PNUD
Au service des peuples et des nations

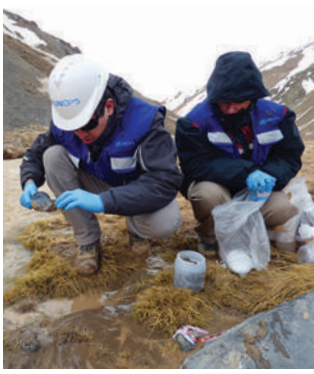
UNFPA unicef UNOPS UN WOMEN
United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women

Rapport annuel

du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies, 2016







Travailler main dans la main pour arriver à des solutions

Rapport annuel

du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies, 2016

Travailler main dans la main pour arriver à des solutions

Sommaire

Introduction 2

1. Aperçu général du travail réalisé par le Bureau 4

A. Vue d'ensemble des cas 4

B. Activités de sensibilisations 7

C. Médiation 9

2. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflits en 2016. 10

A. Relation de supervision et gestion des performances 10

B. Emploi et carrière 13

- Procédures de recrutement 14
- Mobilité et rotation du personnel 15

C. Gestion des conflits et leadership 17

- Harcèlement et allégations du pouvoir 18

D. Diversité de la main-d'œuvre 19

E. Perspectives d'avenir 20

F. Enquête du Bureau de l'Ombudsman 20

Annexe

Mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies 21

Introduction

Le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies propose des services de résolution informelle des conflits au personnel du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes). Agissant selon les principes d'indépendance, de confidentialité, d'informalité, de neutralité et d'impartialité, il offre aux agents actuels, aux anciens membres du personnel et aux non-fonctionnaires (prestataires de services, consultants, stagiaires et volontaires des Nations Unies), au niveau du siège et dans les bureaux de pays, un espace sûr pour examiner les solutions envisageables en cas de conflit sur le lieu de travail. L'intervention de l'Ombudsman a essentiellement pour objectif de garantir le respect des principes de justice et d'équité, le respect des procédures et le bon fonctionnement des organisations grâce à l'adéquation des politiques, des processus et des comportements. Les ombudsmen disposent d'un accès direct à l'Administrateur du PNUD et aux Directeurs exécutifs du FNUAP, de l'UNICEF, de l'UNOPS et d'ONU Femmes.

Le Bureau peut être contacté à titre individuel pour résoudre un conflit interpersonnel ou des problèmes liés à l'emploi et à la carrière, à l'évaluation des performances, aux avantages et droitssociaux ou aux prestations de retraite ou de fin de contrat.

Le Bureau se concentre, dans une large mesure, sur des cas individuels qui sont portés à son attention par les personnes qui viennent le voir. Cependant, l'administration, les représentants du personnel et d'autres bureaux peuvent eux aussi soumettre un cas à l'Ombudsman. Ce dernier peut également intervenir de sa propre initiative. En travaillant avec les parties à un conflit pour trouver des solutions, le Bureau recourt à des approches et techniques très diverses : l'écoute, l'accompagnement, le va-et-vient diplomatique, la négociation et la médiation, en particulier. Une intervention de plus grande ampleur se justifie parfois, et il arrive que le Bureau se rende sur place pour interroger les parties, examiner des documents et recueillir des éléments factuels, en vue d'identifier les causes du différend. En analysant ces informations, le Bureau peut mettre au jour des problèmes et des tendances systémiques et, sur cette base, recommander à la direction exécutive des fonds et programmes des mesures visant à remédier à certains comportements individuels, ou bien des changements à apporter aux politiques, aux procédures ou aux pratiques managériales.

Le Bureau peut être contacté à titre individuel pour résoudre un conflit interpersonnel ou des problèmes liés à l'emploi et à la carrière, à l'évaluation des performances, aux avantages et droits sociaux ou aux prestations de retraite ou de fin de contrat. Outre l'aide qu'il apporte afin de remédier à des différends en traitant des cas individuels, le Bureau a également pour vocation de mener des activités de sensibilisation et de formation, et de montrer l'intérêt d'un mécanisme

informel pour régler des problèmes et pour promouvoir un environnement de travail harmonieux. Il encourage les organisations à passer d'une culture du procès à une culture du dialogue, et forme à la gestion des conflits sur le lieu de travail.

Le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies est une structure indépendante au sein des Services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (UNOMS). Avec l'Ombudsman du Secrétariat des Nations Unies et celui du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), il veille à la cohérence et à l'harmonisation des règles dans tout le Système des Nations Unies. Le mandat révisé de l'UNOMS, présenté dans le Bulletin ST/SGB/2016/7 du Secrétaire général [Annexe I], reflète la structure du bureau intégré de l'UNOMS, définit les principes fondateurs et oriente les pratiques des Services d'ombudsman et de médiation au sein du Secrétariat, des fonds et programmes des Nations Unies et du HCR.

Le présent rapport donne des informations sur les activités du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies sur la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2016. Non seulement il rend compte des activités mises en œuvre par les ombudsmen pour sensibiliser à ces questions et pour améliorer les capacités de gestion des conflits dans les organisations, mais il comporte aussi des observations et des recommandations à propos des tendances et des problèmes systémiques identifiés en 2016.

1. Aperçu général du travail réalisé par le Bureau

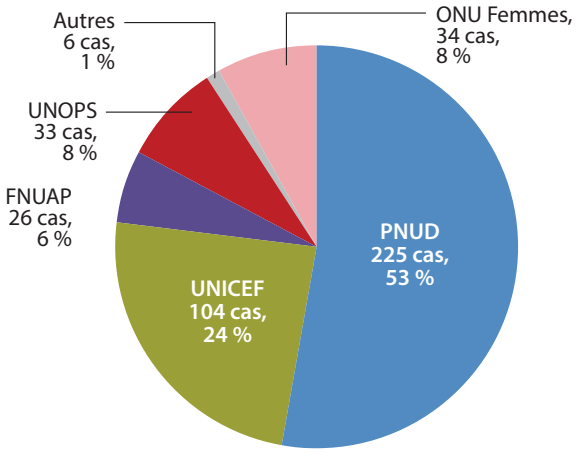
A. Vue d'ensemble des cas

En 2016, le Bureau a reçu 428 nouveaux cas à traiter : 225 émanaient du PNUD, 26 du FNUAP, 104 de l'UNICEF, 33 de l'UNOPS, 34 d'ONU Femmes et six d'autres entités des Nations Unies (graphique 1). Plusieurs cas concernaient des problèmes et des parties multiples, et certains des problèmes existant depuis longtemps, auxquels l'Ombudsman a dû consacrer beaucoup de temps et de moyens pour trouver une solution. Le graphique 2 indique que 73 % des doléances provenaient des bureaux de pays.

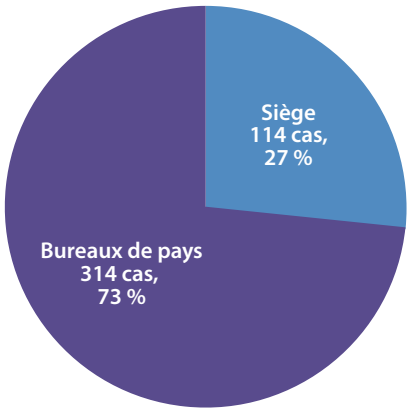
Les graphiques 3a et 3b montrent que les trois premières catégories de cas avaient trait à des questions d'emploi et de carrière, aux relations d'évaluation (encadrement) et à la rémunération et aux avantages sociaux. Le graphique 3b fait apparaître l'évolution des principales catégories de cas reçus depuis 2012. Sur un total de 2 016 agents sous contrat, 63 % étaient des fonctionnaires internationaux. Par ailleurs, dans 70 cas, ce sont des non-fonctionnaires qui ont sollicité le Bureau, dont des titulaires d'un contrat de service, des volontaires des Nations Unies et des titulaires d'un contrat de vacataire. Les non-fonctionnaires viennent principalement consulter l'Ombudsman pour des questions relatives aux droits et avantages sociaux.

Le pourcentage de cas portant sur les droits et avantages sociaux est en augmentation : il est passé de 13 % en 2015 à 16 % en 2016. Ces cas ont majoritairement à voir avec le versement des pensions de retraite, l'assurance maladie après la cessation du contrat d'emploi et autres prestations de fin de contrat.

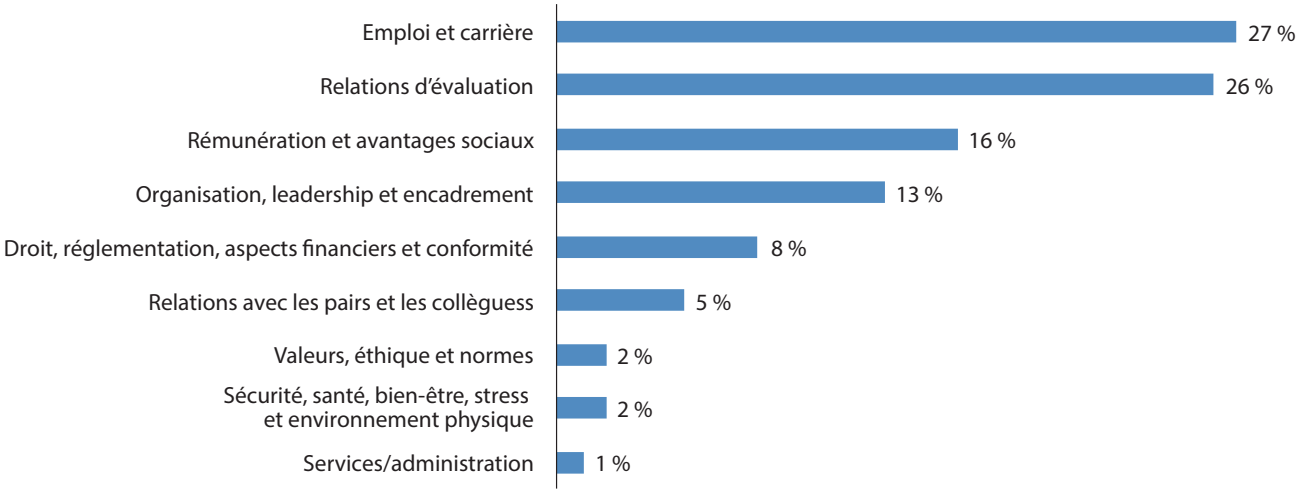
Graphique 1 : Cas reçus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2016



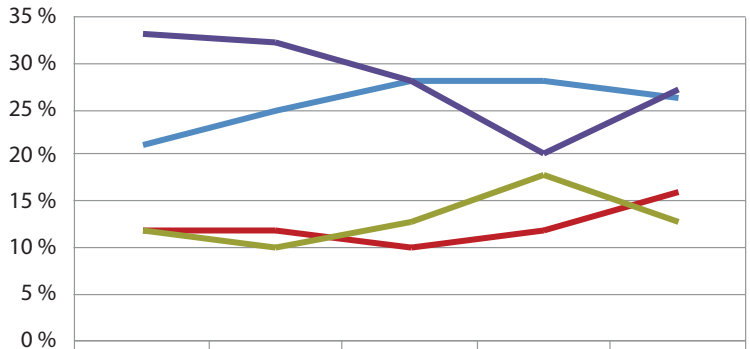
Graphique 2 : Nombre total de cas émanant des bureaux de pays et du siège, 2016



Graphique 3a : Cas traités entre le 1er janvier et le 31 décembre 2016



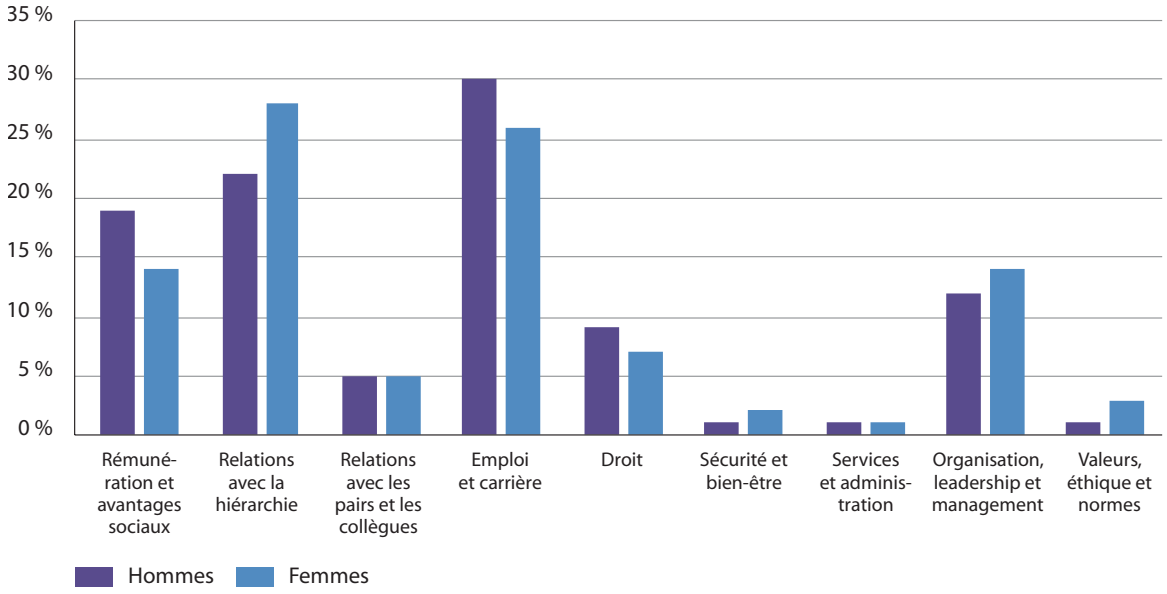
Graphique 3b : Problèmes liés à l'emploi et à la carrière, aux relations avec la hiérarchie, à la rémunération et aux avantages sociaux, à l'organisation, au leadership et à l'encadrement, en pourcentage des cas reçus sur la période 2012-2016



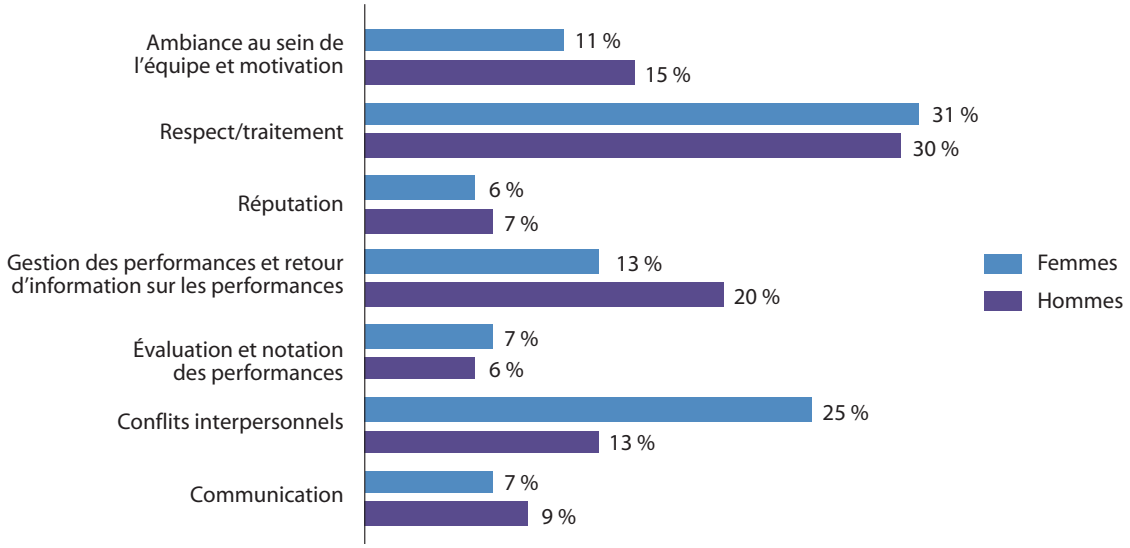
	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération et avantages sociaux	12 %	12 %	10 %	12 %	16 %
Relations avec la hiérarchie	21 %	25 %	28 %	28 %	26 %
Emploi et carrière	33 %	32 %	28 %	20 %	27 %
Organisation, leadership et encadrement	12 %	10 %	13 %	18 %	13 %

Le Bureau a été sollicité par 257 femmes (60 %), par 160 hommes (37 %) et, dans 11 cas, par un groupe. Les problèmes soulevés par les femmes et les hommes sont relativement similaires, mais un plus grand nombre de femmes que se plaignent des relations avec leur hiérarchie, et un plus grand nombre d'hommes de problèmes liés à leur emploi et à leur carrière. Les femmes sont aussi plus nombreuses à se dire victimes de discrimination, de harcèlement ou d'un différend interpersonnel. Les doléances des hommes concernent davantage les procédures d'enquête et les procédures disciplinaires, le leadership et l'encadrement, ainsi que l'assurance maladie et les droits à des prestations de santé. Les graphiques 4a et 4b ci-dessous présentent les différents types de cas soumis par les femmes et par les hommes. Le graphique 4c montre la répartition par sexe des cas qui ont été soumis au Bureau depuis 2012.

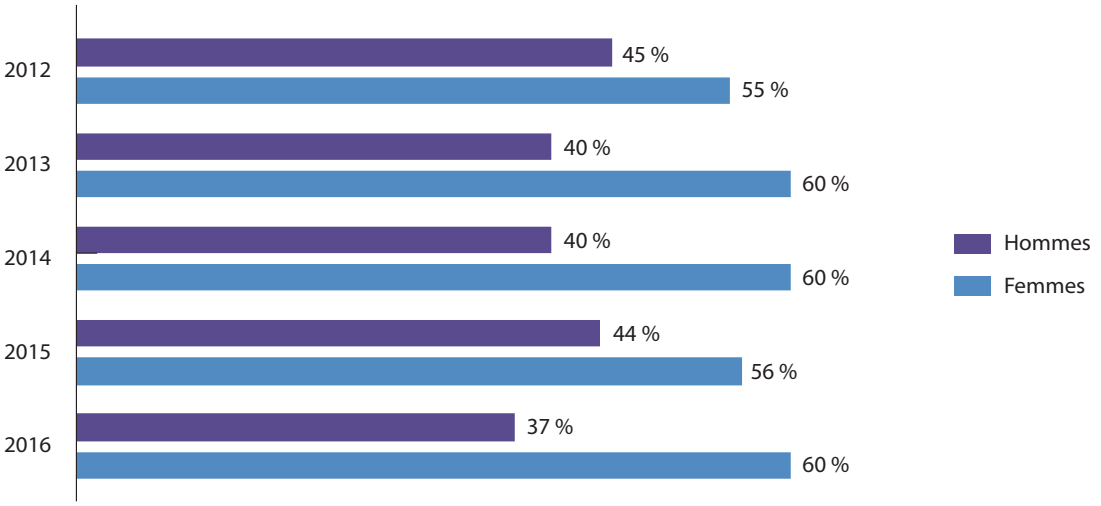
Graphique 4a : Répartition des cas par sexe



Graphique 4b : Répartition par sexe de l'ensemble des cas concernant les relations avec la hiérarchie



Graphique 4c : Répartition des cas par sexe, 2012-2016



B. Activités de sensibilisation

Une part essentielle du mandat du Bureau de l'Ombudsman consiste à sensibiliser aux avantages d'une résolution informelle des différends, qui favorise un environnement de travail harmonieux, et à promouvoir, le plus possible, le recours à ce type de mécanisme, sans préjuger des droits des membres du personnel à accéder au système de justice formel. Le Bureau reconnaît la nécessité de s'attaquer aux causes des conflits, non seulement par des interventions sur des cas individuels, mais aussi en encourageant une culture organisationnelle reposant sur des valeurs, qui favorise un comportement limitant la survenue de conflits, ou qui est propice à une gestion efficace des conflits. Cette approche a élargi l'éventail des services du Bureau à la formation à la gestion des conflits et au renforcement des compétences dans ce domaine.

Les activités de sensibilisation offrent à l'équipe de l'Ombudsman la possibilité de rencontrer des personnes à tous les niveaux de l'organisation et de mieux appréhender les conditions et le cadre dans lesquels elles travaillent, en particulièrement celles qui sont sur le terrain. De plus, en interagissant avec toute une équipe, comme, par exemple, dans les bureaux de pays ou dans les bureaux régionaux, l'Ombudsman peut élaborer avec ces collègues des stratégies pour régler des conflits au sein des équipes. Ce peut être un moyen pour trouver des solutions aux problèmes portés à son attention, mais également pour améliorer la capacité d'une équipe à anticiper les conflits ou à éviter qu'ils ne s'enveniment. Les activités de sensibilisation et de formation permettent également de donner aux agents des informations sur le Bureau, d'organiser des réunions avec l'équipe de l'Ombudsman et d'établir des contacts humains. Ainsi, un agent hésitera moins à solliciter l'aide du Bureau.

Pendant la période considérée, le Bureau a mené des activités de sensibilisation sur divers sites, *via* des réunions en face-à-face ou par voie électronique. En 2016, il a organisé 25 formations et sessions d'information collective sur la gestion des conflits, contre six en 2015. Les formations ont porté sur différents thèmes, par exemple : la gestion efficace des conflits, la gestion d'une conversation délicate, ou la gestion des conflits et la prise en compte de la diversité. Une formation dure deux à trois heures et comporte des études de cas ou d'autres formes de travail en groupe. Les participants font des exercices et définissent des approches pour remédier à un conflit. La formation sert

aussi à sensibiliser le personnel à l'influence des comportements individuels sur l'environnement de travail. Les participants à une formation apprennent en outre en quoi consistent les services du Bureau de l'Ombudsman, ainsi que ceux d'autres bureaux et d'autres ressources du système interne d'administration de la justice au sein des Nations Unies.

Les sessions d'information durent entre une heure et une heure et demie, et peuvent porter sur des thèmes spécifiques ou sur la gestion des conflits en général, ou sur la résolution informelle dans le cadre du système de justice interne des Nations Unies. Elles consistent souvent en des séances de discussion. Elles rassemblent des fonctionnaires et des non-fonctionnaires des différents fonds et programmes, et visent à partager des connaissances ainsi qu'à répondre à des questions sur le rôle et le travail de l'Ombudsman.

Les Ombudsmen ont aussi pris part à des réunions organisées par des représentants du personnel, et ils continuent de nouer de solides relations avec les différentes parties prenantes, en vue d'atteindre un objectif commun : promouvoir un environnement de travail sain et harmonieux, pour l'ensemble du personnel. Ils ont par ailleurs été invités à des tables rondes dans le cadre de réunions régionales avec la direction ou de réunions de services sur divers sujets liés à l'amélioration du lieu de travail.

Le Bureau reconnaît la nécessité de s'attaquer aux causes des conflits, non seulement par des interventions sur des cas individuels, mais aussi en encourageant une culture organisationnelle reposant sur des valeurs, qui favorise un comportement limitant la survenue de conflits, ou qui est propice à une gestion efficace des conflits.

Selon le Bureau, on ne soulignera jamais assez l'importance de ces opportunités qui permettent de rencontrer le personnel et la direction des organisations pour les sensibiliser à une gestion efficace des conflits. Ces opportunités existent dans certaines agences, mais à des degrés variables, mais pas dans toutes les agences auxquelles le Bureau propose ses services. Certaines organisations invitent régulièrement l'Ombudsman à ces réunions, tandis que d'autres ne semblent pas reconnaître l'impact que peut avoir, en termes de relations entre le personnel et la direction, une présentation de l'Ombudsman consacrée à la gestion des conflits sur le lieu de travail. Le simple fait de pouvoir s'entretenir de façon informelle avec l'Ombudsman lors de ces réunions peut inciter un membre du personnel à faire ultérieurement appel à lui pour résoudre un conflit.

Bien que basé à New York, le Bureau fait tout son possible pour que les membres du personnel des organisations puissent accéder à ses services. L'Ombudsman reste en contact avec eux grâce à de fréquentes visites sur le terrain, ou par téléphone, ou *via* Skype. En 2016, outre des visites sur le terrain pour répondre à des demandes d'intervention, les ombudsmen se sont rendu sur place pour donner des informations sur la résolution des conflits en interne et pour renforcer les capacités de gestion des conflits. En général, ce sont des membres du personnel qui demandent à titre individuel l'intervention de l'Ombudsman, mais, de plus en plus, la direction sollicite, elle aussi, l'Ombudsman pour résoudre un conflit de manière informelle. En 2016, un certain nombre de demandes d'intervention sur le terrain ont transité par des bureaux régionaux ou par le siège, après que les problèmes ont été signalés à la direction générale. C'est le signe que la résolution informelle des conflits est un mécanisme de mieux en mieux connu et jugé efficace. Outre les activités de formation et de sensibilisation, l'intervention de l'Ombudsman dans les bureaux de pays permet à des membres du personnel de bénéficier, sur demande, d'une consultation en toute confidentialité. Ces consultations individuelles peuvent amener l'Ombudsman à agir comme médiateur si les parties en conflit acceptent ce type d'intervention.

Le Bureau reconnaît que nombre d'agents et de cadres ont encore des difficultés à le contacter, tout particulièrement ceux qui travaillent sur le terrain et se sentent vulnérables. L'Ombudsman doit veiller à l'égalité de traitement entre ces deux catégories, afin que les cadres comprennent comment il peut les aider à exercer leur fonction managériale et que les membres du personnel puissent accéder à l'Ombudsman sans craindre des représailles.

Sur l'Intranet de chaque organisation, le Bureau de l'Ombudsman dispose d'une page Web dédiée, qui présente des informations sur son rôle et son travail. Une courte vidéo animée, mise en ligne en 2016, donne également un aperçu du fonctionnement du Bureau. Enfin, on trouve dans les bulletins périodiques publiés par l'Ombudsman des recommandations sur un thème précis.

C. Médiation

Dans son rapport annuel 2015, le Bureau de l'Ombudsman a expliqué l'importance de la médiation, qui est l'un des outils permettant de remédier à certains types de conflits sur le lieu de travail. La médiation est un processus volontaire, par lequel un tiers neutre qualifié facilite la communication et la négociation en vue de parvenir à un règlement à l'amiable. Or, le Bureau a en particulier observé des réticences, surtout du côté de l'administration, à recourir à la médiation plutôt qu'à une action en justice lorsque les parties en conflit n'ont pas pu s'entendre, directement ou par l'intermédiaire de leurs avocats, sur une solution amiable. Le nombre de cas de médiation reste ainsi inférieur à ce qu'il pourrait être, malgré une légère augmentation au cours des cinq dernières années (le Bureau de l'Ombudsman a reçu 6 cas en 2012 et 10 en 2016). C'est pourquoi le Bureau continue de promouvoir la médiation comme un élément fondamental de ses activités de sensibilisation et de formation, auprès de toutes les parties prenantes.

Pendant la période considérée, l'Ombudsman a constaté l'effet positif de la médiation, tout particulièrement pour des affaires qui avaient atteint le stade d'une action en justice – et qui, parfois, étaient pendantes depuis des années – et qui, sans la médiation, auraient été portées devant le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies, ou qui étaient déjà en cours auprès de ces deux instances. Ils concernent souvent des problèmes multiples, de complexité variable, et plusieurs parties prenantes. Il convient également de noter que, dans ces cas-là, c'est parfois l'administration, et non le Bureau ou le membre du personnel, qui propose de lancer un processus de médiation, en général compte tenu du temps et des moyens déjà engagés et parce que la médiation est envisagée en dernier recours, dans l'espoir d'éviter une intervention plus formelle. Dans ce type de situation, elle peut permettre d'obtenir un bien meilleur résultat, avec des coûts indirects (liés, par exemple, à la perte de temps et de productivité, à l'absentéisme, aux frais de santé, voire à la rotation du personnel) nettement inférieurs à ceux induits par un environnement de travail conflictuel.

2. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflits en 2016

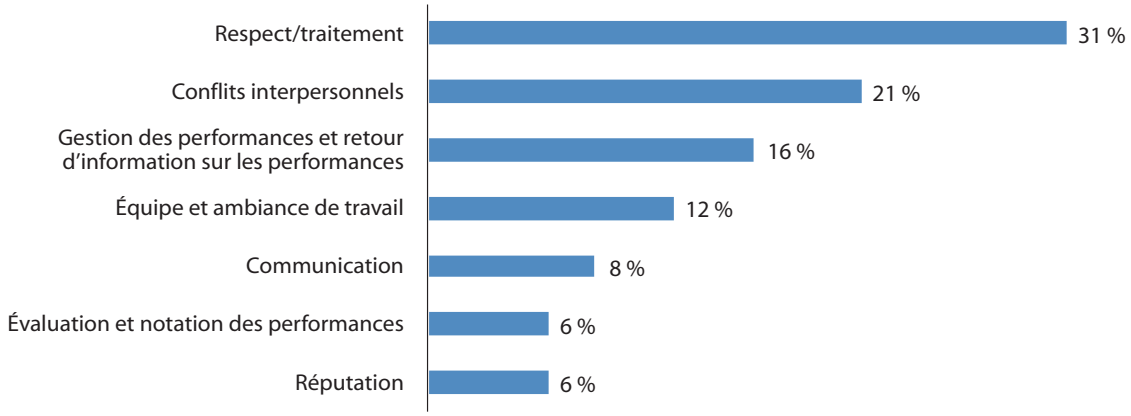
A. Relation de supervision et gestion des performances

La relation de supervision est l'une des relations qui supposent le plus d'interactions au sein d'une organisation. C'est pourquoi les risques de conflits sont très élevés. Les différences de culture, de mode de fonctionnement ou de communication, de personnalité ou de structures organisationnelles font partie des sources de conflit qui ont une incidence sur la relation de supervision. Le graphique 5 ci-dessous présente la répartition des problèmes qui relèvent de cette catégorie.

L'une des composantes principales de la relation de supervision est la capacité à gérer efficacement les ressources humaines et les conflits. En général, on juge les cadres sur leur capacité à obtenir des résultats et à mobiliser des ressources, et on accorde moins d'importance aux compétences nécessaires à la gestion des ressources humaines. Souvent, les cadres n'ont pas une expérience ou des compétences suffisantes pour anticiper les conflits et pour les gérer efficacement. Dans de trop nombreux cas, ils cherchent à éviter le conflit en espérant que le problème finira par se résoudre tout seul, ou ils saisissent une nouvelle opportunité de carrière et laissent leur successeur régler le problème.

La gestion des performances fait partie des principales responsabilités d'un superviseur. Le système de gestion des performances repose sur un processus collaboratif, dans lequel la contribution d'un membre du personnel aux activités de l'entité est évaluée sur la base de critères objectifs. Les organisations demandent de plus en plus à l'encadrement de rendre des comptes sur la gestion des performances, et, en particulier, d'agir en cas de performances médiocres ou insuffisantes. Qui plus est, la réduction des moyens disponibles pèse sur la capacité des bureaux à absorber le coût des per-

Graphique 5 : Relation de supervision



formances médiocres ou insuffisantes. Ainsi, des membres du personnel se plaignent d'une charge de travail mal répartie lorsque certains de leurs collègues ne sont pas assez performants, ce qui a des répercussions délétères sur l'ambiance de travail et sur la motivation. Le Bureau de l'Ombudsman a constaté qu'un manque de respect, une mauvaise communication et des différences entre personnes influent souvent sur les relations interpersonnelles et exacerbent les problèmes de performances.

Nombre des personnes qui viennent consulter le Bureau mettent en cause le style de management et l'attitude de leur supérieur hiérarchique. En général, elles se disent victimes d'un harcèlement, d'un abus de pouvoir, de propos insultants ou injurieux, d'un manque de reconnaissance ou de maîtrise de soi, ou d'une insensibilité culturelle.

L'Ombudsman a parfois observé un lien entre les membres du personnel sur lesquels porte la gestion des performances et les doléances exprimées par ceux qui se disent victimes de harcèlement ou d'abus de pouvoir de la part de leur hiérarchie. De fait, lorsque l'Ombudsman peut dialoguer avec le superviseur, il n'est pas rare de constater que ce dernier a aussi des difficultés à gérer les performances de son subordonné.

La gestion des performances fait partie des principales responsabilités d'un superviseur.

Parfois, le membre du personnel était en conflit avec son précédent superviseur lors de l'évaluation de ses performances, et le nouveau superviseur a hérité d'une situation déjà dégradée. Cependant, les évaluations antérieures ne reflètent pas toujours ces désaccords et, dans certains cas, le nouveau superviseur n'a qu'une très vague idée des problèmes que leurs prédécesseurs ont rencontrés. Les superviseurs qui ont hérité de ces situations se disent souvent désemparés ou réticents à s'atteler au problème de performances. Ils considèrent souvent qu'il vaut mieux risquer un conflit long et désagréable que de chercher à résoudre un problème qui existe depuis de nombreuses années. Il est fréquent qu'ils décident d'éviter simplement que le conflit s'envenime, avant de changer de poste. C'est une attitude préjudiciable à la fois pour le membre du personnel concerné, pour l'organisation et pour le nouveau superviseur.

Lorsque l'Ombudsman est sollicité pour trouver une solution, il lui arrive de constater que certains agents ne sont pas disposés à recevoir un retour d'information franc et considèrent l'évaluation de leurs performances comme un affront personnel ou un abus de pouvoir. D'autres contestent l'autorité de leur supérieur hiérarchique et estiment qu'ils ont le droit de refuser ses instructions parce qu'ils ne sont pas du même avis. Si le superviseur tente d'exercer son pouvoir légitime, le membre du personnel se dit alors victime de harcèlement. C'est le plus souvent le cas lorsqu'il travaille dans l'entité ou dans l'organisation depuis plus longtemps que son supérieur, ou s'il estime avoir davantage de pouvoir ou d'influence que ce dernier.

Par ailleurs, l'Ombudsman note que certains superviseurs n'ont pas été formés au management et ont peu d'expérience pratique de la gestion des ressources humaines. Il leur manque donc les compétences requises pour engager un dialogue constructif sur les performances. Il arrive que le personnel craint que l'outil de gestion des performances soit utilisé par le superviseur pour se venger ou pour mettre fin à un désaccord avec le membre du personnel concerné.

Dans l'ensemble, les moyens disponibles ne sont pas suffisants pour permettre une gestion efficace des ressources humaines. De plus, bien souvent, quand un superviseur décide de remédier à un problème de performances d'un subordonné, ni lui ni le membre du personnel concerné ne reçoivent un appui institutionnel adéquat. L'encadrement a donc besoin d'être mieux guidé et mieux formé pour savoir gérer et communiquer avec l'agent en cas de mauvaises performances. De son côté, il faut que l'agent comprenne mieux les implications et les résultats potentiels du processus de gestion des performances, et il doit être encouragé à prendre part de façon constructive à ce processus. La direction des ressources humaines devrait, elle aussi, participer davantage afin d'apporter un soutien adéquat aux deux parties. Or, trop souvent, elle se contente de renvoyer à l'Intranet ou à un document d'orientation. Si les superviseurs continuent de se sentir vulnérables face à des accusations ou n'ont pas les compétences et la confiance nécessaires pour s'engager dans ce processus, ils risquent d'être moins enclins à assumer leur part de responsabilité et les risques professionnels liés à la gestion de performances médiocres.

Ce problème de moyens pour la gestion des ressources humaines est plus ou moins préoccupant selon le fonds ou le programme concerné. Une ou deux organisations ont confié leur système de gestion des performances à des responsables dûment formés, et ont mis en place des mesures pour renforcer leurs structures institutionnelles afin de repérer les performances médiocres ou insuffisantes, d'y remédier et d'améliorer la capacité des superviseurs et des supervisés à trouver des solutions. Le personnel et l'encadrement peuvent bénéficier d'une formation et d'un accompagnement sur la manière de faire et de recevoir un retour d'information.

Si l'organisation n'investit pas massivement dans un appui aux systèmes de gestion des performances, les conflits portant sur la relation de supervision se multiplieront à mesure que l'encadrement gèrera les performances plus efficacement. Les organisations qui investiront dans des spécialistes des ressources humaines dûment formés pour soutenir le processus de gestion des performances obtiendront de meilleurs résultats que les autres. Cet appui institutionnel sera nécessaire jusqu'à ce que les organisations aient comblé l'écart entre les superviseurs formés à la gestion des ressources humaines et ceux qui n'ont pas reçu ce type de formation.

De surcroît, trop souvent, au lieu d'être un processus interactif et inclusif, avec un dialogue continu tout au long de l'année, l'évaluation des performances n'a lieu qu'en fin d'année, ce qui lui fait perdre toute sa valeur. Les organisations doivent par conséquent veiller à ce que chaque membre du personnel et son superviseur rendent des comptes sur ce qu'ils font pour mettre en place un processus de gestion des performances approprié.

Les organisations qui investiront dans des spécialistes des ressources humaines dûment formés pour soutenir le processus de gestion des performances obtiendront de meilleurs résultats que les autres.

Le plan d'amélioration des performances aide les parties à élaborer une solution pour remédier à des performances insuffisantes. Il permet d'améliorer les performances de l'agent concerné et de mesurer ces progrès de façon transparente et objective. L'organisation donne des directives pour son élaboration. Cependant, même si le plan est bien conçu, le timing est tout aussi important : l'agent doit en être tenu informé. En outre, ce plan ne doit pas servir de mesure disciplinaire ou punitive à l'issue d'un processus d'évaluation des performances, ni être utilisé pour gérer des relations tendues entre le membre du personnel et son superviseur. Il devrait toujours avoir pour objectif d'améliorer les performances, et non de sanctionner. Il faudrait que les organisations consacrent davantage de temps à diffuser les meilleures pratiques sur la façon d'utiliser des plans d'amélioration des performances, et à quel moment, tout en donnant des exemples de cas dans lesquels ces plans ont été efficaces.

Le Bureau de l'Ombudsman n'intervient pas dans la gestion des performances en tant que telle, car il ne connaît pas en détail les performances du personnel. Cependant, dans la mesure où, bien souvent les conflits liés à la gestion des performances ne concernent pas seulement le processus d'évaluation, l'Ombudsman a la possibilité d'intervenir pour aider à lever les obstacles sous-jacents. Dans certains cas, il aide les parties à remédier à des problèmes interpersonnels qui existent depuis longtemps et qui ont détruit la confiance et la coopération. Conformément au principe de neutralité, l'Ombudsman travaille de façon objective avec les parties à la recherche de solutions. Pour une organisation, il est pertinent d'investir dans la gestion des conflits étant donné que les performances pâtiront, presque inévitablement, d'un différend entre un superviseur et un supervisé.

30. Les doléances relatives aux performances ne concernent pas toutes des performances insuffisantes. Les organisations devraient aussi repenser la manière dont elles reconnaissent et récompensent des performances excellentes. En effet, le personnel apprécie les opportunités qui lui sont données de participer à des formations, des conférences ou des réunions extérieures, ou de mener des missions de courte durée dans d'autres bureaux ou lieux d'affectation. Ces opportunités peuvent améliorer la visibilité, la carrière et la motivation du personnel. Il y a des répercussions en termes de coûts et de ressources humaines pour l'organisation, mais celle-ci devrait considérer ces expériences d'un œil favorable, sachant qu'elles améliorent l'expérience de travail des agents, qu'elles en motivent d'autres et qu'elles favorisent un environnement plus harmonieux. De telles expériences sont propices à la mobilité, au partage du savoir et au renforcement des compétences, et elles aident le personnel local à voir l'organisation à l'œuvre dans son contexte international. Les organisations

devraient gérer ces opportunités de façon transparente, afin d'éviter tout soupçon de favoritisme ou d'inégalité de traitement.

Recommandations :

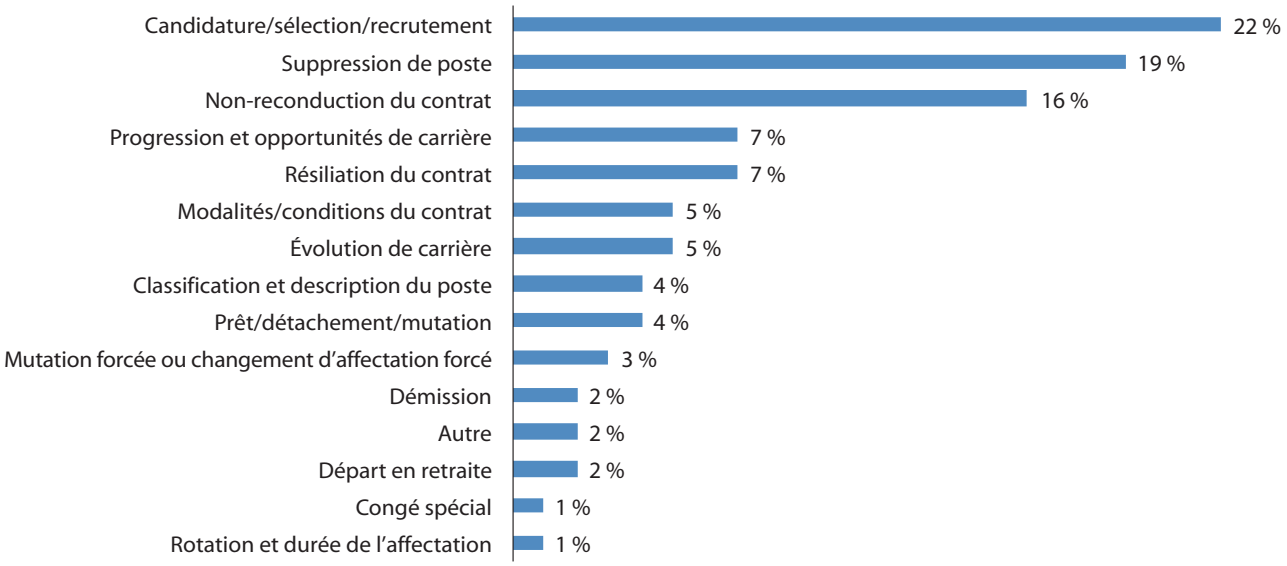
- **Les organisations doivent investir davantage dans leurs systèmes de gestion des performances, afin d'aider la direction et le personnel à produire des résultats positifs.**
- **La direction des ressources humaines devrait participer davantage, en tant que partie prenante, afin d'apporter un soutien approprié à la fois au personnel et à la direction.**
- **Les organisations doivent mettre en place des mesures plus solides pour que les membres du personnel et les superviseurs rendent compte de leurs rôles respectifs dans le processus de gestion des performances.**
- **Les organisations devraient créer des opportunités pour reconnaître des performances excellentes, et gérer ces opportunités de façon transparente afin d'éviter tout soupçon de favoritisme ou d'inégalité de traitement.**

B. Emploi et carrière

Le graphique 6 ci-dessous montre le pourcentage de cas liés à l'emploi et à la carrière en 2016. Comme les années précédentes, les trois principaux problèmes dans cette catégorie concernent les suppressions de postes, les procédures de candidature/sélection/recrutement et les non-reconductions de contrats. En 2016, les restrictions budgétaires ont encore entraîné des suppressions de postes dans les fonds et programmes. Lorsque le personnel est informé et que les processus sont transparents, les suppressions de postes sont en général bien comprises et acceptées. C'est souvent parce qu'il se demande quelles seront les répercussions de la suppression de son poste sur ses perspectives et opportunités de carrière qu'un membre du personnel sollicite le Bureau.

Les membres du personnel qui se sentent lésés parce que leur contrat n'est pas renouvelé se plaignent de problèmes de communication. Parfois, la communication très tardive semble délibérée ou calculée pour inquiéter le personnel. Dans un service bien géré, la décision de renouveler ou

Graphique 6 : Emploi et carrière



non un contrat devrait être prise longtemps avant le terme et, en aucune circonstance, seulement la veille ou deux jours avant. Des membres du personnel demandent aussi l'aide du Bureau lorsqu'ils ignorent pourquoi leur contrat n'est pas reconduit.

La gestion de la carrière constitue une responsabilité partagée : les membres du personnel doivent renforcer leurs qualifications et leurs compétences, et explorer les opportunités qui s'offrent à eux en termes d'évolution de carrière et de promotion, tandis que les organisations doivent offrir un environnement propice à l'évolution de carrière, ainsi que des mécanismes permettant de repérer et de soutenir les talents. Le Bureau a observé que, parfois des membres du personnel estiment avoir droit à un poste, à une affectation, à une promotion ou à une opportunité de carrière en particulier, du fait de leurs années de service, de leur nationalité ou de la nature de leur contrat, et ne comprennent pas pourquoi ils sont mis en concurrence avec d'autres candidats lorsque l'organisation recrute.

Même dans les organisations qui disposent de ressources dédiées pour repérer et gérer les talents, certains membres du personnel n'ont pas accès à ces ressources. À certains postes, le personnel bénéficie d'un vaste programme d'intégration et de formation, d'un accompagnement et d'un mentorat, ainsi que d'informations substantielles sur l'organisation et sur les opportunités de réseautage. Les autres catégories de personnel n'ont pas accès à des mesures de soutien aussi complètes. Certains éprouvent un sentiment d'injustice lorsqu'ils sentent qu'ils ne sont pas traités sur un pied d'égalité avec leurs pairs pour recevoir une aide de l'organisation qui fera évoluer leur carrière. Cette situation peut aussi paraître injuste à ceux qui sont jugés mieux traités : leurs qualifications et leurs compétences risquent d'être mises en doute car on considère qu'ils doivent leur poste à des raisons autres que leurs mérites. Le ressentiment qui en découle n'est pas propice à un environnement de travail harmonieux, et la perception d'une discrimination crée des conflits sur le lieu de travail. Dans certaines organisations, des efforts sont déployés en vue d'élargir les opportunités en question, mais ils sont trop lents pour remédier au déséquilibre perçu.

Procédures de recrutement

Dans ses rapports précédents, le Bureau a affirmé que les procédures de recrutement devaient impérativement être transparentes, équitables et concurrentielles. Or, on observe que le personnel se méfie des procédures de recrutement. De plus, l'incapacité des organisations à communiquer de façon ouverte et transparente sur les recrutements est source de spéculations et fait naître (à tort) le soupçon que la procédure souffre de mauvaises pratiques ou d'irrégularités. Au cours de la période considérée, plusieurs personnes se sont plaintes de l'apparente partialité des jurys de recrutement, un sentiment conforté par le manque de diversité de ces jurys. En outre, les agents mettent en doute la crédibilité de la procédure de recrutement lorsqu'un avis de vacance de poste est publié une deuxième fois, sans qu'une explication soit fournie aux candidats qui ont déjà passé l'entretien. Parfois, le (la) candidat(e) s'estime plus qualifié(e) que la personne retenue et met en cause l'intégrité du processus de sélection. Ce problème se pose avec une acuité particulière pour les candidats internes qui occupent déjà le poste en question et qui constatent qu'on a retenu un candidat externe.

Les organisations devraient définir les critères les plus rigoureux pour leur procédure de recrutement, et être attentives au fait que toute suspicion d'abus nuit à leur crédibilité et à leur réputation.

Même si le recrutement en interne présente des avantages, l'organisation peut estimer que la mémoire institutionnelle voire la carrière exceptionnelle d'un candidat interne ne sont pas suffisantes pour satisfaire aux exigences d'un poste. Lorsqu'un candidat interne n'est pas sélectionné, l'organisation doit en expliquer les raisons et répondre aux interrogations restant en suspens. En outre, les organisations devraient préciser à quel stade de la procédure de recrutement elles tiennent compte de l'historique des performances. Si des performances exceptionnelles semblent importer peu ou pas du tout lors d'une embauche, le personnel se demande à quoi bon s'évertuer à faire tout son possible.

Les organisations devraient définir les critères les plus rigoureux pour leur procédure de recrutement, et être attentives au fait que toute suspicion d'abus nuit à leur crédibilité et à leur répu-

tation. L'Ombudsman les encourage à améliorer la transparence de leurs procédures, ainsi qu'à communiquer de façon plus ouverte avec les candidats. Un examen périodique des procédures permet de lever toute ambiguïté quant aux pratiques et aux règles, ce qui limite le risque d'erreurs et de malentendus lors du recrutement. L'organisation peut aussi identifier les points à améliorer en demandant aux candidats de formuler des commentaires.

Le Bureau insiste souvent sur l'utilité des programmes d'intégration du personnel et sur leur rôle dans la diffusion du savoir sur l'organisation. Certaines organisations investissent dans la création de plateformes pour leurs programmes d'intégration, ce qui facilite l'accès du personnel à l'information.

Recommandations :

- **Les organisations devraient renforcer la transparence et la crédibilité des procédures de recrutement (i) en communiquant mieux avec les candidats, (ii) en précisant à quel stade elles tiennent compte de l'historique des performances d'un candidat et (iii) en demandant aux candidats de formuler des commentaires.**

Mobilité et rotation du personnel

Les fonds et programmes sont des organisations de terrain, présentes dans plus de 190 pays, et dont le personnel est international, diversifié et mobile. La mobilité permet aux membres du personnel de planifier et de gérer leur carrière, et aux organisations d'identifier, de développer et de mettre à profit les talents pour satisfaire à leurs besoins, pour renouveler leurs effectifs et pour procéder à une planification stratégique. Cependant, la communication et le déploiement des politiques de mobilité ne permettent pas toujours d'atteindre ces objectifs mutuellement bénéfiques.

Les pratiques en matière de mobilité diffèrent d'une organisation à l'autre, de même que les opportunités offertes. Certains groupes fonctionnels sont, de par la nature de leur travail, soumis au principe de rotation selon un cycle fixé à l'avance. Bien souvent, les politiques de mobilité ciblent principalement ces fonctions essentielles, et des moyens (tels que la formation ou la gestion des ressources humaines) sont mis en œuvre pour les soutenir. Dans certaines organisations, les membres du personnel qui exercent des fonctions qui ne sont pas soumises à une rotation périodique, ni même à une quelconque rotation, ont plus de mal à utiliser les ressources organisationnelles pour changer de poste. Plus un agent a un rôle spécialisé, plus il lui est difficile de bénéficier de la mobilité.

Les pratiques en matière de mobilité diffèrent d'une organisation à l'autre, de même que les opportunités offertes.

En outre, le recours à des affectations de courte durée/temporaires, grâce auxquelles le personnel peut acquérir des compétences, se construire un réseau professionnel et explorer de nouveaux domaines de travail, est traité différemment d'un fonds ou d'un programme à l'autre. Certaines organisations diffusent largement ces opportunités, encouragent une vaste participation, et semblent se soucier de l'équité et de la transparence lorsqu'elles offrent des opportunités à leur personnel. Les agents peuvent échanger leurs places pour apprendre de nouvelles compétences, ou accéder à des plateformes électroniques pour faire part à des managers en quête de talents de leur intérêt pour des opportunités à court terme.

Cependant, ces possibilités sont moins visibles dans d'autres organisations. Les membres du personnel ne sont pas tous bien informés des possibilités existantes, et ceux qui ne font pas partie de groupes fonctionnels ne semblent pas bénéficier de ces informations. On note aussi un manque de transparence dans les décisions d'affectations de courte durée, et les agents se plaignent souvent que le favoritisme l'emporte sur le mérite dans ces décisions. Par conséquent, certains agents profitent d'opportunités de mobilité, tandis que d'autres doivent se débrouiller seuls pour les trouver. L'absence d'opportunités de mobilité a un impact plus ou moins grand sur les agents selon qu'ils ont le statut de fonctionnaire international ou un contrat local.

Étant donné que les compétences sont transférables, il convient de chercher davantage à les identifier au sein de l'organisation, en particulier pour les catégories d'emplois pour lesquels la

rotation n'est pas automatique, de sorte que ce personnel puisse lui aussi bénéficier d'opportunités de perfectionnement professionnel et de progression de carrière. La mobilité peut aussi être source de difficultés pour les organisations, lorsque les agents y sont opposés et préfèrent rester à leur poste plutôt que de quitter un environnement de travail dans lequel ils se sentent pleinement à l'aise. Cette résistance à la mobilité empêche l'organisation d'aider son personnel à faire une mobilité. Bien souvent, les agents qui en pâtissent sont ceux qui travaillent dans un lieu d'affectation difficile ou dans une zone de conflit. Ils se plaignent auprès de l'Ombudsman d'être maintes fois affectés en zone de conflit et décrivent les lourdes conséquences qui en résultent pour leur santé mentale et leur bien-être, ainsi que pour leur famille. Il existe également un facteur de coût significatif qui empêche les organisations de mettre pleinement en place la mobilité. Les organisations doivent examiner le coût et l'intérêt que présente la mutation périodique d'un nombre important d'agents (et de leur famille).

La mobilité favorise un environnement de travail sain et harmonieux.

La mobilité professionnelle n'est pas exclusivement géographique. Au cours de la période considérée, le Bureau a eu à traiter des cas dans lesquels des membres du personnel avaient reçu des propositions d'autres organisations, mais n'avaient pas pu saisir ces opportunités faute de savoir précisément quelles conséquences un tel changement de carrière pourrait avoir sur leur statut contractuel. Dans certains cas, leur contrat permanent risquait de ne pas être reconnu s'ils rejoignaient une autre organisation ; dans d'autres, le détachement qui faisait passer d'un poste non soumis au principe de rotation à un poste soumis à ce principe a nécessité des discussions approfondies avec l'agent à propos des conséquences sur la continuité de sa carrière. Ceux qui rejoignent une autre organisation des Nations Unies ne conservent aucun droit sur leur poste et ont souvent du mal à réintégrer leur organisation d'origine. Lorsque les agents doutent que l'organisation leur fournisse des informations sur lesquelles s'appuyer pour prendre une décision en toute connaissance de cause, l'Ombudsman facilite les discussions. Ils font souvent part de leur insatisfaction quant à la qualité de l'information qu'ils reçoivent du service des ressources humaines et, compte tenu des implications professionnelles, ils demandent à l'Ombudsman d'intervenir pour les aider à décider d'accepter une offre de mutation. Ils ont le sentiment d'être dans une position désavantageuse car ils ont l'impression que l'organisation dispose d'informations qu'ils ne possèdent pas et qui ne leur sont pas toujours fournies.

La mobilité favorise un environnement de travail sain et harmonieux. Si ses avantages sont faciles à apprécier, les préjudices liés à son absence sont moins évidents. Dans certains cas, la cause principale d'un conflit sur le lieu de travail peut tenir au fait que des personnes travaillent dans un même bureau ou remplissent une même fonction pendant une longue période et semblent n'avoir que peu de perspectives de progression de carrière, voire aucune, ou d'intérêt pour une mutation. Ces personnes peuvent semer la discorde sur le lieu de travail et, au fil du temps, l'environnement de travail peut devenir toxique et dysfonctionnel. Dans d'autres cas, ils peuvent exercer un pouvoir et un contrôle disproportionnés par rapport à leurs attributions officielles. De véritables politiques de mobilité réduiront la capacité de ces personnes à « s'enraciner » dans une unité ou un bureau au point qu'elles en arrivent à exercer une influence négative sur l'environnement de travail.

Les politiques organisationnelles relatives à la mobilité influent aussi sur la santé mentale et le bien-être du personnel. De nombreux membres du personnel travaillent dans des endroits parmi les plus difficiles, les moins sûrs et les plus dangereux de la planète. Or, bien souvent, les conséquences de ces conditions de travail pour l'agent et sa famille ne sont pas prises en compte. Même si le système peut conférer des avantages financiers et des droits, il faut redoubler d'attention au niveau organisationnel ou individuel si l'on veut aider ces agents. Lors du recrutement, en particulier lorsque les postes vacants sont annoncés en interne, les organisations devraient veiller à faire davantage attention au personnel affecté dans des endroits difficiles et ne pas considérer qu'il se situe sur le même plan que les agents qui postulent depuis le siège ou un lieu d'affectation conseillé aux familles. De plus, les organisations devraient également déterminer si, pour des raisons de santé mentale et de bien-être, il ne faudrait pas prévoir des mesures particulières pour l'affectation future du personnel qui a travaillé à plusieurs reprises dans des endroits difficiles et sur une longue période.

Recommandations

- **Les organisations devraient promouvoir la mobilité de leur personnel en général, en s'attachant à identifier les compétences transférables, en particulier pour les catégories d'emplois pour lesquelles la rotation n'est pas automatique, de sorte que tout le personnel puisse bénéficier d'opportunités de perfectionnement professionnel et de progression de carrière.**

- **Les organisations devraient déterminer si, pour des raisons de santé mentale et de bien-être, il ne faudrait pas prévoir des mesures particulières pour l'affectation future du personnel qui a travaillé à plusieurs reprises dans des endroits difficiles et sur une longue période.**

C. Gestion des conflits et leadership

La capacité à gérer les conflits organisationnels est la preuve de l'aptitude à régler les conflits sur le lieu de travail de manière anticipée, efficace et équitable. Toutes les personnes présentes sur le lieu de travail sont responsables de la gestion des conflits, mais ce sont les cadres, qui ont le pouvoir de prendre des décisions formelles, qui doivent par conséquent faire preuve de rapidité et d'efficacité dans ce domaine.

Les compétences managériales pour la gestion des conflits sont essentielles à l'efficacité organisationnelle. Cependant, on ne met pas suffisamment l'accent sur ces compétences dans les décisions de recrutement ou de promotion, en particulier pour les postes de cadres supérieurs. Bien que les compétences techniques et la capacité à produire les résultats escomptés soient importantes, le Bureau observe que le manque de compétences en gestion des conflits peut nuire à l'efficacité organisationnelle et à l'obtention de résultats. L'Ombudsman constate régulièrement qu'un bureau fortement conflictuel est peu performant. Les ressources organisationnelles doivent chercher une solution à ce problème.

Les compétences managériales pour la gestion des conflits sont essentielles à l'efficacité organisationnelle.

Les organisations devraient réexaminer le mécanisme et le profil de poste utilisés pour sélectionner les cadres, en particulier les cadres supérieurs qui sont affectés dans les bureaux de pays. Le Bureau a pu noter que le style de leadership et d'encadrement de certains responsables ne convient pas aux spécificités du pays en question. En outre, on observe parfois un manque de compréhension, d'intérêt ou de connaissance du contexte culturel, conjugué à une inexpérience dans la gestion de ressources humaines hétérogènes, composées d'un personnel local et international dont les modalités contractuelles sont diverses. Cela s'accompagne souvent d'une incapacité à s'adapter et à trouver une issue positive à un conflit. L'Ombudsman observe qu'en cas de conflit sur le lieu de travail, les gestionnaires ont tendance à recourir à un processus administratif, tel que la suppression d'un poste, plutôt que de chercher à résoudre directement le conflit.

Le personnel international détaché dans un pays se montre parfois insensible à l'histoire et à la culture de ce pays, et ce comportement, incompatible avec la Charte des Nations Unies, suscite une réaction négative de la part du personnel du pays, qui peut se plaindre, parfois de façon anonyme, auprès du siège. L'incapacité des hauts dirigeants à lutter contre les comportements inacceptables a amené le personnel à explorer d'autres canaux, parfois externes à l'organisation, pour résoudre ce problème. Il est important que les organisations s'efforcent de lutter résolument contre les comportements qui ne répondent pas aux valeurs et aux normes de la fonction publique internationale. Il convient de rappeler au personnel qu'il est interdit de demander l'aide des entités externes pour remédier à des problèmes internes à l'organisation.

Il peut arriver que le manque de sensibilité culturelle du personnel local soit dirigé contre les administrateurs internationaux. En effet, les agents locaux peuvent être réticents à adopter les idées et les normes apportées par le personnel international, ou à reconnaître les compétences de ce personnel, et éprouvent du ressentiment ou remettent en question la valeur ajoutée de sa présence dans le pays. Il se peut alors que le personnel local entrave le travail ou s'oppose à l'autorité du personnel international, ce qui génère des conflits au sein du bureau.

Chaque membre du personnel est censé se placer dans une perspective internationale et faire montre de tolérance, de compréhension et de respect à l'égard de chacun. Il est essentiel que le personnel et l'encadrement encouragent une culture du dialogue dans les bureaux, afin de créer un environnement permettant d'éviter le plus possible les conflits et, lorsqu'ils surviennent, de les régler efficacement. Les bureaux doivent également identifier leur propre mécanisme interne permettant de gérer les conflits. Certains bureaux recourent à une boîte à suggestions, d'autres ont mis en place un système de retour d'information à un comité composé du personnel et de l'encadrement.

Certains bureaux disposent d'une association du personnel solide et efficace, qui travaille avec la direction pour rendre le lieu de travail harmonieux. L'Ombudsman encourage systématiquement une collaboration étroite entre l'association du personnel et la direction dans les bureaux. L'expérience montre que les bureaux dotés d'une association du personnel solide et active, disposée à travailler avec la direction pour obtenir des résultats mutuellement bénéfiques, sont généralement mieux à même de gérer les conflits sur le lieu de travail. Sur la période étudiée, l'Ombudsman a observé que les bureaux dans lesquels les conflits sont fréquents ne disposent souvent pas d'association du personnel, ou bien ils n'ont pas mis en place une collaboration et une communication étroites avec la direction. L'Ombudsman encourage activement les bureaux qui ne disposent pas d'association du personnel à en créer une et à tisser des liens avec les représentants du personnel mondial.

Harcèlement et allégations d'abus de pouvoir

En 2016, le Bureau a continué de recevoir des agents se plaignant d'avoir été victimes de harcèlement, de discrimination, de manque de respect, de traitement dégradant ou hostile, ainsi que d'abus de pouvoir. Dans certains cas, ce qu'une des parties perçoit comme du harcèlement ou de l'hostilité peut être attribué, après examen, à un malentendu, une incompréhension ou un manque de politesse ayant pour origine des différences culturelles. Les parties en conflit sont vivement encouragées à chercher une solution informelle, car les voies formelles, qui passent par exemple par une enquête, risquent de ne pas être adaptées. Dans bien des cas, le comportement en question ne va pas jusqu'à nécessiter une enquête. Il peut arriver qu'un comportement qu'un agent perçoit comme du harcèlement ou de l'hostilité s'explique en réalité par un désaccord avec le style de management ou l'approche que l'encadrement a du travail. Si l'on ne cherche pas à régler le plus tôt possible ces doléances, elles formeront la base des interactions futures entre les parties, et conduiront souvent à une dégradation de la relation de travail. Trop souvent, lorsque l'on sollicite l'aide de l'Ombudsman, le différend a déjà atteint un point de non-retour : les parties campent sur leurs positions et se comportent de manière hostile l'une envers l'autre. On n'insistera jamais assez sur le fait que, dans une situation de conflit, la qualité du résultat obtenu dépend de la rapidité de l'intervention.

Dans une situation de conflit, la qualité du résultat obtenu dépend de la rapidité de l'intervention.

Les cadres et les supérieurs hiérarchiques sont tenus de favoriser un environnement de travail harmonieux. Lorsque, de par leur langage, leur comportement ou leur style de communication, certains supérieurs ne respectent pas les normes de conduite attendues, le personnel hésite souvent à le faire savoir car l'organisation ne fait rien pour sanctionner l'attitude du supérieur en question. Ces comportements inadaptés seront mieux tolérés s'il est jugé que le supérieur obtient de bons résultats. Sinon, le personnel ne comprend pas les facteurs qui président au manque de volonté d'agir de la direction.

On pense, souvent à tort, que c'est toujours le superviseur qui est l'origine du harcèlement ou du manque de respect. Or, l'Ombudsman a observé des cas dans lesquels un agent s'est montré irrespectueux ou offensant envers son supérieur. En général, l'agent travaille au sein de l'unité, du bureau ou de l'organisation en question depuis plus de temps que le supérieur. À partir de ce

qu'il perçoit comme une position de pouvoir, l'agent remet en cause et sape l'autorité et le pouvoir décisionnel du superviseur et, parfois, entraîne également certains de ses collègues à prendre position contre le superviseur. Ces personnes ont tôt fait d'utiliser le harcèlement, l'abus de pouvoir et les représailles pour détourner l'attention de leur propre comportement, ainsi que pour limiter la capacité du superviseur à lutter contre ce comportement.

Recommandations :

- **Les organisations devraient revoir le mécanisme et le profil de poste utilisés pour sélectionner les cadres supérieurs qui sont affectés dans les bureaux de pays, et veiller à ce que l'encadrement dispose de solides compétences en gestion des ressources humaines.**

- **Les organisations devraient lutter avec détermination contre les comportements non conformes aux valeurs et aux normes de la fonction publique internationale.**

D. Diversité de la main-d'œuvre

En tant qu'organisations des Nations Unies, on attend des fonds et programmes qu'ils offrent un lieu de travail diversifié et multiculturel. Le Bureau de l'Ombudsman se félicite des efforts que les fonds et programmes déploient pour recruter des agents présentant un handicap. Dans certaines organisations, la parité hommes-femmes et la diversité géographique gagneraient toutefois à être améliorées.

Lorsque les organisations recrutent localement et à l'international, elles doivent faire leur possible pour que les ressources humaines à tous les niveaux reflètent la diversité de la population locale et mondiale. Dans les contacts que l'Ombudsman a eus avec des membres du personnel au siège et dans les bureaux de pays, il a constaté que les agents s'inquiétaient de la composition des ressources humaines qui, d'après eux, ne reflète pas la diversité attendue. Par exemple, ils ont rapporté qu'un nombre disproportionné d'agents recrutés par un bureau ou pour une fonction provient parfois de la même zone géographique alors que le recrutement est censé être équitable, ouvert et concurrentiel. Des personnes ont signalé à l'Ombudsman que les restructurations récentes dans certaines entités touchaient plus particulièrement les agents travaillant dans certains endroits, et certains cadres étaient soupçonnés d'en avoir profité pour former une équipe correspondant à leurs propres préférences culturelles. Cela remet en question l'efficacité des dispositifs de responsabilisation et des mécanismes de contrôle lors des restructurations.

Dans certains bureaux de pays, le personnel se plaint à l'Ombudsman lorsque les agents recrutés appartiennent a priori à un même groupe ethnique ou proviennent d'une certaine zone géographique. Si cette situation peut être le signe de réalités sociétales plus générales, en termes d'accès à l'éducation ou à d'autres opportunités économiques, les organisations des Nations Unies peuvent donner l'exemple en veillant à la diversité de leur personnel. Pour éviter tout déséquilibre, il peut être nécessaire d'élaborer une stratégie de recrutement spécifique et ciblée.

Le personnel des bureaux de pays s'interroge sur l'intérêt et le coût que représentent le recrutement de fonctionnaires internationaux au niveau local, en comparant le coût d'un administrateur international à celui d'un travailleur local et suggère aux organisations de tenir compte de ce coût dans leurs décisions. Les organisations doivent renforcer la dimension internationale des Nations Unies et la place d'un bureau de pays dans le cadre organisationnel multilatéral.

Recommandation

- **Les organisations devraient mener un audit de la diversité afin de veiller à la diversité en termes d'origine ethnique, de langue, de religion et de représentation géographique, notamment, et de faire en sorte que cette diversité se reflète au niveau de leur personnel.**

E. Perspectives d'avenir

Le conflit est une composante inévitable des interactions humaines sur le lieu de travail. Il peut favoriser la créativité et l'innovation et renforcer les liens au sein des équipes. Il crée des opportunités de croissance et de compréhension plus approfondie des problèmes. Cependant, s'il n'est pas géré efficacement, il peut éroder la confiance, détruire les relations et nuire à l'environnement de travail. En outre, un conflit sur le lieu de travail a un coût exorbitant pour le personnel, l'organisation, les clients, les partenaires, les parties prenantes et les bénéficiaires. Le Bureau s'efforce de promouvoir une résolution informelle des différends pour préserver les relations, faciliter la communication et favoriser l'harmonie.

En 2016, le Bureau s'est concentré sur le renforcement des compétences du personnel en gestion des conflits, en s'appuyant sur des stratégies utilisées pour traiter les cas individuels, ainsi que sur des formations en groupe et des ateliers. Le Bureau continuera de développer ses contacts avec le personnel mondial grâce notamment à des formations en face-à-face, ainsi qu'à des moyens électroniques. Un nouveau module d'e-learning sur la gestion efficace des conflits est en cours d'élaboration. Ce cours améliorera la sensibilisation à la gestion des conflits sur le lieu de travail et la connaissance des moyens à la disposition des personnes qui ont besoin de soutien et d'aide pour gérer un conflit. Le Bureau appuiera également la mise en place d'une culture fondée sur la gestion efficace des conflits, la collaboration, le respect mutuel et la volonté de trouver des solutions mutuellement acceptables.

Le Bureau intensifiera ses efforts pour informer le personnel des avantages de la médiation et des processus concernés, et pour encourager un recours accru à la médiation afin de gérer les différends. Étant donné que le Bureau trouve des solutions efficaces à un plus grand nombre de cas, moins d'affaires sont portées devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Parmi les dossiers déposés, certains sont réglés plus rapidement car la médiation peut produire davantage de résultats mutuellement bénéfiques.

Le Bureau de l'Ombudsman renforce son programme de Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux (*Respectful Workplace Facilitators* – RWF), anciennement appelés Conseillers pour un environnement de travail respectueux (*Respectful Workplace Advisors* – RWA). Ces facilitateurs contribuent à limiter la survenue de conflits sur le lieu de travail et à en réduire l'intensité en servant de système d'alerte avancée et de source d'information. Le Bureau lancera ce programme à nouveau en 2017, et, au cours des années à venir, il le développera progressivement et en fonction des besoins.

Le Bureau de l'Ombudsman espère qu'en sensibilisant davantage aux risques de conflits sur le lieu de travail, aux causes de ces conflits ainsi qu'aux outils permettant de les gérer plus efficacement, davantage de personnes se sentiront confortées dans leurs moyens, que l'environnement de travail sera plus sain et que les conflits ne seront plus un frein à l'efficacité organisationnelle.

F. Enquête du Bureau de l'Ombudsman

Veuillez remplir l'enquête du Bureau de l'Ombudsman à l'adresse suivante www.surveymonkey.com/r/fpombudsman

Annexe: Mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies – ST/SGB/2016/7

22 juin 2016

En application des résolutions 55/258 du 14 juin 2001, 56/253 du 24 décembre 2001, 61/261 du 4 avril 2007, 62/228 du 22 décembre 2007, 63/253 du 24 décembre 2008, 65/251 du 24 décembre 2010 et 66/237 du 24 décembre 2011 et, en consultation avec les chefs de secrétariat des fonds, programmes et entités des Nations Unies administrés séparément, le Secrétaire général promulgue ce qui suit :

Section 1

Création du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

Mission du Bureau

1.1 Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (ci- après dénommé « le Bureau ») est la composante informelle du système d'administration de la justice offrant aux fonctionnaires les services confidentiels de personnes impartiales et indépendantes en vue de trouver des solutions aux problèmes qui surviennent dans l'exercice de leurs fonctions.

Portée du mandat du Bureau

1.2 Peuvent faire appel aux services du Bureau les fonctionnaires des Nations Unies, notamment les fonctionnaires du Secrétariat, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux et des fonds, programmes et entités des Nations Unies administrés séparément, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies po ur la population (FNUAP), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et ONU-Femmes (dénommés collectivement « les fonds, programmes et entités »).

1.3. Tous les fonctionnaires sont informés par leur organisme respectif de la manière dont le Bureau peut être saisi.

1.4. Le recours aux services du Bureau est facultatif. Comme il est dans l 'intérêt à la fois du personnel et de l'administration d'utiliser au maximum les mécanismes informels de règlement des différends, l'Organisation doit soutenir, encourager et faciliter les initiatives allant dans ce sens. Les fonctionnaires qui saisissent le Bureau, lui fournissent des informations, font appel à ses services ou cherchent à régler à l'amiable un différend ne

peuvent faire l'objet de représailles ou de menaces de représailles. Tout fonctionnaire qui exercerait de telles représailles est passible de mesures disciplinaires, conformément au chapitre X du Règlement du personnel, si la faute est établie.

Structure intégrée du Bureau

1.5. Le Bureau est un bureau unique, intégré et décentralisé qui comporte trois composantes, à savoir :

(a) Le Bureau de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies;

(b) Le Bureau de l'Ombudsman du FNUAP, du PNUD, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et de l'UNOPS; et

(c) Le Bureau de l'Ombudsman du HCR.

Le Bureau compte également un service de médiation qui relève de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies.

1.6. L'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies supervise les activités de l'ensemble du Bureau et renforce la coordination entre ses trois composantes, notamment en assurant l'harmonisation des normes, des directives opérationnelles, des catégories de rapports et des bases de données.

1.7. L'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies peut communiquer directement avec le Secrétaire général. Les ombudsmans des fonds, programmes et entités peuvent communiquer directement avec les chefs de secrétariat desdits fonds, programmes et entités.

1.8. Le Bureau comprend des antennes régionales afin que les fonctionnaires de tous les lieux d'affectation puissent avoir aisément accès à ses services. Chacune de ces antennes est dirigée par un ombudsman régional qui relève de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies et non de l'entité régionale des Nations Unies où il est affecté.

1.9. Pour les affaires émanant des fonds, programmes et entités, les ombudsmans régionaux se consultent et assurent la liaison avec l'ombudsman desservant l'entité intéressée. De même, pour les affaires émanant du Secrétariat qui sont portées à leur attention, les ombudsmans des fonds, programmes et entités se consultent et assurent la liaison avec l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies ou l'ombudsman régional concerné.

Section 2
Nominations

2.1. Le Secrétaire général désigne, en consultation avec les chefs de secrétariat des fonds, programmes et entités, l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies, ayant rang de sous-secrétaire général, à partir d'une liste de candidats établie par un comité de sélection composé de représentants du personnel et de l'administration ainsi que d'ombudsmans extérieurs.

2.2. Les chefs de secrétariat des fonds, programmes et entités désignent, en consultation avec le Secrétaire général, l'ombudsman de leur entité respective suivant une procédure analogue.

2.3. L'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies est nommé pour un mandat de cinq ans. Ce mandat peut être reconduit une fois, après consultation avec les représentants du personnel et les chefs de secrétariat des fonds, programmes et entités administrés

séparément. Au terme de son mandat, l'Ombudsman ne peut postuler à aucun emploi au Secrétariat de l'Organisation.

2.4. Les chefs de secrétariat des fonds, programmes et entités déterminent la durée du mandat des ombudsmans de ces entités. Au terme de leur mandat, les ombudsmans ne peuvent postuler à aucun emploi dans les fonds, programmes et entités auxquels ils étaient affectés.

Section 3
Principes de fonctionnement

Principes généraux

3.1. Les ombudsmans sont habilités à examiner tout différend survenant dans le cadre du travail dans leur entité respective. Le terme « différend » s'entend dans son sens le plus large et englobe notamment les problèmes concernant les conditions d'emploi, l'administration des prestations et avantages, les méthodes de gestion ainsi que les questions ayant trait au comportement professionnel et aux relations avec le personnel.

3.2. Dans l'exercice de leurs fonctions, les ombudsmans se conforment aux dispositions de la Charte des Nations Unies, aux résolutions de l 'Assemblée générale, au Statut et au Règlement du personnel, aux politiques applicables, aux autres textes administratifs relatifs aux conditions d'emploi au Secrétariat et dans les fonds, programmes et entités des Nations Unies, selon le cas, aux normes de conduite internationales généralement admises pour les ombudsmans des organisations, et aux principes de justice et d'équité.

3.3. La confidentialité et l'impartialité sont des conditions essentielles à l'exécution du mandat du Bureau. Lorsque des demandes d 'information sur les activités de fond du Bureau sont présentées, il convient de tenir compte des principes directeurs que sont la confidentialité, l 'indépendance, l'impartialité et l'absence de formalisme, tels que définis dans le présent mandat.

3.4. Conformément à la section 1.2, les ombudsmans peuvent entendre toute partie à un différend qui souhaite faire appel à leurs services. Les parties ont recours aux services des ombudsmans sur une base volontaire. Le cas échéant, les ombudsmans peuvent orienter un fonctionnaire vers d'autres services compétents.

Indépendance

3.5. Le Bureau ne relève d'aucune unité organique. Il ne fait rapport ni n'est rattaché à aucun autre service ou fonction de l'Organisation des Nations Unies.

3.6. Dans l'exercice de ses fonctions, un ombudsman ne dépend d 'aucun organe ou fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Il n'occupe simultanément aucun autre poste au Secrétariat ou dans les fonds, programmes et entités. Le Bureau a accès à tous les dossiers du personnel, à l 'exception :

(a) Des dossiers médicaux, qui ne peuvent être communiqués qu 'avec le consentement exprès de l'intéressé;

(b) Des dossiers relatifs à une enquête, sauf autorisation contraire des intéressés ou de l'autorité compétente;

(c) Des dossiers et documents couverts par le secret professionnel , sauf autorisation contraire des intéressés ou de l'autorité compétente; et

(d) Des déclarations de situation financière souscrites conformément au paragraphe n) de l'article 1.2 du Statut du personnel.

Le Bureau peut aussi consulter des fonctionnaires susceptibles de lui fournir des conseils, des informations ou des avis d'experts sur un problème particulier. Des réponses rapides et précises sont apportées à ses demandes de renseignements.

3.8. Les ombudsmans sont seuls compétents pour décider de l 'opportunité ou des moyens d'intervenir en vue de régler des problèmes soumis par des fonctionnaires. Il peuvent aussi prendre des dispositions pour remédier à un problème qu 'ils ont eux-mêmes pu observer directement.

3.9. Les ombudsmans ne dépendent pas, dans l'exercice de leurs fonctions, des entités qu'ils desservent. Ils ont la responsabilité de la gestion des problèmes soumis par le personnel de leur entité respective.

Neutralité et impartialité

3.10. Étant désignés comme parties neutres, les ombudsmans veillent à maintenir leur impartialité et n'ont pas d'intérêt personnel dans l'issue des affaires dont ils sont saisis. Ils examinent les préoccupations et intérêts légitimes de tous les fonctionnaires directement touchés par les problèmes dont ils sont saisis.

3.11. Leur rôle est de défendre la justice et l'application de procédures équitables et non de se faire l'avocat de l'une ou l'autre des parties.

Confidentialité

3.12. Tous les fonctionnaires du Bureau sont tenus de traiter de manière strictement confidentielle les affaires dont ils ont connaissance et de prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la confidentialité des informations et le respect du secret professionnel. Ces mesures sont notamment les suivantes :

(a) Ils ne divulguent pas l'identité d'un fonctionnaire qui les consulte à propos d'une affaire liée à l'emploi ni des informations communiquées à titre confidentiel qui pourraient conduire à l'identification du fonctionnaire, sans l'autorisation expresse de l'intéressé;

(b) Ils n'interviennent qu'avec l'autorisation expresse de l'intéressé et uniquement dans les limites autorisées, à moins que l'identité du fonctionnaire puisse être protégée, ce dont le Bureau est seul à juger.

Il n'est dérogé à l'obligation de confidentialité que lorsque le Bureau estime que la situation semble présenter un danger grave et imminent et qu 'il n'existe pas d'autre moyen raisonnable de traiter l'affaire de manière confidentielle.

3.13. Aucun fonctionnaire des Nations Unies ne peut contraindre les ombudsmans à communiquer des informations sur les affaires dont il sont saisis.

3.14. Les informations ou documents sur des problèmes professionnels soumis par des fonctionnaires, qui auront été obtenus ou produits par le Bureau dans l 'exercice de ses fonctions, y compris les demandes d'assistance émanant de fonctionnaires et les communications ultérieures, sont strictement confidentiels et ne sont demandés, obtenus ou utilisés à aucune autre fin.

Absence de formalisme

3.15. Les ombudsmans traitent des problèmes survenant dans le cadre du travail par des moyens informels, qui consistent notamment à jouer un rôle de médiation, à écouter, à recevoir et à fournir des informations, à cerner et reformuler les questions qui se posent, à aider les fonctionnaires, à explorer diverses solutions et à s'employer à établir les faits, toujours sur une base informelle. Loin de se substituer à d'autres services de l'Organisation, les ombudsmans collaborent, avec l'autorisation des intéressés, avec d'autres bureaux et services afin de résoudre les problèmes et les différends d'ordre professionnel dans le respect de l'obligation de confidentialité.

3.16. Les ombudsmans ne peuvent pas adopter ou annuler des décisions, dicter des politiques, ni être partie à une procédure administrative formelle. Ils peuvent toutefois, être consultés sur des questions de fond lorsque leur opinion et leur expérience peuvent être d'utilité. Sans être investis d'un pouvoir de décision, les ombudsmans donnent des avis aux parties et proposent ou recommandent, selon qu'il convient, les dispositions à prendre en vue de régler les différends, compte tenu des droits et des obligations qui lient l'Organisation et le fonctionnaire et des exigences d'équité.

3.17. Les ombudsmans ne déterminent pas les droits, et les procédures qu'ils engagent ne constituent pas des procédures d 'enquête ni des procédures judiciaires formelles; ils ne tiennent pas de dossiers pour le compte de leur entité respective ni n'acceptent de signification en son nom.

3.18. Conformément au paragraphe b) de la disposition 11.1 du Règlement du personnel, le fonctionnaire et l'administration peuvent tenter de trouver un règlement amiable à tout moment, y compris après l'introduction d'un recours par le fonctionnaire. L'ouverture d'une procédure de règlement amiable par le Bureau peut emporter prorogation des délais impartis pour le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée et pour la saisine du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, comme prévu aux paragraphes c) et d) de la disposition 11.2 et au paragraphe c) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel.

Section 4
Établissement de rapports

4.1. Le Bureau identifie, analyse et signale les problèmes structurels de caractère général et formule des recommandations visant à améliorer les politiques, procédures, systèmes et structures de l'entité concernée, sans porter atteinte à l'obligation de respecter la confidentialité ou l'anonymat.

4.2. L'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies présente régulièrement des rapports sur les activités du Bureau à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Secrétaire général. Les ombudsmans des fonds, programmes et entités présentent régulièrement des rapports au chef de secrétariat de leur entité respective.

Section 5
Médiation

5.1. Le Bureau, y compris les ombudsmans des fonds, programmes et entités, fournit des services de médiation et aide les parties à ten ter de régler un litige ou un différend, les parties elles-mêmes conservant le contrôle de la décision finale.

5.2. Une partie peut demander l'ouverture d'une procédure de médiation à tout moment, y compris après l'introduction d'un recours par le fonctionnaire. En pareil cas, les délais impartis pour la présentation d'une demande de contrôle hiérarchique et pour la saisine du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, peuvent être prorogés, comme prévu aux paragraphes c) et d) de la disposition 11.2 et au paragraphe c) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel.

5.3. L'une ou l'autre des parties peut également demander l'ouverture d'une procédure de médiation après la saisine du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies par une partie. Si l'autre partie y consent, le Tribunal peut suspendre l'instance pendant un certain temps, conformément à son statut et à son règlement intérieur.

5.4. Toute partie à un différend peut faire une demande de médiation. Le Groupe du contrôle hiérarchique du Secrétariat, les chefs de secrétariat des fonds, programmes et entités, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou le Tribunal d'appel des Nations Unies, le Bureau de l'aide juridique au personnel ou d'autres services analogues peuvent aussi proposer de soumettre un différend à la médiation. Toutefois, cette proposition ne peut être suivie d'effet qu'avec le consentement de toutes les parties en cause.

5.5. Le Bureau doit préserver le caractère confidentiel de tous les échanges intervenus dans le cadre de la procédure de médiation. Les médiateurs ne déterminent pas les droits, et les procédures qu'ils engagent ne constituent pas des procédures d'enquête ni des procédures judiciaires formelles; ils ne tiennent pas de dos siers pour le compte de l'entité concernée ni n'accepte de signification en son nom.

5.6. Les participants à une procédure de médiation respectent le caractère confidentiel de toutes les informations y relatives, y compris les conditions de tout règlement éventuel, à moins que leur divulgation ne soit indispensable pour appliquer ou faire appliquer ces conditions.

5.7 Les activités des médiateurs sont régies par le présent mandat. Les médiateurs doivent adhérer aux principes généralement admis, qui stipulent que la médiation est une faculté offerte aux parties, et que celles-ci doivent disposer de toutes les informations nécessaires et se mettre d'accord entre elles.

Section 6
Dispositions finales

6.1. La présente circulaire entre en vigueur à la dat e de sa publication.

6.2. La présente circulaire annule et remplace la circulaire ST/SGB/2002/12 intitulée « Bureau de l'Ombudsman – nomination et mandat de l'Ombudsman ».

(Signé) Ban Ki-moon
Le Secrétaire général

Equipe du Bureau de l'Ombudsman pour les Fonds et Programmes des Nations Unies



Alayne Frankson-Wallace,
Ombudsman



Giuseppe De Palo,
Ombudsman



Linda Schieber,
Consultant sur appel



(De gauche à droite) : Kentaro Kanyomozi, Eskandar Rastegar – Consultant sur appel, Nancy Ross, Nelson Amaya and Sharon Gordon-Smith



Au service
des peuples
et des nations



Bureau de l'Ombudsman pour les
Fonds et programmes des Nations Unies

PNUD, FNUAP, UNICEF, UNOPS et ONU FEMMES

304 East 45th Street, 6th Floor
New York, NY 10017
Tel : +1 646 781 4083
Fax : +1 212 906 6281
ombudsmediation@fpombudsman.org

www.fpombudsman.org