

Nations Unies
**ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE**

QUARANTE ET UNIÈME SESSION

*Documents officiels**



LIBRARY

NOV 4 1986

CINQUIÈME COMMISSION
13e séance
tenue le
jeudi 23 octobre 1986
à 17 h 40
New York

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 13e SEANCE

Président : M. FONTAINE-ORTIZ (Cuba)

Président du Comité consultatif pour les questions
administratives et budgétaires : M. MSELLE

SOMMAIRE

POINT 38 DE L'ORDRE DU JOUR : EXAMEN DE L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT
ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : RAPPORT DU GROUPE
D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAUX DE HAUT NIVEAU CHARGE D'EXAMINER L'EFFICACITE DU
FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
(suite)

*Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées, dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-750, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

Distr. GENERALE
A/C.5/41/SR.13
3 novembre 1986
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

La séance est ouverte à 17 h 40.

POINT 38 DE L'ORDRE DU JOUR : EXAMEN DE L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAUX DE HAUT NIVEAU CHARGE D'EXAMINER L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (suite) (A/41/49 et 663)

1. Le PRESIDENT invite le Président de la Commission de la fonction publique internationale à répondre aux questions posées lors des réunions officielles consacrées à ce point.

2. M. AKWEI (Président de la Commission de la fonction publique internationale) indique que la Commission n'a pas été consultée par le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau sur les questions qui relèvent de sa compétence. Elle a donc suivi avec un vif intérêt les observations faites par les délégations, et a pris note des propositions tendant à ce que certaines questions lui soient renvoyées, en particulier celles qui concernent non seulement l'Organisation des Nations Unies, mais aussi les autres organisations appliquant le régime commun, ainsi que des mises en garde qui ont été formulées à ce sujet. Au paragraphe 9 de sa note (A/41/663), le Secrétaire général a appelé l'attention sur les éléments du rapport qui ont trait au régime commun, et sur le rôle central que joue la Commission en ce qui concerne la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans le régime commun des Nations Unies.

3. La restructuration et la réforme du Secrétariat sont des questions administratives qui relèvent de la compétence du Secrétaire général. Toutefois, elles mettent en jeu certains principes fondamentaux qui concernent la Commission. Dans son rapport, le Groupe d'experts n'explique pas sur quelle base sont fondés les pourcentages de réduction des effectifs proposés, ni si ces propositions découlent d'une analyse préalable des restructurations nécessaires, comme cela aurait dû être le cas, ou de considérations purement budgétaires. Faute d'une telle analyse, rien ne prouve que tel ou tel pourcentage de réduction conduira à une plus grande efficacité dans le fonctionnement administratif de l'Organisation. Etant donné qu'il importe que les relations entre le personnel et l'Administration soient harmonieuses et vu que des compressions de personnel auront inévitablement des répercussions sur le moral des fonctionnaires, la Commission espère que toute compression d'effectifs jugée nécessaire à l'efficacité de l'Organisation sera opérée sur la base d'une analyse convaincante, et après des consultations suivies avec le personnel. La CFPI est pleinement consciente que le Secrétaire général a à coeur le bien-être des fonctionnaires ainsi que leurs intérêts les mieux conçus et ceux de l'Organisation. Par ailleurs, toute compression ne devrait intervenir qu'une fois le comportement professionnel des fonctionnaires dûment évalué et après un examen des notations comparatives. La Commission a formulé plusieurs recommandations pour guider les organisations dans ce domaine. Sans aucun doute, le Secrétaire général est également conscient de la difficulté de recommander le licenciement des fonctionnaires inefficaces dans différents services qui sont eux-mêmes plus ou moins efficaces.

(M. Akwei)

4. Le chapitre du rapport qui présente le plus d'intérêt pour la CFPI est le chapitre IV, dans lequel sont exposées les mesures concernant le personnel. Comme il est indiqué au paragraphe 46, la Commission a entrepris de nombreuses études et formulé des recommandations sur divers sujets ayant trait à la gestion des ressources humaines, afin de guider le Secrétaire général de l'ONU et d'autres chefs de secrétariat dans l'exercice de leurs responsabilités. Sur ce point, diverses recommandations du Groupe d'experts appellent des commentaires. S'agissant des recommandations 43 et 57, en particulier, M. Akwei fait observer que les questions ayant trait à la répartition géographique du personnel relèvent, en dernière instance, de l'Assemblée générale, compte tenu de leur caractère politique ainsi que de leurs répercussions sur le fonctionnement administratif du Secrétariat. Etant donné que la nature, la composition et les objectifs des organisations diffèrent, la Commission n'a pas encore adopté d'approche commune sur cette question, qui reste à l'étude.

5. De nombreuses délégations ont formulé des observations à propos des concours, en particulier en ce qui concerne la classe jusqu'à laquelle ils devraient s'appliquer. Cette question a suscité d'abondante controverses à la Cinquième Commission, et même au sein du Corps commun d'inspection. En 1985, la CFPI a recommandé que l'on institue des concours "de recrutement, spécialement aux classes de début", ainsi que pour la promotion des agents des services généraux à la catégorie des administrateurs. Elle est donc en mesure d'appuyer la recommandation 43.

6. Le problème de la proportion à maintenir entre le nombre des fonctionnaires titulaires d'engagements permanents et celui des fonctionnaires engagés pour une durée déterminée avait également retenu l'attention de la Commission, qui l'a longuement étudié. Elle a donné son opinion sur la question en 1979, lorsqu'elle a déclaré que la fonction publique internationale devrait disposer d'un noyau de fonctionnaires de carrière, dont l'importance varierait d'une organisation à l'autre, selon les besoins précis de chacune, et que le dosage entre les fonctionnaires de carrière et les autres fonctionnaires devrait être établi organisation par organisation. L'Assemblée générale serait donc la mieux placée pour se prononcer sur les propositions émises dans la recommandation 57, toute organisation ayant toujours la possibilité, si elle le souhaite, de les renvoyer à la Commission afin qu'elle les étudie et formule une recommandation.

7. Ces dernières années, l'Organisation des Nations Unies a modifié la durée de la période pendant laquelle le comportement professionnel du fonctionnaire doit être évalué avant qu'un contrat permanent lui soit accordé. Auparavant, de nombreux administrateurs étaient recrutés pour une période de stage de deux ans, qui débouchait en général sur un engagement permanent. Par la suite, l'ONU, comme de nombreuses autres organisations, a mis en place un système en vertu duquel les fonctionnaires sont recrutés pour une série de contrats de durée déterminée, normalement pendant une période de deux ans, avant de pouvoir être engagés pour une période de stage conduisant ensuite à un engagement permanent. Après avoir examiné les pratiques dans l'ensemble du régime commun, la Commission a recommandé que, lorsque des fonctionnaires nommés pour une durée déterminée auront accompli cinq années de service continu en donnant satisfaction, leur cas soit pris

/...

(M. Akwei)

équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière; l'Assemblée générale en a décidé ainsi en 1982, dans sa résolution 37/126. Or, dans la recommandation 45, le Groupe d'experts a proposé de fixer à trois ans la période au terme de laquelle un fonctionnaire pourrait prétendre à une nomination à titre permanent, mais sans avancer d'argument précis à l'appui de cette recommandation, qui appellerait tout au moins quelques éclaircissements. L'un des éléments justifiant un raccourcissement de la période - dont ne parle pas le rapport - est la question de l'application par l'ONU de la résolution 38/232 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci recommande aux organisations de s'abstenir, en règle générale, d'exiger que les fonctionnaires nommés pour une période de durée déterminée qui ont accompli cinq années de service en donnant satisfaction accomplissent une période de stage avant de pouvoir être nommés à titre permanent. Pour autant que M. Akwei le sache, cette recommandation adressée aux organisations appliquant le régime commun n'a pas encore été mise en pratique par l'ONU au Siège ni dans les autres lieux d'affectation. La proposition radicale du Groupe d'experts demanderait à être examinée par la CFPI.

8. En ce qui concerne la recommandation 46, il convient de noter que la CFPI a été la première à promouvoir des mesures spéciales pour le recrutement des femmes et qu'elle suit attentivement les progrès accomplis à cet égard par tous les organes des Nations Unies. Il existe donc des recommandations pertinentes pour guider le Secrétaire général dans ce domaine. La CFPI a fait rapport sur cette question lors de la session en cours de l'Assemblée et présentera un autre rapport intérimaire en 1987.

9. Abordant ensuite les recommandations 48, 49 et 50, M. Akwei indique que le dernier rapport de la CFPI (A/41/30) et les recommandations sur l'organisation des carrières figurant dans les précédents rapports annuels sont parfaitement clairs. L'application de ces recommandations en ce qui concerne la mise en valeur des ressources humaines, de même que l'évaluation des besoins de l'Organisation des Nations Unies, relèvent de la compétence du Secrétaire général. La CFPI a étudié les moyens d'améliorer le système d'évaluation du comportement professionnel en introduisant un élément de comparaison dans la notation des fonctionnaires et a recommandé un modèle de rapport d'appréciation pour l'ensemble du régime commun, mais aucune organisation ne l'utilise. Si, comme on peut le supposer, la restructuration et la réduction des effectifs doivent s'effectuer sur la base du mérite, ainsi qu'il est indiqué, la recommandation de la Commission mériterait un examen attentif.

10. En ce qui concerne la recommandation 53, M. Akwei ne voit pas clairement pourquoi le Groupe a jugé qu'il faudrait modifier le mandat de la Commission pour lui permettre de suivre l'application par l'Organisation des normes en matière de personnel. On a demandé si un organe interinstitutions était chargé de contrôler l'application par les organisations des décisions qui concernent le régime commun. Ce rôle est déjà confié à la Commission aux termes de son statut, approuvé par l'Assemblée générale dans la résolution 3357 (XXIX) du 18 décembre 1974 et accepté à ce jour par 12 organisations du système des Nations Unies. Deux autres organisations, le FIDA et le GATT, bien que n'ayant pas officiellement accepté le statut, participent activement aux travaux de la Commission. L'article premier du

(M. Akwei)

statut stipule que la Commission a été créée pour assurer "la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies". L'article 9 précise que la Commission "vise à établir une fonction publique internationale unifiée par l'application de normes, de méthodes et de dispositions communes en matière de personnel". L'article 17 dit expressément que, dans son rapport annuel, la Commission doit fournir des renseignements sur la mise en oeuvre de ses décisions et recommandations. Depuis de nombreuses années, la Commission fait rapport sur l'application de ses décisions et recommandations par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations, conformément à l'article 17 de son statut. Il appartient maintenant à la Cinquième Commission d'examiner quelles mesures prendre concernant les retards ou le manque de progrès dans l'application des décisions et recommandations de la CFPI.

11. La Commission appuie pleinement la recommandation 58. A maintes reprises, elle a souligné combien il importe que les programmes de formation répondent aux besoins des organisations et bénéficient de ressources optimales, tant humaines que financières.

12. S'agissant de la recommandation 61, qui traite de la rémunération totale (traitements et autres éléments statutaires) des fonctionnaires, M. Akwei constate que l'affirmation selon laquelle cette rémunération totale aurait atteint un niveau préoccupant ne repose malheureusement sur rien. Etant donné que le calcul de la marge est fondé sur les conditions d'emploi dans la fonction publique servant de point de comparaison, ces conditions devraient être examinées non pas de façon sélective mais sur la base d'une comparaison de la valeur globale des prestations qui constituent la rémunération totale des fonctionnaires des Nations Unies et celle des fonctionnaires de l'Administration fédérale. Cela serait plus conforme à l'esprit du principe Noblemaire, qui n'a jamais prévu une comparaison sélective fondée sur tel ou tel élément des prestations, mais bien plutôt une comparaison générale des conditions d'emploi dans les deux fonctions publiques compte dûment tenu des différences qui les caractérisent. S'il s'avère que les prestations des fonctionnaires des Nations Unies sont trop élevées, alors, et alors seulement, des dispositions pourront être prises pour réduire tel ou tel élément de la rémunération. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'instrument de mesure adéquat puisqu'on n'a pas encore calculé la marge sur la base d'une comparaison des rémunérations totales; la méthode actuellement utilisée par la CFPI est incomplète car elle est fondée uniquement sur les éléments de la rémunération non liés à l'expatriation. Tant que l'Assemblée générale n'aura pas approuvé une méthode de comparaison de la rémunération totale qui tienne compte de l'ensemble des prestations, y compris celles qui sont liées à l'expatriation, on ne pourra se prononcer de manière concluante sur le niveau de la rémunération totale. Les deux éléments mentionnés dans la recommandation 61, à savoir l'indemnité pour frais d'études et les congés annuels sont, respectivement, une prestation liée à l'expatriation et une prestation partiellement liée à l'expatriation; ils ne peuvent donc, pour le moment, être évalués dans le cadre d'une comparaison globale, mais seulement de façon sélective et incomplète. Une note contenant des informations sur l'origine et l'évolution de ces prestations telles qu'elles ont été approuvées par l'Assemblée générale, ainsi que des observations sur certaines de leurs caractéristiques, a été remise à diverses délégations. Des exemplaires de cette note sont encore disponibles pour les délégations intéressées.

/...

(M. Akwei)

13. On a demandé quelles sont les fonctions publiques nationales qui accordent des prestations équivalentes à celles de l'indemnité pour frais d'études versée par l'ONU, qui rembourse le coût des études postsecondaires soit jusqu'à la fin de la quatrième année d'études, soit jusqu'à l'obtention du premier diplôme universitaire, si celui-ci est obtenu plus tôt. Les informations dont dispose la Commission à ce sujet ne sont pas très détaillées dans bien des cas, et nécessiteraient une mise à jour. Ainsi, lorsqu'une limite d'âge est prévue pour le remboursement des frais scolaires, il n'est pas précisé si elle vaut aussi pour les enfants qui font des études universitaires. La plupart des pays accordent des bourses ou des subventions pour les études universitaires des enfants des ressortissants qui remplissent les conditions requises, prestations auxquelles ne peuvent prétendre les non-ressortissants, tels que les fonctionnaires des Nations Unies en situation d'expatriés. Dans certains pays, l'enseignement supérieur est même gratuit. Les Etats-Unis, et nombre d'autres pays, accordent pour les études primaires une assistance plus généreuse que l'Organisation des Nations Unies, voire dans bien des cas, un remboursement intégral. Le remboursement intégral des frais scolaires par l'Administration fédérale varie selon les lieux d'affectation et peut atteindre, par exemple, jusqu'à 20 000 dollars par an. Si la proposition concernant la suppression de l'indemnité pour frais d'études supérieures vise à aligner les prestations des fonctionnaires des Nations Unies sur celles des fonctionnaires de l'Administration fédérale, la logique voudrait que l'on aligne aussi l'indemnité pour frais d'études primaires, ce qui entraînerait un surcroît de dépenses pour l'Organisation des Nations Unies. Le Groupe n'a rien dit sur ce point. En outre, s'agissant des études postsecondaires, l'Administration fédérale des Etats-Unis, par exemple, rembourse aux fonctionnaires en poste à l'étranger les frais de voyage de leurs enfants lorsque ceux-ci reviennent aux Etats-Unis pour faire des études universitaires.

14. On a demandé à combien se chiffrait actuellement le coût du remboursement des frais d'études postsecondaires pour l'Organisation des Nations Unies. L'estimation la plus exacte possible fournie par le Bureau des services financiers de l'ONU, sur la base des informations dont il dispose concernant l'indemnité pour frais d'études aux différents niveaux scolaires, est de l'ordre de 4 millions de dollars de dépenses par an au titre du budget ordinaire, montant qui comprend les frais de voyage liés à l'indemnité pour frais d'études. Toutefois, vu sa complexité, cette question demande à être examinée de façon approfondie, une fois replacée dans son contexte.

15. Des questions ont également été posées concernant la durée des congés annuels dont bénéficient les fonctionnaires dans d'autres pays et les économies que permettrait de réaliser une réduction des congés annuels de six à quatre semaines au Secrétariat de l'ONU. Il serait bien entendu trompeur d'évaluer cette réduction comme une économie nette de deux semaines de congé par fonctionnaire (agents des services généraux ou administrateurs) étant donné qu'il n'en résulterait pas nécessairement une augmentation de la productivité ou de l'efficacité. L'Organisation des Nations Unies sera sans aucun doute en mesure de fournir des estimations à ce sujet. Les informations dont dispose la CFPI en ce qui concerne la durée des congés annuels dans de nombreux Etats Membres ne comprennent pas les jours fériés payés, fort nombreux dans certains pays; en outre, elles devraient

(M. Akwei)

être mises à jour. Tous les comités d'étude du régime des traitements de l'ONU qui ont examiné le régime des congés annuels ont recommandé que la durée des congés soit la même pour les agents des services généraux et les administrateurs. Si l'on institue un nouveau régime, alignant la durée des congés annuels des agents des services généraux sur la pratique courante dans le lieu d'affectation, cette durée pourrait varier considérablement et être largement supérieure ou inférieure à six semaines. A Rome, par exemple, on accorde en général 42,5 jours ouvrables, soit huit semaines et demie. A Vienne, la norme est de 40,9 jours ouvrables, soit huit semaines. Jusqu'ici, la politique suivie par les organisations du système des Nations Unies a été d'accorder un nombre de jours de congé standard, qui ne varie pas suivant le lieu d'affectation.

16. Toutes ces questions assez complexes concernent non seulement l'Organisation des Nations Unies mais aussi les autres organisations qui appliquent le régime commun. Il est permis de supposer que la Cinquième Commission ne voudra pas instaurer à l'ONU un régime qui se traduirait, pour les fonctionnaires des différentes organisations en poste dans un même lieu d'affectation, par des prestations différentes en matière de jours de congé et d'indemnité pour frais d'études, ce qui remettrait en question le principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale. En outre, dans la recommandation 61, le Groupe demande que ses propositions concernant l'indemnité pour frais d'études et la réduction des congés annuels à quatre semaines soient appliquées rapidement. Cette exigence, si on la rapproche de la recommandation 42, ne laisse pas d'être inquiétante.

17. Dans la recommandation 42, le Groupe souligne qu'à son avis, l'existence d'un système commun cohérent est hautement souhaitable mais il recommande ensuite d'examiner "la possibilité d'appliquer le nouveau statut et le nouveau règlement dans d'autres organisations du système des Nations Unies". Cette recommandation soulève deux problèmes qui touchent aux fondements mêmes du régime commun. Tout d'abord, le Groupe semble dire en fait que ce qui vaut pour l'Organisation des Nations Unies vaut aussi pour toutes les autres organisations. Cela n'est pas nécessairement vrai, car c'est seulement en harmonisant et en coordonnant les pratiques des différentes organisations qui appliquent le régime commun que la CFPI peut élaborer un modèle général adapté à l'ensemble du système. Deuxièmement, l'application au régime commun de l'une quelconque des recommandations du Groupe ne peut se faire qu'après des consultations avec les autres organisations. L'adoption de ces recommandations pourrait donc fort bien ébranler les fondements mêmes du régime commun. L'application rapide des recommandations, demandée dans la recommandation 61, concerne elle aussi le régime commun. Procéder de cette façon unilatérale menacerait la cohésion du système. D'ailleurs, le fait même que de telles recommandations soient considérées favorablement par l'Assemblée générale risque de susciter parmi les autres organisations la crainte que l'ONU ne cherche à imposer son "diktat" au régime commun.

18. En 1985, dans la résolution 40/244, l'Assemblée générale a exprimé son inquiétude au sujet des mesures prises par certaines organisations, qui ont entraîné des disparités dans le régime commun des Nations Unies. Sans aucun doute, elle ne voudra pas adopter de telles mesures au nom de l'ONU, tant il est vrai que

(M. Akwei)

les recommandations du Groupe sur les deux points en question iraient à l'encontre des directives permanentes de l'Assemblée et des dispositions de l'article 15 du statut de la Commission, qui lui enjoint d'harmoniser les statuts du personnel des différentes organisations appliquant le régime commun.

19. La CFPI souhaiterait aider l'Assemblée générale par tous les moyens possibles en examinant rapidement toutes les questions qui pourraient lui être renvoyées pour examen suivant les procédures normales de consultation interinstitutions. Elle sera en mesure de formuler des recommandations appropriées à l'Assemblée en 1987.

20. En réponse aux demandes faites par M. CHUA (Singapour), M. EDON (Bénin) et M. MAKTARI (Yémen), le PRESIDENT indique que des exemplaires de la déclaration du Président de la CFPI seront mis à la disposition des délégations, en anglais uniquement.

La séance est levée à 18 h 15.