux Etats du monde entier auront tous mérité d'y avoir accès.

La Commission est d'avis que l'œuvre de documentation qui, par définition et par essence, est proposée à l'activité du Bureau international du Travail, aurait été gravement incomplète s'il s'était systématiquement privé de toutes relations directes et permanentes avec le monde du travail, gouvernemental, patronal et ouvrier, dans les pays de l'Europe centrale.

Elle croit pouvoir se fier au discernement et à la prudence de ceux qui contrôlent et dirigent le Bureau international du Travail, pour donner aux craintes et aux susceptibilités les plus légitimes, les indispensables apaisements.

117. D'une manière générale enfin, il apparaît à la Commission que les initiatives prises par le Bureau international du Travail, dans les limites assignées par les Traités, ne peuvent que contribuer à asseoir et à grandir son autorité dans le monde entier, en particulier dans la plupart des questions sociales, souvent si délicates et si controversées, mais que cette autorité même, si heureuse et si souhaitable, pourrait être compromise, si, dans des domaines voisins et souvent connexes, comme celui des questions économiques, le Bureau international du Travail n'apportait la plus grande prudence et prétendait à plus qu'à fournir la documentation et la coordination nécessaires.

La Commission a d'ailleurs constaté que le Bureau international du Travail s'est efforcé, en toute circonstance, et en liaison régulière et harmonique avec le Secrétariat et les divers organismes techniques de la Société des Nations, de préciser le domaine propre de son activité et de s'y cantonner.

118. La différence entre la tâche accomplie au Bureau international du Travail et au Secrétariat a permis au Bureau international du Travail de s'organiser plus aisément que le Secrétariat. Tandis qu'en effet celui-ci avait à traiter une immense variété de sujets, allant des questions les plus techniques aux sujets politiques de grande envergure, les fonctions confiées au Bureau international du Travail étaient de nature limitée et d'application plus précise.

On peut en donner une large définition, en disant qu'il s'agissait pour lui de rassembler tous les renseignements et tous les éléments statistiques possibles sur les problèmes du travail, considérés du point de vue international et de préparer tous les documents de détail pouvant servir à l'élaboration et à l'application législative dans les divers Etats de conventions internationales sur le travail, qui représentent la part la plus nette de tous ses travaux.

Les résultats obtenus jusqu'ici par le Bureau international du Travail sont d'autant plus remarquables qu'il a fallu, dans beaucoup de cas, surmonter de grosses difficultés, entraînant souvent des négociations compliquées.

119. Ce résultat n'aurait jamais pu être atteint sans l'organisation et sans le rendement remarquables que le Bureau international du Travail a pu acquérir dans une période relativement courte.

Les conversations que les Membres de la Commission ont eues avec des fonctionnaires pris en particulier leur ont laissé l'impression d'un personnel capable et enthousiaste, inspiré par la personnalité énergique et attractive de son chef, recruté avec un très grand soin et possédant à un degré rare, soit dans des fonctions administratives, soit dans des fonctions plus spécialisées, les qualités exigées dans leur emploi particulier.

II. — PERSONNEL.

A. RECRUTEMENT ET STATUT.

120. La Commission estime qu'en général ses conclusions au sujet du statut du Personnel du Secrétariat peuvent s'appliquer au Bureau international du Travail. Les voici brièvement résumées :

Les postes les plus élevés, celui de directeur ou de directeur adjoint, devraient être attribués à des personnes étrangères à l'institution. Le personnel subordonné : garçons de bureau, copistes, employés subalternes, devrait être recruté sur place. Le personnel intermédiaire devrait être recruté sur une base internationale. Il devrait être assuré d'engagements à long terme, de 28 ans dans le cas de certaines catégories analogues à celle des sténo-dactylographes, ou de 21 ans (sans dépasser

une limite d'âge de 50 ans ou exceptionnellement de 55 ans) dans le cas des Membres de Sections ou du personnel assimilé.

121. La Commission estime qu'il est peut-être encore plus nécessaire de donner une garantie de stabilité au personnel du Bureau international du Travail qu'à celui du Secrétariat.

Elle a déclaré, à propos du Secrétariat, qu'il pourrait être possible d'obtenir le détachement, à court terme, de fonctionnaires nationaux de divers gouvernements, empruntés particulièrement aux services diplomatiques ; dans le cas du Bureau international du Travail, il n'est guère à espérer qu'on puisse détacher souvent des fonctionnaires de la valeur requise. Les hommes qui ont acquis une longue expérience des questions du travail possèdent rarement une connaissance suffisante des langues qui puisse leur permettre de s'adapter facilement à une tâche comme celle du Bureau international du Travail. Les administrations qui s'occupent des questions de travail ne sont pas, d'autre part, disposées à se séparer pour un certain nombre d'années de leur personnel d'avenir, comme peuvent le faire les services diplomatiques pour qui l'expérience acquise dans une organisation internationale peut être toujours appréciée.

Le caractère des travaux entrepris par le Bureau international du Travail exige un niveau d'instruction fort élevé, des études minutieuses et spécialisées ainsi qu'une expérience qui ne peut s'acquérir qu'à la longue. Le personnel du Bureau international du Travail doit donc être longuement entraîné et spécialisé dans toutes les questions qu'il a à traiter, avant de pouvoir arriver à un rendement maximum.

Il serait désastreux de réclamer le remplacement prématuré de certaines individualités uniquement pour donner des chances à d'autres pays de pouvoir les remplacer.

122. S'il est donc évident que le bon fonctionnement du Bureau international du Travail exige la présence d'un aussi grand nombre que possible de ressortissants différents d'Etats Membres de la Société dans son personnel, il faut donner le pas dans le recrutement, à la considération de la compétence des candidats, de l'expérience technique qu'ils ont pu déjà acquérir dans certaines spécialités ; la Commission n'est donc pas d'avis qu'au Bureau international du Travail, moins encore qu'au Secrétariat, il y ait lieu de retenir d'abord la nécessité de recruter le personnel du Bureau international du Travail parmi tous les Etats Membres de la Société.

La Commission estime, en définitive, qu'il est désirable de confier les emplois de Membres de Section du Bureau international du Travail, en général, engagés pour une longue durée, sur une base internationale.

123. Le recrutement se fait actuellement, depuis quelque temps déjà, par concours. Le programme en suppose une connaissance sérieuse de l'anglais et du français, en plus de la langue nationale du candidat et exige une certaine connaissance, ou tout au moins une certaine curiosité, des questions du travail.

La Commission ne peut que recommander d'appliquer par la suite ce système dans tous les cas possibles, mais elle se permet de proposer que l'on élargisse, dans une certaine mesure, le programme des concours, afin de permettre à des jeunes gens ayant des capacités administratives, de se présenter sans avoir des connaissances trop précises sur la législation du travail.

Pour les emplois dont le recrutement ne peut se faire par examen, il semble qu'il faille employer la désignation sur titres.

B. TRAITEMENTS.

124. Les observations générales, présentées par la Commission au sujet des traitements du personnel du Secrétariat, peuvent être retenues pour le Bureau international du Travail, sous réserve de certaines modifications de détail.

Jusqu'à présent, le personnel du Bureau international du Travail a été classé d'une manière assez différente de celui du Secrétariat, et les traitements accordés au haut personnel sont généralement plus réduits que ceux des emplois correspondants du Secrétariat, à l'exception des directeurs du Secrétariat, qui semblent remplir des fonctions comportant de plus larges responsabilités que celles qui incombent aux trois chefs de division proposés pour le Bureau international du Travail. La Commission ne voit pas de raison pour ne pas mettre le personnel des deux organismes sur un pied analogue, et elle recommande, en conséquence, d'appliquer au Bureau international du Travail l'échelle de traitements annexée.¹

¹ Voir Annexe I.

C. INDEMNITÉS DE SÉJOUR ET FRAIS DE REPRÉSENTATION.

125. Les indemnités de séjour accordées au Bureau international du Travail sont calculées au même taux que celles du Secrétariat. La Commission estime que l'échelle qu'elle a proposée pour le Secrétariat, dans l'Annexe V, devrait également s'appliquer au personnel du Bureau international du Travail.

La Commission recommande également que la question des frais de représentation alloués actuellement aux fonctionnaires du Bureau international du Travail, y compris le président du Conseil d'administration, soient étudiés à nouveau à la première occasion, et fassent l'objet d'un règlement fondé sur les principes posés aux paragraphes 37 et 39 de la première partie de son rapport.

III. CONTROLE FINANCIER.

126. La Commission regarde comme applicables au Bureau international du Travail les principes et les mesures qu'elle a proposé d'appliquer au contrôle des dépenses du Secrétariat dans la première partie de son rapport.

La Commission en se rangeant à ces vues, n'a pas manqué de se reporter aux articles des Traités qui ont trait au contrôle financier du Bureau international du Travail. Elle estime qu'il est essentiel que l'Assemblée, à qui revient le vote des fonds nécessaires à l'entretien du Bureau international du Travail, en même temps que des fonds nécessaires à l'entretien de la Société dans son ensemble, puisse avoir les mêmes possibilités de contrôler les dépenses proposées par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail que celles que la Commission voudrait lui permettre d'avoir pour les dépenses de la Société dans son ensemble¹.

127. La constitution du Bureau international du Travail pourrait nécessiter certaines modifications à la procédure adoptée jusqu'ici.

Cette procédure est la suivante : Le budget du Bureau international du Travail est soumis d'abord par le Directeur à la Commission financière du Conseil d'administration. Une fois approuvé dans son ensemble par le Conseil d'administration, il est envoyé au Secrétaire Général de la Société pour être introduit dans les propositions budgétaires générales de la Société.

On pourrait faire, à la proposition de soumettre de nouveau à la Commission de contrôle le budget du Bureau international du Travail, l'objection que les Gouvernements des Etats Membres de la Société ont déjà la possibilité, par l'intermédiaire de leurs représentants officiels (qu'on n'oublie point que douze Gouvernements sont officiellement représentés au Conseil d'administration du Bureau international du Travail) d'examiner les propositions budgétaires.

Cette objection a, aux yeux de la Commission, l'inconvénient de donner aux représentants officiels du Conseil d'administration qui ont pu être choisis à l'origine en raison de leur expérience des questions de travail et plutôt que pour leurs capacités financières, une responsabilité déplacée. Elle ne tient pas compte non plus du contrôle des représentants de l'Assemblée.

128. La Commission estime que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, au point de vue financier, acquerrait de plus larges garanties par la désignation de quatre de ses membres chargés d'aller présenter à la Commission de contrôle ses prévisions budgétaires pour l'exercice financier suivant. Deux de ces représentants pourraient être choisis parmi les délégués des gouvernements, un parmi ceux des patrons et un parmi ceux des ouvriers. On pourrait laisser au Conseil d'administration le soin de décider s'il lui paraîtrait juste de demander d'ajouter à cette délégation le Directeur ou le Directeur adjoint.

La Commission est d'avis qu'il y aurait avantage à donner à ces quatre représentants, droit de présence à l'Assemblée lors de la discussion du budget du Bureau international du Travail. La discussion des prévisions budgétaires demeurerait infructueuse si les représentants accrédités des autorités responsables n'avaient pas la possibilité de défendre en personne leurs propositions.

¹ A ce propos la Commission désire exprimer son opinion mûrement réfléchie sur la proposition contenue dans l'article 396 du Traité de Versailles, et qui a trait aux enquêtes spéciales que pourrait prescrire la Conférence du Bureau international du Travail. — Le mot « prescrite » signifie seulement à ses yeux que la Conférence du Bureau international du Travail a pouvoir de décider les enquêtes qu'il lui paraîtrait nécessaire d'instituer.

S'il reste des fonds disponibles au chapitre spécial du Bureau international du Travail des enquêtes et recherches diverses, la Commission ne voit pas d'objection à ce que ce fonds soit employé à des enquêtes que la Conférence pourrait demander au cours de l'exercice financier. Il est nécessaire d'être, dans ce chapitre, assez large dans les prévisions, étant donné que la réunion annuelle de la Conférence du Bureau international du Travail a lieu après la réunion de l'Assemblée. Mais aucune mesure entraînant des dépenses ne devrait être faite à l'avenir ni directement, ni indirectement, avant que les propositions de dépenses en résultant, n'aient été examinées par la Commission de Contrôle et que les fonds nécessaires n'aient été votés par l'Assemblée.

129. La Commission estime que le système qu'elle a proposé pour la vérification des comptes de la Société doit être appliqué sans modifications au Bureau international du Travail.

IV. ORGANISATION.

130. La Commission a déjà indiqué les raisons pour lesquelles l'organisation du Bureau international du Travail avait été, sous certains rapports, une tâche plus facile que l'organisation du Secrétariat.

Toutefois cette remarque n'enlève rien à l'opinion qu'elle a exprimée sur l'organisation de ce Bureau et sur le haut degré d'efficacité qu'elle a atteint ; il n'y a là rien qui puisse surprendre étant donné les qualités d'organisateur éprouvé de son directeur et le très précieux concours que lui a apporté son directeur adjoint. C'est à ce dernier qu'est confiée la responsabilité de la surveillance et de l'organisation des services intérieurs du Bureau.

La Commission n'a aucune critique à formuler sur les méthodes qui président à la tenue des comptes ou aux dispositions financières générales ; elle se borne à signaler que le budget pourrait donner plus de détails dans le sens général indiqué dans la première partie du présent rapport.

131. La Commission a appris que la question de l'achat du local actuel du Bureau international du Travail est maintenant à l'examen.

On ne lui a pas demandé d'étudier particulièrement cette question, mais elle doit faire remarquer que ce bâtiment est dès à présent surpeuplé, que l'espace dans plusieurs des bureaux est insuffisant pour le nombre d'employés qui y travaillent et que si l'on achète ce bâtiment pour le transformer en siège permanent, il sera nécessaire de l'agrandir et d'y exécuter des réparations coûteuses. En outre, la distance à laquelle il se trouve de la ville, présente de sérieux inconvénients dont se plaint le personnel. De plus, si l'on achète maintenant le local et que l'on soit par la suite obligé de quitter Genève, il est douteux qu'il soit possible de trouver un acquéreur tout au moins à un prix raisonnable.

Il y a donc des motifs sérieux qui militent contre l'acquisition du local actuel, à moins que cette acquisition ne puisse être faite dans des conditions particulièrement avantageuses. Nous estimons donc que, pour le moment, le meilleur parti à prendre serait de continuer à le louer tout en examinant s'il ne serait pas préférable de se procurer d'autres locaux dans une situation plus centrale, soit en les louant, soit en les achetant.

132. En exécution de son mandat, la Commission se propose maintenant de faire certaines observations sur l'organisation des différentes sections. Mais ses observations se rapporteront, d'une façon générale, plutôt à des développements éventuels du Bureau qu'à des modifications particulières à apporter immédiatement.

A. CABINET.

133. Le système du Cabinet a permis d'atteindre un haut degré de centralisation, dans le fonctionnement administratif du Bureau. Sans ce système, le Directeur n'aurait pu se tenir au courant de toutes les phases importantes du développement des travaux du Bureau, au fur et à mesure de son extension, de même qu'il n'aurait pu se tenir en contact direct et étroit avec les gouvernements et les organisations importantes du monde entier. Il n'est donc pas douteux que ce système, fortement centralisé, n'ait été utile dans la période d'organisation du Bureau international du Travail ; on ne saurait nier, toutefois, qu'il ne diminue forcément et dans une proportion considérable la responsabilité des chefs de division.

La Commission voudrait exprimer ici l'opinion qu'il importerait peut-être, dans quelque temps, pour le bon fonctionnement du Bureau, lorsque l'organisation aura acquis une stabilité plus grande, et lorsque le besoin d'un contrôle central sera moins impérieux, d'accroître progressivement la responsabilité des directeurs de sections.

B. RÉPARTITION DU TRAVAIL ENTRE TROIS DIVISIONS.

134. Il existe à présent, en dehors des services centraux, qui dépendent plus particulièrement du directeur adjoint, deux divisions principales : la division diplomatique et la division scientifique.

Avant de présenter les observations qu'elle estime devoir faire au sujet du travail de ces divisions, la Commission croit devoir faire remarquer que la coordination entre ces divisions et les sections techniques n'est pas suffisamment étroite si cette coordination doit être considérée comme un principe d'organisation permanente. Concentration ne signifie pas nécessairement centralisation, et la Commission propose que, lorsque l'occasion s'en présentera, on s'efforce, le plus

possible, de rattacher d'une manière plus précise, le travail des sections techniques à celui des divisions. Cette modification semblerait indiquer la nécessité de répartir le travail important du Bureau entre trois divisions, à la tête de chacune desquelles serait placé un chef de division.

La première serait chargée du travail dit diplomatique, c'est-à-dire de l'exécution des décisions de la Conférence annuelle, des Commissions issues de cette Conférence, ainsi que des Conventions internationales, du soin des négociations avec les différents gouvernements, et de la préparation des travaux des conférences futures.

La seconde division s'occuperait des enquêtes ; c'est à cette division que la majeure partie des sections techniques serait rattachée ; elle aurait, en principe, pour fonctions de préparer techniquement le travail de la division diplomatique et celui de la division des publications.

Il nous semble, en effet, qu'il serait désirable de constituer une troisième division s'occupant du travail de publication, qui est maintenant attribué à cette division scientifique.

C. SECTIONS TECHNIQUES.

135. Dans le paragraphe précédent, la Commission a proposé de rattacher certaines sections techniques à la division scientifique, tandis que d'autres sections techniques seraient rattachées à la division diplomatique actuelle.

La seule observation d'ordre général que la Commission croit devoir faire sur le travail de ces sections est la suivante : elle considère qu'il importe avant tout de ne jamais perdre de vue le but pratique à atteindre.

Bien que la méthode de travail suivie par les membres de la nouvelle division, doive être analogue à celle d'un savant faisant des recherches, elle observe que, dans le champ presque illimité des enquêtes possibles, le Bureau international du Travail devrait, au point actuel de son développement, choisir de préférence des questions qui puissent, dans les quelques années qui suivront, faire l'objet de mesures législatives et différer désormais ce que l'on pourrait appeler « des enquêtes de sondage » d'une nature générale, si tentantes que puissent être de telles recherches pour l'étude des problèmes de l'industrie et du travail, et quelque intérêt moral qu'elles aient pu présenter dans le passé. La Commission a d'ailleurs constaté avec satisfaction que telle était l'orientation générale actuelle du Conseil d'administration et de la Direction du Bureau international du Travail.

136. Néanmoins, l'enquête sur la production très intéressante au point de vue théorique ne semble pas devoir donner des résultats pratiques immédiats. Or, elle a nécessité un travail énorme, la publication d'un long questionnaire rédigé en un très grand nombre de langues et des dépenses importantes.

De même la section chargée de l'étude de la situation industrielle en Russie pourrait ne pas être maintenue, dès que sera suffisante la documentation qu'elle réussit à accumuler, en dépit des extrêmes difficultés de ce travail.

D. DIVISION SCIENTIFIQUE.

137. Nous avons remarqué plus haut que le travail accompli présentement par la division scientifique pourrait être divisé en deux parties.

Une part de ce travail pourrait être confiée à une nouvelle division des recherches à laquelle on rattacherait les sections techniques, tandis que l'autre part reviendrait à une division des publications et des renseignements, chargée de recueillir et de répandre les informations et de s'occuper des publications du Bureau.

A cette division seraient également rattachées les archives de la législation du travail, la bibliothèque et la section statistique d'une si grande importance. Le nombre des employés de cette dernière section est insuffisant et la Commission estime qu'il peut y avoir avantage à l'augmenter.

138. La centralisation des renseignements a pour double objet, de tenir les fonctionnaires du Bureau informés des événements qui affectent leur travail dans l'ensemble, et de recueillir les matériaux relatifs aux questions du travail, tâche d'un intérêt international. Cette fonction du Bureau international du Travail est prévue par l'article 396 du Traité de Versailles.

La Commission estime cependant que des mesures devraient être prises pour obtenir que la centralisation des renseignements et l'élaboration de statistiques qui en résulte, soient poursuivies en étroite coopération avec les gouvernements.

La plupart des administrations nationales du travail comprennent maintenant une section de renseignements qui étudie les questions du travail à l'étranger. Il semble donc qu'il y ait là un champ fructueux ouvert aux économies, si les services intéressés des gouvernements pouvaient s'en remettre au Bureau international du Travail pour tous renseignements ou statistiques relatifs aux questions du travail

dans les pays autres que le leur et restreindre leurs recherches au seul côté national de ces questions.

Les renseignements ainsi obtenus par chaque gouvernement seraient classés et confrontés par le Bureau international du Travail, qui, de cette manière, pourrait servir de « clearing house » des renseignements et des statistiques et déchargerait les gouvernements de la tâche difficile de centraliser les données relatives aux conditions qui existent dans les autres pays.

139. La Commission apprécie pleinement l'intérêt considérable de l'œuvre entreprise par le Bureau international du Travail en instituant un système uniforme de préparation des statistiques. Il lui paraît utile de rendre plus étroite la liaison établie à ce propos avec la Section économique et financière du Secrétariat. Le Bureau international du Travail devrait en particulier limiter ses efforts aux questions de travail, sans entrer dans le domaine des questions économiques.

E. INFORMATIONS QUOTIDIENNES.

140. L'attention de la Commission a été attirée sur « le bulletin d'informations quotidiennes » publié au Bureau international du Travail et distribué par poste dans le monde entier. Elle s'est rendu compte de ce que les seuls frais d'impression et de publication de ce bulletin, non compris les frais d'envoi par la poste, se montent à une somme qui n'est pas inférieure à 120,000 francs-or par an. Elle estime que l'utilité de ce bulletin ne justifie pas complètement une dépense aussi forte.

Il lui semble qu'en temps normal, en dehors des périodes de conférences, une édition hebdomadaire ou bi-hebdomadaire pourrait suffire, étant donné que les informations ne sont pas d'un caractère d'urgence tel qu'elles doivent paraître toutes les vingt-quatre heures. Ceci, entre autres avantages, permettrait de traiter pour l'impression avec une autre place que Genève (par exemple avec Lyon) où les frais sont moins élevés.

Etant donné le temps qui s'écoule avant que les « informations quotidiennes » soient reçues par leurs lecteurs — particulièrement dans les pays les plus éloignés — la Commission propose que cette publication se borne à examiner des questions d'intérêt international permanent et qu'elle ne traite pas d'événements journaliers d'un caractère plus éphémère, événements que la presse porte toujours à la connaissance du public en général et des intéressés en particulier.

F. BIBLIOTHÈQUE.

141. La Commission estime que le Bureau international du Travail a eu raison de faire l'achat de la bibliothèque de l'Association internationale de Législation ouvrière de Bâle. Elle croit que le Bureau international du Travail doit continuer l'œuvre entreprise par la bibliothèque de Bâle et réunir peu à peu une documentation sur tous les sujets qui peuvent intéresser le Bureau, et la Commission n'a aucune observation à faire sur le choix des livres achetés.

Il est toutefois utile que l'on prenne soin d'éviter d'empiéter sur le domaine réservé à la bibliothèque du Secrétariat.

La Commission incline à penser que l'organisation de la bibliothèque a été prévue peut-être sur une trop large échelle. Quand l'inventaire de la bibliothèque de Bâle sera terminé, peut-être sera-t-il possible de réduire le nombre des employés de la bibliothèque, qui se monte actuellement à 14.

G. BUREAU DE LIAISON AVEC L'AMÉRIQUE LATINE.

142. La Commission est heureuse de constater l'initiative prise par le Bureau international du Travail de créer chez lui un organe de liaison pour l'Amérique latine, confié à des Latins-Américains. Cet organe est actuellement en voie de formation, et se propose d'établir, en accord avec les gouvernements respectifs, un système de liaison avec chaque capitale de l'Amérique latine.

143. La Commission ne peut terminer son rapport sans rendre hommage au concours que lui ont apporté, au cours de son enquête, tous les membres du Secrétariat comme du Bureau international du Travail, à qui elle a eu l'occasion de s'adresser. Leur bonne grâce a certainement beaucoup facilité ses travaux.

Elle désire également remercier, pour l'aide qu'ils lui ont apportée, M. J. Bieler et M. W. I. Ellison, Secrétaires de la Commission, ainsi que M. P. Devinat, dont le

concours dans la préparation et l'établissement du texte français du Rapport lui a été précieux.

La Commission ne veut pas oublier que l'urgence de ses travaux a exigé des services de traduction et de dactylographie un effort considérable, auquel ces services se sont admirablement prêtés.

144. Elle tient enfin à noter, avec une vive satisfaction, que toutes les recommandations et observations contenues dans son Rapport ont été adoptées à l'unanimité.

Ont signé les membres de la Commission :

G. NOBLEMAIRE.
ROBERT A. JOHNSON.
J. M. FIGUERAS.
CARLOS VILLANUEVA.
ENRICO AVEZ.

GENÈVE, le 7 mai 1921.

ANNEXE I

COUT DE LA VIE A GENÈVE EN 1913, 1920, 1921

145. Les chiffres donnés ci-dessous ont été fournis à la Commission après une enquête sérieuse, et on peut les regarder comme suffisamment exacts pour donner une indication générale de la hausse des prix à Genève.

I. CHAMBRES, APPARTEMENTS, VILLAS, ETC.

a) *Appartements meublés de 4 pièces :*

Augmentation de : 600 francs¹ en 1913.
à : 2,000 francs en 1920.
et : 2,800 / 3,000 francs en 1921.

b) *Appartements non meublés, de 4 à 5 pièces :*

Le prix moyen en 1913 était de 1,000 à 1,500 francs. On n'a pas encore de prix pour 1920, mais le prix pour 1921 est de 1,800 à 2,000 francs, et montre une augmentation sur 1920 d'au moins 30 %.

c) *Villas de 5 pièces :*

Les loyers de 1,600 francs en 1913 ont été portés
à 2,500 francs en 1920
et 3,300 francs en 1921.

d) *Pensions :*

Le prix de pension par jour qui était de
5 à 7 francs en 1913
est de 9 à 10 francs en moyenne en 1920,
et de 10 à 12 francs en 1921.

2. HÔTELS.

A en juger par la liste de prix qui a été publiée, la hausse qui s'est produite entre le commencement de 1920 et la fin de cette même année, est d'environ 30 %. Pour établir cette hausse, on n'a pas tenu compte, dans l'ensemble, de l'augmentation importante et générale qui s'est produite lors de la session de l'Assemblée en 1920.

La Commission pense qu'un phénomène semblable ne se reproduira pas cet automne ; si cela devait être le cas, elle est d'avis qu'il y aurait lieu d'attirer l'attention des autorités suisses sur cet état de choses.

¹ Francs suisses.

ANNEXE II

PROJET D'ÉCHELLE DE TRAITEMENTS

146. On trouvera ci-dessous l'échelle de traitements dont la Commission recommande l'adoption pour toutes les nominations qui seront faites à l'avenir au Secrétariat et au Bureau international du Travail.

La Commission, en proposant cette échelle, a tenu compte du coût actuel de la vie à Genève ; il conviendra de la reviser de la manière indiquée à l'Annexe III si le coût de la vie augmente ou diminue de façon appréciable.

	FRANCS SUISSES		
	Minimum	Augmentation annuelle	Maximum
Directeurs (Secrétariat)	44,000	2,500	56,000
Chefs de division (B. I. T.)	40,000	2,000	50,000
Chefs de Service ou de Section	30,000	1,000	35,000
Membres de Section :			
Catégorie A	20,000	800	30,000
Catégorie B	14,000	800	20,000
Commis de 1 ^{re} classe et secrétaires			
sténo-dactylographes	8,700	250	11,250
Sténo-dactylographes bilingues	7,500	250	10,000
Commis de 2 ^{me} classe	7,000	200	9,500
Copistes (recrutées sur place)	5,400	175	8,000

La Commission désire insister sur le fait qu'elle regarde comme justifiés les traitements payés actuellement, bien que souvent supérieurs à ceux qu'elle propose, étant donné qu'il a fallu recruter un personnel tout particulièrement compétent pendant la période d'organisation. Dès que l'on sera entré dans la période de fonctionnement normal, on pourra recruter, à son avis, aux traitements proposés, un personnel muni de toute la compétence requise.

Un certain nombre de postes ne sont pas compris dans le classement général du Secrétariat. La Commission proposerait pour eux, en cas de vacance, les traitements suivants :

- | | | |
|---|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Chef du Service des traducteurs et interprètes</i> 2. <i>Chef du Service intérieur</i> 3. <i>Chef du Service de Rédaction</i> | } | <p>Les titulaires de ces postes pourraient être considérés comme des membres de section de première classe.</p> |
| <ol style="list-style-type: none"> 4. <i>Chef du Service des Archives</i> | } | <p>Le titulaire de ce poste pourrait jouir d'un traitement allant de 20,000 à 25,000 francs suisses par augmentations annuelles de 500 francs.</p> |
| <ol style="list-style-type: none"> 5. <i>Bibliothécaire</i> | } | <p>Le titulaire de ce poste pourrait recevoir un traitement spécial de 20,000 francs suisses. Les deux premiers employés recevraient des traitements de 13,750 à 16,250 francs suisses par augmentations annuelles de 300 francs.</p> |

ANNEXE III.

VARIATION DES TRAITEMENTS SELON LE COUT DE LA VIE

I.

147. MÉTHODE DE CALCUL DE LA PARTIE VARIABLE DES TRAITEMENTS.

Traitement total	Méthode de calcul de la partie variable
Francs suisses au-dessous de 7,000	55 % fixe 45 % variable.
7,000	3,850 fixe. 3,150 variable.
7,001-8,000.	3,150 sur les premiers 7,000, + 15 % du traitement variables.
8,000	4,700 fixe. 3,300 variable.
8,001 et au-dessus.	3,300 sur les premiers 8,000, + 10 % du traitement au-dessus de ce chiffre variable.

II

148. TABLE DE CALCUL.

<i>Traitement total.</i>	<i>Partie fixe.</i>	<i>Partie variable.</i>
Francs suisses.	Francs suisses.	Francs suisses.
7,000	3,850	3,150
8,000	4,700	3,300
9,000	5,600	3,400
10,000	6,500	3,500
11,000	7,400	3,600
12,000	8,300	3,700
13,000	9,200	3,800
14,000	10,100	3,900
15,000	11,100	4,000
16,000	11,900	4,100
17,000	12,800	4,200
18,000	13,700	4,300
19,000	14,600	4,400
20,000	15,500	4,500

TABLE DE CALCUL (Suite.)

<i>Traitement total.</i>	<i>Partie fixe.</i>	<i>Partie variable.</i>
Francs suisses.	Francs suisses.	Francs suisses.
25,000	20,000	5,000
30,000	24,500	5,500
35,000	29,000	6,000
40,000	33,500	6,500
45,000	38,000	7,000
50,000	42,500	7,500
55,000	47,000	8,000

149. Les principes généraux sur lesquels ces tableaux sont établis sont les suivants :

1. Il est évident que, toutes choses égales d'ailleurs, moins le traitement est élevé, plus est importante la proportion de ce traitement qui doit être consacrée aux besoins journaliers. D'autre part, plus le traitement est important, plus est grande la proportion disponible pour des dépenses autres que celles des besoins journaliers. Ces dépenses, en tant qu'elles représentent une économie, ne sont pas affectées au même degré par les variations momentanées du coût des objets de première nécessité. Comme ce sont là des dépenses de luxe, ceux qui s'y livrent peuvent plus facilement réaliser des économies que ceux qui ne touchent que des traitements inférieurs.
2. Par conséquent, il faudrait proposer quelque système permettant de faire varier en proportion des variations du coût de la vie les traitements inférieurs plutôt que les traitements supérieurs. Ces principes s'appliquent naturellement avec la même force dans le cas d'un relèvement ou d'un abaissement du coût de la vie.
3. Il ressort des observations ci-dessus que les traitements du personnel à l'heure actuelle, et ceux qui sont proposés par la Commission étant calculés d'après les circonstances présentes, l'échelle des traitements des grades inférieurs comporte un élément de compensation pour le coût actuel de la vie, plus élevé que les traitements des catégories supérieures.

150. Le système habituellement adopté en Angleterre et ailleurs consiste à ajouter au taux de rémunération de 1914, un pourcentage supplémentaire d'autant plus élevé que les traitements sont plus bas, mais dans le cas présent, il manque deux facteurs importants pour établir les calculs sur ce principe.

- a) Il est impossible d'imaginer ce que les traitements de la Société auraient pu être en 1914, étant donné qu'elle n'existait pas à cette date ;
- b) Nous ne possédons pas de chiffres nous permettant de comparer exactement le coût de la vie de Genève en 1914 et le coût de la vie actuelle. Les statistiques que nous avons eues sous les yeux, ne font que comparer le prix de la vie à Genève avec le coût de la vie à Londres au moment où le siège de la Société des Nations a été transféré. La Commission de fixation des traitements devra donc établir des comparaisons entre les prix de la vie à Genève à différentes époques.

La question d'expatriation, facteur si important dans l'établissement des traitements actuels, est un autre élément difficile à évaluer. Il nous semble donc préférable de prendre comme base les traitements qui figurent à l'annexe I et qui ont été établis après examen, entre autres choses, du coût actuel de la vie. La méthode que nous proposons consiste à diviser en deux parts les traitements actuels ; l'une serait fixe, l'autre varierait selon les changements du prix de la vie, que la Commission de fixation des traitements aurait à déterminer. Pour les raisons indiquées ci-dessus, la proportion variable du traitement doit être relativement plus grande pour les catégories inférieures que pour les catégories supérieures, et c'est sur ce principe que nous avons dressé nos tableaux.

151. La Commission, toutefois, insiste sur le fait que ces tableaux ne sont donnés qu'à titre d'indication, et elle ne voudrait pas que l'on croie qu'une modification quelconque, dans l'élément variable des traitements, compromettra le projet ; au contraire, la Commission suggère que ce tableau soit soumis, avant d'être adopté, à la Commission de fixation des traitements dont elle propose la création.

Toute nouvelle fixation de traitement pourrait être faite une fois tous les six mois, et les traitements, pour les six mois qui suivront, seraient basés sur le relèvement ou l'abaissement du coût de la vie pendant le semestre précédent. La moyenne du relèvement ou de l'abaissement du coût de la vie serait calculée en chiffres ronds,

jusqu'à la cinquième décimale, en partant du chiffre 100 pour représenter le coût actuel de la vie. En outre, il conviendrait, au point de vue des facilités administratives, de n'effectuer aucune modification, conformément à ce projet, avant que le coût de la vie n'ait varié de 10 % dans l'un ou l'autre sens.

152. Les dispositions indiquées ci-dessus ne tiennent compte ni du Secrétaire Général, ni du Secrétaire général adjoint, ni des sous-Secrétaires généraux, dont les traitements ont été fixés en livres sterling, d'après des contrats de cinq ans. Ces fonctionnaires ne devraient avoir aucun droit à une augmentation quelconque, dans le cas d'élévation du taux de la vie, et leurs traitements ne devraient être également soumis à aucune diminution du fait d'une chute du prix de la vie.

La Commission estime pourtant qu'il serait raisonnable que leurs traitements, dans ce dernier cas, soient susceptibles d'une certaine réduction. Elle propose donc qu'en cas de diminution, mais non d'augmentation, dans le prix de la vie, les traitements de ces fonctionnaires soient soumis, dans la proportion de 10 %, aux variations entraînées par le coût de la vie indiquées dans cette annexe. La même disposition devrait également s'appliquer au Directeur et au Directeur Adjoint du Bureau international du Travail.

ANNEXE IV

PROJET DE RETENUE SUR LES TRAITEMENTS

153. Dans le paragraphe 48 la Commission recommande que le personnel appartenant aux classes intermédiaires — comprenant les membres de sections et autres fonctionnaires de même rang — soient engagés pour une période de 21 ans. Elle demande en outre au Secrétaire Général de vouloir bien élaborer sans délai un projet de retraite pour le personnel.

Si la Commission considère qu'il ne lui appartient pas d'élaborer ce projet dans les détails, elle estime qu'elle peut aider à en définir les grandes lignes.

Elle croit que pour assurer une retraite après 21 ans de service, il est absolument nécessaire de créer une réserve pour pensions, ou de faire une retenue sur le traitement. Etant donné que la période d'engagement est assez courte et que beaucoup de membres du Secrétariat pourraient chercher quelque autre situation avant d'avoir achevé leur vingt et un ans de service, c'est à ce projet de retenue sur le traitement qu'il semble préférable de se rallier. Les membres du personnel pourraient être tenus de verser une certaine partie de leur traitement, 10 % par exemple, à un fonds de retraite. La Société pourrait, de son côté, voter une somme annuelle qui serait ajoutée à ce fonds de retraite et calculée de manière à ajouter 100 % aux contributions versées par le personnel.

Il resterait à mettre au point les détails de ce projet, que l'on pourrait confier à des actuaires. Il semblerait en tout cas entièrement satisfaisant, si les membres du personnel pouvaient prendre leur retraite après vingt et un ans de services, avec une pension égale au tiers de leur traitement au moment de leur retraite, ou avec une somme de même valeur.

Les fonctionnaires nationaux permanents détachés à terme à la Société, ne bénéficieraient naturellement pas de ces dispositions.

154. En ce qui concerne les engagements, la Commission a proposé au cours de son rapport que le personnel nouveau soit nommé d'abord pour un stage d'une année. Si leur nomination n'était pas confirmée au terme de cette année, ils recevraient un mois de traitement ; si elle était confirmée, la nomination serait faite pour une période de six années, à l'expiration de laquelle ils pourraient être nommés à nouveau pour une période de sept ans, après laquelle ils pourraient encore une fois être nommés pour une troisième période de sept ans, ou jusqu'à la limite d'âge de 50 ans. On pourrait faire une exception à cette règle dans le cas d'un Membre de Section qui aurait rendu des services éminents à la Société, et qui pourrait ainsi être considéré comme candidat au poste de Directeur, concurremment avec des candidats qui n'appartiendraient pas au service de la Société.

Un fonctionnaire, nommé Directeur dans ces conditions, pourrait conserver la pension qu'il aurait acquise au service de la Société, mais ne pourrait acquérir de nouveaux droits à une pension. Les fonctionnaires qui se retireraient du service de la Société, soit à la fin d'une période de sept ans, soit à un moment quelconque, avec le consentement de la Société, avant l'expiration des 21 ans de services, auraient le droit de recevoir sur le fonds de retraite les contributions qu'ils y auraient versées, augmentées des intérêts composés. Toutefois, ils n'auraient pas droit aux contributions versées par la Société au fonds de retraite.

ANNEXE V

INDEMNITÉS DE SÉJOUR

155. La Commission recommande les taux suivants pour les indemnités de séjour à verser aux membres du Secrétariat en remplacement des taux actuels :

Classe A).

Secrétaire Général	}	60 francs suisses par jour.
Secrétaire Général adjoint.		
Sous-Secrétaires généraux		
Directeurs de Sections		

Classe B).

Chefs de service	}	40 francs suisses par jour.
Membres de Section		
Chefs de Cabinet du Secrétaire Général		
Chefs de Cabinet du Secrétaire Général adjoint et des sous-Secrétaires généraux		
Chefs des Services administratifs		
Interprète en chef		
Chef du Service d'Enregistrement des Documents		
Editeur en chef		
Chef du Service intérieur		
Bibliothécaire		
Secrétaires chefs comptables		
Editeur adjoint		
Directeur adjoint et délégué		
Directeur du Service des Archives		
Interprètes et traducteurs		
Commis principal du Service des Distributions		
Chef du Service de Sténographie		

Classe C).

Tous les membres du personnel de bureau, autres que ceux nommés ci-dessus, lorsqu'ils voyageront à l'é- tranger pour des séances du Conseil de Commissions ou autres	}	30 francs suisses par jour pendant une semaine; 25 francs suisses par jour après la première semaine
---	---	--

NOTE.— Cette échelle s'applique également aux fonctionnaires de grade équivalent du Bureau international du Travail.

ANNEXE VI

LIAISON AVEC L'AMÉRIQUE LATINE

156. La Commission estime qu'un contact plus intime devrait être créé avec les Gouvernements de l'Amérique latine, et qu'étant donnée la distance très grande entre leurs pays et le siège de la Société, un effort particulier devrait être fait, afin de créer une organisation spéciale.

La Commission approuve entre autres l'idée, qui a été émise au cours de ses travaux, de centraliser en un bureau spécial, affilié à l'une des sections centrales du Secrétariat, les affaires intéressant l'Amérique latine.

Elle estime qu'afin d'assurer une compétence plus grande dans l'étude de ces questions, le personnel de ce Bureau devrait être de nationalité latine-américaine.

La Commission considère que les Gouvernements intéressés et le Secrétaire Général devraient, au plus tôt, étudier la forme que l'organisation mentionnée ci-dessus devrait prendre, et particulièrement s'il serait désirable que chacun des pays intéressés ait un bureau à Genève ou dans sa capitale respective.

Il serait à souhaiter qu'un plus grand nombre de nationaux d'Amérique latine fussent engagés dans le personnel du Secrétariat. On pourrait en particulier offrir une situation aux jeunes gens du Service diplomatique latin-américain connaissant les deux langues officielles.

CONTENTS

	(Paragraphs
INTRODUCTION	I and 2
FIRST PART—SECRETARIAT OF THE LEAGUE OF NATIONS	
I. <i>General observations</i>	3 to 5
II. <i>Seat of the League</i>	6 and 7
III. <i>Apportionment of contributions to the expenses of the League of Nations</i>	8
IV. <i>Meeting-places of the Council, Assembly, Committees and Conferences, and expenses of these Meetings</i>	9 to 11
V. <i>National Liaison Bureaux</i>	12 and 13
VI. <i>Postage</i>	14 to 16
VII. <i>Staff</i>	17 to 54
A. <i>Salaries</i>	18 to 32
1. <i>Salaries Adjustment Committee</i>	23 and 24
2. <i>Choice between payment in Swiss francs or in gold francs</i>	25 to 29
3. <i>Expatriation</i>	30
B. <i>Income Tax</i>	31
C. <i>Travelling Expenses, Subsistence and Entertainment Allowances</i>	32 to 39
D. <i>Conditions of Service</i>	40 to 55
1. <i>Selection by competition</i>	42
2. <i>Promotion by grades and annual increments</i>	43
3. <i>Engagement for a definite period</i>	44 to 55
VIII. <i>Financial control</i>	56 to 71
1. <i>Preparation of the Budget and a Commission of Control</i>	57 to 60
2. <i>Audit</i>	61 and 62
3. <i>Financial Year</i>	63 to 65
4. <i>Form of the Budget</i>	66 to 70
5. <i>Disposal of Balances</i>	71
IX. <i>Organisation</i>	72 to 103
A. <i>Library</i>	85 and 86
B. <i>Registry</i>	87
C. <i>Financial Director's Section</i>	88 to 91
1. <i>Currency Conversion Officer</i>	88
2. <i>Appropriation Officer</i>	89
3. <i>Organisation of work</i>	90
4. <i>Closing of Accounts</i>	91
D. <i>Publications et Information Sections</i>	92 and 93
E. <i>Translators and Interpreters Department and Precising Writing Department</i>	94
F. <i>Subordinate Services</i>	95
G. <i>Supplies and Furniture</i>	96 and 97
H. <i>Employment of Women</i>	98 and 99
I. <i>Kitchen</i>	100
J. <i>Hours of work and Leave</i>	101 to 103
SECOND PART—INTERNATIONAL LABOUR OFFICE	
I. <i>General observations</i> :	104 to 119
<i>Constitution of the International Labour Organisation</i>	106 to 111
1. <i>The General Conference</i>	106 and 107
2. <i>The Governing Body</i>	108 and 109
3. <i>International Labour Office</i>	110 and 111

II. <i>Staff</i>	I20 to I25
A. Recruitment and Conditions of Service	I20 to I23
B. Salaries	I24
C. Subsistence Allowances and <i>frais de représentation</i>	I25
III. <i>Financial control</i>	I26 to I29
IV. <i>Organisation</i>	I30 to I42
A. Cabinet	I33
B. Allocation of work to three divisions	I34
C. Technical Sections	I35 and I36
D. Scientific Division	I37 to I39
E. "Daily Intelligence"	I40
F. Library	I41
G. Liaison Bureau with Latin-American countries	I42

APPENDICES

I. <i>Cost of Living in Geneva in 1913, 1920 and 1921</i>	I45
II. <i>Rates of salary proposed</i>	I46
III. <i>Variations in salary in accordance with cost of living</i>	I47 to I52
IV. <i>Deferred pay scheme</i>	I53 and I54
V. <i>Subsistence allowances</i>	I55
VI. <i>Liaison Bureau with the States of Latin America</i>	I56

NOTE :—The French and English texts of the report were drafted with a view rather to express the same thoughts in the most appropriate manner in each language than to make them literally correspond.

REPORT OF THE COMMISSION OF EXPERTS

appointed in accordance with the Resolution adopted by the Assembly of the League of Nations at its Meeting of December 17th, 1920. (Enquiry into the Organisation, Method of Work, Efficiency, Number, Salaries and Allowances of the Staff, General Expenditure of the whole Organisation, and any other factors which may enable the Assembly to form an opinion based on a full knowledge of the facts.)

1. At the First Session of the Assembly of the League of Nations, which took place at Geneva, between November 15th and December 18th, the Fourth Committee recommended (Recommendation III) that :

“ The Assembly of the League of Nations should request the Council to take the necessary steps to appoint, as soon as possible, a small Commission of Experts to consider all factors connected with the organisation, method of work, efficiency, number, salaries and allowances of the staff, and with the general expenditure of the whole organisation, as well as with all other points necessary to enable the Assembly to form a fair judgment in respect thereto, both as regards the Secretariat and the International Labour Office. The Report of this Commission should be in possession of the Members of the League by June 1st, 1921.”*

This Recommendation was considered by the Assembly, and a Commission was subsequently appointed by the Council, consisting of the following five members :

M. Belotti, of the Italian Chamber ;
M. Figueras, Chairman of the Bank of Bilbao ;
Mr. Johnson, of the British Treasury ;
M. Noblemaire, of the French Chamber.
M. Villanueva, Nicaraguan Minister at Paris.

M. Belotti was unable to accept the invitation of the Council, and was replaced by Count Avet, Councillor of State of the Kingdom of Italy.

The Commission commenced its preliminary investigations on Monday, April 18th, and the first plenary meeting was held on Tuesday, April 26th ; at this meeting M. Noblemaire was elected President and Mr. Johnson Rapporteur. In the course of its last meeting, which was held on May 7th, the Commission decided to submit the following Report :

2. The Commission have, in accordance with their instructions, studied the organisation, both of the Secretariat of the League of Nations and the International Labour Office. A large number of the problems which arise in dealing with the organisation of these two institutions are identical, or, at least, of a very similar nature. Part I of the Report, which the Commission feel called upon to put forward as a result of its enquiry, will therefore have primary reference to the Secretariat ; while Part II, which deals solely with the International Labour Office, will be confined to such modifications or special observations of Part I as may be necessary for that Office.

Appendices are added which work out certain of the recommendations of the Commission in detail, or serve further to illustrate points discussed in the text.

* By decision of the Council, taken on February 21st, 1921, this date was subsequently altered to the 1st July, 1921.

PART I.

SECRETARIAT OF THE LEAGUE OF NATIONS.

I. GENERAL OBSERVATIONS.

3. We should be doing less than justice to the staff if we were to fail at the outset to place it on record that the general impression made upon us as a result of our investigations is satisfactory in a high degree.

The Secretariat, which might well have given way to the temptation to be unduly expansive in scope, and thus have run the grave danger of awakening justifiable apprehensions on the part of the Nations, seems to have grasped its duties correctly, and to have kept its activities well within the bounds prescribed in the Covenant.

The Secretariat, as such, has, of course, no executive power, except in so far as the general direction of its various branches is concerned. Its functions are confined, first; to the preparation of the necessary material, whether to the Meetings of the Council or of the Assembly, or for those of the various Technical Committees, and, secondly, to the promulgation of the decisions and recommendations made by those bodies.¹ From these wise limitations of its activities the Secretariat has in no way deviated. In so far as internal organisation is concerned, the Commission is satisfied that this has been laid out on sound and scientific lines, that, generally speaking and taking into consideration their necessarily international composition, the Staff are properly graded, having regard both to their qualifications and the duties assigned to them, and that the general output of work reaches a level which is of the utmost credit to all concerned.

4. The Commission have, above all, been struck by the individual qualities, and high standard of culture shown, not only by the Directors, but by the great majority of the Administrative Staff. All, without exception, are inspired by an unbounded faith in the great ideals of the League, by an unremitting zeal in the execution of its designs, and by an unshaken confidence in its ultimate success. When the difficulties inherent in any organisation, the personnel of which is of necessity recruited on a strictly international basis, are borne in mind, and it is also remembered that this organisation was required to come into being and operate without a hitch at very short notice, it is difficult to see how what has actually been achieved could have been substantially improved upon.

5. The terms of reference of the Commission were inspired by the considerations and reflections collected and formulated by the Fourth Commission, and subsequently by the Assembly. They reflect the anxious and critical state of public opinion in various countries as to whether the League is really giving good value for the money spent upon it. There can be no doubt that, rightly or wrongly, the League of Nations has the reputation of costing too much. Sceptical and jealous critics, comparing the cost with the actual results, find that its achievements are so far insignificant and its expenses extremely heavy. Such critics can hardly have given sufficient thought to the formidable problems presented by the complexity, the diversity, and, above all, the novelty of the work to be accomplished; nor do they make sufficient allowances for the difficulties inherent in an endeavour to apply to the world an immediate or speedy solution of problems, some of which have troubled it since the beginning of civilisation. Might not these objections be met by replying that the record of work already accomplished,

¹ The position of the Section of the Administrative Commissions is a special one, but here too, in principle, the ultimate responsibility for the administration of the areas committed to the League by the Treaty of Versailles is in the hands of the Council.

for example, in the spheres of benevolent activity and international justice such as was presented to the last Assembly, and may well be presented again to the next Assembly, will show, even in these early days in the infancy of the League, a remarkable balance in favour of the League in the way of practical achievement?

With this prelude we pass to the practical task which has been set us, and proceed to such general observations and recommendations as seem, as the result of our enquiries, to be likely to produce the maximum of efficiency, combined with the utmost possible regard for that strict economy which is so necessary in the present financial condition of the world.

II. SEAT OF THE LEAGUE.

6. The seat of the League of Nations was in London from July, 1919, to September, 1920, and was subsequently removed to Geneva. Needless to say, it is not for the Commission to make any comments upon this transfer. Since, however, the main purpose of the Commission of Enquiry is to suggest every possible form of economy, it feels bound to point out that, at the moment Geneva is—and, so far as it is possible to foresee, will long remain—a city in which the cost of living is, comparatively speaking, higher than in almost any city in Europe,¹ and where the rate of exchange is, at the moment of writing, the most disadvantageous for the great majority of States Members of the League.

We therefore feel bound to point out as a pure matter of fact that, were the seat of the League situated in a town which was less expensive from the point of view both of the cost of living and of the rate of exchange (if, for instance, it were at Brussels, Fontainebleau, Turin, Vienna, or almost anywhere else), an immediate economy would be effected which would be appreciable in the case of all Members of the League without exception, and very considerable in the case of countries with a depreciated exchange.

7. The only serious objections, at any rate, from a purely financial point of view—that is to say, from the only standpoint which we are either authorised or have any wish to assume—arises from the purchase (which is not, moreover, completely liquidated) of the building in which the Secretariat is accommodated.

Should the Council ever contemplate a transfer of the seat of the League, it would appear that in almost all cities to which it might be transferred, the use of suitable accommodation could be arranged without cost to the League.

It would appear that the financial loss on such an operation (apart from the rather considerable costs of removal) would possibly not be greater than the sum required to liquidate the ultimate difference between the cost price and selling price of the existing building, the latter presumably being the lower.

III. APPORTIONMENT OF CONTRIBUTIONS TO THE EXPENSES OF THE LEAGUE OF NATIONS.

8. We have the greatest hesitation in approaching a question which is within our competence only in so far as a modification of the existing state of things might have an effect on the budget receipts and expenditure of the League.

It is, however, a definite fact that a fairly large number of States Members of the League have protested against the actual basis of the apportionment of the contributions required of them. It is not unlikely that the delay which attends the payment of some of the contributions—a delay which has an unfavourable effect on the balancing of the League's Budget—is principally due to the feeling that a more logical and equitable basis might have been chosen.

We are neither willing nor able to insist on this point; but, as we have been led to give our consideration to this delicate question as well from a result of information, observation, and suggestions which have reached us from various sources, as from our own investigations, we consider it our duty to urge that the question of reapportionment may be determined with the least possible delay, and we note with satisfaction that a special Commission has been appointed for this purpose.

IV. MEETING-PLACES OF THE COUNCIL, ASSEMBLY, COMMITTEES AND CONFERENCES, AND EXPENSES OF THESE MEETINGS.

9. Considerable and, in our opinion, avoidable expense has been caused by the fact that so many of the Meetings of the various Committees and Conferences,

¹ Cf. Appendix I on the cost of living in Geneva in 1913, 1920, and 1921.

or, as recently at Paris, sittings of the Council itself, have been held at places other than Geneva. Not only does this practice necessitate considerable expenditure on travelling expenses, subsistence and other allowances, etc., but it further involves the absence, sometimes for considerable periods, with the consequent interruption of their daily work, of administrative officers of the Secretariat, whose presence at such meetings and conference is essential. In addition, a very large number of private secretaries, shorthand writers and clerical staff generally are necessary to the smooth working of the machinery of such Conferences and Committees. It is obvious that the additional costs of travelling and maintenance of such persons elsewhere than at Geneva must add enormously to the expenditure, besides causing considerable disorganisation of the Geneva office during their absence.¹

We feel it incumbent upon us to stress the necessity for what is a very considerable and reasonable measure of economy, and placing economy above the personal convenience of individuals of whatever country, or even above national susceptibilities; we recommend that the meetings of the Council shall normally be held at Geneva and that except on the rarest possible occasions, all Committees and Conferences held under the auspices of the League shall also meet there.²

10. On the other hand, it is clearly desirable that the principal officers of the Secretariat should keep themselves in the closest possible touch with Governmental, Parliamentary, Administrative or business circles in the different countries; and this can only be done by frequent journeys to the chief capitals concerned. They should not, however, involve the attendance of large staffs, nor does their admitted necessity in any way affect our definite recommendation in favour of the maintenance of the seat of the League as the sole and normal meeting-place for all Committees and Conferences.³

11. Our attention has incidentally been drawn to the estimated expenditure which appears in the Budget for 1921 on account of the next Session of the Assembly. Certain Governments have claimed that this estimate of 750,000 gold francs appears excessive. We are satisfied that it would be difficult to avoid the hire of an Assembly Hall; but the Secretary-General has assured us that he hopes to make provision for all Committees of the Assembly in the existing offices of the League and that it will not be necessary to repeat what was done last year and obtain additional buildings for this purpose.

V. NATIONAL LIAISON BUREAUX.

12. A certain number of States Members of the League have organised in their respective capitals liaison bureaux or Government offices, in order to provide for the co-ordination and unification of the relations between, on the one hand, all the Government services in their respective countries, and, on the other hand, the General Secretariat, the International Labour Office, the Council of the League, the various Commissions and Conferences arising out of the League, and generally with all the organisations which spring from its activities or are promoted by its initiative.

These Liaison Bureaux, financed, of course, by the national exchequer of the country concerned, form part of a Government office (for instance, that of the Prime Minister, or Minister for Foreign Affairs) and act as the channel of communication between the Secretariat of the League and the various Government departments concerned.

13. It is obvious that these bureaux set up in the different capitals perform a useful function and those nations which have installed them are extremely satisfied with the result.

¹ Thus, the total additional cost to the League of the Council meeting in Paris in February, 1921, was approximately 120,000 French francs, and of the Transit and Communications Conference held in Barcelona in March-April, 1921, £7,800. Special trains had to be engaged to carry the staff required for the Conference from Geneva to Barcelona and back.

² As an illustration of the kind of exception that we think might reasonably be made to this rule, it has been brought to our notice that the Economic and Financial Commission could not expect to obtain the invariable presence at its meetings of the experts (bankers, manufacturers, merchants and officials—all of them busy men) who are so essential to its success if it could never meet elsewhere than at Geneva. The time involved in travelling, and other weighty considerations, may occasionally make a meeting at Paris, Brussels or London imperative. And there may be other exceptions of the same kind, though we think they should be rare.

³ As regards travelling expenses, subsistence allowances and entertainment allowances for committees and conferences *cf.* paragraph 35.

The resulting economy in time and labour must obviously also represent an economy in personnel and therefore in the charges on the League,¹ which it is difficult to estimate exactly but which is undoubtedly appreciable. This consideration is in accordance with the essential object proposed for our consideration; we therefore feel justified in strongly recommending the establishment of similar offices in as many of the capital cities of the world as possible.

In addition, certain countries are taking steps to establish national bureaux at Geneva itself, to enter into relations with the headquarters of the League on the spot, though this is by no means so far the general practice.

VI. POSTAGE.

14. In the third budget of the League of Nations 550,000 gold francs are provided for Office Expenses, Printing, Stationery, Cablegrams, Telegrams, Postage, etc. Of this total, postage accounts for 50,000 gold francs.² The charges are rendered all the heavier by the present high rate of exchange of the Swiss franc.

We suggest that the Swiss Government should be approached with a view to some arrangement being made which would have the effect of lightening this heavy tax on the resources of the League.

If it is not possible to arrange that all the postal matter of the League should be franked all the world over, and pass free of any postal charges, it is suggested that the Swiss Government might at least limit their charges on the postal matter of the League and the International Labour Office to the lowest possible figure permitted by the regulations of the International Postal Union.

15. Specially over-printed stamps at reduced rates might then be supplied under proper safeguards for the sole official use of the League and of the International Labour Office. We would further suggest that it would be a "beau geste" on the part of the Swiss Government, as the hosts of the League, and of great assistance to the most desirable object of making its existence and activities widely known and realised in all countries, if they could even see their way to the issue to the League and the International Labour Office, on the conditions suggested above, of a special League of Nations stamp.

16. We see no reason why telegrams and cablegrams of the Secretariat and International Labour Office should not be granted the specially reduced rates normally granted to Government telegrams issuing from the various Legations. We assume that if this is not already the rule, the Secretary-General will take the matter up.

VII. STAFF.

17. This is a question which has given rise to severe criticism and comments on the part of the general public, and is, indeed, one of the most important with which we have to deal. It is our considered view that such criticisms are for the most part ill-informed and, as a whole, unjustified. The subject may be divided into four main heads:—

- A. Salaries of the Staff.
- B. Income Tax.
- C. Travelling expenses, subsistence and entertainment allowances.
- D. Conditions of Service.

A. SALARIES.

18. After detailed examination of the various salaries as compared with equivalent salaries elsewhere, and of the reasons upon which the present figures are based, we have formed the general conclusion that while the average throughout is on the high side, in comparison with what is paid for work of equivalent value in organised Government Departments of long standing, this high average is fully justified during the critical period while the organisation of the Secretariat is still in the making. We admit that the salaries which we propose we based on those of the highest-paid Civil Services in the world, *i.e.*, those of the British Empire.

¹ Arrangements on rather different lines are in force in some countries for the International Labour Office and give very satisfactory results.

² In the International Labour Office the total charge for postage for 1921 is estimated at 125,000 Swiss francs.

We do not see how any other course could have been followed, since, if lower salaries had been offered, it would be impossible to obtain the service of Britishers of the required standing, or, if the United States join the League, of any North-Americans. On the other hand, it would be difficult, as we point out later on, to pay lower salaries for the same work to members of other nationalities, where work of the kind required by the League is obtainable at lower figures.

19. Generally speaking, the salaries offered correspond to those obtainable by persons doing similar work in the British Civil Service only after some years of service in the grade, which means no more than that, for the period of initial organisation, a fully trained and experienced personnel has had to be engaged. There is, however, no reason to suppose that it is not possible to make economies and to make them immediately.

20. We append (see Appendix II) a schedule showing in round figures the kind of scales that we should consider reasonable for the various grades, and it will be seen that if these were adopted they would, broadly speaking, entail the initial recruitment of members of the Staff at somewhat lower figures than those which have been obtained hitherto. *Per contra*, with certain exceptions, they permit of officers so recruited rising by annual increments in their several grades to approximately the same ultimate figures as those now paid.

21. The figures in the schedule are based, of course, upon the present abnormally high cost of living, estimated for Geneva at the date of writing this report as nearly as we have been able to do so. If between this date and the date of their being put into force there is a substantial fall in the cost of living at Geneva, it is obvious that an equivalent reduction must be made in the scales proposed. We attach in Appendix III some suggestions for a method by which these reductions might fairly be applied for the several grades, either when the new scales are put into force or, if a further fall in the cost of living occurs, after the work of regrading has been completed.

22. There remain three questions of importance in regard to the salaries of the staff which we feel bound to take into consideration.

1. The first is as to the authority which should be responsible for determining the amount of the variation which may from time to time take place in the cost of living, and for prescribing the consequential percentage of alteration in salaries.
2. The second raises the question as to whether it is preferable to pay salaries in Swiss francs or in gold francs.
3. The third concerns the element of expatriation.

I. *A Salaries Adjustment Committee.*

23. In certain countries the method of varying the salaries of employees from time to time in accordance with the periodic variation in the cost of living has been adopted as a normal procedure. The amount of the variation is determined by an index figure, compiled by an independent and impartial body and based on a scientific treatment of absolutely reliable data.

The only independent figures available in Switzerland are those compiled by the Central Statistical Bureau at Berne on the one hand, and the Consumers' Co-operative Society on the other. The figures given by the latter Society are incomplete, as they embrace only a partial range of food prices, while, as regards the figures of the Central Bureau at Berne, some doubts appear to exist as to the extent to which they would reflect accurately the movement of prices, and especially of rentals, in Geneva.

24. A nucleus of the special authority which we contemplate might be set up to arrive at more precise data already exists in the Staff Committee of the Secretariat. (In passing, we should like to call attention to the very excellent work performed by this Committee). At the present time, its members are all drawn from the higher ranks of the staff. We suggest that this Committee should, for the purpose of deciding the variations in the cost of living and for this purpose alone, select one of its members, and should count two representatives elected by the whole personnel of the Office without distinction. To these should be added three members from the International Labour Office (two chosen from the whole staff of the International Labour Office in the same manner as in the Secretariat). To this body we recommend that one independent person should be co-opted not being a member of the staff, who has a good knowledge of local prices and conditions of life in Geneva.

The composition of the "Salaries Adjustment Committee" so formed would not, however, be complete unless it included due provision for the representation upon it of those who provide the money, viz., the States Members of the League. We therefore suggest that two persons, not members of the Staff, should be appointed from outside by the Committee of Control, the establishment of which we have recommended elsewhere.

Moreover, in any question of disagreement, the decisions of these two representatives of the States Members must be final. Moreover, any recommendation made by this Committee must be submitted to the Council (or in the case of the International Labour Office to the Governing Body) for their approval before they are put into effect.

We think, however, that a Committee composed in this manner would have no difficulty in arriving at a just determination of the facts, and that in practice, so far from there being disagreement, their decisions would be readily and loyally accepted by the Staff.

2. *Choice between payment in Swiss francs or in gold francs.*

25. When the Secretariat of the League was in London, the salaries of a considerable number of the staff were fixed in pounds sterling with five years' engagements. When the Secretariat moved to Geneva, the gold franc was fixed as the monetary unit for all salaries and allowances with a view to obtaining as invariable a unit as possible. But, for the purpose of this conversion an arbitrary rate of exchange (*i. e.* £1 = 20 gold francs) was taken.¹

26. We are fully aware of the advantages of retaining a gold basis for all payments whenever possible. But the fluctuations of the exchange since the arrival of the League in Geneva have led to a considerable depreciation in the purchasing power of the salaries of employees which are expressed in gold francs. Generally speaking, it is undesirable that the personnel should be called upon to bear the risks of the fluctuations in exchange. If the fluctuations result in gain to the staff, it is not possible to demand a reduction of their salaries so long as the contracts are definitely fixed in a currency other than that of the country in which they are working. If, on the other hand, the staff lose very considerably by the fluctuations in exchange over a considerable period, the case for giving them compensation for the consequent loss in exchange is well-nigh irresistible, and this course has in fact already been followed in the case of salaries of £600 and under. It therefore seems best to fix the salaries of the staff in Swiss francs, as being the currency in which their main disbursements are made.

27. The only circumstances in which this system is liable to work unfairly is in respect of remittances made by an official of the League to his country of origin. Let us assume that an official of the League spends part of his salary in Geneva and remits the remaining part to his native country, either to support his family, to educate his children, or to invest in home securities or life insurance. It is obvious that an official living in a country with a depreciated currency is here at a very great advantage as compared with an official living in a country where the exchange with Switzerland is unfavourable. It has been suggested that, to lessen this inequality, that part of his salary which it might ordinarily be expected would be remitted home by a prudent individual should be paid at a rate intermediate between the current rate of exchange and par. This is the system which underlies the practice of the Indian Government with regard to its officials recruited in England.

28. But in the case of the League of Nations a similar procedure would, in practice, entail serious complications, since it would mean considering the variations of the exchange, not (as in India) between two currencies, but between the Swiss franc and say, forty other currencies. Besides the mere difficulty of dealing with so many currencies, economic issues would be involved, for it is clear that the purchasing power of the various currencies does not vary strictly and immediately in proportion to the variations in the rates of exchanges. In order to reach any fair assessment of exchange, it would therefore be necessary to make a close and intensive study of the economic conditions in the different countries. Finally, apart from these technical complications, the system would be liable to raise political difficulties; it would, in fact, result in remunerating equivalent service differently according to the nationality of the official concerned. Such a procedure would not give satisfaction to those States whose currency was depreciated and which were obliged to contribute by their payments, which must be made to

¹ For the International Labour Office payment was made in Swiss francs, the conversion being £1 = 25 Swiss francs.

the League in gold francs, towards the higher salaries of nationals belonging to States enjoying a more favourable position in respect of their currency.

29. After full consideration we have decided, not without some regret, that, though this principle is in itself perfectly just and logical, its application would in practice raise almost insurmountable difficulties. We have therefore decided not to recommend its adoption. Should, however, the movements of the exchange result in any very great hardship on an official of the League who remits part of his salary home, *i. e.*, by a really considerable depreciation of the Swiss franc *vis à vis* the currency of his own country, the question of offering some kind of exchange compensation might have to be considered.

3. *Expatriation.*

30. In the scales of salary which we have recommended (see Appendix II) the element of expatriation has not been overlooked, and care has been taken to give full consideration to this factor. It is difficult to express this element in exact figures. In the lowest grades, the proposed salaries, after taking full account of the cost of living in Geneva, are about 50% higher than the corresponding salaries paid in England after making allowance for income tax, though in the higher ranks the proportion is very considerably less. It should be remembered that a certain proportion of this percentage is absorbed by the fact that it is somewhat harder for men and women of most nationalities to live cheaply abroad than in their own homes.

We wish to emphasise the fact that we consider that we have taken the element of expatriation into full consideration in making our recommendations as to salaries.

B. INCOME TAX.

31. Our attention has been called to the particularly unfavourable situation of certain officials or employees of the League, who are nationals of States whose fiscal laws involve a tax on incomes, and in particular on salaries and earned incomes. It appears that in the case of certain Nations, this tax is charged upon the salaries paid by the League in Geneva, even though the individuals concerned possess as League officials diplomatic privileges and immunities. This fiscal burden weighs very heavily upon some of the persons concerned. We have considered whether it would not be possible, in order to avoid serious inequalities in the circumstances of these officials, for the payment of this special class of tax to be included in the Budget of the League in addition to the payment of the full salary of the individual concerned. But the disadvantage of this measure would clearly be that the contribution of every State would be increased to this extent for the benefit of a few persons only; we would therefore prefer that the Governments concerned should be approached with a view to inducing them to consent to exempt all officials of the League of Nations, in respect of course only of their salaries with the League, from Income Tax of any kind upon those salaries.

C. TRAVELLING EXPENSES, SUBSISTENCE AND ENTERTAINMENT ALLOWANCES.

32. We have already made reference to the important economies which would be effected if the meetings of the Council and of as many as possible of the Committees and Conferences were henceforward to be held at the Seat of the League itself.

But we have agreed that certain of these latter meetings might, in exceptional cases, be held elsewhere and, in particular, that individual journeys of members of the higher Staff of the Secretariat are extremely useful and even necessary. It is clear, therefore, that travelling expenses and subsistence allowances, whether for the members of the Secretariat itself or for members of Technical and other Commissions, not being members of the Secretariat, must form a considerable item in the Budget of the League.

33. We are bound, however, to remark that, although we have no objection to the payment of travelling expenses duly claimed as incurred, the rates of subsistence allowance paid by the League appear excessive. In comparison with what is the case in an administration which is generally regarded as liberal, British officials, travelling in their own country, do not receive more than 25/- a day; when they are travelling abroad the rates payable to officers of equivalent rank are substantially lower than those hitherto paid by the League. This differentiation naturally is a cause of difficulty and even grievance to the public officials of all national administrations, especially for those who are reimbursed by their own Governments at lower rates when absent from home on behalf of those Governments, but who may be in company with officials of the League.

34. We are of opinion that subsistence allowance should henceforward be calculated to cover not the total expenses of an official during his absence, but only the excess of exceptional expenditure that he incurs abroad as compared with his daily expenditure at home. We further consider that the subsistence allowances should in no case be intended to meet any portion of out-of-pocket expenses which may be incurred in entertainment. It goes without saying that the foregoing remarks and suggestions apply only to journeys of officials of the Secretariat.

35. As regards allowances payable to persons referred to above who may hereafter be called to take part temporarily in the work of Committees or Conferences, we would express the hope that fixed scales may be drawn up for these allowances, and that such persons may be enjoined beforehand not to present accounts in excess of these scales. So far as travelling expenses proper are concerned they should also be asked to exercise the greatest economy compatible with their rank. We realise that in order to obtain the assistance of particularly distinguished personalities, it may occasionally be necessary to offer inclusive sums which are in fact almost in the nature of a fee, but we recommend a very rare use of such exceptional arrangements and the maintenance of a fixed rate so far as possible, with a constant regard for economy.

36. This brings us to the delicate question of entertainment allowance.

There is no doubt that hospitality is an excellent engine of diplomacy, and a real aid to good relations. Entertainment allowances, therefore, are sometimes inevitable. It seems, however, that there are certain objections to the system at present in force in the Secretariat.

In accordance with this system, while certain high officials receive entertainment allowance, part of which is certainly justifiable, but the high total of which does not in all cases appear to be warranted by correspondingly onerous or well-defined obligations, certain of their colleagues, directors or members of sections, receive no entertainment allowances except in the indirect and unjustifiable form of subsistence allowances, too large as we have already said, for strictly personal needs, too small, if entertaining on any considerable scale is actually necessary.

37. We therefore recommend the establishment of a sort of "pool," or "entertainment fund" to be administered by an officer, specially appointed for this purpose. The duty of this officer would be to ascertain the obligations incumbent upon each official, according to the particular case, and to propose to the Secretary-General, with whom the decision in the matter would rest, that he should allocate to the person concerned such sums as he might consider suitable, and charge them to the entertainment fund.

38. This Officer would also advise the Secretary-General as to the scale of allowances, etc., payable to members of the Technical and other Advisory Commissions, whether at Geneva or elsewhere. He would make the contracts for such public entertainments as might be necessary, as, for instance, during the sittings of the Assembly, and become the expert on hotel charges, etc., not only in Geneva, but in the principal centres of the activities of the League. Further, it would be his duty to take up cases, such as have been actually brought to the notice of the Commission, where charges have been made to individual visitors coming to Geneva on League business out of all proportion to what might be considered fair and reasonable. We are convinced that such an expert would very rapidly effect considerable economies in the entertainment and travelling expenses of the League, and incidentally of the representatives of Member States.

39. To this fund, and on the understanding that for such public entertainments as may be necessary they should have the right to draw upon it, we suggest that the high Officers of the League might reasonably be asked to surrender the "frais de représentation" which are now allowed to them:—as regards the two Under-Secretaries the whole,* and the Deputy Secretary-General one-half, of their existing entertainment allowances. With regard to the Secretary-General we suggest that a very considerable and desirable outlay is necessitated for entertaining at his own house, which in itself involves heavy household expenditure. We do not, therefore, recommend the reduction of his present allowance to a lower figure than £2,500, and then only on the understanding that he will be entitled to draw on the general fund for official entertainments given elsewhere than at his own house. It has further been brought to our notice that the terms of his engagement

* See Appendix V showing revised subsistence rates proposed by the Commission.

* For the present holders, the surrender of half only of their existing *frais de représentation*.

included the provision of an official house in addition to his present salary of £ 4,000 per annum, plus £ 6,000 *frais de représentation*. No such house has yet been supplied, and we understand that in the present state of the finances of the League Sir Eric Drummond had decided to waive the point. If, however, the recommendation made above is carried into effect, the circumstances are obviously changed and we consider that it is only just to him that the engagement as regards the provision of an official house should be implicated in the form of a special allowance at the rate of £ 1,000 per annum.¹

D CONDITIONS OF SERVICE.

40. The Staff of the League of Nations have hitherto not been engaged on definite conditions of service which define their rights and explicitly state their obligations. This was, of course, inevitable in the first few months of formation. As the period of preliminary organisation, and, therefore, of inevitable instability, ended with the transfer of the Secretariat to Geneva and the first Meeting of the Assembly, it is now time that the Staff should, so far as possible, and without delay, be given definite terms of engagement, on the model of persons employed in a Government Department—terms which would safeguard them from the very natural feeling of insecurity which at present tends to diminish efficiency and undermine goodwill and devotion to duty. While urging the prompt realisation of this reform, which we consider necessary for the general good working of the Secretariat, we fully realise the difficulties involved in the drawing up of detailed regulations and conditions of service which have to apply to a Staff of such varied nationalities and occupations. We must therefore confine ourselves to drawing attention to certain recommendations which we consider essential, leaving to the responsible officers the task of working out the details.

41. It would appear that the principles upon which the future terms of service for the staff should be based are the following :

1. Selection by competition.
2. Promotion by grades and annual increments.
3. Engagement for a definite period.

1. *Selection by competition.*

42. As a result of the exceptional circumstances which governed the creation of the League of Nations, the Staff was at first appointed almost exclusively by individual selection by the Secretary-General or by his principal officers acting in his name, in virtue of powers expressly conferred upon him by the Covenant. We have already testified our high appreciation of the quality of the Staff of which the Secretariat is at present composed ; but this system of recruitment, which was the only possible one in the initial period, must in course of time be replaced, as a general rule only to be departed from in very special cases where the necessity for such departure can be established, by that of " competitive selection " (*i.e.*, open competitive examination, or selection based on a comparison of the records and qualifications of candidates).

The introduction of the element of competition has, of course, the great advantage of not being open to criticism of any kind, or suspicion of favouritism, whether national or individual, and is certainly the safest for any well-established administration. It is only fair at this point to state that the Staff of several Sections of the Secretariat is already recruited by competitive examination, and that it is intended to extend this principle so far as possible.

We would entirely support such a policy, which, in our opinion, should be made the rule rather than the exception. But we recognise, more particularly having regard to the extreme desirability from more than one point of view of making the Staff of the Secretariat as truly representative of the Member States as possible that there must from time to time be cases where special vacancies must be filled by special appointments at the discretion of the Secretary-General.

2. *Promotion by grades and annual increments.*

43. There is no doubt that a proper system of grading and promotion makes for efficiency. We consider that the Staff of the Secretariat should be assured of due opportunity of promotion, and we therefore recommend that there shall,

¹ In this way the total emoluments of the Secretary-General would be made up as follows :

Salary	£ 4,000
House Allowance	£ 1,000
Entertainment Allowance	£ 2,500

so far as possible, be a uniform system of grading throughout the Office, and in addition, that it should be open for an official during his period of service with the Secretariat to obtain such promotion from grade to grade as his services and abilities warrant. These grades would naturally represent the relative official rank and status of Officers amongst themselves, a most important consideration if smooth working and proper discipline is to be maintained. It will be seen that the grades recommended in Appendix II make provision for annual increments within each grade. Moreover, in order to secure a reasonable flow of promotion, care must be taken from time to time to ensure that the number of posts authorised in the lower ranks do not show an unreasonable excess over those provided in the higher. As, however, it may fairly be assumed that at least a proportion of the Members of Sections, Class B, may be recruited by promotion from among those of the secretary shorthand-typists and other subordinate officials who show marked ability and administrative capacity, it will probably be found possible to provide for the necessary work of this rank without unduly inflating the number of those with academic and other high qualifications to be recruited for that grade direct by the channel of competitive selection. In addition, as the total period of service which we recommend, *i.e.*, 21 years, or in certain cases up to 55 years of age at the outside, is relatively short, there should be no difficulty in securing that direct entrants to the grade of Member of Section, Class B, will have reasonable prospects of promotion to the grade above them.

3. *Engagement for a definite period.*

44. It is not easy to apply rigidly and without exception, in the case of the Secretariat of the League of Nations, the principle of a definite period of engagement which is normally strictly necessary in organisations of this nature. Such an application of the principle would no doubt commend itself to the existing Staff, directing or subordinate, but it must not be forgotten that the very nature of the duties incumbent upon the Secretariat—its international character and its universality—prevent it from giving all its officials, without exception, a guarantee of permanent employment. We are, however, well aware that a guarantee of this kind is one of the surest factors making for efficiency and contentment, and that a tolerable measure of security is indispensable for the cheerful accomplishment of the daily task. For this reason we desire to put an end to the present feeling of uncertainty on the part of the officials of the League of Nations, and we have therefore carefully considered to what extent we should suggest that the normal system of long-term engagements should be applied.

45. At present each official concerned has entered into an individual contract with the Secretary-General. The contracts are of various durations, and are in all cases limited to a maximum of five years. They may, of course, be cancelled for misconduct or inefficiency. They do not include any provision against sickness or accidents, and do not carry pension or gratuity on retirement.

There are three main categories of officials and employees which require separate consideration.

46. (a) To the *higher officials* it does not, in our view, seem either possible or desirable to give long-term engagements. The international character of the League of Nations, and the legitimate desire of the States Members to take a full part in its working, render it essential that such changes should take place in the higher posts of the Secretariat as will enable them to be filled by persons, of whatever country, of recognised importance and widespread influence among their own people, whose views and sentiments are in agreement with their national public opinion. This principle of frequent changes in the higher Staff is essential to make the League a living force among the nations. *Per contra*; there can be no question of depriving the Secretariat of its leaders too rapidly, and thereby losing the benefit of an experience which will be the more valuable the longer they are retained.

It is therefore clearly advisable that Members of the higher Staff shall serve for a sufficiently long period to enable their work to have borne fruit, and, moreover, that the occurrence of vacancies shall be so arranged that all heads of Departments are not renewed simultaneously.

When this last and temporary difficulty has been duly met, a maximum period of seven years for officers of the rank of Directors and above appears to be the right solution.

In view of the considerable emoluments assigned for these higher officers, we do not, in their case, recommend pension or gratuity on retirement.

47. (b) *Subordinate Personnel.*—At the opposite end of the scale are the subordinate personnel, *i.e.*, those who are engaged in the purely manual duties of

any administration (attendants, messengers, charwomen, etc.). It appears reasonable that these persons should be recruited on the spot, which is the cheaper plan.

(c) *Intermediate, administrative, and other Grades.*

i. *Subordinate Staff.*

48. At the bottom of this class, the nature of whose work involves in varying degrees intellectual attainments including a knowledge of languages, we would place the subordinate Staff of the Library, the Publications Department, the main staff of the Registry, and the shorthand typists, etc. The specialised work of this personnel and its comparatively limited range do not make any provision for frequent changes applicable. Its permanency should be secured under the best conditions possible, nor is there anything to prevent for the recruitment of these classes a rigorous application of the three principles stated above, *i.e.*, appointment by competitive examination of a widely international character, annual increments, long-term engagements. These engagements might be made for 28 years with the possibility of advancement to the superior grades (Members of Section, Class B,) as recommended above, in cases of exceptional ability. In other cases of proved merit there will be, within the 28 years of service, prospects of advancement to Staff posts (*i.e.*, Heads of "Administrative Departments" and their deputies). This personnel, which would thus be assured of a real career with the League of Nations, should be given the benefit of definite Conditions of Service which would include a limited pensions' scheme and provision for sickness or other disability.

ii. *Members of Sections and Officers of equivalent Grades (Classes B and A).*

49. These officers perform important duties. Under the direction of the higher Staff, they carry out all the intellectual and administrative work of the Secretariat. These require high educational qualifications, and in the upper ranges demand very considerable capacity and qualities of initiative and resource. We are of the opinion that the principle of frequent changes should only be applied to members of this grade of the Staff—whose duties are of a diplomatic and political nature, similar to those of the higher personnel—in cases where permanent officials can be detached from their national administrations for a definite period of service with the League, without losing their rights of pension and promotion, or being troubled by doubts, so harmful to good work, as to their careers in their own countries. We recommend that steps should be taken to secure the loan of the services of such officials wherever possible. As a general rule, however, we do not consider that the principle of frequent changes should be applied to this grade of official, inasmuch as it will rarely be possible to secure the loan of suitable permanent officials.

50. Moreover, there are certain duties which could not easily be performed by the permanent officials of the National Governments (*e.g.*, Information Section, Technical Experts, Interpreters, etc.), unless these officials were exclusively drawn from such countries as possess highly organised civil services, a result which would be contrary to the spirit of the League.

There is the further consideration that, if the Staff were drawn very largely from national administrations, it might suffer from a tendency on the part of the officials in question to be thinking always of the prospects of advancement in their own countries, and so being tempted to support a specifically national, rather than a strictly international, point of view in certain cases.

51. For these reasons, we are of the opinion that it will be necessary to recruit the officials of this grade very largely from persons who will only be attracted into the service of the League by the prospect of definite careers. The long experience which these persons will be able to acquire will be of great value to the League whether gained in a highly technical and specialised section, or in the more general work of the Secretariat.

52. The period of service which we have in mind is as follows :

(a) *Normal Engagements* (*i. e.*, for officers entering at about 25 years of age), 21 years, or up to 50 years of age, whichever gives the longest term of service, the first 21 years to be divided into three periods of 7 years each, at the end of each of which period there should be a bilateral right to terminate the engagement.

(b) *Exceptional Engagements.* It has been represented to us that there may be special cases in which it may be desirable to obtain the services of persons of more mature years possessing technical or other exceptional qualifications. We suggest that the services of such persons might be retained up to 55 years of age, but in no case beyond this.

(c) *Existing Staff.* To such members of the existing personnel now over 45 years of age the further concession might possibly be made of retaining exceptionally valuable persons up to 60 years of age.

53. These provisions will, we trust, afford sufficient security to members of the Staff to enable them to devote themselves to their work without the presence of any disturbing element. At the same time, the vacancies caused by retirement on completion of service, and by the resignations which may be expected to be fairly frequent in a staff the members of which may at any time desire to return to their own country, should secure sufficient changes or personnel within the different Sections of the Secretariat to obtain such rotation amongst the States Members which is adequate to satisfy their legitimate national aspirations.

54. These are, then, the main lines on which the Commission of Enquiry recommend that the conditions of service of the Staff should be drawn up. We understand that the Secretary-General wishes to prepare the conditions of service as soon as possible. We agree that this is most desirable, and we think that the members of the different grades might be asked to submit suggestions for consideration. Subject to the overriding authority of the Secretary-General, every effort should be made to ensure that the conditions are in conformity with the wishes of the Secretariat as a whole, and opportunity should be taken to ascertain the views of the Staff.

55. We consider that, when the conditions of service have been drawn up, the existing members of the Staff should be asked to waive their present contracts, in so far as they relate to conditions of service and to re-enter under the conditions of the new scheme. It is not, of course, intended to reduce the salary already authorised for any particular officer, unless with his own consent, in cases where a lower scale is laid down for future entrants. Details of the salaries proposed for the various grades of administrative officers are given in Appendix II. The scales there suggested are based on the assumption that the officials concerned will be called upon to make at least some contribution towards pension in the form of deferred pay.

VIII. FINANCIAL CONTROL.

56. The Commission consider themselves bound by their terms of reference to pay particular attention to the system of financial control of expenditure which has been established in the Secretariat of the League of Nations. Consideration of this matter falls into five divisions :

1. Preparation of the Budget and a Commission of Control.
2. Audit.
3. Financial Year.
4. Form of the Budget.
5. Disposal of Balance.

I. PREPARATION OF THE BUDGET AND A COMMISSION OF CONTROL.

57. In matters of finance the position of the Secretary-General of the League is at the present moment one of some difficulty. The peculiarities of his situation will best be illustrated by recalling the normal financial procedure in a Government Department. The responsible Minister at the head of a spending department has to submit his estimates for amounts of money which he considers he will require to enable him to carry out his policy during the next financial year to the Finance Minister, who conducts the most careful scrutiny into the demands made upon the national exchequer, and only passes such demands as he is prepared to defend in the National Parliament. In some countries the estimates, in addition, undergo close examination by a Budget Committee before they are submitted to the National Parliament. Whatever the precise method employed, the principle is the same, namely, that proposals for expenditure shall, before submission to the National Parliament, first be submitted to a careful scrutiny by a small body capable of giving expert opinion, and entirely independent of the body which framed the policy involving the expenditure in question.

58. In the opinion of the Commission, it cannot, therefore, be considered satisfactory that the Secretary-General should submit his proposals for expenditure through the Council and the Assembly before they have been examined in detail by some such body as that indicated above, which has had full opportunity to subject them to a searching and impartial criticism. It is a serious defect of the system as we find it that the Assembly should be without the benefit of such expert advice, and it is equally embarrassing to the Secretary-General that he should

be without the opportunity of justifying his proposals in a more ample manner than is possible under the present system.

59. We therefore recommend the creation of a Commission of Control, consisting of four (or, perhaps, six) members, to be appointed by the Council from different States Members, and it seems desirable that an adequate number of the members of the Commission should be chosen from Members of the League other than those represented on the Council. The Commission should meet in Geneva once a year for the purpose of investigating in detail the Budget of the League of Nations for the ensuing financial year. The date of the Meeting should be so fixed as to give sufficient time for its report to be circulated to the States Members of the League as a commentary on the actual Budget proposals. The Members of the League would thus be able to study the Budget proposals in the light of the expert opinion of the Commission which had studied them on the spot, and would be in a position to instruct their representatives accordingly at the next meeting of the Assembly.

60. In order to assist the Commission in their task, we suggest that a special financial expert, chosen from one of the national Treasuries, should be co-opted on to the Commission of Control, and should act as its Rapporteur. This officer's duty would be to proceed to Geneva in advance of the Commission, and to make a preliminary study of the material to be submitted to it. It would probably prove to be a convenient arrangement if this officer were to be appointed for a period of five years at a fixed fee for the task assigned to him.

2. AUDIT.

61. The arrangements proposed above seem to us to satisfy the broad principles which we have enunciated as to the examination of proposed expenditure, but there is another matter of almost equal importance in any financial system. It is necessary that the Assembly which has voted a Budget for certain definite purposes should be in a position to satisfy itself that the money has been applied to those purposes. To attain this end, it is necessary that there should be close co-operation between the Assembly and the persons appointed to carry out the audit. In default of such co-operation, the audit tends to become a formal matter directed to ascertaining whether expenditure is supported by vouchers, rather than to enquiring whether any particular item of expenditure has been duly authorised, and whether the intentions of the Assembly have been properly interpreted.

62. We therefore recommend that the Commission of Control should, at the same time as it meets to consider the Budget, examine the completed accounts of the League for the past financial year. The preparatory examination would be carried out by the expert official referred to above, who would report to the Commission any cases in which expenditure was unsupported by vouchers, and more particularly any case in which expenditure appeared to have been wrongly or irregularly authorised.

It is particularly necessary that this Commission should examine all cases in which a decision of the Financial Director may have been overruled by written directions from the Secretary-General, whether or not acting on instructions from the Council. To attain this end, it will be necessary that the Commission of Control should have power to call upon officers of the Secretariat to appear before them and explain the circumstances attending any exceptional or extraordinary expenditure.

3. FINANCIAL YEAR.

63. The first, or organisation, period of the League began on May 5th, 1919, and was due to terminate on March 31st, 1920, but by a decision of the Council it was prolonged until June 30th, 1920. By a subsequent decision of the Council, taken at a session held in Rome in May, 1920, it was decided that the second fiscal period of the League should cover the period July 1st, 1920, to December 1st, 1920,¹ and that thereafter the financial year of the League should correspond with the calendar year, on the ground that this is the financial year of the majority of the States Members.

64. We are aware of the evident advantages of this arrangement, but we think that they are outweighed by counterbalancing disadvantages which could

¹ In passing, we should like to pay a tribute to the excellent work of the Rapporteur of the first three Budgets of the League, despite the extreme difficulty of his task, His Excellency Monsieur Quinones de Leon.

not be foreseen at the time that the decision was arrived at. Owing to the fact that the Assembly proposes to meet in September of each year, it is necessary that the Budget should be ready for submission to the Member States by June 1st. The Budget for a financial year commencing January 1st has therefore to be prepared in May, when the Financial Director of the League has had but four months' experience of the adequacy of the budgetary provision made in the current financial year. Further, it is evident that there are many demands which it is impossible to forecast at all eight months before the beginning of the financial year, while there are many others which can be foretold with tolerable accuracy a few months beforehand, but which under the present system can only be the subject of intelligent guesswork.

65. We are therefore of the opinion that there is a balance of advantage in favour of altering the financial year of the League to the period October 1st to September 30th.

It will be seen that the Commission of Control appointed in any one year and meeting in the Spring of that year, will at the same time examine the Budget of the *forthcoming* financial year, and will audit the accounts of the *preceding* financial year.

4. FORM OF THE BUDGET.

66. In connection with the question of financial control, we desire to make certain observations on the form of the Budget. Up to the present, the task of the Financial Director in estimating the total expenditure that will be required by the League to meet totally new developments has been one of great difficulty, and it has not been found possible in many cases to make any detailed apportionment of the items of the proposed expenditure of the League in many directions, *e.g.*, meetings of Conferences. Yet the detailed study of the individual items composing a Budget is the only road to economy, and the only method of ensuring proper financial control. Now that the Financial Director has gained so considerable an experience of most of the requirements of the League, on which a detailed estimate can be based, we suggest that the items of the Budget should in future be subdivided more than has hitherto been practicable.

67. Further, we consider that it is desirable that a full comparison should be given in the Budget between the expenditure in the current and forthcoming financial years, as regards, not only the total expenditure on each item, but also the numbers of staff employed in each grade and the salary of that grade. In these matters the estimates presented to the British House of Commons would appear to be a suitable model, which might be followed by the League of Nations.

We also consider that the expenses incurred on behalf of the Technical Sections should be grouped together in such a manner as to show the total expenses of each Technical Section on staff, travelling expenses, subsistence allowances, postage, publications, etc., including all expenditure incurred in connection with the Technical Committee and Conference which are served by the Technical Section in question.

We have made certain detailed suggestions to the Financial Director, who is already preparing the Budget for 1922 on these lines, and we are satisfied that the requirements indicated above will be fully met.

68. We have elsewhere recommended that the staff should be paid in Swiss francs. After very careful consideration of the many issues involved in this intricate problem, we are of the opinion that the gold franc, as being the most stable monetary unit the world over, should be retained as the Unit of Account for the purpose of assigning contributions. This, of course, will involve expressing the total income and expenditure of the League in gold francs, but it does not follow that the detailed expenditure under the various heads need also be so shown. If it were, it would be impossible to make any exact comparison. For instance, a fixed annual expenditure of, say, 5,000 francs (Swiss) might give different figures from year to year when expressed in gold francs.

69. At the present time the detailed accounts are kept in gold francs, a special officer being required to convert the everyday expenditure in Swiss francs into gold francs at the current rate of exchange.

In our opinion, this procedure is hardly necessary. We recommend that the detailed accounts should be kept in Swiss francs, and that the detailed items in the Budget should also be shown in Swiss francs. The totals of the votes only should be converted from Swiss francs into gold francs, for the purpose of balancing the estimated revenue and expenditure of the League.¹

¹ In the case of the International Labour Office, the Budget and Accounts will be presented to the Secretary-General expressed in Swiss francs only.

70. The rate of exchange at which this conversion should be made is a matter of some difficulty. In normal circumstances it should be made at par, and there is considerable force in the contention that this course should be followed even at the present time to avoid any element of exchange speculation. This, however, would at the present time involve demanding far higher contributions from the States Members than will in point of fact actually be required. We consider that the right course is to make the conversion in the Budget from year to year at an arbitrary rate, calculated to allow a reasonable margin, and to show the actual results of the conversions effected in an Exchange Conversion Account.

5. DISPOSAL OF BALANCES.

71. The question of the disposal of the balance of revenue over expenditure at the end of the financial year has been brought to our notice. We consider that the course which should be followed in normal times is that such balance should be brought forward into the account of the ensuing financial year, the contributions from the different States Members being reduced accordingly.

The practice hitherto has been that any balance at the end of the financial year has been appropriated to the Working Capital Fund. We see no objection to this procedure, in so far as it has been followed during the early organisation period, but we consider that such appropriations, if made in the future, should first be approved by vote of the Assembly. We consider, further, that if this procedure is to be maintained for the present, it would be desirable that the total of the Working Capital Fund,¹ which it is proposed to build up, should be fixed.

A separate Working Capital Account should be annexed to the Budget, showing any advances made in respect of over-due contributions, advances made to administrative Committees, etc., and the reimbursements received in respect of such advances within the past financial year.

IX. ORGANISATION.

72. As stated at the outset of this report, we have been very favourably impressed by the measure of the success which has so far been achieved in the organisation of the Secretariat—an organisation which has had to be constructed on novel lines in order that it might fitly perform the international duties entrusted to it. It is not necessary for us to emphasise the importance of these duties, or the fact that few organisations have ever before been called upon at so short notice to undertake a task of such complexity and difficulty.

73. It appears to us, however, that, while the salaries hitherto paid to what may be called the founders of the new system have been amply justified, it should be possible, now that the strain of the initial period of organisation is beginning to pass, to effect certain economies in the staff of the higher personnel, as a result of the experience which has been gained.

After careful consideration of the degree of responsibility which is likely to devolve upon officers of the different grades of the Secretariat, we have come to the conclusion that, when the difficulties of the period of development have been finally overcome and the structure of the League has acquired more stability, it should not be necessary to appoint more than one Deputy Secretary-General and one Under Secretary-General to assist the Secretary-General in the work of superior direction.

74. It appears to us that the functions of the Secretary-General and of his Deputy may, broadly speaking, be defined as comprising :

First, the general direction of the work of all the Sections, in so far as policy and the taking of decisions upon big questions of principle are concerned.

Secondly, close personal contact with the Assembly and with the members of the Commissions and Conferences meeting under the auspices of the League. These meetings are, of course, the life of the League, and it is through their action alone that it breathes and has a being. Without them the Secretariat would be a mere engine without impulse thrashing chaff in the void. The primary duty of the Secretary-General as representing the machine is therefore to function, as it were, as a reciprocating and co-ordinating engine, to keep all the Committees

¹ We see no necessity for a separate Working Capital Account in the case of the International Labour Office. All balances on the working of the year which is closed should therefore be brought forward into the account of the new financial year, and the contributions in respect of the States Members diminished *pro tanto*, but in this case provision must be made in the general working capital of the League for the unforeseen requirements of the International Labour Office.

and Conferences in mind of the general policy of the League, and thus help them to arrive at decisions which are in harmony with the grand aims of which the League is the conscious expression.

Thirdly, the maintenance of close relations with important nerve centres of the world—a duty which, as we have already said, involves, in so far as Europe is concerned, frequent and prolonged absences from Geneva.

75. It appears to us that the Secretary-General and his Deputy have hitherto in an excessive degree been over-burdened with questions of interior organisation, discipline and routine, which have involved *inter alia*, in the case of the Secretary-General, his almost continuous presence at the Headquarters of the Secretariat, and that it is essential in the general interests of the League that they should be relieved as far as possible from all responsibilities of this nature.

76. We therefore suggest that all Headquarters routine business should, subject only to the final approval of the Secretary-General, be assigned to the Headquarters Under-Secretary-General, who would thus be placed in permanent charge of the general work of the office at Geneva, embracing all matters of interior organisation and finance, discipline, staff questions and routine. He would also supervise those Sections which properly belong to what may be called the machinery of the Secretariat and concern its working as a whole, as for instance, the service of the translation, preparation and publication of documents, and the service of distribution.

This would leave the Secretary-General and his Deputy free to concentrate all the reins of policy in their hands, to supervise the work of the Directors, while leaving to the latter a large initiative so far as the administration of their various departments is concerned.

77. The Secretariat might then be so grouped as to provide the necessary machinery for a series of international organisations, as established in accordance with the terms of various Articles of the Covenant, each driving wheel, as it were, in this machinery being responsible to its own Commission or Conference, on the one hand, and to the Secretary-General on the other; preparing its own budget, after consultation with the Secretary-General and the Committee concerned, for submission by him to the Council and the Assembly, on the understanding, of course, that the regulations and scales of pay for their staff will follow the general lines prescribed for the Secretariat as a whole.

78. The Technical Committees and Conferences would thus correspond in miniature to the Council and Assembly of the League itself. Each of the Technical Sections would become a small Secretariat under a Director with semi-independent functions working in connection with his own Committee, and preparing the full working material for his own Conferences under the general directions of the Secretary-General and using the general machinery of the Secretariat.

79. We suggest, for instance, that these Sections or sub-Secretariats might be organised as follows:

1. Section of the Economic and Financial Commission;
2. Transit Section;
3. Section of Public Health, to which might be added the responsibility for all social questions, and for projects for international legislation for the control of the Traffic in Opium and other dangerous Drugs.
4. Political Section;
5. Section of the Administrative Commissions and Minorities and Mandates, that is, a combination under one Director of the work at present done by two separate Sections;
6. Press Section.

To these Sections we would add a Legal Adviser's Branch, which, in addition to giving legal advice to the Secretariat as a whole, would act as a channel of communication between the Secretariat and the newly-constituted Court of International Justice.

80. We have given much attention to the number of officers of the grade of Director shown upon the present establishment, and to the rate of salary now paid to these officers. The present rate is a high one, even allowing for the ultimate reduction which we propose, as shown in Appendix II, and we feel some doubt as to whether it should eventually be necessary to retain the present number of officials paid at this rate. If the above proposals are adopted, however, it will be seen that the number of Directors will be reduced to six, and the Commission wishes it to be understood that the scale of salary which they recommend for Directors is suggested

only on the understanding that the number of Directors will not ultimately exceed six, unless it can at any time be shown that there is new work of sufficient importance to justify the appointment of an additional Director.

81. It will be seen from Appendix II that we have recommended the creation of a new grade, that of Chef de Service. This grade is intended to provide for the case where there is work of considerable importance to be undertaken which would normally be assigned to a Director if he were available to take charge of it, but where, because of its temporary character, or because the supervision of an officer with special technical qualifications is needed, or for other reasons, the services of a Director are not readily available or necessarily required.

82. We have not thought it advisable to give any precise indication of the numbers of Chefs de Service or of the proportion of the more costly Members of Section, Class A, to the less costly Members of Section, Class B, which we consider justified at the present moment, nor do we think it will ever be possible to do so. The work of the Secretariat will always be undergoing constant change; while some branches of its activity may be temporarily on the increase, other branches, on the other hand, operating in limited fields may be expected to bring their work to a conclusion within a definite limit of time, with the result that the staff required in these branches may at any time be reduced or altogether dispensed with, those who are members of the permanent staff being transferred to other branches. But it is obvious that if the establishment showed an excessive number of the more-highly-paid posts out of all proportion to the lower, the scales which we propose would not make for economical administration. We feel assured that in preparing his Budget for any given year, the Secretary-General will bear this fact constantly in mind, and recommend such promotions to the higher ranks only as are really required in the interests of the work.¹

83. In the course of our investigations we have endeavoured to make ourselves acquainted with the main features of the work of each Section and Division of the Office. We do not pretend that we have explored every detail in the organisation of an office containing 300 persons, or that we should not have been able to perform our task more thoroughly had circumstances permitted of an examination of a more exhaustive nature. Meanwhile, we have noted some matters of lesser importance, as regards which we consider that improvement and economy might be effected. We feel confident that the improvements which we suggest would, in many cases, have been effected before long, on the initiative of the responsible officers, but as we have been specifically invited to deal with matters of organisation, we desire to put on record the results of our enquiries.

84. These enquiries concern in particular the following Sections :

- A.—Library ;
- B.—Registry ;
- C.—Financial Director's Section ;
- D.—Publishing and Information Sections ;
- E.—Translators and Précis-Writing Departments ;
- F.—Subordinate Services ;
- G.—Supplies and Furniture ;
- H.—Employment of Women ;
- I.—Kitchen ;
- J.—Hours of Work and Leave.

A. LIBRARY.

85. We fully realise how desirable it is that the staff of the Secretariat should be able to have recourse to a library in which all the essential books of reference and up-to-date sources of information are readily available. We understand, too, the natural wish that the scope of the Library should be sufficiently wide to prevent the staff from suffering more than is inevitable from the disadvantages which ensue from being cut off at Geneva from the stores of learning accumulated in the big public libraries of the world.

¹ It is almost unnecessary to say that the same observations apply to the International Labour Office. It will be observed that the scales proposed for the Chefs de Services in the International Labour Office are lower than those suggested for Directors in the Secretariat. These scales are proposed advisedly, and it follows therefrom that the same sparing use of Chefs de Services should be made in that Office as is recommended for the Chefs de Services in the Secretariat.

Nevertheless, we think that the task of building up the Library has been entered into on rather too ambitious a scale. We find on examination that many of the recent acquisitions belong to the class of general history or literature, with which the League is not specially concerned. We are of the opinion that it is a misconception of the functions of a Library of this kind to attempt to build up a collection of books of general literature. In any case such an aim could only be achieved at a very considerable cost and by dint of careful buying over a long period of years. We are of the opinion that it would be best to restrict the purchases of the Library to such books only as are directly concerned with the problems with which the League has to deal.

86. Moreover, we are not convinced that it is necessary for the Library, which must of necessity remain a comparatively small one for some years, to be organised in such an elaborate manner as is at present the case. Perhaps also it would be advisable that the Library should not, as is now done, attempt to provide written answers of some length to the queries which are submitted to it by members of the Secretariat, and that, except in the case of simple enquiries, it should confine itself to indicating where the officer seeking information can find the material which he desires, and supplying his needs accordingly. If these suggestions are followed out, we are confident that economies could be effected in the present Library Staff, which numbers no less than twenty-one.

B. REGISTRY.

87. We are glad to observe that a Central Registry, which is universally admitted to be the most economical and satisfactory system, has been set up for the Secretariat. We have observed, however, a tendency on the part of certain Sections to keep their own records of documents which concern their Sections. The tendency for such records to develop into Sub-Registries, involving duplication of work, loss of efficiency, and increase of personnel, must be carefully guarded against. The only sound principle is to rely on the Central Registry for all registration work, and the Sections are enjoined that it is only if they trust to the Registry and to the Registry alone, that it can function to the complete satisfaction of the whole office.

C. FINANCIAL DIRECTOR'S SECTION.

1. *Currency Conversion Officer.*

88. The changes which we have recommended as to the payment of salaries in Swiss francs and the keeping of the accounts of the League in the same currency will avoid the necessity for converting every payment made by the League into gold francs before it is entered in the accounts. A saving can therefore be effected on this post.

2. *Appropriation Officer.*

89. This Officer is responsible for ensuring that proper budgetary provision exists in respect of each payment, before payment is actually made by the Accountant. We understand that the purpose for which this post was created was to ensure that the provision made in the Budget was adhered to. This end will be attained by the arrangements which have been suggested elsewhere as to the audit of accounts. The duties performed by this officer could thus be absorbed in the ordinary work of the Finance Section.

3. *Organisation of work.*

90. We think that it would be advisable to organise the routine work of the Finance Section into three sub-Sections, corresponding to the Technical Organisations, the Establishment Section, and the Printing and Publications Department, respectively. The accountant in each sub-Section would thus be responsible to the Financial Director for the checking of all tradesmen's bills before payment, the preparation of salary bills and payable orders in respect of them, etc. These accountants would also assist the Director, or Directors of the respective organisations, in the compilation of their Budget estimates for submission to the Financial Director.

4. *Closing of accounts.*

91. We consider that the present procedure, whereby the accounts are closed at the end of the financial year, and outstanding bills are paid out of similar appropriations for the following year, should be continued. Arrangements should,

only on the understanding that the number of Directors will not ultimately exceed six, unless it can at any time be shown that there is new work of sufficient importance to justify the appointment of an additional Director.

81. It will be seen from Appendix II that we have recommended the creation of a new grade, that of Chef de Service. This grade is intended to provide for the case where there is work of considerable importance to be undertaken which would normally be assigned to a Director if he were available to take charge of it, but where, because of its temporary character, or because the supervision of an officer with special technical qualifications is needed, or for other reasons, the services of a Director are not readily available or necessarily required.

82. We have not thought it advisable to give any precise indication of the numbers of Chefs de Service or of the proportion of the more costly Members of Section, Class A, to the less costly Members of Section, Class B, which we consider justified at the present moment, nor do we think it will ever be possible to do so. The work of the Secretariat will always be undergoing constant change; while some branches of its activity may be temporarily on the increase, other branches, on the other hand, operating in limited fields may be expected to bring their work to a conclusion within a definite limit of time, with the result that the staff required in these branches may at any time be reduced or altogether dispensed with, those who are members of the permanent staff being transferred to other branches. But it is obvious that if the establishment showed an excessive number of the more-highly-paid posts out of all proportion to the lower, the scales which we propose would not make for economical administration. We feel assured that in preparing his Budget for any given year, the Secretary-General will bear this fact constantly in mind, and recommend such promotions to the higher ranks only as are really required in the interests of the work.¹

83. In the course of our investigations we have endeavoured to make ourselves acquainted with the main features of the work of each Section and Division of the Office. We do not pretend that we have explored every detail in the organisation of an office containing 300 persons, or that we should not have been able to perform our task more thoroughly had circumstances permitted of an examination of a more exhaustive nature. Meanwhile, we have noted some matters of lesser importance, as regards which we consider that improvement and economy might be effected. We feel confident that the improvements which we suggest would, in many cases, have been effected before long, on the initiative of the responsible officers, but as we have been specifically invited to deal with matters of organisation, we desire to put on record the results of our enquiries.

84. These enquiries concern in particular the following Sections :

- A.—Library ;
- B.—Registry ;
- C.—Financial Director's Section ;
- D.—Publishing and Information Sections ;
- E.—Translators and Précis-Writing Departments ;
- F.—Subordinate Services ;
- G.—Supplies and Furniture ;
- H.—Employment of Women ;
- I.—Kitchen ;
- J.—Hours of Work and Leave.

A. LIBRARY.

85. We fully realise how desirable it is that the staff of the Secretariat should be able to have recourse to a library in which all the essential books of reference and up-to-date sources of information are readily available. We understand, too, the natural wish that the scope of the Library should be sufficiently wide to prevent the staff from suffering more than is inevitable from the disadvantages which ensue from being cut off at Geneva from the stores of learning accumulated in the big public libraries of the world.

¹ It is almost unnecessary to say that the same observations apply to the International Labour Office. It will be observed that the scales proposed for the Chefs de Services in the International Labour Office are lower than those suggested for Directors in the Secretariat. These scales are proposed advisedly, and it follows therefrom that the same sparing use of Chefs de Services should be made in that Office as is recommended for the Chefs de Services in the Secretariat.

Nevertheless, we think that the task of building up the Library has been entered into on rather too ambitious a scale. We find on examination that many of the recent acquisitions belong to the class of general history or literature, with which the League is not specially concerned. We are of the opinion that it is a misconception of the functions of a Library of this kind to attempt to build up a collection of books of general literature. In any case such an aim could only be achieved at a very considerable cost and by dint of careful buying over a long period of years. We are of the opinion that it would be best to restrict the purchases of the Library to such books only as are directly concerned with the problems with which the League has to deal.

86. Moreover, we are not convinced that it is necessary for the Library, which must of necessity remain a comparatively small one for some years, to be organised in such an elaborate manner as is at present the case. Perhaps also it would be advisable that the Library should not, as is now done, attempt to provide written answers of some length to the queries which are submitted to it by members of the Secretariat, and that, except in the case of simple enquiries, it should confine itself to indicating where the officer seeking information can find the material which he desires, and supplying his needs accordingly. If these suggestions are followed out, we are confident that economies could be effected in the present Library Staff, which numbers no less than twenty-one.

B. REGISTRY.

87. We are glad to observe that a Central Registry, which is universally admitted to be the most economical and satisfactory system, has been set up for the Secretariat. We have observed, however, a tendency on the part of certain Sections to keep their own records of documents which concern their Sections. The tendency for such records to develop into Sub-Registries, involving duplication of work, loss of efficiency, and increase of personnel, must be carefully guarded against. The only sound principle is to rely on the Central Registry for all registration work, and the Sections are enjoined that it is only if they trust to the Registry and to the Registry alone, that it can function to the complete satisfaction of the whole office.

C. FINANCIAL DIRECTOR'S SECTION.

1. *Currency Conversion Officer.*

88. The changes which we have recommended as to the payment of salaries in Swiss francs and the keeping of the accounts of the League in the same currency will avoid the necessity for converting every payment made by the League into gold francs before it is entered in the accounts. A saving can therefore be effected on this post.

2. *Appropriation Officer.*

89. This Officer is responsible for ensuring that proper budgetary provision exists in respect of each payment, before payment is actually made by the Accountant. We understand that the purpose for which this post was created was to ensure that the provision made in the Budget was adhered to. This end will be attained by the arrangements which have been suggested elsewhere as to the audit of accounts. The duties performed by this officer could thus be absorbed in the ordinary work of the Finance Section.

3. *Organisation of work.*

90. We think that it would be advisable to organise the routine work of the Finance Section into three sub-Sections, corresponding to the Technical Organisations, the Establishment Section, and the Printing and Publications Department, respectively. The accountant in each sub-Section would thus be responsible to the Financial Director for the checking of all tradesmen's bills before payment, the preparation of salary bills and payable orders in respect of them, etc. These accountants would also assist the Director, or Directors of the respective organisations, in the compilation of their Budget estimates for submission to the Financial Director.

4. *Closing of accounts.*

91. We consider that the present procedure, whereby the accounts are closed at the end of the financial year, and outstanding bills are paid out of similar appropriations for the following year, should be continued. Arrangements should,

however, be made to secure that orders for payment outstanding for three months should lapse automatically. A special form for orders for payment should be devised to meet this purpose. This will facilitate the speedy settlement of accounts.

D. PUBLICATIONS AND INFORMATION SECTIONS.

92. The chief observations which we wish to offer on these two Sections are closely connected, and can be dealt with together. We are not certain that the functions of these two Sections are properly understood by the other Sections of the Secretariat. The Publications Section should only be held responsible for the technical side of editing for publication, and producing the material handed over to it by other Sections of the Office. In the same way, the Information Section should only be called upon to put the matter provided by the other Sections into a form suitable for publication in a particular country, and with the actual distribution to likely journals. It is not conducive to efficiency and to economy to impose on the Publications and Information Sections the actual compilation of material which is often of a very special character, and which cannot, without much loss of time, be studied in detail by Sections which have to provide for the needs of the Secretariat as a whole.

93. We cannot pass from the work of the Information Section without expressing our appreciation of the extremely difficult task imposed upon M. Comert, and of the very able way in which the Section under his control has assisted in the work of the League as a whole. We suggest that the local offices in London and Paris might usefully be adapted to assist in the work of the Information Section, and we understand that the establishment of a similar bureau for the Latin States of America¹ is now under consideration. Having regard to the great difficulty in carrying on the work of Information in South America under present conditions, we consider it most desirable that such a Bureau should be established. Some additional expenditure would doubtless be involved, but this would be compensated for to some extent by a reduction of the present heavy disbursements on cablegrams, postage, etc.

E. THE TRANSLATORS AND INTERPRETERS SECTION AND PRÉCIS-WRITING DEPARTMENT.

94. We consider that it might be desirable to combine the work of these two Sections. This would result in giving the staff of the combined Section more variety in their work and would also provide greater elasticity at times of pressure.

We desire to point out that at least one-third of the Establishment charges of the League arise from the necessity for the concurrent use prescribed by the Covenant of the two languages, French and English, in all official documents.

F. SUBORDINATE SERVICES.

95. We have made proposals elsewhere (in Appendix II) as to the range of salaries which we consider suitable for the clerical, typing and other subordinate grades of the Secretariat. We think, however, that as the staff requirements of the League become more clearly defined, particular attention should be paid to the concentration of purely routine work, *e.g.*, filing, tabulating, etc., and to the employment thereon of a certain number of routine clerks who should be engaged locally at the lower rate of remuneration than it is necessary to pay to secretary shorthand-typists with a knowledge of two or more languages.

In the same way we consider that it should be possible to employ locally recruited copying typists and duplicating staff instead of obtaining the staff for this purpose from the different States Members of the League. We are of the opinion that these steps could be taken without in any way endangering the international position of the League or impairing the efficiency of the staffs concerned.

G. SUPPLIES AND FURNITURE.

96. We have ascertained that satisfactory arrangements are in force for obtaining furniture, stationery and supplies generally, from sources where the most favourable rates are current. We have, however, gained the impression that there is a certain tendency to lavishness in some directions, as, for example, paper of an unnecessarily good quality is sometimes used, both in correspondence and in publications.

¹ As regards the Latin States of America as a whole, *cf.* Appendix VI.

97. The furniture in the Hotel National is superior in quality to that used in most Government offices. We have, however, ascertained that most of this furniture was obtained as part of the bargain for the purchase of the hotel premises, and that as a matter of fact a very satisfactory bargain was made, the Office of Works in London being consulted before the purchase was concluded. We consider that all recent acquisitions of furniture have been made with due regard for economy and for its suitability for strictly office purposes.

H. EMPLOYMENT OF WOMEN.

98. We welcome the rule laid down in the Covenant " that all positions under or in connection with the League, including the Secretariat, shall be open equally to men and women." We feel it incumbent upon us, however, to state that in our opinion the employment of husbands and wives, at least in the same branch of the office, is undesirable.

Further, we consider that it would be advisable to appoint a woman Establishment Officer of proved experience and standing to advise on women's questions generally, especially on matters of discipline and welfare. It might even be desirable to appoint two women officers of this nature, one to supervise the English-speaking and the other the French-speaking members of the staff.¹

99. The Commission think that it would be a good plan if a room could be set aside as a rest room for the use of the female staff. Arrangements might well be made for such members of the staff as were willing to do so to undergo a voluntary course of First Aid, so that they could render assistance when necessary.

I. KITCHEN.

100. The kitchen arrangements might, we think, be extended on a self-supporting basis to admit of the serving of simple luncheon to the staff in their own rooms. The additional staff of waiters required for this purpose would, of course, be chargeable to the Kitchen Account, and the price of meals calculated accordingly.²

J. HOURS OF WORK AND LEAVE.

101. We recommend that the working week should be 42 hours a week, with a half-holiday on Saturday when the state of business permits. Wherever possible, time in lieu should be given to the subordinate staff in payment of overtime, and overtime should not be claimable except for an attendance which exceeds 44 hours a week.

We recommend that an attendance book should be kept for officers of all rank without exception.

102. Sick leave on full pay, and after the expiry of a certain period, on half-pay, should be granted to the staff under regulations similar to those in force in public administrations generally.

We are satisfied with the Regulations already in force with regard to annual leave.

103. It has been brought to the notice of the Commission that existing regulations concerning leave demand that officers proceeding on annual leave should do so at their own expense. We consider that we should be justified in recommending that the Assembly might fairly confer on the Staff the privilege, which would be much appreciated and relatively inexpensive, of one journey home a year at the cost of the League. Outside the limits of Europe it would probably be necessary, owing to the far greater cost involved, to give this privilege only once in every two, or, in the case of more distant countries, every three years. Apart from the fact that it is obviously desirable that members of an international staff should be encouraged not to cut themselves adrift from their own nationals, the privilege of returning home at least once a year would have a reflex and beneficial effect upon certain factors in the high cost of living in Geneva, as to which representations have been made to us. In particular, it would enable members of the Staff to buy their clothing and personal necessities in their countries of origin. This would relieve them of the necessity of purchasing such articles in Switzerland at prices which are claimed to be higher than those ruling in their own countries.

We do not, of course, recommend that the cost of a first-class ticket should be claimable in all cases—a considerable proportion of the Staff might fairly be expected to travel second class when proceeding on leave.

¹ The observations contained in this paragraph apply equally to the International Labour Office.

² This paragraph is not applicable to the International Labour Office, where an excellent restaurant has been established on a co-operative basis, and meals served in a special dining-room are available for the staff at moderate prices.

PART II.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE.

I. GENERAL OBSERVATIONS.

104. In Part I of this Report we have made certain observations of a general nature which apply to the International Labour Office no less than to the Secretariat. But there are certain adaptations and modifications in respect of their specific application to the International Labour Office which now require to be stated.

Before we address ourselves to this task it will perhaps be useful to recall the place which the International Labour Office takes in the solution of international labour and industrial problems. Its position invests it, as distinct from all the other centres of activity which constitute the League of Nations, with functions of a somewhat exceptional character, functions which must be distinguished by bringing a definite and essentially autonomous entity into harmony with that spirit of unity which is not only indispensable, but which must be as perfect as possible where the relations of international institutions are concerned.

Put briefly, the historical origin and the scope of the work prescribed for the various Sections of the International Labour Organisation are as follows :

105. The International Organisation of Labour was established by Part XIII of the Treaty of Peace of Versailles, the provisions of which are reproduced in the four other Treaties of Peace. Article 387 of the Treaty of Versailles states that this organisation is " established for the promotion of the objects set forth in the Preamble ' of Part XIII. This programme concerns especially " the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease, injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old-age and injury, the protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, the recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures."

The International Organisation of Labour consists of :

1. A General Conference of representatives of the Members.
2. The Governing Body of the International Labour Office.
3. The International Labour Office.

CONSTITUTION OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION.

I. THE GENERAL CONFERENCE.

106. The General Conference of representatives of the Members is composed of four representatives of each State, each of whom has a right to vote independently, of whom two are governing delegates and the other two are delegates representing respectively the employers and workpeople of the country, and are appointed in agreement with the organisations which are most representative of the employers or workpeople of the country concerned. Each Delegate may be accompanied by technical advisers, who shall not exceed two in number for each item on the Agenda. The responsibility for the verification of the credentials of the Delegates and technical advisers rests with the Conference itself.

107. The Conference must meet at least once a year. The Agenda for these Meetings is drawn up by the Governing Body of the International Labour Office

and communicated to the Members of the Organisation by the Director of the Office four months before the opening of each Meeting.

After having examined a specific question on the Agenda, the Conference adopts by a two-thirds majority either :

- (a) A " recommendation " (" vœu ") recommending each Member to take any measures with regard to this question by legislative means or otherwise, or
- (b) A " draft international Convention," to be ratified by the Members, imposing definite obligations upon each Member which has ratified it.

The one obligation which is binding upon all Members is to submit to their competent authorities the recommendations and draft conventions adopted by the Conference ; the latter are, however, free to give effect to, or ratify, such recommendations and draft conventions.

2. THE GOVERNING BODY.

108. The Governing Body of the Office is constituted as follows :

- 12 persons representing the Governments ;
- 6 persons elected by the Delegates to the Conference, representing the employers ;
- 6 persons elected by the Delegates to the Conference, representing the workers.

The eight chief industrial States are to have eight of the twelve Government representatives, the duty of determining which these eight States shall be being entrusted in case of dispute to the Council of the League of Nations. The remaining four Governments represented are appointed by the whole of the Governmental Delegates at the Conference, other than the Delegates of the eight chief industrial States.

109. The duties of the Governing Body of the Office are :

- (1) To control the activities of the International Labour Office.

The Governing Body appoints the Director of the Office, who receives his instructions from it. To the Governing Body he is responsible for the smooth working of the office, and also for the execution of all other duties which may be entrusted to him.

- (2) To draw up the Agenda of the General Conference.

The Governing Body draws up this Agenda after having considered all proposals made by the various Governments, or by representative organisations of employers and workers from the different countries.

- (3) To examine claims or complaints put forward against any States Members of the International Labour Organisation with regard to failure to carry out International Labour Conventions.

3. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE.

110. This Office is placed under the control of a Director, who chooses his staff.

The functions of the International Labour Office include :

- (1) The collection and distribution of information regarding the international regulation of the conditions of industrial life and labour, and particularly the examination of subjects which it is proposed to bring before the Conference, and the conduct of such special investigations as may be ordered by the Conference ; the publication of a periodical paper dealing with problems of industry and employment of international interest.

- (2) The preparation of the Agenda for the Meetings of the Conference, the secretarial duties of which are entrusted to it.

- (3) To carry out such duties as are incumbent upon it in respect of all international disputes, in accordance with the provisions of Part XIII of the Treaty, particularly as regards enquiries into claims or complaints brought against any Member of the International Labour Organisation in respect of failure to carry out any International Labour Convention.

- (4) To submit to the Conference a summary of the annual reports presented by each of the Members with regard to the measures taken to put into force the Conventions to which they have adhered.

- (5) To exercise generally all other powers and duties which the Conference may think fit to entrust to it.

111. Strictly speaking, as it is the third part only of the above statement, namely, that which treats of the International Labour Office itself, which is the real reference of the Commission, we ought not to exceed that reference and formulate observations other than those bearing strictly on the expenditure, organisation and efficiency of the International Labour Office. But it is clear that the policy which inspires the work now done in that Office, and the way in which this policy is translated into action, must have a determining influence upon its organisation and methods of work. We therefore trust that we will not be exceeding our powers if, with due discretion, we trespass in some measure upon this forbidden ground.

112. We are aware that certain criticisms have been made in various quarters, and particularly, as it so happens, in the country which is most strongly represented on the Governing Body of the International Labour Office, against the general policy which inspires the activities of that Office.

We are, however, by no means convinced that this policy has materially deviated from the wise and elevating directions contained in the Treaties of Peace, nor do we consider that it is either just or correct to assert that the International Labour Office is a laboratory for the manufacture of a particular brand of "social" or "socialist" doctrines, and we are frankly of the opinion that the assertion that it is an actively propagandist body may be dismissed as without foundation. On the contrary, we are impressed by the fact that, with the possible exception of a few impulsive individuals, the Staff of the International Labour Office is controlled with a firm hand. The Staff of the Office are well aware of the grave dangers to the future of the Office which would attend any ventures outside the province which has been marked out for it. They are inspired with too great a confidence in its future possibilities, too lofty an idea of its mission, and too impassioned and rational a zeal for the accomplishment of its destiny, so to compromise the work which has been entrusted to them.

In the comments which we have to make on the work of the various Sections of the International Labour Office, we have endeavoured to bear in mind these fundamental principles to which we have taken the liberty to refer.

113. Before giving the results of our detailed investigations, there is one accusation which, even from the strict point of view of the organisation and achievements of the Office, we are surely entitled to meet fairly in the open. It is frequently said of the International Labour Office that it has entered into direct relations with Trades Unions and other workers, organisations instead of keeping its activities within the limits which would be imposed upon them were they to confine their relations to Government departments only.

The criticism might equally be made in other quarters that the Office has entered into direct relations with the employers and other organisations.

114. This question trenches upon the political field and consequently seems hardly to call for a reply on our part. Nevertheless, when we remember that the fundamental object of the International Labour Office is to accumulate information on the manifold industrial problems of the day, which shall be as complete, correct and impartial as possible, we find it difficult to see the logic of such reproaches. All that we would say is that it is in the interest of the work itself to call the attention of the International Labour Office to the dangers which attend any excessive diffusion of energy. But we would point out that this question is primarily one for the discretion of the Governing Body. To this body, therefore it must necessarily be left to estimate the relative importance and quality of the various organisations with which it would be desirable to establish relations, with a view to furthering the researches of the International Labour Office, and to keeping the number of such organisations and researches within reasonable limits.

115. The International Labour Office has also sometimes been accused of departing from that calm and judicial atmosphere which is essential to an organisation which exists mainly for purposes of documentation, and indeed of having on some occasions taken sides. We are of the opinion that when it is a question of stating its views, for example, on such questions as the regulation and protection of women and children in industry, the use in factories of white lead or other deadly poisons, etc., the International Labour Office is not only entitled, but is in duty bound, to take sides. Nevertheless, we feel bound to insist upon the absolute necessity of strict impartiality over all matters where difficulties and disputes may arise.

116. The admission of certain States, notably of Germany, into the permanent organisation of the International Labour Office has been a peculiarly delicate question, arousing acute susceptibilities in certain quarters. It has been maintained that it would have been more in conformity with the spirit of the Treaties

of Peace had Members of the League of Nations only been admitted into the organisation of the International Labour Office, and some persons have gone so far as to express their fears as to the influence of German syndicalist doctrines upon the spirit and work of the Office. We would remind such critics that the admission of Germany into the International Labour Office was expressly decided by the Supreme Allied Council itself.

Moreover, it is clear that the composition of the League of Nations will in no way be complete, nor the League itself fully equipped for the task that is set before it, until the day comes when every State throughout the world has qualified for admission to it and has become fully associated with its endeavours. The Commission is therefore of opinion that the work of documentation which, by the express direction contained in the Treaties, is an essential part of the activities of the International Labour Office would have been seriously impaired had it been altogether deprived of direct and permanent intercourse with the industrial world as represented by the Governments, employers and workers of any of the countries of Central Europe. Despite the quite comprehensible, and even legitimate fears and susceptibilities which may be aroused, we are confident that we can rely upon the discrimination and prudence of those who control and direct the International Labour Office to take no action which would give substantial ground for apprehensions on this score.

117. To sum up, we think that, generally speaking, the work which has been set on foot by the International Labour Office and its handling of social and industrial questions, often of a most delicate and controversial nature, are clearly within the limits laid down by the Treaties and cannot but contribute to strengthen and increase its authority. Nevertheless, we feel bound to place it on record that this very authority, welcome and desirable as it is, might be compromised, especially when its enquiries lead it inevitably over the border line into adjoining, and often closely connected, fields of activity, such as, for instance, that of economics, unless the International Labour Office were to act with the greatest possible prudence and laid no claim to do more than supply the necessary element of co-ordination together with such data and statistics as it alone is in a position to provide. It is fair, however, to state in this connection that the Commission are fully satisfied that the International Labour Office has hitherto made every endeavour to confine its enquiries and activities within the proper limits, and above all to keep in close touch with the Secretariat and the various Technical Organisations that have been set up in the League of Nations.

118. The difference between the scope of work performed by the International Labour Office and the Secretariat has in some ways made the task of organising the International Labour Office easier than that of building up the Secretariat. For while the latter has to deal with an immense variety of subjects, varying from questions of great technicality to political issues of the first importance, the duties of the International Labour Office are more limited in scope and more detailed in their application. They can be defined broadly as the collection of accurate information and statistics about labour problems on an international basis, the preparation of detailed material which shall lead up to the International Labour Conventions which are the solid achievements of the Organisation, and the following up of the application of the International Conventions by the various national legislatures. The definite results already attained by the Office, often in matters of extreme difficulty entailing complicated negotiations, are indeed truly remarkable.

119. These results could not have been attained if it were not for the high state of organisation and efficiency which the Office, as a whole, has attained after a comparatively short period. In our interviews with individual officials we have gained the impression of an able and enthusiastic staff, inspired by the overflowing energy and remarkable personal magnetism of their distinguished Director, recruited with the greatest care, and possessing to an unusual degree, whether in the administrative or in the more highly specialised Sections, the qualities required for their particular posts.

II. STAFF.

A. RECRUITMENT AND CONDITIONS OF SERVICE.

120. We are of the opinion that, generally speaking, the decisions which have been arrived at as regards the conditions of service of the Secretariat can be applied also to the International Labour Office. To recapitulate briefly: the highest posts in the office, that of Director and Deputy-Director, should be filled by appointments from outside the office. The subordinate personnel—household staff, copying typists, routine clerks, etc.—should be recruited locally. The staff of the inter-

mediate grades, who should be recruited internationally, should be given long-term engagements, 28 years in the case of shorthand-typists, clerks and staff posts, and in the case of Members of Section and Officers of equivalent rank 21 years, or up to 50—or 55 years of age in very exceptional cases.

121. In one respect, indeed, we consider that it is perhaps even more necessary to give security of tenure in the International Labour Office than in the Secretariat. In the case of the Secretariat we have expressed the opinion that it may also be possible to obtain the loan for short periods of permanent officials of national Governments, especially officials of the Diplomatic Services, but, in the case of the International Labour Office it is unlikely that it will often be practicable to secure the services of permanent officials of the requisite calibre. Men with long experience of industrial administration do not often possess sufficient knowledge of languages to enable them to adapt themselves easily to the work of the International Labour Office. Nor are the departments which deal with industrial and kindred problems as ready to lend their most promising men for a number of years as are the Diplomatic Services, in which experience in an international organisation will always count as a valuable asset.

The character of the work undertaken by the International Labour Office demands in a high degree intensive study, close research, and the accumulated experience which can only be so acquired. The officials employed will therefore require long training and a close application to the highly specialised subjects which they are called upon to study, before they reach the zenith of their usefulness to the Office. It might often be disastrous to insist upon the premature replacement of individuals, merely in order to give an opportunity to a subject of another nation.

122. While therefore it is clear that it will be to the advantage of the work of the Office that as many of the States Members of the League should be represented in it as possible, the prior consideration in recruitment is the competence of the entrants for the work required of them, and in some cases the expert knowledge which they already possess in certain fields of the industrial problem, and the Commission are already of the opinion that there is less reason to put in the forefront the necessity for giving representation in the Office to all the States Members than is the case with the Secretariat of the League.

We therefore hold the view that the posts of Members of Sections in the International Labour Office should, as a general rule, be held by men recruited internationally on long term engagements.

123. As regards the actual method of recruitment, competitive examinations have already been established. The syllabus of these examinations requires a real knowledge of either French or English in addition to the national language of the candidate, and in addition tests the candidate's knowledge of, or at least interest in, industrial questions. We recommend a continuance of this system, wherever possible, but we would suggest that the scope of the examinations might, in future, be made somewhat wider and calculated to secure young persons of administrative ability without insisting too rigidly on a detailed knowledge of labour legislation. In the case of appointments to posts for which competitive examination is not suitable, selection based on the comparison of qualifications and records of the candidates should be employed.

B. SALARIES.

124. The general observations which we have made relating to the salaries of the Staff of the Secretariat, may be taken as holding good in the case of the International Labour Office with certain qualifications. Hitherto, the subordinate staff of the International Labour Office has been graded somewhat differently from that of the Secretariat as a whole, and the salaries of the main grades of the former have been somewhat lower than the salaries of the corresponding grades in the Secretariat. With the exception of the Directors of the Secretariat, who, we are convinced discharge, on the whole, more responsible duties than would fall to the three Chiefs of Division whom we recommend for the International Labour Office, we see no reason why the Staffs of the two offices should not be graded alike, and the table in this Report (Appendix II) has been drawn up accordingly.

C. SUBSISTENCE ALLOWANCES AND FRAIS DE REPRÉSENTATION.

125. The rates of subsistence now in force in the International Labour Office have been based on those at present paid in the Secretariat.

We consider that the rates recommended for adoption in the Secretariat and set out in Appendix V should also be adopted for the officials of the International Labour Office.

We would also recommend that when a suitable opportunity offers, the question of the *frais de représentation* at present allowed to officials of the International

Labour Office, including the President of the Governing Body, should be taken up and a fresh settlement arrived at on the lines laid down in paragraphs 37 and 39 of Part I of this Report.

III. FINANCIAL CONTROL.

126. We consider that the principles underlying the arrangements which have been proposed in Part I of this Report as to the control of expenditure of the Secretariat should apply equally in the case of the International Labour Office.

In submitting this view, we have taken into full consideration those Articles of the Treaties of Versailles which have some reference to the financial control of the International Labour Office. We consider, however, that it is essential that the Assembly, which is called upon to vote the funds required for the support of the International Labour Office equally with the funds for the support of the League as a whole, should be afforded the same opportunities of controlling the expenditure proposed by the Governing Body of the International Labour Office as we have suggested should be afforded in the case of expenditure of the Secretariat of the League.¹

127. Owing to the constitution of the International Labour Office, it may, however, be necessary to make certain modifications in the procedure to be adopted. The present procedure is as follows: The Budget of the International Labour Office is first submitted by the Director to the Finance Committee of the Governing Body: and, after approval by the Governing Body as a whole, is transmitted to the Secretary-General of the League for inclusion in the general Budget of the League. It might be objected to the proposal that the Budget of the International Labour Office should be discussed again *de novo* by the Commission of Control, that, as twelve Governments have official representatives on the Governing Body, the Governments of the States Members have already had some opportunity, through the agency of their official representatives, of criticising the Budget proposals. This view, however, seems to us to impose an altogether unfair responsibility on the official representatives of the Governing Body, who may be selected primarily for their experience in labour matters, and not as financial critics. Nor does it provide for any adequate criticism by representatives of the Assembly.

128. We suggest that the position of the Governing Body of the International Labour Office in regard to finance would be amply safeguarded if four of its members were appointed to meet the Commission of Control to discuss and explain the Budget proposals for the ensuing financial year. Two of these representatives should be chosen from among the Government representatives, one from the employers' and one from the workers' representatives. In addition, it might be left to the Governing Body, if they thought fit, to ask that the Director or his Deputy should be allowed to accompany this body as an additional member. We suggest that it would be advantageous that the same four representatives should be accorded the privilege of appearing in the Assembly when the Budget of the International Labour Office is discussed by that body, since the discussion of proposed expenditure is bound to be unfruitful unless accredited representatives of the responsible authorities are afforded this opportunity of defending their proposals in person.

129. We consider that the arrangement proposed for the audit of the completed accounts of the League should apply to the International Labour Office without modification.

IV. ORGANISATION.

130. We have already given reasons why the task of building up the organisation of the International Labour Office has been in some respects easier than the

¹ In this connection, the Commission wish to express the considered opinion that the sentence in Article 396 of the Treaty of Versailles which refers to the conduct of such special investigations as may be ordered by the Conferences of the International Labour Office should be taken to mean that the Conference of the International Labour Office may decide as to what investigations it may be desirable to institute. If funds are available on the appropriate sub-head of the vote for the International Labour Office, "Miscellaneous Enquiries and Investigations, etc.," there can be no objection to such funds being employed on investigations which may be ordered by the Conference during the current financial year. It is necessary to make some provision for latitude in this respect owing to the fact that the annual meeting of the Conference of the International Labour Office takes place after the meeting of the Assembly; but no commitments should be made in respect of future years either directly or indirectly until the estimates of the expenditure involved have been considered by the Committee of Control and the necessary funds have been voted by the Assembly.

corresponding task as regards the Secretariat. We do not, however, wish this observation to be allowed to detract in any way from our opinion that the organisation of the Office has been brought to a very high state of efficiency—a fact which will cause no surprise to those who recall the past triumphs of the present Director in the field of organisation. The Director has received very able assistance in the matter of organisation from the Deputy-Director, who is responsible for the control and arrangement of the internal services of the office, which are admirably conducted. We have no criticism to make of the manner in which the accounts are kept, or of the general financial arrangements, except that we would suggest that rather more detail might be given in the Budget on the general lines indicated in Part I of this report.

131. We understand that the question of the purchase of the present building of the International Labour Office is now under consideration. We have not been specifically invited to discuss this point, but we would like to point out that the building is now overcrowded, that the accommodation afforded by many of the rooms is inadequate for the number of persons who are at present of necessity allotted to them, and that if acquired as permanent headquarters, additions would have to be made to it, and costly repairs would also have to be carried out. Further, considerable inconvenience arises from its distance from the town, and it is doubtful whether, if the building were now to be purchased, and it were found necessary at a later date to quit Geneva, it would be possible to find a purchaser—at any rate, at anything like a reasonable price.

There are, therefore, grave reasons against purchasing the present building, unless, indeed, this can be done on bargain terms. Our opinion is, therefore, that for the present the best policy would be to continue to hire this building, and meanwhile to consider whether it might not be preferable to acquire other premises in a more central situation, either by hire or purchase.

132. In accordance with our terms of reference, we propose to make certain observations on the organisation of the different Sections of the Office, but these observations refer, in general, more to the lines of the future development of the Office than to any specific alteration which might be immediately undertaken.

(A) CABINET.

133. The cabinet system has made it possible for a very high degree of centralisation to be carried out in the administrative work of the office. Without that system the Director could not have kept himself informed of the many important phases of development in the work of the Office as it grew up, nor would he have been able to maintain direct and personal touch with Governments and important organisations throughout the world. There is no doubt, therefore, that this highly centralised system has been helpful in the organisation period of the International Labour Office. It is, however, undeniable that the cabinet system is bound to diminish, to some considerable extent, the responsibility of the chiefs of Divisions. We would like to record our opinion that it may be desirable at some future date, when the work of the International Labour Office has attained greater stability than at present and when the need for centralisation is less urgent, to give increased responsibility to heads of Divisions with advantage to the general working of the office.

(B) ALLOCATION OF WORK TO THREE DIVISIONS.

134. At present there are two main divisions, exclusive of the central services, which are under the special charge of the Deputy-Director—the Diplomatic and the Scientific Divisions. Before making such observations as occur to us on the work of these Divisions, we would suggest that the co-ordination between these divisions and Technical Sections is not sufficiently close if considered as a permanent form of organisation. Concentration is not necessarily centralisation, and we suggest that, as opportunity occurs, every effort should be made to attach the work of the Technical Sections more definitely to that of the Divisions. Such a development would seem to indicate that the main work of the office should be regrouped into three Divisions, each under a head of Division.

The first would deal with the diplomatic work, viz., the carrying out of the decisions of the annual Conference, and of the Commissions arising out of that Conference, as also with the International Conventions, and the task of carrying on negotiations with Governments and preparation of work for future Conferences.

The second Division would deal with Research, and it would be in this Division that the majority of the Technical Sections would be incorporated, the work of the Division being generally to undertake the technical preparation required for the work of the Diplomatic and Publications Divisions. We think it would be desirable

to constitute a third Division out of the publications work now assigned to the Scientific Division.

C. TECHNICAL SECTIONS.

135. In the preceding paragraph we have suggested the concentration of the work of some of the Technical Sections into the Research Division, while some would be absorbed in the present Diplomatic Division. The only general observation which we wish to make about the work of these Sections is that we consider it of great importance that the practical end in view should be constantly borne in mind. Although the method of work employed by the staff of the suggested Research Division would be analogous to that of a research worker, we would suggest that out of the almost limitless field for possible enquiries the International Labour Office should, in these early stages of its development, prefer enquiries on such subjects as are likely to lead to legislation within the next few years, to those on subjects that might be termed " fishing enquiries " of a general nature, however tempting such researches may be to the general study of industrial and labour problems, and whatever interest they may have possessed in the past from an ideal point of view. We note with satisfaction that the policy of the Governing Body and of the Director of the International Labour Office has in general been directed to this end.

136. We observe, however, that the enquiry on production, although of interest from a theoretical point of view, does not appear likely to lead to any practical issue at the moment, and has involved an immense labour and the issue of a long questionnaire in a very large number of languages entailing heavy expenditure. In the same way the Section dealing with the industrial situation in Russia should not be continued, once its members have succeeded, in spite of the great difficulties which have attended the execution of their task, in collecting sufficient data on this subject.

D. SCIENTIFIC DIVISION.

137. We have suggested above that the work at present performed in the Scientific Division might be divided into two parts—one, together with the work now dealt with by the Technical Sections, would be assigned to a new Research Division, while the other would be reconstituted as a Publications and Intelligence Division devoted to the collection and dissemination of intelligence and to the production of the publications of the Office. In this Division we would also retain the record of labour legislation, the general charge of the Library and the very important work of the Statistical Section. The latter Section is at present understaffed, and we note with satisfaction that it is to be strengthened.

138. The collection of information has the twofold purpose of keeping the staff of the Office informed of events which affect their work as a whole, and of collating material concerning industrial matters of international interest. This function of the International Labour Office is prescribed by Article 396 of the Treaty of Versailles. We consider, however, that steps should be taken to ensure that the collection of information and the compilation therefrom of statistics, is carried out in close co-operation with the national Governments. Most of the Labour Ministries of the world now include an Intelligence Section, which studies labour questions abroad. There would thus seem to be a promising field for economy if the national Government Offices concerned could rely on the International Labour Office for all information and statistics relating to labour questions in countries other than their own, and confine their researches to the national aspect only of such questions. The information thus supplied by each national Government would be codified and compared by the International Labour Office, which in this manner would serve as a clearing-house of intelligence and statistics and relieve the national Governments from the difficult task of collecting information regarding the conditions prevailing in foreign countries.

139. We appreciate the great importance of the work which the International Labour Office is undertaking in the establishment of a uniform system for the preparation and compilation of statistics. It is, however, very necessary to secure that this work does not overlap with the duties performed by the Economic Section of the Secretariat. The functions of the International Labour Office in this respect should, therefore, be strictly limited to matters of industrial, as opposed to economic interest.

E. " DAILY INTELLIGENCE."

140. Our attention has been called to the Bulletin printed daily in the International Labour Office and circulated by post throughout the world. We have ascertained that the cost of printing and publishing this Bulletin alone, not including the cost of postage, amounts to no less than 120,000 gold francs a year. We consider that the use of the Bulletin scarcely justifies an expenditure on this scale. We would recommend that its publication should be normally ' limited to a weekly, or at least a bi-weekly issue, which would, among other advantages, permit of the contract for printing being placed elsewhere than at Geneva, where charges are high, for instance at Lyons. Having regard to the length of time before the " Daily Intelligence " is received by its readers—particularly in the more distant countries—the Commission would suggest that its contents should be limited to new matter of international interest, and should not deal with current events of an evanescent character, which are sure to be reported in the Press.

F. LIBRARY.

141. The International Labour Office has, in the opinion of the Commission, done well to purchase the Library of the International Association of Labour Legislation of Basle. We think it is clearly right that the International Labour Office should carry on the work of the Basle Library, and gradually build up a collection of literature on subjects affecting the work of the Office, and we have no fault to find with the choice of books bought. It is essential that great care should be exercised to avoid overlapping with the Library of the Secretariat. We are, however, inclined to think that the organisation of the Library has been framed on rather too ambitious a scale. When once the task of cataloguing the Basle Library has been completed, it should be possible to effect reductions in the staff of the Library, which at present numbers fourteen.

G. LIAISON BUREAU WITH LATIN-AMERICAN COUNTRIES.

142. We note with satisfaction that the International Labour Office has taken steps to create in the Office a Section to maintain, in agreement with the Governments concerned, liaison with the Latin States of America, staffed by nationals of these States.

143. We cannot conclude our Report without putting on record the very great assistance which has been given us, throughout our enquiry, by all those Members both of the Secretariat and of the International Labour Office, whom we have had occasion to interview, and whose unfailing courtesy and consideration has done much to lighten our labours.

We also wish to pay a very warm tribute to the help afforded to us by Mr. J. Bieler and Mr. W. J. Ellison, the Secretaries of the Commission, and also to the invaluable work done by M. P. Devinat in the preparation of the French text of the Report.

The fact that the work has had to be done under considerable pressure has made severe calls upon the translating and typing services, to which they have admirably responded.

144. Finally, it is with the utmost satisfaction that we are able to report that all the observations and recommendations contained in the Report have been arrived at unanimously.

(Signed) G. NOBLEMAIRE,
J. M. FIGUERAS,
CARLOS VILLANUEVA,
ROBERT A. JOHNSON,
ENRICO AVET.

GENEVA, May 17th, 1921.

APPENDIX I.

COST OF LIVING IN GENEVA IN 1913, 1920 AND 1921.

145. The figures given below have been submitted to the Commission as the result of careful enquiry, and may be regarded as sufficiently reliable to give a general indication of the upward movement of prices in Geneva.

I. ROOMS, FLATS, VILLAS, ETC.

(a) *Furnished flat of 4 rooms.*

Increase from 600' (1913) to 2,000 (1920), and 2,800-3,000 (1921).

(b) *Unfurnished flat of 4 to 5 rooms.*

1000-1500 may be taken as an average figure for 1913. Figures for 1920 are not readily available, but the figure for 1921 appears to be between 1,800 and 2,000, and to show an increase over 1920 of at least 30 per cent.

(c) *Villa of 5 rooms.*

Rents of 1,600 in 1913 are increased to 2,500 in 1920, and 3,000 in 1921.

(d) *Pensions.*

A pension which cost 5 to 7 francs in 1913, cost on an average 9 to 10 francs a day in 1920, and 10 to 12 francs a day in 1921.

II. HOTELS.

From the lists of published prices, the increase between the beginning of 1920 and the end of the same year appears to be about 30 per cent. It seems probable that this figure does not take into full account the very noticeable and general raising of prices which took place at the time of the meeting of the Assembly in 1920. The Commission trust that a similar phenomenon will not be repeated this autumn. If it is, they consider that the specific attention of the Swiss authorities should be called to what is taking place.

¹ Swiss Francs.

APPENDIX II.

RATES OF SALARY PROPOSED.

146. The following are the rates of salary which the Commission recommend should be adopted for future appointments to the Secretariat and to the International Labour Office. It should be understood that these rates have been suggested by the Commission, having regard to the present cost of living in Geneva, and that they should be reviewed, in the manner indicated in Appendix III, should the cost of living fall or rise to any considerable degree.

	SWISS FRANCS.	
Directors (Secretariat only)	44,000	by 2,500 to 56,000
Chiefs of Divisions (International Labour Office only)	40,000	by 2,000 to 50,000 (annually)
Chiefs of Sections	30,000	by 1,000 to 35,000
Members of Sections :		
(1) Class A	20,000	by 800 to 30,000
(2) Class B	14,000	by 800 to 20,000
Senior Clerical Assistants and Secretary Shorthand-Typists	8,700	by 250 to 11,250
Bilingual Shorthand-Typists	7,500	by 250 to 10,000
Clerical Assistants	7,000	by 200 to 9,500
Copying Typists (locally recruited)	5,400	by 175 to 8,000

The Commission wish it to be distinctly understood that they consider that the salaries which are now being paid in many cases in excess of those suggested by them above are justified, having regard to the necessity for recruiting specially well-qualified personnel in the organisation period. They are, however, of the opinion that, as soon as normal conditions of work prevail, it should be possible to obtain personnel of the requisite calibre at the rates suggested.

There are certain posts which are not included in the general grading of the Secretariat, as to which the Commission would like to suggest that the appropriate salaries on the occurrence of vacancies should be as follows :

- | | | |
|--|---|--|
| <p>1. <i>Head of the Interpreters and Translators Department</i></p> <p>2. <i>Establishment Officer</i></p> <p>3. <i>Head of Précis-Writing Department</i></p> | } | <p>These posts might be graded equivalent to those of Members of Sections, Class A.</p> |
| <p>4. <i>Head of Registry</i></p> | } | <p>This post might be graded with a special scale of salary of 20,000 Swiss francs, rising by 500 annually to 25,000.</p> |
| <p>5. <i>Librarian</i></p> | } | <p>The holders of this post might receive a special salary of 20,000 Swiss francs. The two chief assistants in the Library should receive salaries on the scale 13,750 by 300 to 16,250 Swiss francs annually.</p> |

APPENDIX III.

VARIATIONS IN SALARY IN ACCORDANCE WITH COST OF LIVING.

I.

147. METHOD OF CALCULATING VARIABLE PORTION OF SALARIES.

Total salary.	Method of calculating variable portion.
Swiss francs. Below 7,000	55% fixed. 45% variable.
7,000	3,850 fixed. 3,150 variable.
7,001-8,000.	3,150 of first 7,000 + 15% of salary above that point is variable.
8,000	4,700 fixed. 3,300 variable.
8,001 and above	3,300 of the first 8,000 + 10% of salary above that point is variable.

II.

148. READY RECKONER.

<i>Total Salary.</i>	<i>Fixed Portion.</i>	<i>Variable Portion.</i>
Swiss francs.	Swiss francs.	Swiss francs.
7,000	3,850	3,150
8,000	4,700	3,300
9,000	5,600	3,400
10,000	6,500	3,500
11,000	7,400	3,600
12,000	8,300	3,700
13,000	9,200	3,800
14,000	10,100	3,900
15,000	11,000	4,000
16,000	11,900	4,100
17,000	12,800	4,200

READY RECKONER (*Continued.*)

<i>Total Salary</i>	<i>Fixed Portion</i>	<i>Variable Portion</i>
Swiss francs	Swiss francs	Swiss francs
18,000	13,700	4,300
19,000	14,600	4,400
20,000	15,500	4,500
25,000	20,000	5,000
30,000	24,500	5,500
35,000	29,000	6,000
40,000	33,500	6,500
45,000	38,000	7,000
50,000	42,500	7,500
55,000	47,000	8,000

149. The general principles underlying these tables are as follows :

1. It is clear that, other things being equal, the smaller the amount of salary received the greater is the proportion of that salary which must be expended on the necessities of life ; and that, on the other hand, the larger the salary received, the greater is the proportion of that salary which is available to meet outgoings other than in respect of necessities, and that these outgoings, in so far as they represent savings, are less affected by temporary variations in the cost of necessities of life. To the extent that they represent luxury expenditure, their recipients have a wider field for economies than have those who are in receipt of low salaries.
2. We have therefore to suggest some system by which the lower ranges of salaries shall vary in a more direct relation to the variations in the cost of living than the higher salaries. This principle applies, of course, with equal force, whether the cost of living rises or falls.
3. It is clear from the above that, as the salaries at present paid to the staff, and those recommended by the Commission to be paid, are admittedly based on the existing position with regard to prices, the present scales for the lower grades contain a larger proportionate element of compensation for the present abnormal cost of living than those for the higher grades.

150. The system which is unusually followed in England and elsewhere is to make percentage additions to the 1914 standard of remuneration, which are proportionately higher in respect of the lower salaries. But in the present case two important factors necessary to work out calculations on this basis are missing :

- (a) It is impossible to conjecture what the 1914 standard of remuneration for the League would have been, as the League did not exist at that date ;
- (b) We have no reliable figures to hand as to the 1914 cost of living in Geneva as compared with the cost at the present time. The statistics which have been presented to us compare only the cost of living in Geneva and London at the time of the removal of the headquarters of the League, while the task of the Salaries Adjustment Committee will be to compare the cost of living in Geneva at various times.

The element of expatriation, which has formed so large an element in arriving at the existing salaries, presents a further disturbing factor.

It therefore seems best to take as our starting-point the rates of remuneration shown in Annex II, which have been arrived at after taking into full consideration, *inter alia*, the present high cost of living. The method which we propose is that the present salaries should be divided into two parts, of which one part should be fixed, while the other part should vary in exact relation with the variation in the cost of living as ascertained by the Salaries Adjustment Committee. For the reasons given above, the amount of variable salary must be proportionately greater in the lower than in the higher grades, and our tables have been constructed on this basis.

151. The Commission wish it to be understood, however, that the tables are tentative and we do not suggest that any modification in the amount of the variable portion would prove fatal to the scheme. On the contrary, we would recommend that these tables should, prior to adoption, be submitted to the proposed Salaries Adjustment Committee, when constituted, for their consideration and observations.

It is suggested that any re-assessing of salaries which may be necessary should be made once every six months, and that the salaries for the coming period of six months should be based on the average rise or fall of the cost of living over the preceding period of six months. The average rise or fall should be rounded up or down to the nearest five points, taking the figure for the present cost of living as

represented by 100. Further, as a matter of administrative convenience it would be advisable in either direction, until the cost of living has moved by 10%, that no variations should be effected in accordance with this scheme. 152. The arrangements outlined above have been framed without reference to the cases of the Secretary-General, the Deputy Secretary-General, and the Under-Secretaries-General, whose salaries have been fixed in pounds sterling on five-year contracts. So far as we are aware, these officials would not have any claim to any increase in their remuneration should the cost of living rise, and it might well be claimed that they should equally be exempt from any deduction in their salaries should the cost of living fall, but in all the circumstances we consider that it would be fair that their salaries should be subject to some deduction should the cost of living fall. We therefore recommend that, in the case of a fall, but not of a rise, in the cost of living, 10% only of the salaries of these officials should be subject to variation, in accordance with the cost of living in the manner indicated in this Appendix. We finally suggest that the same arrangement might fairly be applied to the case of the Director and Deputy Director of the International Labour Office.

APPENDIX IV.

DEFERRED PAY SCHEME.

153. In paragraph 48 the Commission recommend that certain members of the staff should be employed for periods ranging between 21 and 28 years, service in all, and further, recommend that the Secretary-General should proceed to work out a scheme for the conditions of service of the Staff without delay.

The Commission do not consider that it is within their terms of reference to elaborate a scheme for such conditions of service in detail, but we think that it may be of some assistance to put on record the kind of proposals which we have in mind as regards the provision of pension or gratuity.

We consider that some scheme of this kind is absolutely necessary. Owing to the relatively short period of service recommended, and the possibility that members of the Staff may desire to seek other employment before the completion of the full period of service allowed, the circumstances are in favour of a deferred pay scheme, under which members of the Staff should be compelled to pay a certain percentage of their salaries—say, 10 per cent.—into a pension fund. We suggest further that the Council might fairly propose to the Assembly each year that a further lump sum should be added to this pension fund, calculated so as to add cent. per cent. to the total contributions made by the Staff for the year. The details of this scheme require to be worked out actuarially, but it would be satisfactory if in the result the members of the Staff found themselves able to retire after 21 years' service with an annuity equal to one-third of their salary on retirement or with a gratuity of equivalent value.

Any permanent civil servants appointed to the League would not, of course, come within the scope of this scheme.

154. As regards the period of employment, we have already suggested that officers should be appointed in the first instance for one year on probation. They should receive one month's salary if their employment is not confirmed after the end of one year. If confirmed, the first appointment should be for a period of six years, at the end of which they should be eligible for appointment for a second period of seven years, after which they might be appointed for a third period of seven years, or for such a period as would bring the officer to 50 years of age.

An exception might be made in the case of a Member of Section who had attained real eminence and distinction in the service of the League, and who might thus be considered as eligible for appointment to the grade of Director, in competition with men who had not been in the service of the League. An officer appointed in these circumstances to be Director might retain the pension which he had earned in the permanent service of the League, but would not be eligible for any further pension rights.

Officers retiring from the service of the League, either at the end of each period of seven years, or, with the consent of the League, at any time before the completion of 21 years' service, should be allowed to take from the pension fund the contributions which they have made, together with compound interest as accrued. They would, however, have no claim to take any contributions made by the League to the pension fund, and in case of dismissal they would forfeit any right to their contributions.

APPENDIX V.

SUBSISTENCE ALLOWANCES.

155. The following are the rates of subsistence allowances which the Commission recommend should be adopted for members of the Secretariat in lieu of those at present in force :

Class A.

Secretary-General	} 60 Swiss francs a day.
Deputy Secretary-General	
Under Secretaries-General	
Directors of Sections	

Class B.

Chiefs of Sections	} 40 Swiss francs a day.
Members of Sections	
Personal Assistant of the Secretary-General, of the Deputy Secretary-General and of the Under Secretaries-General	
Heads of Administrative Departments	
Chief Interpreter	
Registrar of Documents	
Chief Editor	
Administration Officer	
Librarian	
Secretaries, Chief Accountant, Assistant Editor	
Assistant Director and Deputy	
Director of the Registry, Interpreters and Translators, Chief Distribution Clerk.	
Head of Stenographers	

Class C.

Any members of the Clerical Staff, other than the above, when travelling abroad to assist at Council or Commission or other League Meetings	} 30 Swiss francs a day for period of a week. 25 Swiss francs a day after the first week.

NOTE.—These scales are intended to apply to the officials or corresponding grades in the International Labour Office.

APPENDIX VI.

LIAISON BUREAU WITH THE STATES OF LATIN AMERICA.

156. The Commission consider that closer contact should be established with the Governments of the Latin States of America, and that, having regard to the great distance between the Governments of these countries and the Seat of the League, special arrangements should be made with this end in view.

The Commission also approve the suggestion which has been made in the course of their discussions, that a special branch should be set up, and attached to one of the Central Sections of the Secretariat, to deal with all matters which concern Latin America.

We consider that, in order to ensure that these subjects are adequately treated, the staff of this Section should be drawn from Latin-American sources.

We consider, further, that the Governments concerned should arrange with the Secretary-General, as soon as may be, to work out in detail the shape which this organisation should take, namely, whether it is desirable that each of the countries concerned should establish offices in Geneva, or in its own capital.

It is desirable that a greater number of nationals of Latin America should be employed on the Staff of the Secretariat; and it is suggested that posts could well be offered to young men in the diplomatic services of the Latin-American States who possess a knowledge of the two official languages.
