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, 2017











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, 2017

Travailler main dans la main pour arriver à des solutions

Résumé

Dans son rapport 2017, le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies présente un aperçu général de son travail, qui consiste à examiner les cas qui lui sont soumis et à analyser les principaux problèmes portés à son attention. En 2017, ces problèmes ont principalement concerné trois domaines : les relations d'évaluation (29 %), l'emploi et la carrière (24 %), et le droit, la réglementation, les aspects financiers et la conformité (13 %). Dans cette dernière catégorie, qui inclut le harcèlement, notamment le harcèlement sexuel, le nombre de cas a été multiplié par deux au cours des cinq dernières années.

La partie II du rapport comporte un examen approfondi des différents moyens grâce auxquels la médiation peut être d'une grande aide pour résoudre des conflits sur le lieu de travail. Après une description du modèle de médiation avec possibilité de retrait, qui conserve le principe d'une participation volontaire à un processus de médiation (un principe au cœur de ce mécanisme), l'Ombudsman analyse la médiation victime-délinquant. Il formule des recommandations à l'intention des fonds et programmes.

Actuellement, pour les non-fonctionnaires, l'arbitrage conformément aux règles définies par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international est la seule voie d'accès à des canaux formels de résolution des différends. Un certain nombre d'organes des Nations Unies ont mis en évidence les lacunes de ce dispositif, qui, de l'avis de l'Ombudsman, ne constitue pas une solution équitable pour une aussi grande partie du personnel. L'Ombudsman fait une recommandation à ce sujet.

Le Bureau de l'Ombudsman montre comment les modules de formation qu'il a conçus aideront le personnel, dans l'ensemble des organisations, à mieux comprendre la manière dont la résolution informelle des conflits fonctionne à différents niveaux. La facilité d'accès aux services du Bureau de l'Ombudsman sera l'un des grands objectifs à venir. Un mécanisme novateur, destiné à améliorer cet accès, est en cours d'élaboration avec certaines des organisations qui disposent de vastes espaces de bureaux hors Siège et qui souhaitent y installer un service d'ombudsman.

Sommaire

Introduction 2

I. Aperçu général du travail réalisé par le Bureau 4

A. Vue d'ensemble des cas 4

B. Activités de sensibilisation 8

II. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflit en 2017 10

A. Gestion des performances 10

B. Aspects complexes du harcèlement 11

C. Médiation 12

D. Médiation victime-délinquant 14

E. Arbitrage 16

III. Perspectives d'avenir 18

Introduction

Pour le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies, 2017 a été une année capitale. Le Bureau est de plus en plus sollicité pour remédier de manière informelle et constructive à des conflits survenant sur le lieu de travail : en élargissant son panel d'experts de la résolution de conflits, en se rendant dans les bureaux de pays, en intensifiant ses activités de sensibilisation et de formation dans toutes les organisations concernées, ainsi qu'en lançant des initiatives novatrices pour rapprocher l'Ombudsman de toutes les personnes qui travaillent dans les fonds et programmes.

Les cas portant sur la relation d'évaluation, c'est-à-dire sur la relation entre un superviseur et un agent supervisé, restent les plus fréquents, mais le Bureau a aussi eu à traiter davantage de cas de harcèlement, notamment à la suite des nouvelles politiques adoptées par certaines organisations qui, en cas de différend, encouragent leur personnel à rechercher, dans la mesure du possible, une résolution informelle en contactant le Bureau de l'Ombudsman. Ces cas sont particulièrement délicats pour toutes les parties concernées. Comme ces dernières années, la deuxième catégorie de problèmes soumis au Bureau a concerné l'emploi et la carrière (recrutement, non-reconduction d'un contrat ou suppression d'un poste, en particulier). La section I. A présente la répartition des cas.

Le Bureau de l'Ombudsman propose désormais un plus grand nombre de formations, notamment de plus longue durée, sous forme de sessions destinées à répondre aux demandes émanant du service des ressources humaines, de l'encadrement et du personnel.

S'agissant de la sensibilisation et de la formation, de nombreux webinaires ont montré que certains mécanismes informels de résolution de conflits constituaient un moyen de renforcer les compétences individuelles (voir à ce propos la section I. B). Le Bureau de l'Ombudsman propose désormais un plus grand nombre de formations, notamment de plus longue durée, sous forme de sessions destinées à répondre aux demandes émanant du service des ressources humaines, de l'encadrement et du personnel. Le premier catalogue de formations est disponible sur le site Web du Bureau de l'Ombudsman, et des ressources en ligne seront publiées cet été.

On trouvera à la section II. A. un rapport sur la question récurrente de la gestion des performances, ainsi qu'une recommandation destinée à améliorer l'efficacité des programmes de gestion des performances au sein des organisations.

L'Ombudsman attire en outre l'attention sur un aspect du harcèlement sur le lieu de travail, qui a été analysé dans le rapport 2016 : les situations dans lesquelles des agents auraient eu une attitude irrespectueuse ou offensante à l'égard de leur supérieur hiérarchique. La section II. B. donne des informations sur les nombreux moyens par lesquels un agent peut signaler un cas de harcèlement présumé, sans se montrer calomnieux et sans enfreindre les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Elle formule également une recommandation sur la façon de traiter cette forme de harcèlement.

Certaines des principales recommandations de l'Ombudsman qui découlent de ses activités en 2017 sont très innovantes. La première appelle à renforcer le mécanisme de médiation. La section II. C. présente en détail les avantages, pour les fonds et programmes, d'un système de médiation avec possibilité de retrait. Dans ce système, tout en restant entièrement libres de recourir ou non à la médiation, les parties à un conflit se réunissent une première fois en présence d'un médiateur, avant de saisir le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCANU). Ce modèle, qui est similaire à celui adopté par la Banque mondiale depuis plusieurs années, s'est révélé extrêmement efficace dans un certain nombre de juridictions nationales, où il a permis de faire des économies de coûts, de traiter les cas qui restaient en suspens et de parvenir à une solution jugée très satisfaisante par les parties en conflit.

Attirant l'attention sur un mode de médiation de plus en plus utilisé dans les cas d'allégations de harcèlement, l'Ombudsman recommande de lancer un programme pilote destiné à renforcer le système informel (parallèlement au système formel) et, en communiquant des informations à ce sujet, encourage le signalement des cas de harcèlement sexuel, et éventuellement leur résolution *via* le système informel. La section II. D. indique pourquoi les arguments en faveur de la résolution informelle de certains cas de harcèlement sexuel présumé l'emportent sur les arguments contre.

Dans une recommandation qui vise également à mieux protéger le personnel, l'Ombudsman souligne l'inadéquation du processus d'arbitrage actuel, qui est l'unique voie de recours dont disposent les non-fonctionnaires, lesquels constituent entre 40 et 80 % environ des effectifs des fonds et programmes. Dans l'objectif d'instaurer un système plus efficace à l'intention de cette importante catégorie de personnel, l'Ombudsman recommande de créer un mécanisme d'arbitrage, qui pourra aussi être accessible en ligne, pour superviser les processus d'arbitrage mis en œuvre conformément aux règles de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Pour des informations détaillées, voir la section II. E.

En dressant le bilan de ses activités en 2017, le Bureau de l'Ombudsman souhaite encourager la direction de l'ensemble des organisations à définir plus clairement les procédures internes par lesquelles ces organisations interagissent avec lui, et tout particulièrement celles qui ont un pouvoir de décision. La négociation d'un accord peut être un processus extrêmement complexe, délicat et chronophage, dont la dynamique propre ne peut être pleinement comprise que par les parties directement concernées. Un processus de résolution clarifié et appliqué strictement empêcherait, par exemple, les tentatives de rénégociation d'un accord provisoire conclu entre les deux parties en conflit et l'Ombudsman, bien souvent après plusieurs mois de négociations difficiles. Il éviterait aussi le gaspillage de ressources, qui peut se produire dans ce type de situation et qui rend la négociation ou la médiation inutilement longue et coûteuse. Dans les cas extrêmes, une telle tentative pourrait même être considérée comme une négociation de mauvaise foi. Le meilleur moyen de préserver l'efficacité et l'intégrité du processus de résolution, d'une part, et de veiller à ce que certaines décisions soient pondérées et prises au niveau approprié (service juridique, service des ressources humaines et bureau exécutif, en général), d'autre part, consiste à définir clairement, dès le début de la négociation ou de la médiation, le mandat et les pouvoirs des parties prenantes.

Par sa dimension interagences unique, qui découle de ses échanges en toute confidentialité et en toute franchise, avec le personnel, à tous les niveaux des organisations, l'Ombudsman peut donner des conseils sur des sujets importants, tels que l'exploitation sexuelle ou le harcèlement sexuel, et contribuer à la cohérence, à l'efficacité et à l'équité des politiques.

L'Ombudsman remercie les organisations qui ont lancé en 2017 des invitations à prendre part aux premières discussions ainsi qu'à l'élaboration de la politique institutionnelle et de la réponse coordonnée aux crises survenant sur le lieu de travail. Par sa dimension interagences unique, qui découle de ses échanges en toute confidentialité et en toute franchise, avec le personnel, à tous les niveaux des organisations, l'Ombudsman peut donner des conseils sur des sujets importants, tels que l'exploitation sexuelle ou le harcèlement sexuel, et contribuer à la cohérence, à l'efficacité et à l'équité des politiques. Le Bureau souhaite mettre pleinement à profit son potentiel en participant à la conception d'une politique institutionnelle qui, grâce à une interaction accrue avec les instances décisionnaires au sein de chacune des cinq organisations, permettra de gérer les crises survenant sur le lieu de travail.

En s'appuyant sur les progrès réalisés en 2017 et, dans la perspective de ses activités à venir, l'équipe de l'Ombudsman a élaboré un large éventail de formations à la gestion des conflits, qui sont prêtes à être déployées. Ces efforts n'auraient pas pu aboutir sans une coopération efficace avec le Bureau de l'Ombudsman des Nations Unies. On trouvera à ce sujet des informations détaillées dans la partie III du présent rapport et sur le site Web du Bureau de l'Ombudsman (www.fpombudsman.org). Un autre projet visant à améliorer l'accès est en cours avec les organisations qui disposent de vastes espaces de bureaux hors Siège et qui souhaiteraient y installer un service d'ombudsman. Pour de plus amples informations, voir la partie III du présent rapport.

En 2017, le Bureau de l'Ombudsman a aussi dû relever un défi particulier, car l'un des deux postes d'ombudsman est devenu vacant en milieu d'année. Au moment de la publication du présent rapport, ce poste n'avait pas encore été pourvu, et le Bureau de l'Ombudsman ne disposait donc pas de suffisamment de personnel pour traiter le nombre croissant de cas portés à son attention, qui, de surcroît, sont toujours plus complexes, ni pour mener l'ensemble de ses activités. Il espère, avec l'aide des organisations concernées, retrouver dans un avenir très proche une dotation en personnel au moins équivalente, afin que l'élan qu'il a impulsé ne s'essouffle pas en cette période cruciale.

I. Aperçu général du travail réalisé par le Bureau

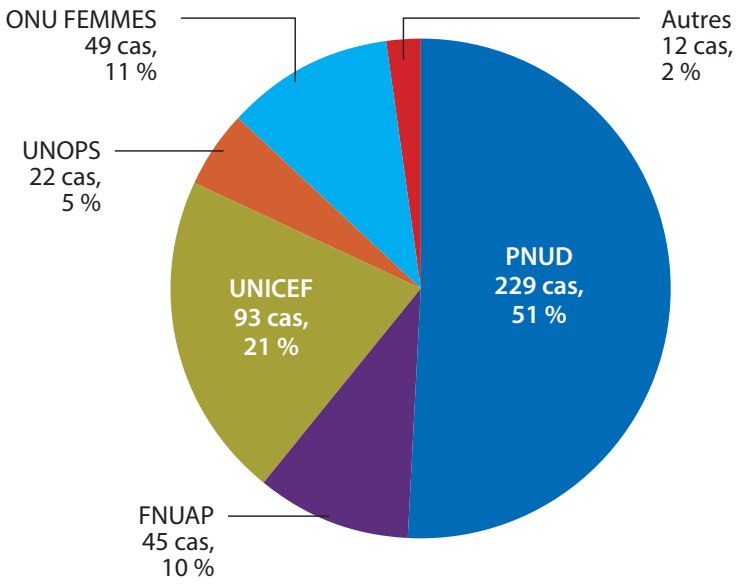
A. Vue d'ensemble des cas

Le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies a traité au total 450 cas en 2017. Le graphique 1 indique que 229 de ces cas ont émané du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 45 du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), 93 du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 22 du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), 49 de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes), et 12 d'autres entités des Nations Unies. La majorité des griefs ont été exprimés par des agents sous contrat, qui étaient, pour la plupart, des fonctionnaires internationaux. Les non-fonctionnaires ont représenté 15 % des cas reçus. Le graphique 2 présente la répartition des cas par catégorie de contrat. Le nombre de cas émanant d'un groupe de personnes et du personnel de direction, voire à un niveau supérieur, a augmenté.

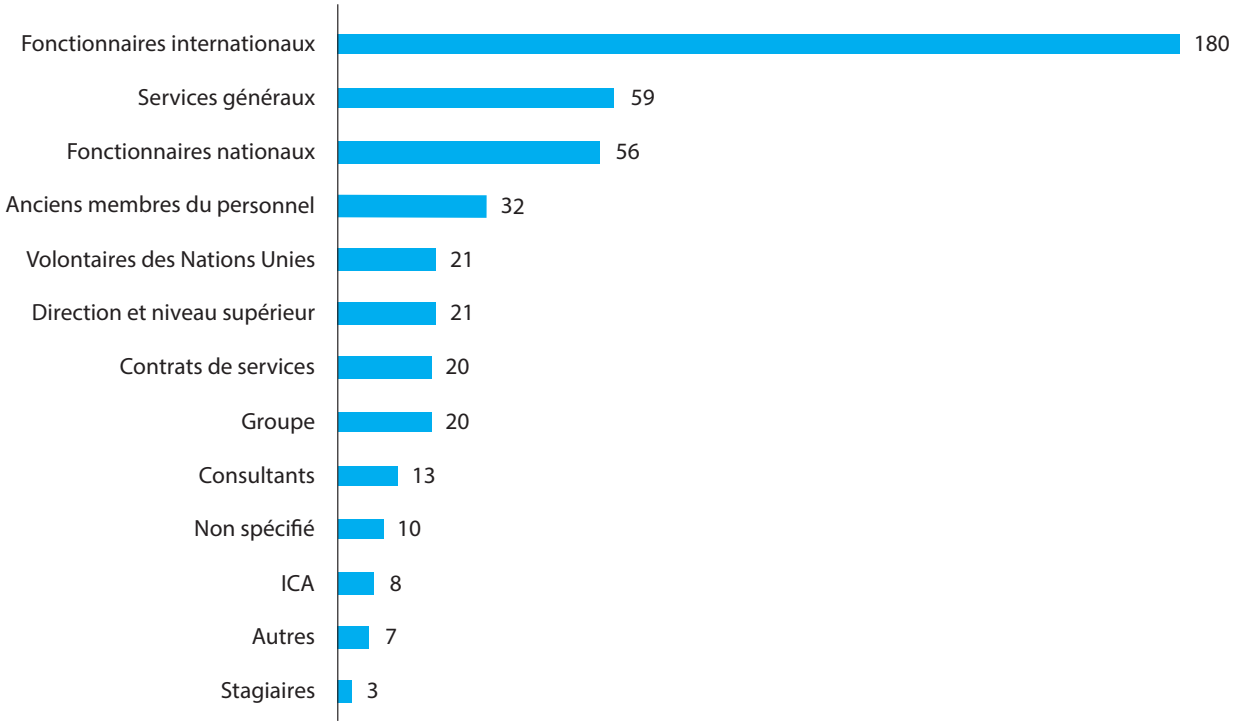
Sur le nombre total de cas reçus, 44 % ont été résolus grâce à des conseils, à un coaching en résolution de conflit ou à un examen des solutions envisageables, 29 % par une mesure administrative, 12 % par un processus de médiation ou par la navette diplomatique, et les autres cas ont été adressés à d'autres bureaux et traités *via* la communication d'informations.

En 2017, le Bureau a résolu 32 cas par la médiation. Sur ce total, 10 cas ont été résolus par la médiation classique, et 22 par un processus moins structuré, dans lequel les parties en conflit ne sont pas tenues de signer un accord pour bénéficier d'une médiation, l'interaction est moins forte et l'Ombudsman joue souvent un rôle d'intermédiaire entre les deux parties en conflit, pendant un certain

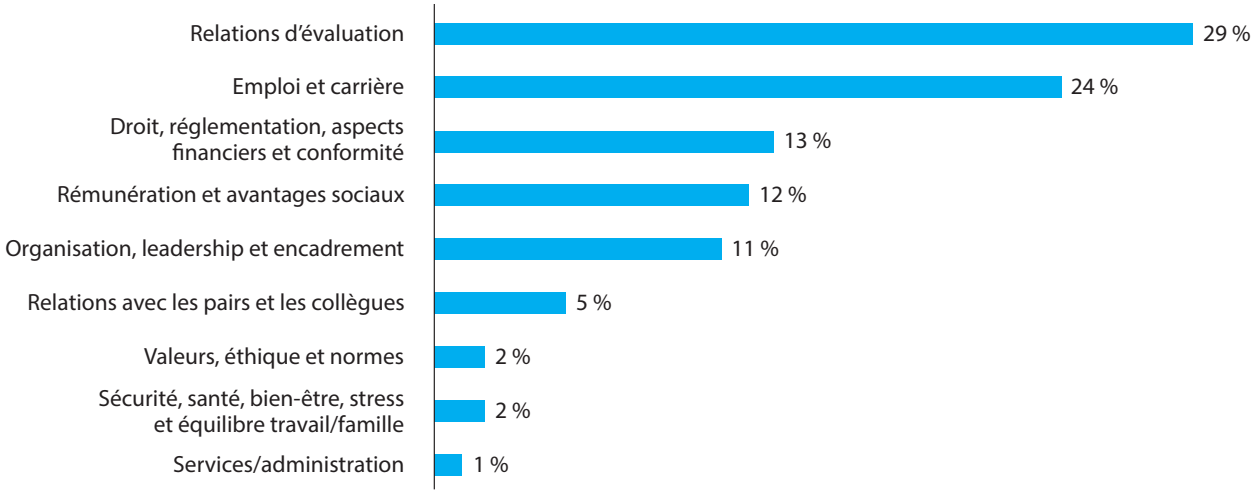
Graphique 1. Cas reçus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017



Graphique 2. Nombre de cas par type de contrat



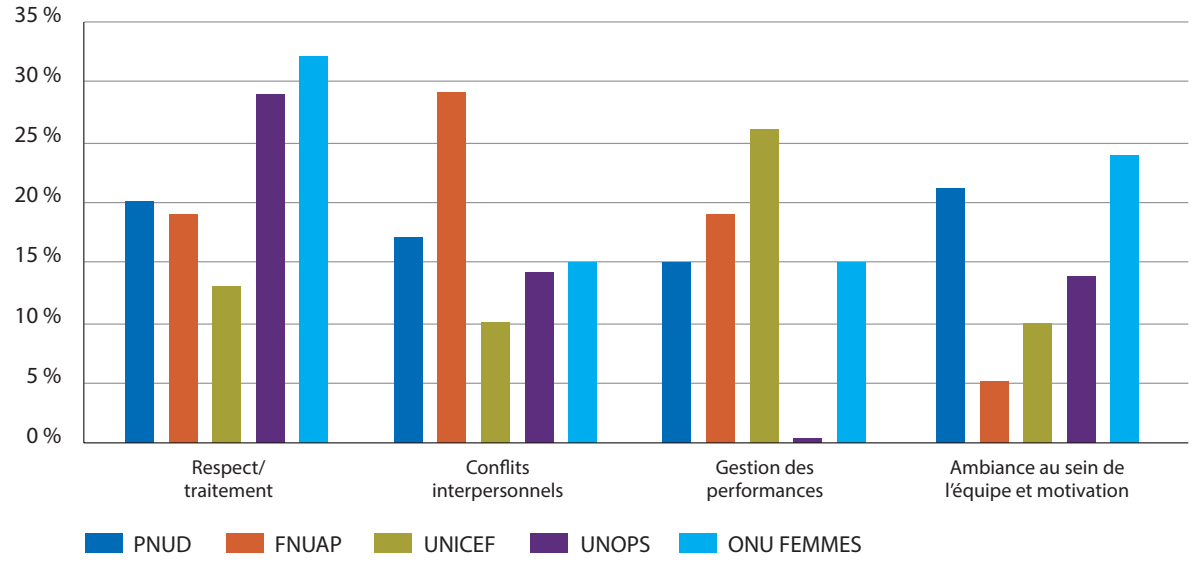
Graphique 3. Aperçu général de l'ensemble des cas en 2017



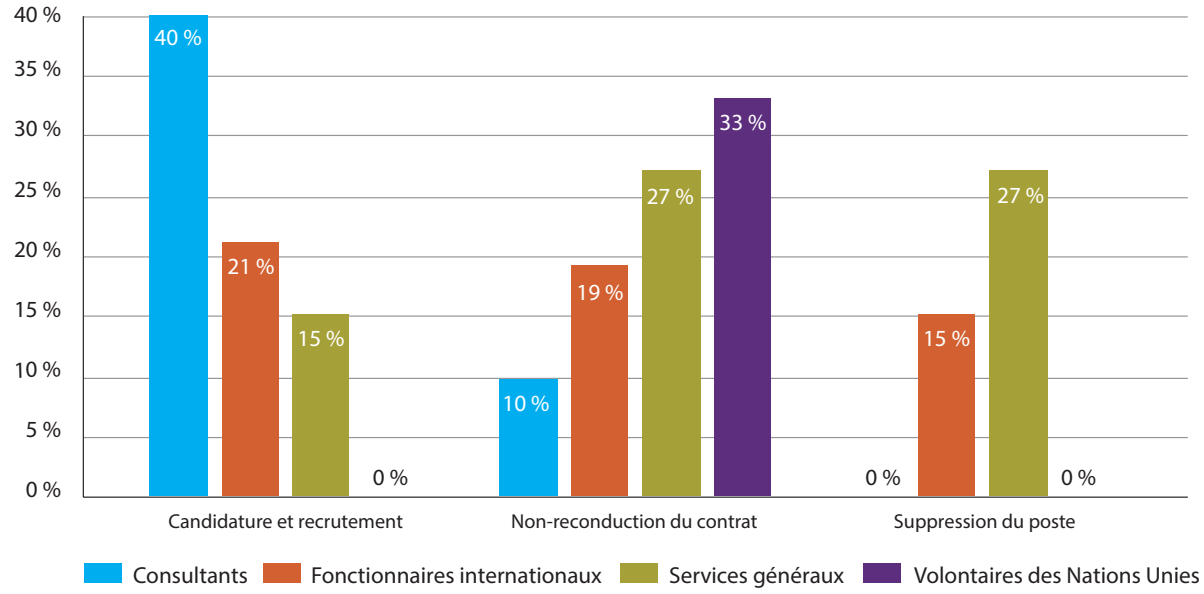
temps, avant qu'un accord puisse être négocié. Les problèmes soumis à une médiation classique ont concerné les relations de travail, ainsi que l'emploi et la carrière. Cependant, certains problèmes, tels que des allégations de harcèlement ou des différends portant sur la rémunération et les avantages sociaux, ont pu être traités au moyen d'un processus de médiation moins structuré.

Le graphique 3 présente la répartition des problèmes en pourcentage des cas soumis par des agents au Bureau de l'Ombudsman. Ces problèmes ont essentiellement relevé de trois catégories : relations d'évaluation (29 %), emploi et carrière (24 %) et droit, réglementation, aspects financiers et conformité (13 %).

Graphique 4. Répartition par organisation des principaux cas relevant de la catégorie des relations d'évaluation



Graphique 5. Répartition par catégorie de personnel des principaux cas relevant de la catégorie emploi et carrière



C'est surtout pour des problèmes liés aux relations d'évaluation que des membres du personnel ont contacté le Bureau au cours des cinq dernières années. Il s'agit de problèmes au niveau de la relation agent-superviseur : respect/traitement, ambiance au sein d'une équipe, conflits interpersonnels, gestion des performances et retour d'information, principalement (voir le graphique 4 pour la répartition des cas par organisation). Dans la majorité des cas portant sur les relations d'évaluation, l'Ombudsman aide les membres du personnel en les écoutant, en les guidant, en les accompagnant et en examinant

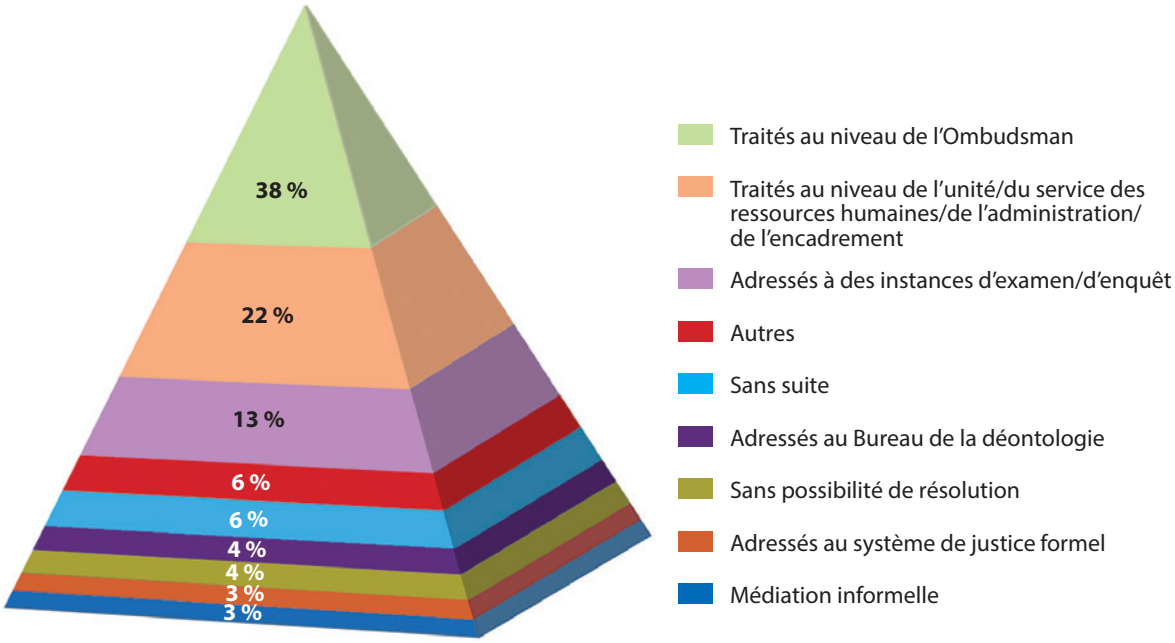
les options envisageables pour qu'ils puissent résoudre eux-mêmes le différend. Avec l'autorisation des personnes qui le contactent, l'Ombudsman peut aussi prendre contact avec la hiérarchie et/ou les représentants du personnel afin d'explorer des solutions possibles, y compris la médiation.

Dans la catégorie emploi et carrière, les principales causes de conflit sont liées aux candidatures et au recrutement, à la non-reconduction de contrats ou à la suppression de postes (voir le graphique 5 pour la répartition des cas par catégorie de personnel). Plus de 34 % des cas relevant de cette catégorie ont été traités avec l'aide de l'entité, du service des ressources humaines, de l'administration ou de l'encadrement. Les consultants ont été plus nombreux que par le passé à exprimer des doléances à propos de leur candidature et du recrutement, les volontaires des Nations Unies se sont surtout plaints de la non-reconduction de leur contrat, et les agents travaillant au sein des services généraux, de la suppression de leur poste. La majeure partie des cas ont été traités par l'Ombudsman, qui a examiné avec les agents des solutions leur permettant de résoudre eux-mêmes le problème, ou de recourir à la navette ou à la médiation.

Les allégations de harcèlement, de harcèlement sexuel et de discrimination, ainsi que les procédures disciplinaires, entrent dans la catégorie droit, réglementation, aspects financiers et conformité. Le nombre de cas relevant de cette catégorie a été multiplié par deux au cours des cinq dernières années, pour plusieurs raisons : (a) la direction encourage les tentatives de résolution informelle et à l'amiable de ce type de différend, (b) le nombre de bureaux qui ont été concernés par plusieurs cas de harcèlement et qui ont demandé l'intervention de l'Ombudsman a augmenté, et (c) le nombre de non-fonctionnaires qui ont fait part de problèmes entrant dans cette catégorie s'est accru au cours des trois dernières années. Néanmoins, la majeure partie des doléances ont été exprimées par des membres permanents.

Lorsqu'un agent se rend au Bureau de l'Ombudsman pour signaler un cas de harcèlement, il ne sait pas, bien souvent, à quel mécanisme il doit recourir. Le Bureau propose des services informels, et son mandat ne lui permet pas d'examiner les cas qui lui sont soumis, mais il offre à l'agent un espace sûr pour explorer des possibilités d'action formelle et informelle dans le cadre du système de justice. En 2017, 13 % des cas relevant de cette catégorie ont été adressés à des instances d'examen ou à des instances disciplinaires formelles. Le graphique 6 indique comment les cas ont été traités.

Graphique 6. Répartition des cas relevant de la catégorie droit, réglementation, aspects financiers et conformité



B. Activités de sensibilisation

D'après les résultats d'une enquête réalisée par l'Ombudsman en 2017 et ceux de l'enquête mondiale sur le personnel, une majorité de membres du personnel des fonds et programmes connaissent le Bureau de l'Ombudsman. En revanche, les visites de l'Ombudsman dans les bureaux de pays montrent que, même si la plupart des agents connaissent le Bureau de l'Ombudsman, ils ne savent pas précisément, et parfois pas du tout, comment celui-ci fonctionne et comment il peut les aider en cas de problème lié à leur emploi. C'est ce qui a conduit le Bureau à accroître et à diversifier les interactions, en ligne et en face à face, avec le personnel des fonds et programmes.

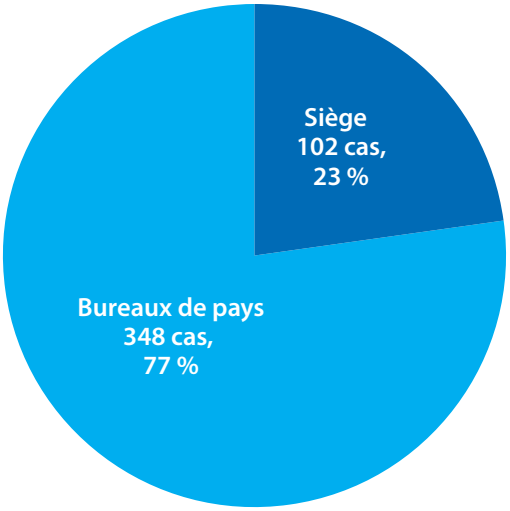
La majorité des plaintes reçues par le Bureau de l'Ombudsman ont émané de membres du personnel permanent. Le nombre de demandes de l'administration pour une intervention de l'Ombudsman dans des situations de conflit a continué d'augmenter.

Le graphique 7 indique que 77 % des cas traités en 2017 émanaient des bureaux de pays, et 23 % du Siège des organisations. Sur cette période, l'Ombudsman s'est rendu dans 13 pays, dans cinq régions. Le Bureau a en outre mené des activités de sensibilisation au niveau du Siège, et participé à plusieurs tables rondes *via* des moyens électroniques.

L'enquête de l'Ombudsman a révélé que, sur le nombre total de répondants faisant partie du personnel des fonds et programmes, 54 % avaient connu des désaccords, des conflits interpersonnels ou des confrontations au moins une à trois fois par an. C'est pourquoi le Bureau de l'Ombudsman a continué de s'attacher non seulement à traiter les cas portés à son attention, mais également à remédier aux causes des conflits sur le lieu de travail, en intensifiant ses efforts pour proposer des sessions de formation et d'information sur la gestion des conflits. En 2017, il a ainsi organisé 20 sessions de formation et ateliers sur diverses thématiques liées à la résolution des différends sur le lieu de travail.

La majorité des plaintes reçues par le Bureau de l'Ombudsman ont émané de membres du personnel permanent. Le nombre de demandes de l'administration pour une intervention de l'Ombudsman dans des situations de conflit a continué d'augmenter. L'Ombudsman a observé que, parfois, avant de lui demander d'intervenir, l'unité essaie d'abord de résoudre le conflit elle-même, en tentant de faire la médiation. L'Ombudsman est sollicité dans un deuxième temps, lorsque ces interventions n'ont pas abouti, ou, dans certains cas, si elles ont entraîné une dégradation de la situation. L'Ombudsman prend acte de l'importance accordée à la gestion interne des conflits. Néanmoins, si un différend est résolu sans bénéficier de l'intervention d'un expert, le résultat peut être catastrophique. Bien souvent, par crainte de porter atteinte à sa réputation, l'unité concernée préfère renoncer à demander l'avis d'un intervenant neutre compétent, afin d'éviter que la situation de conflit soit divulguée à l'extérieur.

Graphique 7. Ensemble des cas provenant des bureaux de pays et du Siège en 2017



L'Ombudsman souhaiterait cependant souligner l'importance d'une intervention professionnelle à un stade peu avancé du processus. Les échanges avec l'Ombudsman sont confidentiels, et une intervention ou la consultation précoce de l'Ombudsman, y compris lorsque les parties en conflit décident de trouver elles-mêmes un accord, accroîtra la probabilité de résolution. Avant tout, il faut considérer la démarche consistant à recourir à l'Ombudsman comme une approche qui permet de bénéficier des services de professionnels, en toute confidentialité, qui aideront à résoudre un conflit au niveau auquel celui-ci est survenu. Il ne faut jamais considérer que cette approche a pour effet d'envenimer la situation (c'est précisément l'inverse) si l'aide de tierces parties est sollicitée ou, de l'avis de certains superviseurs, s'il faut adresser le cas au Siège. À ce propos, l'Ombudsman rappelle la devise du Bureau : « travailler ensemble pour arriver à des solutions ».

Les échanges avec l'Ombudsman sont confidentiels, et une intervention ou la consultation précoce de l'Ombudsman, y compris lorsque les parties en conflit décident de trouver elles-mêmes un accord, accroîtra la probabilité de résolution.

II. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflit en 2017

A. Gestion des performances

L'Ombudsman salue les efforts déployés par toutes les organisations pour améliorer leurs directives et leurs instruments de développement et de gestion des performances, ainsi que pour en assurer le suivi. Les organisations soulignent que les systèmes de gestion des performances ont pour objectif premier d'aider le personnel à travailler plus efficacement grâce à un dialogue constructif et soutenu, à un accompagnement et à la formation. Tant les agents que les superviseurs en bénéficient, ce qui contribue à un environnement plus agréable et renforce la cohésion des équipes. Des directives claires peuvent aider les agents à mieux gérer leurs objectifs professionnels, et, de leur côté, les superviseurs peuvent accompagner les agents plus efficacement et leur proposer de meilleures possibilités de formation. Cela permet de définir clairement les responsabilités de chacun, un aspect particulièrement important dans un contexte de réduction des ressources.

La mise en œuvre de plans de gestion des performances devrait inclure des objectifs d'amélioration clairement définis, et être régulièrement accompagnée d'un accompagnement, d'un encadrement étroit et d'une analyse des performances.

En 2017, le Bureau de l'Ombudsman a traité un certain nombre de cas dans lesquels les objectifs de performance n'avaient pas été atteints, et souhaite attirer l'attention sur les meilleures pratiques dans ce domaine. Lorsque les efforts destinés à remédier à des performances insuffisantes ne produisent pas les résultats escomptés à la fois par l'agent et son superviseur, l'étape suivante consiste à élaborer un plan d'amélioration des performances, c'est-à-dire un plan d'action qui fixe des échéances, qui est signé par les deux parties, et qui énonce clairement les rôles et responsabilités de chacune.

La mise en œuvre de plans de gestion des performances devrait inclure des objectifs d'amélioration clairement définis, et être régulièrement accompagnée d'un accompagnement, d'un encadrement étroit et d'une analyse des performances. Tant le superviseur que l'agent devraient garder à l'esprit la finalité de cette démarche : permettre une amélioration des performances ciblée et mesurable, grâce au dialogue et au retour d'information. Ainsi, l'agent acceptera plus facilement de participer au développement de sa carrière, et le superviseur pourra mesurer les améliorations de façon transparente et objective. Cependant, l'Ombudsman note que, dans certains cas, les deux parties considèrent qu'il s'agit d'une démarche punitive et qui s'inscrit dans un processus menant à la résiliation du contrat de travail en raison de performances insuffisantes et que, par conséquent, l'agent, constatant que les jeux sont faits, est susceptible de contester la nécessité d'un plan d'amélioration des performances. Ce type d'idée fausse est regrettable lorsque des ressources sont utilisées pour tenter d'aider l'agent, au moyen d'un plan d'amélioration structuré, à réaliser tout son potentiel et à rester dans l'organisation. L'Ombudsman encourage tous les participants à un plan d'amélioration des performances à adhérer à l'objectif fondamental de ce plan : l'amélioration et la rétention des talents.

L'Ombudsman a remarqué que chaque organisation a identifié un certain nombre de bonnes pratiques concernant les plans d'amélioration des performances, mais que les organisations n'ont pas toutes défini une procédure claire pour leur mise en œuvre. Par exemple, si certaines politiques permettent de contester un plan d'amélioration des performances, et comportent des directives claires, ce n'est pas le cas d'autres politiques. De plus, il arrive que les superviseurs ne disposent pas de directives claires sur les mesures à prendre lorsqu'un plan d'amélioration des performances ne produit pas les

résultats attendus ou que l'agent le rejette. C'est pourquoi l'Ombudsman encourage le service des ressources humaines à déployer des efforts supplémentaires pour s'inspirer des pratiques d'autres organisations, et pour introduire en interne des directives, des processus et des instruments mieux définis et standardisés, qui permettront une mise en œuvre efficace des plans d'amélioration des performances. Les directives doivent décrire clairement les différentes phases précédant la mise en œuvre, afin que les parties prenantes ne soient pas prises au dépourvu. Il est également essentiel que les directives (a) explicitent les conséquences d'une non-amélioration des performances et (b) détaillent le calendrier des différentes mesures, y compris la procédure de recours. Le renforcement des directives permettra à toutes les parties prenantes de comprendre la finalité de la démarche et de contribuer à son efficacité. En outre, la clarification peut faire diminuer le nombre de cas portés à l'attention du Bureau de l'Ombudsman.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande aux organisations de continuer à consacrer du temps et des ressources à définir des procédures plus claires, qui permettront une mise en œuvre efficace de leur plan d'amélioration des performances, et aux services des ressources humaines de conseiller de manière ciblée les agents concernés, ainsi que leurs supérieurs hiérarchiques.**

- **L'Ombudsman recommande à la direction des organisations de réaffirmer que les mécanismes d'évaluation des performances sont des instruments utiles, et de donner des orientations constructives.**

B. Aspects complexes du harcèlement

L'Ombudsman a observé des cas de tensions entre des membres du personnel en poste depuis longtemps et des superviseurs récemment arrivés au sein d'une organisation. À la suite de changements apportés au système, il arrive que des membres du personnel estiment que les valeurs fondamentales sont érodées et qu'il est de leur responsabilité de faire part de ce problème au superviseur. Ou bien ils préfèrent tout simplement les pratiques antérieures. Heureusement, il est souvent possible d'engager un dialogue constructif sur ces questions, et d'aller de l'avant dans un climat de respect mutuel. Néanmoins, comme l'Ombudsman l'a indiqué dans son rapport annuel 2016, des cas ont été observé « *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* ». L'Ombudsman a observé d'autres exemples de ce type de comportement en 2017, et souhaite souligner qu'à mesure que les fonds et programmes réexaminent et renforcent effectivement les processus formels qui permettent de traiter les doléances exprimées par des agents, et tout particulièrement les cas de harcèlement, il est également important de traiter ce type de comportement inapproprié qui empêche les superviseurs de bien faire leur travail.

l'Ombudsman encourage le service des ressources humaines à déployer des efforts supplémentaires pour s'inspirer des pratiques d'autres organisations, et pour introduire en interne des directives, des processus et des instruments mieux définis et standardisés, qui permettront une mise en œuvre efficace des plans d'amélioration des performances.

L'Ombudsman a traité quelques cas dans lesquels, parfois au moyen d'un courriel adressé à plusieurs personnes, des agents ont reproché à des collègues leurs « performances insuffisantes » ou accusé leur supérieur de « harcèlement » ou d'avoir un « comportement non conforme aux règles d'éthique ». De telles allégations ont suscité peu de réactions directes, voire aucune réaction, de la part des collègues mis en cause ou de l'administration. En général, la politique de tolérance zéro a été réaffirmée et il a été rappelé aux auteurs de ces courriels à qui ils devaient s'adresser pour exposer leurs doléances. D'après l'Ombudsman, c'était par crainte qu'une réaction envenime la situation et qu'un superviseur, par exemple, soit officiellement mis en cause si les agents qui ont fait part de leurs doléances connaissent très précisément les conséquences de leur comportement. Cependant, une réaction inadaptée peut les convaincre qu'ils sont en droit de continuer à exposer leurs griefs sans recourir aux canaux appropriés. Ils y gagnent une réputation d'invulnérabilité, avec un effet négatif qui va bien au-delà des personnes directement impliquées dans

Si des accusations portées à l'encontre de collègues ou de superviseurs sont exprimées publiquement, et tout particulièrement si elles ne donnent pas lieu à une procédure de recours formel auprès des instances compétentes, elles peuvent constituer une forme de harcèlement.

le conflit. La situation est si grave que, dans des cas, certes peu nombreux mais notables, le superviseur contacte l'Ombudsman « à titre préventif », après avoir été menacé d'être dénoncé si, par exemple, il refuse d'évaluer de manière favorable les agents qui se sont plaints, « surtout dans le climat actuel », ou si ces derniers n'obtiennent pas le poste qu'ils convoitent et pour lequel ils ne sont pas les meilleurs candidats ou même ne possèdent pas les compétences et l'expérience minimum requises. Si des accusations portées à l'encontre de collègues ou de superviseurs sont exprimées publiquement, et tout particulièrement si elles ne donnent pas lieu à une procédure de recours formel auprès des instances compétentes, elles peuvent constituer, outre leur nature calomnieuse, une forme de harcèlement qui fera l'objet de sanctions disciplinaires. En même temps, un agent qui s'estime victime de harcèlement dispose de nombreux moyens autres que la calomnie, l'instauration d'une mauvaise ambiance ou la violation des dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Comme indiqué dans les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, ainsi que dans les dispositifs mis en place par les organisations pour sanctionner le non-respect de ces normes, il peut notamment contacter son superviseur (ou le superviseur du superviseur), le service des ressources humaines, le Bureau de la déontologie, la division des enquêtes et, bien sûr, le Bureau de l'Ombudsman.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande aux superviseurs de réagir avec fermeté à des accusations publiques de comportement inapproprié qui ne sont pas traitées au moyen des mécanismes de recours adéquats. L'administration des fonds et programmes devrait les aider à gérer des incidents similaires de manière directe, en menant des discussions informelles, et, dans les cas les plus graves, en signalant qu'il s'agit d'une forme de harcèlement.**

C. Médiation

Dans sa résolution 62/228 du 22 décembre 2007 sur l'administration de la justice au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a notamment souligné « *le rôle crucial que joue la médiation pour aplanir les divergences de vues* ». Conformément à cette importante résolution, qui montre que le règlement informel des conflits est de mieux en mieux compris et accepté, le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies propose des services de médiation depuis 2007. La médiation est définie de plusieurs façons. En termes simples, la médiation est un processus volontaire dans le cadre duquel une entité neutre aide toutes les parties à communiquer et à négocier en vue de trouver une solution mutuellement acceptable à un différend ou à un conflit.

Compte tenu de l'attention mondiale qui est portée à la médiation, et de son importance croissante en tant que moyen efficace de règlement informel des conflits sur le lieu de travail au sein des fonds et programmes, l'Ombudsman continue d'étendre et de renforcer son utilisation, conformément aux souhaits exprimés par l'Assemblée générale dans sa résolution 62/228, notamment.

Il convient de noter que diverses juridictions internationales sont disposées à adopter des pratiques de médiation à plus grande échelle, et ont ainsi introduit une obligation de médiation dans leur système judiciaire. La directive 2008/52/CE, par exemple, énonce des normes réglementaires minimales permettant aux États membres de l'Union européenne à transposer la législation en matière de médiation dans leur système juridique national. Comme l'indique son Article 1, cette directive a pour objet de « *faciliter l'accès à des procédures alternatives de résolution des litiges et de favoriser le règlement amiable des litiges en encourageant le recours à la médiation et en garantissant une articulation satisfaisante entre la médiation et les procédures judiciaires* ». On a interprété l'expression « *articulation satisfaisante* » comme signifiant qu'un nombre minimum d'affaires portées devant les tribunaux nationaux devrait d'abord faire l'objet d'une médiation, le cas échéant, en en faisant une exigence précontentieuse (comme l'autorise expressément l'Art. 5, section 2).

L'Ombudsman note également que, dans sa lettre du 2 octobre 2017, le Président du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCANU) a fait part de ses réflexions au Président de la

Sixième Commission sur la nécessité d'une « *médiation judiciaire obligatoire* » dans toutes les affaires avant qu'elles ne fassent l'objet d'une audience finale devant le Tribunal.

L'Ombudsman estime qu'il sera utile de clarifier certains points ayant trait aux concepts de « *contraignant* » et d'« *obligatoire* » dans le contexte de la médiation, puisqu'ils semblent contredire un principe central : la médiation est un processus volontaire. Toutefois, l'obligation d'assister à une première réunion de médiation n'équivaut, de toute évidence, pas à une obligation de se soumettre à tout un processus de médiation, et encore moins de résoudre le différend par la médiation. En outre, un accord de médiation ne peut être conclu que sur une base volontaire.

Selon les détracteurs de la médiation, il existe des cas ou des domaines de conflit dans lesquels elle peut ne pas fonctionner. Il est important de noter à cet égard que la médiation reste utile pour chaque cas, et pour chaque partie. Une médiation qui a échoué n'a en réalité peut-être pas échoué : il se peut qu'il n'y ait pas d'accord le jour même, mais le fait d'aborder les questions en face à face peut permettre de trouver un accord peu de temps après ou, à tout le moins, sur certains points, ce qui réduit le nombre de points restant à régler et, potentiellement, le montant des frais à engager. La recherche et les preuves empiriques indiquent qu'à l'issue de la médiation, le taux de satisfaction des parties est élevé, même lorsque la médiation leur a été imposée. Dans plusieurs cas, un accord a été conclu après l'échec de la médiation, et grâce à la médiation. Le processus de médiation permet donc normalement aux parties de se sentir confortées dans leurs moyens d'action et davantage reconnues.

Une médiation qui a échoué n'a en réalité peut-être pas échoué : il se peut qu'il n'y ait pas d'accord le jour même, mais le fait d'aborder les questions en face à face peut permettre de trouver un accord peu de temps après ou, à tout le moins, sur certains points, ce qui réduit le nombre de points restant à régler et, potentiellement, le montant des frais à engager.

Actuellement, les fonds et programmes utilisent un modèle de médiation reposant sur une base entièrement volontaire, dans lequel les parties peuvent décider ou non de tenter de résoudre leur différend par la médiation. Sur la base des mesures importantes prises pour promouvoir la médiation dans différentes juridictions internationales, l'Ombudsman souhaite proposer l'introduction à titre expérimental, dans les fonds et programmes, de la possibilité de se retirer du processus de médiation (« *opt-out* »). Les parties ne seraient tenues d'assister qu'à une première réunion de médiation, ou à une séance de pré-médiation, avec un médiateur professionnel. Au cours de cette première réunion, les parties peuvent alors décider de lancer ou non une procédure de médiation complète. Étant donné qu'elles conservent la liberté de passer ou non par le processus de médiation, après la réunion initiale, le modèle proposé est pleinement compatible avec le mandat actuel du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

Il existe un autre modèle susceptible de préserver la liberté des parties de recourir ou non à la médiation, tout en exigeant de leur part un effort plus important et plus structuré pour parvenir à un accord : les fonds et programmes pourraient s'engager à recourir à la médiation lorsque la partie adverse en fait la demande. Ce modèle est en place à la Banque mondiale depuis une dizaine d'années, et est considéré comme très efficace. Au fil des ans, plus de 90 % des participants se sont dits très satisfaits de ce processus et ont affirmé qu'ils recommanderaient la médiation. Dans ce modèle également, il serait souhaitable de permettre à chaque partie de « se retirer » du processus au terme de la première réunion de médiation, afin d'éviter à tous de perdre leur temps et de gaspiller leur énergie lorsque la probabilité de parvenir à un accord final paraît infime. En fait, la première réunion a pour but de permettre aux parties de juger de la viabilité du processus, qui dépend d'une multiplicité de facteurs, dont l'évaluation sera optimale si elle est menée dans le cadre d'une réunion conjointe. Ces facteurs sont la nature du dossier, la situation juridique des parties, ainsi que leurs intérêts personnels et professionnels (temps, réputation ou confidentialité, par exemple), l'attitude et l'expérience de leur avocat et, bien sûr, la crédibilité et la compétence du médiateur.

Des consultations approfondies seront nécessaires pour déterminer quel sera le meilleur modèle possible pour les fonds et programmes et, idéalement, pour l'ensemble du système des Nations Unies. C'est pourquoi, à ce stade, le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes souhaite proposer un dispositif expérimental, qui pourrait s'appuyer simultanément sur plusieurs modèles de médiation, afin de produire des données empiriques comparables et de permettre ainsi des consultations plus éclairées. Le calendrier et la portée de ce dispositif devraient également faire l'objet de discussions et de consultations plus approfondies, et pas uniquement au sein des fonds et des programmes. En tout état de cause, les études réalisées jusqu'ici donnent à penser que la médiation peut contribuer de

manière significative au règlement des différends. De leur côté, les modèles de médiation imposant au moins une première réunion de médiation ont fait augmenter considérablement le nombre d'affaires traitées dans le cadre d'une médiation, sans pour autant réduire sensiblement le taux de résolution. Cette preuve très empirique est en fin de compte à la base des résolutions répétées de l'Assemblée générale qui visent à accroître le recours à la médiation comme moyen de prévention et de règlement des différends.

Les accords de médiation, tels qu'ils sont conclus par et pour les parties, s'avèrent généralement de meilleure qualité, car ils prennent mieux en considération les intérêts et les priorités des parties.

Le modèle proposé fonctionnerait pour les nouveaux cas. Pour ceux en cours de traitement, l'Ombudsman souhaiterait pouvoir explorer, avec l'ensemble des parties prenantes concernées, des solutions permettant de soumettre davantage de dossiers à la médiation. Il note qu'en 2017, plusieurs affaires jugées irrecevables, par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCANU) comme par le Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU), ont été résolues grâce à la coopération efficace du Bureau avec les juges, avec le Bureau de l'aide juridique au personnel et avec les services juridiques des fonds et programmes.

Favoriser le recours à la médiation, avant ou pendant la phase contentieuse, ne doit pas être considéré simplement comme une solution quantitative permettant d'économiser des ressources limitées et précieuses. Les accords de médiation, tels qu'ils sont conclus par et pour les parties, s'avèrent généralement de meilleure qualité, car ils prennent mieux en considération les intérêts et les priorités des parties. En effet, tandis qu'un jugement s'intéresse inévitablement au passé, la médiation, si tant est qu'elle soit de qualité, tend à considérer le présent et l'avenir. De plus, étant un processus structuré, la médiation peut se révéler bien supérieure à d'autres méthodes de règlement des différends, telles que la navette diplomatique. Le fait que les parties soient réunies, que ce soit dans un espace physique ou par liaison vidéo ou audio, favorise la concentration des efforts. Si elles n'étaient pas réunies, il faudrait mener toute une série de contacts et de réunions, qui s'étaleraient sur une longue période. Enfin, en particulier s'agissant des conflits interpersonnels, une rencontre organisée s'avère la solution la plus efficace lorsque les parties ne veulent pas ou ne peuvent pas se rencontrer en face à face. La rencontre peut faciliter la communication et la compréhension mutuelle, et permettre aux parties de sortir du conflit en essayant de faire évoluer leurs interactions et leurs relations futures. Après près de 25 ans d'expérience de la médiation, l'Ombudsman n'a encore jamais entendu un seul participant dire que la médiation, même lorsqu'elle a échoué, était « une perte de temps ».

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande d'introduire à titre expérimental, dans les fonds et programmes, un système de médiation avec possibilité de retrait du processus, dans lequel les parties seraient tenues d'assister à une première réunion au moins avec un médiateur avant de saisir le TCANU. Autre possibilité : les fonds et programmes pourraient s'engager unilatéralement à participer à une telle réunion avant qu'une action en justice ne soit lancée, à la demande de l'autre partie.**

D. Médiation victime-délinquant

À la suite de campagnes récentes, les discussions sur la gestion efficace du harcèlement sexuel sur le lieu de travail sont devenues plus ciblées. Un débat est en cours au sein de l'Organisation des Nations Unies sur les mécanismes de recours et de signalement les plus efficaces. La plupart y voient une discussion sur le renforcement des canaux formels de justice interne dans l'optique d'améliorer le traitement des cas de harcèlement sexuel et de comportement répréhensible. Cependant, il est également important de renforcer, en parallèle, le système informel de justice interne. L'Assemblée générale et les différents Secrétaires généraux ont souligné à maintes reprises que les voies informelles étaient aussi importantes que les voies formelles, et qu'il fallait que l'Organisation des Nations Unies pratique en son sein ce qu'elle accomplit à l'international.

La voie informelle, qui comprend les services d'ombudsman (accompagnement/conseils confidentiels) et la médiation, peut elle aussi s'avérer utile dans les cas de harcèlement sexuel. Ainsi, en vertu de la politique de tolérance zéro de l'ONU en matière de harcèlement sexuel, c'est à la victime de décider si sa plainte sera traitée par la voie formelle ou informelle. La médiation peut sembler paradoxale dans ce contexte, mais elle offre une possibilité, jusqu'ici inexploitée, de traiter efficacement

de tels cas, surtout lorsqu'un règlement par la voie formelle s'avère impossible. Lorsque les preuves sont insuffisantes, par exemple, le système officiel ne propose aucune voie de recours aux victimes, contrairement au système informel.

On observe que, pour des faits relevant du harcèlement sexuel, un grand nombre de plaignants souhaitent avant tout que cesse un comportement inapproprié ; et la médiation peut fournir un cadre idéal pour y parvenir.

La confidentialité constitue le principal argument en faveur du recours aux services d'ombudsman et à la médiation. Elle encourage les victimes à s'exprimer et l'auteur présumé à prendre part à un dialogue facilité, lorsque cela est possible et opportun. Cette confidentialité crée un cadre propice pour permettre aux deux parties d'exprimer leurs points de vue, tout en limitant les perturbations sur le lieu de travail. La médiation est également un processus volontaire, c'est-à-dire qu'elle ne peut avoir lieu que si les parties y consentent. De plus, si le médiateur estime que, dans une affaire donnée, la médiation ne constitue pas la meilleure solution, il peut renvoyer les parties à d'autres voies de recours, mieux adaptées. Par conséquent, l'intervention de l'Ombudsman n'empêche nullement qu'un cas de harcèlement fasse l'objet d'un signalement formel.

Bien qu'il existe au sein de l'Organisation des Nations Unies, des directives strictes pour traiter les comportements répréhensibles sur le lieu de travail, on a constaté par le passé qu'il était plus facile de comprendre pourquoi certains enfreignent ces directives, y compris dans des cas de harcèlement sexuel, si l'on prenait en compte les perceptions, les malentendus, les problèmes de communication ou les attentes culturelles différentes. Dans de tels cas, la médiation offre aux deux parties une occasion unique en son genre de discuter et de se familiariser avec le point de vue de l'autre partie. Même lorsque les actes sont délibérés, leur auteur pourra ainsi en comprendre les conséquences et, grâce à une communication adéquate, ces comportements pourront cesser immédiatement.

L'Ombudsman souligne, en outre, que la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice sont utilisées depuis plusieurs décennies. L'objectif premier de ces pratiques est de demander à l'auteur des faits de rendre directement des comptes à la victime. Elles s'attachent en parallèle à fournir une assistance et à les indemniser de façon adéquate. Au départ, ces programmes s'occupaient d'affaires de délinquance juvénile et de délits mineurs contre des biens, mais au fil du temps, leur champ d'application s'est étendu à des délits plus graves, dont les agressions physiques, le viol et même le meurtre.

L'Ombudsman note que, dans les cas de harcèlement sexuel, la médiation repose sur des principes similaires à ceux qui guident la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice. L'équipe de l'Ombudsman a une grande expérience de la médiation dans les cas de harcèlement sexuel. Cependant, faute du soutien institutionnel indispensable, très peu de cas de harcèlement sexuel font l'objet d'un règlement informel. L'Ombudsman recommande par conséquent de lancer un programme pilote destiné à renforcer le système informel (parallèlement au système formel) et, en communiquant des informations à ce sujet, à encourager les individus à signaler les cas de harcèlement sexuel et éventuellement à envisager de les résoudre par le biais du système informel. Ce système viendrait en complément.

La confidentialité constitue le principal argument en faveur du recours aux services d'ombudsman et à la médiation. Elle encourage les victimes à s'exprimer et l'auteur présumé à prendre part à un dialogue facilité, lorsque cela est possible et opportun.

On pourrait adresser plusieurs critiques à un tel programme : portée de la résolution par la médiation, règlement éventuel d'affaires complexes/contentieuses, perception du public ou possibilité de faire des concessions à l'auteur des faits. Il est important de préciser que l'on peut répondre à ces critiques, car la médiation est un mécanisme très souple, tant au niveau du processus que du fond. Ce sont les parties elles-mêmes qui déterminent l'ampleur de la médiation. Celle-ci peut, par exemple, se limiter au règlement de différends interpersonnels, à la création d'un environnement propice à la présentation d'excuses ou à des arrangements spéciaux sur le lieu de travail. Quoi qu'il en soit, et surtout dans les cas de violence physique ou de déséquilibre important des pouvoirs entre les parties, les médiateurs peuvent utiliser leur pouvoir discrétionnaire pour mettre fin à la médiation de manière à ce que la partie concernée puisse engager une procédure formelle à l'encontre de l'auteur présumé des faits.

Dans certains cas de harcèlement sexuel, les aspects positifs de la médiation l'emportent sur les aspects négatifs. Dans l'immédiat, il convient toutefois de renforcer le système informel et d'en informer le public concerné afin de l'inciter à signaler les cas de harcèlement et de permettre une gestion efficace de ces cas.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande la mise en place d'un programme pilote de services d'ombudsman et de médiation pour lutter contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, de sorte à renforcer le système informel, en parallèle du système formel.**

E. Arbitrage

Un certain nombre de forums des Nations Unies se sont penchés sur le cas du personnel travaillant pour des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies dans le cadre de contrats de non-fonctionnaires. L'Assemblée générale, le Conseil des chefs de secrétariat et le Corps commun d'inspection (CCI) sont les principaux organes concernés par les conditions d'emploi de cette catégorie de personnel, qui accomplit très souvent des tâches identiques à celles des membres permanents. Si les divers organes reconnaissent la nécessité d'assurer aux non-fonctionnaires un accès équitable à un système de règlement des griefs, le CCI aboutit à la conclusion suivante : « *il n'y a pas de mécanisme de représentation et de justice interne efficace pour les non-fonctionnaires* » (JIU/REP/2014/8, page 47).

Lorsque le règlement à l'amiable échoue, les contrats de non-fonctionnaires actuels prévoient un recours formel à l'arbitrage en vertu des règles de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). L'arbitrage est un moyen bien établi et largement utilisé pour la résolution extrajudiciaire de litiges, où les deux parties choisissent un tiers impartial, appelé « arbitre ». Après avoir pris en considération tous les éléments de preuve et les témoignages présentés, l'arbitre rend une décision exécutoire appelée « sentence arbitrale ».

Toutefois, ce processus présente plusieurs inconvénients, dont le plus important, dans le contexte des fonds et programmes, est la disposition relative aux procédures d'arbitrage non administré ou *ad hoc* en vertu des règles de la CNUDCI. La procédure d'arbitrage non administré est plus laborieuse pour les parties, ce qui dissuade les non-fonctionnaires d'y recourir pour résoudre leurs différends. De plus, l'arbitrage peut être onéreux. Selon les règles de la CNUDCI, le coût d'un arbitrage (y compris les honoraires de l'arbitre et de l'avocat) doit être supporté par la ou les parties qui n'ont pas obtenu gain de cause. De plus, certaines clauses d'arbitrage exigent que l'arbitrage ait lieu à New York. Il est donc plus difficile pour les non-fonctionnaires, en particulier pour ceux qui travaillent dans les bureaux éloignés du siège, d'engager une procédure d'arbitrage, et cela fait encore augmenter des coûts déjà élevés. En revanche, les fonctionnaires, qui ont accès au système de justice interne, n'ont aucuns frais à engager pour demander réparation.

Dans plusieurs cas, le Bureau de l'Ombudsman a reçu des visiteurs qui n'étaient pas au courant de la politique d'arbitrage en place, qui ne connaissaient pas précisément le processus d'arbitrage ou qui hésitaient à y recourir pour des raisons de coût. Dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, présenté à l'Assemblée générale lors de sa soixante-douzième session, le Secrétaire général note que près de 133 affaires (de 2009 à 2016) ont été portées devant différents tribunaux nationaux par des non-fonctionnaires, alors que le nombre total d'avis d'arbitrage sur cette période ressortait à 18 seulement (voir A/72/204, annexe II), ce qui montre l'inefficacité des mesures en place.

La procédure d'arbitrage non administré est plus laborieuse pour les parties, ce qui dissuade les non-fonctionnaires d'y recourir pour résoudre leurs différends. De plus, l'arbitrage peut être onéreux.

En outre, en 2017, 15 % des dossiers reçus par le Bureau émanaient de non-fonctionnaires, soit beaucoup moins que ceux émanant de fonctionnaires. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les non-fonctionnaires représentent un pourcentage nettement plus élevé de l'effectif des fonds et programmes que les fonctionnaires. Bien que les raisons en soient diverses, il est arrivé à quelques occasions qu'après les premiers contacts, des non-fonctionnaires demandent à l'Ombudsman de ne pas engager de négociations avec l'administration en vue d'un règlement. Ils avaient en fait déjà décidé de ne pas recourir à l'arbitrage si l'intervention du Bureau ne résolvait pas leur problème. Ces non-fonctionnaires avaient en effet l'impression que l'absence *de facto* d'un processus juridictionnel pour répondre à leurs préoccupations limitait l'intérêt de l'administration à s'engager activement dans des négociations en vue d'un règlement, du fait d'un très faible « risque de litige ». Dans ces cas, la décision de ne rien faire était considérée par ces agents comme la meilleure façon d'éviter des représailles indirectes si les démarches de l'Ombudsman auprès de l'administration n'aboutissaient pas.

Ce type de réflexion, qui limite également le potentiel d'intervention de l'Ombudsman, n'est pas

rare. En fait, contrairement à l'opinion courante, les processus consensuels de règlement des différends (comme ceux de l'Ombudsman) sont davantage utilisés, et plus viables, lorsque le processus juridictionnel subséquent est efficace et fiable, car le désir d'éviter une décision rapide et négative pousse chaque partie à parvenir à un règlement. En conséquence, plus il y aura de cas où l'Ombudsman peut effectivement associer les deux parties pour favoriser le règlement du différend, moins il y aura de cas qui finiront par être soumis à l'arbitrage.

L'Ombudsman propose donc de créer, au sein des fonds et programmes, un mécanisme d'arbitrage neutre et indépendant, qui tiendrait à jour une liste d'arbitres professionnels ayant des compétences en droit du travail ou de l'emploi. Le règlement d'arbitrage accéléré, tel que proposé par le Secrétaire général dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies à l'Assemblée générale à sa soixante-septième session (A/67/265), pourrait adopter le règlement de la CNUDCI en tant que cadre dans lequel le jugement de l'arbitre est définitif et d'exécution, et apporter des modifications afin de simplifier le processus, de rendre le mécanisme moins onéreux et de le faire correspondre aux besoins du système des Nations Unies. Ce mécanisme pourrait également être doté d'une option d'arbitrage en ligne. Les arbitrages en ligne sont de plus en plus fréquents et peuvent s'avérer efficaces dans le contexte des fonds et programmes pour les litiges survenant dans les bureaux de pays ou entre des personnes travaillant sur des sites différents.

Plus il y aura de cas où l'Ombudsman peut effectivement associer les deux parties pour favoriser le règlement du différend, moins il y aura de cas qui finiront par être soumis à l'arbitrage.

Il conviendrait de s'intéresser aussi à d'autres aspects essentiels, tels que le versement des indemnités et la répartition des coûts, notamment les honoraires des avocats. En vertu des dispositions actuelles, les non-fonctionnaires ne peuvent pas demander l'exécution des sentences arbitrales parce qu'ils n'ont pas accès au TCANU, et ne peuvent pas non plus saisir les tribunaux nationaux. Il importe donc de préciser les recours dont disposent les non-fonctionnaires dans ces circonstances.

L'Ombudsman note qu'il coûte nettement moins cher de recruter des non-fonctionnaires que des fonctionnaires. Ainsi, les fonds et programmes pourraient trouver un moyen d'intégrer, dans les conditions d'emploi, un mécanisme d'arbitrage permettant de régler les différends dans le cas des non-fonctionnaires, avec à la clé une réduction des coûts directs et indirects des conflits sur le lieu de travail.

Enfin, l'Ombudsman souligne que le débat sur la création d'un tel mécanisme d'arbitrage a récemment été relancé à l'initiative de l'un des fonds et programmes, dans le cadre d'un effort visant à améliorer la gouvernance, en particulier pour les activités sur le terrain.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande que les fonds et programmes financent un mécanisme d'arbitrage et couvrent tous les frais administratifs de l'arbitrage ainsi que les honoraires des arbitres. En outre, on pourrait envisager d'introduire une disposition visant à rembourser les honoraires des avocats aux non-fonctionnaires, jusqu'à concurrence d'un montant fixe.**

III. Perspectives d'avenir

L'Ombudsman est convaincu qu'en se concentrant sur l'amélioration des compétences en matière de communication, il est possible de désamorcer ou de prévenir les conflits à un stade précoce.

L'Ombudsman espère renforcer les activités de sensibilisation au cours de l'année à venir. Une fois son programme de formation achevé, le Bureau introduira de nouveaux programmes, cours et séminaires qui permettront au personnel, à tous les niveaux, des cinq organisations de développer leurs compétences en matière de gestion des conflits. Ces activités de sensibilisation, qui devraient attirer un nombre croissant de membres du personnel et de la direction, s'inscrivent dans le mandat du Bureau, qui consiste à éduquer et à former les personnels à la gestion et à la résolution des conflits.

L'Ombudsman espère renforcer les activités de sensibilisation au cours de l'année à venir. Une fois son programme de formation achevé, le Bureau introduira de nouveaux programmes, cours et séminaires qui permettront au personnel, à tous les niveaux, des cinq organisations de développer leurs compétences en matière de gestion des conflits. Ces activités de sensibilisation, qui devraient attirer un nombre croissant de membres du personnel et de la direction, s'inscrivent dans le mandat du Bureau, qui consiste à éduquer et à former les personnels à la gestion et à la résolution des conflits.

La formation continuera de mettre l'accent sur divers aspects de la communication. En interagissant avec les visiteurs, l'équipe de l'Ombudsman continue de constater que le manque de communication est le principal facteur d'aggravation des conflits. L'Ombudsman est convaincu qu'en se concentrant sur l'amélioration des compétences en matière de communication, il est possible de désamorcer ou de prévenir les conflits à un stade précoce. L'Ombudsman note à cet égard que les fonds et programmes proposent aux fonctionnaires, dans le monde entier, un large éventail de cours professionnels sur un certain nombre de sujets, y compris en matière de communication. Son intention n'est ni de remplacer ces cours ni de proposer des cours faisant double emploi avec ceux existants, mais il estime que le contenu et les méthodes d'enseignement des programmes conçus et proposés par le Bureau peuvent apporter une valeur ajoutée puisqu'ils sont basés sur des situations réelles et directes de conflits sur le lieu de travail, qui surviennent régulièrement. L'équipe de l'Ombudsman chargée d'élaborer des offres de formation se compose de l'Ombudsman et d'autres membres de l'équipe possédant une grande expérience d'aspects particuliers de la gestion et de la résolution des conflits.

Les cours visent à fournir un apprentissage pratique aux participants au moyen de simulations, de sessions interactives et d'activités de groupe. La plupart des présentations comparent la façon dont les individus ont tendance à agir, et qui envenime le conflit, et la façon dont ils pourraient agir pour limiter le conflit sur leur lieu de travail. Pour faciliter l'accès et élargir sa portée, le Bureau est également en train de finaliser des modules de formation en ligne à l'intention du personnel, à tous les niveaux.

L'équipe continuera de collaborer efficacement avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation de l'ONU, ainsi qu'avec les fonds et programmes pour dispenser ces cours de formation et en élaborer de nouveaux.

Les détails de toutes les offres du Bureau de l'Ombudsman sont consultables sur le site Web. L'Ombudsman encourage tous les membres du personnel des fonds et programmes à consulter la liste et à contacter le Bureau pour savoir comment s'inscrire à l'un de ces cours.

En 2017, on a pu constater une augmentation des possibilités de co-médiation et de médiation croisée avec des membres du Bureau de l'Ombudsman des Nations Unies et des services de médiation, et l'on espère que d'autres occasions se présenteront à l'avenir pour un partage fructueux de l'expertise.

Concernant les projets visant à accroître et à faciliter l'accès aux services du Bureau, on note que certaines organisations qui disposent de vastes bureaux hors Siège souhaiteraient bénéficier de la présence d'un ombudsman. Elles pourraient ainsi se doter de mécanismes informels de règlement des différends plus immédiats et plus accessibles pour leur personnel. L'Ombudsman est en train de finaliser ce projet, y compris quant à ses modalités de financement, avec les représentants des organisations intéressées.

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



Giuseppe De Palo, Ombudsman



Kevin Brown



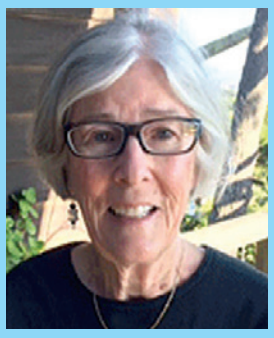
Donna Douglass-Williams



James Lee



Bhavya Mahajan



Linda Schieber



(De gauche à droite) Kentaro Luwisha, Eskandar Rastegar, Nancy Ross, Nelson Amaya et Sharon Gordon-Smith.



Au service
des peuples
et des nations



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

PNUD, UNFPA, 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