

NATIONS UNIES

ASSEMBLEE  
GENERALE



Distr.  
GENERALE  
A/C.5/696  
22 janvier 1957  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Onzième session  
CINQUIEME COMMISSION  
Point 51 de l'ordre du jour

REGIME DES TRAITEMENTS, INDEMNITES ET PRESTATIONS EN VIGUEUR  
A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : RAPPORT DU COMITE D'ETUDE  
DU REGIME DES TRAITEMENTS

Déclaration faite à la 570ème séance de la Cinquième Commission  
par le Rapporteur du Comité d'étude du régime des traitements  
(M. J.K. Hunn, Nouvelle-Zélande)

Monsieur le Président,

A sa dixième session, l'Assemblée générale a décidé de créer un Comité d'experts chargé de procéder à une étude du régime des traitements, indemnités et prestations en vigueur à l'Organisation des Nations Unies. Il m'appartient maintenant, en ma qualité de Rapporteur, de présenter le rapport du Comité d'étude du régime des traitements.

HISTORIQUE

Qu'il me soit permis, afin de placer la question dans sa juste perspective, de rappeler très brièvement les diverses études de cette nature auxquelles il a été procédé.

En 1946, lorsque l'Organisation des Nations Unies a établi son Siège à New-York, le Secrétaire général a été autorisé à recruter le personnel dont il avait besoin, en offrant des conditions d'emploi qui devaient pouvoir attirer des candidats qualifiés venant de toutes les parties du monde. Sur la base des travaux de la Commission préparatoire, le Secrétaire général a établi un système provisoire de traitements et de classement dans lequel les postes du Secrétariat étaient répartis en dix-huit classes.

En 1949, un Comité d'experts a revu l'ensemble du système et proposé de supprimer les dix-huit classes et de les remplacer par un classement entièrement nouveau (celui qui est actuellement en vigueur).

En 1955, un nouveau Comité d'experts a été chargé d'examiner les imperfections du régime des taux différentiels, des indemnités de cherté de vie et des indemnités pour charges de famille. Le mandat de ce Comité s'est cependant révélé trop étroit pour lui permettre un examen général des problèmes véritables qui se posaient.

La tâche de procéder à une étude complète de l'ensemble du régime des traitements a été par suite confiée, en 1956, à un nouveau Comité d'experts, le Comité d'étude du régime des traitements, dont j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui le rapport.

De fait, l'étude de 1955 se confond avec celle qui a été effectuée en 1956, et toutes deux confirment, dans une large mesure, la validité du régime préconisé en 1949.

#### COORDINATION

Le Comité a été heureux de constater, dès le début de ses travaux, que les institutions spécialisées avaient accepté avec empressement l'invitation qui leur avait été faite de coopérer à l'étude et de se faire, en un certain sens, représenter par deux Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies - le Japon et la Suisse - qui ont siégé avec les neuf autres membres du Comité. Toutes les organisations des Nations Unies ont donc participé pleinement à l'étude, dans des conditions d'égalité. L'étude achevée, il n'est que juste de reconnaître que cet effort conjoint a frayé la voie à une solution d'ensemble des questions de traitement et a permis d'écarter des solutions partielles qui auraient présenté le grave danger de réduire à néant le "régime commun". L'attitude conciliatrice de compréhension mutuelle dont les organisations ont fait preuve a répondu à la conception d'ensemble du Comité lui-même, de sorte que les propositions dont la Cinquième Commission est maintenant saisie sont le fruit d'efforts assidus déployés en vue de parvenir à des solutions que tous puissent accepter. Sans aucun doute, c'est la même préoccupation qui inspirera tous les organes délibérants lorsqu'ils examineront le rapport du Comité d'étude; chacun d'eux sera conscient de l'intérêt de tous et de la nécessité d'une coordination, que cet intérêt commun fait apparaître à chacun des stades de l'étude.

Les diverses associations du personnel ont, elles aussi, prêté un concours utile au Comité en lui présentant des observations et en se montrant disposées à oeuvrer pour le maintien d'un "régime commun". Le Comité a dûment tenu compte de toutes leurs observations.

On peut donc dire que le rapport du Comité est, dans une large mesure, acceptable tant pour l'Administration que pour le personnel de chacune des organisations qui appliquent le "régime commun". Ceci ne veut pas dire évidemment que l'unanimité se soit faite sur tous les points : la Cinquième Commission est au contraire saisie de contre-propositions qui portent sur certains points importants.

Il importe peut-être d'indiquer quelles sont les mesures que le Comité a prises pour parvenir à un accord aussi général que possible. Il a décidé, dès le début de ses travaux, d'effectuer son enquête à Genève aussi bien qu'à New-York, ce qui a permis - et c'était là un grand avantage - aux chefs des secrétariats de se faire entendre eux-mêmes par le Comité et à toutes les associations du personnel de s'entretenir avec ses membres. Le personnel a été autorisé à comparaître devant le Comité chaque fois que cela était nécessaire, et l'Administration a été représentée à toutes les séances, exception faite des séances privées. Ces entretiens directs n'ont pas seulement permis à l'Administration comme au personnel de développer leurs observations écrites; elles ont aussi permis de prendre conscience des difficultés qui se présentaient et de la nécessité d'agir de concert pour les surmonter.

Le Comité a suspendu ses travaux pendant deux mois après avoir formulé des conclusions provisoires. Pendant cette période, ces conclusions, et, de fait, son projet de rapport tout entier ont été communiqués aux fins d'examen à chacune des organisations et, à titre confidentiel, aux représentants du personnel. Le Comité, dès le début de sa seconde session, a eu connaissance des réactions à ses conclusions provisoires qui, en général, étaient plutôt favorables. Pendant un mois, les organisations ont travaillé de concert à New-York, sous la présidence de M. F.H. Wheeler, Sous-Directeur général du BIT, et se sont tenues en contact quotidien avec le Comité en vue de dissiper les divergences de vues. Les travaux s'en sont trouvés grandement facilités, et le Comité a pu trouver provisoirement, avec le Groupe de travail composé de

/...

hauts fonctionnaires, un terrain d'entente sur presque toutes les questions en cause. Au cours de cette période, le personnel a été lui aussi entendu à nouveau, et le Comité a tenu compte de ses observations définitives.

#### PROPOSITIONS PRESENTÉES AU COMITÉ

Si, pendant sa première session, le Comité s'est préoccupé de bien discerner les faits et d'aboutir à des conclusions provisoires, il a pratiquement consacré sa seconde session à un travail d'harmonisation avec le concours - je viens de le dire - des organisations elles-mêmes. De ce fait, les propositions constructives et fort utiles dont chacun des organes intéressés avait initialement saisi le Comité n'ont plus revêtu qu'un intérêt pour ainsi dire historique, une communauté d'idées - la "conception commune" - se dégageant alors des échanges de vues. C'est pourquoi je n'ai sans doute pas à évoquer ici dans le détail les propositions initiales. Ces propositions sont rappelées dans l'Annexe A du rapport même, à laquelle on peut se reporter pour l'intelligence qu'elle donne des problèmes requérant l'attention et pour la diversité des solutions envisagées. C'est surtout parce que les diverses organisations ont songé à une si grande variété de solutions différentes que le Comité n'a pu adopter dans son intégralité ni l'une ni la totalité des diverses séries de propositions.

#### REGIME COMMUN

Etant, pour cette question, le premier qui ait été nommé par des gouvernements, le Comité a examiné les bases mêmes de tout le régime pour s'assurer que le principe s'en justifiait. Il peut ainsi dire que le régime de 1949 a résisté à l'épreuve du temps et de l'examen critique et qu'aucune des modifications maintenant proposées ne le compromet.

Le Comité a d'abord eu à examiner si un régime commun se justifiait. Manifestement, un régime de cette nature n'est pas celui qui se prête le mieux à une coordination, et il n'est pas nécessairement le moins coûteux à appliquer, puisqu'il consiste, dans bien des cas, à retenir les conditions les plus favorables, où qu'elles soient en vigueur. Le Comité a cependant conclu, pour les raisons énoncées dans son rapport, que la notion d'une fonction publique internationale soumise à un régime commun devait être conservée et que son

/...

application devait même être élargie quand la possibilité s'en offrait. A l'heure actuelle, le régime commun est suivi dans sept organisations, qui emploient près de 80 pour 100 de l'effectif total des fonctionnaires internationaux.

New-York, qui, des villes où le siège d'une organisation est installé, est celle où les prix sont le plus élevés, n'est pas, de l'avis du Comité, la base qui convient au régime commun : il ne faut pas prendre pour base le sommet de l'Everest. En retenant Genève, on tiendrait davantage compte de la réalité et cette solution offrirait divers avantages, comme tous les intéressés en ont généralement convenu.

La rémunération nette, en fonction de laquelle les pensions sont calculées, n'étant pas augmentée, on est amené à se demander quel doit être le montant ouvrant droit à pension, eu égard à l'augmentation du coût de la vie et des revenus. Malheureusement, il s'agit là d'un problème non résolu, qu'il faut s'attacher à étudier plus avant, en examinant toutes les répercussions pour ce qui est du régime commun.

#### PRINCIPALES QUESTIONS

Etant donné que le rapport du Comité traite toute une gamme de questions, il convient peut-être que, pour faciliter les travaux de la Cinquième Commission, je précise quelles sont les principales questions à débattre. Une demi-douzaine d'entre elles se dégagent des échanges de vues que le Comité a eus :

1. Traitements de base, plus particulièrement :
  - a) Niveau général;
  - b) Echelons d'ancienneté;
  - c) Traitements des directeurs (D-2);
  - d) Traitements des sous-secrétaires.
2. Indemnités de poste à New-York.
3. Avantages familiaux.
4. Uniformisation des conditions d'emploi.
5. Mécanisme à prévoir pour l'étude de certaines questions.

Si vous le voulez bien, je ne parlerai aujourd'hui que de ces questions, me réservant d'examiner le moment venu les questions marginales de moindre importance.

/...

## I. TRAITEMENTS DE BASE

### a) Niveau général

Le nouveau barème de base semblant le même que précédemment, on risque d'avoir l'impression que le Comité n'a pas tenu compte des augmentations qui ont pu être enregistrées depuis le 1er janvier 1951, date d'entrée en vigueur du barème. Tel n'est pas le cas. Assurément, les chiffres sont identiques, mais leur valeur diffère, du fait qu'ils s'appliquent à Genève et non plus à New-York. Le barème actuel convenait pour New-York au 1er janvier 1951, mais non pour Genève. Si sa base avait été Genève au lieu de New-York, il aurait été de 10 pour 100 inférieur à cette date, où le rapport entre l'indice de Genève et celui de New-York était de 88 pour 100. Par conséquent, si Genève devient maintenant la base, le barème est désormais supérieur de 10 pour 100 à ce qu'il aurait été si l'on avait initialement retenu Genève. De l'avis du Comité, c'est là reconnaître de manière suffisante que les prix de Genève ont augmenté de 9,3 pour 100 depuis la date de base (mai 1950). Bien que le barème de base semble être le même qu'auparavant, il s'agit en fait d'un nouveau barème, plus avantageux si l'on se réfère aux prix de Genève en mai 1950. Si l'on se reporte aux prix de New-York en mai 1950, l'adjonction d'une indemnité de poste appropriée pour le personnel de New-York fait que ce barème convient également pour cette ville.

### b) Echelons d'ancienneté

Sachant que beaucoup de fonctionnaires se trouvent bloqués au sommet de la classe P-3, le Comité a conçu d'ajouter deux échelons d'ancienneté à cette classe pour les fonctionnaires qui pourraient être promus P-4 s'il y avait des postes vacants. Il s'est refusé à envisager des échelons d'ancienneté pour chaque classe, de P-1 à P-4, attendu que cela reviendrait à augmenter le maximum de chacune de ces classes. Jusqu'à P-3, les fonctionnaires compétents sont normalement en droit de s'attendre à progresser sans échelon d'ancienneté, et le Comité aurait plutôt renoncé à l'idée même de ces échelons que d'admettre son application à toutes les classes. Il ne serait guère possible de mettre en vigueur un principe de cette nature pour toutes les classes de la catégorie des administrateurs sans l'appliquer aussi bien à la catégorie des services généraux.

c) Traitements des directeurs (D-2)

A l'heure actuelle, le maximum prévu pour les D-2 est de 12.200 dollars. Le Comité recommande de le porter à 12.500 dollars. Il s'agit là d'un simple ajustement tendant à accentuer l'écart entre les D-2 et les D-1 : 500 dollars au lieu de 200 dollars. Le Comité ne s'est pas jugé en mesure d'approuver un montant de 14.000 dollars, mais il a partagé la façon de voir que le Secrétaire général avait exprimée à l'origine et selon laquelle un traitement fixe est préférable à une échelle.

d) Traitements des sous-secrétaires

Il y a 16 Sous-secrétaires au Siège; leurs émoluments se composent d'un traitement de 12.500 dollars, d'une indemnité de 3.500 dollars et d'une indemnité de cherté de vie de 500 dollars, soit au total 16.500 dollars, auxquels s'ajoute une indemnité pour frais de représentation de 1.500 dollars (davantage dans certains cas). Le Comité a estimé que l'écart de 300 dollars entre les traitements des directeurs et ceux des sous-secrétaires était très insuffisant et que le principe d'une indemnité de 3.500 dollars non soumise à retenue aux fins de pensions était mauvais. La solution finalement préconisée consiste à porter le traitement à 14.000 dollars et à supprimer l'indemnité de 3.500 dollars pour la remplacer par les avantages familiaux et les autres indemnités. En pratique, cela porterait à 15.200 dollars le traitement d'un célibataire en poste à New-York et à 15.600 dollars (auxquels s'ajouteraient les avantages familiaux) celui d'un homme marié. On approcherait ainsi du chiffre de 15.500 dollars proposé par le Secrétaire général puisque le traitement d'un célibataire ne serait inférieur à ce chiffre que de 300 dollars et que le traitement d'un homme marié le dépasserait de 300 dollars. Un traitement net de 14.000 dollars correspond à un traitement brut de 21.000 dollars ce qui, de l'avis du Comité, est le maximum que l'on puisse raisonnablement recommander pour la classe des sous-secrétaires.

## 2. INDEMNITES DE POSTE A NEW-YORK

Le nouveau système des ajustements (indemnités de poste et déductions) est en général approuvé par toutes les organisations. Au départ, ces ajustements doivent être calculés en fonction principalement, mais non pas uniquement, du rapport entre le coût de la vie à Genève et au lieu d'affectation considéré. Par la suite ils seront modifiés, de temps à autre, d'après les fluctuations des prix enregistrées au lieu d'affectation lui-même. On s'écarterait ainsi radicalement du système /...

actuel des taux différentiels, positifs ou négatifs, qui sont toujours fixés en fonction du rapport entre le coût de la vie à New-York et au lieu d'affectation considéré. Après avoir pris en considération tous les éléments d'appréciation, le Comité a conclu que, pour ce qui est des indemnités de poste, New-York devrait être rangé, à compter du 1er janvier 1956, dans la classe 4, ce qui assurerait aux intéressés, environ 15 pour 100 de plus que la rémunération fixée pour Genève, lieu de base. Cela n'allait en aucune façon de soi. On sait que certains revenus comparables ont augmenté de 25 pour 100 aux Etats-Unis et que les traitements des fonctionnaires fédéraux américains ont augmenté de 17,5 pour 100 (jusqu'à 8.000 dollars); en revanche, le coût de la vie à New-York n'a augmenté que de 11,8 pour 100, les revenus réels ont augmenté, aux Etats-Unis, de 11 pour 100 et les prix à New-York sont de 8 pour 100 plus élevés qu'à Genève. Tout bien considéré, le Comité n'a pas cru devoir recommander, pour New-York, une indemnité supérieure ou inférieure à 15 pour 100. Le moment où il faudra ranger New-York dans la classe 5 (20 pour 100) approche progressivement mais il n'est pas encore venu.

### 3. AVANTAGES FAMILIAUX

En ce qui concerne les administrateurs employés par l'ONU, le Comité approuve le régime actuel d'avantages familiaux : indemnité de 200 dollars pour le conjoint et de 300 dollars pour chaque enfant. A première vue, il peut sembler logique de porter de 200 à 300 dollars l'indemnité accordée pour le conjoint mais cela bouleverserait le barème des indemnités de poste qui prévoit, pour les fonctionnaires ayant des charges de famille, 50 pour 100 de plus que pour ceux qui n'en ont pas. En outre, une indemnité de 300 dollars serait excessive pour le lieu de base et pour les régions où le coût de la vie est moins élevé qu'au lieu de base.

L'argument tiré de l'existence d'indemnités de poste n'étant pas valable pour les agents des Services généraux, le Comité a recommandé, en ce qui les concerne, tant pour le conjoint que pour chacun des enfants, le chiffre moyen de 250 dollars. Cette indemnité correspond à peu près au dégrèvement fiscal dont les intéressés bénéficieraient s'ils étaient employés à New-York, en dehors de l'ONU et est même un peu plus généreux. Il n'y a aucune raison d'essayer de mettre au point une formule qui s'appliquerait uniformément aux administrateurs et aux agents des Services généraux. En fait, si l'on appliquait le même régime aux uns et aux autres, on irait à l'encontre du principe selon lequel les agents des Services généraux



doivent bénéficier "des conditions locales les plus favorables". En vertu de ce principe, les avantages familiaux accordés aux agents des Services généraux doivent continuer à varier d'un lieu d'affectation à l'autre.

#### 4. UNIFORMISATION DES CONDITIONS D'EMPLOI

Les diverses organisations comptent 120 bureaux locaux, répartis dans 50 pays différents. L'une des principales difficultés auxquelles le Comité s'est heurté consiste à uniformiser les conditions d'emploi appliquées aux fonctionnaires affectés à l'exécution des différents programmes ou titulaires de nominations de type différent afin de faire disparaître les anomalies fâcheuses. Le Comité a finalement mis au point, avec le concours des organisations, l'ensemble de conditions qu'il recommande maintenant et qu'il considère comme la solution d'ensemble la plus équitable.

Ce système prévoit des conditions identiques pour les fonctionnaires permanents et les fonctionnaires engagés pour une durée déterminée (un à cinq ans) en ce qui concerne la rémunération de base, les indemnités de poste, les avantages familiaux, l'indemnité d'installation, l'indemnité pour frais d'études et le congé dans les foyers; en outre, les fonctionnaires de ces deux catégories, s'ils sont affectés en un lieu donné pour un à cinq ans, recevraient une même indemnité d'affectation.

Cependant, à deux autres égards, les droits des deux catégories de fonctionnaires seraient différents : les fonctionnaires nommés pour une durée déterminée ne participeraient pas pleinement à la Caisse des pensions, mais ils seraient seuls à recevoir une indemnité de cessation de fonctions.

Les montants proposés pour l'indemnité d'affectation, la participation à la Caisse des pensions et l'indemnité de cessation de fonctions sont peut-être discutables mais le Comité s'est efforcé, lorsqu'il a formulé ses propositions, de réaliser un équilibre judicieux.

#### 5. MECANISME A PREVOIR POUR L'ETUDE DE CERTAINES QUESTIONS

Les questions de rémunération et de personnel ne peuvent jamais être réglées de façon définitive. Le Comité, lui-même, signale dans son rapport de nombreux problèmes non résolus dont l'étude doit être poursuivie, sans compter certains problèmes essentiels qui, même s'ils sont résolus pour l'instant, ne devront cesser d'être étudiés. Il faut, sans aucun doute, établir sous une forme ou sous une autre

/...

un organe interorganisations permanent qui s'occupe de ces questions, non seulement pour assurer une bonne administration et préserver le moral des fonctionnaires, mais encore pour permettre le maintien même du régime commun. Plutôt que de créer un mécanisme entièrement nouveau, le Comité préférerait que l'on adapte un organe déjà existant, à savoir le Comité consultatif de la fonction publique internationale (CCFPI), qui s'acquitterait de cette tâche en liaison avec le Comité administratif de coordination (CAC). Le rapport du Comité d'étude contient des propositions précises à cet effet.

#### INCIDENCES FINANCIERES ET AUTRES CONSEQUENCES DES PROPOSITIONS DU COMITE

Les exemples donnés à l'annexe D permettent de se rendre compte des effets qu'auraient les recommandations du Comité pour les différents fonctionnaires. Pour les fonctionnaires célibataires en poste à New-York, la majoration de la rémunération varierait entre 80 dollars (P-1, échelon 5) et 865 dollars (D-2, échelon 4). Pour les fonctionnaires mariés, pères de deux enfants, la majoration correspondante varierait entre 330 et 1.400 dollars. Le traitement des sous-secrétaires subirait une réduction de 1.300 dollars pour les célibataires et de 300 dollars pour les fonctionnaires mariés, pères de deux enfants, mais cette réduction aurait un caractère théorique puisqu'elle serait compensée par une indemnité personnelle.

C'est nécessairement avec certaines réserves que le Comité a évalué les incidences budgétaires de ses recommandations. Selon les estimations les plus précises qu'on puisse faire, l'ONU aurait à supporter pour 1957 une charge supplémentaire de 926.000 dollars, ou de 995.000 dollars si les modifications proposées par le Secrétaire général étaient acceptées. En chiffres ronds, cette dernière somme représenterait en moyenne 250 dollars pour chacun des 4.000 fonctionnaires, en sus de l'indemnité supplémentaire de cherté de vie accordée par l'Assemblée générale depuis le 1er janvier 1956.

Compte tenu des institutions spécialisées, les recommandations du Comité d'étude touchent directement 8.472 fonctionnaires soumis au "régime commun" et exercent probablement une influence dans le cas de 2.217 autres fonctionnaires auxquels le "régime commun" n'est pas appliqué, ce qui porte à 10.689 le nombre des intéressés. Lorsque l'on procède à l'étude d'un régime qui met en cause les

conditions d'existence d'un si grand nombre d'individus, on se heurte à un très important problème de moral. Conscient de cet état de choses, le Comité a entrepris de maintenir la balance égale entre les Etats Membres et le personnel en s'efforçant d'apprécier judicieusement les divers éléments dont il était saisi. Cette tâche a été rendue plus facile par la bonne entente qui a régné entre les membres du Comité et qui leur a permis d'étudier objectivement les problèmes en cause et de parvenir plus aisément à des solutions équitables.

Le Comité a été favorablement impressionné par la valeur apparente des fonctionnaires qu'il a interrogés lors d'un certain nombre de sondages auxquels il a procédé; il en a conclu que les normes envisagées par la Charte seraient maintenues si le régime des traitements était amélioré dans la mesure où il le recommande maintenant.

#### CONCLUSION

Le système de rémunération est un sujet complexe auquel pourrait s'appliquer l'adage latin : autant de têtes, autant d'avis. Parmi toutes les idées qui lui étaient soumises, le Comité a dû faire un choix pour parvenir à un système cohérent qui puisse être considéré comme formant un tout. Il va de soi que ses propositions ne sont ni parfaites, ni intangibles, mais le rapport raisonné que le Comité a établi peut permettre de voir si une modification envisagée ici ou là entraînera une modification ailleurs ou aura une incidence pour une autre organisation.

Dans son avant-propos au rapport du Comité, le Président a exprimé sa reconnaissance pour le concours utile qui lui a été prêté de divers côtés.

Les autres membres du Comité souhaitent certainement que, à mon tour, je rende hommage aux qualités du Président, M. F. Friis, (Danemark) et à l'oeuvre qu'il accomplit; sa sincérité, sa sagesse et son tact ont été précieux pour nos travaux et l'expérience qu'il a acquise au cours de longues années de collaboration avec l'Organisation des Nations Unies et la Société des Nations nous a été des plus utiles.

-----