

Vingt-cinquième session  
CINQUIÈME COMMISSION  
Point 73 de l'ordre du jour

PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 1971

Traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur

La déclaration faite par le Contrôleur le 17 novembre était en substance la suivante :

"Le Secrétaire général a dit quelques mots, l'autre jour, des risques qu'il y a à prendre les chiffres hors de leur contexte, et, si je peux me permettre cette observation, bon nombre de chiffres ont été utilisés de cette façon dans la discussion sur cette question. Aucun, à quelques exceptions près, n'était inexact et aucun des chiffres indiqués dans le rapport du Comité consultatif n'est inexact. On peut toutefois se demander si le bilan est satisfaisant.

Lors de chaque révision des traitements, depuis 1956, nous avons comparé les traitements nets des fonctionnaires des Nations Unies et ceux des fonctionnaires de l'Administration américaine en poste à New York, en utilisant les mêmes points de correspondance. Nous n'avons fait ces comparaisons que pour montrer les changements intervenus durant une certaine période. Nous n'avons jamais prétendu qu'en valeur absolue ces chiffres donnaient une image exacte de la situation des fonctionnaires des Nations Unies par rapport à celle des fonctionnaires américains. Cela est en effet impossible, pour un certain nombre de raisons parfaitement évidentes.

Les services de l'administration américaine ne sont pas principalement situés à New York, et les organisations internationales ne recrutent guère leurs fonctionnaires de nationalité américaine à New York. Si vous voulez comparer les Nations Unies et l'Administration américaine, les comparaisons les plus pertinentes à faire sont les comparaisons entre les traitements nets aux Nations Unies et les traitements de l'Administration américaine à Washington, et je voudrais appeler votre attention sur les chiffres que je vais vous donner.

Je commencerai par Genève, siège de plusieurs institutions spécialisées, de nature technique et très importantes, dont les travaux présentent un intérêt capital pour le succès de la deuxième Décennie du développement. Ces institutions, comme l'Organisation des Nations Unies, ont dans leurs chartes des dispositions en vertu desquelles la considération dominante dans la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'attirer, de toutes les régions du monde, des personnes possédant les plus hautes qualités de compétence et d'intégrité.

A moins que nous ne soyons disposés à verser des traitements différents aux fonctionnaires de nationalités différentes - ce qui signifierait que le personnel originaire des pays développés serait mieux rétribué que le personnel des autres pays - ce principe de la Charte aboutit à une conclusion qui n'a jamais été contestée, à savoir que les administrateurs en poste à Genève, tout au moins ceux qui sont expatriés, doivent recevoir le traitement qui est nécessaire pour attirer des ressortissants du pays où les traitements sont le plus élevés, c'est-à-dire des ressortissants des Etats-Unis. Le fait qu'il y a 50 ans, M. Noblemaire soit parvenu à une conclusion similaire ne doit pas nécessairement nous influencer aujourd'hui. Nous pouvons porter en la matière un jugement absolument neuf. Tout ce que je veux dire, c'est qu'il est impossible de ne pas aboutir à cette conclusion. S'il y a des catégories de personnel pour lesquelles nous n'avons pas besoin d'Américains, telles que la catégorie des Services généraux en Europe, dans ce cas, nous n'avons pas à tenir compte des taux de rémunération américains, mais pour la catégorie des administrateurs, telle qu'elle est actuellement constituée, nous devons le faire.

/...

L'une des questions principales est donc la suivante : "Combien les organismes des Nations Unies doivent-ils payer leurs fonctionnaires pour pouvoir attirer des ressortissants américains à Genève?" C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons éviter les comparaisons avec l'Administration des Etats-Unis. Que la base du régime commun soit Genève ou New York ne change rien à la question. Nous ne nous occupons pas simplement de l'Organisation des Nations Unies. Ce que nous faisons ici affecte les institutions spécialisées, qui auraient à répondre à la question, même si New York n'existait pas.

En janvier 1970, dernière date que le CCFPI a pu prendre en considération, les organismes des Nations Unies à Genève n'offraient aux fonctionnaires des classes P-1 et P-3 que 3 à 5 p. 100 de plus que l'Administration des Etats-Unis à Washington. Pour la classe P-4 et les classes supérieures (et le personnel technique doit souvent être recruté à la classe P-4 ou au-dessus) les organismes des Nations Unies à Genève offraient 10 à 12 p. 100 de moins que l'Administration américaine à Washington. D'ici janvier 1971, il se peut que la situation change, mais un peu seulement, parce que Genève passera probablement dans la classe supérieure aux fins de l'indemnité de poste, ce qui augmentera d'environ 4 p. 100 la rémunération des fonctionnaires des Nations Unies à Genève. Mais, d'autre part, vous ne devez pas oublier que, depuis plusieurs années, les fonctionnaires de l'Administration américaine reçoivent des augmentations annuelles de traitements qui, en moyenne, sont bien supérieures à 4 p. 100 par an. Dans ces conditions, le fait est et demeure que, tout bien considéré, l'ONU et les institutions spécialisées à Genève paient moins que l'Administration américaine. Et il ne faut pas non plus oublier que les traitements des Nations Unies soumis à retenue pour pension sont d'environ 20 p. 100 inférieurs à ceux de l'Administration américaine.

/...

Si je parle des traitements nominaux, c'est parce que le CCFPI, à juste titre j'en suis certain, a déclaré que, si vous devez tenir compte des différences de coût de la vie, vous ne pouvez pas faire complètement abstraction du rapport entre la rémunération nominale des fonctionnaires des Nations Unies à Genève et celle des fonctionnaires de l'Administration américaine. Cela me paraît être une question de bon sens. Je doute qu'il y ait où que ce soit dans le monde un employeur qui s'attende qu'une personne accepte de travailler à l'étranger pour une rémunération et une pension moindres que ce qu'elle recevrait si elle restait dans son pays. Je doute aussi qu'il y ait quelqu'un qui aille à l'étranger et pense que le coût de la vie y est moins élevé que dans son propre pays. La raison en est évidemment que tout son mode de vie risque d'être bouleversé lorsqu'il se trouve à l'étranger. Ainsi, lorsque vous penserez à la différence du coût de la vie entre les Etats-Unis et Genève, j'espère que vous vous rappellerez que, selon les chiffres officiels du Département d'Etat des Etats-Unis, Genève est plus chère d'environ 10 p. 100 que Washington. Les chiffres du Département d'Etat sont largement utilisés par les sociétés américaines à l'étranger, et je ne crois pas que nous puissions compter persuader qui que ce soit de travailler à Genève pour une rémunération moindre que celle qu'il reçoit aux Etats-Unis en le persuadant qu'il y trouverait un avantage du fait que le coût de la vie est moins élevé. Lorsque M. Noblemaire a dit qu'en fixant les traitements de la Société des Nations il avait tenu compte des différences de coût de la vie entre Genève et Londres, où l'Administration était alors la mieux rémunérée de toutes les Administrations des Etats Membres de la SDN, la situation était telle que la vie était plus chère à Genève qu'à Londres. Aussi, M. Noblemaire a-t-il ajouté quelque chose aux traitements de l'Administration britannique. Je ne peux pas croire que, si le coût de la vie avait été moins élevé à Genève qu'à Londres, les traitements des fonctionnaires de la Société des Nations auraient été fixés à un montant inférieur à ceux des fonctionnaires de l'Administration britannique.

/...

Si les Américains vivent mieux à Genève avec les traitements que leur versent les organismes des Nations Unies qu'à Washington avec les traitements versés par l'Administration américaine, on comprend mal pourquoi les fonctionnaires de l'Administration américaine en poste à Genève sont payés environ 40 p. 100 de plus que leurs homologues travaillant dans des organismes des Nations Unies. Dans ces 40 p. 100, je ne tiens pas compte des indemnités pour frais de représentation, et je ne pense pas seulement aux diplomates, mais au personnel de la fonction publique américaine travaillant à Genève, comme c'est parfois le cas. Je signalerai à ce propos qu'en 1965, les traitements des fonctionnaires de l'administration américaine en poste à Genève ne dépassaient que de 25 p. 100 les traitements des fonctionnaires des organismes des Nations Unies, ce qui signifie que les traitements des fonctionnaires de l'Administration américaine en poste à l'étranger semblent avoir augmenté plus vite que les traitements des fonctionnaires des Nations Unies à Genève.

Supposons maintenant que nous prenons en considération les différences de coût de la vie entre Genève et Washington, et qu'à cette fin nous utilisons les chiffres des Nations Unies sur le coût de la vie. Vous vous apercevez alors qu'en janvier 1970, pour la classe P-4 et les classes supérieures, le revenu réel des fonctionnaires des Nations Unies à Genève n'était supérieur en moyenne que d'environ 3 p. 100 à la rémunération des fonctionnaires de l'Administration américaine. Pour les classes P-1 à P-3, il était supérieur de 17 à 20 p. 100. Il est vrai que, d'ici janvier 1971, il se peut que ces chiffres aient légèrement augmenté, mais dès que les fonctionnaires de l'Administration américaine auront leur prochaine augmentation de traitements - et comme je l'ai dit précédemment, depuis plusieurs années déjà ils en ont une chaque année - la situation reviendra au point où elle était en janvier 1970.

Il n'est pas réellement nécessaire de citer ces chiffres pour découvrir si les conditions offertes par les organismes des Nations Unies à Genève suffisent ou non pour attirer des ressortissants des Etats-Unis. Le représentant de l'Arabie Saoudite a fait valoir devant vous jeudi dernier un argument plus convaincant, que je me permettrai de rappeler. Il a cité un passage d'un rapport de 1969 du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants des Etats-Unis, le rapport No 91-611, dans lequel on pouvait lire ce qui suit :

/...

"Les émoluments versés par les organisations internationales à l'étranger sont très inférieurs à ceux qui sont versés au personnel de l'Administration fédérale. Un revenu comparable est l'un des facteurs importants qui sont à l'origine du fait que les Etats-Unis sont, de manière générale, sous-représentés dans les postes à l'étranger."

En raison de cette sous-représentation, le Congrès des Etats-Unis, en décembre 1969, a adopté une loi (No 91-175) en vertu de laquelle un fonctionnaire de l'Administration américaine employé par un organisme des Nations Unies recevra, à condition de retourner dans un délai de huit ans dans l'Administration américaine, la différence entre ce que les Nations Unies lui ont versé et ce que son propre gouvernement lui aurait versé s'il avait travaillé pour lui alors qu'il était employé par les Nations Unies.

Passons maintenant à New York. Je ferai remarquer tout d'abord que s'il est juste de prendre en considération le fait que le coût de la vie n'est pas le même à Genève et à New York, il est juste également de tenir compte de l'écart entre le coût de la vie à New York et le coût de la vie à Washington, et il serait juste aussi de tenir compte du fait que le coût de la vie n'est pas le même pour une personne qui a dû s'expatrier que pour quelqu'un qui vit dans son pays. Et une fois de plus, je tiens à dire que si vous voulez obtenir une comparaison équitable entre les Nations Unies et l'Administration américaine, il faut prendre en considération la situation à Washington. Les statistiques montrent que le coût de la vie à New York est d'environ 10 p. 100 plus élevé que le coût de la vie à Washington. Dans ce pays, il n'est pas rare, je crois, qu'un employeur éprouve des difficultés à transférer l'un de ses employés à New York, à moins de lui donner de l'avancement ou de lui faire franchir plusieurs échelons de rémunération. C'est pourquoi je crois pouvoir dire que si l'on veut que les Nations Unies soient en mesure d'attirer des ressortissants américains, il faut considérer non seulement ce que le Gouvernement américain fait à New York, mais ce que le fonctionnaire de l'Administration américaine reçoit à Washington. Dans la fonction publique des Etats-Unis, les traitements sont établis à partir d'une étude des rémunérations du secteur privé dans l'ensemble du pays, et non pas à New York.

/...

Ceci dit, la situation en janvier 1970 était la suivante : en tenant compte du facteur coût de la vie, le revenu réel des fonctionnaires des Nations Unies des classes P-1 à P-3 en poste à New York dépassait d'environ 15 p. 100 la rémunération des fonctionnaires de l'Administration américaine à Washington, et si vous approuviez l'augmentation brute de 8 p. 100 proposée par le CCFPI, à compter du 1er janvier, la marge serait d'environ 22 p. 100. La manière la plus claire, peut-être, de comparer les conditions aux Nations Unies à celles de l'Administration américaine consiste à comparer la rémunération effectivement versée aux fonctionnaires en poste à Washington par l'ONU et les institutions spécialisées appliquant le régime commun et les traitements des fonctionnaires de l'Administration américaine en poste à Washington, puisqu'alors le facteur coût de la vie n'intervient plus. Voici quelle était la situation à Washington en janvier 1970, en termes de revenu net :

Les traitements des fonctionnaires des classes P-1 à P-3 en poste à Washington dépassaient de 15 à 17 p. 100 ceux des fonctionnaires de l'Administration américaine;

pour la classe P-4, les traitements étaient de 4 p. 100 supérieurs;

pour la classe P-5, il n'y avait pratiquement pas de différence;

pour les classes D-1 et D-2, les traitements étaient de 1 à 2 p. 100 inférieurs à ceux de l'Administration américaine.

En janvier 1971, la situation n'aura que légèrement changé, et si vous approuvez l'augmentation brute de 8 p. 100 à compter du 1er janvier proposée par le CCFPI - à condition que les fonctionnaires de l'Administration américaine n'obtiennent pas de leur côté une augmentation - la rémunération des fonctionnaires de l'ONU et des institutions spécialisées en poste à Washington sera supérieure de quelque 8 p. 100 à celle des fonctionnaires de l'Administration américaine, pour les classes supérieures, et de 25 p. 100, pour les classes inférieures. Ce sont là des faits qui me semblent montrer la question sous une perspective assez différente de celle où l'avaient placée certains des autres chiffres avancés au cours du débat. Et lorsque vous envisagez l'écart effectif des rémunérations en termes de revenu réel, veuillez ne pas oublier qu'aux Nations Unies, le montant des traitements soumis à retenue pour pension est inférieur de 20 p. 100 à ce qu'il est dans la fonction publique des Etats-Unis. Ce n'est pas tout : aux Nations Unies,

/...

la pension de retraite représente, au maximum, 60 p. 100 de la rémunération moyenne perçue pendant les cinq dernières années de service, alors que dans l'Administration américaine, le maximum représente 80 p. 100 de la rémunération moyenne perçue pendant les trois années au cours desquelles le traitement a été le plus élevé. Si nous payons davantage nos fonctionnaires à New York qu'à Washington, c'est uniquement parce que le coût de la vie à New York est plus élevé. Le fonctionnaire de l'Administration américaine en poste à New York n'a pas de chance parce que personne ne lui verse une indemnité pour compenser le coût de la vie à New York, mais je ne pense pas que vous deviez pour autant fausser l'ensemble du régime des traitements des Nations Unies.

A mon avis, il n'est pas prouvé que même les ressortissants américains qui sont au service des Nations Unies soient mieux lotis que leurs collègues des classes correspondantes de l'Administration américaine dans son ensemble. Tout au plus peut-on dire qu'il existe entre la rémunération des administrateurs des classes inférieures aux Nations Unies et celle des fonctionnaires des classes correspondantes de l'Administration américaine une marge que les fonctionnaires américains des Nations Unies peuvent trouver un peu élevée.

Mais laissons de côté le cas des Américains. Les trois quarts des fonctionnaires de l'ONU de la catégorie des administrateurs en poste à New York ne sont pas Américains. Ce sont des expatriés, comme 90 p. 100 des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs dans l'ensemble du système des Nations Unies. C'est manquer totalement de réalisme que d'essayer de faire des comparaisons en termes absolus entre les traitements d'une administration nationale et les traitements d'une fonction publique expatriée.

Pour ce qui est du personnel expatrié en poste à New York, je ne pense pas que l'on puisse prouver de façon convaincante qu'il est trop payé. Dans le cas des administrateurs expatriés des classes inférieures, disons P-1 à P-3, je pense même que c'est le contraire. Dans leur cas, les traitements de l'Administration américaine me semblent sans pertinence. Nous avons connu des cas tout à fait frappants de jeunes gens arrivant ici de l'étranger avec femme et enfants et s'apercevant qu'ils ne pouvaient tout simplement pas vivre avec leur traitement,

/...

qui pourtant leur paraissait fort intéressant lorsqu'ils étaient dans leur propre pays, puisqu'il représentait trois ou quatre fois ce qu'ils gagnaient chez eux. Ces derniers mois, j'ai eu deux cas de ce genre dans mon service et j'ai vu deux jeunes fonctionnaires qui promettaient beaucoup contraints de quitter l'Organisation.

Pour ce qui est des fonctionnaires de rang moyen et supérieur, j'ai indiqué il y a quelques instants, en faisant des comparaisons pour Washington, qu'en janvier 1970 nous ne payions qu'un ou 2 p. 100 de plus que l'Administration américaine à Washington en termes de revenu réel. Et je ne dis rien des dépenses supplémentaires auxquelles doivent faire face les fonctionnaires expatriés. Nous laisserons, si vous voulez, cet aspect de côté pour envisager seulement la situation après janvier 1970, car je crois que si le Comité consultatif a modifié la recommandation du CCFPI, c'est principalement en se fondant sur l'évolution de la situation depuis janvier 1970, et, en principe, ce n'est que juste.

Il est parfaitement exact qu'alors qu'en janvier 1970 l'amélioration en revenu réel des traitements des Nations Unies accusait un retard de 8 p. 100 par rapport aux traitements de l'Administration des Etats-Unis, ce retard ne sera plus que de 1 p. 100 en janvier 1971, comme l'indique le Comité consultatif au paragraphe 33 de son rapport. La raison en est bien entendu qu'entre 1970 et 1971, le revenu réel des fonctionnaires de l'Administration des Etats-Unis baissera si leurs traitements ne sont pas à nouveau relevés. Mais l'expérience des années passées donne à penser que ce recul ne sera que provisoire, et je doute que vous puissiez faire une sorte de moyenne entre la situation en janvier 1970 et la situation en janvier 1971 et trouver la bonne réponse. Si vous voulez avoir un tableau exact de la situation, il vous faut considérer la situation sur une période suffisamment longue. Il ne faut pas vous arrêter à janvier 1970 et janvier 1971, mais penser aussi à juillet 1971 et 1972, voire 1973. Il faut vous rappeler qu'en termes de revenu réel, le personnel du Secrétariat obtient en moyenne une augmentation tous les trois ou quatre ans, alors que ces dernières années, les fonctionnaires de l'Administration des Etats-Unis ont, je crois, obtenu une augmentation tous les ans.

/...

Le fait est que, quel que soit le complément de rémunération que les fonctionnaires de l'ONU en poste à New York recevront du fait du relèvement de l'indemnité de poste, le pouvoir d'achat réel de leurs traitements ne sera pas supérieur à ce qu'il était en janvier 1966. L'augmentation brute de 5 p. 100 accordée en janvier 1969 n'a guère fait que compenser une baisse de 2 à 3 p. 100 du revenu réel qui s'était produite entre 1966 et 1969. D'ici 1971, la totalité de l'augmentation aura été absorbée et le revenu réel des fonctionnaires de l'ONU sera de nouveau ce qu'il était en janvier 1966. Or, il n'en sera pas de même pour la fonction publique des Etats-Unis. Comme vous pouvez le voir, au paragraphe 21 du rapport du CCFPI, entre janvier 1966 et janvier 1970, l'augmentation brute des traitements nominaux de la fonction publique des Etats-Unis a été de 31 p. 100, soit une augmentation brute de 9 p. 100 en termes de revenu réel et, sans prétendre savoir ce que réserve l'avenir, je pense que nous pouvons nous fonder sur notre expérience qu'il est peu probable que le revenu réel des fonctionnaires de l'Administration américaine ne sera pas rétabli, tôt ou tard en 1971, au niveau de janvier 1970.

Il ressort, en outre, du paragraphe 21 du rapport du CCFPI que, pendant ces quatre dernières années, les traitements de l'Administration américaine ont augmenté de près de 5 p. 100 par an plus rapidement que la rémunération des Nations Unies à Genève. Si cette tendance devait se maintenir, par exemple jusqu'en 1973, les organismes des Nations Unies à Genève offriraient, pour la classe P-4 et les classes supérieures, environ 25 p. 100 de moins que ce que paye l'Administration américaine à Washington.

Je pense que la Commission devrait considérer l'ensemble de la situation au lieu de n'en voir qu'une partie.

-----