



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/C.5/43/21
24 octobre 1988
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-troisième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 122 de l'ordre du jour

REGIME COMMUN DES NATIONS UNIES

Observations du Comité de coordination des syndicats et associations
autonomes du personnel du système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général transmet ci-joint à la Cinquième Commission, pour examen, un document soumis par le Comité de coordination des syndicats et associations autonomes du personnel du système des Nations Unies (CCSA).

Annexe

VUES DU COMITE DE COORDINATION DES SYNDICATS ET ASSOCIATIONS
AUTONOMES DU PERSONNEL DU SYSTEME DES NATIONS UNIES

INTRODUCTION

1. Le 3 mai 1988, le Comité de coordination des syndicats et associations autonomes du personnel du système des Nations Unies (CCSA), agissant au nom de plus de 20 000 fonctionnaires de tous les lieux d'affectation, a décidé, de concert avec l'autre fédération représentant les fonctionnaires des organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies, de suspendre toute participation aux activités de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Le 10 mai 1988, le CCSA a adressé une lettre au Secrétaire général de l'ONU et à tous les chefs de secrétariat des institutions spécialisées appliquant le régime commun, dans laquelle il les informait de cette décision, expliquait brièvement les raisons qui l'avaient conduit à adopter cette position et demandait que les conditions d'emploi dans les organisations appliquant le régime commun fassent l'objet de véritables négociations entre le personnel et les employeurs.

2. En conséquence, à ce jour, les activités de la CFPI auxquelles le CCSA n'a pas participé sont les suivantes :

- a) Treizième session du Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA);
- b) Vingt-huitième session de la CFPI;
- c) Enquête sur le coût de la vie à Genève.

3. La position adoptée, après mûre réflexion, par le CCSA était la seule solution possible vu la détérioration prolongée des conditions d'emploi des fonctionnaires, et compte tenu de la déception et du sentiment de frustration croissants engendrés par l'attitude de la CFPI qui, pratiquement à chacune de ses sessions au cours des dernières années, s'est avérée incapable de prendre en considération les préoccupations exprimées par les organes de représentation du personnel, c'est-à-dire le CCSA et la Fédération des Associations de fonctionnaires internationaux (FAFI).

4. A lire le rapport de la CFPI sur les travaux de sa vingt-huitième session (ICSC/28/R.15), son rapport à l'Assemblée générale (A/43/30) et la déclaration liminaire faite par son président devant la Cinquième Commission le 21 octobre 1988 (A/C.5/43/SR.13), il semble que la Commission ait choisi de continuer à ignorer le profond malaise et la démoralisation qui règnent dans la fonction publique internationale en général et à l'ONU en particulier, dans tous les lieux d'affectation sans exception, et de ne pas s'attaquer aux racines du problème - à savoir la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du régime commun, dont le CCSA est l'un des éléments constitutifs - pour remédier à une situation qui affecte la vie quotidienne des fonctionnaires.

5. En tant qu'employeurs de la fonction publique internationale, les Etats Membres ont, dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale et dans des déclarations individuelles, reconnu la nécessité de réformes radicales dans le système des Nations Unies, en particulier dans les secteurs budgétaires et administratifs et dans le domaine des politiques relatives au personnel. De l'avis du CCSA, les conditions d'emploi dans la fonction publique internationale ne peuvent être envisagées en dehors des réformes entreprises dans les autres secteurs. Les traitements et l'ensemble des prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires, notamment, font partie intégrante de l'ensemble de la structure mise en place dans les secteurs financiers et administratifs et dans le domaine du personnel; aujourd'hui, 14 ans après la création de la CPFI, ils requièrent une étude spéciale.

6. Selon le CCSA, si l'on veut que les réformes en cours soient pleinement efficaces, elles doivent porter à la fois sur le fonctionnement du régime commun et sur l'ensemble des conditions d'emploi des fonctionnaires, afin de remédier à une situation dans laquelle les ressources essentielles de l'Organisation, c'est-à-dire ses ressources humaines, sont laissées pour compte.

7. Tout en comprenant que les réformes ne peuvent être adoptées précipitamment, le CCSA recommande d'apporter des modifications à la structure, aux règles, aux méthodes et aux modalités utilisées pour déterminer les conditions d'emploi de la fonction publique internationale, de façon que celles-ci soient adaptées aux nouveaux défis et aux nouvelles réalités auxquels le système des Nations Unies doit faire face, et qu'elles soient régies par les principes qui fondent une gestion rationnelle.

8. Le CCSA n'a d'autre objectif que de mettre en place un système efficace, utile et crédible, qui permette aux organisations internationales de s'acquitter de leur mandat dans les domaines de la paix, de la coopération, du développement économique et social et des droits de l'homme. Cela suppose un engagement sans réserve de la communauté internationale, mais il faut aussi raffermir le moral des fonctionnaires. Le CCSA veut faire en sorte que les talents dont dispose la fonction publique internationale, tant dans les villes sièges que dans les bureaux extérieurs, soient utilisés au mieux, pour réaliser les objectifs et les programmes de l'Organisation des Nations Unies.

I. ATTAQUES CONTRE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

9. La crise actuelle que traverse l'Organisation des Nations Unies, qui a inévitablement des répercussions sur la fonction publique internationale et le régime commun, a eu de nombreux précédents aussi bien à l'ONU que dans la plupart des institutions spécialisées.

10. Bien souvent, les attaques contre le système des organisations internationales et contre le multilatéralisme en général sont perçues comme des attaques contre la fonction publique internationale elle-même. Elles ont en définitive le même résultat : elles limitent l'efficacité de l'approche multilatérale dans la recherche de solutions aux problèmes mondiaux.

/...

11. Un bref survol historique du rôle des organisations internationales dans le monde permet de faire la constatation suivante : l'un des moyens les plus couramment utilisés pour saper le travail des institutions internationales consiste à s'en prendre aux fonctionnaires internationaux qui sont à leur service, que ce soit en portant ouvertement atteinte à leur sécurité physique ou à leur indépendance, ou en formulant des critiques injustifiées à propos de leurs conditions d'emploi.

12. Le CCSA, qui a la chance d'être en contact quotidien avec les fonctionnaires dans le monde entier, est convaincu que si les critiques constructives sont profitables à toute institution, des critiques systématiques peuvent au contraire avoir un effet dévastateur sur le moral d'un personnel qui s'efforce de faire de son mieux. Les récentes attaques contre l'Organisation des Nations Unies, parfois fort virulentes, vont bien au-delà des critiques normalement formulées à l'encontre des institutions gouvernementales.

13. La fonction publique internationale - il vaut la peine de le souligner - n'est que le reflet du contexte international dans lequel les fonctionnaires s'acquittent de leurs tâches et les crises que connaissent les organisations internationales et leur personnel sont la résultante de pressions politiques et financières qui s'exercent à l'échelle mondiale. Le CCSA tient également à attirer l'attention sur le fait que, vu la fragilité des organisations internationales, les fonctionnaires internationaux ne jouissent même pas de certains des avantages essentiels dont bénéficient les fonctionnaires nationaux : sécurité de l'emploi, systèmes de rengagement, régimes de chômage et de sécurité sociale par exemple; en outre, ils se heurtent au problème de l'expatriation prolongée et de ses conséquences, etc.

II. DEFAUTS DU SYSTEME ACTUEL

14. Le régime commun actuel est le résultat d'une évolution amorcée bien avant la création de l'Organisation des Nations Unies. En 1921, le rapport Noblemaire mettait au point les systèmes administratifs et budgétaires des secrétariats des organisations internationales; en 1931, Mme Suzanne Bastid arrêta les principes de base qui devaient servir à déterminer la rémunération des fonctionnaires internationaux; en 1954, le Comité consultatif de la fonction publique internationale (CCFPI) a défini un certain nombre de principes fondamentaux de la fonction publique internationale. Le CCSA considère que les notions sur lesquelles se fondaient ces études restent valables aujourd'hui.

15. Toutefois, le CCSA estime que le régime commun dans sa forme actuelle n'est pas le produit d'une évolution qui s'est faite sur la base d'un plan clairement conçu, mais le résultat de modifications au coup par coup, dictées par des crises et des bouleversements successifs. De 1945 à la création de la CFPI, on a effectué pas moins de 11 études et de révisions majeures des conditions d'emploi, y compris la rémunération et les prestations. La stabilité et la clarté du régime commun sont donc des objectifs de plus en plus difficiles à atteindre.

/...

A. Défauts d'ordre structurel ou fonctionnel

Chevauchement des fonctions

16. L'une des principales raisons qui avaient conduit à remplacer le CCFPI par la CFPI était la nécessité de simplifier et de rationaliser les mécanismes du régime commun, à la lumière des résultats de plusieurs études sur les niveaux de rémunération entreprises par le CCFPI de 1962 à 1971, et d'éviter les chevauchements de fonctions entre le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCAQB), le Comité administratif de coordination (CAC), le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) et le CCFPI. Au début des années 70, le Comité spécial pour la révision du régime des traitements des Nations Unies avait même envisagé que la CFPI remplace à la fois le CCFPI et le CCQA.

17. La situation à la fin des années 80 n'est pas tellement différente; le système est encore plus complexe et rigide et le chevauchement de fait des fonctions reste l'une de ses principales caractéristiques. Le CCSA propose donc que l'on définisse clairement la hiérarchie entre les instances chargées de déterminer les conditions d'emploi, et qu'on établisse une distinction entre les fonctions suivantes :

- a) Préparation et étude;
- b) Prise de décisions;
- c) Suivi de l'application des décisions.

18. Le CCSA propose également qu'on délimite clairement le rôle des organes suivants :

- a) Organes techniques;
- b) Organes chargés de la coordination interorganisations;
- c) Organes intergouvernementaux.

Rapports interorganisations/intersecrétariats

19. Le rôle de l'Assemblée générale en tant que principal organe délibérant chargé, notamment, de déterminer les conditions d'emploi des fonctionnaires relevant du régime commun n'est pas clairement défini et se limite juridiquement, aux termes du mandat conféré à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social par la Charte des Nations Unies, à adresser des recommandations aux institutions spécialisées. Ainsi, les décisions prises par l'Assemblée générale en ce qui concerne le régime commun peuvent être comprises comme ayant force exécutoire uniquement pour le Secrétariat de l'ONU et ses organismes et organes subsidiaires. Le CCSA voit dans cette situation une source de disparités et de frictions qui ne peuvent que compromettre le bon fonctionnement du régime commun.

/...

20. En fait, les seuls textes régissant la mise en oeuvre des décisions relatives au régime commun sont les accords conclus entre les organisations internationales qui appliquent le régime commun. Or, ces accords ne sont pas uniformes et le principal point sur lequel ils diffèrent est le suivant : certains ne mentionnent pas la possibilité d'unifier les conditions d'emploi de la fonction publique internationale, ni la mise en place d'un unique organe consultatif pour l'ensemble de la fonction publique internationale, en l'occurrence la CFPI.

21. Le rôle de coordonnateur joué par le CAC est limité en ce qui concerne l'unification des conditions d'emploi.

22. Le CCSA considère que ces points méritent un examen attentif si l'on veut éviter des chevauchements et des conflits éventuels entre les différents organes de décision, les organes intergouvernementaux et les organisations internationales. Les divisions risquent en effet d'entraîner l'apparition de différentes "classes" de fonctionnaires internationaux, d'où une concurrence au stade du recrutement, des difficultés pour l'échange de fonctionnaires et des disparités dans leurs conditions d'emploi.

B. Les faiblesses du mécanisme de consultation

23. La situation dans laquelle on se trouve actuellement, à savoir la suspension de la participation des deux fédérations de fonctionnaires internationaux aux travaux de la CFPI, prouve manifestement que le mécanisme de consultation ne marche plus et que l'on a perdu confiance dans son objectivité.

24. Les nombreuses interventions des représentants du personnel auraient dû être prises au sérieux. Si elles l'avaient été, comme elles le méritaient, on ne se serait jamais trouvé dans la situation actuelle. Le CCSA estime qu'il est du devoir de la direction de ne pas se borner à chercher à résoudre les problèmes immédiats, mais qu'elle doit aussi parer aux situations qui risquent de gripper le mécanisme de consultation.

25. Le CCSA souhaite appeler l'attention sur le fait que le lien contractuel entre les fonctionnaires et leurs employeurs trouve son fondement dans le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Le Statut du personnel, que l'Assemblée générale a adopté dans sa grande sagesse, dispose à son article 8.1 a) que :

"Le Secrétaire général établit et maintient une liaison et une communication continues avec le personnel afin d'assurer la participation effective du personnel à l'identification, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail...".

L'article 3.1 du Statut stipule que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies fixe le traitement des fonctionnaires.

26. De l'avis du CCSA, le statut de la CFPI ne respecte pas l'article 8.1 a) du Statut du personnel, qui a été approuvé par l'Assemblée générale, l'organe délibérant suprême des Nations Unies, et sur lequel repose le lien contractuel

entre les fonctionnaires et leurs employeurs. Les possibilités de consultation offertes au personnel sont en fait très loin de permettre la "participation effective" demandée dans le Statut.

27. Même le processus de consultation sur lequel est fondé le fonctionnement de la CFPI et ses relations avec le personnel n'a cessé d'aller en s'amenuisant.

28. L'absence de mesures permettant une participation pleine et effective du personnel à la détermination de ses conditions d'emploi est sans doute la plus grande faiblesse du régime commun. La pleine participation des représentants du personnel, aux côtés des représentants de leurs employeurs, aux débats de toutes les instances et de tous les organes consultatifs s'occupant des conditions d'emploi, depuis les tous premiers stades jusqu'à celui de la prise des décisions, ne peut que contribuer fortement au bon fonctionnement du régime.

III. LE FONCTIONNEMENT DE LA CFPI

29. A sa vingt-huitième session, la CFPI a introduit certaines modifications de ses méthodes de travail, dont elle a rendu compte à l'Assemblée générale dans son rapport annuel a/.

30. Le CCSA a soigneusement étudié ces modifications et est parvenu à la conclusion qu'elles restent bien en deçà de la réforme nécessaire, en ce sens que :

a) Elles ne sont pas en rapport avec les réformes actuellement introduites aux Nations Unies dans les domaines budgétaire et financier ainsi que de la gestion et des politiques du personnel;

b) Elles ne permettent pas de surmonter le grand nombre de faiblesses exposées à la section II du présent document;

c) Elles ne permettent pas la participation pleine et effective des représentants du personnel à des débats qui sont d'une importance cruciale pour le personnel;

d) Elles ne résolvent pas le problème de l'absence de transparence et de l'inutile complexité des méthodes de travail de la CFPI;

e) Elles ne suggèrent aucune modification de la composition de la CFPI ou du processus de sélection de ses membres;

f) Elles ne répondent pas à la nécessité de restaurer un climat de confiance au sujet des conditions d'emploi.

31. Le CCSA ne voit donc pas l'intérêt de commenter des modifications mineures des méthodes de travail de la CFPI qui ne s'attaquent nullement aux causes fondamentales des faiblesses dont souffre actuellement le régime et qui ne satisfont pas non plus les revendications des représentants du personnel, qui veulent négocier avec leurs employeurs.

/...

IV. ETUDE APPROFONDIE DES CONDITIONS D'EMPLOI DES ADMINISTRATEURS ET FONCTIONNAIRES DE RANG SUPERIEUR

32. Le CCSA souhaite tout d'abord remercier la Cinquième Commission et l'Assemblée générale de leur décision de demander une étude approfondie des conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, dont le besoin se fait sentir depuis longtemps déjà.

33. En dehors des objectifs fondamentaux visés par cette étude - à savoir la possibilité d'attirer et de conserver des personnes hautement qualifiées grâce à une rémunération totale compétitive - tout nouveau système devra être capable d'assurer une répartition géographique équilibrée sans introduire des compléments de traitement illégaux et inévitables au profit de certains fonctionnaires. Le CCSA tient à réitérer certains des principes dont tout système de rémunération devra pleinement tenir compte :

a) L'élément "expatriation de longue durée" et ses conséquences négatives sur la vie des fonctionnaires et de leur famille, y compris les difficultés de réinsertion qu'il suscite sur les plans financier et culturel et celui de l'emploi;

b) La nécessité de passer fréquemment d'un environnement à un autre, tous ces environnements étant différents de celui du fonctionnaire et de sa famille; cette situation n'est pas la même que dans la plupart des services diplomatiques, où l'intéressé peut être réintégré après une affectation à l'étranger;

c) La reconnaissance du mérite comme moyen d'accroître l'efficacité et la productivité;

d) L'organisation des carrières comme moyen de motiver le personnel;

e) La nécessité d'offrir, en contrepartie d'une affectation dans un lieu où les conditions de vie et d'emploi sont difficiles, des avantages financiers et des avantages sur le plan de la carrière;

f) Une rémunération comparable pour un travail comparable;

g) Les différences entre le coût de la vie;

h) Une protection automatique contre les fluctuations monétaires.

34. Le CCSA souhaite appeler l'attention sur deux points qui montrent bien à quel point le régime et les niveaux de rémunération actuels sont inadéquats :

a) Les compléments de traitement que reçoivent de leur pays les fonctionnaires de certaines nationalités;

b) Les allocations-logement.

35. Le CCSA estime qu'aux fins de l'étude approfondie, un "panier" d'autres organisations internationales, en particulier les organisations coordonnées et les Communautés européennes, ainsi que de sociétés du secteur privé situées dans les

/...

principales villes sièges, devrait servir de référence pour la détermination du montant des traitements sur la base de la rémunération totale, y compris un élément "expatriation de longue durée".

36. Pour ce qui est des ajustements, le CCSA :

a) Suggère d'éliminer les ajustements négatifs (déductions) et de fixer un "plancher" fondé sur la moyenne des indemnités de poste aux sept principaux lieux d'affectation. Cette suggestion contribuerait à faciliter la mobilité et tiendrait compte du problème des conditions de vie et de travail difficiles dans certains lieux d'affectation;

b) Appuie la suggestion tendant à ce qu'on étudie la possibilité de dissocier l'élément "logement" de l'indemnité de poste, et celle tendant à simplifier les méthodes actuellement appliquées pour les comparaisons du coût de la vie d'un lieu d'affectation à un autre et dans le temps.

V. CONDITIONS D'EMPLOI HORS SIEGE

37. Des améliorations ont été apportées récemment en faveur du personnel en poste dans un certain nombre de lieux d'affectation hors siège et de lieux d'affectation où les conditions de vie et de travail sont difficiles. Bien que le CCSA défende le principe de l'égalité du pouvoir d'achat pour un travail comparable, il est impératif d'introduire des incitations financières et des avantages sur le plan de la carrière pour faciliter les périodes de service dans les lieux d'affectation difficiles et encourager la mobilité.

38. Les mesures introduites cette année en ce qui concerne les indemnités d'affectation et l'élément "mobilité" n'ont pas abouti aux résultats souhaités.

39. Il convient de souligner que certains Etats Membres et des sociétés du secteur privé versent à leur personnel en poste dans des lieux d'affectation difficiles des incitations financières qui représentent de 10 à 25 % du salaire normal et auxquelles viennent encore s'ajouter d'autres avantages substantiels.

VI. SECURITE ET INDEPENDANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

40. A un moment où les organismes des Nations Unies sont de plus en plus appelés à régler des conflits, à mener des missions de maintien de la paix et à aider à la reconstruction de pays détruits par la guerre et les troubles civils, leur travail ne doit pas être compromis par un manque de respect pour la sécurité et l'indépendance de leur personnel.

41. Malheureusement, des violations des droits fondamentaux des fonctionnaires des Nations Unies et des menaces contre leur sécurité et leur indépendance se poursuivent; plus de 100 cas ne sont toujours pas résolus.

42. La sécurité de la famille des fonctionnaires est un sujet dont il faut aussi s'occuper en raison de son lien direct avec le bien-être, le moral et la productivité des fonctionnaires. Les organisations appliquant le régime commun doivent aussi mieux concerter leur politique en matière de réintégration des fonctionnaires ayant fait l'objet d'une détention illégale.

VII. PENSIONS

43. Le CCSA souhaite faire quelques observations générales au sujet de l'un des aspects les plus importants des conditions d'emploi, à savoir les pensions. En 1962, le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies a recommandé un certain nombre de mesures en vue de réduire le déficit actuariel de la Caisse. Ces recommandations visaient à réaliser des économies, qui pratiquement toutes correspondaient à des réductions des prestations des futurs pensionnés. L'augmentation du taux de cotisation a été différée. Il semble maintenant qu'il va falloir de nouveau se pencher sur la question du déficit, les cotisations paraissant encore insuffisantes. Un certain nombre d'études visant à déterminer les mesures à prendre sont actuellement en cours. Le CCSA est fermement opposé à toute nouvelle diminution des prestations comme moyen de résoudre le problème du déficit, lequel devrait être considéré comme un problème de financement. De nouvelles réductions, sous le couvert d'une révision du barème des rémunérations considérées aux fins de la pension de toutes les catégories de personnel, ne constituent pas une solution acceptable. Une longue période de stabilité pour la Caisse et les futurs retraités est nécessaire si l'on veut rétablir la confiance dans l'avenir de la fonction publique internationale.

Note

a/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 30 (A/43/30).
