



RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE
INTERNATIONALE POUR L'ANNÉE 1995

Additif

Conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires
de rang supérieur : examen du principe Noblemaire et de
son application

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 50/208 du 23 décembre 1995, l'Assemblée générale a prié la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) de réexaminer deux questions au sujet desquelles elle avait formulé des recommandations et pris des décisions dans son vingt et unième rapport annuel à l'Assemblée. Il s'agissait : a) de la manière dont il était procédé aux comparaisons entre la rémunération nette des fonctionnaires des Nations Unies et celle des fonctionnaires de la fonction publique de référence actuelle; et b) de préciser les difficultés qui existaient encore s'agissant des comparaisons avec la fonction publique allemande. Ces deux questions sont examinées dans le présent additif au vingt et unième rapport annuel de la Commission.

2. Il y a lieu de noter, à cet égard, que si l'Assemblée générale a demandé une réponse à la question a) ci-dessus à la reprise de sa cinquantième session, elle n'a pas précisé la date à laquelle elle attendait un rapport sur la question b) ci-dessus. La Commission a décidé de rendre compte des résultats de son réexamen des deux questions à l'Assemblée à la reprise de sa cinquantième session, étant donné que les entretiens avec les responsables allemands sur toutes les questions pertinentes avaient été menés à bien et que la Commission avait achevé son examen des deux questions.

A. Aspects particuliers de la méthode de calcul de la marge
entre les rémunérations nettes

3. Sur la question de la comparaison des rémunérations entre le régime commun des Nations Unies et la fonction publique de référence, la Commission a indiqué à l'Assemblée générale, en 1995¹, qu'elle avait décidé ce qui suit :

a) De tenir compte des gratifications et primes de rendement accordées aux fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis, à l'exception des primes spéciales ("Meritorious awards" et "Distinguished awards") accordées aux fonctionnaires du Senior Executive Services (SES) remplissant les conditions requises et des primes comparables offertes par le régime commun;

b) Afin de tenir compte correctement de tous les régimes de rémunération pertinents de la fonction publique de référence dans la comparaison des rémunérations, d'atténuer la prépondérance du Barème général de l'Administration fédérale des États-Unis dans le calcul de la marge entre les rémunérations nettes en utilisant la méthode de la moyenne arithmétique simple qui accorde, pour chaque emploi, le même poids aux différents régimes de rémunération de l'Administration fédérale.

4. Après avoir examiné le rapport de la Commission pour 1995 sur l'examen du principe Noblemaire et de son application, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 50/208 :

"De renvoyer à la reprise de sa cinquantième session l'examen du chapitre III.A du rapport de la Commission de la fonction publique internationale, à qui elle [a demandé] de revoir ses recommandations et conclusions, en tenant compte des opinions que les États Membres [avaient] exprimées à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale (en ce qui concerne en particulier le caractère approprié d'une atténuation de la prépondérance et de la prise en compte des gratifications pour procéder à la comparaison des rémunérations nettes), de façon à faciliter cet examen, et lui [a demandé] d'aménager son programme de travail en conséquence."

5. La CFPI a examiné la demande de l'Assemblée générale à sa quarante-troisième session (avril/mai 1996), compte tenu, notamment, d'informations à jour sur les systèmes de rémunération spéciaux de la fonction publique de référence, afin de pouvoir répondre à l'Assemblée générale à la reprise de sa cinquantième session. Les vues détaillées de l'Assemblée à cet égard ont été communiquées à la Commission.

Vues des organisations

6. Le Président du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) a déclaré que les organisations souhaitaient présenter, dans le cadre d'une déclaration unique, leurs vues sur les deux éléments de l'examen du principe Noblemaire dont la Commission était actuellement saisie, à savoir la méthode de calcul de la marge et la fonction publique la mieux rémunérée. Pour les organisations, l'application du principe Noblemaire était la question clef de la session actuelle. Les questions techniques spécifiques traitées dans la documentation présentée à la Commission devaient être examinées dans ce contexte plus large. L'Assemblée générale avait d'autre part demandé qu'il soit procédé à l'examen de tous les aspects du principe Noblemaire et de son application dans un certain contexte, à savoir celui de la compétitivité des conditions d'emploi du régime commun des Nations Unies. De l'avis des chefs de secrétariat, la CFPI, qui était l'organe consultatif technique de l'Assemblée, était invitée à actualiser l'application du principe Noblemaire de manière à prendre en compte les réalités du marché mondial du travail, et à examiner les mesures novatrices qui pourraient être prises pour aider les organisations à changer la manière dont elles fonctionnent. Plus précisément, le Comité administratif de coordination (CAC) avait demandé que des mesures soient prises immédiatement pour amener la marge au point médian de sa fourchette de variation. Dans la documentation établie pour la session, il n'avait cependant pas été tenu compte de ces préoccupations et on avait plutôt, dans le cas où l'Assemblée générale avait fait des observations sur certains éléments de l'examen du principe Noblemaire, avancé d'autres possibilités, ce qui laissait entendre que la Commission souhaiterait peut-être s'écarter des positions qu'elle avait prises

dans son rapport annuel pour ce qui est de réduire l'effet de prépondérance, de tenir compte des gratifications et de reconnaître la fonction publique allemande comme la mieux rémunérée. Ces autres possibilités n'avaient cependant rien à voir avec les explications techniques présentées dans la documentation, qui confirmaient, en des termes techniques convaincants, que les décisions prises par la CFPI en 1995 devaient être maintenues.

7. Le CCQA a évoqué les difficultés auxquelles la Cinquième Commission s'était heurtée pour comprendre les recommandations figurant dans le rapport annuel de 1995, ce qui avait amené l'Assemblée à prier la Commission de veiller à ce que ses rapports contiennent des explications claires permettant de comprendre facilement ses recommandations techniques. En outre, la Cinquième Commission n'avait disposé que de très peu de temps pour étudier les recommandations de la CFPI. Il y avait donc lieu de tirer les leçons correspondantes et de présenter le rapport de la Commission d'une manière équilibrée et techniquement solide pour qu'il puisse faire l'objet de l'attention voulue. D'un point de vue technique, cependant, il n'était rien intervenu qui justifie un réexamen des décisions et propositions formulées dans le rapport de 1995. S'agissant de la fonction publique la mieux rémunérée, les entretiens avec les autorités allemandes n'étaient allés à l'encontre d'aucune conclusion de la Commission. La réticence du Gouvernement allemand à utiliser la norme-cadre comme base de comparaison avec l'Administration fédérale des États-Unis ne rendait pas les comparaisons moins valables. D'après le CCQA, il n'existait qu'une base technique à l'appui d'un changement quelconque des positions prises par la CFPI au sujet de la réduction de l'effet de prépondérance ou de l'inclusion des gratifications dans le calcul de la marge. Notant l'absence de toute référence à ces questions dans les déclarations de la plupart des délégations sur ce point, le CCQA a conclu que cela n'intéressait qu'une minorité qui, bien que faible, n'hésitait pas à se faire entendre.

8. Le CCQA a noté avec inquiétude que la question de la fonction publique de référence avait été récemment soulevée dans le Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies, auquel il avait été demandé d'examiner trois autres fonctions publiques de référence possibles. Le CCQA espérait que cela ne signifiait pas que le Groupe de travail assumait la responsabilité de fixer les rémunérations et que le temps et les efforts considérables que la Commission avait consacrés à l'examen de la question avaient été vains. Il importait que la Commission présente quelques recommandations franches et non ambiguës à l'Assemblée générale à la reprise de sa session, à défaut de quoi d'autres pourraient tenter d'offrir des orientations.

9. Les difficultés financières auxquelles beaucoup d'organisations avaient actuellement à faire face étaient bien connues. Les chefs de secrétariat savaient qu'il y avait lieu d'équilibrer les budgets et étaient disposés à mettre en place des mesures de limitation des coûts pour compenser toutes dépenses additionnelles en matière de ressources humaines. Il s'agissait cependant non pas d'une question de gestion mais de crédibilité technique.

Examen de la question par la Commission

10. La CFPI a tout d'abord examiné la question de savoir comment il fallait interpréter les mots "en tenant compte des opinions que les États Membres ont exprimées à la Cinquième Commission". Il était clair que le train de mesures recommandé par la Commission comme suite à son examen du principe Noblemaire et de son application n'avait pas bénéficié d'un large appui à l'Assemblée. Il a

toutefois été avancé que cette absence d'appui ne signifiait pas qu'une majorité des délégations était opposée à l'approche retenue par la Commission pour ce qui est des aspects particuliers de la réduction de l'effet de prépondérance et de la prise en compte des gratifications et primes aux fins du calcul de la marge : divers autres facteurs entraient en jeu. Il a été noté que les délégations qui avaient expressément traité de ces éléments avaient émis une opinion négative. Il a par contre été indiqué qu'il s'agissait d'une minorité parmi les délégations qui avaient fait des déclarations sur la question du régime commun. La majorité n'avait pas traité de ces éléments particuliers. Leur silence ne pouvait certainement pas être interprété comme une opposition : si l'on ne pouvait sans doute pas déduire qu'elles approuvaient toute l'approche retenue par la Commission, on pouvait raisonnablement supposer que, si elles avaient eu de sérieuses réserves à ce propos, elles en auraient fait état.

11. Aussi, la Commission interprétait ces termes comme signifiant que l'Assemblée générale attendait qu'elle fasse preuve de jugement quant aux avis de l'Assemblée en tant qu'organe collégial, pour ce qui est tant de l'ensemble de mesures relatives au principe Noblemaire que des éléments spécifiques de cet ensemble sur lesquels l'Assemblée avait appelé l'attention, compte tenu, dans le même temps, des responsabilités qui incombent à la Commission en vertu de l'article 6 de son statut.

12. La Commission souhaitait également souligner que les éléments particuliers traités dans la documentation dont elle était saisie devaient être situés dans un contexte plus large. Lorsque, dans sa résolution 47/216 du 23 décembre 1992, elle avait prié la Commission "d'étudier tous les aspects de l'application du principe Noblemaire en vue d'assurer la compétitivité du régime commun des Nations Unies", l'Assemblée générale elle-même avait fixé un objectif clair pour l'examen du principe Noblemaire et de son application. Lorsque la Commission, dans le cadre de cet examen, avait étudié les questions générales relatives au principe Noblemaire, il avait été convenu dans l'ensemble que l'objectif du principe Noblemaire était d'assurer la compétitivité² et on avait appuyé la thèse selon laquelle la compétitivité du système de rémunération des Nations Unies s'était érodée ces dernières années³.

13. Il s'ensuivait donc logiquement que les efforts de la Commission auraient pour objet d'améliorer la compétitivité du régime. Le train de mesures recommandé par la Commission dans le cadre de l'étude du principe Noblemaire, considéré aussi bien dans son ensemble que du point de vue de ses différents éléments constitutifs, visait cet objectif. Il a été jugé important que, dans sa résolution 50/208, l'Assemblée générale ait réaffirmé qu'il convenait de continuer à appliquer le principe Noblemaire et qu'il fallait continuer à assurer la compétitivité des conditions d'emploi dans les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies. Les deux piliers sur lesquels la Commission avait fondé ses travaux avaient ainsi été consolidés par l'Assemblée. Il a également été jugé par certains que, si l'Assemblée générale avait prié la Commission de réexaminer ses décisions sur la réduction de l'effet de prépondérance et la prise en compte des gratifications et primes pour le calcul de la marge, les fondements de la demande de l'Assemblée n'étaient pas clairs.

14. Enfin, la Commission a souhaité préciser que les faits nouveaux intervenus dans le processus de comparaison entre la rémunération nette des fonctionnaires des Nations Unies et celle des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis constituaient rien de plus qu'une réponse à des changements introduits progressivement au fil des ans par la fonction publique de référence. Ces changements progressifs dans la fonction publique de référence avaient

conduit à traiter, dans le cadre du processus de comparaison, de questions que la Commission n'avaient jamais examinées dans le contexte général de la compétitivité du régime de rémunération. L'examen de l'application du principe Noblemaire avait donné la possibilité d'un tel examen, comme il est indiqué au paragraphe 12 ci-dessus. L'Assemblée générale avait déterminé que cet examen devait avoir pour objectif d'assurer la compétitivité du régime commun des Nations Unies.

15. La Commission a ensuite procédé à un réexamen détaillé des deux éléments sur lesquels l'Assemblée générale avait en particulier appelé son attention.

a) Méthode de la moyenne arithmétique simple

16. La CFPI a noté que sa décision concernant la manière dont les régimes de rémunération spéciaux de la fonction publique de référence devaient être pris en compte dans les comparaisons de la rémunération nette n'avait pas été prise à la légère. C'était l'aboutissement d'un processus long et difficile entamé il y a au moins 10 ans. Le Barème général (régime de rémunération de la fonction publique de référence englobant le plus grand nombre de fonctionnaires) s'éloignant de plus en plus des échelles de rémunération du secteur privé américain durant les années 80, le nombre de fonctionnaires de la fonction publique de référence relevant de régimes salariaux extérieurs au Barème général avait progressivement augmenté. Les régimes de rémunération spéciaux du Barème général, dont relevaient à la fois des administrateurs et du personnel de bureau, avaient à eux seuls augmenté de plus en plus à la fin des années 70 et au cours des années 80. Cela avait amené la Commission à augmenter progressivement le nombre des régimes de rémunération inclus dans la comparaison. En 1990, sept régimes de rémunération étaient pris en compte, sur la base d'une pondération effective.

17. À cette date, dans le contexte de l'étude sur les équivalences de classe, la Commission avait noté de nouveaux écarts par rapport aux régimes de rémunération du Barème spécial, sous la forme de nouveaux régimes de rémunération spéciaux révisés. Elle a toutefois décidé qu'il n'était pas impératif d'inclure ces régimes dans la comparaison des rémunérations nettes à ce stade. L'élément clef de cette décision était la loi de 1990 sur la parité des rémunérations des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis (FEPCA). La FEPCA avait été conçue pour ramener à 5 %, dans un délai donné, l'écart de près de 30 % entre la rémunération fédérale et la rémunération non fédérale. De l'avis de la Commission, si la FEPCA fonctionnait comme prévu, le rôle des régimes de rémunération spéciaux de la fonction publique de référence perdrait de son importance car c'était précisément pour combler le fossé entre la fonction publique de référence (Administration fédérale des États-Unis) et le point de référence de cette fonction publique (le secteur non fédéral) que ces régimes avaient été mis en place. Théoriquement, l'apparition de la FEPCA devait signifier la suppression des régimes de rémunération spéciaux. Ainsi, certains membres de la Commission avaient jugé prudent d'attendre les effets de la mise en oeuvre de la FEPCA avant de prendre de nouvelles mesures pour tenir compte des régimes de rémunération spéciaux de la fonction publique de référence dans le calcul de la marge.

18. En 1994, première année durant laquelle la FEPCA devait intégralement entrer en vigueur, c'était un tableau bien différent qui a commencé à apparaître. Si les dispositions de la FEPCA relatives à l'aspect local de la rémunération étaient pleinement appliquées, l'augmentation générale requise par la loi n'avait pas été mise en oeuvre pour des raisons liées au budget national

des États-Unis. La Commission a fait état de cette situation à l'Assemblée générale et lui a soumis sa décision de tenir pleinement compte, lors de la comparaison, de tous les emplois pertinents relevant des régimes de rémunération spéciaux de la fonction publique de référence dans 11 organismes publics des États-Unis. Cette inclusion se ferait par application de critères particuliers soumis à l'Assemblée générale⁴, compte tenu également des résultats d'une mise à jour de l'étude sur les équivalences de classe devant être effectuée en 1995. Les coefficients de pondération à attribuer à chaque organisme dans la comparaison continueraient d'être, comme auparavant, fonction du nombre effectif de titulaires de chaque groupe professionnel pertinent. Le résultat était le suivant : la Commission élargissait le champ de la comparaison, mais conservait la même méthode de pondération.

19. Tout comme en 1994, la FEPCA n'était toujours pas intégralement appliquée en 1995. C'est alors que la Commission a conclu que les régimes de rémunération spéciaux resteraient un élément permanent de la fonction publique de référence, car il paraissait douteux que la FEPCA atteigne son objectif, qui était de combler le fossé entre le secteur fédéral et le secteur non fédéral. Vu ce qui précède et compte tenu de la demande faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/216, aux termes de laquelle la Commission devait étudier tous les aspects de l'application du principe Noblemaire en vue d'assurer la compétitivité du régime commun des Nations Unies, la CFPI a jugé qu'il fallait trouver des moyens de tenir compte de manière plus complète des régimes de rémunération spéciaux de la fonction publique de référence lors de la comparaison des rémunérations.

20. C'est dans ce contexte (la non-application de la FEPCA et les dispositions relatives à la compétitivité figurant dans la résolution 47/216) que la CFPI a abordé, à sa quarante et unième session, la question de la méthode de pondération la plus appropriée à appliquer dans le calcul de la marge. Comme il est indiqué dans le vingt et unième rapport annuel de la Commission, on craignait que la prépondérance du Barème général de la fonction publique de référence ne tende à écraser les régimes de rémunération spéciaux, qui étaient en général beaucoup moins importants. Ainsi, les avantages compétitifs de ces régimes de rémunération, que la fonction publique de référence avaient mis en place pour remédier à sa non-compétitivité par rapport à son propre point de référence, n'apparaissaient plus clairement. La CFPI a d'abord traité de la question du point de vue des principes et des politiques, considérant qu'une fois qu'une décision aurait été prise à ce niveau, on pourrait traiter des techniques à mettre en oeuvre. Compte tenu de tous les facteurs en cause, la Commission a décidé qu'il serait approprié de prendre des mesures pour réduire l'effet de prépondérance dans le calcul de la marge.

21. Par la suite, à sa quarante-deuxième session, la CFPI a examiné en détail quatre options possibles pour réduire l'effet de prépondérance. Comme il était noté dans le rapport annuel de 1995, ces options étaient les suivantes : pondération logarithmique, moyenne arithmétique, méthode du 75e centile et utilisation des régimes de rémunération les plus avantageux. Afin de choisir la méthode de pondération la plus appropriée, la Commission a énoncé trois critères à l'aune desquels chaque option serait soigneusement examinée. Il s'agissait des critères suivants :

a) Compatibilité avec l'exigence de compétitivité découlant du principe Noblemaire;

b) Stabilité dans le temps;

c) Transparence et applicabilité.

22. À la suite d'un débat approfondi, durant lequel différents points de vue ont été exprimés, la Commission a jugé dans son ensemble que l'option qui répondait le mieux à ces critères était la méthode consistant à accorder un coefficient de pondération égal à tous les régimes de rémunération inclus dans la comparaison, c'est-à-dire la méthode de la moyenne arithmétique. Elle a donc décidé d'appliquer cette méthode pour le calcul de la marge en fonction des rémunérations nettes. C'est cette décision que l'Assemblée demandait à la Commission de réexaminer.

23. Lors du réexamen de cette question par la Commission à sa quarante-troisième session, il a été rappelé que la décision de la CFPI se fondait sur un examen technique détaillé de différents facteurs et représentait une convergence de points de vue techniques. Il ressortait du rapport annuel de 1995 que certains estimaient que la méthode de la moyenne arithmétique réduisait par trop l'effet de prédominance, d'autres jugeant qu'elle n'allait pas assez loin.

24. Deux membres de la Commission ont partagé l'avis des États Membres qui étaient opposés à la réduction de l'effet de prédominance et avaient considéré la méthode de la moyenne arithmétique comme "tout à fait inappropriée", "sans précédent", "erronée" et "incompréhensible". Ces membres estimaient que si l'on donnait un coefficient de pondération égal au régime de rémunération du Barème général regroupant 168 000 postes à Washington et au régime de rémunération d'une institution financière regroupant 10 postes, on ne déformerait pas simplement l'image de la rémunération de l'Administration fédérale des États-Unis, mais on la détruirait en exagérant sensiblement la valeur. Ces mêmes membres ont jugé qu'il serait approprié de continuer d'appliquer des coefficients de pondération fondés sur le nombre effectif de postes dans les différents régimes de rémunération de l'Administration fédérale.

25. Les autres membres de la Commission ont estimé que la logique interne et les motivations de la décision prise en 1995, dont il est rendu compte dans le rapport annuel de 1995 et qui sont présentées de façon détaillée aux paragraphes 20 à 23 ci-dessus, conservaient toute leur validité. Ces membres estimaient que le recours à la méthode de la moyenne arithmétique simple :

a) Était la plus appropriée pour tenir compte de l'avantage compétitif des régimes de rémunération spéciaux de la fonction publique de référence compte tenu du fait que l'Assemblée générale avait demandé d'examiner tous les aspects de l'application du principe Noblemaire afin de continuer à assurer la compétitivité du régime commun des Nations Unies;

b) Devait permettre de répondre aux exigences du principe Noblemaire en assurant que les niveaux de rémunération du régime commun des Nations Unies étaient supérieurs à ceux de la fonction publique de référence, ce qui n'était actuellement pas le cas s'agissant de certains régimes de rémunération spéciaux;

c) N'était pas sans précédent, des méthodes de réduction de l'effet de prépondérance ayant été appliquées ailleurs dans la gestion du régime de rémunération;

d) Avait l'avantage d'être simple et transparent tout en représentant une synthèse modérée des diverses méthodes examinées par la Commission.

En effet, les renseignements qui leur avaient été communiqués à la présente session servaient à renforcer leur certitude que la décision prise avait été et était pleinement justifiée.

26. Il a en outre été noté que pour tous les régimes de rémunération, y compris le Barème général, seuls les groupes professionnels pertinents pour le système des Nations Unies avaient été pris en compte. Dans le cadre du Barème général, cela représentait environ 76 000 fonctionnaires à Washington. La Commission a pris note des nouvelles informations techniques fournies par le secrétariat, qui permettaient de conforter l'avis d'une majorité importante des membres, selon lequel la méthode de la moyenne arithmétique simple était relativement modérée et ne déformerait pas le processus de comparaison.

b) Traitement des gratifications et des primes de rendement

27. La CFPI a noté que cette question était, elle aussi, riche en antécédents. L'examen de cette question pouvait être divisé en trois phases :

a) Jusqu'en 1990, la Commission avait tenu compte, dans le calcul de la marge entre les rémunérations nettes, de toutes les gratifications et primes de rendement applicables dans le Senior Executive Services (SES). Celles-ci comprenaient à la fois les primes exceptionnelles ("Meritorious awards" et "Distinguished awards") dont bénéficiaient très peu de fonctionnaires et les primes générales de rendement qui pouvaient être accordées à tous les fonctionnaires de carrière relevant du SES;

b) En 1990, la Commission avait décidé de ne tenir compte dans les comparaisons que de la partie des gratifications et primes de rendement qui faisait partie de la rémunération de base des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis. Cette décision, qui avait été confirmée en 1992, excluait de la comparaison aux fins du calcul de la marge les gratifications et primes de rendement du SES, alors qu'une partie des primes de rendement du Merit Pay System (régime de rémunération au mérite) était prise en compte⁵. Au cours de cette période (1990-1994), toutes les composantes de la rémunération des médecins étaient retenues dans les calculs, qu'elles fassent ou non partie de la rémunération de base;

c) En 1995, dans le cadre de l'examen du principe Noblemaire et de son application, la CFPI avait décidé de tenir compte :

- i) Des gratifications et primes de rendement du SES auxquelles tous les fonctionnaires de carrière relevant de ce régime pouvaient avoir droit;
- ii) De toutes les gratifications et primes de rendement accordées au titre de formules particulières à des fonctionnaires relevant de régimes de rémunération spéciaux.

Comme par le passé, tous les éléments de rémunération supplémentaires accordés aux médecins au titre de différents régimes continuaient d'être retenus dans les calculs. Les primes exceptionnelles ("Distinguished services awards" et "Meritorious awards") du SES étaient exclues, puisqu'elles n'étaient versées qu'à un très petit nombre de fonctionnaires.

28. La Commission a noté que l'examen de ces questions avait été axé essentiellement sur la manière dont on envisageait les gratifications et les primes de rendement appliquées dans la fonction publique de référence. D'une part, certains membres de la Commission étaient d'avis que les gratifications et primes de rendement ne devraient pas être considérées comme éléments de rémunération parce qu'elles étaient accordées en vertu d'un pouvoir discrétionnaire sans que les fonctionnaires y aient droit : elles devraient donc être exclues des comparaisons. Selon d'autres, il était difficile de ne pas tenir compte d'un complément de traitement important qui était accordé dans la fonction publique de référence et qui manquait dans le régime commun. Cela était d'autant plus vrai lorsque, comme dans le cas d'espèce, ces gratifications étaient accordées à une partie importante des effectifs (près de 40 % des fonctionnaires relevant du SES recevaient en moyenne chaque année près de 7 000 dollars au titre de gratifications ou de primes de rendement). La Commission examinait cette question depuis un certain nombre d'années en penchant à tour de rôle pour les arguments présentés par les tenants de telle ou telle école, comme le montrait l'évolution de sa position au fil des années (voir par. 27 ci-dessus). Au cours de la récente série de discussions sur ce sujet, il avait aussi été noté qu'en 1994, la Commission avait recommandé aux organisations appliquant le régime commun un ensemble de mesures en matière de suivi du comportement professionnel, et notamment l'octroi à 5 % des effectifs d'une organisation d'une récompense pécuniaire d'un montant maximum égal à la moitié du traitement mensuel. À ce jour, cette recommandation concrète n'avait encore été appliquée par aucune organisation. La CFPI a également pris note de l'opinion des organisations selon laquelle les dispositions prévues dans le régime commun étaient nettement plus restrictives que celles appliquées par la fonction publique de référence, en ce qui concerne à la fois le montant et le champ d'application. Il a été rappelé que la Commission s'était déjà accordée pour estimer que si des gratifications étaient adoptées dans le régime comme elle l'avait recommandé, elles devraient également entrer dans le calcul de la marge⁶.

29. Certains membres de la Commission, qui hésitaient, pour des raisons de politique générale, à inclure les gratifications et les primes de rendement dans les comparaisons de la rémunération, n'en ont pas moins été d'avis qu'il était légitime, dans la perspective d'un rétablissement de la compétitivité des rémunérations pratiquées dans le régime commun, de les prendre en compte. C'est cette considération-là qui avait amené la Commission à décider qu'il fallait tenir compte de certaines gratifications et primes de rendement qui avaient été exclues des comparaisons entre 1990 et 1994.

30. Lorsque la CFPI a repris l'examen de la question à sa quarante-troisième session, deux de ses membres ont affirmé que les gratifications et primes de rendement ne devraient pas être prises en compte dans le calcul de la marge, donnant sept raisons pour justifier cette conclusion. Ces membres ont fait observer que les gratifications et primes de rendement :

a) N'étaient pas comprises dans la rémunération de base ou la rémunération considérée aux fins de la pension des fonctionnaires de l'Administration fédérale des États-Unis;

- b) N'y étaient pas accordées à la majorité des effectifs;
- c) Étaient destinées à récompenser des services exemplaires;
- d) Étaient accordées lorsque le supérieur hiérarchique le jugeait bon;
- e) N'étaient pas garanties aux fonctionnaires de l'Administration fédérale, qui ne pouvaient donc pas compter sur elles;
- f) Étaient d'un montant qui variait d'une année à l'autre et d'un fonctionnaire à l'autre;
- g) Étaient reconnues par la Commission qui en encourageait l'emploi par les organisations appliquant le régime commun.

31. Les autres membres de la Commission ont réaffirmé que les considérations ayant inspiré la décision prise à ce sujet en 1995, qui étaient exposées dans le rapport de la Commission pour 1995⁷ et développées ci-dessus, demeuraient valables, pour les raisons suivantes :

- a) Les gratifications et primes de rendement versées par la fonction publique de référence retenues dans les comparaisons aux fins du calcul de la marge étaient importantes en ce qui concerne à la fois leur montant et leur champ d'application; les exclure serait compromettre l'équité et l'équilibre de la comparaison;
- b) On avait veillé à ne pas prendre en compte les versements d'importance marginale;
- c) Signalé que la Commission avait recommandé le recours aux récompenses dans le régime commun était quelque peu futile puisque i) ces récompenses n'étaient actuellement accordées par aucune organisation, et ii) il avait été convenu qu'au cas où une ou plusieurs organisations appliquant le régime commun y auraient recours, elles seraient prises en compte dans les comparaisons. Exclure sous ce prétexte les gratifications et primes de rendement versées par la fonction publique de référence serait inéquitable, à moins que la Commission n'autorise le versement de gratifications et de primes de rendement d'une importance et d'une portée analogue dans le régime commun. Cet aspect semblait relever d'une question plus générale relative au suivi du comportement professionnel;
- d) Les objectifs de l'examen du principe Noblemaire, définis par l'Assemblée même, à savoir rétablir la compétitivité, confirmaient que la prise en compte de ces versements aux fins des comparaisons était justifiée.

Décision de la Commission

32. La CFPI a décidé d'informer l'Assemblée générale qu'elle avait soigneusement examiné les questions soulevées par l'Assemblée en ce qui concerne :

- a) L'atténuation de la prépondérance dans les comparaisons aux fins du calcul de la marge en appliquant la méthode de la moyenne arithmétique simple;
- b) L'inclusion dans les comparaisons de toutes les gratifications et primes de rendement des différents régimes de rémunération, sauf les primes

exceptionnelles ("Distinguished awards" et "Meritorious awards") accordées aux fonctionnaires relevant du SES.

Elle a décidé de confirmer ces deux décisions, qui étaient le résultat d'un examen approfondi. À cet égard, toutes les recommandations antérieures de la Commission, telles qu'elles figuraient aux paragraphes 90 à 119 de son vingt et unième rapport annuel, ont été confirmées.

B. Identification de la fonction publique la mieux rémunérée : comparaisons avec la rémunération des agents de la fonction publique allemande

33. En 1995, la Commission a décidé de recommander à l'Assemblée générale de confirmer l'applicabilité du principe Noblemaire sous réserve :

"i) Que l'on procède à des vérifications périodiques pour déterminer la fonction publique la mieux rémunérée; et ii) que l'on utilise une fourchette de variation de la marge qui tienne compte des prestations liées à l'expatriation"⁸.

Pour ce faire, la Commission avait mis au point une méthode faisant intervenir la comparaison des rémunérations totales, que l'Assemblée générale a approuvée à la section VI de sa résolution 46/191 du 20 décembre 1991. Elle avait procédé à une série d'études, notamment à l'examen préliminaire (phase I) de 11 fonctions publiques nationales, suivie d'études plus détaillées de deux fonctions publiques de référence potentielles : les administrations fédérales allemandes et suisses. Après avoir examiné ces études, la Commission a indiqué à l'Assemblée générale que :

"Malgré les fortes présomptions en faveur de la fonction publique allemande, les conditions [n'étaient] pas réunies, dans les circonstances actuelles, pour changer de fonction publique de référence."⁹

Elle a également précisé que :

"Comme l'Assemblée générale [avait] demandé d'examiner tous les aspects de l'application du principe Noblemaire en vue d'assurer la compétitivité du régime commun des Nations Unies et étant donné que les conditions d'emploi offertes par la fonction publique allemande [étaient] plus favorables que celles de l'Administration fédérale des États-Unis, on pourrait utiliser les premières aux fins de la régulation de la marge."¹⁰

34. Dans sa résolution 50/208 du 23 décembre 1995, l'Assemblée générale a prié :

"La Commission de résoudre avec les autorités concernées de la fonction publique nationale en question les difficultés qui existent encore, s'agissant de comparer des fonctions publiques et des systèmes de classement des postes dont la conception est différente, tout en se conformant à la méthode approuvée, ainsi que de préciser les conclusions énoncées aux sous-alinéas ii) et iii) de l'alinéa b) du paragraphe 172 de son rapport [comme il est indiqué au paragraphe 13 ci-dessus], afin d'achever l'étude de la fonction publique nationale la mieux rémunérée, et de lui faire rapport à ce sujet".

35. La CFPI était saisie à sa quarante-troisième session d'une documentation établie par le secrétariat qui présentait des informations détaillées sur les mesures prises pour résoudre avec les autorités allemandes les questions en suspens, afin d'aider la Commission à achever son étude, comme l'avait demandé l'Assemblée générale.

36. Il était rappelé dans cette documentation que les "difficultés qui existent encore", mentionnées par l'Assemblée générale, tenaient notamment à l'établissement d'équivalences de classe convenues qui serviraient de base pour la comparaison des rémunérations entre la fonction publique allemande et la fonction publique de référence actuelle. Lorsqu'elle avait examiné les résultats finals de la comparaison des rémunérations lors de ses deux sessions de 1995, la Commission avait été informée que les autorités allemandes n'approuvaient pas les conclusions de l'étude établie par le secrétariat. Leur préoccupation peut être résumée comme suit :

a) L'échantillon d'emplois retenus aux fins de l'étude n'aurait pas dû être limité aux ministères mais comprendre également des emplois des "organismes d'exécution" (c'est-à-dire des bureaux fédéraux rattachés aux ministères et chargés non pas de l'élaboration, de la mise au point et de l'évaluation des lois et des programmes, mais de leur application);

b) À leur avis, les équivalences de classes obtenues à partir de l'étude étaient décalées d'au moins une classe vers le haut;

c) La méthode servant à déterminer quelle est la fonction publique la mieux rémunérée, qui suppose l'application du principe du classement fonctionnel des postes, ne pouvait pas s'appliquer à la fonction publique allemande, où la rémunération totale dépendait d'un certain nombre de facteurs liés à la branche considérée, aux compétences de l'individu et à des considérations budgétaires. Contestant donc le bien-fondé de l'application de la norme-cadre de la CFPI en tant qu'outil de mesure, les autorités allemandes ont refusé de participer à un test de validité.

37. Le Président de la CFPI a demandé que soit organisée une réunion entre les hauts fonctionnaires responsables de l'administration fédérale allemande et des représentants de la Commission, afin de procéder à un examen détaillé des questions soulevées par les autorités allemandes. Les résultats de cette réunion, qui s'est tenue à Bonn au début du mois de mars 1996, sont mentionnés dans la documentation présentée à la Commission; en résumé, certaines informations et explications additionnelles ont été présentées par les deux parties, mais les divergences n'ont pas été aplanies.

38. Outre l'examen des questions mentionnées au paragraphe 36 ci-dessus, des informations ont été données durant les débats sur des changements possibles au sein de la fonction publique allemande, qui était soumise à des pressions en vue d'une réduction de ses effectifs. Les autorités allemandes ont noté que des discussions sur la restructuration étaient déjà en cours dans le cadre du déplacement de la capitale de Bonn à Berlin. Il était envisagé de réduire le nombre des ministères, alors que davantage d'organismes d'exécution seraient créés et basés à Berlin. S'agissant du transfert à Berlin, il a été indiqué qu'il se pouvait que les traitements ne soient pas ajustés pour tenir compte du coût de la vie plus élevé dans cette ville par rapport à Bonn. Des propositions ont été également faites concernant l'augmentation du nombre d'heures de travail et le versement éventuel, par les employés, d'une cotisation au plan d'assurance sociale. Cette tendance à une réduction des effectifs de la fonction publique

allemande résultait des difficultés budgétaires découlant de la réunification de l'Allemagne et de son coût. Pour ce qui est des conditions de travail, plusieurs changements étaient envisagés, notamment la réduction ou l'élimination de la "Ministerial Zulage" (indemnité versée aux fonctionnaires travaillant dans des ministères).

39. Au cours de l'examen des changements éventuels dans la fonction publique allemande, la Commission a été informée que, dans le cas des Beamte, les conditions d'emploi étaient garanties par la Constitution. Il a également été signalé que, d'après des informations reçues de diverses sources, certains avantages, par exemple une indemnité de voyage, pourraient être accordés aux fonctionnaires allemands transférés à Berlin. En fait, les perspectives étaient incertaines. C'est pour cette raison que la Commission a estimé qu'il importait de rappeler que la méthode qu'elle appliquait était fondée sur les réalités actuelles et non sur des possibilités futures.

40. La Commission a également été informée de l'avis présenté durant les débats par le secrétariat de la CFPI, selon lequel, si certains des facteurs mentionnés par les autorités allemandes étaient spécifiques à l'Allemagne, la plupart des pays, y compris le pays de référence actuel, prenaient des mesures analogues pour rationaliser la fonction publique et réduire les coûts. L'étude la Commission avait pour but de comparer les conditions d'emploi appliquées par diverses fonctions publiques nationales à différents moments. Ainsi, ce n'est qu'avec le temps que l'on pourrait savoir si l'Allemagne conserverait son avantage, estimé à 10,5 %, par rapport aux États-Unis.

Vues des organisations¹¹

41. Le Président du CCQA a rappelé que, d'un point de vue technique, aucun aspect des études de la Commission sur l'application du principe Noblemaire n'avait été invalidé du fait des entretiens avec les autorités allemandes. Il a souligné que la norme-cadre était un outil qui avait été testé et vérifié et que la Commission l'avait introduit il y a près de 20 ans, en tant que clef de voûte du régime de rémunération. Il s'agissait de la constante statistique requise pour comparer deux variables et on ne saurait l'abandonner en faveur d'un règlement négocié. De l'avis du CCQA, nombre des questions soulevées par les autorités allemandes étaient d'une importance marginale pour l'étude de la Commission et certaines pouvaient être jugées spéculatives. Le CCQA a prié instamment la Commission de se concentrer sur les aspects essentiels de la question et de rester dans le présent. Il a souligné que l'Assemblée générale avait prié la Commission d'éclaircir la situation actuelle et non de changer de méthodologie.

42. Le représentant de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a noté que les équivalences de classe établies par les autorités allemandes se fondaient sur des considérations très différentes de celles sur lesquelles étaient basées la norme-cadre de la CFPI et son application au moyen de la méthode approuvée : d'où la difficulté qu'il y avait à convaincre ces autorités d'accepter cette méthode. L'administration allemande, comme de nombreux autres employeurs des secteurs publics et privés, connaissant des bouleversements, il a cependant indiqué qu'il ne fallait pas s'attendre à des changements rapides dans les conditions d'emploi des Beamte, celles-ci étant garanties par la Constitution nationale.

Examen de la question par la Commission

43. La Commission a examiné en détail les informations fournies sur les divergences particulières avec les autorités allemandes quant à l'application de la méthode approuvée pour identifier la fonction publique la mieux rémunérée (voir plus haut, par. 36). Les membres ont noté que les considérations présentées aux paragraphes 155 à 172 du vingt et unième rapport annuel étaient l'aboutissement de discussions longues et parfois difficiles; des preuves nouvelles et irréfutables seraient requises pour que les avis changent, d'un côté comme de l'autre, et il n'y avait rien de nouveau à ce propos. Par exemple, si certains organismes d'exécution avaient maintenant été recensés à Bonn, le nombre de fonctionnaires dans les domaines intéressant l'étude de la Commission était très peu élevé et l'application de la norme-cadre à certains des postes en question confirmait les résultats de l'étude, sans les modifier. De même, pour ce qui est de l'applicabilité de la norme-cadre à une fonction publique telle que l'administration allemande et des équivalences de classe qui en résultaient, rien n'était apparu qui puisse modifier la situation ou les avis des membres de la Commission à ce propos. Ainsi, il a été rappelé que la méthode établie par la Commission pour identifier la fonction publique nationale la mieux rémunérée avait été approuvée par l'Assemblée générale. Cette méthode avait été appliquée dans le contexte des études sur le principe Noblemaire réalisées dans le cadre du processus d'examen de 1995 et avait été acceptée par les autres employeurs participant à ce processus. Malgré des discussions et consultations qui s'étaient poursuivies pendant plusieurs mois, les autorités allemandes n'étaient pas disposées à accepter la méthode, à moins que des modifications n'y soient apportées pour tenir compte de leurs préoccupations. La Commission a toutefois noté qu'un ajustement de la méthode aux circonstances particulières à une fonction publique donnée n'était pas possible car sa raison d'être était de comparer la fonction publique de référence actuelle et la fonction publique de référence potentielle sur la base d'un critère commun (c'est à dire la norme-cadre de la CFPI).

44. Vu ce qui précède, les membres ont estimé qu'il fallait s'efforcer de préciser la position prise antérieurement par la Commission, ce que l'Assemblée générale avait d'ailleurs demandé. Il y avait peu à gagner à rouvrir le débat de fond, car les avis en la matière étaient fermes tant au sein de la Commission que de la part des autorités allemandes. À ce propos, il a été noté que les vues des différents membres de la Commission, telles qu'elles avaient été consignées dans le vingt et unième rapport annuel, n'avaient pas changé.

45. Les responsables allemands ont été prié de donner leurs avis sur toutes les questions pertinentes, notamment leur système de détermination des équivalences de classe Nations Unies/Allemagne. La Commission a examiné le point de vue officiel de l'Allemagne, présenté par écrit, lors de son étude. Elle a noté que certaines des informations présentées précédemment par les autorités allemandes tendaient à renforcer la perception selon laquelle l'Administration fédérale allemande était une fonction publique en pleine mutation. Il a également été noté, toutefois, que certaines des mutations envisagées pour la fonction publique allemande frappaient déjà la fonction publique de référence actuelle. La vraie question était la suivante : où se dirigeait chacune des fonctions publiques et à quelle vitesse? À ce propos, il a été rappelé que la méthode établie se fondait sur la situation actuelle et non sur des projections.

46. La Commission a en outre noté qu'un changement de fonction publique de référence était une tâche complexe, qu'il ne faudrait pas entreprendre à la légère. Il y avait une myriade d'incidences quant à la sécurité sociale, les

taux de change, la monnaie de paiement et la base du régime, pour n'en citer que quelques-unes. Il était donc indiqué d'adopter une approche prudente. La Commission n'a toutefois pas considéré que cela exigeait un réexamen de l'application actuelle du principe Noblemaire, qui avait été confirmée dans le cadre de sa propre étude approfondie et réaffirmée par l'Assemblée générale dans sa résolution 50/208. La Commission continuerait de suivre de près cette question. Entre-temps, comme il était indiqué au paragraphe 172 b) iii) du vingt et unième rapport annuel, la situation de la fonction publique allemande par rapport à celle de l'Administration fédérale des États-Unis pourrait être considérée comme un point de référence aux fins de la régulation de la marche, conformément à l'exigence de compétitivité, qui était le fondement même du principe Noblemaire.

Décision de la Commission

47. La Commission a décidé d'informer l'Assemblée générale de ce qui suit :

a) Sur la base d'une évaluation technique menée au moyen de la méthode approuvée, il a été constaté que les niveaux de la rémunération totale de l'Administration fédérale allemande étaient supérieurs à ceux de la fonction publique de référence actuelle (comme la Commission l'avait indiqué à l'Assemblée générale au paragraphe 172 b) i) de son vingt et unième rapport annuel)¹². Cela continue d'être le cas;

b) Après de nouveaux entretiens avec les responsables allemands, il était apparu qu'il ne serait pas possible d'aplanir les divergences actuelles quant à la portée de l'étude ou à l'applicabilité de la norme-cadre à la fonction publique allemande sans modifier substantiellement la méthode actuelle. Dans ce contexte, la Commission ne considérait pas qu'une modification de la méthode approuvée était justifiée;

c) Nonobstant sa conviction quant à la supériorité de la fonction publique allemande, du fait de la rémunération totale que celle-ci offrait, et à l'applicabilité de la méthode approuvée, la Commission a estimé qu'il était opportun de recommander un changement de fonction publique de référence pour les raisons suivantes :

- i) Le changement de fonction publique de référence était un processus complexe, qui avait des incidences sur les pensions, les paramètres monétaires, la ville de base retenue pour le régime de rémunération des Nations Unies et d'autres questions connexes;
- ii) La supériorité des niveaux de rémunération totale offerts par la fonction publique allemande pourrait ne pas durer. C'est pour cette raison, notamment, que la Commission avait recommandé et recommandait une nouvelle fois que l'on suive l'évolution de la situation.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 30 (A/50/30), par. 119 b).

² Ibid., par. 74.

³ Ibid., par. 80.

⁴ Ibid., quarante-neuvième session, Supplément No 30 (A/49/30), par. 105 d).

⁵ Le Merit Pay System a cessé d'exister en 1993, les fonctionnaires auxquels il s'appliquait étant rattachés au barème général et ne bénéficiant plus de gratifications ni de primes de rendement.

⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 30 (A/50/30), par. 112.

⁷ Ibid., par. 109 à 112.

⁸ Ibid., par. 89 b).

⁹ Ibid., par. 172 b) ii).

¹⁰ Ibid., par. 172 b) iii).

¹¹ Voir également plus haut, par. 6 à 9.

¹² Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 30 (A/50/30).