

NATIONS UNIES
ASSEMBLEE
GENERALE



UN/SA COLLECTIVE

UN LIBRARY

NOV 21 1977



Distr.
GENERALE
A/C.5/32/48
21 novembre 1977
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/
ESPAGNOL/
FRANCAIS

Trente-deuxième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 109 de l'ordre du jour

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

Note du Secrétaire général

Sur la demande du Président du Comité du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève, le Secrétaire général transmet ci-joint une communication du Conseil du personnel des Nations Unies à Genève sur le rapport de la Commission de la fonction publique internationale (A/32/30).

Le Secrétaire général a été informé du fait que cette communication reflète également les vues des Conseils et Comités du personnel des autres organisations ayant leur siège à Genève, qui participent au régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres prestations.

14 novembre 1977

LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION DE LA FONCTION
PUBLIQUE INTERNATIONALE CONCERNANT LES SALAIRES
DES SERVICES GÉNÉRAUX A GENÈVE

Note des Conseils et Comités du personnel du
BIT, du GATT, de l'OMM, de l'OMPI, de l'OMS,
de l'ONU-Genève et de l'UIT

I. Introduction

1. La détermination des salaires des services généraux à Genève a toujours été un problème délicat. Les raisons en sont facilement explicables; les unes tiennent à la nature du monde économique genevois; les autres à la complexité des rapports entre les personnels de sept institutions et trois ou quatre niveaux hiérarchiques mal harmonisés (administrations, chefs de secrétariats, Secrétaire général des Nations Unies, Assemblée générale).

2. A l'occasion de la dernière crise à laquelle a donné lieu ce problème, deux autres organismes sont entrés en scène : le Corps commun d'inspection, qui a servi de détonateur à la crise qui se développe actuellement, et la Commission de la fonction publique internationale, récemment insérée dans l'ensemble complexe des organes et des fonctions de direction du système des Nations Unies, sans que l'harmonisation de ce système ait été améliorée.

3. L'espoir a pu être nourri que l'intervention de la CFPI dans la détermination des salaires des services généraux à Genève y ramènerait plus d'objectivité et de sérénité que certains n'y voyaient dans la manière dont ce problème était traité jusqu'ici. Cet espoir a été entièrement déçu et l'action de la CFPI elle-même risque de conduire à la crise la plus grave de l'histoire des organisations internationales à Genève si les autorités responsables insistent pour l'application de la recommandation de la CFPI concernant les salaires des services généraux. On verra pourquoi dans les sections qui suivent.

II. Situation juridique

4. La CFPI n'intervient pas dans un vide juridique complet. Les représentants des directeurs et secrétaires généraux et du personnel des organisations de Genève ont signé le 23 avril 1976 un accord déterminant pour les années à venir le niveau des rémunérations des services généraux. La substance de cet accord a été incorporée aux statuts et règlements du personnel sous la forme d'un barème des rémunérations des services généraux. Toute substitution à ce barème, décidée arbitrairement et autoritairement, du barème recommandé par la Commission serait attaquable en droit.

/...

5. En outre, selon les modalités qui seraient décidées pour la mise en oeuvre du barème recommandé par la Commission, des motifs additionnels de recours devant les tribunaux administratifs seraient ouverts au personnel.

6. Aux termes de l'article 12, paragraphe 1 de son statut, seule disposition actuellement applicable, la Commission ne formule en effet qu'une recommandation. Pourtant, elle affecte de la considérer comme une détermination dont l'application ne fait aucun doute. Dans le cadre actuel, les représentants du personnel considèrent que la recommandation de la CFPI n'est que l'un des éléments dont il y a lieu de tenir compte en vue d'arriver à une solution généralement satisfaisante du problème des rémunérations des services généraux à Genève.

7. La recommandation de la Commission est viciée du fait que la Commission n'a pas observé le mandat que lui avait imparti l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution A/31/193 B, selon laquelle la Commission, avant de faire faire une enquête à Genève, était tenue d'en définir la méthodologie.

8. Cette nécessaire antériorité de la méthodologie est confirmée par le statut de la CFPI, qui définit dans ses articles 10, 11 et 12 la séquence logique des opérations à accomplir. Elle s'était d'ailleurs imposée à l'esprit de l'ACC qui, dans un document présenté à la troisième session de la Commission (8-26 mars 1976) et formulant quelques principes en la matière, soulignait l'importance "d'essayer d'arriver à un accord sur une méthodologie détaillée pour la collecte, le traitement, l'analyse et l'évaluation des données, avant le lancement d'une enquête" (ICSC/R.36, annexe III, par. 19, alin. d)).

9. A ces raisons de caractère juridique et réglementaire qui limitent considérablement la portée de la recommandation de la Commission, s'ajoutent les considérations suivantes qui mettent en lumière la fragilité des bases méthodologiques de cette recommandation.

III. Action de la Commission

10. Le principe fondamental pour la détermination des salaires des services généraux situe ces salaires au niveau des "meilleures conditions locales en vigueur". Ce principe a été confirmé par la Commission. Classiquement, à Genève, pour déterminer ces conditions, on enquête sur l'ensemble du marché après avoir déterminé un niveau approprié dans la distribution des données à recueillir pour chaque emploi. A ce schéma, la Commission a substitué une autre démarche fondée sur une interprétation nouvelle du principe des "meilleures conditions locales en vigueur", qui revient à poser l'équivalence suivante : les meilleures conditions locales en vigueur sont celles que pratiquent les meilleurs employeurs. Ce principe d'aspect tautologique signifie qu'au lieu de considérer l'éventail total des données salariales, on ne considérera que les données fournies par les employeurs qui offrent dans l'ensemble les meilleures conditions d'emploi. Le problème consiste donc à définir ce que sont les meilleurs employeurs et à déterminer au moyen d'une enquête quels sont ces meilleurs employeurs.

/...

11. A cet effet, il aurait fallu d'abord enquêter sur l'ensemble des employeurs ou sur un échantillon représentatif de l'ensemble des employeurs en évitant, contrairement à ce qui a été fait, de fixer un critère quantitatif (50 employés minimum) qui ne correspond pas aux caractéristiques du marché et risque donc d'éliminer d'office un certain nombre des meilleurs employeurs. Sautant cette phase essentielle à cause des nécessités de son calendrier, la Commission a préféré travailler directement sur un échantillon d'employeurs présumés les meilleurs, cette présomption ne reposant sur d'autre base que l'appréciation invérifiable de l'association du patronat genevois.

12. Un des vices de cette méthode est que rien ne permet, une fois faite la présélection des employeurs présumés les meilleurs, de vérifier que la présomption était fondée, puisqu'aucune donnée n'est recueillie en dehors d'eux, sauf auprès des administrations publiques locales, de la Mission permanente des Etats-Unis et d'une institution de recherche sans but lucratif.

13. Cette méthode repose sur un concept purement abstrait puisque les données recueillies n'ont pas permis de faire apparaître l'existence d'une catégorie d'employeurs susceptibles d'être considérés comme les meilleurs, les rémunérations pratiquées par chaque employeur pour les différents emplois étant trop hétérogènes et l'échantillon final trop étroit. La CFPI a donc dû finalement écarter cette notion et travailler, pour établir son barème, sur l'éventail complet des données salariales recueillies par emploi soit le contraire de la méthode prévue et qui avait justifié le choix de l'enquête par présélection.

14. La Commission ne peut même prétendre avoir correctement réalisé cette enquête aux bases si fragiles, puisqu'elle n'a recueilli de données qu'auprès de la moitié des employeurs "présumés les meilleurs", le manque de temps ayant également joué son rôle dans cet échec relatif, comme elle l'a elle-même reconnu.

15. L'analyse de ces données fait apparaître que les employeurs enquêtés ne peuvent être considérés comme les meilleurs, car les salaires indiqués par les administrations genevoises, seul point de repère extérieur aux employeurs prétendus les meilleurs, situent celles-ci légèrement au-dessus du niveau moyen de l'ensemble des autres employeurs.

16. Concernant la discrimination salariale à l'égard des femmes, la Commission, malgré les enseignements du passé, a prétendu enquêter sur des emplois typiquement féminins et recueillir des données sur les employés féminins dans les emplois mixtes. En fin de compte, elle a dû écarter ces dernières données et reconnaître la réalité d'une discrimination, mais elle a refusé d'écarter les emplois purement féminins pour lesquels la discrimination est la plus difficilement mesurable; procédant de façon empirique, elle l'a largement sous-évaluée.

17. Le point de correspondance extérieur a été fixé au 75ème percentile, valable si l'on travaille sur les données relatives à l'ensemble des meilleurs employeurs ou à un échantillon représentatif de cet ensemble, mais pas pour des données altérées par une présélection trop sommaire et comportant des données moyennes.

/...

18. Le point de correspondance intérieur est celui dont la détermination offre la plus grande possibilité d'orienter la décision finale. A partir d'un point extérieur donné, les différents points intérieurs possibles (de l'échelon I à l'échelon XI de chaque grade) peuvent donner un éventail de barèmes dont le plus élevé sera supérieur de plus de 30 p. 100 au moins élevé. N'étant guidée, sur ce point pas plus que sur d'autres, par une méthodologie préétablie, la Commission a choisi le point de correspondance intérieur (G-4, échelon VI) sans le justifier sérieusement ni examiner avec soin les arguments des représentants du personnel.

19. La recommandation de la Commission est donc l'aboutissement de toute une cascade de décisions empiriques sur le choix de la méthode d'enquête, la composition de l'échantillon d'employeurs présumés les meilleurs, le traitement des emplois féminins et la détermination des points de correspondance extérieurs et intérieurs, pour ne mentionner que les plus importants.

IV. Enquête complémentaire des associations du personnel

20. Pour éclairer mieux encore les faiblesses de l'enquête de la CFPI, les associations du personnel de Genève, regroupées au sein d'un Comité de défense interorganisations, ont pris l'initiative d'une enquête complémentaire auprès des employeurs de Genève.

21. Cette enquête a montré d'abord que la collecte matérielle des données n'avait pas été effectuée dans les meilleures conditions par la Commission. En effet :

- a) La Commission n'a pu recueillir de données valables qu'auprès de 22 employeurs sur les 45 que comptait son échantillon initial; 18 entreprises contactées par la Commission ont refusé de répondre à son questionnaire; les données relatives aux salaires pratiqués par les 18 entreprises en question ont cependant pu être obtenues par le consultant engagé par le personnel;
- b) L'expérience du consultant permet de penser que des anomalies se sont glissées dans les données recueillies par la Commission; ces anomalies pourraient avoir influé sur le résultat final des travaux de la Commission. La communication au consultant du codage des entreprises enquêtées par la Commission permettrait de s'en assurer.

22. Le supplément de données recueillies par le consultant permettra d'opérer, parmi toutes les entreprises pour lesquelles on dispose maintenant de données, un choix des 20 ou 22 meilleures, dont les salaires, traités selon la méthode de la CFPI, donneront sans nul doute des chiffres différents de ceux auxquels la Commission s'est arrêtée.

/...

23. Ces mêmes données supplémentaires réunissent un ensemble de chiffres homogènes sur la base desquels la discrimination salariale subie par les femmes à Genève a pu être précisée de manière plus sûre que ne l'avait fait la Commission. Cette discrimination, évaluée à 8 p. 100 dans tous les cas par la Commission, s'élève en réalité à 15,8 p. 100, évaluation qui reste prudente si on la compare aux statistiques officielles suisses.

V. Conclusion

24. La Commission retrace dans son rapport l'historique de la détermination des salaires des services généraux à Genève en insistant sur les difficultés que cette détermination a causées. La réalité est plus nuancée. Non que ces difficultés n'aient pas existé, mais les quelques conflits qui ont eu lieu en vingt-cinq ans ne sont pas le signe d'une situation fondamentalement malsaine; elles sont plutôt la manifestation inévitable des tensions existant normalement entre employeurs et employés lorsqu'ils discutent des conditions d'emploi. Au fil des ans, avec l'intervention discrète d'organes consultatifs antérieurs à la Commission, le personnel et les administrations apprenaient à se concerter sur la question essentielle des salaires et à respecter certaines règles découlant notamment des recommandations de l'OIT sur les négociations collectives. Il est remarquable à cet égard que la grève de 1976 ne visait pas à appuyer une revendication salariale directe mais résultait, comme l'a relevé le Corps Commun d'Inspection, d'une entorse à des accords préexistants et de déficiences dans les relations entre le personnel et certaines administrations. La preuve en est que le règlement final s'est inscrit en deçà des chiffres de l'enquête.

25. L'intervention de la Commission a fait table rase de tout cela. Au rapport conflictuel classique employeur-employé, atténué et endigué par un ensemble de règles concertées, elle a substitué un rapport d'autorité. La règle du statut de la Commission qui lui commande de consulter le personnel n'a été suivie que de manière formelle. Sur aucun des grands problèmes que posait l'exercice de la Commission (choix de la méthode d'enquête, critères de sélection des employeurs à prendre en considération, traitement de la discrimination salariale à l'égard des femmes, rationalisation du point de correspondance intérieur), la Commission n'a vraiment pris en compte les positions du personnel.

26. Tout s'est passé comme une répétition de l'enquête de 1966 à Genève que les administrations avaient menée unilatéralement, sans aucune concertation avec le personnel et qui avait, à l'époque, été condamnée pour ce motif par le CCQAB.

27. Si l'on mesure le succès de la mission de la Commission à l'efficacité avec laquelle elle aura porté remède aux causes des difficultés antérieures, il est bien à craindre que ce succès soit nul. En effet, plus qu'aucune autre enquête précédente, celle de la Commission présente de telles faiblesses techniques et a tenu si peu compte des avis du personnel qu'il est à craindre qu'elle suscite chez celui-ci des réactions qui dépasseront tout ce qui a été enregistré jusqu'ici à Genève dans ce domaine.

28. Cette situation résulte essentiellement d'une sous-évaluation de la difficulté des problèmes techniques à résoudre et du délai trop court laissé à la Commission pour s'acquitter de son mandat. Elle devrait être de nature à inspirer la plus grande circonspection à tous ceux qui auront à considérer ou apprécier l'opportunité et les modalités d'une application de la recommandation de la Commission de la fonction publique internationale.
