



# Assemblée générale

Distr. générale  
3 mars 1998  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-deuxième session

Point 113 de l'ordre du jour

### **Rapports financiers et états financiers vérifiés, et rapports du Comité des commissaires aux comptes**

#### **Note du Secrétaire général**

J'ai l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale, conformément à la section VIII de la résolution 51/216 de l'Assemblée en date du 18 décembre 1996, le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'étude de gestion du secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale.

## **Lettres d'envoi**

### **Lettre datée du 27 février 1998, adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par le Président du Comité des commissaires aux comptes**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint les documents suivants :

- a) Le rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur l'étude de gestion du secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale, présenté conformément à la résolution 51/216 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1996; et
- b) La lettre d'envoi au Président de l'Assemblée générale.

Le Contrôleur et Vérificateur général  
des comptes de l'Inde,  
Président du Comité des commissaires aux  
comptes de l'Organisation des Nations Unies  
(Signé) **Vijay Krishna Shunglu**

**Lettre datée du 27 février 1998, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Président du Comité des commissaires aux comptes**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur l'étude de gestion du secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale, présenté conformément à la résolution 51/216 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1996.

Le Contrôleur et Vérificateur général  
des comptes de l'Inde,  
Président du Comité des commissaires aux  
comptes de l'Organisation des Nations Unies  
(*Signé*) **Vijay Krishna Shunglu**

# Étude de gestion du secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale

## Rapport du Comité des commissaires aux comptes

### Résumé

Le secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a pour mandat d'aider la Commission à recommander à l'Assemblée générale une politique applicable aux conditions d'emploi des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et de la catégorie des services généraux, au barème des traitements et indemnités pour l'ensemble du personnel, ainsi qu'aux ajustements pour les administrateurs. Les décisions de la Commission déterminent les traitements des fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, qui représentent plus de 70 % des dépenses desdites organisations. La Commission a en outre pour mission de coordonner la planification des politiques du personnel des organisations appliquant le régime commun.

Le Comité des commissaires aux comptes a procédé à une étude de gestion des activités du secrétariat de la Commission. Ses principales constatations sont les suivantes :

### Administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur

a) Le secrétariat de la Commission ne tenait pas compte des prestations au titre de l'assurance maladie et des pensions en proposant un barème des traitements pour le régime commun et en évaluant la compétitivité des traitements offerts par le régime commun des Nations Unies par rapport à ceux de la fonction publique fédérale des États-Unis. Le Comité estime que l'examen des rémunérations totales permettrait de mieux comparer l'ensemble de prestations offert par la fonction publique de référence à celui en vigueur dans les organisations appliquant le régime commun;

b) Pour ce qui est des traitements, les marges aux classes supérieures s'étaient amenuisées et étaient même parfois négatives, tandis qu'aux classes inférieures, elles étaient proches de 60 % en 1993 et se situaient aux alentours de 30 % en 1997;

c) La structure actuelle de la rémunération tendait à récompenser la durée de service et l'ancienneté plutôt que le mérite. Le secrétariat de la Commission a convenu que la structure actuelle semblait être un frein à l'organisation des carrières et n'incitait guère les fonctionnaires à améliorer leur comportement professionnel;

d) Les critères de calcul des coefficients de pondération des dépenses non locales pour les villes sièges changeaient fréquemment; c'est ainsi que, en 1990, le coefficient de pondération des dépenses non locales était fixé à 10 % du traitement de base pour chacune des villes sièges et qu'il était passé en 1996 à une marge de 22,35 % à 25,38 % pour les mêmes lieux d'affectation.

### Agents des services généraux et des autres catégories de personnel recruté sur le plan local

a) L'écart effectif entre les traitements offerts par les employeurs de référence locaux et les organisations appliquant le régime commun risquait de se trouver faussé par l'appli-

cation de la double régression dans le calcul du traitement moyen par classe versé par les employeurs;

b) L'exclusion de prestations importantes telles que pensions, assurance maladie et assurance-vie de l'établissement des structures de rémunération des agents des services généraux était contraire à l'esprit du principe Flemming et se traduisait parfois, selon les lieux d'affectation, par des niveaux de rémunération tantôt excessifs, tantôt insuffisants.

### **Questions relatives à l'administration du personnel**

a) Depuis 1986, le secrétariat de la Commission aborde de manière fragmentaire la question de l'organisation des carrières et ses activités sont axées sur des aspects particuliers de l'avancement et de la formation. Bien que l'Assemblée générale ait approuvé l'approche globale envisagée par la Commission concernant l'organisation des carrières, le secrétariat de la CFPI n'a pas mené à bien les tâches qu'il devait accomplir dans ce domaine;

b) Entre 1994 et 1996, le secrétariat de la CFPI n'a ni donné suite aux demandes de la Commission, ni permis à celle-ci de suivre la situation des femmes dans les organisations appliquant le régime commun et d'en rendre compte.

### **Effectifs et fonctions du secrétariat de la Commission**

a) Le calendrier d'exécution de certaines tâches importantes confiées par la Commission et l'Assemblée générale au secrétariat n'a pas été respecté. Le secrétariat a informé le Comité que ces retards n'étaient pas toujours imputables à l'insuffisance des effectifs et qu'ils tenaient bien souvent à des demandes imprévues émanant de l'Assemblée ou aux difficultés que rencontrait la Commission pour inscrire certaines questions à l'étude à son ordre du jour;

b) La diversité des systèmes d'information existant dans les organisations appliquant le régime commun empêchait le secrétariat de la Commission de calculer rapidement et avec précision les incidences financières de tout changement proposé dans les barèmes des traitements et les indemnités;

c) Pour répondre aux impératifs des systèmes intégrés de gestion au moyen de la technologie appropriée, il faudrait procéder à un remaniement complet des procédures du secrétariat sur la base d'une étude réalisée des experts, en coopération avec la direction du secrétariat de la Commission. Il faudrait pour ce faire modifier l'organigramme, adapter les compétences du personnel en fonction des nouveaux systèmes, élaborer des manuels de procédures et rationaliser les effectifs.

Le Comité recommande au secrétariat de la Commission de prendre les mesures suivantes :

a) Adresser à la Commission et à l'Assemblée générale des propositions tendant à appliquer une méthode fondée sur la rémunération totale pour évaluer la compétitivité des traitements offerts aux administrateurs par les organisations appliquant le régime commun par rapport aux traitements versés par la fonction publique de référence;

b) Aborder le problème des écarts interclasses pour les administrateurs de façon que les marges à toutes les classes se situent dans les limites prescrites;

c) Adopter une fois pour toutes une politique claire pour le calcul des coefficients de pondération des dépenses non locales;

d) Examiner l'application de la technique de régression au calcul du 75<sup>e</sup> centile et modifier comme il convient la méthode afin qu'elle n'ait plus l'effet anormal d'augmenter le traitement moyen par emploi lorsqu'un employeur offrant des traitements relativement modestes et ayant un personnel nombreux fait partie des employeurs retenus aux fins des enquêtes;

e) Comparer et chiffrer, aux fins de l'établissement des barèmes des traitements, les différences entre les pensions et autres prestations versées par les organisations appliquant le régime commun et les employeurs de référence. Le secrétariat de la Commission devrait également étudier l'application de la «méthode du coût pour l'employeur» et envisager de prendre ce coût en compte dans les traitements, comme c'est déjà le cas pour les avantages non pécuniaires et les avantages complémentaires (prêts à faible taux d'intérêt, cafétéria subventionnée, garage, etc.);

f) Reprendre ses travaux en vue d'adopter une approche globale de l'organisation des carrières, telle qu'approuvée par l'Assemblée générale;

g) Parachever et présenter sans plus tarder son rapport sur la situation des femmes;

h) Mettre en place une base de données sur le personnel de toutes les organisations appliquant le régime commun, contenant des renseignements complets sur les effectifs, traitements et indemnités applicables à chaque classe, en utilisant, selon qu'il conviendra, la base de données du secrétariat du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA);

i) Introduire un système intégré de gestion informatisé en étroite coordination avec les organisations appliquant le régime commun, afin d'appliquer les procédures de collecte, de transmission et de traitement des données. Ce système devrait également servir à l'examen périodique de la prime de mobilité et de sujétion, de l'indemnité journalière de subsistance et de l'indemnité pour frais d'études. Ce système devrait être compatible avec les systèmes informatiques des organisations appliquant le régime commun et ne devrait être introduit qu'une fois qu'auraient été définies et chiffrées les économies qui permettrait l'automatisation, notamment sur le plan de la réduction des dépenses de personnel.

Le secrétariat de la Commission mène des activités très complexes et d'une haute technicité. Le Comité l'encourage à examiner les questions soulevées dans le présent rapport de façon qu'il exécute sa tâche avec un maximum d'efficacité.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé .....		4
I. Introduction .....	1–10	9
Résumé des recommandations .....	11	9
II. Constatations détaillées .....	12–131	10
A. Application du principe Noblemaire .....	12–31	10
1. Le principe .....	12–13	10
2. Détermination de la fonction publique de référence .....	14–15	11
3. Application du principe .....	16–20	11
4. Écart entre la rémunération des fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun et celle des fonctionnaires de la fonction publique de référence (marge) .....	21–31	12
B. Questions relatives aux ajustements .....	32–60	14
1. Méthodologie .....	32–33	14
2. Analyse de la structure des dépenses .....	34–40	14
3. Collecte de données sur les prix .....	41–42	17
4. Détermination des coefficients de pondération des dépenses non locales .....	43–49	17
5. Parité des pouvoirs d'achat .....	50–52	18
6. Retards dans l'application des résultats des enquêtes .....	53–55	19
7. Calcul d'un indice d'ajustement unique pour Genève .....	56–60	20
C. Agents des services généraux .....	61–87	20
1. Méthode d'enquête sur les conditions d'emploi .....	61–67	20
2. Établissement des barèmes des traitements par classe des agents des services généraux .....	68–74	21
3. La prise en compte de la pension et autres avantages sociaux dans l'établissement de la rémunération .....	75–81	23
4. Ajustement intermédiaire .....	82–87	24
D. Détermination des prestations .....	88–97	25
1. Prime de mobilité et de sujétion .....	89–91	25
2. Indemnité journalière de subsistance .....	92–94	25
3. Indemnité pour frais d'études .....	95–97	26

E.	Questions relatives à l'administration du personnel .....	98–107	26
1.	Normes de recrutement .....	99–101	26
2.	Organisation des carrières et formation .....	102–104	27
3.	Parité hommes-femmes et situation des femmes travaillant dans les organisations qui appliquent le régime commun .....	105–107	27
F.	Effectifs et fonctions du secrétariat de la Commission .....	108–131	27
1.	Indicateurs de la charge de travail .....	111–112	28
2.	Rationalisation des ressources .....	113–117	28
3.	Programmes informatiques .....	118–129	29
4.	Procédures de consultation .....	130–131	31
III.	Remerciements .....	132	31



## I. Introduction

1. Dans sa résolution 51/206 du 18 décembre 1996, l'Assemblée générale a constaté que les travaux de la Commission de la fonction publique internationale n'avaient pas fait l'objet d'une vérification depuis sa création et a demandé au Comité des commissaires aux comptes d'effectuer une étude de gestion de tous les aspects des travaux accomplis par le secrétariat de la Commission de façon qu'un rapport sur cette question puisse lui être présenté au cours de sa cinquante-deuxième session.

2. La Commission de la fonction publique internationale a été créée par la résolution 3042 (XXVII) de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1972, pour réglementer et coordonner les conditions d'emploi dans les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies. Actuellement, 15 organisations appliquant le régime commun et plusieurs programmes apparentés des Nations Unies participent aux travaux de la Commission. Celle-ci exerce ses fonctions sur la base de son statut, de son règlement intérieur et des accords passés avec les organisations appliquant le régime commun.

3. Le secrétariat de la Commission est chargé d'aider celle-ci à recommander à l'Assemblée générale une politique relative aux conditions d'emploi des administrateurs et des agents des services généraux, aux barèmes des traitements et indemnités pour l'ensemble des fonctionnaires, ainsi qu'aux ajustements pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs. Le secrétariat aide en outre la Commission à coordonner entre les organisations appliquant le régime commun la planification des politiques en matière de personnel. Les recommandations de la Commission portent sur les traitements du personnel de ces organisations, qui représentent plus de 70 % de leurs dépenses.

4. Le budget du secrétariat de la Commission pour l'exercice biennal 1996-1997 était de 10 910 000 dollars, couvrant 46 postes (21 administrateurs et 25 agents des services généraux). Selon le secrétariat de la Commission, pendant l'exercice biennal, le nombre de postes vacants s'est toujours situé entre zéro et quatre. Dirigé par un secrétariat exécutif, le secrétariat de la Commission se compose de trois divisions techniques: la Division des traitements et des indemnités, la Division du coût de la vie et la Division des politiques relatives au personnel.

5. Le Comité a examiné les activités du secrétariat de la Commission en regard des tâches qui lui sont confiées et a déterminé dans quelle mesure ces tâches avaient été accomplies, par rapport en particulier au mandat de la Commission. Il s'agissait de l'application du principe Noblemaire à la

catégorie des administrateurs, des questions d'ajustement, de l'application du principe Flemming aux agents de la catégorie des services généraux, du calcul des indemnités, des questions liées aux politiques relatives au personnel et de l'efficacité de la surveillance et de l'établissement de rapports.

6. Le Comité a également évalué la manière dont les ressources du Secrétariat de la Commission sont déployées et a examiné l'état des applications de l'informatique au secrétariat, ainsi que leurs incidences sur son efficacité.

7. Dans le cadre de son étude, le Comité s'est entretenu avec le Président et les membres du Comité consultatif pour les questions administratives et le chef du Service des politiques, des indemnités et de l'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il a également adressé une invitation à la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA) et au Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (CCASIP), les associations du personnel des organisations appliquant le régime commun, seule la FICSA répondant à l'invitation.

8. Le Comité a recruté un consultant chargé d'effectuer une étude comparative des principes et méthodes appliqués par les autres organisations de la fonction publique internationale dans certains pays pour déterminer les traitements et indemnités, le classement des emplois et les systèmes d'ajustement.

9. Le Comité a communiqué ses observations concernant toutes les questions abordées dans le présent rapport au secrétariat de la Commission. Celui-ci a confirmé les faits sur lesquels le Comité avait fondé ses observations et constatations et a fourni les explications et réponses demandées par le Comité.

10. On trouvera le résumé des recommandations au paragraphe 11, et les constatations détaillées de l'audit aux paragraphes 12 à 131.

## Résumé des recommandations

11. Le Comité recommande au secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale de prendre les mesures suivantes :

a) Faire des propositions à la Commission et à l'Assemblée générale concernant l'établissement d'une méthode de comparaison portant sur la rémunération totale en vue d'évaluer la compétitivité des traitements des fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun par

rapport à ceux offerts par la fonction publique de référence (voir par. 20);

b) Examiner le problème des écarts interclasses pour les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur en veillant à ce que, à l'intérieur de chaque classe, la marge varie dans les limites prescrites (voir par. 31);

c) À propos des ajustements, élaborer une stratégie pour déterminer les coefficients de pondération des dépenses communes avec une plus grande précision et en tenant compte du taux de réponse probable. Cette stratégie pourrait combiner des options diverses, par exemple simplifier le questionnaire; recourir à la méthode de l'entretien plutôt que d'utiliser des questionnaires à remplir de façon autonome; employer des données provenant des services nationaux de statistique en apportant les corrections nécessaires sur la base d'une analyse de leur validité; et voir s'il serait possible d'obtenir des données auprès d'autres employeurs internationaux (voir par. 40);

d) Aux fins des enquêtes sur les prix, élaborer des stratégies pour identifier, de manière indépendante, les points de vente pratiquant des prix élevés, modérés ou faibles dans les villes sièges et dans les principaux lieux d'affectation hors siège, avec le concours des gouvernements des pays hôtes (voir par. 42);

e) Définir une politique claire et stable pour la détermination des coefficients de pondération des dépenses non locales (voir par. 49);

f) Examiner les modifications récemment introduites par d'autres organisations internationales comparables et, si possible, élaborer une méthode qui permette d'égaliser le pouvoir d'achat avec celui de la ville de base, de façon plus juste et plus fréquemment (voir par. 52);

g) Réexaminer l'utilisation de la méthode de régression pour rétablir le 75<sup>e</sup> centile et lui apporter les modifications voulues pour qu'elle ne produise pas l'anomalie qui consiste à augmenter le salaire moyen par emploi lorsqu'un gros employeur qui rémunère relativement mal son personnel fait partie des employeurs de référence (voir par. 67);

h) Compte tenu de l'expérience relative à la catégorie des administrateurs, pour laquelle la méthode a été abandonnée en 1994, étudier les incidences de l'analyse par régression sur les traitements des agents des services généraux dans différents lieux d'affectation pendant une période donnée et cesser d'appliquer cette méthode si elle modifie considérablement les résultats finals (voir par. 69);

i) Comparer et chiffrer l'écart existant entre le régime des pensions et autres avantages sociaux offerts par les organisations appliquant le régime commun et ceux des employeurs de référence afin de calculer les traitements. De

plus, le Secrétariat devrait examiner l'utilisation de la «méthode du coût pour l'employeur» et envisager d'introduire ce coût dans le calcul des traitements, comme cela se fait déjà pour les avantages non pécuniaires et complémentaires (prêts à faible taux d'intérêt, cafétéria subventionnée, garage, etc.) (voir par. 80);

j) Reprendre ses travaux concernant la mise au point d'une approche globale de l'organisation des carrières, telle qu'approuvée par l'Assemblée générale) (voir par. 104);

k) Achever et présenter sans plus tarder le rapport périodique sur la situation des femmes (voir par. 107);

l) Utiliser de nouveau les indicateurs de la charge de travail (voir par. 112);

m) Établir, en matière d'effectifs, des normes précises directement liées à la charge de travail pour chaque activité, de façon que les besoins puissent être déterminés avec précision (voir par. 116);

n) Mettre en place une base de données sur le personnel de toutes les organisations appliquant le régime commun qui contienne des renseignements complets sur les effectifs et les traitements et indemnités applicables à chaque classe, en utilisant, selon que de besoin, la base de données du CCQA (voir par. 121);

o) Mettre en place un système intégré de gestion informatisée, en coordonnant l'opération avec les organisations qui appliquent le régime commun, afin d'améliorer les procédures actuelles de collecte, de transmission et de traitement des données. Ce système devrait aussi servir aux examens périodiques de la prime de mobilité et de sujétion, de l'indemnité journalière de subsistance et de l'indemnité pour frais d'études. Il devrait être compatible avec les systèmes des organisations qui appliquent le régime commun. Avant de le mettre en place, il faudrait déterminer et chiffrer les économies qu'il permettrait de réaliser, notamment sur le plan des dépenses de personnel (voir par. 129).

## II. Constatations détaillées

### A. Application du principe Noblemaire

#### 1. Le principe

12. Aux termes de l'article 10 de son statut, la Commission fait à l'Assemblée générale des recommandations touchant :

a) Les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires;

b) Le barème des traitements et des ajustements (indemnités de poste ou déductions) pour les fonctionnaires

de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures.

13. Dans les organisations qui appliquent le régime commun, la rémunération des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures est basée sur le principe Noblemaire. Selon ce principe, la rémunération et les prestations dont bénéficie le personnel de l'Organisation des Nations Unies et des différentes institutions spécialisées doivent être au moins égales à celles appliquées dans les fonctions publiques, y compris les services diplomatiques les mieux rémunérés en tenant compte des facteurs spéciaux afférents au service de l'Organisation des Nations Unies.

## 2. Détermination de la fonction publique de référence

14. Une des tâches essentielles de la CFPI consiste à évaluer périodiquement la compétitivité des traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur par rapport à ceux des fonctionnaires de rang comparable dans la fonction publique de référence retenue et de vérifier si celle-ci continue d'être la fonction publique la mieux rémunérée. À l'heure actuelle, la fonction publique de référence est l'Administration fédérale des États-Unis.

15. En 1995, le secrétariat de la Commission a réalisé une étude approfondie afin de déterminer quelle était la fonction publique la mieux rémunérée. À cet effet, il a comparé l'ensemble des prestations dont bénéficiaient les agents de l'Administration fédérale des États-Unis et celui qui était offert par la fonction publique allemande. L'étude a fait apparaître que la rémunération totale des fonctionnaires allemands était supérieure de 10,5 % à celle des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis. La Commission a toutefois indiqué à l'Assemblée générale que les conditions n'étaient pas réunies pour changer de fonction publique de référence. De l'avis de la Commission, l'étude faisait apparaître que la rémunération nette des fonctionnaires de l'Administration fédérale américaine était supérieure de 14 % à celle des fonctionnaires allemands si l'on tenait compte de l'écart de coût de la vie entre Bonn et Washington, mais que la fonction publique allemande offrait de meilleures prestations en matière de santé et de retraite que l'Administration fédérale des États-Unis.

## 3. Application du principe

16. Le Comité a noté qu'en 1995, le secrétariat de la CFPI avait utilisé une méthode de comparaison portant sur les rémunérations totales pour le dernier exercice quinquennal afin de déterminer la fonction publique la mieux rémunérée. Toutefois, le secrétariat de la CFPI n'avait pas tenu compte des prestations d'assurance maladie et de retraite lorsqu'il

avait proposé un barème des traitements pour le régime commun et évalué la compétitivité des traitements des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies par rapport à ceux des fonctionnaires de rang comparable dans l'Administration fédérale des États-Unis. Le Comité estime que l'examen des rémunérations totales permettrait de mieux comparer l'ensemble de prestations offert par la fonction publique de référence à celui en vigueur dans les organisations appliquant le régime commun.

17. Le secrétariat de la CFPI partageait l'opinion du Comité selon laquelle la méthode de comparaison portant sur la rémunération totale était celle qui permettait le mieux d'évaluer la compétitivité d'un système de rémunération, mais a déclaré que :

a) L'Assemblée générale n'avait pas tenu pleinement compte des résultats de comparaisons portant sur la rémunération totale dans le passé;

b) L'Administration fédérale des États-Unis avait abandonné son propre programme de comparaison portant sur la rémunération totale avec l'employeur qui lui servait de référence, à savoir le secteur privé des États-Unis;

c) L'application d'une telle méthode serait extrêmement coûteuse et difficile à réaliser sur le plan pratique, nécessiterait la collecte de quantités énormes de données et n'irait pas sans avoir des incidences politiques.

18. Le Comité a noté que le secrétariat de la Commission n'avait pas évalué ni calculé l'efficacité par rapport au coût du processus nécessaire à l'application de la méthode de comparaison des rémunérations totales. Or, depuis 1987, le secrétariat de la CFPI reconnaissait l'utilité et la faisabilité de cette méthode et avait alloué des ressources à des études techniques portant sur la rémunération totale, y compris sur les prestations liées à l'expatriation. Le secrétariat de la CFPI avait informé le Comité que toute modification de la méthode de comparaison portant sur la rémunération totale devrait être approuvée par la Commission et l'Assemblée générale.

19. Le Comité a également noté que, dans les années 80, lorsqu'il appliquait une méthode de comparaison portant sur la rémunération totale, le secrétariat de la CFPI avait mis au point un programme résident fonctionnant sur gros ordinateur. Il n'avait toutefois ni adapté ce programme aux micro-ordinateurs, ni élaboré de stratégie en vue de tirer parti des progrès techniques pour exploiter les données.

**20. Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI fasse des propositions à la Commission et à l'Assemblée générale concernant l'établissement d'une méthode de comparaison portant sur la rémunération totale en vue d'évaluer la compétitivité des traitements**

**des fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun par rapport à ceux offerts par la fonction publique de référence.**

**4. Écart entre la rémunération des fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun et celle des fonctionnaires de la fonction publique de référence (marge)**

21. Afin de compenser les conditions relativement plus faibles de stabilité et de sécurité qui prévalent dans la fonction publique internationale par rapport à la fonction publique nationale, les perspectives de carrière plus limitées

et les dépenses supplémentaires et autres sacrifices résultant de l'expatriation, l'Assemblée générale fixe un niveau de rémunération plus élevé pour les fonctionnaires relevant du régime commun que celui dont bénéficient des fonctionnaires de rang comparable dans la fonction publique de référence. On appelle marge l'écart de rémunération entre les deux fonctions publiques; une marge de 10 points signifie que la rémunération du régime commun est supérieure de 10 % à celle de la fonction publique de référence.

22. En 1985, l'Assemblée générale a approuvé une fourchette de 10 à 20 %, avec un point médian souhaitable de 15 %, pour la marge entre les rémunérations nettes, étant entendu que la marge serait maintenue à un niveau proche du point médian souhaitable pendant une certaine période. On trouvera dans le tableau 1 ci-après les marges correspondant à chaque classe à partir de 1991.

Tableau 1

**Marge entre les rémunérations des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur**

*Écart entre la rémunération des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur à l'Organisation des Nations Unies et celle des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis après application du coefficient d'ajustement au coût de la vie (en pourcentage)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Coefficient d'ajustement au coût de la vie	10,1	10,5	16,4	14,1	15,5	15,0	15,0
Classe							
P-1	52,6	53,3	59,8	34,4	23,3	24,3	28,3
P-2	32,9	32,8	32,7	26,4	18,3	21,4	30,3
P-3	22,7	22,1	19,6	20,1	13,7	17,4	23,2
P-4	16,3	15,5	11,7	12,2	2,6	6,4	13,6
P-5	12,2	11,0	6,05	11,3	2,0	5,9	13,0
D-1	9,1	7,9	2,4	1,6	1,8	6,3	3,7
D-2	6,7	5,4	0,1	0,5	-2,9	0,7	5,9
Marge signalée à l'Assemblée générale	18,9	17,6	14,2	13,0	5,7	9,7 <sup>a</sup>	15,7 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> L'Assemblée générale a toutefois approuvé une marge de 14 % en appliquant un coefficient de pondération tenant compte du nombre effectif de fonctionnaires au lieu de la formule non pondérée utilisée par la CFPI.

<sup>b</sup> Chiffre provisoire devant être approuvé par l'Assemblée générale.

23. Le Comité partage la préoccupation exprimée par l'Assemblée générale, les organisations appliquant le régime commun et les représentants du personnel concernant le déséquilibre persistant entre les marges correspondant aux différentes classes. Le Comité a noté qu'aux classes supérieures les marges étaient plus faibles voire, dans certains cas, négatives, tandis qu'aux classes inférieures, les marges atteignaient près de 60 % en 1993 et se situaient aux alentours de 30 % en 1997.

24. Le secrétariat de la CFPI a attribué en partie ce déséquilibre à l'effet conjugué des méthodes statistiques utilisées pour calculer les écarts et de l'utilisation de certaines équivalences de classes.

25. L'Assemblée générale a approuvé les propositions de la Commission tendant à modifier les méthodes statistiques utilisées et à réajuster les équivalences de classes.

26. Le secrétariat de la CFPI a également attribué le déséquilibre au fait qu'aux classes inférieures les traitements offerts dans la fonction publique de référence correspondaient essentiellement à des postes d'employés, l'Administration fédérale des États-Unis appliquant un barème uniforme des traitements conjuguant les données salariales relatives aux employés et aux cadres pour déterminer les traitements internes. De l'avis du secrétariat de la CFPI, les déséquilibres actuels se maintiendraient dans une large mesure tant que la méthode actuelle serait utilisée.

27. Dans sa résolution 50/208 du 23 décembre 1995, l'Assemblée générale a prié la CFPI d'examiner la possibilité d'exclure en partie les prestations liées à l'expatriation du calcul de la marge pour les fonctionnaires en poste depuis longtemps dans un même lieu d'affectation, et a demandé à la Commission d'achever l'étude de la question afin de la lui soumettre à sa cinquante et unième session.

28. Le Comité a également analysé l'augmentation de traitement aux différents échelons de chaque classe de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur depuis 1956, comme il ressort des tableaux 2 et 3 ci-après, afin d'évaluer leur incidence sur la performance des fonctionnaires. Le Comité a noté que le nombre d'échelons dans chaque classe n'avait cessé de croître au fil des ans (voir tableau 2), alors que la valeur des augmentations d'échelon avait progressivement diminué (voir tableau 3).

Tableau 2  
Nombre d'échelons dans chaque classe

Classe	1956	1966-juin 1990	Juillet 1990
P-1	8	10	10
P-2	9	11	12
P-3	10	13	15
P-4	10	12	15
P-5	9	10	13
D-1	6	7	9
D-2	1	4	6

Source : Note du secrétariat de la CFPI (ICSC/42/R.11).

Tableau 3  
Valeur des augmentations d'échelon, exprimée en pourcentage du traitement à l'échelon 1

Classe	1956	1966-juin 1990	Juillet 1990
P-1	5,6	3,5	3,2
P-2	4,2	2,9	2,6
P-3	3,2	2,8	2,4
P-4	3,0	2,5	2,2
P-5	2,9	2,1	1,9
D-1	4,0	2,3	1,9

Source : Note du secrétariat de la CFPI (ICSC/42/R.11).

29. Le secrétariat de la CFPI a souligné que l'expansion horizontale n'avait guère entraîné d'amélioration du barème des traitements, dans la mesure où l'augmentation du nombre d'échelons avait été neutralisée par la réduction de la valeur globale de chaque avancement d'échelon. Le présent barème prenait en compte un plus grand nombre d'années d'ancienneté mais l'augmentation accordée pour chaque année était moins élevée qu'auparavant.

30. Le Comité a noté que la structure actuelle du barème tendait à récompenser la durée de service et l'ancienneté plutôt que le mérite. Le secrétariat de la CFPI a convenu que le barème actuel des traitements semblait entraver le déroulement des carrières et n'incitait guère les fonctionnaires à améliorer leur comportement professionnel.

31. **Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI examine le problème des écarts interclasses pour les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur en veillant à ce que, à l'intérieur de chaque classe, la marge varie dans les limites prescrites.**

## **B. Questions relatives aux ajustements**

## 1. Méthodologie

32. L'ajustement, également appelé indemnité de poste, est un montant qui est versé aux administrateurs et aux fonctionnaires de rang supérieur recrutés sur le plan international en sus du traitement de base pour garantir que, quel que soit le lieu d'affectation (180 dans le monde entier) des fonctionnaires des Nations Unies, la rémunération effectivement perçue par eux en monnaie locale aura un pouvoir d'achat équivalent à celui de la rémunération versée à New York, ville de base du régime commun. Le système des ajustements a pour vocation de compenser les écarts du coût de la vie. Il ne tient pas compte des conditions de vie et de travail des fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation difficiles ou dangereux, qui bénéficient de dispositions spéciales. La CFPI est secondée dans sa tâche par un organe subsidiaire, le Comité consultatif pour les questions d'ajustement, composé de statisticiens éminents, qui lui donne des conseils techniques, notamment sur les questions statistiques. Le Comité fait des recommandations et conseille la Commission sur les questions relatives aux ajustements. Il contrôle également la validité de la méthode utilisée pour les enquêtes sur le coût de la vie et les résultats obtenus.

33. L'indice d'ajustement d'un lieu d'affectation est le rapport observé, à un moment donné, entre le coût de la vie pour les fonctionnaires qui y sont en poste et le coût de la vie dans la ville de base. Pour établir l'indice, on procède périodiquement à des comparaisons entre la ville de base et les autres lieux d'affectation par des enquêtes intervalles. Ces enquêtes peuvent porter sur les dépenses des ménages, sur le logement ou sur les prix. Les principaux éléments de l'indice d'ajustement sont les suivants : a) l'élément «dépenses locales», qui recouvre les dépenses de consommation engagées dans le pays où est situé le lieu d'affectation; b) l'élément «loyer/frais de logement»; et c) l'élément «dépenses non locales», qui recouvre les dépenses qu'un fonctionnaire en poste dans un pays engage dans un autre pays, généralement dans une monnaie autre que la monnaie locale.

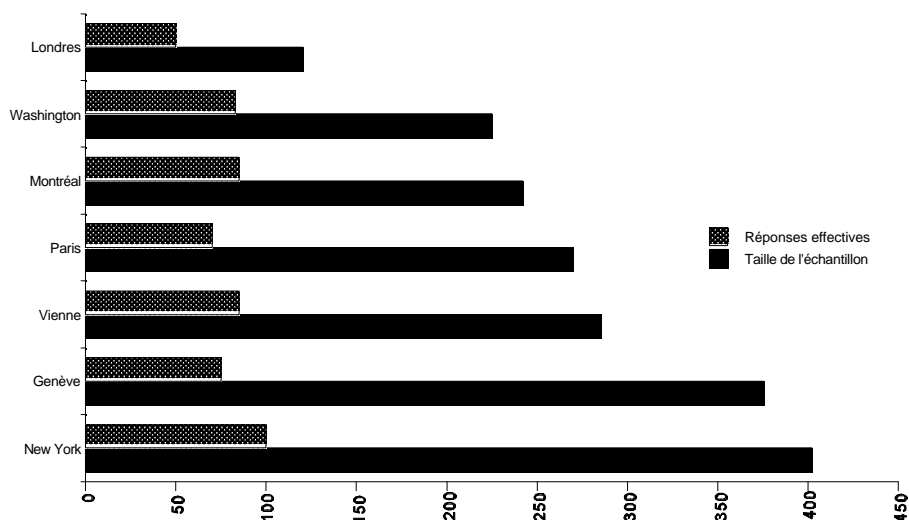
## 2. Analyse de la structure des dépenses

34. En vue de déterminer la structure des dépenses, le secrétariat de la CFPI mène tous les huit ans des enquêtes sur les dépenses des ménages dans les villes sièges et à Washington en utilisant un questionnaire distribué à un échantillon de fonctionnaires des Nations Unies. Ce questionnaire vise à recueillir des données détaillées sur les dépenses des ménages pour quelque 250 articles de consommation constituant un «panier». Les données recueillies auprès des fonctionnaires dans les villes sièges servent à calculer des «coefficients de

pondération communs» qui reflètent la structure des dépenses. On utilise ces coefficients communs dans les 180 lieux d'affectation pour déterminer les indices d'ajustement.

35. La méthode actuellement utilisée pour le calcul de l'indice d'ajustement est tributaire des réponses que les fonctionnaires des Nations Unies donnent aux enquêtes. Il est donc indispensable d'obtenir des réponses adéquates et fiables pour établir des indices équitables. Le Comité a examiné les caractéristiques de la dernière enquête de la CFPI sur les dépenses des ménages qui a été menée en 1990 dans les sept villes sièges et à Washington afin d'évaluer la méthodologie, les procédures et les résultats. Il a constaté que, pour déterminer les coefficients de pondération des dépenses qui devaient s'appliquer à un ensemble hétérogène comprenant 18 000 administrateurs dans 180 lieux d'affectation, le questionnaire avait été envoyé à 2 178 personnes dans 8 lieux d'affectation, dont 693 avaient répondu (soit un taux de réponse de 32 %). Ce taux de réponse lui paraît insuffisant et les pourcentages d'erreurs d'échantillonnage indiqués aux paragraphes 37 et 38 corroborent cette appréciation. Le Comité a noté que le taux de réponse le plus faible avait été enregistré à Genève, où 19 % seulement des fonctionnaires avaient rempli les questionnaires, cette ville étant suivie par New York (24,5 %) et Paris (26,7 %), comme il est indiqué dans le tableau 4 ci-après.

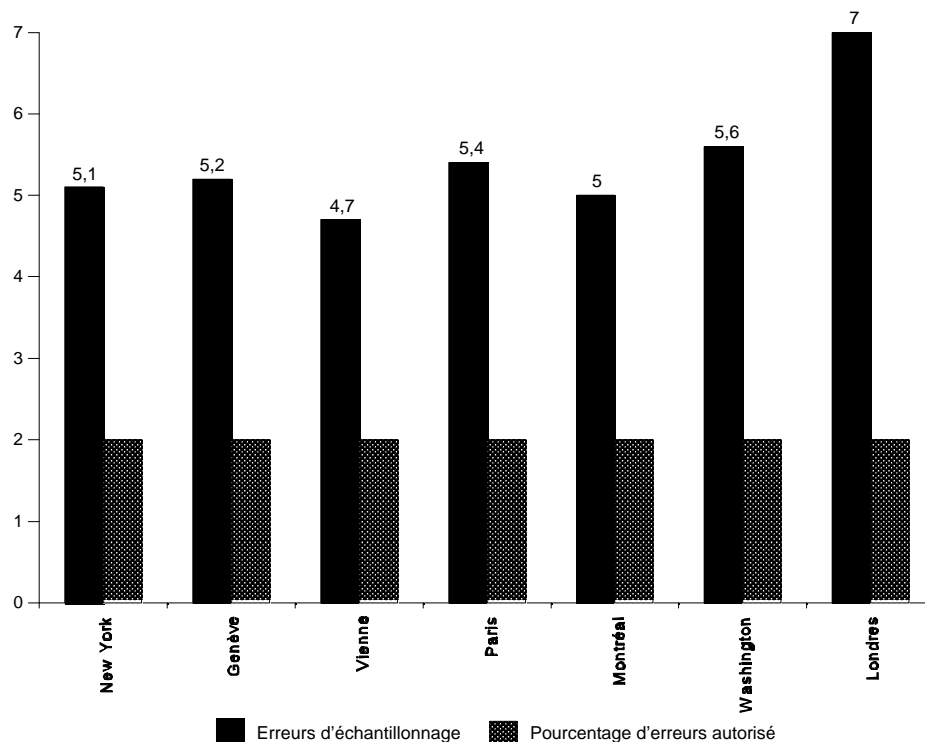
**Tableau 4**  
**Taux de réponses aux enquêtes sur les dépenses des ménages menées en 1990**  
**dans les villes sièges**



36. Le Comité a noté que les questionnaires employés pour les enquêtes sur les dépenses des ménages étaient longs et que les personnes sélectionnées étaient tenues de fournir des informations détaillées. Le questionnaire utilisé pour la différenciation des coefficients de pondération relatifs aux dépenses locales et aux dépenses non locales demandait le détail des dépenses engagées au cours du mois précédent à l'intérieur et à l'extérieur du pays, et ventilées par monnaie, par exemple pour les produits alimentaires, les fruits et légumes, les boissons, les services de poste et de téléphone, les loisirs et les articles de ménage. Les dépenses consacrées à l'habillement, au mobilier, aux voitures, aux soins médicaux et à l'éducation devaient être indiquées, dans la monnaie d'origine, pour les 12 mois précédents. Le Comité considère que la structure complexe du questionnaire est un facteur qui a largement contribué à décourager les réponses

37. Alors que le faible taux de réponse aux enquêtes sur les dépenses des ménages constituait un problème sérieux pour le secrétariat de la CFPI, le Comité a également observé que celui-ci n'avait pas d'autre méthode à sa disposition pour calculer des coefficients de pondération communs de manière indépendante et avec un degré de précision acceptable. Le secrétariat avait préalablement décidé que le pourcentage d'erreurs autorisé dans l'échantillon pour chaque ville siège ne pourrait pas dépasser 2 %, c'est-à-dire que la marge d'incertitude pour les données recueillies irait de - 2 à + 2 %. Or, le taux d'erreur effectif excédait 5 % dans la quasi-totalité des villes sièges, comme il est indiqué dans le tableau 5 ci-après. Le pourcentage pour Londres était plus de trois fois supérieur à la limite autorisée.

Tableau 5  
Erreurs d'échantillonnage dans les enquêtes sur les dépenses des ménages de 1990  
(En pourcentage)



38. Alors que le secrétariat de la CFPI avait décidé au départ que les enquêtes présentant un pourcentage d'erreurs supérieur à 5 % seraient rejetées, il n'a pas observé cette règle. Le Comité a noté que la Commission avait décidé que, lorsque le taux de réponse aux questionnaires sur les dépenses des familles était trop faible et ne permettait donc pas de réunir suffisamment de données, elle utiliserait les coefficients de pondération locaux établis par les services nationaux de statistique. Le secrétariat de la Commission a constaté que les données des services nationaux de statistique étaient inadéquates et ne les a pas utilisées, soit parce qu'elles étaient collectées globalement au niveau d'un pays au lieu d'une ville, soit parce qu'elles reposaient sur un échantillon de dimension plus restreinte que celui utilisé par la Commission. Faute de données suffisantes, le secrétariat de la Commission avait donc été contraint de redéfinir l'échantillon en combinant les données émanant de toutes les villes sièges et en les stratifiant ensuite par classes (P-1 à D-1) afin de régler le problème des erreurs d'échantillonnage de grande amplitude pour chacune des villes sièges. Il a indiqué au Comité que cette approche ramenait le pourcentage d'erreurs à

environ 2 %. Le Comité est néanmoins préoccupé par le fait que cette définition retenue pour l'échantillon n'était pas conforme au plan de sondage initialement prévu.

39. Le Comité considère que les coefficients de pondération des dépenses communs qui interviennent dans le calcul du montant de l'indemnité de poste ont donc été déterminés par le secrétariat de la CFPI, en 1990, sur la base de données insuffisantes, d'un échantillon non représentatif et d'une méthode statistique qui n'était pas initialement prévue. Ces coefficients continueraient d'être utilisés jusqu'en 1998, date à laquelle la prochaine série complète d'enquêtes intervilles devait avoir lieu.

40. **Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI élabore une stratégie pour déterminer les coefficients de pondération des dépenses communs avec une plus grande précision et en tenant compte du taux de réponse probable. Cette stratégie pourrait combiner des options diverses, par exemple simplifier le questionnaire; recourir à la méthode de l'entretien plutôt que d'utiliser des questionnaires à remplir de façon autonome; em-**



**ployer des données provenant des services nationaux de statistique en apportant les corrections nécessaires sur la base d'une analyse de leur validité; et voir s'il serait possible d'obtenir des données auprès d'autres employeurs internationaux.**

### **3. Collecte de données sur les prix**

41. Aux fins du calcul de l'indemnité de poste, le secrétariat de la CFPI effectue des enquêtes tous les quatre ans pour recueillir des données sur les prix dans les magasins et les points de vente fréquentés par les fonctionnaires des Nations Unies. La liste des magasins et des points de vente retenus est établie en consultation avec les représentants du personnel.

42. Le Comité estime que l'on obtiendrait des résultats plus objectifs si le secrétariat de la CFPI élargissait la portée de son enquête. **Il recommande que, aux fins des enquêtes sur les prix, le secrétariat de la Commission élabore des stratégies pour identifier, de manière indépendante, les points de vente pratiquant des prix élevés, modérés ou faibles dans les villes sièges et dans les principaux lieux d'affectation hors siège, avec le concours des gouvernements des pays hôtes.**

### **4. Détermination des coefficients de pondération des dépenses non locales**

43. La méthode de calcul de l'indemnité de poste actuellement utilisée tient compte du fait que les administrateurs dépensent une fraction de leur rémunération nette en dehors du pays d'affectation. Parmi les dépenses qui sont assimilées à des dépenses non locales, figurent essentiellement les frais de scolarité des enfants qui suivent des études à l'étranger; les virements de fonds destinés à l'entretien des membres de la famille ou des personnes à charge à l'étranger; les frais engagés lors de voyages à l'étranger à l'occasion des congés dans les foyers et des vacances; et les achats d'articles que les fonctionnaires ne trouvent pas sur place. On utilise le montant des dépenses non locales engagées dans un lieu d'affectation donné pour calculer les coefficients de pondération correspondants applicables aux fonctionnaires en poste dans ce lieu d'affectation et, en fin de compte, l'indemnité de poste.

44. Les coefficients de pondération des dépenses non locales sont calculés sur la base des données recueillies auprès des fonctionnaires par le biais des questionnaires utilisés dans le cadre des enquêtes sur les dépenses des ménages. Ils varient entre 10 % et 30 % du traitement pour les villes sièges et peuvent atteindre 80 % du traitement dans certains lieux d'affectation hors siège. L'élément variable le plus important dans les dépenses non locales correspond aux

articles importés par les fonctionnaires, qui ne sont pas disponibles sur place. Dans la plupart des lieux d'affectation hors siège, les dépenses consacrées à des biens durables tels que le mobilier et les appareils ménagers sont assimilées à des dépenses non locales.

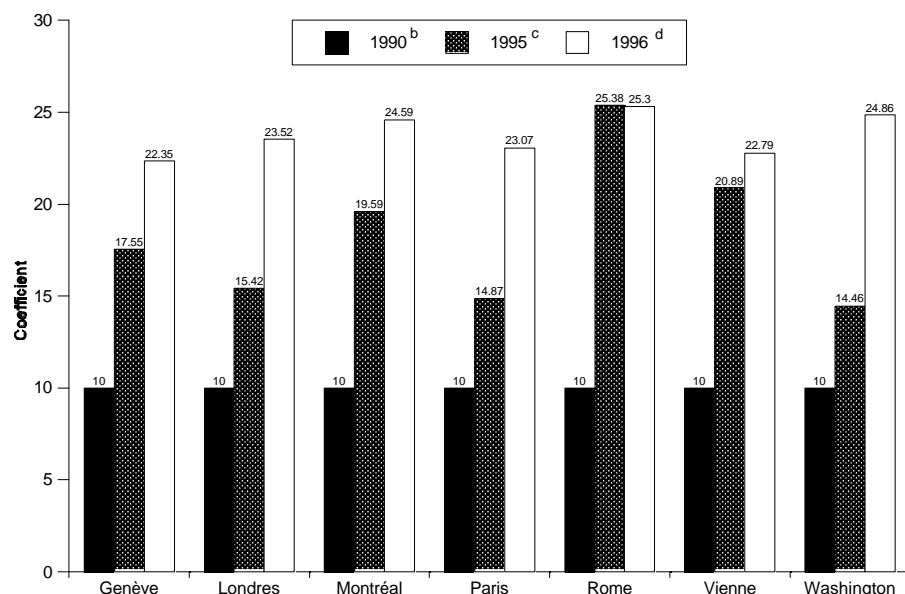
45. En règle générale, lorsque les coefficients de pondération des dépenses non locales d'un lieu d'affectation où l'indice d'ajustement est faible augmentent, l'indice d'ajustement de ce lieu d'affectation est majoré, et réciproquement. Le Comité estime que, comme dans le cas des enquêtes sur les prix, on obtiendrait des résultats plus objectifs si la CFPI élargissait la portée de son enquête au-delà des fonctionnaires.

**46. Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI étudie également la possibilité de calculer les coefficients de pondération des dépenses non locales pour les différents lieux d'affectation par une analyse indépendante, éventuellement avec le concours d'autres entités internationales employant du personnel expatrié, outre les informations recueillies auprès des fonctionnaires des Nations Unies.**

47. Le Comité a constaté que les critères retenus par la CFPI pour calculer les coefficients de pondération des dépenses non locales applicables aux villes sièges avaient fréquemment changé au cours des 10 dernières années. Certaines années, on utilisait des coefficients portant sur les dépenses non locales effectives; d'autres années, on ajoutait une fraction du traitement net aux dépenses non locales; et d'autres années encore, on regroupait les villes sièges sur la base de fourchettes en leur assignant un coefficient de pondération commun pour les dépenses non locales. Le secrétariat de la CFPI a informé le Comité que les modifications de la valeur du coefficient affecté aux dépenses non locales étaient fondées sur des décisions de politique générale que la CFPI avait prises au vu des résultats d'études approfondies.

48. Le Comité a observé que ces changements d'orientation produisaient des effets très sensibles sur les coefficients de pondération des dépenses non locales pour diverses villes sièges, ceux-ci enregistrant des variations significatives comme on peut le voir dans le tableau 6 : alors que, en 1990, chaque ville siège s'était vu attribuer un coefficient de pondération égal à 10 % du traitement de base pour les dépenses non locales, en 1996, ce coefficient se situait dans une fourchette allant de 22,35 à 25,38 % dans ces mêmes lieux d'affectation.

Tableau 6  
Coefficients de pondération des dépenses non locales appliquées  
dans les villes sièges<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Le secrétariat de la CFPI n'a pas pu communiquer les chiffres concernant les dépenses non locales pour 1986.

<sup>b</sup> Coefficient uniforme fixé à 10 %.

<sup>c</sup> Coefficient reflétant les dépenses effectives.

<sup>d</sup> Taux minimum de 20 % plus 5 % du traitement de base net (dépenses autres que de consommation)

49. Le Comité considère que, même si les dépenses effectives engagées en dehors du lieu d'affectation peuvent varier, la méthode générale appliquée pour calculer leur proportion ne devrait pas être sujette à de fréquentes modifications. **Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI définisse une politique claire et stable pour la détermination des coefficients de pondération des dépenses non locales.**

### 5. Parité des pouvoirs d'achat

50. La méthode utilisée par le secrétariat de la CFPI vise à égaliser les pouvoirs d'achat des fonctionnaires en poste dans les différents lieux d'affectation tous les quatre ans seulement, lorsque les enquêtes sont effectuées et que l'on compare les prix relevés dans les lieux d'affectation à ceux pratiqués dans la ville de base (New York). Le Comité a constaté, d'après les résultats de 202 enquêtes menées entre février 1994 et mars 1997, que l'application des résultats des enquêtes avait entraîné dans 20 lieux d'affectation une

augmentation ou une diminution des indices d'ajustement de plus de 10 % et, dans 15 autres lieux d'affectation, des écarts qui se situaient entre 7,5 et 10 %. Ce phénomène était dû au fait que, dans la période comprise entre deux enquêtes successives, on ne faisait pas de comparaisons directes avec la ville de base. L'élément dépenses locales de l'indice d'ajustement d'un lieu d'affectation donné est mis à jour de façon indépendante, sur la base de l'indice local des prix à la consommation dans le pays où est situé le lieu d'affectation.

51. Le Comité a constaté qu'il était possible de faire des comparaisons directes avec la ville de base à des intervalles plus courts mais pas nécessaire pour autant d'accroître la fréquence des enquêtes. En décembre 1991, les communautés européennes ont introduit une nouvelle méthode de calcul pour les parités de pouvoir d'achat des traitements, qui sont équivalentes à l'indemnité de poste, en vue de résoudre un problème similaire. Par ailleurs, en juillet 1993, les organisations coordonnées, entité regroupant cinq organisations internationales européennes (dont l'OCDE et l'OTAN) ont

incorporé la formule des communautés européennes dans leur système d'ajustement des traitements. Dans la nouvelle méthode d'établissement des parités de pouvoir d'achat, on recalcule chaque année tous les prix pour un tiers des articles figurant dans les huit principales catégories de dépenses en utilisant les données recueillies par les services nationaux de statistique dans le cadre du Programme de comparaison internationale; les prix des autres articles sont actualisés sur la base des indices détaillés des prix à la consommation appliqués sur le plan international.

**52. Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI examine les modifications récemment introduites par d'autres organisations internationales comparables et, si possible, élabore une méthode qui permette**

**d'égaliser le pouvoir d'achat avec celui de la ville de base, de façon plus juste et plus fréquemment.**

#### **6. Retards dans l'application des résultats des enquêtes**

53. Le Comité a constaté que pour les lieux d'affectation hors siège, où les enquêtes sont effectuées par l'intermédiaire d'organismes de coordination locaux, le laps de temps qui s'écoulait entre le moment où l'enquête était réalisée et celui où les données recueillies étaient communiquées au secrétariat de la CFPI variait entre un et sept mois au cours des trois dernières années. L'intervalle de temps entre la date de réalisation de l'enquête et la date de mise en application des résultats variait entre trois et 10 mois. À titre d'illustration, on donne quelques exemples dans le tableau 7 ci-après :

Tableau 7  
**Application des résultats des enquêtes**

<i>Pays</i>	<i>Date de l'enquête (1996)</i>	<i>Période de communication des données au secrétariat de la CFPI</i>	<i>Nombre de mois écoulés entre la date de l'enquête et la date de réception des données</i>	<i>Date de mise en application des résultats</i>	<i>Nombre de mois écoulés entre la réalisation de l'enquête et la mise en application des résultats</i>	<i>Nombre de mois écoulés entre la réception des données complètes et la mise en application des résultats</i>
Afrique du Sud	Mai	16 juillet-4 octobre 1996	5	Novembre 1996	5	1
Hongrie	Mars	22 avril-20 août 1996	5	Décembre 1996	8	4
Jamahiriya arabe libyenne	Février	28 mars-16 septembre 1996	7	Décembre 1996	9	3
Japon	Septembre	26 novembre-3 mars 1997	6	Avril 1997	6	1
Kenya	Septembre	18 novembre-21 janvier 1997	4	Février 1997	4	1
Mexique	Mars	3 mai-20 août 1996	5	Décembre 1996	8	4
Mozambique	Juin	29 août-9 octobre 1996	4	Novembre 1996	4	1
Nigéria	Avril	27 juin-8 novembre	7	Décembre 1996	7	1
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Mai	24 juin-21 août 1996	3	Novembre 1996	5	3
Qatar	Avril	2 mai-22 août 1996	4	Décembre 1996	7	4
Swaziland	Novembre	9 janvier-22 avril 1997	5	Juin 1997	6	2
Thaïlande	Juillet	8 novembre-21 janvier 1997	6	Juin 1997	6	1
Ukraine	Août	13 janvier-6 juin 1997	10	Juin 1997	10	0
Viet Nam	Juin	1er août-20 septembre 1996	3	Octobre 1996	3	1

54. Le secrétariat de la CFPI a indiqué que les organismes des Nations Unies chargés de la coordination au niveau local étaient responsables des retards et qu'il n'était pas en mesure de les contraindre à se conformer à un calendrier rigide pour la communication des données d'enquête à la Commission. Il a ajouté qu'il avait achevé le traitement de données et appliqué les résultats des enquêtes dans un délai de quatre

mois après la réception des documents provenant des lieux d'affectation.

**55. Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI mette en place des procédures rigoureuses, que les coordonnateurs locaux seraient tenus de respecter pour recueillir, collationner et transmettre les données d'enquête, en joignant des mémoires explicatifs, s'il y a lieu,**

**et qu'il veuille également à ce que les résultats des enquêtes soient appliqués dans un délai minimum prescrit.**

### **7. Calcul d'un indice d'ajustement unique pour Genève**

56. On compte quelque 3 500 administrateurs dans les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, sises à Genève, environ 70 % d'entre eux résidant à Genève (Suisse) et les 30 % restants dans les régions frontalières françaises. À l'heure actuelle, l'indemnité de poste applicable à Genève est calculée sur la base du coût de la vie pour les administrateurs résidant dans cette ville, sans tenir compte du coût de la vie pour ceux qui sont en poste à Genève et résident dans les villes frontalières françaises.

57. L'Assemblée générale a prié la CFPI en 1993, et à nouveau en 1995, d'établir en 1996, pour tous les fonctionnaires en poste à Genève, un indice d'ajustement unique qui tienne dûment compte du coût de la vie pour tous les fonctionnaires en poste dans ce lieu d'affectation et permette d'assurer l'égalité de traitement avec les fonctionnaires des autres villes sièges. La CFPI ayant demandé davantage de temps, l'Assemblée a reporté la date susmentionnée au 1er janvier 1998. Le secrétariat de la Commission a engagé un consultant pour mener à bien cette opération. Le consultant a recommandé un modèle général pour un indice d'ajustement unique fondé sur trois principaux paramètres : les prix pratiqués à Genève et dans les villes françaises limitrophes; la proportion d'employés habitant à Genève et en France; et la structure des dépenses.

58. Le Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA) a estimé que ce modèle général était dans l'ensemble approprié, mais qu'il n'était pas possible d'appliquer immédiatement un indice d'ajustement unique reposant sur une telle approche compte tenu de certains problèmes pratiques, de la nature des données à recueillir et du fait que les coefficients de pondération devraient être fondés sur les dépenses réelles effectuées par les fonctionnaires des Nations Unies. Selon lui, il était préférable d'opter pour une solution répondant aux critères de viabilité statistique, de simplicité et de transparence, et qui pourrait être appliquée à compter du 1er janvier 1998.

59. S'appuyant sur une analyse des indices d'ajustement mensuels applicables à Genève et Paris pour l'année 1996, le Comité a conclu que l'élément correspondant à l'indemnité de poste dans le traitement des fonctionnaires en poste à Genève était de 47 % supérieur à celui de Paris. Il en résultait que la rémunération nette dans les localités françaises jouxtant Genève était supérieure d'environ 18 %, en 1996, au montant justifié par le coût de la vie. Le Comité a retenu

Paris parce qu'il n'existait pas de données d'enquêtes sur le coût de la vie dans les localités susmentionnées. Étant donné que le coût de la vie dans les zones frontalières françaises semble être moins élevé qu'en Suisse, les administrateurs relevant du régime commun des Nations Unies qui sont en poste à Genève et résident dans la France voisine, peuvent se trouver avantagés.

60. Le Comité a noté que la CFPI avait étudié la question et recommandé à l'Assemblée générale dans son rapport annuel pour 1997, si elle souhaitait établir un indice d'ajustement unique pour Genève, de laisser aux organisations ayant leur siège dans cette ville le temps de modifier les dispositions relatives à la définition du lieu d'affectation à Genève dans les règlements du personnel de manière à inclure les zones frontalières françaises. La Commission invitait également l'Assemblée à lui confier le soin de faire une étude sur les économies qui seraient réalisées par application d'un indice d'ajustement unique pour Genève. Vu l'écart important qui existe entre Genève et les villes frontalières françaises, le Comité encourage la CFPI à s'atteler à la tâche pour régler rapidement cette question.

## **C. Agents des services généraux**

### **1. Méthode d'enquête sur les conditions d'emploi**

61. Les conditions d'emploi et les traitements des agents des services généraux des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies sont déterminés conformément au principe Flemming. Ce dernier, réaffirmé par la CFPI depuis 1982, veut que les organisations offrent au personnel recruté sur le plan local des conditions d'emploi comparables aux conditions les plus favorables en vigueur parmi les employeurs locaux, si elles veulent rester compétitives et pouvoir attirer et garder à leur service des personnes hautement qualifiées; les conditions d'emploi, c'est-à-dire aussi bien le traitement versé que les autres éléments de base de la rémunération, doivent être parmi les plus favorables du lieu d'affectation, sans être absolument les meilleures.

62. Actuellement, pour établir les barèmes des traitements pertinents, la Commission effectue des enquêtes sur les conditions d'emploi les plus favorables des agents des services généraux et d'autres catégories de personnel recruté localement dans les villes sièges, en recueillant, analysant et comparant des données communiquées par les organisations appliquant le régime commun et des données extérieures.

63. Pour se procurer les données extérieures, le secrétariat de la CFPI interroge les employeurs réputés offrir les conditions les plus favorables de la place et en retient une vingtaine

comme employeurs de référence. Le Comité a noté que pour déterminer l'écart entre les traitements versés par les organisations du régime commun aux agents des services généraux et les salaires versés par les employeurs de référence à leur personnel, le secrétariat utilise la technique statistique dite de l'analyse par régression. Il applique cette méthode en deux temps pour, premièrement, calculer le traitement moyen net par emploi, par exemple dactylographe ou employé de bureau, et, deuxièmement, arriver au traitement moyen net par classe.

64. Le Comité considère qu'un degré d'erreur étant introduit chaque fois que l'analyse par régression est appliquée, l'utilisation d'une double régression risque de fausser l'écart existant effectivement entre les traitements des organisations appliquant le régime commun et ceux des 20 employeurs locaux offrant les conditions les plus favorables.

65. Le Comité a noté que le secrétariat de la CFPI utilise la méthode du 75e centile calculé par interpolation pour déterminer les traitements moyens relatifs à chaque classe, c'est-à-dire en sus de l'analyse par régression. Selon cette méthode, en supposant que les employeurs de référence ont 100 employés par emploi, les organisations devraient verser le salaire du 75e employé (les salaires étant classés par ordre d'importance décroissante) à leurs fonctionnaires occupant l'emploi équivalent. Certaines organisations ont indiqué à la Commission que l'utilisation de la méthode de régression produisait des anomalies, en augmentant le salaire moyen par emploi lorsqu'un gros employeur qui rémunérait relativement mal son personnel était inclus dans la liste des employeurs de référence. Le Comité a jugé que cette anomalie était due à l'utilisation de la méthode de régression pour déterminer les traitements du 75e centile.

66. Cette question a d'autant plus d'importance que la CFPI a décidé en 1997 qu'au moins 25 % des employeurs de référence devaient appartenir au secteur public, dont la fonction publique nationale, afin que les différents secteurs de l'économie locale soient mieux représentés. Étant donné que les employeurs du secteur public offrent en général des traitements moins élevés et ont des effectifs importants, le Comité a conclu que la méthode actuellement utilisée ne pouvait qu'entraîner des distorsions injustifiées des barèmes des traitements des agents des services généraux. Pour sa part, le secrétariat de la CFPI a estimé que, quelle qu'elle soit, la méthode appliquée produirait toujours des anomalies.

67. Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI réexamine l'utilisation de la méthode de régression pour établir le 75e centile et lui apporte les modifications voulues pour qu'elle ne produise pas l'anomalie qui consiste à augmenter le salaire moyen par emploi lorsqu'un gros

employeur qui rémunère relativement mal son personnel fait partie des employeurs de référence.

## **2. Établissement des barèmes des traitements par classe des agents des services généraux**

68. Pour établir les barèmes des traitements par classe des agents des services généraux applicables dans les villes sièges, la CFPI utilise la méthode de régression pour atténuer les écarts entre les classes. Le Comité a cependant noté que le secrétariat de la Commission n'appliquait pas cette méthode dans les lieux d'affectation hors siège et l'avait abandonnée en 1994 en ce qui concerne l'établissement des barèmes des traitements des administrateurs parce qu'elle faussait les rapports entre les rémunérations aux diverses classes. Le Comité a par ailleurs constaté que l'utilisation de l'analyse par régression produisait des différences marquées entre les barèmes des traitements par classe des agents des services généraux des organisations appliquant le régime commun et les barèmes des traitements utilisés par les employeurs interrogés. On trouvera, au tableau 8, les écarts par classe entre les barèmes des traitements des organisations du régime commun et ceux des employeurs de référence, calculés avec ou sans l'application de la méthode de régression, à Montréal, New York, Rome et Genève.

Tableau 8  
**Écart par classe entre les barèmes des traitements des organisations  
appliquant le régime commun et ceux des employeurs de référence**

<i>Lieu d'affectation et année de l'enquête</i>	<i>Classe</i>	<i>Coefficients utilisés aux différentes classes</i>	<i>Écart en pourcentage entre les traitements moyens des employeurs de référence et des organisations appliquant le régime commun pour chaque classe (sans régression)<sup>a</sup></i>	<i>Écart en pourcentage entre les traitements moyens des employeurs de référence et des organisations appliquant le régime commun pour chaque classe (avec régression)<sup>a</sup></i>
Montréal 1993	G-1	—	—	8,40
	G-2	4	-2,80	4,60
	G-3	12	+12,50	1,00
	G-4	43	-5,50	-2,60
	G-5	113	-4,70	-6,00
	G-6	69	-11,60	-9,30
	G-7	44	-13,40	-12,50
	G-8	33	-13,00	-15,50
	G-9	—	—	-18,50
New York 1995	G-1	—	—	2,88
	G-2	—	—	3,08
	G-3	629	5,78	3,28
	G-4	1 384	2,87	3,49
	G-5	1 023	-0,48	3,69
	G-6	784	6,03	3,89
	G-7	302	—	4,10
Rome 1994	G-1	49	17,28	7,50
	G-2	268	9,14	5,40
	G-3	536	3,76	3,40
	G-4	608	-2,16	1,40
	G-5	501	-3,36	-0,60
	G-6	265	2,46	-2,50
	G-7	57	7,75	-4,40
Genève 1995	G-1	—	—	-6,48
	G-2	104	9,74	-6,73
	G-3	624	-10,27	-6,98
	G-4	1 284	-6,94	-7,23
	G-5	1 209	-8,17	-7,48
	G-6	940	-6,58	-7,73
	G-7	372	-8,19	-7,98

<sup>a</sup> Les valeurs sont positives lorsque la rémunération de l'employeur de référence est plus élevée.

69. Le Comité recommande, compte tenu de l'expérience relative à la catégorie des administrateurs pour laquelle la méthode a été abandonnée en 1994, que le secrétariat de la CFPI étudie les incidences de l'analyse par régression sur les traitements des agents des services généraux dans différents lieux d'affectation pendant une période donnée et cesse

d'appliquer cette méthode si elle modifie sensiblement les résultats finals.

70. La méthode d'enquête sur les conditions d'emploi des agents des services généraux applicable dans les villes sièges prévoit de retenir 20 employeurs de référence situés à une

distance permettant un déplacement quotidien depuis le lieu d'affectation et employant chacun au minimum 100 personnes comme personnel de bureau ou d'appui. De plus, elle prévoit que la Commission établisse les barèmes des traitements en utilisant la méthode du 75e centile.

71. Le Comité a noté que cette méthode ne tenait pas compte des écarts existant dans les conditions du marché de l'emploi local des différentes villes sièges.

72. Le Comité a examiné trois des sept villes sièges : Genève, New York et Paris. Il a constaté que, sur la base des décisions de la Commission, le secrétariat y avait appliqué une méthode ne correspondant pas aux critères convenus :

a) Genève

i) Seuls 16 employeurs ont été retenus comme employeurs de référence au lieu du minimum de 20 stipulé dans la méthode;

ii) Cinq d'entre eux employaient moins de 100 personnes. L'un d'entre eux n'avait que 23 employés de bureau;

b) New York

En ce qui concerne les catégories des corps de métiers et des services de sécurité :

a. Seuls 11 employeurs, au lieu de 20, avaient été retenus comme employeurs de référence pour la catégorie des corps de métiers;

b. Pour les deux catégories, deux des employeurs de référence étaient situés à des distances ne permettant pas un déplacement quotidien depuis New York. Le traitement net a été ajusté de 15,5 % pour tenir compte de l'écart du coût de la vie entre les deux villes;

c. Pour la catégorie des services de sécurité, la moyenne arithmétique pondérée a été utilisée pour déterminer les salaires moyens extérieurs, et non la méthode du 75e centile, en raison du nombre peu élevé d'employeurs;

d. L'obligation selon laquelle au moins un quart des employeurs interrogés devaient fournir des données sur un emploi particulier à retenir a été levée en ce qui concerne la catégorie des corps de métiers.

c) Paris

i) Seuls 17 employeurs, au lieu de 20, ont été retenus comme employeurs de référence;

ii) Le personnel n'a pas participé à la dernière enquête, effectuée en 1993, notamment parce que la méthode ne tenait pas compte des conditions locales.

73. Tout en reconnaissant les avantages de conserver une méthode de base commune, le Bureau s'inquiète de ce que le nombre important de dérogations répétées tolérées par le secrétariat de la CFPI à titre exceptionnel entraîne une application incohérente de la méthode de base convenue.

74. En conséquence, le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI réexamine la méthode de base et la modifie afin de prendre en compte les conditions du marché de l'emploi local, et de remédier aux problèmes chroniques, comme le faible taux de réponse des employeurs et le nombre insuffisant d'employeurs retenus.

### **3. La prise en compte de la pension et autres avantages sociaux dans l'établissement de la rémunération**

75. Le Comité a noté que bien que la pratique actuelle du secrétariat de la CFPI consiste à collecter des données sur les avantages tant sociaux que pécuniaires lors des enquêtes sur les conditions d'emploi effectuées dans les différentes villes sièges, la méthode en vigueur ne permet pas d'évaluer des avantages sociaux importants, comme la pension, l'assurance maladie, l'assurance-vie et le congé annuel, qui ont des incidences financières non négligeables sur la rémunération totale.

76. Le Comité a constaté que les contributions versées par les organisations appliquant le régime commun et les employeurs locaux aux régimes des pensions et autres régimes d'avantages sociaux variaient sensiblement dans la plupart des villes sièges.

77. Le Comité a noté que le secrétariat de la CFPI déployait des efforts importants pour estimer la valeur d'un certain nombre d'avantages non pécuniaires et complémentaires – cafétéria subventionnée, prêts à faible taux d'intérêt, activités de loisirs subventionnées et places de stationnement – et la prendre en compte dans le barème des traitements, en retenant le coût pour l'employeur. De plus, le secrétariat de la CFPI utilise des données sur les avantages sociaux (pension, assurance maladie, assurance-vie, congés) lorsqu'elle examine les conditions générales d'emploi à un lieu d'affectation donné, mais n'en tient pas compte dans l'établissement du barème des traitements.

78. Le Comité estime que le fait de ne pas tenir compte d'avantages sociaux importants, comme la pension, l'assurance maladie et l'assurance-vie, dans l'établissement des structures des traitements des agents des services généraux est contraire à l'esprit du principe Flemming et qu'il en résulte une rémunération excessive dans certains lieux d'affectation et insuffisante dans d'autres.

79. Le secrétariat de la CFPI a estimé que tenir compte des avantages sociaux entraînerait la création de régimes de prestations locales et nécessiterait des études actuarielles détaillées. Le Comité considère pour sa part qu'il n'y aurait pas lieu de créer de tels régimes, tout comme il n'avait pas été nécessaire de le faire pour des avantages comme les gratifications, la participation aux bénéfices et les facilités de prêt.

80. Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI compare et chiffre l'écart existant entre les régimes des pensions et autres avantages sociaux des organisations appliquant le régime commun et ceux des employeurs de référence afin de calculer les traitements. De plus, le secrétariat devrait examiner l'utilisation de la «méthode du coût pour l'employeur» et envisager d'introduire ce coût dans le calcul des traitements, comme cela se fait déjà pour les avantages non pécuniaires et complémentaires.

81. Pour recueillir les données nécessaires auprès des employeurs, le secrétariat de la Commission adresse à ces derniers un questionnaire détaillé leur demandant des éléments d'information sur les salaires et conditions d'emploi du personnel occupant des postes équivalents à ceux des agents des services généraux. Il considère que le caractère détaillé du questionnaire rebute certains employeurs et propose, en conséquence, de rendre facultatives les réponses aux questions concernant la pension, l'assurance maladie et autres avantages sociaux, puisque ces éléments n'ont pas actuellement d'incidences sur l'établissement des barèmes des traitements. Le Comité estime, compte tenu du fait que le principe Flemming prévoit la comparaison de toutes les conditions d'emploi, y compris la pension et les autres avantages sociaux, que le secrétariat devrait trouver différents moyens d'inciter les employeurs à répondre aux questionnaires.

#### **4. Ajustement intermédiaire**

82. Entre deux révisions générales, les traitements payables dans les villes sièges sont ajustés soit sur la base d'un indice des traitements pertinent ou d'un indice des prix, soit par une combinaison des deux.

83. Le Comité a examiné les modalités d'ajustement intermédiaire appliquées dans chacune des villes sièges et les

mouvements des salaires observés dans les études successives concernant Genève, Londres, Montréal, New York, Paris, Rome et Vienne. Il a constaté ce qui suit :

a) Dans la plupart des villes, les trois formules (indice des prix à la consommation, indice des traitements ou combinaison des deux) n'étaient pas utilisées de la même façon pour l'ajustement intermédiaire;

b) Les indices utilisés ne produisaient pas de mouvements de salaires pouvant être confirmés par des enquêtes successives; et

c) Lors de la dernière série d'enquêtes, il y avait eu ajustement négatif partout sauf à New York et Rome.

84. Le Comité considère que l'utilisation de l'indice des traitements est la plus appropriée des trois formules; le secrétariat de la CFPI a indiqué qu'il n'était pas toujours facile d'obtenir cet indice pour la zone géographique observée ou pour les secteurs économiques pertinents.

85. Le Comité considère en outre que les indices retenus devraient permettre également de produire des mouvements de salaires pouvant être vérifiés lors des révisions générales suivantes. Pour le secrétariat de la Commission, toutefois, cette vérification ne pouvait avoir lieu, faute de données suffisantes.

86. S'agissant des ajustements négatifs, le Comité considère qu'ils tiennent à ce que des rémunérations excessives ont pu avoir été versées les années précédentes. Pour le secrétariat de la CFPI, ces ajustements traduisaient plutôt la dégradation générale de la situation économique du début à la moitié des années 90; à Montréal, par exemple, certains employeurs avaient gelé les salaires pendant plusieurs années, alors que les fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun avaient continué de bénéficier d'augmentations. Une autre raison pouvait être que les employeurs de référence n'étaient plus les mêmes, du fait que certains employeurs précédemment retenus, qui offraient des traitements élevés, avaient réduit leurs effectifs ou s'étaient installés ailleurs.

87. Compte tenu de l'importance de l'ajustement intermédiaire et de la nécessité d'éviter des rémunérations excessives ou insuffisantes, le secrétariat de la CFPI a introduit dans la méthode d'enquête une option de mini-enquête pouvant être appliquée à la demande expresse du lieu d'affectation. Le Comité se félicite de l'adoption du mécanisme de mini-enquête et recommande que la décision de l'appliquer revienne à la CFPI et que l'utilisation de cette option obéisse à des critères établis et tienne compte des aspects financiers.



## D. Détermination des prestations

88. La Commission a pour tâche d'établir les taux des indemnités et prestations telles que l'indemnité pour charges de famille et la prime de connaissances linguistiques pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, la prime de mobilité et de sujétion, l'indemnité pour frais d'études, le congé dans les foyers, l'indemnité journalière de subsistance, la prime de rapatriement et l'indemnité de licenciement. Elle établit également des principes généraux, formule des directives et fait des recommandations concernant le régime des indemnités et prestations qui sont fixées par l'Assemblée générale. Le Comité a examiné la façon dont le secrétariat de la CFPI déterminait trois des indemnités auxquelles ont droit les fonctionnaires : la prime de mobilité et de sujétion, l'indemnité journalière de subsistance et l'indemnité pour frais d'études.

### 1. Prime de mobilité et de sujétion

89. Le régime de la prime de mobilité et de sujétion a été adopté en juillet 1990 pour inciter les fonctionnaires à la mobilité et tenir compte des sujétions liées à la difficulté des conditions de vie et de travail dans les lieux d'affectation considérés comme difficiles. Il prévoit l'octroi d'une prime n'entrant pas dans la rémunération considérée aux fins de la pension et composée de trois éléments – mobilité, sujétion et non-déménagement des effets personnels et du mobilier. Le classement des lieux d'affectation en fonction de la difficulté des conditions de vie et de travail repose sur les réponses à un questionnaire dont l'objet est d'évaluer les conditions locales en matière de santé, de sécurité, de climat, de logement, d'isolement et d'enseignement. L'élément mobilité, qui est payable après cinq années de service continu, dépend du nombre d'affectations et de la catégorie des lieux d'affectation dans lesquels un fonctionnaire a été en poste. Pour ce qui est de l'élément non-déménagement, une distinction est faite entre les fonctionnaires qui ont droit au paiement de la totalité des frais de déménagement des effets personnels et du mobilier et ceux qui ont droit au paiement d'un envoi limité d'effets personnels. Pour calculer la prime de mobilité et de sujétion à laquelle peut prétendre un fonctionnaire, chacun de ces éléments est affecté d'un nombre de points de pourcentage déterminé.

90. Le Comité a noté que le secrétariat de la CFPI appliquait les pourcentages fixés à l'avance au traitement de base, plutôt qu'à la rémunération nette (traitement de base net plus indemnité d'affectation). En termes réels, le montant des primes de mobilité et de sujétion calculé selon le système en vigueur différait, à l'intérieur d'une même catégorie de lieux

d'affectation, d'un lieu à l'autre. Selon le secrétariat de la CFPI, le fait de lier la prime de mobilité et de sujétion à la rémunération nette aurait pour effet d'introduire un élément d'ajustement au coût de la vie dans les paramètres retenus aux fins du calcul de la prime, ce qui était en contradiction avec le régime de la prime; par ailleurs, le mécanisme actuel d'ajustement était calqué sur celui de la fonction publique de référence.

91. Le Comité a par ailleurs noté qu'en raison de l'existence de cette prime, certaines organisations appliquant le régime commun éprouvaient des difficultés à muter leurs fonctionnaires des bureaux extérieurs à la ville siège.

### 2. Indemnité journalière de subsistance

92. L'indemnité journalière de subsistance est versée pour couvrir les dépenses liées au voyage d'un fonctionnaire lors de l'engagement initial, d'un changement d'affectation, de la cessation de service, de voyages en mission, de voyages au titre du congé dans les foyers ou de visites familiales ou au titre des études. Le secrétariat de la CFPI procède chaque année à une étude des taux de l'indemnité journalière de subsistance en se fondant sur les informations fournies par les organisations concernant le coût des repas et des chambres d'hôtel dans chaque pays. Il revoit également ces taux en cours d'année en cas d'évolution des taux de change, ou lorsqu'une mise à jour s'impose au vu des informations communiquées par les organisations sur un pays donné.

93. Depuis 1990, le secrétariat de la CFPI effectue des missions dans les bureaux extérieurs afin de recueillir des informations et de procéder à des évaluations, et de s'assurer ainsi que les directives relatives à l'indemnité journalière de subsistance sont bien appliquées. Le Comité a toutefois noté qu'aucune mission n'avait été effectuée à ce sujet depuis 1991, le secrétariat de la CFPI ayant dû se consacrer à des questions ayant un degré de priorité plus élevé ou n'ayant pas disposé des ressources nécessaires.

94. Le Comité a analysé le processus de collecte, de sélection et d'analyse des données pour un pays. Il a trouvé que le choix des hôtels ne reposait pas sur des critères bien établis, que les méthodes utilisées pour calculer le coût moyen d'un repas à Rome, Genève ou New York n'étaient pas uniformes, que le programme informatique utilisé laissait à désirer – dans certains cas, par exemple, les montants en monnaie locale étaient faux du fait que les chiffres avaient été arrondis ou en raison d'erreurs de programmation, et devaient ensuite être corrigés à la main. L'Administration a, depuis lors, informé le Comité que, dans une large mesure, le programme en question avait fait l'objet des améliorations demandées.

### 3. Indemnité pour frais d'études

95. En décembre 1992, l'Assemblée générale a approuvé la méthode révisée de détermination des montants de l'indemnité pour frais d'études et a prié la Commission de lui rendre compte, en 1996, de son application compte tenu des vues des États Membres sur la question. Le Comité a noté que la Commission avait reporté l'examen demandé à 1997 car elle devait d'abord examiner d'autres questions prioritaires; le secrétariat de la CFPI n'avait pas été en mesure d'évaluer l'incidence de certaines de ses propositions, toutes les données pertinentes n'étant pas disponibles.

96. La méthode révisée reposait sur une nouvelle approche selon laquelle l'indemnité était exprimée en dollars des États-Unis et dans 16 autres monnaies locales, la Commission pouvant envisager la possibilité de fixer des plafonds distincts à l'intérieur de la zone dollar des États-Unis. Depuis 1992, le secrétariat de la CFPI devait procéder systématiquement à des collectes de données sur les frais de scolarité et autres éléments importants des dépenses remboursables dans des établissements scolaires situés dans les lieux d'affectation où se trouvait un bureau régional. Le Comité a constaté qu'il y avait eu peu de progrès dans ce domaine, et que la méthode révisée ne permettait pas de traiter de façon exhaustive la question des frais d'internat. Le Comité a noté que le montant maximum des frais remboursables couvrait à la fois les frais de scolarité et les frais d'internat. En conséquence, toute augmentation des frais de scolarité se traduisait, dans de nombreux lieux d'affectation, par une diminution des sommes disponibles pour couvrir les frais d'internat. En outre, les frais de scolarité et les frais d'internat augmentaient dans des proportions différentes; dans nombre de lieux d'affectation, les derniers augmentaient plus vite que les premiers. Afin de résoudre ce problème, le secrétariat de la CFPI avait recommandé à la Commission, en mars 1997, d'ajuster le montant forfaitaire au titre des frais d'internat en fonction du mouvement de l'indice des prix à la consommation. Le secrétariat de la CFPI a également proposé que les montants supplémentaires versés au titre des frais d'internat soient ajustés à la même date et dans la même proportion que les montants forfaitaires normaux.

97. Le Comité prie instamment le secrétariat de la CFPI d'entreprendre le plus rapidement possible l'examen du régime de l'indemnité pour frais d'études, y compris de la question des frais d'internat sous tous ses aspects.

## E. Questions relatives à l'administration du personnel

98. Aux termes de son statut, la Commission fait aux organisations qui appliquent le régime commun des recommandations en matière d'administration du personnel, et touchant notamment les normes de recrutement, la planification des carrières, les programmes de formation, le classement des emplois et l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires. Le Comité a examiné le travail accompli en ce qui concerne les normes de recrutement, l'organisation des carrières et la parité hommes-femmes.

### 1. Normes de recrutement

99. Avant 1999, le secrétariat de la CFPI vérifiait régulièrement dans quelle mesure et de quelle façon les organisations appliquant le régime commun donnaient suite aux recommandations, décisions et demandes de la Commission concernant les normes de recrutement. Le Comité a noté que, depuis 1989, le secrétariat de la CFPI n'avait fait rapport à la Commission qu'une seule fois — en 1993 — à ce sujet.

100. En 1994, la Commission avait examiné une analyse du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) sur les difficultés rencontrées pour recruter du personnel et le retenir et avait noté que le CCQA avait constitué une importante base de données sur les taux de recrutement et de renouvellement du personnel. Tout en considérant que les données recueillies constituaient une bonne base à partir de laquelle il serait possible de comparer les futures analyses et de dégager des tendances, la Commission avait estimé qu'il était difficile d'interpréter les taux de renouvellement du personnel en l'absence de normes à cet égard. Le Comité a noté que le secrétariat de la Commission avait débattu de ces questions avec le secrétariat du CCQA, mais n'avait pas mis au point de stratégie pour surmonter les difficultés rencontrées pour recruter du personnel et le retenir, telles qu'elles ressortaient de l'étude menée en 1994 par le CCQA.

101. Le secrétariat de la Commission a estimé qu'il appartenait au CCQA d'analyser et de mettre à jour les données. Le Comité a recommandé que le secrétariat de la CFPI examine de façon plus approfondie les informations qui figurent dans l'étude effectuée en 1994 par le CCQA en vue d'élaborer une stratégie permettant de surmonter les difficultés rencontrées pour recruter du personnel et le retenir.

## 2. Organisation des carrières et formation

102. Le Comité estime que, depuis 1986, le secrétariat de la Commission a abordé la question de l'organisation des carrières de façon fragmentaire et ne s'est intéressé qu'à certains aspects de l'évolution des carrières et de la formation. Bien que l'Assemblée générale ait approuvé l'approche intégrée envisagée par la Commission concernant l'organisation des carrières, le secrétariat de la CFPI n'a pas mené à bien les tâches qu'il devait accomplir dans ce domaine.

103. Le secrétariat de la CFPI a indiqué qu'il avait dû consacrer ses ressources à l'examen d'autres questions prioritaires, telles que le suivi du comportement professionnel, le régime de la prime de mobilité et de sujétion, les engagements de durée limitée et les équivalences de classes; il considérait par ailleurs que, bien qu'il n'ait pas examiné la question de l'organisation des carrières à proprement parler, l'ensemble de son travail avait une incidence sur le déroulement des carrières des fonctionnaires internationaux.

**104. Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI reprenne ses travaux concernant la mise au point d'une approche globale de l'organisation des carrières, telle qu'approuvée par l'Assemblée générale.**

## 3. Parité hommes-femmes et situation des femmes travaillant dans les organisations qui appliquent le régime commun

105. En décembre 1990, l'Assemblée générale s'est déclarée préoccupée par la lenteur et l'inégalité des progrès accomplis par les organisations dans l'application de ses recommandations et demandes antérieures concernant la situation des femmes, et a invité la Commission à examiner des mesures pratiques précises permettant de traduire dans les faits lesdites recommandations et demandes et de lui en rendre compte à sa quarante-septième session. Le secrétariat de la CFPI a informé le Comité que, suite à cette demande, la Commission avait créé un groupe de travail qui avait présenté, en 1992, un rapport contenant des orientations sur les mesures à prendre pour améliorer la situation des femmes dans le système des Nations Unies. Le Comité a noté que l'Assemblée générale avait rendu hommage au groupe de travail et prié la Commission de continuer à lui rendre régulièrement compte de la situation.

106. La Commission a informé l'Assemblée générale qu'elle se proposait d'examiner tous les deux ans, à partir de 1994, des rapports d'activité comprenant des données statistiques sur la situation des femmes dans les organisations appliquant le régime commun. Le Comité a noté qu'entre 1994 et 1996, le secrétariat de la CFPI n'avait ni donné suite aux demandes de la Commission, ni permis à celle-ci de suivre la situation

des femmes dans les organisations appliquant le régime commun et d'en rendre compte.

107. Le Comité s'est félicité de ce que la Commission ait examiné la question en juillet 1997. Or, le secrétariat de la CFPI a indiqué au Comité qu'il avait l'intention de présenter un rapport sur la situation des femmes dans le cadre de son programme de travail pour 1998. Le Comité est préoccupé par le fait que le secrétariat de la CFPI n'a pas réalisé les examens biennaux demandés par l'Assemblée générale. **Le Comité recommande que le secrétariat de la CFPI achève et présente sans plus tarder le rapport périodique sur la situation des femmes dans les organismes des Nations Unies.**

## F. Effectifs et fonctions du secrétariat de la Commission

108. Le tableau 9 indique les effectifs dont le secrétariat de la Commission était doté pour l'exercice biennal 1996-1997, ainsi que ses principales fonctions. C'est le bureau du Secrétaire exécutif qui assure les services administratifs centraux pour le secrétariat, avec un effectif de cinq agents des services généraux. Deux autres agents des services généraux occupent les fonctions d'assistant du Président et du Vice-Président.

109. Le budget approuvé pour la Commission pour l'exercice biennal 1996-1997 s'élevait à 10 910 000 dollars. La plus grande partie des dépenses de la Commission (plus de 70 %) concerne le personnel du secrétariat.

110. Le Comité a noté que le calendrier d'exécution de certaines des tâches importantes confiées au secrétariat par la Commission et par l'Assemblée générale n'avait pas été respecté. Le secrétariat a informé le Comité que les retards n'étaient pas nécessairement imputables à l'insuffisance des effectifs; dans bien des cas, le programme de travail avait été complètement modifié en raison de demandes imprévues émanant de l'Assemblée générale, ce qui expliquait que certaines études apparaissant dans le programme de travail aient été laissées en suspens. Dans d'autres cas, les études prévues n'avaient pas été réalisées parce que la Commission avait été dans l'impossibilité de les inscrire à son ordre du jour.

Tableau 9  
Effectifs et fonctions du secrétariat de la Commission

Division	Effectifs		Principales fonctions
	Administrateurs	Agents des services généraux	
Division du coût de la vie	10	12	Classement des lieux d'affectation aux fins de l'application du système des ajustements
Division des traitements et des indemnités	6	4	Traitements et indemnités et conditions d'emploi des fonctionnaires; indemnité de poste versée aux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur; contributions du personnel; voyages
Division des politiques relatives au personnel	4	2	Normes de classement des emplois; recrutement; formation; évaluation du comportement professionnel du personnel; statuts du personnel communs; régime de la prime de mobilité et de sujétion; prime de risque

### 1. Indicateurs de la charge de travail

111. Jusqu'en 1987, le secrétariat communiquait à la Commission, dans le cadre de son budget-programme, des informations détaillées sur les activités de l'année précédente, et ce au moyen d'indicateurs de la charge de travail portant sur les réunions, les documents produits et les études réalisées. Les indicateurs étaient directement liés aux ressources (mois de travail et frais de voyage) à prévoir dans ces trois domaines et permettaient à la Commission de comparer les activités prévues aux activités effectivement menées et aux résultats obtenus. Après 1987, le secrétariat a cessé de procéder de la sorte en arguant du fait que les documents budgétaires ne couvraient qu'une petite partie des ressources qui lui étaient effectivement allouées et qu'ils pourraient donner une idée fautive de ses besoins. Le Comité a noté que le secrétariat avait modifié la procédure sans l'approbation officielle de la Commission, et qu'il n'avait même pas cherché à obtenir son assentiment. Depuis 1988, le secrétariat ne réunit plus les données se rapportant aux indicateurs de la charge de travail.

112. Le Comité estime que l'abandon des indicateurs de la charge de travail a privé tant le secrétariat que la Commission d'un précieux outil de suivi et d'évaluation. Il recommande que le secrétariat utilise de nouveau les indicateurs de la charge de travail.

### 2. Rationalisation des ressources

113. À la demande de l'Assemblée générale, la Commission a entrepris en 1989 un examen complet de la méthode de calcul de l'indemnité de poste. À l'issue de cet examen, deux

changements importants ont été introduits dans la méthode d'enquête en 1990 : a) le «contenu» du panier de biens et services est passé de 900 à moins de 250 articles et sous-articles et b) les schémas de consommation ont cessé d'être calculés séparément pour chaque lieu d'affectation et un système d'enquêtes effectuées dans les sept villes sièges et à Washington sur la base de coefficients de pondération des dépenses communs a été adopté. Dès lors, les enquêtes visant à déterminer la structure des dépenses des fonctionnaires n'ont plus dû être effectuées dans quelque 180 lieux d'affectation, mais uniquement dans les sept villes sièges et à Washington.

114. Le Comité a noté que ce changement avait réduit le volume des données d'enquête devant être réunies et traitées par le secrétariat, ainsi que le travail de traitement des données de la Division du coût de la vie, par rapport à la période d'avant 1990. En outre, depuis 1995, le secrétariat sous-traitait la collecte des données sur les loyers dans 21 lieux d'affectation du groupe I, y compris les sept villes sièges; en 1995-1996, le coût de l'opération s'était élevé à plus de 13 000 dollars. À partir de l'exercice biennal 1994-1995, les effectifs du secrétariat, qui étaient de 11 administrateurs et 13 agents des services généraux, avaient été réduits d'un administrateur et d'un agent des services généraux.

115. Le Comité a noté que le secrétariat n'avait pas, en matière d'effectifs, de normes précises liées à des tâches spécifiques, et que les programmes de travail indiquaient uniquement les ressources en personnel (mois de travail) par activité. Il estime que les programmes de travail des diverses

divisions organiques du secrétariat devraient être mieux ciblés, surtout pour ce qui est de définir les objectifs, les résultats et les ressources.

116. Le Comité recommande que le secrétariat de la Commission établisse, en matière d'effectifs, des normes précises directement liées à la charge de travail pour chaque activité, de façon que les besoins puissent être déterminés avec précision.

117. Par ailleurs, le Comité estime que si le secrétariat prend du retard dans l'exécution des programmes approuvés ou ajourne des activités, il convient d'appeler l'attention de la Commission, de l'Assemblée générale et des organes directeurs des organisations. À cet égard, il a pris note avec satisfaction de la mise en place d'une base de données contenant toutes les informations disponibles, et souligné qu'il importait que la base soit constamment mise à jour car elle permettrait de renforcer les capacités du secrétariat en matière de suivi et d'établissement de rapports.

### 3. Programmes informatiques

118. Le secrétariat fait un travail fondé sur l'information. Pour s'acquitter de ses tâches, il doit obtenir, réunir, comparer et analyser des données de sources très diverses de manière rapide, rationnelle et économique, ce qui suppose l'informatisation des services et la mise en place d'un système intégré de gestion.

119. Le Comité a noté que la Commission ne disposait pas d'une base de données centrale contenant des renseignements sur les effectifs de chaque organisation appliquant le régime commun, le nombre de fonctionnaires à chaque classe et les rémunérations applicables. Le secrétariat pouvait donc difficilement s'acquitter de ses responsabilités en matière de coordination et de réglementation des conditions d'emploi du personnel de ces organisations. Du fait de la diversité des systèmes informatiques et de l'absence d'une base de données cohérente sur les ressources humaines des organisations, le secrétariat ne pouvait pas, lorsqu'il était proposé de modifier le montant des traitements et indemnités des fonctionnaires, déterminer rapidement et précisément quelles seraient les incidences financières. Chaque fois qu'une question se posait à l'échelle des organisations appliquant le régime commun, la collecte des données les plus fondamentales exigeait un temps et des ressources considérables. Quand les données nécessaires n'étaient pas disponibles dans la base de données informatisée du CCQA, le secrétariat devait élaborer et imprimer un questionnaire.

120. Le secrétariat a informé le Comité que la base de données sur les traitements et indemnités des fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun relevait

actuellement du secrétariat du CCQA et qu'une grande partie des données nécessaires à ses enquêtes ne lui étaient pas accessibles. Il était d'avis que la mise au point d'un système informatique complet et intégré couvrant toutes les organisations et reliant la base du CCQA aux bases de données sur les états de paie constituerait un progrès considérable et faciliterait l'élaboration d'une politique de gestion des ressources humaines.

121. Le Comité recommande que le secrétariat de la Commission mette en place une base de données sur le personnel de toutes les organisations appliquant le régime commun, qui contienne des renseignements complets sur les effectifs et les traitements et indemnités applicables à chaque classe, en utilisant, selon que de besoin, la base de données du CCQA.

122. Le Comité a jugé que sur le plan de l'informatique, le secrétariat avait bien des progrès à accomplir puisque seul le traitement des données était informatisé. L'informatisation s'était faite au coup par coup, en fonction des besoins, et sans plan d'ensemble. Dans certains cas, la mise au point des programmes avait été confiée à des spécialistes des systèmes informatiques attachés à la Division du coût de la vie; dans d'autres, elle avait été exécutée en sous-traitance, de façon ponctuelle, par des consultants externes. Le Comité estime qu'en confiant la coordination et la gestion des systèmes à l'une des divisions plutôt qu'à une unité centrale, on va à l'encontre de la notion de contrôles généraux. Le secrétariat a proposé de confier cette fonction au bureau du Secrétaire exécutif à partir de l'exercice biennal 1998-1999. Par ailleurs, le Comité a noté que les programmes informatiques utilisés dans diverses divisions n'étaient pas dotés de systèmes de vérification à rebours et qu'il n'existait pas de manuel de procédures. Il estime que ces insuffisances nuisent à la qualité des produits.

123. En l'absence d'un système informatique adéquat, la Division du coût de la vie effectue la collecte des données manuellement. Les renseignements sont obtenus au moyen de questionnaires longs et complexes remplis par des agents chargés de collecter des données sur les prix et des fonctionnaires sélectionnés parmi le personnel des organisations appliquant le régime commun. Le regroupement des données collectées dans le monde entier, leur saisie manuelle dans la base de données et leur traitement sont des opérations longues et onéreuses qui entraînent des gaspillages d'énergie. Le Comité estime que le secrétariat pourrait améliorer le fonctionnement de la Division du coût de la vie sans engager trop de frais en mettant en place un système informatique intégré de collecte, de transmission et de traitement des données. Les avantages seraient les suivants :

a) Le coût des enquêtes diminuerait. Il ne serait plus nécessaire d'imprimer des questionnaires et des formulaires de relevé des prix, ce qui se traduirait par des économies au niveau de la distribution des documents d'enquête dans les lieux d'affectation hors siège;

b) Grâce à la transmission plus rapide des données des lieux d'affectation hors siège au secrétariat de la Commission, ainsi qu'à leur traitement en ligne, les responsables de la Division du coût de la vie pourraient consacrer plus de temps à d'autres tâches prioritaires. Qui plus est, les résultats des enquêtes seraient disponibles plus tôt;

c) Il ne serait plus nécessaire de saisir les données au secrétariat, ce qui permettrait de réduire les dépenses de personnel.

124. Le Comité a noté, en ce qui concerne le calcul de la prime de mobilité et de sujétion, que l'informatique n'était utilisée que pour tenir à jour la base de données des lieux d'affectation difficiles, laquelle ne contenait pas de renseignements sur les prix.

125. Pour ce qui est du calcul de l'indemnité journalière de subsistance, le Comité a noté que l'informatisation était ponctuelle et que les contrôles étaient personnalisés, fragmentaires et manuels. Le secrétariat a informé le Comité qu'il envisageait d'adopter le système de transmission des données et de communication du PNUD (le système Higgins) pour réunir des données en ligne. Il comptait que l'informatisation complète de toutes ses activités relatives à l'indemnité journalière de subsistance serait achevée en octobre ou novembre 1997 et espérait pouvoir utiliser le système informatique pour son examen annuel de 1998.

126. Le Comité a noté, en ce qui concerne le calcul de l'indemnité pour frais d'études, que le secrétariat ne disposait pas de sa propre base de données et était contraint d'utiliser celle du CCQA. Les organisations appliquant le régime commun devaient fournir la plupart des données, mais les systèmes informatiques de la Commission n'étaient pas compatibles avec les leurs.

127. Le Comité estime que moyennant une amélioration des programmes informatiques, le secrétariat pourrait consacrer davantage de temps aux questions de fond. Il est d'avis que la mise en place d'un système intégré de gestion informatisé améliorerait le fonctionnement du secrétariat et faciliterait l'échange d'informations entre celui-ci et les organisations.

128. La mise en place d'un système intégré de gestion et le recours à des technologies appropriées pour répondre aux besoins en la matière supposeraient que les procédures du secrétariat soient complètement remaniées sur la base d'une étude réalisée par des spécialistes des systèmes en collabora-

tion avec les hauts responsables du secrétariat. Une telle opération impliquerait : a) des changements organisationnels; b) l'adaptation des compétences du personnel en fonction des nouveaux systèmes; c) la mise au point de manuels de procédures; et d) la rationalisation des effectifs. Le Comité estime qu'un tel remaniement pourrait avoir des incidences sur le plan des ressources nécessaires au secrétariat.

129. Le Comité recommande que le secrétariat de la Commission mette en place un système intégré de gestion informatisé, en coordonnant l'opération avec les organisations qui appliquent le régime commun, afin d'améliorer les procédures actuelles de collecte, de transmission et de traitement des données. Le système devrait aussi être utilisé pour les examens périodiques de la prime de mobilité et de sujétion, de l'indemnité journalière de subsistance et de l'indemnité pour frais d'études. Il devrait être compatible avec les systèmes des organisations qui appliquent le régime commun. Avant de le mettre en place, il faudrait déterminer et chiffrer les économies qu'il permettrait de réaliser notamment au niveau des dépenses de personnel.

#### 4. Procédures de consultation

130. Les procédures de consultation constituent un aspect important des travaux de la Commission. Le Comité a conclu, sur la base des contacts qu'il a eus avec le CCQA et la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA), ainsi que de son examen de rapports et de communications sur la question, que les consultations avaient quasiment cessé. La preuve en était que le secrétariat consacrait de plus en plus de temps à régler des litiges avec les représentants du personnel, ce qui grevait ses ressources limitées.

131. Le Comité recommande que le secrétariat aide la Commission à prendre de nouvelles initiatives pour rétablir un dialogue constructif.

### III. Remerciements

132. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier de leur coopération et de leur assistance le Président et le Vice-Président de la Commission, le personnel du secrétariat de la Commission et les fonctionnaires et représentants consultés dans le cadre de l'audit.

Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde  
(Signé) **Vijay Krishna Shunglu**

Vérificateur général des comptes du Ghana  
(Signé) **Osei Tutu Prempeh**

Contrôleur et Vérificateur général des  
comptes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne  
et d'Irlande du Nord  
(*Signé*) **John Bourn**

---