

ANNEXE

TRAITEMENTS, ALLOCATIONS ET PRESTATIONS DU PERSONNEL

Observations du Syndicat du personnel (STU)

PRESENTATION

Le présent document a pour objet d'informer la Conférence générale de la position du Syndicat du personnel (STU) sur le rapport du Directeur général sur les traitements, les allocations et les prestations du personnel, constituant le document 29 C/39 du 20 août 1997.

Le STU dénonce l'absence dans ce rapport d'informations sur le grave conflit entre le Directeur général et le personnel, survenu à la suite des décisions prises par lui de ne pas appliquer certains ajustements statutaires de salaire, au mépris des règles en vigueur et des vues des membres du Conseil exécutif.

Le STU montre que l'autorisation sollicitée par le Directeur général, par le projet de résolution figurant au paragraphe 11 du 29 C/39, ne relève pas de ses pouvoirs discrétionnaires. Si par impossible cette autorisation lui était accordée, elle serait la porte ouverte à l'arbitraire, violerait les statuts de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et mettrait l'Organisation hors du régime commun du personnel des Nations Unies.

A. OBSERVATIONS DU SYNDICAT DU PERSONNEL SUR L'HISTORIQUE FIGURANT EN PARTIE I DU DOCUMENT 29 C/39

1. Le Directeur général avait refusé d'appliquer le nouvel indice au 1er mai 1996 de l'ajustement pour affectation à Paris établi par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), sur la base d'une enquête sur le coût de la vie menée à Paris en novembre 1995 selon une méthodologie approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre du régime commun du personnel des Nations Unies. Cette décision concernait le personnel du cadre des services organiques et de rang plus élevé (i.e. les professionnels et les directeurs). Le Syndicat du personnel (STU) rappelle que les ajustements pour affectation *"sont ajoutés aux traitements de base afin de maintenir, à égalité de grade et d'échelon, un pouvoir d'achat identique des rémunérations du personnel du cadre des services organiques et de rang supérieur en poste dans les différents lieux d'affectation, par compensation des différences accusées par le coût de la vie et le taux de change utilisé (...)"* (point 2305.4 du Manuel administratif de l'UNESCO).

2. Plus tard, le Directeur général décidait de ne pas appliquer l'augmentation des traitements du personnel du cadre de service et de bureau (i.e. les services généraux) en poste à Paris, qui résultait au 1er janvier 1997 de l'évolution sur 12 mois de *"l'indice trimestriel des taux de salaire horaire des travailleurs non manuels"* publié par le Ministère français du travail et de l'emploi. Le STU rappelle que *"les traitements du personnel du cadre de service et de bureau*

sont déterminés, conformément au principe Flemming, par comparaison avec les meilleures conditions d'emploi pratiquées au lieu d'affectation considéré. A cette fin, des enquêtes sont conduites à des intervalles de quatre ou cinq ans par la (...) CFPI dans les différents lieux d'affectation, avec la participation des administrations et du personnel. (...) Des ajustements périodiques (...) sont opérés conformément aux décisions de la Conférence générale entre deux enquêtes salariales (...) sur la base de l'indice" précité (points 2305.4 et 2310.6 du Manuel).

3. Pour justifier ses décisions privant le personnel de ses ajustements statutaires de salaire, le Directeur général a prétendu le non-respect par la CFPI de son règlement intérieur qui obligerait celle-ci à le consulter sur les ajustements pour affectation, puisque le paiement de ces ajustements de salaire aurait des incidences sur l'exécution du programme. Le STU estime que **ces justifications sont irrecevables** pour trois raisons :

- (a) les ajustements pour affectation des professionnels et des directeurs sont calculés par la CFPI sur la base d'une enquête à laquelle participent des représentants du Directeur général et sur la base d'une méthodologie approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le nouvel indice d'ajustement intervient périodiquement et est le résultat de calculs mathématiques et non de négociations politiques. Il a toujours été considéré par la CFPI et par tous les directeurs généraux des organisations du système des Nations Unies (y compris par le Directeur général en 1990) comme une question courante ne relevant pas des consultations spéciales prévues par le règlement intérieur de la CFPI ;
- (b) l'augmentation des traitements des services généraux, qui est calculée en appliquant un indice de référence externe conformément à la méthodologie de la CFPI, avait été autorisée par la Conférence générale dans sa résolution 28 C/28.2 ;
- (c) le refus d'appliquer ces ajustements de salaire ne relève pas du pouvoir discrétionnaire du Directeur général. Ce pouvoir, pour ne pas être arbitraire, doit s'exercer dans le respect des textes juridiques en vigueur et des décisions des organes directeurs. Or, ces décisions violent, entre autres, les articles 3.1 et 3.2 de la Disposition 103.2 du Statut et règlement du personnel, les statuts de la CFPI dont l'autorité a été reconnue en 1975 par le Conseil exécutif par délégation de la Conférence générale, la résolution 28 C/28.2 de la Conférence générale et la décision 149 EX/6.6 du Conseil exécutif, la Déclaration universelle des droits de l'homme qui consacre le droit "à un salaire égal pour un travail égal". Elles remettaient en cause l'appartenance de l'UNESCO au système des Nations Unies inscrite dans son Acte constitutif (art. X) et sanctionnée par l'Accord avec les Nations Unies du 14 décembre 1946 (art. XII).

4. Le document 29 C/39 passe sous silence les sévères critiques du Conseil exécutif, de la CFPI et du Comité administratif de coordination (CAC). Au cours du débat du **Conseil exécutif à sa 150e session** en octobre 1996, sur 20 membres s'étant exprimés sur le point 6.2, 15 ont déclaré que l'UNESCO devait appliquer les décisions de la CFPI, quatre ont exprimé des vues nuancées et un seul s'est rangé à l'avis du Directeur général (150 EX/SR.13). Si le Conseil exécutif n'a pris de décision formelle sur ce point, c'est parce que ses membres ont cru que le message était clair. Pourtant le Directeur général a persisté dans ses erreurs. La **CFPI**

avait déclaré auparavant, à sa session d'août 1996, que les mesures prises par le Directeur général étaient une violation de ses statuts, mettaient en danger le régime commun du personnel du système des Nations Unies, auraient un effet démoralisateur sur le personnel de l'UNESCO et entraîneraient des coûts plus élevés pour les Etats membres (150 EX/INF.6 annexe). Le **CAC**, qui regroupe les chefs exécutifs des organisations du système des Nations Unies, n'a pas apporté son soutien aux initiatives du Directeur général et le Secrétaire général adjoint pour l'administration et la gestion des Nations Unies a mis en garde les membres du CAC sur les implications de niveaux disparates d'ajustements sur le régime commun (ACC/1997/4 du 14 avril 1997).

5. Le document 29 C/39 escamote entièrement le grave conflit qui a opposé le Directeur général et la quasi-totalité du personnel pendant plus d'un an. Environ 100 membres du personnel du cadre organique et de rang plus élevé et 200 du cadre de service et de bureau ont présenté une réclamation contre les mesures prises par le Directeur général, puis un **recours contentieux** devant le Conseil d'appel de l'UNESCO. Bien que le Directeur général soit revenu sur ses décisions et que le paiement des ajustements de salaire ait été effectué, certains requérants entendent poursuivre la procédure devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT) en raison du préjudice subi par le paiement d'un an d'arriérés sans intérêts de retard, et en raison des déclarations de principe du Directeur général sur la légalité de ses décisions et le caractère exceptionnel de son revirement.

6. Le STU a appelé le personnel à participer à plusieurs réunions de protestation en 1996 puis à se mettre en **grève** le matin du 26 février 1997. Par ailleurs, le 50e Conseil de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA), réuni à Paris du 3 au 7 février 1997, a adopté une résolution condamnant le refus du Directeur général d'appliquer les ajustements statutaires dus au personnel, condamnation qu'une délégation de la FICSA a communiquée au Directeur général adjoint de l'UNESCO. Compte tenu du fait que ces mesures litigieuses se situaient dans un contexte persistant d'une politique du personnel manquant de cohérence, de transparence et d'équité, et posaient de graves questions touchant à l'institution et son Programme et budget, le STU a invité le personnel à participer à une table ronde toute la journée du 1er avril 1997 autour d'un document de travail intitulé "*Gérer l'UNESCO à l'aube du XXIe siècle. Mythes et réalités*" (STU-CAC/9.03.97). Les résultats de cette Table ronde ont été publiés dans un numéro spécial du bulletin *Opinion* intitulé "*Réussir l'UNESCO*" daté de juin 1997, qui peut être mis à la disposition des délégués intéressés de la Conférence générale. Des groupes de travail poursuivent cette réflexion.

7. Le STU a établi un **Comité Action Crise** pour conseiller son comité exécutif sur l'information et la mobilisation du personnel nécessaires pour faire face à la gestion incohérente et arbitraire du personnel en cours. De nombreux flashes d'information et de protestation ont ainsi été publiés.

8. Enfin, le document 29 C/39 ne mentionne même pas les travaux du **Comité mixte spécial** établi par le Directeur général pour trouver une solution négociée à ce conflit. Par contre, l'Equipe spéciale de haut niveau sur les coûts de personnel et l'efficacité (HLTF), citée dans ce document, n'a joué qu'un rôle marginal dans cette affaire compte tenu que la plupart de ses membres participaient au Comité mixte spécial. Au cours de la réunion qu'il a tenue avec le personnel au Siège le 17 février 1997, le Directeur général a indiqué que le paiement des ajustements de salaire imputables à l'augmentation du coût de la vie mettraient en déficit le titre

VII du budget de 5.428.000 dollars et qu'il se refusait à utiliser les fonds du programme. Il a annoncé la création d'un comité mixte spécial chargé de lui soumettre des propositions pour financer ces ajustements en préservant l'intégrité du programme. Le Comité, présidé par le Directeur général adjoint, était composé du Sous-Directeur général pour l'administration et la gestion, du Directeur du Bureau du budget, du Contrôleur financier, du Directeur du Bureau du personnel, du Directeur de l'Office de coordination de la gestion et des réformes, de quatre représentants du Syndicat du personnel (STU), de deux représentants de l'Association internationale du personnel de l'UNESCO (AIPU) et de deux fonctionnaires tirés au sort parmi les membres du personnel non syndiqués. Le Comité a remis ses conclusions et recommandations adoptées par consensus au Directeur général le 25 mars 1997, après un mois de travail. Le Comité, constatant que le déficit potentiel du titre VII ne s'élèverait qu'à 1.558.100 dollars et pouvait être absorbé sans difficulté par des économies sur les coûts de personnel, proposait de payer en mai 1997 tous les ajustements statutaires de salaires retenus et, en septembre 1997, les arriérés rétroactivement depuis les dates d'effet normales desdits ajustements. Dans ces conditions-là, les syndicats/associations du personnel s'engageaient à encourager leurs membres respectifs à retirer leurs recours contentieux et à renoncer aux intérêts de retard, comme contribution du personnel aux efforts renforcés d'économie.

9. Dans le cadre de sa participation au Comité, le STU a analysé les dépenses émergeant au budget de personnel ainsi que l'utilisation récente et envisagée du titre VII du 28 C/5 approuvé afin de tenter de déterminer le montant éventuel du déficit qui pourrait résulter du paiement des ajustements statutaires de salaire retenus. Le STU, dans les documents intitulés "*Les vrais chiffres ...*" et "*Les vrais chiffres ... suite*", a mis en évidence des **dysfonctionnements liés au titre VII du budget**, révélés à l'occasion des travaux du Comité mixte spécial. Il s'agit de dépenses excessives dues au nombre trop élevé de directeurs, aux postes temporaires en sus du plafond de postes approuvés et aux honoraires et voyages de consultants et conseillers spéciaux dont les fonctions demeurent opaques. Il a constaté, d'une part, que certaines dépenses qui auraient dû être financées par d'autres titres du budget avaient été imputées - par erreur sinon intentionnellement - au titre VII et, d'autre part, que d'autres coûts imputables à l'inflation avaient été surestimés. Le titre VII utilisé selon les règles fixées par les organes directeurs devrait présenter non un déficit potentiel mais un crédit potentiel de plus de 1,5 million de dollars.

10. Par la **Circulaire administrative n° 2023 du 25 avril 1997**, le Directeur général acceptait de revenir sur ses décisions de payer les ajustements statutaires de salaires retenus et les arriérés rétroactivement à leurs dates d'effet normales et sans intérêts de retard mais, contrairement à la recommandation du Comité mixte spécial, il annonçait que ces arriérés ne seraient pas payés en septembre 1997 mais seulement avant la fin du présent exercice biennal sans date précise. Que le Directeur général repousse encore la date de paiement des arriérés accumulés depuis le 1er mai 1996 a paru inacceptable au STU sur le plan éthique, compte tenu de l'absence d'intérêts sur ces sommes. Depuis, sur intervention du Président du Conseil d'appel, le Directeur général a accepté que ces arriérés soient payés en septembre.

11. Les décisions du Directeur général notifiées dans cette circulaire administrative sont précédées de **considérations générales contestables et inquiétantes**. Le Directeur général persiste à affirmer que les mesures prises par lui n'étaient ni illégales ni arbitraires et déclare donc avoir décidé de payer les ajustements statutaires de salaire "à titre exceptionnel". Il estime qu'il aurait dû être consulté sur toutes les décisions de la CFPI en dehors des ajustements

mensuels pour affectation résultant des variations de taux de change. Selon lui, les décisions de la CFPI relatives aux ajustements périodiques résultant des augmentations du coût de la vie n'ont pas de valeur contraignante. Le STU ne voit aucun inconvénient à ce que le Directeur général soit consulté par la CFPI avant que celle-ci n'arrête ses décisions sur ce point ou sur d'autres, même si les résultats de calculs mathématiques effectués selon une méthodologie approuvée ne sont pas matière à négociation. Quoi qu'il en soit, le STU réaffirme que dans le cadre des textes en vigueur le Directeur général est obligé d'appliquer les décisions de la CFPI, à la différence des recommandations de cet organe qui doivent être soumises et endossées par la Conférence générale pour avoir une valeur contraignante. Le Directeur général n'a pas le droit de décider d'accorder de sa propre autorité, même à titre exceptionnel, des augmentations ou diminutions de salaire à tout ou partie du personnel.

12. Le Directeur général rappelle dans la circulaire administrative que selon lui un bon système de rémunération devrait tenir compte des *mérites* de chaque fonctionnaire et éviter les ajustements ou augmentations de salaire applicables à tous les fonctionnaires. Le STU rappelle pour sa part que le système de rémunération constituant le régime commun du personnel des Nations Unies comprend essentiellement deux mécanismes : l'un pour assurer le même pouvoir d'achat à tous les fonctionnaires quel que soit leur lieu d'affectation, ce sont les ajustements périodiques pour affectation applicables au cadre organique et de rang plus élevé, et les révisions périodiques des barèmes salariaux du cadre de service et de bureau ; l'autre pour tenir compte des mérites respectifs des fonctionnaires, ce sont les augmentations de traitement sans changement de classe (en langage courant, les échelons à l'intérieur de chaque grade) qui ne sont accordées chaque année qu'aux fonctionnaires dont les services sont entièrement satisfaisants (Disposition 103.4 du Règlement du personnel). Même si des primes au mérite étaient introduites dans le régime commun en complément des échelons, ces primes ne pourraient remplacer les ajustements périodiques de salaire destinés à compenser l'inflation et à maintenir un pouvoir d'achat identique dans tous les lieux d'affectation à fonctions et mérites égaux.

B. OBSERVATION DU SYNDICAT DU PERSONNEL SUR L'AUTORISATION SOLLICITEE PAR LE DIRECTEUR GENERAL DANS LA PARTIE III DU DOCUMENT 29 C/39

13. Dans la conclusion de son rapport, notamment dans le projet de résolution soumis à l'approbation de la Conférence générale, le Directeur général sollicite comme c'est la règle l'autorisation d'appliquer au personnel les mesures modifiant les traitements, allocations et autres prestations qui seraient décidés par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par la CFPI en vertu de ses statuts. Mais le Directeur général assortit cette demande d'une réserve qui lui conférerait le pouvoir discrétionnaire de n'appliquer une telle mesure - s'agissant de *"modifications non courantes"* des conditions d'emploi du personnel - que si elle *"peut effectivement être mise en œuvre sans diminuer les ressources du programme"*. Sur la forme, il convient de remarquer que l'expression "modifications non courantes" n'est pas définie dans le projet de résolution et ne correspond à aucune définition dans le Statut et règlement du personnel. Sur le fond, cette extension du pouvoir discrétionnaire du Directeur général soulève de graves objections, principalement :

- (a) le pouvoir d'appréciation sur la mise en œuvre effective de telle ou telle mesure sans diminuer les ressources du programme ouvre la porte à l'arbitraire. La mauvaise gestion du budget de personnel, par exemple par la création de postes sans respect de l'abattement pour délai de recrutement ("*lapse factor*") ou la surcharge de la structure hiérarchique du Secrétariat en postes de directeurs, pourraient être compensées par le report de tel ou tel ajustement de salaire qui sera désigné pour l'occasion comme "modification non courante des conditions d'emploi" ;
- (b) le pouvoir discrétionnaire demandé par le Directeur général serait incompatible avec les statuts de la CFPI qui précisent que certaines décisions sont des recommandations soumises à l'appréciation des organes directeurs des organisations et que d'autres ont une force exécutoire parce qu'elles fondent le régime commun du personnel des Nations Unies. C'est ainsi que les ajustements de salaire destinés à compenser l'inflation et à maintenir dans tout le système le principe "salaire égal pour un travail égal" ne sont pas négociables par chaque directeur général des organisations. L'autorité de la CFPI et ses statuts sont reconnus par les organes directeurs de l'UNESCO depuis 1975 ;
- (c) l'UNESCO se mettrait hors du régime commun du personnel des Nations Unies et devrait donc mettre en place des mécanismes complexes et donc coûteux pour déterminer les conditions d'emploi de ses fonctionnaires dans tous les lieux d'affectation, notamment la soixantaine de bureaux hors Siège. Le Conseil exécutif, à sa 151^e session, a au contraire demandé au Directeur général de continuer à coopérer avec les organes communs du système des Nations Unies (151 EX/Déc., 5.1 A, par. 93).

14. Le STU s'inquiète des propositions soumises par le Directeur général dans le 29 C/5 où le titre VII est dangereusement sous-budgétisé. Selon le 29 C/5, les provisions budgétaires nécessaires pour faire face aux augmentations prévisibles des coûts dues à l'inflation et aux ajustements statutaires de salaire, qui seraient de plus de 20 millions de dollars, ont été réduites de près de 8 millions de dollars. Les augmentations de coût qui interviendraient pendant la seconde année de l'exercice n'ont pas été budgétisées. Comme le Directeur général ne s'estime pas lié par les décisions de la CFPI, il est à craindre qu'il refuse de payer les ajustements statutaires de salaire qui pourraient intervenir en 1999 et qu'il plonge ainsi l'Organisation dans une nouvelle crise. Il appartient donc aux Etats membres de préciser s'ils veulent assurer le fonctionnement d'un système de rémunération compétitif et juste et maintenir l'UNESCO dans le régime commun du personnel des Nations Unies.

CONCLUSION

15. Compte tenu de ce qui précède, *le STU souhaite recommander aux Etats membres :*
- (a) de donner instruction au Directeur général d'appliquer les mesures en matière de conditions d'emploi décidées par l'Assemblée générale des Nations Unies sur recommandation de la CFPI, ou décidées directement par la CFPI ;*
 - (b) de fixer un budget de personnel et un titre VII du budget permettant d'appliquer les règles en vigueur dans le système des Nations Unies pour les traitements, allocations et prestations du personnel.*