



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/C.5/50/5
24 octobre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
CINQUIÈME COMMISSION
Point 121 de l'ordre du jour

RÉGIME COMMUN DES NATIONS UNIES

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

RÉSUMÉ

Vers la fin de la quarante-deuxième session de la Commission de la fonction publique internationale, le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (CCASIP) a décidé de se retirer de la Commission. Cette décision a été prise en considération de a) la décision prise par la Commission de ne pas recommander que l'on change la fonction publique de référence, bien qu'il soit apparu clairement que la rémunération était plus élevée dans la fonction publique allemande que dans l'actuelle fonction publique de référence et alors qu'une majorité écrasante de membres de la Commission (11 membres sur 15) avaient appuyé cette conclusion; b) du climat d'intimidation qui règne dans la Commission et rend illusoire la participation de ses interlocuteurs. Le retrait du CCASIP a été décidé délibérément et manifestement avant que la Commission n'aborde l'examen des résultats de l'enquête sur les conditions d'emploi à Genève. Le rapport de la Commission, qui a été adopté par moins de deux tiers des membres de la Commission, ne reflétant pas fidèlement le cours d'une bonne partie des débats, notamment les raisons avancées par le CCASIP pour justifier son retrait de la Commission, on a joint aux présentes observations a) la déclaration faite par le représentant du CCASIP lors du retrait de celui-ci (voir l'annexe I du présent document); b) le texte d'une lettre ouverte adressée au Président par le Premier Vice-Président du CCASIP pendant la session de la Commission, où sont exposées de manière plus

approfondie les raisons du retrait du CCASIP (voir l'annexe II du présent document). Le présent document contient quelques clarifications techniques supplémentaires concernant l'étude de la fonction publique la mieux rémunérée que le rapport présenté par la Commission à l'Assemblée générale a obscurcies^a, ainsi qu'une évaluation du rôle de la Commission en tant qu'organe technique indépendant. Le manque d'impartialité et d'indépendance de certains membres de la Commission a été confirmé, une fois de plus, par le fait qu'un membre de la Commission a adressé à son gouvernement un rapport écrit sur les résultats de la quarante-deuxième session de la Commission. Un tel rapport bafoue l'impartialité et l'indépendance de la Commission, ainsi que l'idée de consensus, opposée à celle de vote, qui a été avancée comme raison de ne pas recommander l'abandon de la fonction publique de référence. Compte tenu du fait qu'aucune amélioration n'est intervenue dans le fonctionnement de la Commission et que des problèmes continuent de se poser quant à la manière dont elle remplit son rôle d'organe indépendant, impartial et de caractère technique, le CCASIP demande à l'Assemblée générale d'instaurer un moratoire pour l'examen des questions touchant la rémunération considérée aux fins de la pension qui était prévu pour 1996 jusqu'au moment où aura été examinée et réglée la question du processus consultatif.

Le rapport présenté par la Commission à l'Assemblée générale ne rend pas compte fidèlement des délibérations de la Commission. Le présent rapport du CCASIP contient des informations sur les travaux de la quarante-deuxième session de la Commission qui ont été supprimées dans le rapport présenté à l'Assemblée générale.

La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a reporté pendant plus de six ans l'examen des questions relatives à la rémunération, y compris la question de la fonction publique la mieux rémunérée. Pendant cette période, les rémunérations du régime commun ont été gelées et la perte du pouvoir d'achat qui en est résultée n'a pas été compensée à ce jour. Pendant cette période également, d'autres fonctions publiques qui auraient pu servir de référence – sans parler du secteur privé ni d'autres organisations internationales – ont continué d'accorder des augmentations de rémunération supérieures, dans de nombreux cas, à l'évolution du coût de la vie. Il est inacceptable pour le personnel relevant du régime commun et injuste à son égard qu'à présent même des propositions modestes en matière de rémunération émanant de la CFPI, qui se situent bien en-deçà de ce qu'on aurait pu attendre d'une analyse impartiale de la situation des rémunérations du régime commun, ne sont pas appliquées au nom de considérations financières ou de considérations d'autre nature. Cela en dit long également sur l'intérêt que la communauté mondiale porte aux organisations appliquant le régime commun.

Le CCASIP demande donc à l'Assemblée générale :

1) D'examiner sans retard la question de la restructuration de la Commission;

2) D'instaurer un moratoire pour l'examen approfondi des questions touchant la rémunération considérée aux fins de la pension prévu pour 1996, jusqu'au moment où la question du processus consultatif aura été examinée et réglée;

3) D'adopter l'ensemble des recommandations en matière de rémunération formulées par la Commission dans son rapport à l'Assemblée générale à sa cinquantième session, en ayant à l'esprit que a) la rémunération du personnel relevant du régime commun a été gelée et qu'il en est résulté une baisse du pouvoir d'achat au moment même où partout ailleurs les niveaux de rémunération étaient relevés; b) les recommandations de la Commission ne représentent qu'une partie de ce qui est dû au personnel relevant du régime commun.

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 30 (A/50/30).

I. LES TRAITEMENTS DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES
ÉTATS-UNIS SONT-ILS PLUS ÉLEVÉS QUE CEUX DE LA
FONCTION PUBLIQUE ALLEMANDE?

1. À la quarante-deuxième session de la Commission, deux membres de la Commission ont persisté à affirmer, contre toute évidence, que les fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis étaient mieux payés que leurs homologues allemands. Les sections du rapport de la Commission traitant de cette question¹ ne permettent guère de se faire une idée par soi-même. En effet, des modifications apportées par des membres de la minorité pendant le processus d'adoption du rapport obscurcissent les faits dont la Commission était saisie. Le texte du rapport présenté par la Commission à l'Assemblée générale déforme et/ou omet des informations factuelles qui ont été fournies pendant la session. Cela s'explique en partie par le fait que les parties pertinentes du rapport ont été adoptées après la date qui était prévue pour la clôture de la session. Il était inévitable qu'à ce moment-là, plusieurs des membres de la majorité qui étaient d'un avis différent soient absents.

2. Les membres de la minorité de la Commission qui étaient partisans du maintien de la fonction publique de référence ont avancé à l'appui de leur position une série de considérations qui visaient, pour l'essentiel, à écarter la fonction publique allemande comme substitut de la fonction publique de référence actuelle. Les points soulevés par ces membres pendant la quarante-deuxième session sont résumés ci-dessous. Il n'est pas rendu compte fidèlement dans le rapport présenté par la Commission à l'Assemblée générale – et c'est là un problème qui se pose régulièrement à la Commission – des arguments techniques qui ont été exposés oralement et par écrit pour réfuter les arguments de ces membres de la minorité. Il faudrait noter également que la comparaison des rémunérations totales est la méthode standard utilisée par les consultants extérieurs.

A. Les membres de la minorité ont soutenu que la méthode de comparaison des rémunérations totales qui avait été adoptée par l'Assemblée générale était erronée et que la comparaison devrait porter exclusivement sur les rémunérations nettes

3. Les membres de la minorité de la Commission ont soutenu que la méthode de comparaison des rémunérations totales adoptée par l'Assemblée générale sur la recommandation de la Commission laissait à désirer. Dans le cas de la fonction publique allemande, la comparaison ne devrait porter que sur les rémunérations nettes, à l'exclusion de la pension, des prestations de l'assurance maladie, des heures de congé et des heures de travail. Non seulement l'approche restrictive ainsi prônée va à l'encontre de la méthode qui a déjà reçu l'approbation de l'Assemblée générale, mais elle ne résiste pas à l'analyse logique.

4. Les études dont la Commission était saisie faisaient apparaître clairement que la fonction publique suisse bénéficie de rémunérations nettement supérieures

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 30 (A/50/30), par. 143 à 172.

à celles de l'Administration fédérale des États-Unis, lorsque la comparaison porte exclusivement sur la rémunération nette. Les membres de la minorité de la Commission se sont empressés d'accepter les résultats de l'étude sur la fonction publique suisse ayant trait à la rémunération totale. Ils n'ont pas contesté la méthode utilisée pour comparer les régimes de pension et d'assurance maladie, alors qu'il y avait des raisons de penser que les mesures des pensions suisses n'étaient pas exactes.

5. Une question connexe qui a été examinée de manière approfondie pendant la quarante-deuxième session avait trait à la méthode utilisée pour calculer la rémunération nette. Le CCASIP a présenté sur cette question un rapport technique détaillé à la Commission à sa quarante-deuxième session². On ne trouve aucune allusion à la teneur de ce document dans le rapport présenté par la Commission à l'Assemblée générale.

6. Lorsque l'on compare les niveaux de rémunération nette, il semble tout à fait raisonnable, lorsque les employés sont tenus dans un système de cotiser aux régimes de retraite et qu'ils n'y sont pas tenus dans un autre système, de déduire du montant net de la rémunération le montant de la cotisation de l'employé aux régimes de retraite. Or, les membres de la minorité ont écarté ce point. De même, ils ont refusé de tenir compte dans la comparaison des rémunérations nettes du nombre d'heures de travail et d'heures de congé, alors qu'ils n'avaient pas contesté cette méthode lors de l'examen de l'étude portant sur la fonction publique suisse, où les horaires de travail sont plus longs que dans l'Administration fédérale des États-Unis.

B. Les membres de la minorité ont prétendu que l'étude sur les équivalences de classe menée par le secrétariat de la Commission aux fins de la comparaison des niveaux de rémunération était critiquable

7. Selon ces membres de la minorité, l'étude sur les équivalences de classe était critiquable, parce que le Gouvernement allemand refusait d'accepter les équivalences de classe retenues dans l'étude du secrétariat – en particulier les équivalences au niveau de la classe D-2. Les raisons invoquées par le ministère allemand concerné étaient étrangères à une évaluation strictement technique de l'étude et s'expliquaient plutôt par des considérations d'ordre intérieur et par le souci de placer des ressortissants allemands dans les organismes des Nations Unies. Ces raisons ont été expliquées dans des lettres adressées à la Commission pendant la quarante-deuxième session. La teneur de ces lettres ne figure pas dans le texte du rapport, lequel n'y fait même pas allusion. De même, on ne trouve dans le rapport aucune mention du fait que, lorsque le secrétariat a vérifié les résultats de son étude sur les équivalences de classe entre la fonction publique allemande et le régime commun des Nations Unies par recoupement avec les équivalences de classe entre l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et la fonction publique allemande, il est apparu que les équivalences établies par le secrétariat étaient à tout le moins trop prudentes. Le Gouvernement allemand avait participé à l'étude sur les équivalences de classe entre la fonction publique allemande et l'OCDE et n'avait

² Voir ICSC/42/CRP.10.

fait aucune difficulté pour en valider les résultats. Cet élément d'information a été omis, lui aussi, dans le rapport présenté par la Commission à l'Assemblée générale. De surcroît, la Commission, y compris les membres de la minorité, avait approuvé l'étude sur les équivalences de classe à sa quarante et unième session, avant que ne soient publiés les résultats concernant la rémunération.

- C. De l'avis d'un membre minoritaire, tout comme la réduction des effets de la prépondérance avait servi à affecter tous les régimes de rémunération de la fonction publique de référence actuelle du même coefficient de pondération dans les comparaisons aux fins du calcul de la marge entre les rémunérations États-Unis/Nations Unies, il faudrait aussi appliquer la réduction des effets de la prépondérance aux calculs sur les Nations Unies et l'Allemagne en ce qui concerne les deux groupes d'agents de la fonction publique allemande (Angestellten et Beamten)

8. La réduction des effets de la prépondérance est une notion statistique. Elle consiste à attribuer aux différentes données servant à calculer une moyenne un coefficient de pondération différent des coefficients réels desdites données. Cela ne se fait pas arbitrairement ou au petit bonheur; il importe d'évaluer la situation pour justifier le recours à cette procédure. La réduction des effets de la prépondérance est appliquée, sur recommandation de la Commission, dans le cadre de la méthode d'étude des conditions d'emploi les plus favorables concernant la catégorie des services généraux et catégories apparentées.

9. Au fil des années, la fonction publique fédérale des États-Unis a connu une prolifération de régimes de traitement, prolifération rendue nécessaire par les problèmes de recrutement et de retenue de fonctionnaires soulevés par le manque de compétitivité de cette fonction publique. Le barème général, le plus répandu de tous les régimes de rémunération des États-Unis, ne bénéficie d'aucun régime de rémunération particulier. À sa quarante-deuxième session, la Commission a décidé de recommander l'application de coefficients de pondération égaux à tous les régimes de rémunération des États-Unis pour tenir compte du fait que la prolifération des régimes de traitement dans la fonction publique de référence était un moyen de faire face aux graves problèmes de recrutement que soulevait l'absence de compétitivité des rémunérations offertes. La Commission admet déjà qu'il importe de réduire les effets de la prépondérance dans les comparaisons avec les employeurs du secteur privé afin de déterminer le montant de la rémunération des agents de la catégorie des services généraux. Malgré la décision de la Commission d'appliquer des coefficients de pondération égaux dans les comparaisons aux fins du calcul de la marge entre les rémunérations États-Unis/

Nations Unies, la fonction publique fédérale des États-Unis n'est toujours pas concurrentielle par rapport à la fonction publique allemande.

10. La proposition de réduire les effets de la prépondérance dans les données relatives à la fonction publique allemande formulée par un membre de la Commission n'a pas recueilli d'adhésion et était fondamentalement tendancieuse. Il y a deux catégories d'agents dans la fonction publique allemande : les Angestellten et les Beamten. La distinction entre ces deux catégories n'a rien à voir avec la nécessité d'attirer et de retenir du personnel à cause du manque

de compétitivité, comme ce fut le cas de la fonction publique de référence actuelle. Ces deux catégories d'agents bénéficient de prestations différentes mais, dans l'ensemble, à classe comparable, le montant de la rémunération totale est comparable. Par exemple, les Beamten ne versent pas de cotisation de retraite, contrairement aux Angestellten, qui, en revanche, bénéficient d'avantages fiscaux pour compenser les retenues au titre des cotisations de retraite. Vouloir appliquer la réduction des effets de la prépondérance aux données relatives à la fonction publique allemande pour tenir compte de la répartition de ces deux catégories d'agents relève à tout le moins d'une mauvaise connaissance des notions statistiques. C'est pour cette raison que le CCASIP a toujours estimé que la Commission devrait compter parmi ses membres des spécialistes des comparaisons internationales et des questions statistiques.

D. Un membre minoritaire a affirmé qu'au cours des trois dernières années, la Commission avait pris plusieurs mesures pour améliorer la compétitivité de la rémunération des fonctionnaires des Nations Unies

11. Il s'agit là d'une déclaration fallacieuse. Au cours des trois dernières années, sur la base des arguments techniques présentés par le CCASIP, la Commission a rectifié certaines anomalies inadmissibles entachant les comparaisons aux fins du calcul de la marge entre les rémunérations États-Unis/Nations Unies. Plus d'une fois, en fait d'"amélioration", il ne s'est agi que d'en revenir à la méthode antérieure ou, comme pour la réduction des effets de la prépondérance, d'appliquer une méthode cohérente aux deux catégories de fonctionnaires, la catégorie des administrateurs et celle des agents des services généraux, en tenant compte de considérations techniques sérieuses. La Commission n'a pris aucune mesure pour "améliorer" la compétitivité de la rémunération des fonctionnaires des Nations Unies. Elle s'est contentée de reconnaître des imperfections d'ordre méthodologique, dont certaines découlaient directement de décisions politiques antérieures.

II. COMMENT LA COMMISSION A FAILLI À SON MANDAT ET A TRAHI SES INTERLOCUTEURS

12. En fin de compte, le fait est que, bien que l'Assemblée générale lui ait donné clairement pour mandat d'étudier l'application du principe Noblemaire, la Commission s'est accrochée à son interprétation traditionnelle du principe sous l'angle de "la fonction publique la mieux rémunérée" et, avec une logique perverse, a refusé de recommander un changement de la fonction publique de référence, en avançant, de manière peu convaincante, que, "malgré les fortes présomptions en faveur de la fonction publique allemande, les conditions ne sont pas réunies, dans les circonstances actuelles, pour changer de fonction publique de référence"³.

13. Ce faisant, la Commission a non seulement trahi ses interlocuteurs, elle a aussi trahi le mandat que lui avaient confié les États Membres.

³ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 30 (A/50/30), par. 172, g) ii).

III. LA COMMISSION EST-ELLE NÉCESSAIRE?

14. La Commission a été créée en 1975 pour servir de tampon entre l'Administration et le personnel, en particulier pour les questions liées aux enquêtes sur les conditions d'emploi et aux ajustements. Elle devait être strictement un organe technique indépendant. À l'époque, le système était beaucoup plus facile à gérer qu'aujourd'hui, d'une part parce qu'il n'était pas en butte aux difficultés financières et aux problèmes de réforme actuels et, d'autre part, parce que la situation mondiale était beaucoup plus stable et prévisible qu'actuellement. Étant donné la stabilité des monnaies en général et du dollar des États-Unis en particulier, ainsi que le faible niveau des taux d'inflation de l'époque, un système reposant sur la force du dollar des États-Unis et l'économie américaine ne posait pas de gros problèmes.

15. Tout a changé avec l'effondrement du système de Bretton Woods et l'apparition d'une inflation incontrôlée. Le monde a tellement changé, pour connaître la précarité actuelle, que les anciennes méthodes sont complètement dépassées. Les brusques fluctuations monétaires, jointes à la dépréciation constante du dollar des États-Unis et à l'énorme disparité des taux d'inflation, exigent une solide connaissance des comparaisons du coût de la vie au niveau international si l'on veut qu'un système d'ajustement conçu pour fonctionner dans un contexte relativement stable soit à la hauteur de la tâche à accomplir. Ces compétences font actuellement défaut parmi les membres de la Commission. Les compétences en matière de personnel exigées par le statut de la Commission n'ont guère d'utilité dès lors que la Commission doit de plus en plus s'occuper presque exclusivement de questions de rémunération.

16. Priée instamment de faire un retour sur soi-même, la Commission n'a fait que quelques gestes symboliques, le plus souvent dans le mauvais sens. Pour "rationaliser" ses méthodes, elle a décidé de ne tenir qu'une session de fond par an, la seconde étant consacrée à l'adoption de rapports. Chacune des sessions de ces quelques dernières années, et la quarante-deuxième n'a pas fait exception, s'est révélée trop courte pour que la Commission puisse examiner toutes les questions complexes inscrites à son ordre du jour. Intervenant au moment où la Commission s'apprête à entreprendre l'étude de la rémunération considérée aux fins de la pension, cette décision de procédure, l'un des principaux apports de la Commission à l'examen des procédures de consultation, paraît à tout le moins inconsidéré.

17. Le CCASIP a toujours été d'avis que des spécialistes de l'étude du coût de la vie au niveau international devaient siéger à la Commission. En fait, il a proposé que la Commission soit remplacée par un organe composé de spécialistes des études comparées du coût de la vie au niveau international provenant de bureaux nationaux de statistique. Cet organe soumettrait ses conclusions techniques à l'Assemblée générale, pour qu'elle prenne les décisions politiques et financières nécessaires.

18. Dans l'ensemble, les discussions que la Commission a consacrées aux procédures de consultation ont été stériles, ce qui, dans une certaine mesure, est compréhensible. Toutefois, la question du fonctionnement de la Commission est d'une importance capitale et ne devrait pas être ignorée dans l'agitation

actuelle suscitée par les recommandations de la Commission au sujet de la rémunération.

IV. DEMANDES ADRESSÉES PAR LE CCASIP À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

19. Compte tenu de ce qui précède, le CCASIP demande à l'Assemblée générale de prendre les mesures suivantes :

a) Examiner sans retard la question de la restructuration de la Commission en tenant compte de la nécessité de faire de la connaissance approfondie de l'étude des écarts internationaux de coût de la vie et des questions de statistique et de rémunération le premier critère pour la composition future de la Commission ou de tout autre organe qui pourrait la remplacer;

b) Surseoir à la révision complète de la rémunération considérée aux fins de la pension prévue pour 1996 tant que la question des procédures de consultation n'aura pas été examinée et réglée;

c) Adopter intégralement les recommandations relatives à la rémunération formulées par la Commission dans son rapport à l'Assemblée générale à sa cinquantième session, en tenant compte des éléments ci-après :

- i) La rémunération appliquée par le régime commun a été gelée et a perdu une partie de son pouvoir d'achat, alors que partout ailleurs, les montants des rémunérations étaient relevés;
- ii) Les recommandations de la Commission ne constituent qu'une partie de ce que le régime commun est tenu de faire pour que sa rémunération soit concurrentielle par rapport à celle d'une fonction publique de référence potentielle que la Commission a refusé de recommander, abdiquant son mandat et ses responsabilités techniques.

ANNEXE I

Déclaration faite le 7 août 1995 par le Premier Vice-Président
du Comité de coordination des associations et syndicats
internationaux du personnel du système des Nations Unies

1. En ce qui concerne la question de la structure du barème des traitements, le CCASIP tient à noter que toutes les propositions dont est saisie la CFPI (c'est-à-dire celles qui figurent dans le document ICSC/42/R.11, la proposition du CCQA ou la proposition de l'ONU) visent à corriger en une fois les effets d'une détérioration qui s'est produite graduellement sur une période de 40 années. Le CCASIP tient également à souligner que, comme cela est démontré dans la documentation dont est saisie la Commission à sa session en cours, les traitements offerts aux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur par les organisation appliquant le régime commun ne sont pas compétitifs, et ce quelle que soit la classe considérée. En fait, ils sont inférieurs de 20 % environ aux traitements pratiqués dans la fonction publique qui pourrait servir de référence (la fonction publique allemande) mais que la Commission a décidé récemment de ne pas substituer à la fonction publique de référence actuelle. Toutes les propositions concernant la structure du barème des traitements ont été formulées en partant de l'hypothèse d'une augmentation de la rémunération des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur qui se situerait entre 4,8 % et 7 %, compte tenu du fait que les traitements de cette catégorie n'ont connu aucune augmentation réelle depuis 1990. La Commission se rend-elle compte que ces propositions se traduiraient par des augmentations d'environ 1 000 dollars par mois à la classe D-2 et de 100 dollars ou moins à la classe P-1? En procédant ainsi, on suivrait certes les conditions d'emploi qui ont cours dans la fonction publique de référence (autrement dit, l'Administration fédérale des États-Unis), mais est-il opportun d'imposer une telle approche au régime commun alors que les rémunérations des administrateurs – à toutes les classes – ne sont pas compétitives? La Commission peut choisir de ne pas tenir compte de cette réalité – elle l'a déjà fait dans le passé – mais, en tant que représentants du personnel, il nous incombe de la mettre en garde contre les conséquences négatives et démoralisantes qu'une telle décision ne manquerait pas d'avoir.

2. Permettez-moi d'aborder un autre problème qui est, lui aussi, lourd de conséquences. Ces derniers jours, les représentants du personnel ont assisté, impuissants, aux tentatives faites par la Commission pour justifier, par des arguments "techniques", une décision qui était en réalité politique – ce que vous appelez une décision "pragmatique".

3. Il se trouve que nous faisons partie des "imbéciles" (pour reprendre le terme que vous avez utilisé la semaine passée) qui pensent que la Commission doit être un organe technique composé d'experts indépendants, et non pas un organe politique. Nous faisons aussi partie des "imbéciles" qui prennent cette commission au sérieux. Or, il est intéressant de constater que la Commission, par ailleurs si allergique aux "pressions" de ceux qui ont mandat pour dialoguer avec elle, a cédé aux pressions d'une tierce partie qui ne participe pas aux consultations. Le CCASIP a défendu le principe de séances publiques plutôt que de séances privées, ce qui implique des séances ouvertes à tous et non pas uniquement aux quelques personnes triées sur le volet que la Commission juge bon

/...

d'admettre en salle de séance. Nous sommes convaincus que si la Commission tenait des séances publiques, il ne lui serait pas possible de soumettre ses interlocuteurs aux manoeuvres d'intimidation et de harcèlement auxquelles ils sont exposés en séance privée de la part de ceux qui ne croient pas en la nécessité d'un échange de vues démocratique.

4. Le chemin a été ardu et, pour nous, il s'arrête ici. Nous estimons que notre présence dans cette enceinte est superflue. À ceux des membres de la Commission qui, au fil des ans, ont montré l'importance qu'ils attachaient à la présente de leurs interlocuteurs et ont su respecter leurs vues, nous tenons à exprimer tous spécialement notre gratitude.

ANNEXE II

Lettre ouverte datée du 11 août 1995, adressée au Président de la Commission de la fonction publique internationale par le Président par intérim du Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies

1. Après que le CCASIP eut décidé, le 7 août, de ne plus participer aux travaux de la Commission, la délégation du CCASIP a été contactée par plusieurs membres de la Commission – dont vous-même – que l'absence des représentants du personnel préoccupait. Si je m'adresse à vous maintenant c'est parce que j'estime que nous nous devons, vis-à-vis de ceux des membres de la Commission, qui au fil des ans ont manifesté leur respect pour la Commission en tant qu'institution, pour son mandat et ses interlocuteurs, de dissiper les doutes qu'ils pourraient avoir concernant les raisons du départ du CCASIP.

2. La décision du CCASIP de ne plus participer aux travaux de la Commission n'a pas été prise sur un coup de tête, ce n'est pas un réflexe épidermique déclenché par un incident isolé ni, comme d'aucuns l'ont laissé entendre en d'autres circonstances, une réaction motivée par une décision de la Commission qui ne serait pas conforme aux vœux du Comité. Nous pensons sincèrement que la Commission traverse une crise grave, que son fonctionnement est profondément vicié et qu'elle a cessé de jouer le rôle qui était censé être le sien dans le cadre du régime commun en tant qu'organe composé d'experts indépendants. Mais la Commission se refuse à voir la réalité en face.

3. Les organisations représentant le personnel ont exposé leurs griefs à propos du fonctionnement de la Commission à diverses reprises et, dernièrement, pendant la quarante et unième session de la Commission, à Montréal, ainsi que pendant sa session en cours à New York. Nous pouvons admettre que la Commission n'ait pas été en mesure d'examiner des propositions visant à introduire des changements institutionnels qui déborderaient le cadre de son mandat. En revanche, il nous paraît incompréhensible que la principale modification introduite par la Commission pour répondre aux préoccupations de ses interlocuteurs et à la demande de l'Assemblée générale qui l'avait priée d'améliorer ses procédures de consultation, soit la mesure qui consistera à tenir deux sessions d'une durée plus courte, dont une seulement serait consacrée à l'examen des questions de fond.

4. Le changement portant sur la durée et le contenu des sessions de la Commission a été proposé par le secrétariat lors de la quarante-deuxième session de la Commission sans que celle-ci ait consulté au préalable ses partenaires. À un moment où les problèmes examinés deviennent de plus en plus complexes et nombreux, une telle façon de procéder est pour le moins contraire au but recherché. Le CCASIP s'est dit particulièrement préoccupé à l'idée que la seconde session de la Commission serait consacrée à l'adoption d'un rapport qui aura été établi dans l'intervalle entre les deux sessions. En effet, l'un des principaux problèmes que posait jusqu'ici le fonctionnement de la Commission tenait au fait que des modifications étaient apportées aux rapports de la Commission une fois qu'ils avaient été adoptés, sans que ces modifications, qui reflétaient les points de vue de certaines parties, aient fait l'objet de

consultations préalables avec les autres parties concernées. Nous estimons que les nouvelles modalités proposées ne feront qu'aggraver cette situation.

5. Quoi qu'il en soit, ce qu'il y a de plus fâcheux dans la façon dont la Commission a examiné la question de l'amélioration de ses procédures de consultation, c'est qu'elle ait été incapable de proposer le moindre changement réel dans son mode de fonctionnement pour répondre aux préoccupations tant de ses partenaires que de l'Assemblée générale.

6. Sur le plan de la forme, le CCASIP regrette sincèrement le ton pris par les débats de la Commission. Le recours à un langage et à des comportements qui n'ont pas leur place dans une salle de conférence est devenu chose courante à chaque session. Les représentants du personnel – ils ne sont pas d'ailleurs les seuls – sont souvent soumis à un traitement qui traduit la volonté d'intimider les interlocuteurs attirés de la Commission. Les enregistrements des débats de la Commission en apportent la preuve.

7. Un autre aspect du fonctionnement de la Commission qui a profondément déçu ses interlocuteurs au fil des ans est la politisation croissante de cet organe. Que la Commission puisse faire fi de solides arguments techniques pour satisfaire des préoccupations politiques qui ne reflètent trop souvent que le point de vue d'une minorité, voilà qui a été, et reste, un sérieux problème.

8. L'exemple le plus récent d'une telle attitude concerne l'étude de la fonction publique la mieux rémunérée. En vertu du mandat qui lui a été assigné par l'Assemblée générale, la Commission aurait dû entreprendre cette étude dans le cadre de l'examen approfondi des conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur (1988-1990). En 1991, la Commission a décidé, pour des raisons d'ordre essentiellement politique, que l'étude se ferait en deux phases. Cette décision lui a permis de retarder le processus de quatre ans.

9. À sa session de Montréal (avril-mai 1995), la Commission était saisie des résultats des études sur les équivalences de classe avec la fonction publique allemande et la fonction publique suisse. À cette session, elle a décidé :

"a) De procéder à de nouvelles comparaisons des rémunérations sur la base des équivalences de classe indiquées à l'annexe V, étant entendu que la validation faite sur la base de la norme-cadre pourrait nécessiter des ajustements;

b) De noter que les nouvelles comparaisons des rémunérations se feraient au niveau des rémunérations totales, conformément à la méthode approuvée pour les études de la phase II."

10. Lorsque la Commission a examiné cette question à sa session en cours, elle était saisie des résultats des comparaisons entre les rémunérations totales des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis et celles des fonctionnaires de l'Administration fédérale allemande et de l'Administration fédérale suisse, qui montraient que la rémunération des fonctionnaires allemands était supérieure de 15 % et celle des fonctionnaires suisses inférieure de 15 % à la rémunération des fonctionnaires américains.

11. La Commission a été prompte à adopter les résultats de la comparaison des rémunérations totales des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis et des fonctionnaires de l'Administration fédérale suisse. Mais quand elle est passée à l'Administration fédérale allemande, la Commission s'est vite trouvée dans l'impasse. Pour une majorité écrasante de ses membres, les résultats de l'étude montraient clairement que la fonction publique allemande payait mieux ses fonctionnaires que ne le faisait l'Administration fédérale des États-Unis. Une petite minorité, en revanche, soutenait que tel n'était pas le cas, et pendant plusieurs séances, a fait valoir à l'appui de cette position différents arguments, dont les suivants :

a) La comparaison des rémunérations nettes montrait que les fonctionnaires américains étaient mieux payés que leurs homologues allemands;

b) Les équivalences de classe entre l'Administration fédérale des États-Unis et l'Administration fédérale allemande que la Commission avait adoptées à Montréal n'étaient pas valables; le Ministère allemand des affaires étrangères contestait la validité de la norme-cadre employée par l'ONU et utilisait des équivalences de classe différentes pour l'affectation des nationaux allemands dans les organisations appliquant le régime commun;

c) La méthode adoptée pour réduire l'effet de prépondérance devrait être appliquée à la fonction publique allemande – comme elle l'avait été pour les comparaisons entre l'Administration fédérale des États-Unis et l'ONU – de façon à donner le même poids à la catégorie des Angestellte et à la catégorie des Beamte.

12. Les arguments opposés par la majorité des membres de la Commission, le secrétariat et les interlocuteurs de la Commission (organisations et personnel) peuvent se résumer comme suit :

a) La méthode générale adoptée par la Commission en 1991 (qui avait différé l'achèvement de l'étude sur la fonction publique nationale la mieux rémunérée) et entérinée par l'Assemblée générale prévoyait des comparaisons portant sur la rémunération totale et non sur la rémunération nette. Si la méthode était modifiée, il faudrait revoir la décision de la Commission relative à la fonction publique suisse. On avait montré, en comparant les rémunérations nettes, que les traitements de la fonction publique suisse étaient supérieurs de 14 % à ceux de l'Administration fédérale des États-Unis. De surcroît, les données invoquées par une minorité de membres qui proposaient de procéder à des comparaisons de rémunérations nettes uniquement pour la fonction publique allemande étaient des données brutes tirées de l'annexe II du document ICSC/42/R.7 (Part II) où elles étaient utilisées dans des comparaisons portant sur la rémunération totale. Une fois ajustée pour tenir compte du fait que les fonctionnaires allemands – à la différence de leurs homologues américains – ne versaient pas de cotisations de retraite ou d'assurance maladie, la rémunération nette était toujours plus élevée en Allemagne qu'aux États-Unis;

b) Le Ministère allemand des affaires étrangères, dans des lettres distribuées au sein de la Commission (situation sans précédent, tout comme le fait que des représentants allemands ont été admis dans la salle de conférence), a contesté la validité de l'étude sur les équivalences de classe pour des

raisons qui, de l'avis de la plupart des participants, y compris le Président de la CFPI, reflétaient moins des arguments techniques que des considérations de politique intérieure. L'administration allemande ne souhaitait guère être identifiée comme étant la fonction publique la mieux rémunérée. Les fonctions publiques d'autres pays, y compris la Suisse, avaient les mêmes réticences. L'actuelle fonction publique de référence qui, comme elle le reconnaissait elle-même, était nettement moins bien rémunérée que le secteur privé, ne semblait pas partager ce souci, et préférait, pour ses propres raisons, conserver son statut actuel. Le Ministère des affaires étrangères s'est également inquiété des répercussions que les équivalences de classe établies par la Commission auraient sur la situation de ses ressortissants si elles étaient appliquées. Lorsqu'il a été répondu qu'elles ne seraient pas appliquées, il semblait être satisfait à cet égard. Enfin, le Ministère a mis en doute la validité de la norme-cadre. Il s'agit d'un système de cotation des emplois que l'on utilise pour les comparaisons entre le régime commun et l'Administration fédérale des États-Unis. Cette administration utilise également un système de classement fonctionnel des postes. La méthode suivie par la fonction publique allemande semble faire davantage appel à un classement personnalisé. D'un point de vue méthodologique, les comparaisons entre ces deux systèmes de classement sont tout à fait valables. La Commission a également été informée des résultats d'une comparaison triangulaire (fonction publique allemande/OCDE/régime commun) qui montraient que les équivalences de classe établies par le secrétariat de la Commission entre les Nations Unies et l'Allemagne portaient sur une classe située un rang au-dessous de celle que le Gouvernement allemand acceptait pour les comparaisons avec l'OCDE, lesquelles n'ont jamais été contestées;

c) Dans le cadre des comparaisons entre les Nations Unies/États-Unis aux fins du calcul de la marge rémunérations nettes, la Commission, à sa présente session, a décidé de réduire la prépondérance du Barème général – régime de rémunération de l'Administration fédérale des États-Unis applicable au plus grand nombre de fonctionnaires et le plus insuffisant – en attribuant des poids égaux à tous les régimes de rémunération pris en considération. Les rémunérations de certains régimes spéciaux de l'Administration fédérale sont deux fois plus élevées que celles du Barème général. Un membre de la Commission a fait valoir que, si l'on réduisait les effets de la prépondérance dans les comparaisons Nations Unies/États-Unis, il faudrait procéder de la même façon dans les comparaisons États-Unis/Allemagne en attribuant des poids égaux aux deux catégories de fonctionnaires allemands (Angestellte et Beamte). L'écart entre les Nations Unies et la fonction publique allemande était ainsi réduit de 3 % environ. On a objecté que les comparaisons visant à identifier la fonction publique nationale la mieux rémunérée étaient établies entre les États-Unis et l'Allemagne et NON entre le régime commun et la fonction publique allemande. La raison pour laquelle la Commission avait décidé de réduire la prépondérance dans les comparaisons des RÉMUNÉRATIONS NETTES entre les Nations Unies et les États-Unis tenait à la multiplication des régimes de rémunération spéciaux dans l'Administration fédérale des États-Unis au cours des 20 dernières années, du fait de la détérioration constante de ses conditions d'emploi. Ce phénomène n'existait pas dans la fonction publique allemande qui, du point de vue de la rémunération, était monolithique. En tout état de cause, les comparaisons effectuées à ce stade entre la fonction publique allemande et le régime commun n'étaient pas pertinentes. L'étude de la fonction publique nationale la mieux rémunérée avait pour objet de déterminer, sur la base d'une comparaison des

/...

rémunérations totales, s'il existait une administration nationale où les fonctionnaires seraient mieux rémunérés que dans l'actuelle administration de référence. Or, l'existence d'une telle fonction publique avait été clairement démontrée : la rémunération de la fonction publique allemande était de 15 % supérieure à celle de l'Administration fédérale des États-Unis. La réduction de la prépondérance est un outil statistique qui peut être utilisé dans n'importe quel calcul. Si on l'appliquait à la répartition des administrateurs, dans le régime commun, pour atténuer les effets de la concentration des fonctionnaires au dernier échelon de leur classe, la valeur de la marge entre les rémunérations nettes se trouverait sensiblement modifiée. Le CCASIP a préconisé, lors des discussions consacrées aux procédures de consultation, de recruter une certaine proportion de membres de la Commission auprès des bureaux nationaux de statistique. Il est extrêmement important de bien connaître la valeur, la validité et les limites des outils statistiques pour les décisions qui font appel à des méthodes statistiques. Malheureusement, la Commission souffre d'un manque de compétences à cet égard.

13. La Commission a reconnu – par 11 voix contre 4 – que la fonction publique allemande offrait des conditions d'emploi plus favorables que l'actuelle administration de référence. Toutefois, pour des raisons d'ordre "pratique", elle jugeait qu'il n'était pas opportun, à ce stade, de recommander de changer de fonction publique de référence. Une fois encore, ceux qui croient qu'il suffit de réitérer un point de vue pour le valider, avaient réussi à s'imposer. Par conséquent, quand on abordait la question de la compétitivité dans le cadre de l'examen de l'application du principe Noblemaire, la Commission n'avait plus de repère pour faire des recommandations à l'Assemblée générale. Ayant conclu, pour les raisons "pratiques" qui ont été exposées plus haut, que le principe Noblemaire devait être appliqué uniquement à la fonction publique nationale la mieux rémunérée et ayant réussi à éliminer la fonction publique allemande, il n'y avait plus de fonction publique à laquelle on pouvait se référer pour recommander des augmentations dans la rémunération des fonctionnaires relevant du régime commun – rémunération qui, de l'aveu même de la Commission, est inférieure de 50 % et 40 %, respectivement, à celle des fonctionnaires de l'OCDE et de la Banque mondiale. Un membre de la Commission a reconnu le danger de cette façon de procéder et l'a signalé à ses collègues (sans grand effet).

14. Une autre tendance qui est apparue ces dernières années dans les travaux de la Commission et qui, de l'avis du CCASIP, a des conséquences très fâcheuses est que l'on essaie de copier le système adopté par l'Administration fédérale des États-Unis. Le fait de ne pas comprendre que l'Organisation est une administration internationale employant des personnes de toutes nationalités disséminées dans le monde entier et souscrivant à des valeurs parfois radicalement différentes de celles qui ont cours aux États-Unis (où sont employés moins de 15 % des effectifs) ne traduit pas seulement une vue étroite : c'est aussi très préjudiciable. Cette myopie était manifeste lors du débat sur la restructuration du barème des traitements des administrateurs. Après cinq années de stagnation au cours desquelles la rémunération n'a pas augmenté, en termes réels, dans le régime commun, et une réduction évidente de la compétitivité de la rémunération des fonctionnaires des Nations Unies à tous les niveaux, la Commission a examiné des propositions qui prévoyaient d'augmenter la rémunération des cadres de direction jusqu'à 10 fois plus que celle des administrateurs, en dollars, en envisageant parallèlement une augmentation

comprise entre 5 et 7 % du montant de la rémunération nette pour les administrateurs et les fonctionnaires de rang supérieur. Cette démarche est calquée sur celle que l'administration de référence avait suivie il y a quelques années pour les augmentations accordées aux fonctionnaires de haut rang. Il convient de noter toutefois que les membres de la Commission ne sont pas tous insensibles à la dimension internationale.

15. Nous sommes convaincus que la Commission a un rôle important à jouer dans le cadre du régime commun. Néanmoins, si elle veut être véritablement un organe d'experts indépendants, tel que son statut l'envisage, il faudra à tout le moins introduire des changements constructifs. Le CCASIP a continué, malgré tout à participer aux travaux de la Commission alors même que la fédération soeur avait décidé de rompre les rangs. Nous étions convaincus et nous sommes toujours convaincus de l'utilité d'une participation sérieuse; nous croyons à la possibilité d'un échange de vues démocratique – et en même temps courtois –; nous attendons aussi de la Commission qu'elle prenne ses décisions sur la base de considérations techniques plutôt que politiques. Nous sommes prêts à collaborer avec la Commission ou avec tout autre organe qui pourrait lui succéder, aussi longtemps que tous les participants sont traités avec les égards qui leur sont dus, que leurs opinions sont respectées et écoutées, que les membres de la Commission acceptent la règle de la majorité et que toutes leurs opinions ont le même poids. À l'heure actuelle, ces conditions ne sont pas remplies et nous nous sentons obligés de poursuivre nos travaux en dehors du cadre de la Commission.

16. Nous tenons à exprimer nos remerciements et notre gratitude aux membres de la Commission qui partagent nos vues et nos objectifs. Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre aux membres de la Commission avant la fin de la quarante-deuxième session.

Le Président par intérim du CCASIP

(Signé) Antonio LOMBARDI
