



Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/C.5/46/28  
25 octobre 1991  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-sixième session  
CINQUIEME COMMISSION  
Point 116 de l'ordre du jour

REGIME COMMUN DES NATIONS UNIES

Observations présentées par le 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 en annexe à la Cinquième Commission, pour examen, un document présenté par le Comité de coordination des syndicats et associations autonomes du personnel du système des Nations Unies.

Annexe

OBSERVATIONS PRESENTÉES PAR LE COMITÉ DE COORDINATION DES  
SYNDICATS ET ASSOCIATIONS AUTONOMES DU PERSONNEL DU  
SYSTÈME DES NATIONS UNIES

INTRODUCTION

1. Entre les quarante-cinquième et quarante-sixième sessions de l'Assemblée générale, des événements se sont produits sur la scène internationale qui ont bouleversé le cours de l'histoire et ouvert de nouvelles perspectives pour l'humanité. La fin de la guerre froide marque un tournant pour l'Organisation des Nations Unies et les organismes apparentés, dont les travaux prennent désormais un sens nouveau. Or, les ressources mises à leur disposition sont sollicitées de partout pour les tâches nouvelles qui leur sont confiées du fait de l'évolution de la situation internationale.

2. L'ONU ne pourra répondre aux espoirs que les Etats Membres mettent toujours plus en elle et réussir là où elle avait échoué que si ces mêmes Etats Membres s'engagent résolument, en actes aussi bien qu'en paroles, à oeuvrer à la réalisation des buts de l'Organisation. Pour leur part, les fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun se tiennent prêts, comme à leur habitude, à contribuer du mieux qu'ils le peuvent aux initiatives prises par les Nations Unies.

3. Cela étant, l'on ne peut s'empêcher de noter avec inquiétude le malaise qui règne au sein de ces organisations, malaise attisé par ce que les fonctionnaires, à tort ou à raison, perçoivent comme étant une manoeuvre visant à porter arbitrairement et délibérément atteinte à leurs conditions d'emploi et à leurs droits acquis.

4. Alors que la répartition des tâches s'estompe entre la Cinquième Commission, dont les attributions devraient être d'ordre politique, et la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), chargée des questions techniques - la Cinquième Commission délibérant désormais de questions techniques et la CFPI s'aventurant sur le terrain politique - l'équilibre auquel on était parvenu au fil des ans s'est trouvé rompu.

5. Ayant assumé des fonctions qu'elle avait coutume de déléguer à la CFPI, son organe technique, la Commission se retrouve aujourd'hui dans une position difficile puisqu'il lui faut trancher de questions techniques extrêmement complexes qui exigent plus que l'examen sommaire auquel elle est réduite en raison des délais très brefs que lui impose la durée de la session. L'on court donc le risque majeur de voir certaines de ces décisions être suivies de conséquences imprévues et indésirables, lesquelles pourraient ne se faire sentir qu'au bout de plusieurs mois.

6. Inversement, la CFPI, soumise à des pressions, s'est laissé influencer, au cours des dernières années, par des considérations autres que techniques.

7. Pris entre les deux, les représentants du personnel, tentant de faire entendre leur point de vue, éprouvent un sentiment de frustration qui va s'amplifiant. Ils ont vu l'Assemblée rejeter des recommandations de la CFPI qui tenaient compte de leurs observations et se sont vu refuser l'accès à l'instance même où sont prises les décisions névralgiques touchant la rémunération et les conditions d'emploi des fonctionnaires.

8. Alors que le système des Nations Unies est à un tournant de son histoire, il faut n'épargner aucun effort pour mettre en place un arrangement qui permettrait aux représentants du personnel de participer utilement à toutes les discussions touchant la rémunération et les conditions d'emploi des fonctionnaires.

#### I. RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

9. A sa trente-quatrième session, la CFPI a examiné deux questions qui sont de la plus haute importance pour les fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun : les conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur (notamment le barème des traitements de base minima) et la rémunération considérée aux fins de la pension des agents des services généraux et des catégories apparentées.

##### A. Conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur

##### 1. Evolution de la marge entre la rémunération nette des fonctionnaires de l'Administration fédérale des Etats-Unis et celle des fonctionnaires des Nations Unies

10. Les administrateurs continuent de pâtir des effets du gel imposé en 1985, gel qui, dans certains lieux d'affectation, n'a été aboli qu'en juillet de l'an dernier. La perte de pouvoir d'achat encourue par cette catégorie, qui atteint parfois 30 % dans certains lieux d'affectation, n'a toujours pas été compensée.

11. Depuis 1984, le fonctionnement du régime qui détermine la rémunération des administrateurs s'est vu entravé par l'imposition d'une marge de 10 % à 20 % entre la rémunération nette des fonctionnaires de l'Administration fédérale des Etats-Unis et celle des fonctionnaires des Nations Unies. Avant cette date, la marge n'était calculée qu'à titre indicatif et n'était pas automatiquement suivie d'un gel lorsqu'elle dépassait les 20 %.

12. Les effets de l'application d'une fourchette rigide qui indexe la rémunération des fonctionnaires des Nations Unies sur celle de l'Administration fédérale des Etats-Unis - elle-même déjà inférieure de 30 % à la rémunération offerte par le secteur privé des Etats-Unis, point de référence pour l'Administration fédérale - ont été exacerbés par la décision que l'Assemblée a prise en 1989, dans sa résolution 44/198 du 21 décembre 1989, de faire en sorte que la moyenne des marges annuelles successives, sur une période de cinq ans commençant avec l'année civile 1990 se situe aux alentours de 15 %.

13. L'introduction et d'une fourchette fixe et d'une moyenne sur cinq ans située à 15 % a faussé le fonctionnement du système d'ajustement, lequel avait été mis en place pour compenser d'une part les écarts du coût de la vie entre la base (New York) et les divers lieux d'affectation et de l'autre les effets de l'inflation dans un même lieu d'affectation.

14. La CFPI a réitéré cette année la recommandation, présentée l'an dernier à l'Assemblée, de suspendre la décision de gérer la marge sur une période de cinq ans de telle sorte que la moyenne se situe aux alentours de 15 %. Le CCSA engage vivement l'Assemblée à faire sienne cette recommandation et tient à souligner que, dans le cas contraire, les administrateurs des organisations appliquant le régime commun auront à pâtir d'un nouveau gel prolongé qui aboutirait à supprimer dans les faits l'augmentation générale qui leur a été accordée en 1990.

15. Il est à noter toutefois que le simple fait de surseoir à la décision de fixer la moyenne de la marge à 15 % risque de ne pas suffire pour éviter un gel des traitements. A la trente-quatrième session de la CFPI, les représentants du personnel ont énergiquement appuyé la proposition tendant à suspendre l'application d'une marge située entre 10 % et 20 % jusqu'à ce que les effets du Federal Pay Reform Act applicable à l'Administration fédérale des Etats-Unis se fassent pleinement sentir. La recommandation de la CFPI d'accorder des augmentations partielles de l'indemnité de poste dans les limites d'une marge ne dépassant pas le plafond de 20 % n'est en fait qu'une demi-mesure qui ne permettra pas de régler véritablement la question. Une fois de plus, la CFPI s'est refusée, pour des raisons d'ordre politique, à présenter une recommandation d'ordre technique. Le CCSA engage vivement l'Assemblée et la Cinquième Commission à abolir la fourchette de la marge jusqu'à ce que le Federal Pay Reform Act entre en vigueur, de façon à permettre au système d'ajustement de fonctionner normalement.

## 2. Traitements de base minima

16. L'étude approfondie des conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur que la CFPI avait entreprise à la demande de l'Assemblée avait notamment pour but de simplifier et de rendre transparent le régime des traitements et prestations accordés à ces catégories de personnel. Ce régime, en effet, était, au fil des ans, devenu difficile à manier, les taux d'inflation et les fluctuations monétaires ayant complètement désorganisé des arrangements autrefois stables.

17. De grands progrès ont été accomplis, en ce sens que l'on est parvenu à remplacer, par un régime fondé sur des traitements de base minima applicables à l'ensemble du système, les mesures spéciales, disparates et difficiles à gérer qui avaient été prises au fil des ans pour faire face à des problèmes spéciaux.

18. Le barème des traitements de base minima vise non seulement à garantir un montant minimum de la rémunération effective dans l'ensemble du système, mais aussi à servir de cadre de référence pour déterminer deux autres éléments du régime de rémunération, à savoir la prime de mobilité et de sujétion et le barème des versements à la cessation de service.

19. Cette modalité nouvelle se caractérise par le fait que les traitements de base minima du régime commun sont fonction des traitements correspondants de la fonction publique des Etats-Unis, ce lien devant être maintenu en procédant systématiquement, chaque année, à la mise à jour du barème des traitements de base minima applicables aux administrateurs des Nations Unies par incorporation des classes d'ajustement aux traitements de base sans que cela n'entraîne ni majoration ni diminution de la rémunération. Il convient de noter, toutefois, que l'incorporation des classes d'ajustement profiterait non pas à l'ensemble du personnel mais seulement à ceux des fonctionnaires en poste dans un petit nombre de lieux d'affectation hors Siège où le coût de la vie est peu élevé ainsi qu'à ceux qui perçoivent la prime de mobilité et de sujétion.

20. L'Assemblée a prié la CFPI de lui faire rapport à sa quarante-septième session sur l'application des dispositions relatives à la prime de mobilité et de sujétion. Les données dont on dispose à l'heure actuelle semblent indiquer que cette prime a effectivement permis d'encourager la mobilité et d'inciter les fonctionnaires à accepter des postes dans des lieux d'affectation où les conditions sont difficiles. Il est donc indispensable que cette modalité puisse continuer à être appliquée comme prévu pendant quelques années encore de façon que l'évaluation dont l'Assemblée sera saisie en 1992 puisse être utile et que ce système de prime demeure crédible pour le personnel.

### 3. Identification de la fonction publique nationale mieux rémunérée

21. L'identification de la fonction publique nationale mieux rémunérée est étroitement liée à la question de la rémunération des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur.

22. Voilà plusieurs années que les représentants du personnel soutiennent que l'Administration fédérale des Etats-Unis n'est plus la fonction publique nationale la mieux rémunérée et ne répond donc plus au critère d'application du principe Noblemaire.

23. Le fait même que certains gouvernements se sentent tenus de verser des compléments de traitement à leurs nationaux de façon à les inciter à accepter un poste dans le système des Nations Unies et que ce dernier éprouve des difficultés à recruter des nationaux de certains Etats Membres - qui lui préfèrent la Communauté européenne ou l'Organisation de coopération et de développement économiques - renforce les représentants du personnel dans leur conviction.

24. La CFPI a précédemment tenté de déterminer quelle était la fonction publique la mieux rémunérée mais n'était pas parvenue à des résultats probants. Au coeur du problème figurait la quantification de certains éléments de la rémunération tels que les pensions et les écarts du coût de la vie.

25. Aujourd'hui, alors que la CFPI a mis au point une méthode qui, bien qu'élémentaire, permettrait de procéder à des vérifications périodiques, il est impératif de passer sans plus tarder à la seconde phase. Cela exige une étude plus approfondie de la question.

26. Dans sa résolution 44/198, l'Assemblée avait décidé qu'il serait procédé à des vérifications tous les cinq ans; de fait, un contrôle aurait dû avoir lieu dans le cadre de l'étude approfondie des conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur menée à bien l'année passée, mais il a dû être reporté faute de temps.

27. Le CCSA ne saurait accepter un nouveau report et prie l'Assemblée de demander à la CFPI d'entreprendre une étude détaillée des diverses fonctions publiques dont la première phase a fait apparaître qu'elles pourraient être utilisées comme point de référence, et de lui faire rapport à sa prochaine session.

**B. Pensions des agents des services généraux  
et des catégories apparentées**

**Révision complète de la rémunération considérée aux  
fins de la pension des agents des services généraux  
et des catégories apparentées**

28. La Cinquième Commission est saisie du rapport de la CFPI sur la première phase de la révision complète de la rémunération considérée aux fins de la pension et des pensions correspondantes des agents des services généraux et des catégories apparentées, révision demandée par l'Assemblée dans sa résolution 45/242 du 21 décembre 1990 et entreprise en coopération avec le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

29. Les pensions et les traitements constituent les deux principaux éléments de la rémunération. Le Groupe d'experts sur la rémunération considérée aux fins de la pension, créé par le Comité administratif de coordination en 1958, a défini le principe qui devait présider au régime des pensions des Nations Unies. Dans son rapport, le Groupe avait indiqué que "tout régime complet de retraite consiste à garantir aux participants qui atteignent l'âge de la retraite une pension leur permettant de subvenir à leurs besoins dans des conditions qui ne soient pas trop sensiblement différentes de celles dont ils jouissaient durant leurs dernières années de service".

30. Instituté voici 40 ans, le régime des pensions des Nations Unies s'est avéré satisfaisant. Il est en outre l'ultime point commun entre les agents des services généraux et les fonctionnaires recrutés sur le plan international. Si ce lien était brisé, les possibilités de carrière des agents des services généraux s'en trouveraient affectées, dans la mesure où il n'y aurait pas moyen d'ajuster les pensions entre les diverses catégories pour tenir compte des années de service.

31. Or, malgré tout cela, le régime des pensions se trouve de nouveau en butte à des attaques. Sous prétexte qu'il existe certaines "anomalies" dans un très petit nombre de lieux d'affectation, la CFPI a décidé de saper un régime qui a fait ses preuves et qui a uniquement besoin d'un léger "réglage" pour s'adapter à l'évolution de la situation.

32. Aujourd'hui, ce n'est pas le déséquilibre actuariel de la Caisse que l'on prend comme prétexte pour diminuer les prestations. De fait, ce déséquilibre, naguère vertigineux, est aujourd'hui virtuellement comblé, non pas grâce aux Etats Membres, comme l'exigent les statuts de la Caisse, mais principalement par une hausse des cotisations payées par les agents des services généraux et des catégories apparentées. Outre qu'une réduction de la rémunération considérée aux fins de la pension aurait pour effet de creuser à nouveau le déficit actuariel, il est paradoxal que ce soit les agents de cette catégorie qui se trouvent de nouveau indûment pénalisés.

33. Après avoir constaté la dégradation des pensions des administrateurs dans certains lieux d'affectation par suite de la dépréciation du dollar des Etats-Unis et des insuffisances de la fonction publique de référence, à savoir l'Administration fédérale des Etats-Unis, la CFPI, plutôt que de s'attacher à redresser la situation, a trouvé plus expédient d'informer l'Assemblée que les "anomalies" résultaient du fait que le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension des agents des services généraux était "excessif".

34. Le CCSA est vivement préoccupé par la décision arbitraire de la CFPI de restreindre la révision complète à l'étude de deux méthodes seulement, l'une fondée sur le taux du remplacement du revenu et l'autre sur les pratiques locales. Ce faisant, la CFPI laisse de côté les autres options proposées par les groupes de travail, en particulier celle consistant à maintenir le régime actuel. Le CCSA attire en outre l'attention sur le fait que la CFPI se propose d'entamer une étude de faisabilité sans avoir au préalable défini la méthode à suivre pour la mener à bien.

35. Pour le CCSA, les problèmes précis que pose le régime actuel exigent des solutions précises. La CFPI propose aujourd'hui que l'on se lance dans une étude extrêmement onéreuse et complexe des régimes des pensions locaux sous prétexte qu'il faudrait appliquer au calcul des pensions les mêmes critères que ceux retenus pour la détermination des traitements des agents des services généraux, à savoir les conditions locales. Ce faisant, elle passe sous silence le fait capital que, dans de nombreux pays, voire dans la majorité d'entre eux, les employeurs locaux n'offrent pas de régime de pension et qu'en conséquence, les fonctionnaires des Nations Unies recrutés localement se trouveraient privés de tout droit à retraite.

36. Le CCSA a toujours été soucieux de coopérer avec tous les organes chargés de déterminer les conditions d'emploi de l'ensemble des fonctionnaires. C'est donc avec regret qu'il note que les travaux relatifs à la révision complète de la rémunération considérée aux fins de la pension des agents des services généraux et des catégories apparentées n'ont donné lieu qu'à des simulacres de consultations destinés à justifier des décisions qui avaient déjà été prises.

37. Les agents des services généraux et des catégories apparentées représentent un fort pourcentage des fonctionnaires cotisant à la Caisse commune des pensions et ont été appelés, au fil des ans, à assumer une part de plus en plus importante des coûts. Ils sont déjà pénalisés du fait de la division arbitraire du personnel en deux catégories distinctes et de l'absence

de perspectives de carrières, qui fait que les pensions qui leur sont servies sont de faible montant. Ils jugent donc injustifié qu'on s'attaque de nouveau à leurs conditions d'emploi par le biais de la rémunération considérée aux fins de la pension.

## II. EXAMEN DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

38. Comme il a eu l'occasion de le dire antérieurement, le CCSA reconçoit l'instauration de négociations directes sur les conditions d'emploi entre les fonctionnaires et leurs employeurs. Toutefois, tant que le mécanisme actuel demeure en place, il entend en tirer le meilleur parti et se déclare donc prêt à coopérer avec toutes les parties intéressées à l'amélioration du fonctionnement de la CFPI, à condition que les préoccupations légitimes du personnel soient pleinement prises en compte dans la formulation des recommandations présentées à l'Assemblée.

39. Au vu des débats de la trente-quatrième session de la CFPI, le CCSA se doit d'insister de nouveau sur le fait que la CFPI doit agir en tant qu'organe purement technique.

40. Il est regrettable qu'au cours des dernières années elle ait eu tendance à se départir de son rôle technique pour fonder ses décisions et recommandations sur des considérations d'ordre politique et que la Cinquième Commission, pour sa part, se soit perdue en conjectures sur des questions techniques fort complexes.

41. Certes, la CFPI a procédé à des réformes constructives en acceptant que les représentants du personnel et des organisations assistent aux réunions où des décisions sont prises. Toutefois, le CCSA ne peut que noter avec préoccupation que l'on tente de plus en plus de faire passer dans les faits la pratique consistant à tenir des réunions d'information, comme cela a été le cas à la trente-quatrième session de la CFPI. Ces réunions d'information risquent de se transformer en des sortes de séances à huis clos, avec tous les dangers que cela comporte du fait de l'exclusion des représentants du personnel. En effet, une fois qu'une décision a été prise au cours de ces séances, il est virtuellement impossible, en séance publique, de convaincre les membres de la CFPI de changer d'avis, particulièrement lorsque la décision a fait l'objet d'un consensus. Le CCSA est convaincu que la seule manière possible de procéder consiste à créer des groupes de travail tripartites sur les questions les plus importantes. Il est indispensable que les représentants du personnel participent à toutes les étapes des travaux de la CFPI, y compris l'élaboration des documents.

42. Souvent, des considérations d'ordre financier et économique supplantent toute autre considération au moment des discussions, même lorsque la CFPI ne prend pas de décisions en vertu de l'article 33 de son règlement intérieur, mais formule une simple recommandation sur laquelle l'Assemblée sera appelée à se prononcer.



43. Le fait que la CFPI mène ses travaux dans le cadre défini par les décisions de l'Assemblée ne signifie pas qu'elle ne puisse pas prendre d'initiative ou formuler des propositions qui se justifient sur le plan technique. Le CCSA est fermement convaincu que la CFPI, en tant qu'organe exclusivement technique, doit utiliser de façon impartiale les données pertinentes de façon à formuler des recommandations qu'elle présentera à l'Assemblée, laissant à cette dernière le soin de prendre des décisions politiques.

44. Pour que le personnel puisse avoir confiance dans le processus de détermination de ses conditions d'emploi, il lui faut savoir que ses représentants participent à toutes les étapes de la formulation des recommandations et de leur examen par la Cinquième Commission. Le CCSA demande que les représentants du personnel soient autorisés de toute urgence à participer aux réunions officieuses de la Cinquième Commission. Il juge indispensable de se voir accorder la possibilité de discuter directement avec leurs employeurs à cette étape du processus de prise de décisions.

-----