Au service
des peuples
et des nations

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, 2018











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, 2018

Travailler main dans la main pour arriver à des solutions

Résumé

Le principal message du rapport sur les activités du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies pour 2018 est que le nombre d'affaires traitées a augmenté de 20 % pour atteindre un niveau record, malgré une réduction de 50 % du personnel de la catégorie professionnelle à temps complet, tendance qui est amenée à se poursuivre. L'Ombudsman donne des détails sur l'énorme réduction de coûts obtenue grâce au mécanisme informel de règlement des conflits, tout en soulignant qu'il incombe aux organisations de doter le Bureau de ressources suffisantes pour qu'il puisse faire face à la demande croissante pour ses services.

Conformément aux résolutions de l'Assemblée générale et aux débats du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, l'efficacité de la médiation offerte par le Bureau suscite un intérêt croissant. L'Ombudsman discute dans ce contexte de l'approche positive des organisations et propose l'adoption d'un système de médiation avec possibilité de retrait et d'un engagement de résolution des litiges sur une base institutionnelle comme moyen d'accroître le recours à la médiation dans les conflits sur le lieu de travail.

L'Ombudsman note l'augmentation des activités de formation et de sensibilisation en ligne et sur place, en particulier le lancement prochain d'un cours en ligne sur la gestion efficace des conflits aux Nations Unies, qui sera accessible au personnel et à la direction des cinq organisations. À cet égard, l'Ombudsman attire l'attention sur un phénomène qu'il a observé au cours de l'année sous revue et qui l'inquiète : l'abdication de responsabilité managériale lors de conflits sur le lieu de travail.

Parmi les autres questions soulevées dans le rapport figurent le recours à des voies informelles pour traiter les cas de harcèlement sexuel, les problèmes persistants liés à l'évaluation des performances, la nécessité de proposer un mécanisme d'arbitrage plus équitable et plus efficient aux personnes sous contrat individuel et les problèmes de santé mentale et de bien-être qui se sont amplifiés durant la période sous revue.

Pour ce qui est de l'avenir, l'ombudsman fait part de son intention de renforcer le programme des Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux (*Respectful Workplace Facilitators* – RWF), sous la direction du Bureau, avec l'introduction d'un cours de formation en ligne pour le personnel nommé à ces postes. Certaines organisations ont réagi très positivement à cette initiative. Parallèlement, un certain nombre d'ateliers de formation sur place et à la demande auront lieu au cours de l'année pour répondre aux demandes émanant des cinq organisations, en complément du cours fondamental.

La réussite de toutes ces initiatives dépendra en fin de compte de la résorption de la grave pénurie de ressources financières et humaines qui frappe actuellement le Bureau, et qui entrave de plus en plus sa capacité de travailler efficacement et rapidement.

Sommaire

Introduction 2

I. Aperçu général du travail réalisé par le bureau 5

A. Vue d'ensemble des cas 5

B. Activités de sensibilisation et de formation 7

II. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflit en 2018 9

A. Abdication de responsabilité managériale 9

B. Abus de contrats individuels 10

C. Médiation 10

D. Arbitrage 12

E. Responsabilité dans les conflits relatifs à l'évaluation des performances 13

F. Lutte contre le harcèlement sexuel 14

G. Règles de collaboration avec le Bureau de l'Ombudsman 16

H. Bien-être, santé mentale et stress du personnel 17

I. Devoir de protection 18

III. Perspectives d'avenir 20

Introduction

Pour le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies, l'année sous revue (2018) peut se résumer en deux chiffres : plus 20 % (augmentation du nombre des cas par rapport à l'année précédente) et moins 50 % (réduction des effectifs de la catégorie professionnelle à temps complet par rapport à 2017, tendance qui se poursuit).

Pour répondre à la demande croissante pour un règlement informel des conflits sur le lieu de travail, le Bureau a déployé des efforts considérables : il s'est rendu dans un plus grand nombre de bureaux de pays et a intensifié ses activités de sensibilisation et de formation dans toutes les organisations qu'il sert. Le Bureau a été victime de son succès : en facilitant l'accès à ses services pour tous les titulaires de contrats des fonds et programmes, il a enregistré une hausse record des demandes de services, alors que ses ressources humaines sont en diminution constante. Pour l'une des organisations, le nombre de cas a doublé par rapport à l'année précédente. Il convient également de noter le nombre d'affaires dans lesquelles des procédures judiciaires formelles étaient en cours (demande d'évaluation hiérarchique ou requête auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies) au moment où le Bureau a été invité à intervenir.

En facilitant l'accès à ses services pour tous les titulaires de contrats des fonds et programmes, il a enregistré une hausse record des demandes de services, alors que ses ressources humaines sont en diminution constante.

La Section I.A du présent rapport expose en détail les raisons pour lesquelles la médiation a incontestablement permis d'éviter des dépenses considérables. Compte tenu de ces résultats, les organisations qui ont recours aux services du Bureau ne peuvent plus se soustraire à leur responsabilité commune qui est non seulement de rétablir les ressources humaines du Bureau au niveau requis mais aussi de les accroître afin de permettre au Bureau de répondre efficacement et rapidement aux demandes de services supplémentaires qu'il reçoit des organisations, comme nous le verrons à plusieurs reprises dans le présent rapport. La Section I. A présente également la ventilation des cas et donne une explication complète des dossiers traités pendant la période considérée. Pour la deuxième année consécutive, les cas portant sur les relations d'évaluation, à savoir des problèmes entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés demeurent les plus fréquents. Comme l'on pouvait s'y attendre, le nombre et la complexité des cas de harcèlement portés à l'attention du Bureau ont augmenté.

Le Bureau a intensifié ses activités de sensibilisation et de formation, comme indiqué plus haut et décrit en détail la Section I.B. En particulier, il a multiplié ses cours hors ligne, satisfaisant ainsi aux besoins identifiés par l'équipe de l'Ombudsman, répondant aux demandes spécifiques du personnel et de la direction, tout en tenant compte des observations des organismes indépendants au sujet des principales causes des conflits au travail, comme le harcèlement sexuel. Le catalogue complet des cours est en ligne depuis un an, et plusieurs cours sont proposés dans le monde entier pendant les missions du Bureau, mais aussi à la demande spécifique des bureaux de pays, des bureaux régionaux, des associations du personnel et des sièges. D'autres ressources de formation en ligne devraient être disponibles avant la fin de l'été.

La Section II. A contient un rapport sur un phénomène inquiétant que l'Office a qualifié d'« abdication de responsabilité managériale ». Face au conflit, certains cadres se mettent physi-

quement ou émotionnellement en retrait face à la situation, jouant presqu'un rôle de spectateurs, attendant passivement que d'autres membres de l'organisation résolvent les problèmes.

La Section II. B aborde la question de l'utilisation, et parfois de l'abus, des contrats individuels. Tout en reconnaissant la nécessité pour l'Organisation des Nations Unies de trouver des moyens économiques d'employer les compétences nécessaires à l'accomplissement de sa mission, le Bureau doit rappeler à toutes les organisations les règles qui gouvernent les différentes modalités contractuelles, notamment lorsque des contrats appropriés existent pour certaines situations.

Pour la deuxième année consécutive, les cas portant sur les relations d'évaluation, à savoir des problèmes entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés demeurent les plus fréquents. Comme l'on pouvait s'y attendre, le nombre et la complexité des cas de harcèlement portés à l'attention du Bureau ont augmenté.

Dans la Section II. C du Rapport annuel 2017, l'Ombudsman a fourni une analyse de certains aspects du processus de médiation, a suggéré des solutions pour faire augmenter le nombre de médiations dans les cinq organisations et a fait une recommandation pour un processus pilote de médiation avec possibilité de retrait (« *opt-out* »). La Section II. C du présent rapport fait le point sur les discussions fructueuses qui ont suivi sur l'intérêt que présenterait, pour l'institution, l'augmentation du nombre de médiations lorsque des formes moins structurées de dialogue n'ont pas permis de résoudre les problèmes et différends. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a récemment examiné l'utilité de la médiation et les moyens d'en accroître le recours dans l'ensemble du système. Dans ce contexte, les fonds et programmes sont en train d'expérimenter un protocole visant à encourager le recours à la médiation tout en respectant pleinement le caractère volontaire du processus. Un grand nombre d'autres bureaux d'ombudsman et de médiation des Nations Unies ont manifesté leur intérêt pour cette initiative. Ils suivront de près l'expérience des fonds et programmes en vue de recommander à leurs organisations d'adopter une approche similaire et, éventuellement, de proposer conjointement que la médiation soit mieux intégrée dans le système formel de règlement des conflits au sein des Nations Unies. L'Ombudsman note également la perte de la possibilité de médiation dans les cas où une décision administrative a porté préjudice à un groupe de personnes : une intervention précoce du Bureau présente plusieurs avantages, notamment une réduction considérable des dépenses et la possibilité de trouver une solution équitable. L'Ombudsman attire ensuite une nouvelle fois l'attention, dans la Section II.D, sur les lacunes des clauses d'arbitrage pour les employés n'ayant pas le statut de membres du personnel et réitère sa recommandation 2017 à ce sujet.

La Section II. E traite de la question de la gestion des performances, mentionnée plus haut. Cette cause permanente de conflit a plusieurs facettes, dont l'une est la responsabilité de certaines des parties concernées. L'Ombudsman présente trois recommandations à cet égard.

L'Ombudsman se concentre dans la Section II. F, sur les aspects du harcèlement sexuel sur le lieu de travail qui ont été évoqués à l'origine dans le rapport 2017. Comme on l'a noté à l'époque, s'il est fondamental de renforcer les voies officielles pour traiter les cas présumés de harcèlement sexuel, il est tout aussi important d'insister sur ce point et de disposer d'autant de ressources pour être certain que les voies informelles sont connues du personnel et accessibles, notamment à l'échelon local. En outre, l'Ombudsman note dans la Section II. G que les règles de collaboration avec l'Ombudsman ne sont pas toujours respectées et fait une recommandation pour remédier à cette situation.

La Section II.H présente des observations et des remarques sur les questions plus générales de santé mentale et d'équilibre entre travail et vie privée, que le personnel a portées à l'attention du Bureau plus souvent que dans le passé.

Comme toujours, dans la dernière partie du rapport, l'Ombudsman présente et examine des propositions pour l'avenir. Les travaux qu'il décrit sont déjà engagés et se concrétise-

ront peu après la publication du présent rapport. Des travaux sont en cours dans les trois domaines suivants.

Premièrement, le Bureau finalise actuellement le programme de « Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux », qui constitue une innovation pour le renforcement des capacités en matière de gestion des conflits dans les bureaux de pays. Cette initiative a attiré l'attention de nombreux acteurs dans les cinq organisations.

Deuxièmement, on assistera à une innovation majeure dans le domaine de la formation en ligne proposée par le Bureau. Cela fait longtemps que l'Ombudsman a prévu de créer un cours fondamental en ligne qui soit facile d'accès de sorte que tous les membres du personnel puissent en apprendre davantage sur la gestion des conflits sur le lieu de travail à l'Organisation des Nations Unies. Le Bureau a donc élaboré ce cours, qui propose également des modules supplémentaires pour ceux qui souhaitent approfondir leurs connaissances, et le rendra accessible dans les mois qui viennent.

Troisièmement, les cours dispensés sur place par le Bureau ne cessent de gagner en popularité et de susciter une demande croissante à tous les niveaux et dans toutes les régions, y compris au niveau des sièges. En 2019, le Bureau continuera de mettre à jour et d'examiner les cours proposés sur place en se fondant sur les commentaires des participants. Plusieurs visites sur place comportant une formation ciblée sont prévues avec des participants des cinq organisations.

Tout au long du présent rapport, il apparaît clairement que les cinq organisations concernées comptent sur le Bureau de l'Ombudsman pour trouver des moyens de plus en plus novateurs non seulement pour le règlement des cas individuels, mais aussi pour la gestion générale des conflits sur le lieu de travail. L'équipe du Bureau continuera de faire de son mieux pour relever ce défi et l'Ombudsman forme à nouveau le vœu que les organisations y contribuent en accordant les fonds nécessaires.

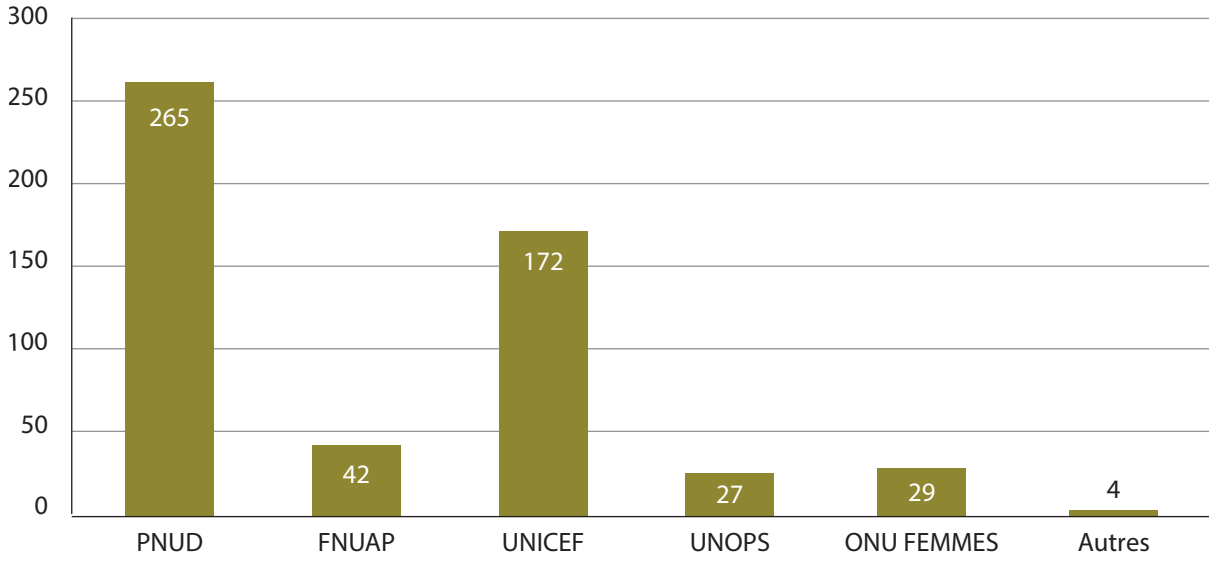
I. Aperçu général du travail réalisé par le bureau

A. Vue d'ensemble des cas

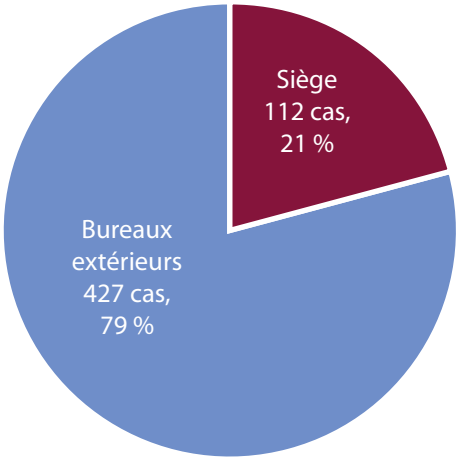
Le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies a reçu 539 cas en 2018. Il s'agit du plus grand nombre de cas reçus par le Bureau depuis sa création et cela représente une augmentation de 20 % par rapport à 2017, qui s'explique en partie par l'accent mis sur la formation et la sensibilisation en 2018. L'Ombudsman a observé que de nombreux plaignants sont venus demander conseil au Bureau après que le personnel a participé à une formation ou à une mission de sensibilisation organisée par le Bureau.

Le graphique 1 indique que 265 cas ont émané du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 42 du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), 172 du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 27 du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), 29 de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes) et 4 d'autres entités des Nations Unies. Le graphique 2 montre que 79 % des dossiers provenaient des bureaux extérieurs et 21 % du siège des organisations. Cette situation est conforme à la tendance habituelle des années précédentes, la plupart des cas étant réglés par des solutions voix sur IP ou par téléphone. Le personnel basé au siège des organisations représente nettement moins de 21 % de l'ensemble des effectifs desservis par le Bureau, ce qui laisse supposer que le Bureau recevrait beaucoup plus de cas s'il disposait de bureaux satellites ou d'un budget voyage plus élevé pour se rendre dans les bureaux de pays et faci-

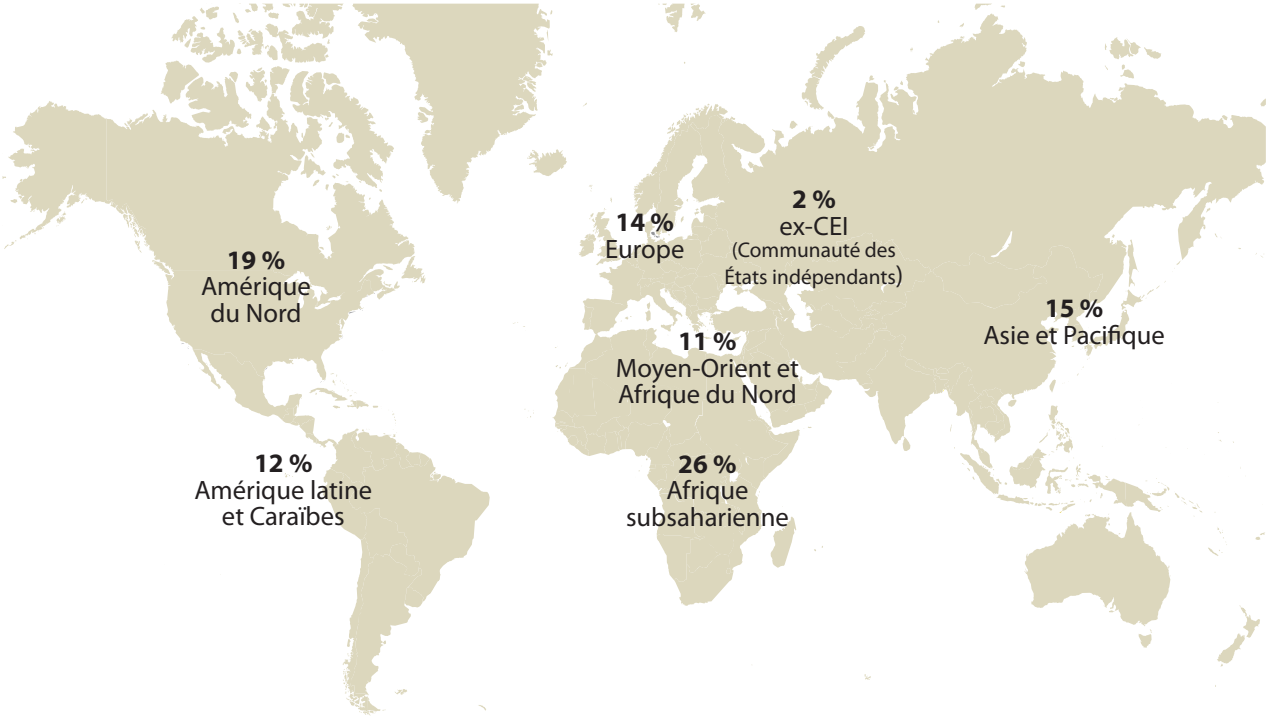
Graphique 1 : Cas reçus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2018



Graphique 2 : Pourcentage de cas reçus des bureaux extérieurs et des sièges



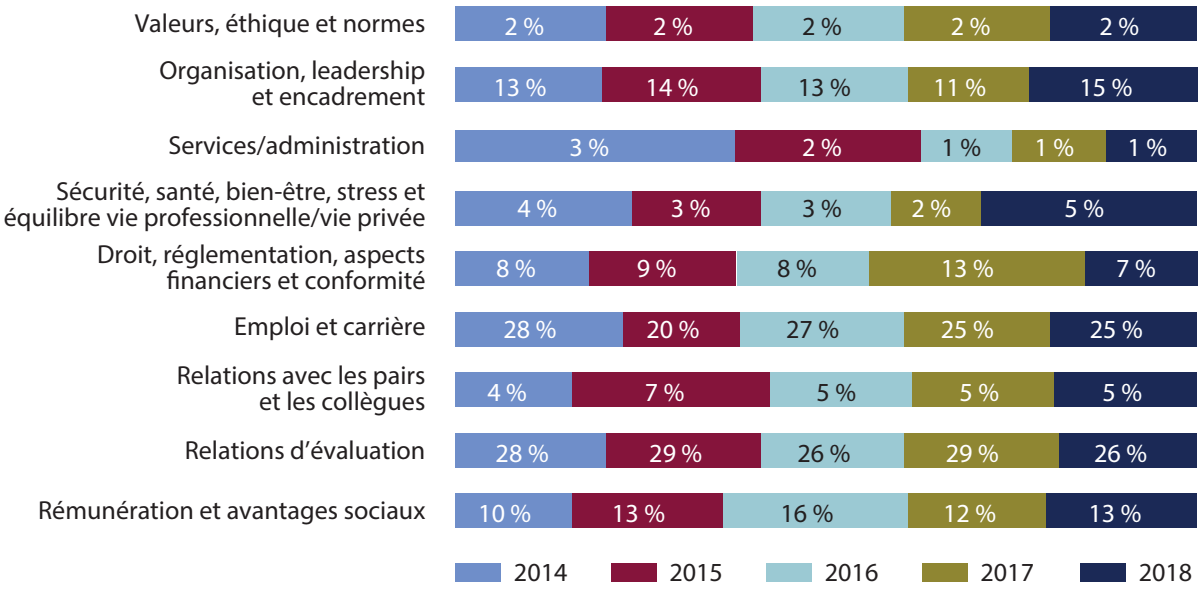
Graphique 3 : Nombre de cas reçus par région, 2018



liter ainsi le règlement rapide des conflits, avec à la clé une diminution des ressources humaines et financières nécessaires à cette fin. Le graphique 3 présente le pourcentage de cas par région.

Le personnel affilié (titulaires de contrats de services, Volontaires des Nations Unies, consultants et stagiaires) représentait 14 % des dossiers portés à l'attention du Bureau. Le ratio membres du personnel/personnel affilié est resté constant, ce qui confirme la nécessité de mettre en place, entre autres, une procédure d'arbitrage efficace, comme indiqué à la Section II.E du Rapport annuel 2017. Une analyse selon le sexe révèle que 323 dossiers ont été déposés par des femmes et 191 par des hommes. Cela représente une augmentation de 33 % du nombre de femmes qui se sont rendues au Bureau. Cette augmentation pourrait être due aux efforts déployés par les fonds et programmes

Graphique 4 : Catégories de problèmes traités du 1er janvier au 31 décembre 2018



pour encourager le personnel à faire entendre sa voix. En 2018, il y a eu plus de cas collectifs (de 2 à 15 employés) signalés que jamais auparavant, avec un total de 25 cas sur l'année. La résolution d'un cas collectif nécessite souvent le concours de plus d'un membre du personnel du Bureau.

Au cours de la période considérée, le Bureau a résolu 32 cas par la médiation. Sur ce total, 15 cas ont été résolus par la médiation classique, et 17 par un processus moins structuré. La plupart de ces cas ont fait l'objet d'une médiation dans l'attente d'une demande d'évaluation par la direction ou après le dépôt d'une telle demande. Au paragraphe 110 de l'Examen des services d'Ombudsman dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2015/6) effectué en 2015 par le Corps commun d'inspection, l'Inspecteur a noté que le coût de chaque affaire portée devant le système de justice formel était de l'ordre de 20 000 à 30 000 dollars, voire davantage, tandis que le coût moyen des affaires traitées par les bureaux d'ombudsman se situe entre 2 000 et 3 000 dollars. Ces chiffres montrent que la médiation à elle seule permet d'économiser en moyenne 22 000 dollars par dossier. De plus, lorsque d'autres cas sont réglés par la médiation plutôt que par le processus formel (507 cas au cours de la période sous revue), les économies réalisées par l'Organisation sont encore plus importantes.

Pour rendre compte des questions soulevées par le personnel, le Bureau utilise les catégories établies par l'International Ombudsman Association. Le nombre moyen de points soulevés dans un cas est de deux. Ces aspects sont souvent liés entre eux. Le graphique 4 indique le pourcentage de points soulevés au cours des trois dernières années. Les trois principaux types de problèmes signalés à l'Ombudsman relevaient des catégories suivantes : 26 % pour les relations d'évaluation (relation entre supérieur hiérarchique et supervisé), 25 % pour les questions liées à l'emploi et à la carrière, 15 % pour les questions d'organisation, de leadership et d'encadrement.

B. Activités de sensibilisation et de formation

Dans son Rapport annuel 2015, l'Ombudsman a déclaré que le Bureau s'attacherait à promouvoir une culture du dialogue plutôt qu'une culture du procès. Pour ce faire, le Bureau a dû élaborer des modules de formation mais aussi accroître la sensibilisation et renforcer les compétences en

matière de gestion des conflits. Au cours de la période considérée, le Bureau s'est concentré sur la formation dans le cadre de ses activités de sensibilisation afin de mieux faire connaître son rôle au sein de l'organisation. Le Bureau s'est rendu dans 17 pays, dans 4 régions. Actuellement, l'Ombudsman propose les séances de formation suivantes : conversations difficiles, politesse et respect au travail, négociation, interaction interculturelle et médiation. En 2018, un total de 844 membres du personnel ont assisté aux séances de formation, qui ont toutes reçu des commentaires positifs des participants. Les séances de formation réunissent fréquemment les participants des cinq organisations, ce qui crée une expérience de collaboration enrichissante pour les participants. Les modules sur les conversations difficiles se sont révélés les plus appréciés, avec des demandes fréquentes de la part du personnel des bureaux de pays et du siège des organisations. Les sessions de formation durent généralement une demi-journée et comptent au moins 15 participants.

Le Bureau a continué de faire connaître la fonction d'ombudsman et la façon dont il peut aider à résoudre les conflits en milieu de travail. Des assemblées publiques (réunissant l'ensemble du personnel) sur le thème « Démystifier l'Ombudsman » ont été organisées en anglais, en espagnol et en français, langues de travail des fonds et programmes, et des informations sur le système de justice interne des Nations Unies ont également été échangées. Les questions des assemblées publiques ont démontré qu'il y avait toujours un besoin de communiquer les informations essentielles sur les systèmes de justice formel et informel. Au total, 1 678 personnes ont participé aux assemblées publiques dans les bureaux de pays. Le Bureau a produit et diffusé une vidéo sur la fonction d'ombudsman, qui a permis de véhiculer le plus largement et le plus rapidement possible des informations sur le Bureau et son personnel.

Au cours de la période considérée, le Bureau s'est concentré sur la formation dans le cadre de ses activités de sensibilisation afin de mieux faire connaître son rôle au sein de l'organisation. Le Bureau s'est rendu dans 17 pays, dans 4 régions.

Par ailleurs, le Bureau a participé à des webinaires organisés par d'autres intervenants sur des thèmes comme le harcèlement, le harcèlement sexuel et la promotion d'une culture de prise de parole. Ces webinaires ont permis d'accroître la visibilité du Bureau et d'échanger des informations sur la façon dont chacune des autres parties prenantes, telles que les bureaux en charge de la déontologie, des ressources humaines et des enquêtes, divergent ou se complètent mutuellement dans l'accomplissement de ces tâches. Le Bureau est heureux d'annoncer que le retour d'information sur la participation à ces séminaires en ligne est positif et a donné lieu à des invitations permanentes à participer à des sessions de formation standard et à des programmes d'accueil des nouveaux fonctionnaires. La capacité du Bureau à répondre à toutes ces invitations est gravement compromise par la situation de ses ressources humaines et financières décrite dans l'introduction au présent rapport et dans la partie III consacrée aux perspectives d'avenir.

Le Bureau s'adresse à un large public, et l'accès aux services d'ombudsman et de médiation peut s'avérer difficile pour de nombreux membres du personnel. Pour trouver une solution, l'Ombudsman s'est installé, à titre expérimental, à Copenhague, ce qui lui a permis d'être disponible pour des consultations plus longues que la durée d'une mission ordinaire, qui est généralement inférieure à cinq jours, créant ainsi un bureau satellite temporaire à Copenhague. Les bureaux satellites temporaires permettent au personnel d'avoir des réunions en présentiel avec un expert en résolution de conflits sur le lieu de travail et de montrer que le règlement rapide et informel des conflits sur le lieu de travail, plutôt que d'attendre qu'ils s'aggravent, peut donner des résultats positifs. Le programme pilote du bureau satellite, annoncé dans la Section III du Rapport annuel 2017, a été accueilli très favorablement par le personnel et la direction. Cela s'est traduit, par exemple, par des visites périodiques plus longues à Copenhague, qui sont désormais attendues par le personnel. Les résultats du projet pilote ont été communiqués lors d'une réunion conjointe avec les chefs des services des ressources humaines des cinq organisations, qui ont demandé qu'un projet pilote similaire ait lieu dans leurs principaux lieux d'affectation. La capacité du Bureau à élargir le programme actuel dépend évidemment des ressources disponibles pour accroître le nombre de ses missions dans le monde.

II. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflit en 2018

A. Abdication de responsabilité managériale

Selon les normes de conduite de la fonction publique internationale, « les cadres et les superviseurs occupent des postes de direction et ont la responsabilité de garantir un environnement de travail harmonieux sur la base du respect mutuel... ». Malheureusement, cette responsabilité fondamentale n'est pas toujours assumée, comme en témoignent les efforts déployés par l'Ombudsman pour aider à résoudre les conflits dans un certain nombre de bureaux. Lorsqu'un conflit survient entre le directeur d'un bureau et le personnel ou entre les membres de l'équipe, il est essentiel que le directeur s'acquitte de la responsabilité de trouver une solution, y compris avec l'aide de l'Ombudsman, et non de s'en dégager. Néanmoins, certains gestionnaires se détachent parfois mentalement - voire physiquement - de l'environnement de bureau. Ils n'hésitent pas à condamner la situation auprès de la haute direction ou de l'Ombudsman, mais ils continuent à la considérer de l'extérieur, comme s'ils ne faisaient pas eux-mêmes partie du bureau, que le conflit existait indépendamment d'eux et qu'ils n'avaient aucune responsabilité à son égard. Il arrive qu'ils expliquent avoir hérité de la situation, que c'est la faute de l'ancien directeur ou que les membres de l'équipe ont une mauvaise réputation professionnelle. Bref, ils se lavent les mains de la question et veulent que quelqu'un d'autre la règle. Les cadres peuvent se plaindre auprès du Bureau de l'Ombudsman, attendre parfois plusieurs mois, jusqu'à ce que la situation devienne insupportable, et demander de l'aide sans avoir conscience qu'ils jouent un rôle primordial dans la recherche d'une solution.

Lorsqu'un conflit survient entre le directeur d'un bureau et le personnel ou entre les membres de l'équipe, il est essentiel que le directeur s'acquitte de la responsabilité de trouver une solution, y compris avec l'aide de l'Ombudsman, et non de s'en dégager.

En raison de cette approche managériale, il est très difficile pour les médiateurs de collaborer avec le personnel et la direction directement concernés afin de trouver une solution. Dans certains cas, le personnel perçoit le style de gestion comme une forme de harcèlement et peut déposer une plainte formelle auprès des autorités chargées des enquêtes. Dans d'autres cas, le cadre change de poste malgré les dommages organisationnels qui ont été causés, et qui ne sont toujours pas résolus. Parfois, conformément au mandat qui lui a été confié, à savoir agir comme un système d'alerte rapide, l'Ombudsman parvient à faire participer l'administration du bureau régional ou du siège concerné. Ce qui aurait pu être résolu de façon informelle avec de la bonne volonté est alors porté à un niveau plus formel et le style managérial déficient est défini pour ce qu'il est : un problème de performance. Même dans ce cas, les directeurs incompétents peuvent échapper à une mauvaise évaluation simplement parce qu'ils ont changé de poste et le cycle se répète.

Quelle qu'en soit l'issue, l'abdication de responsabilité managériale, dont le rôle est de garantir un environnement de travail harmonieux, provoque de nombreux dommages non seulement pour la réputation, mais aussi sur le plan humain et opérationnel.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande que la haute direction accorde une plus grande attention à la responsabilité des cadres et des superviseurs qui sont tenus d'assurer un environnement de travail harmonieux fondé sur le respect mutuel et tienne compte du manquement à cette responsabilité dans son évaluation annuelle des performances.**

B. Abus de contrats individuels

L'Ombudsman comprend parfaitement que, face à des ressources financières limitées, les organisations des Nations Unies doivent trouver des moyens peu coûteux d'employer les compétences nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Dans ses précédents rapports, il a attiré l'attention sur les inégalités sur le lieu de travail qui peuvent résulter de la pléthore de modalités contractuelles. Au cours de la période couverte par le présent rapport, il a constaté que le recours à des contrats individuels, en particulier, pose problème.

Premièrement, l'Ombudsman a noté (comme pour d'autres modalités contractuelles dans le passé) que, bien que les contrats individuels soient conçus pour des services d'experts à court terme, ils sont souvent renouvelés plusieurs fois, bien au-delà du délai initialement prévu.

Premièrement, l'Ombudsman a noté (comme pour d'autres modalités contractuelles dans le passé) que, bien que les contrats individuels soient conçus pour des services d'experts à court terme, ils sont souvent renouvelés plusieurs fois, bien au-delà du délai initialement prévu. En fait, le titulaire du contrat s'acquitte de fonctions essentielles et assume des responsabilités importantes sans profiter des avantages sociaux dont bénéficient les membres du personnel. Le renouvellement répété des contrats et le fait de continuer d'assurer des fonctions essentielles lui laissent également penser que son contrat sera renouvelé indéfiniment. En même temps, une sorte de statut de personnel « de seconde classe » s'installe, avec toutes les conséquences négatives que cette situation peut générer. En effet, cette personne a le même niveau de fonctions que ses collègues au sein de l'équipe, mais elle n'a pas le même niveau de salaire, les mêmes droits à congés et à pension, la même couverture maladie ou encore les mêmes perspectives de progression de carrière. L'Ombudsman a observé que cette situation pouvait avoir des conséquences négatives sur l'esprit d'équipe à un moment où la cohésion, la coopération et l'efficacité sur le lieu de travail sont essentielles. Il n'ignore pas que, dans certains bureaux, des ajustements ont été apportés pour compenser ces déséquilibres en accordant, par exemple, des congés de maladie et de maternité sur une base ponctuelle et similaire à ceux dont les membres du personnel bénéficient. Bien que de telles mesures puissent être justifiées d'un point de vue humain, l'Ombudsman note qu'il ne s'agit que de mesures provisoires et que la situation exige une solution plus permanente et plus institutionnelle. Il observe également qu'il existe des outils de gestion des ressources humaines permettant de faire face à des situations similaires, tels que les contrats de sous-traitant individuel, qui comportent plusieurs avantages et dont la durée est indéterminée. Par conséquent, l'abus de contrats individuels est tout simplement inacceptable.

Recommandation :

- **Afin d'éviter tout abus, l'Ombudsman recommande aux organisations qui recrutent de nouveaux employés de choisir avec soin la modalité contractuelle appropriée et d'en respecter pleinement les conditions.**

C. Médiation

Les cinq organisations s'intéressent de plus en plus à la médiation en tant que moyen de prévenir et de régler les conflits sur le lieu de travail, comme en témoigne la multiplication des affaires dans lesquelles la médiation est proposée et acceptée dans l'esprit des résolutions pertinentes de

l'Assemblée générale. Autre signe de l'intérêt continu pour la médiation : les multiples demandes que la direction et les membres du personnel ont adressées à l'Ombudsman afin de bénéficier d'une formation sur les principes et compétences en médiation.

Dans la Section II. C du Rapport annuel 2017, l'Ombudsman a fait une proposition inédite visant à accroître le recours à la médiation dans les cinq organisations. Sans déroger au principe selon lequel la participation au processus de médiation doit rester volontaire, l'Ombudsman a suggéré la possibilité de rendre obligatoire une séance initiale, informative et explicative sur le potentiel de la médiation. Ce processus non contraignant (l'une ou l'autre des parties est en droit de se retirer à tout moment après la session initiale) s'inspire en grande partie de l'expérience de divers pays et organisations internationales qui ont introduit ce type de médiation dans leur système judiciaire pour accroître le recours à la médiation et démontrer ses avantages financiers et juridiques aux plans national, institutionnel et personnel. En outre, il est parfois utile d'inciter les gens à faire quelque chose qui est dans leur propre intérêt (c'est ce que l'économie comportementale appelle le « nudge »). C'est par exemple le cas des lois qui rendent obligatoire le port de la ceinture de sécurité dans les automobiles ou qui imposent des zones non-fumeurs : elles le font dans l'intérêt public et pour le bien public.

Sans déroger au principe selon lequel la participation au processus de médiation doit rester volontaire, l'Ombudsman a suggéré la possibilité de rendre obligatoire une séance initiale, informative et explicative sur le potentiel de la médiation.

Le « nudge » n'est pas un concept nouveau dans la pratique du règlement à l'amiable : les organisations qui se sont engagées en faveur de la médiation, qui est essentiellement un engagement unilatéral à envisager la médiation dans les cas appropriés, ont réussi à accroître le recours à cette dernière. À la Banque mondiale, par exemple, les employés qui souhaitent contester certaines décisions de leur employeur savent depuis 2008 que s'ils demandent à leur employeur de recourir à la médiation, la Banque s'engage à participer. Dans ce contexte et afin d'encourager de manière proactive le recours à la médiation, l'Ombudsman a engagé des discussions avec la haute direction des cinq organisations concernant la possibilité de faire appel à un « mode alternatif de règlement des conflits ». Pour ce faire, les organisations doivent d'abord s'efforcer de résoudre les conflits sur le lieu de travail par un processus informel et alternatif, conformément à la résolution 62/228 de l'Assemblée générale sur la question. L'expérience d'autres organisations montre que l'engagement encourage toutes les parties à demander réparation par cette voie, ce qui accroît, entre autres, le recours au mécanisme de médiation. Il en résultera des économies financières et une diminution du niveau de stress émotionnel pour toutes les personnes concernées. Afin d'optimiser l'efficacité du processus de médiation dans le réseau mondial des cinq organisations desservies par le Bureau, l'Ombudsman propose qu'une liste de médiateurs internationaux « de garde » soit établie pour fournir une réponse rapide et professionnelle en cas de conflit sur le lieu de travail. Cet outil peu coûteux serait utilisable immédiatement, éviterait le recours au système formel et indiquerait que les organisations adoptent une approche éprouvée pour établir et maintenir un environnement de travail harmonieux et productif.

L'Ombudsman souhaite réitérer sa recommandation, figurant à la Section II. C du Rapport annuel 2017, en faveur de l'adoption d'une approche similaire dans les cinq organisations.

Au cours de l'année sous revue, plusieurs discussions, dans diverses instances et avec des collègues ombudsman, ont porté sur la mise en place, au sein du système des Nations Unies, d'une approche visant à encourager le recours à la médiation, et notamment sur la proposition visant à adopter la procédure de retrait. Ce dialogue, qui a été volontairement communiqué à la communauté internationale élargie des spécialistes et praticiens en médiation dans le but de recueillir de nouvelles observations et contributions, a ralenti la mise en œuvre du projet pilote proposé dans le Rapport annuel 2017. Au moment de la publication du présent rapport, toutefois, les cinq organisations avaient manifesté leur intérêt pour le lancement de ce projet pilote, dont les résultats seront observés par d'autres organismes des Nations Unies. Un projet d'engagement

sera donc bientôt proposé aux directeurs exécutifs de l'organisation afin que le projet pilote puisse démarrer immédiatement. Si le projet pilote donne les résultats escomptés, il sera proposé, de concert avec d'autres organismes des Nations Unies, d'incorporer le modèle de retrait dans le règlement intérieur des Tribunaux des Nations Unies.

Une autre question sur laquelle l'Ombudsman souhaite attirer l'attention est la disparition du potentiel de médiation dans les affaires impliquant un groupe de personnel affecté de manière identique ou similaire par certaines décisions administratives. Lorsqu'il y a des conséquences graves pour le groupe de personnel concerné, les résultats les plus probables vont de l'insatisfaction généralisée au contentieux. Dans les deux cas, les conséquences sont préjudiciables pour l'organisation et pour les membres individuels du groupe, mais elles pourraient très bien être atténuées si l'administration demandait l'intervention du Bureau de l'Ombudsman à un stade précoce et avant que ces décisions soient prises. Toutefois, l'Ombudsman observe que, dans de tels cas, l'administration tente rarement de faire intervenir les services de médiation du Bureau. Cette situation est regrettable à plusieurs égards. Premièrement, l'Ombudsman doit traiter chaque cas séparément au fur et à mesure que chaque membre du personnel porte la plainte individuelle à son attention - une approche fragmentaire qui sollicite les ressources du Bureau et qui prend du temps avant que les éléments communs soient identifiés et que l'on dispose d'une vue d'ensemble de la situation. Deuxièmement, l'Ombudsman ne connaît pas les motifs de la décision en question et n'est donc pas en mesure de la comprendre et de l'expliquer clairement et objectivement aux plaignants. Au fur et à mesure que les choses se clarifient, l'Ombudsman devra peut-être se concerter avec l'administration - un retard qui aurait pu être évité si le Bureau avait été sollicité plus tôt. Troisièmement, toutes les personnes concernées, mais surtout l'administration, perdent le bénéfice de l'expérience interinstitutionnelle, de la participation et du point de vue de l'Ombudsman, qui est en mesure de dire de quelle manière les autres organisations ont résolu des questions similaires. Enfin, cette importante perte de temps et d'expertise exclut la possibilité d'une médiation multipartite efficace qui pourrait mener à une solution équitable et mutuellement bénéfique.

Recommandations :

- **L'Ombudsman recommande d'introduire à titre expérimental dans les fonds et programmes un système de médiation avec possibilité de retrait, en vertu duquel les parties assisteraient au moins à une première réunion de médiation avec un médiateur avant de déposer une requête devant le tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Sinon, les fonds et programmes pourraient s'engager unilatéralement à participer à une telle réunion avant le dépôt de la plainte, si l'autre partie en fait la demande.**
- **L'Ombudsman recommande que l'administration se mette en rapport avec le Bureau, en particulier avec les services de médiation, aussitôt que possible après la prise d'une décision administrative susceptible de provoquer une vive réaction négative du groupe concerné par cette dernière.**

D. Arbitrage

L'Ombudsman souhaite réitérer la recommandation relative à l'arbitrage formulée à la Section II. E du Rapport annuel 2017. Les personnes engagées sur la base d'un contrat ne donnant pas le statut de membre du personnel qui souhaitent recourir formellement à l'arbitrage pour régler un conflit se heurte toujours aux contraintes financières, administratives et géographiques imposées par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), qu'elles sont tenues de respecter aux termes de leur contrat. Si l'Ombudsman est encouragé par le fait que la question a été soulevée à l'initiative de l'un des fonds et programmes

et par les conversations informelles auxquelles il a participé et qui étaient favorables à l'instauration d'un mécanisme d'arbitrage qui serait plus avantageux pour les nombreux non-fonctionnaires, il constate qu'à ce jour rien de formel n'a encore été fait à ce sujet. Il soumet donc à nouveau sa recommandation de 2017.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande que les fonds et programmes financent un mécanisme d'arbitrage et couvrent tous les frais administratifs d'un arbitrage ainsi que les honoraires des médiateurs. En outre, une disposition pourrait être introduite pour rembourser les honoraires des avocats aux non-fonctionnaires dans la limite d'un montant forfaitaire.**

E. Responsabilité dans les conflits relatifs à l'évaluation des performances

Au cours de la période considérée, les cadres et les membres du personnel ont demandé l'intervention de l'Ombudsman pour des questions relatives aux performances. Bien que l'Ombudsman ne puisse pas participer au processus d'évaluation officiel, il peut aider le superviseur et la personne supervisée à clarifier les attentes et les perspectives afin que des ajustements puissent être apportés et éviter de graves malentendus et surprises au moment de l'évaluation à mi-parcours et de l'évaluation finale. L'Ombudsman en a souligné l'importance dans de nombreux rapports annuels et souhaite le rappeler dans le présent rapport. Dans le même temps, l'Ombudsman note que les organisations ont pris des mesures positives en ce sens.

L'Ombudsman constate que le manque de clarté quant aux attentes en matière de performance est souvent le résultat d'une communication inadéquate, tant de la part du superviseur que de l'employé. Il se peut que même des objectifs écrits soient mal compris par l'une ou l'autre des parties ou par les deux (par exemple lorsque des objectifs sont convenus oralement, les attentes peuvent faire l'objet d'interprétations très différentes). Les cadres qui sont eux-mêmes jugés responsables de la performance globale de l'équipe peuvent être contraints d'exiger des membres de l'équipe qu'ils atteignent des objectifs qui s'avèreront irréalistes sans une réorganisation ou une formation à de nouvelles techniques ou compétences. Il se peut même que le manager ne considère pas ces éléments comme réalisables dans les délais serrés imposés. Si, en plus de tous ces facteurs, le manager a une approche autocratique de son équipe, les choses deviennent encore plus compliquées, les esprits s'enflamment et une confrontation éclate.

Les cadres qui sont eux-mêmes jugés responsables de la performance globale de l'équipe peuvent être contraints d'exiger des membres de l'équipe qu'ils atteignent des objectifs qui s'avèreront irréalistes sans une réorganisation ou une formation à de nouvelles techniques ou compétences.

Pendant que le superviseur et la personne supervisée sont en consultation avec l'Ombudsman, ils peuvent également consulter des représentants des bureaux des ressources humaines, qui peuvent à leur tour consulter l'Ombudsman. L'Ombudsman salue cette approche tripartite, qui peut être très utile et qui a abouti à une résolution dans un certain nombre de cas. Dans ce contexte, l'Ombudsman prend toujours soin de souligner que toute conversation tenue sous les auspices du Bureau de l'Ombudsman est confidentielle et que l'Ombudsman ne divulgue jamais de renseignement à un tiers sans le consentement explicite du visiteur. Malheureusement, il a été porté à l'attention de l'Ombudsman que certains éléments des conversations avec des représentants d'autres bureaux n'ont pas été tenus confidentiels. Cette attitude ne facilite pas les choses puisque la confiance est compromise à plusieurs niveaux. L'Ombudsman tient à rappeler à tous ceux qui ont recours aux services du Bureau que la confidentialité est l'un des grands principes qui régissent son travail.

Recommandations :

- **L'Ombudsman félicite les organisations pour les efforts qu'elles déploient afin d'établir des objectifs de performance clairs et recommande que les efforts se poursuivent à cet égard.**
- **L'Ombudsman encourage les superviseurs et les supervisés à consulter le Bureau de l'Ombudsman pour obtenir un règlement informel des différends relatifs à l'évaluation des performances dès qu'ils surviennent afin d'éviter que la situation ne devienne inextricable par la suite.**
- **L'Ombudsman rappelle à tous les visiteurs du Bureau le principe de confidentialité, un principe directeur du travail du Bureau, qui s'applique aussi bien à l'Ombudsman qu'aux visiteurs.**

F. Lutte contre le harcèlement sexuel

Le système des Nations Unies déploie beaucoup d'efforts pour évaluer les politiques en matière de harcèlement et les uniformiser. L'introduction d'une politique type sur le harcèlement s'est avérée très utile et témoigne du fait que, bien que les organisations soient diverses dans leurs programmes, leur culture et leurs activités, les conditions sur le lieu de travail sont les mêmes pour tous leurs employés en matière de harcèlement. À sa deuxième session ordinaire de 2018, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a approuvé le modèle de politique du système des Nations Unies sur le harcèlement sexuel, dont la définition uniforme est la suivante : « Le harcèlement sexuel s'entend de toute avance sexuelle importune, de toute demande de faveurs sexuelles ou de tout autre comportement verbal ou physique à connotation sexuelle raisonnablement propre ou de nature à choquer ou humilier, lorsqu'il entrave la bonne marche du service, est présenté comme une condition d'emploi ou crée au lieu de travail un climat d'intimidation, d'hostilité ou de vexation. S'il procède généralement d'un mode de comportement, le harcèlement sexuel peut résulter d'un acte isolé ». Pour évaluer le caractère raisonnable des attentes ou des perceptions, il faut tenir compte du point de vue de la personne qui est la cible du comportement. Le harcèlement sexuel ne se concentre donc pas sur l'intention de l'auteur, mais sur l'impact de son comportement sur la victime.

Dans une organisation aussi multiculturelle et hétérogène que les Nations Unies, le risque de malentendu est grand lorsque l'intention d'une action ou d'une déclaration peut être totalement différente de son impact.

Dans une organisation aussi multiculturelle et hétérogène que les Nations Unies, le risque de malentendu est grand lorsque l'intention d'une action ou d'une déclaration peut être totalement différente de son impact. Par conséquent, une phrase comme « J'aime la façon dont vous vous habillez » pourrait être perçue comme du harcèlement sexuel. Le Bureau de l'Ombudsman aide les victimes et les auteurs de harcèlement sexuel à évaluer les options qui s'offrent à eux et à décider de ce qu'ils veulent faire. L'Ombudsman est conscient qu'il n'est pas la seule ressource d'intervention d'une tierce partie pour les victimes de harcèlement sexuel et que les victimes comptent souvent sur un ami, un mentor, un conseiller ou un conjoint pour les guider dans de telles situations. Il est important de disposer d'un réseau de soutien pour permettre aux victimes de panser leurs plaies et de se sentir moins isolées. En faisant appel à un ombudsman professionnel, la victime bénéficie également de ses années d'expérience et de ses connaissances dans le règlement des conflits sur le lieu de travail. Néanmoins, il est essentiel pour les victimes de disposer de réseaux informels où elles peuvent recevoir un soutien et des conseils.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande que les organisations encouragent la formation de réseaux informels au sein de leur personnel dans les bureaux de pays et au siège afin de renforcer le soutien offert aux victimes de harcèlement sexuel.**

Au cours de la période considérée, l'Ombudsman a contribué à diverses initiatives menées par la direction des organisations pour les aider à prévenir le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, notamment en participant aux groupes d'experts sur le harcèlement sexuel créés par les organisations pour faciliter la communication entre les intervenants et examiner les procédures, directives et pratiques qui sont en place pour lutter contre ce problème. Bien que l'Ombudsman ait été encouragé par les efforts déployés par les organisations pour déterminer si les politiques sur le harcèlement sont adaptées aux objectifs de prévention du harcèlement sexuel, il reste encore beaucoup à faire. Le changement organisationnel va au-delà de la mise en place de politiques. La culture même de l'organisation doit changer pour que son impact se fasse sentir.

L'Ombudsman reconnait la valeur et la nécessité d'une formation en présentiel sur la prévention du harcèlement sexuel dans un contexte multiculturel comme moyen d'apporter des changements organisationnels. À l'heure actuelle, tous les membres du personnel sont tenus de suivre les cours obligatoires en ligne sur le harcèlement, le harcèlement sexuel, la discrimination et l'abus de pouvoir. Bien que les cours eux-mêmes soient informatifs, ils ne peuvent pas remplacer la résonance que produit l'interaction de groupe et l'apprentissage en face à face. Ces éléments sont essentiels, en particulier dans les programmes d'accueil des nouveaux fonctionnaires et les programmes sur l'encadrement.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande de mettre en place une formation en présentiel pour l'ensemble du personnel sur la prévention du harcèlement sexuel sur le lieu de travail. La mise en œuvre d'une telle initiative coûte cher, mais une main-d'œuvre mal préparée coûte beaucoup plus cher.**

Le harcèlement sexuel se produit rarement hors contexte et d'autres formes d'abus sur le lieu de travail accompagnent généralement les allégations de harcèlement sexuel. Dans de tels cas, l'Ombudsman aide à résoudre les problèmes connexes par des moyens informels. Le Bureau de l'Ombudsman occupe une position unique parce qu'il est parfois le seul endroit où l'agresseur ou l'agresseur présumé peut également recevoir des conseils. Par l'encadrement et la sensibilisation, l'Ombudsman contribue à éviter que certains comportements ne se transforment en harcèlement sexuel. L'Ombudsman est tenu par son mandat de ne pas respecter la confidentialité si, à son avis, l'information qui lui est communiquée risque de causer des préjudices corporels imminents. Néanmoins, le fait de disposer d'un endroit où les agresseurs ou les agresseurs présumés peuvent parler en toute confiance permet d'explorer de façon responsable les solutions susceptibles de réparer les torts causés par des comportements sexuels répréhensibles.

Le harcèlement sexuel se produit rarement hors contexte et d'autres formes d'abus sur le lieu de travail accompagnent généralement les allégations de harcèlement sexuel. Dans de tels cas, l'Ombudsman aide à résoudre les problèmes connexes par des moyens informels.

Dans son Rapport annuel 2017, l'Ombudsman a présenté la « médiation victime-délinquant » comme une solution permettant d'atténuer les préjudices causés par le harcèlement sexuel. Il observe que les personnes hésitent à utiliser cette méthode dans les cas de harcèlement sexuel essentiellement par crainte de représailles et par manque de confiance. Néanmoins, les pratiques réparatrices, dont fait partie la « médiation victime-délinquant », permettent de lutter contre le harcèlement sexuel, en particulier lorsque

d'autres options formelles, comme les enquêtes, n'ont pas donné lieu à des mesures disciplinaires. Il peut être difficile de trouver des preuves permettant de condamner une personne pour harcèlement sexuel. Le manque de preuves ne signifie pas que le préjudice n'existe pas, mais qu'il ne peut être prouvé ou raisonnablement déduit. Un préjudice non réglé par une procédure disciplinaire en raison de l'absence de preuves peut continuer de gangrener un environnement de travail. Dans de telles situations, les pratiques réparatrices peuvent aider à normaliser les relations sur le lieu de travail. De plus, elles peuvent permettre de découvrir d'autres pratiques préjudiciables sur le lieu de travail qui sont à l'origine de l'acte répréhensible. De telles pratiques ne constituent pas une alternative aux mesures disciplinaires et ne permettent pas de répondre pleinement aux besoins de la justice, mais elles peuvent sans aucun doute y contribuer.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande que les organisations rationalisent leurs processus d'enquête et adoptent des lignes directrices quand il est nécessaire de recourir à la justice réparatrice.**

G. Règles de collaboration avec le Bureau de l'Ombudsman

Bien que ce ne soit pas courant, certains membres du personnel signalent que les cadres continuent de proférer des menaces : « Si vous allez voir l'Ombudsman, je le saurai » ou « Vous le paierez ». Le Bureau de l'Ombudsman maintient une stricte confidentialité concernant les questions qui sont portées à son attention, comme indiqué dans la Section II.E. Si le visiteur ne révèle pas à un tiers qu'il s'est adressé à l'Ombudsman, personne ne le saura. La confidentialité est un principe fondamental du travail du Bureau, sans lequel il ne peut exister ou fonctionner efficacement. L'Ombudsman recommande aux cadres supérieurs d'informer le personnel ayant des responsabilités managériales qu'aucunes représailles à l'encontre des fonctionnaires qui se sont adressés à l'Ombudsman ne seront tolérées et qu'ils risquent de s'exposer à des mesures disciplinaires pour abus de pouvoir.

L'Ombudsman constate qu'il arrive que, lorsqu'un membre du personnel donne l'autorisation de communiquer avec l'autre partie à un conflit, cette dernière se montre peu coopérative. Elle décide de s'abstenir de participer de manière productive au règlement du conflit et peut parfois chercher à entraver activement le processus informel lui-même. Cela va à l'encontre de l'idée même du système informel de justice des Nations Unies et, lorsque l'autre partie est le supérieur hiérarchique, cela constitue un manquement au devoir managérial. Bien que la participation aux processus de médiation et d'ombudsman demeure volontaire, de par sa nature même, l'Ombudsman peine à comprendre pourquoi une partie à un conflit refuse de participer à un processus informel qui permet de résoudre des conflits sur le lieu de travail et d'éviter le recours au système judiciaire formel. De plus, l'absence de bonne foi au cours du processus informel peut nuire à l'environnement de travail et à la durabilité du consensus dans un bureau. Participer à un processus informel par l'intermédiaire du Bureau de l'Ombudsman sans avoir jamais l'intention de parvenir à un accord constitue également un gaspillage de ressources. Le fait de recevoir un appel de l'Ombudsman ou de son représentant ne signifie pas nécessairement que l'on a fait quelque chose de répréhensible, mais plutôt que l'on est invité à aborder de manière informelle et confidentielle un problème survenu sur le lieu de travail. En outre, au paragraphe 22 de la résolution 62/228, l'Assemblée générale « souligne que la procédure non formelle doit être empruntée dans tous la mesure possible pour faire l'économie de contentieux inutiles ».

La confidentialité est un principe fondamental du travail du Bureau, sans lequel il ne peut exister ou fonctionner efficacement.

Recommandation :

- **L'Ombudsman recommande que les organisations encouragent le personnel à recourir au règlement à l'amiable comme première étape du règlement d'un conflit sur le lieu de travail. Tout le personnel doit savoir que la collaboration avec le Bureau de l'Ombudsman doit être fondée sur l'honnêteté et la sincérité des intentions.**

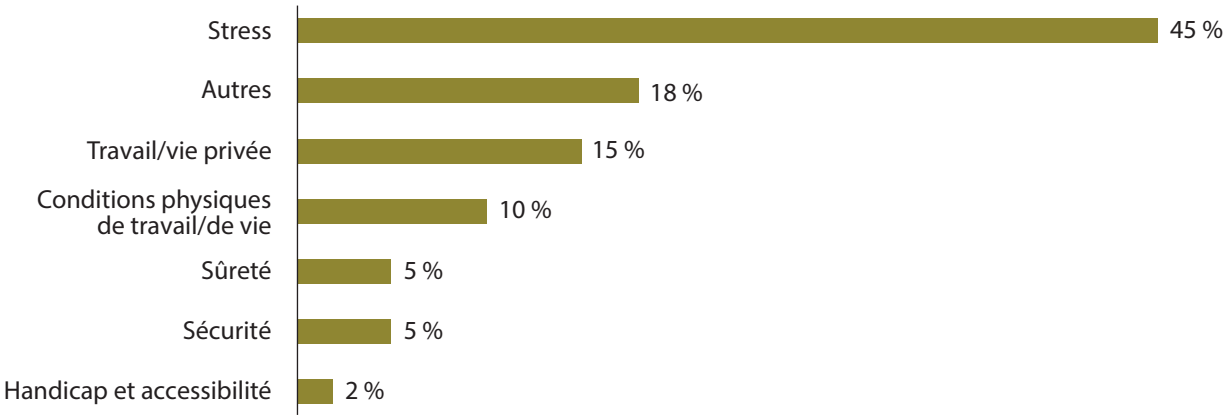
H. Bien-être, santé mentale et stress du personnel

Au cours de la période sous revue, le Bureau de l'Ombudsman a reçu un pourcentage plus élevé que les années précédentes d'affaires portant sur le bien-être du personnel. Le graphique 5 montre que, dans la catégorie du bien-être du personnel, 45 % des affaires étaient liées au stress. L'Ombudsman a remarqué que, dans la plupart des cas, le stress était causé par les longues heures de travail ou une lourde charge de travail. Le personnel a fait valoir qu'on attendait de lui qu'il soit disponible en dehors des heures de travail. L'Ombudsman a noté que si la restructuration de certains bureaux avait permis de rationaliser et de structurer l'environnement, le personnel s'est plaint que sa charge de travail avait doublé parce qu'il assumait non seulement de nouvelles responsabilités mais aussi des fonctions autrefois exercées par des fonctionnaires dont le poste avait été supprimé. Il incombe à la fois au superviseur et au subordonné de signaler les problèmes liés à la charge de travail. Le personnel ne doit pas être pénalisé lorsqu'il le fait. Pour équilibrer la charge de travail et que la journée de travail compte des horaires raisonnables, il faut de la discipline en plus d'un dialogue ouvert, respectueux et transparent. Le paiement des heures supplémentaires n'est pas toujours le meilleur moyen de répondre aux préoccupations exprimées par le personnel au sujet des heures de travail. Le personnel devrait pouvoir travailler et être efficace dans un environnement harmonieux et collaboratif sans se sentir coupable parce qu'il n'est pas disponible le week-end, par exemple.

Au cours de la période sous revue, le Bureau de l'Ombudsman a reçu un pourcentage plus élevé que les années précédentes d'affaires portant sur le bien-être du personnel.

L'atmosphère d'incertitude et de suspicion qui apparaît lorsqu'un bureau fait l'objet d'une enquête et que l'information n'est pas ou ne peut être facilement partagée constitue également une cause de stress signalée au Bureau de l'Ombudsman. Bien que l'Ombudsman comprenne que les équipes chargées des enquêtes ne peuvent pas divulguer les détails de l'enquête, il est important de rendre le processus le plus transparent possible afin que le personnel soit dérangé

Graphique 5 : Santé, bien-être, stress et environnement physique, 2018



le moins possible dans son travail. Des membres du personnel ont signalé à l'Ombudsman que le manque de communication les avait inquiétés, certains craignant des représailles, voire la perte de leur emploi, pour s'être exprimés durant le processus. L'Ombudsman salue le grand professionnalisme des unités chargées des enquêtes et la lourde charge de travail qu'elles doivent assumer ; néanmoins, les retards dans l'exécution d'une enquête et la durée des enquêtes peuvent accroître le niveau de stress de l'équipe faisant l'objet de l'enquête.

Recommandations :

- **L'Ombudsman recommande que les bureaux des ressources humaines vérifient comment les politiques visant à concilier vie professionnelle et vie privée sont appliquées et les encourage à partager, avec les bureaux de pays et le siège, les meilleures pratiques pour gérer la charge de travail dans un bureau.**
- **L'Ombudsman recommande que les organisations étudient les moyens d'atténuer le stress causé au personnel des unités qui font l'objet d'une enquête pour faute professionnelle.**

I. Devoir de protection

L'organisation est dans l'obligation de s'acquitter d'un devoir de protection à l'égard de l'ensemble du personnel, ce qui passe par la mise en place d'un environnement de travail sain où le personnel se sent en sécurité sur le plan psychologique. Le Bureau de l'Ombudsman a été encouragé par les efforts déployés par les différentes institutions pour traiter cet aspect du bien-être du personnel dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion, qui a adopté une stratégie en matière de santé mentale en 2016, annonçant un plan d'action quinquennal pour renforcer les services au personnel et garantir ces services. Un groupe de travail interinstitutions se concentre désormais sur la mise en œuvre de cette stratégie. Au cours de la période considérée, le personnel s'est plaint à l'Ombudsman d'avoir du mal à faire face au stress psychologique sur le lieu de travail. Des stratégies malsaines pour surmonter les problèmes, comme l'abus de substances, y compris l'usage nocif de l'alcool et l'abus d'alcool, étaient courantes dans ces cas. Dans d'autres cas, le personnel a été traumatisé par des pratiques offensantes sur le lieu de travail et a, à un moment donné, eu des pensées suicidaires. Ce cas de figure doit être traité comme une urgence absolue et avec le plus grand sérieux par les cinq organisations, d'autant que des suicides ont déjà eu lieu dans des organisations internationales. Dans certaines organisations, les services de consultation par des professionnels sur le terrain sont rares. Bien que des efforts aient été faits pour engager des parties externes afin de conseiller le personnel concerné, ces sociétés externes n'ont pour mandat que d'aider les victimes de harcèlement sexuel. Les victimes d'autres formes de harcèlement ne bénéficient pas d'une prise en charge professionnelle. À cet égard, la mise en place d'une permanence téléphonique pour le personnel qui a besoin d'une attention professionnelle et qui peut appeler un conseiller pour obtenir de l'aide est un pas dans la bonne direction. Néanmoins, reste le problème de l'accessibilité de ces services pour les membres du personnel se trouvant dans des zones reculées.

L'organisation est dans l'obligation de s'acquitter d'un devoir de protection à l'égard de l'ensemble du personnel, ce qui passe par la mise en place d'un environnement de travail sain où le personnel se sent en sécurité sur le plan psychologique.

Le personnel affilié (Volontaires des Nations Unies, titulaires de contrats de services ou consultants) est encore plus vulnérable car il n'a pas accès au soutien psychologique prodigué par l'organisation. Cette situation est exacerbée par le fait que le traitement des demandes d'indemnisation relatives aux préjudices psychologiques est souvent compliqué et prend beaucoup

de temps. La couverture d'assurance n'est pas bien expliquée, en particulier lorsqu'elle est limitée, comme c'est bien souvent le cas.

Recommandations :

- **L'Ombudsman recommande que les organisations appuient la collaboration et le partage des coûts pour trouver des professionnels en santé mentale afin d'aider tous les membres du personnel concernés.**
- **Le Bureau recommande que l'administration collabore avec les compagnies d'assurance pour s'assurer que le personnel affilié bénéficie d'une couverture adéquate et pour simplifier les processus de service à la clientèle.**

III. Perspectives d'avenir

L'Ombudsman est heureux de présenter les trois grands projets prévus pour l'année à venir. L'objectif de chaque initiative est d'accroître la capacité des organisations à tous les niveaux à gérer les conflits sur le lieu de travail de la manière la plus accessible et la plus économique qui soit.

Premièrement, le Bureau continue de donner la priorité au renforcement des capacités de gestion des conflits sur le terrain. Un certain nombre de programmes de « Conseillers pour un environnement de travail respectueux » (*Respectful Workplace Advisors* – RWA) ont été lancés par le Bureau dans le passé au sein des organisations dont il s'occupe. Même si c'est le Bureau qui est à l'origine de ces initiatives, les bureaux de pays les ont gérées de manière indépendante. Cette initiative a récemment été rebaptisée : programme de « Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux » (*Respectful Workplace Facilitators* – RWF), car le terme « conseiller » désigne des fonctions spécifiques dans la nomenclature organisationnelle. Le programme sera supervisé et contrôlé par le Bureau de l'Ombudsman, en raison de l'expérience et des compétences dont il dispose dans le règlement informel des conflits sur le lieu de travail, en particulier au niveau national. Le Facilitateur pour un environnement de travail respectueux n'a pas pour rôle d'enquêter, d'intervenir, de servir de médiateur ou de participer à la résolution des problèmes, mais de fournir au personnel une écoute informelle, confidentielle, fiable et facile d'accès, et lui indiquer comment obtenir l'aide dont il a besoin. En supervisant les Facilitateurs, le Bureau sera en mesure de vérifier que le programme est utilisé de façon efficace et comme prévu, et permettra aux bureaux de pays d'échanger des informations sur les causes profondes des conflits sur le lieu de travail et d'y remédier plus efficacement.

Au cours des séances de formation organisées à l'intention des hauts responsables, l'Ombudsman a décelé une certaine résistance à l'idée que les compétences en gestion des personnes et en communication sont aussi importantes que l'expertise technique.

Le Bureau a demandé aux parties prenantes au sein des cinq organisations de lui faire part de leurs commentaires sur ce programme et a chargé des experts d'élaborer un programme de formation en ligne pour les Facilitateurs nouvellement désignés. La formation en ligne permettrait de réduire considérablement les coûts de formation. Le Bureau a reçu des demandes pour la mise en place du programme de la part de certaines organisations dont les bureaux de pays sont désireux de créer des rôles similaires et demandent des conseils non seulement sur la manière de procéder mais également sur les meilleures pratiques et la formation des agents désignés comme étant qualifiés pour cette fonction. Faute de moyens, le Bureau n'a pas pu répondre à ces demandes. Certaines organisations auxquelles le Bureau fournit des services se sont toutefois engagées à financer l'introduction du programme à titre expérimental. Par conséquent, un projet pilote avec une première cohorte de candidats sera lancé au cours du troisième trimestre de 2019 dans une organisation. Le programme sera introduit dans 25 pays et les Facilitateurs désignés suivront une formation en ligne et en présentiel.

Deuxièmement, le Bureau a créé un cours en ligne sur la gestion efficace des conflits sur le lieu de travail aux Nations Unies ». Un cabinet de consultants est en train de finaliser la conversion du contenu du cours en un format audiovisuel approprié pour diffusion par voie électronique et accès pour l'ensemble du personnel des organisations servies par le Bureau. Le cours couvre divers

aspects de la gestion des conflits, avec des modules de base portant sur des sujets tels que les facteurs déclencheurs de conflit, l'attitude à adopter en cas de conflit, le rôle du Bureau de l'Ombudsman et des exercices de familiarisation. L'Ombudsman estime que ce contenu essentiel fournit les outils de base d'une gestion efficace des conflits sur le lieu de travail dans les cinq organisations. Pour ceux qui souhaitent approfondir leurs connaissances, des modules supplémentaires traitent du rôle des cadres dans la gestion des conflits, de la gestion des conflits collectifs et des principes des Nations Unies pour un environnement de travail harmonieux.

Troisièmement, comme indiqué à la Section I.B du présent rapport, le Bureau continuera d'organiser de nombreux ateliers de formation dans diverses régions comme il l'a fait en 2018. Après chaque atelier, le Bureau demande par courriel aux participants d'évaluer l'atelier de façon anonyme afin que leurs commentaires permettent d'améliorer en permanence les ateliers. Cette pratique se poursuivra en 2019 et au-delà. En plus de la rétroaction positive concernant la pertinence du sujet, les supports utilisés et les capacités des formateurs, l'Ombudsman entend constamment dire que les représentants de la haute direction et de l'encadrement ne devraient pas être les seuls à assister à la formation sur les conversations difficiles pour développer davantage leurs compétences en communication et gestion des personnes, mais que le cours devrait être obligatoire pour tous les gestionnaires. Dans certains lieux d'affectation, la direction a réagi à ces observations en rendant obligatoire la session sur les conversations difficiles pour les classes de fonctionnaires les plus élevées. L'Ombudsman se félicite de cette décision.

En réponse à ces réactions, le Bureau organise des sessions de formation régionales interinstitutions à Bangkok et au Panama à l'intention des représentants résidents. Les ateliers regrouperont le contenu de certains cours et comprendront des exercices théoriques et pratiques.

Au cours des séances de formation organisées à l'intention des hauts responsables, l'Ombudsman a décelé une certaine résistance à l'idée que les compétences en gestion des personnes et en communication sont aussi importantes que l'expertise technique. L'Ombudsman demeure vigilant et continuera d'insister sur la nécessité de faire comprendre à toutes les organisations que l'expérience a démontré la grande valeur, pour les organisations, des styles de gestion axés sur les personnes. Il a également noté qu'au fur et à mesure que les organisations prennent des mesures pour transformer leur culture organisationnelle en matière d'abus de pouvoir et de harcèlement, elles développent également des compétences interpersonnelles appropriées pour tout le personnel. À cette fin, les gestionnaires et les représentants des ressources humaines, en particulier, sont de plus en plus nombreux à demander des cours de formation dispensés par le Bureau de l'Ombudsman. Cela témoigne de la prise de conscience croissante chez les cadres intermédiaires et supérieurs qu'ils sont censés améliorer leurs compétences humaines et relationnelles, ou « soft skills », qui, de l'avis de l'Ombudsman, sont loin d'être des compétences secondaires.

Le Bureau continuera d'avoir pour principal objectif de tout mettre en œuvre pour répondre aux demandes, travailler avec les décideurs et trouver des moyens novateurs de dispenser des formations ainsi que de traiter les dossiers et les besoins en médiation. En conclusion, l'Ombudsman tient à souligner une fois de plus que la grave pénurie actuelle de ressources financières et humaines à laquelle le Bureau est confronté limite de plus en plus sa capacité à travailler efficacement et rapidement pour réaliser ces objectifs.

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



Kevin Brown
Consultant
Ombudsman



James Lee
Expert senior en
règlement des conflits



Linda Schieber
Consultant
Ombudsman



Donna Douglass-Williams
Consultant
Ombudsman



De gauche à droite : Eskandar Rastegar – Consultant, Sharon Gordon-Smith –Assistante administrative, Giuseppe De Palo – Ombudsman, Tamar Gur – Consultant en formation et règlement des conflits, Nancy Ross – Adjointe administrative, Kentaro Kanyomozi – Spécialiste de l'Ombudsman



Au service
des peuples
et des nations







United Nations Entity for Gender Equality
and the Empowerment of Women

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
Tél. : +1 646 781 4083
Fax : +1 212 906 6281
ombudsmediation@fpombudsman.org

www.fpombudsman.org