

**Bureau de l'Ombudsman commun  
du PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS**

**Rapport d'activité du Bureau pour la période  
allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2006**

**Agir ensemble à la recherche de solutions**

Février 2007

## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction . . . . .	3
I. L'activité du Bureau entre le 1 <sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2006 . . . . .	7
A. Les cas traités . . . . .	7
B. Visites sur le terrain . . . . .	8
C. UNICEF : bilan de la première année et de l'expérience de l'Ombudsman commun . . . . .	8
II. Observations et recommandations concernant les principales causes des conflits sur le lieu de travail signalés à l'Ombudsman . . . . .	9
A. Abus de pouvoir et problèmes de gestion . . . . .	10
B. Gestion du changement/révision des profils de poste . . . . .	13
C. Recrutement . . . . .	14
D. Évaluation de la performance et communication du résultat au personnel . . . . .	15
E. Modalités contractuelles . . . . .	17
F. Autres causes de différends . . . . .	17
III. Autres observations . . . . .	22
A. Indépendance du Bureau de l'Ombudsman commun . . . . .	22
B. Suivi des recommandations de l'Ombudsman commun . . . . .	24
C. Gestion des ressources humaines . . . . .	25
D. Associations du personnel . . . . .	27
E. Processus d'enquêtes . . . . .	28
F. Exercice de prospective lors de la cinquième réunion annuelle des ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods . . . . .	28
G. Coopération interinstitutions : enseignements à tirer du programme « Conseillers pour le respect sur le lieu de travail » de la Banque mondiale . . . . .	29
 Annexes	
I. Statistiques sur les fonctionnaires du PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS qui ont fait appel aux services de l'Ombudsman et sur les cas portés à l'attention de ce dernier entre le 1 <sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2006 . . . . .	31
II. Plan d'action élaboré à la cinquième réunion annuelle des ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, tenue au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, à Rome, les 28 et 29 septembre 2006 . . . . .	47

## Introduction

La période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2006, sur laquelle porte le présent rapport sur les activités du Bureau de l'Ombudsman commun, a été déterminante à plusieurs titres.

*Premièrement*, le Bureau a été étoffé et, avec la nomination le 1<sup>er</sup> avril 2006 de l'Ombudsman adjoint, a commencé à offrir ses services à l'UNICEF, en plus du PNUD et des fonds associés [Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et Volontaires des Nations Unies (VNU)], du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

*Deuxièmement*, on note un renforcement très net de la coopération interinstitutions entre les ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies, d'une part, et ceux des institutions de Bretton Woods, d'autre part, qui aura, notamment, pour résultat l'élaboration d'une approche multiorganisations visant à renforcer les systèmes de règlement extrajudiciaire des différends au niveau des pays.

*Troisièmement*, le Bureau a pu ajouter à son offre de services un élément de médiation, y compris des séminaires et des ateliers sur le sujet, grâce à un professeur de droit émérite spécialisé dans la médiation qui a passé des trimestres sabbatiques au Bureau de l'Ombudsman.

*Quatrièmement*, le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies; a achevé son rapport, qui sera examiné par l'Assemblée générale à la reprise de sa session au premier trimestre de 2007. Le Groupe a présenté des arguments convaincants en faveur du renforcement des fonctions de l'Ombudsman dans l'ensemble du système, estimant que « le Bureau de l'Ombudsman est ce qui existe de plus prometteur comme mécanisme viable et intégré de règlement non contentieux des différends ». Le Groupe a également salué les travaux du Bureau, dont le rapport pour l'année se terminant en décembre 2005 constitue à ses yeux un exemple éloquent du rôle dynamique de l'Ombudsman (par. 43, note de bas de page 16). C'est dans la même optique que les ombudsmans soumettent le présent rapport aux chefs de secrétariat et au personnel des organisations auxquelles ils fournissent des services.

Le Bureau de l'Ombudsman commun constitue une tribune indépendante, objective et confidentielle qui permet à toute personne au service du PNUD et des fonds associés (FENU, UNIFEM et VNU), du FNUAP, de l'UNICEF ou de l'UNOPS, quel que soit son statut contractuel, de présenter ses griefs dans le but d'arriver à une solution convenant à toutes les parties. En particulier, le Bureau est prêt à donner suite aux suggestions de certains directeurs régionaux et des associations et conseils du personnel tendant à ce que les services de l'Ombudsman soient davantage utilisés. Grâce, en effet, à tous les renseignements fort utiles qui lui sont communiqués, le Bureau de l'Ombudsman est à même de résoudre les litiges le plus en amont possible de manière objective et dynamique. Lorsque toutes les parties font preuve de bonne volonté, les personnes impliquées dans un différend qui a été porté à l'attention de l'Ombudsman participent directement à sa résolution; ce faisant, elles renforcent leur organisation en devenant des parties prenantes. Les ombudsmans tiennent à remercier toutes ces personnes de bonne volonté qui ont

permis de trouver des solutions équitables à des problèmes qui semblaient insolubles et qui ont, du même coup, redonné confiance dans leur organisation, dont le temps, l'énergie et les ressources ont pu être consacrés à des tâches plus productives.

Au niveau de l'organisation, sur la base des constats faits dans l'exercice de leurs fonctions, les ombudsmans présentent aux cadres supérieurs des recommandations visant à éviter que les conflits ne se reproduisent. Ils peuvent donc jouer un rôle extrêmement positif et actif au sein des organisations.

Bien que les chefs de secrétariat aient déclaré publiquement à plusieurs reprises que les fonctionnaires ont le droit de consulter le Bureau de l'Ombudsman, les ombudsmans ont le regret de signaler à l'ensemble des organisations que certains cadres essaient encore d'empêcher les fonctionnaires de se prévaloir de ce droit. Pour ce faire, les cadres usent de divers moyens : ils laissent entendre que les fonctionnaires qui ont recours à l'Ombudsman verront leurs perspectives de carrière en pâtir; ils usent de représailles (par des moyens qu'il est parfois difficile de confirmer) contre les fonctionnaires qui ont pris contact avec le Bureau de l'Ombudsman, pour éviter que d'autres ne les imitent; et au moment de l'appréciation du comportement professionnel, ils notent défavorablement les fonctionnaires qui ont fait appel à l'Ombudsman. À la lumière de ces informations, les ombudsmans rappellent que leur mandat inclut des dispositions expresses concernant les représailles.

Deux conditions de base doivent être remplies pour que les ombudsmans puissent s'acquitter de leur double mandat, à savoir traiter les griefs individuels et formuler des recommandations à l'intention des organisations. D'une part, les fonctionnaires doivent se tenir au courant, sans pour autant se faire d'illusions, des possibilités qu'offre le Bureau de l'Ombudsman; d'autre part, les chefs de secrétariat doivent réagir – de manière visible – aux recommandations qui leur sont adressées par les ombudsmans. Bien sûr, il ne s'agit nullement de laisser entendre de quelque façon que ce soit que l'une ou l'autre des parties à un différend est tenue d'accepter les recommandations des ombudsmans. Pour reprendre une affirmation du rapport 2005, il est essentiel que toute proposition faite par l'Ombudsman, conformément à son mandat, soit considérée comme un élément de la recherche d'un règlement équitable des problèmes systémiques constatés par l'Ombudsman.

Dans la plupart des cas portés à son attention (comme en témoignent les statistiques présentées à l'annexe I), le Bureau de l'Ombudsman commun continue de contribuer à la recherche de solutions convenant à toutes les parties. Il publie des articles et des entretiens ainsi qu'un rapport annuel qui traitent de son action.

Le site Web du Bureau (version française : <http://www.jointombudsperson.org/french/index.html>) a des fonctionnalités interorganisations; on y a accès à partir des sites Internet et intranet des organisations et il fournit des renseignements opportuns et des liens utiles concernant les fonctions de l'Ombudsman. De plus, pour encourager l'ensemble des fonctionnaires concernés à se renseigner sur les fonctions de l'Ombudsman, des représentants du Bureau effectuent des visites sur le terrain dans les bureaux de pays et auprès des groupes du siège. À chacune de ces visites, le ou la représentant(e) présente les activités du Bureau et veille à réserver assez de temps pour un échange de questions et de réponses. Les cas personnels ne sont jamais débattus en public. Pour toute question qui les préoccupe, les fonctionnaires sont ensuite invités à consulter l'Ombudsman sur une base individuelle. Pour

garantir la confidentialité, les rendez-vous peuvent avoir lieu ailleurs qu'au bureau de pays; c'est en fait ce qui se produit habituellement.

Le Bureau de l'Ombudsman commun ne saurait, toutefois, continuer à fonctionner comme prévu et à s'acquitter de son mandat en l'absence de réaction appropriée et opportune au rapport et aux recommandations présentés aux chefs de secrétariat. Le rapport sur les activités de 2005 a été communiqué au PNUD, au FNUAP et à l'UNOPS en janvier 2006. Or, ce n'est qu'au bout de plusieurs mois qu'on a accusé réception du rapport. Le mandat stipule bien que [l'Ombudsman] « établit un rapport annuel indiquant les types et nombres de plaintes qu'il a eu à traiter et contenant des recommandations de changements à apporter aux politiques et procédures, en particulier lorsque des facteurs systémiques ont aggravé le problème ». On ne saurait surestimer l'impact d'un message global adressé aux membres du personnel par le chef de secrétariat soulignant l'importance accordée aux travaux du Bureau de l'Ombudsman commun et attirant l'attention sur les recommandations qui figurent dans le rapport. Pareil message jette les bases de la crédibilité à long terme du Bureau. En revanche, ne pas tenir compte du rapport et des recommandations qui y sont formulées peut compromettre la crédibilité du Bureau et dissuader les fonctionnaires de faire appel à ses services et laisse croire à l'impunité de ceux qui ne se conforment pas au code de conduite des fonctionnaires internationaux dans les types de situations sur lesquels l'Ombudsman a attiré l'attention des chefs de secrétariat. Ainsi, les chefs de secrétariat du FNUAP et de l'UNOPS ont envoyé un message global présentant favorablement les travaux du Bureau et transmettant le rapport à tous les membres du personnel, en en soulignant les principales conclusions. Les ombudsmans ont également présenté le rapport à l'équipe de direction du PNUD et en ont discuté avec elle, mais aucun message n'a été adressé à l'ensemble du personnel du PNUD.

Parce qu'ils prennent très au sérieux la tâche qui leur a été confiée de renforcer l'efficacité et l'efficacéité des organisations et des opérations et ne perdent jamais de vue que les renseignements et les recommandations figurant dans le rapport sont issus de constats, mais aussi d'interactions avec le personnel et la direction à tous les niveaux et dans toutes les régions, les ombudsmans espèrent recevoir rapidement une réponse de l'Administrateur et des directeurs généraux.

Conformément à son mandat, tel que formulé à sa création, le Bureau de l'Ombudsman commun répond aux demandes de services dans les meilleurs délais et à mesure qu'il les reçoit. Bien entendu, lorsque, de l'avis des ombudsmans, il s'impose de répondre plus rapidement que d'habitude, il y a moyen d'établir un ordre de priorité. Toutes les demandes sont traitées sur un pied d'égalité et ne sont pas classées par organisation; dans les faits, les situations portées à l'attention des ombudsmans sont des questions communes aux quatre organisations et aux fonds et programmes associés. De plus, les questions sont remarquablement similaires dans l'ensemble du système des Nations Unies, comme l'indique la section sur les activités des médiateurs et des ombudsmans du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods (voir sect. III.F).

Quelles sont ces questions? Comme lors de l'analyse des quatre périodes précédentes, ce sont les abus de pouvoir qui dominent. Il est regrettable que, dans des organisations à caractère humanitaire, on relève un si grand nombre de mauvaises pratiques de gestion, pratiques qui vont à l'encontre des normes de conduite de la fonction publique internationale. Les effets délétères d'un

manquement à ces normes ont été signalés dans des rapports précédents. Si les ombudsmans savent pertinemment que nombre de nouveaux membres du personnel ont des relations professionnelles fructueuses, il n'en est pas moins troublant d'entendre de jeunes recrues talentueuses exprimer leur désillusion face à la façon dont on les a traitées, ou dire qu'elles comptent partir le plus tôt possible (en sachant qu'elles partiront avec ces déceptions à l'égard des Nations Unies), ou encore d'entendre des fonctionnaires ayant une longue carrière derrière eux se plaindre d'avoir été traités de manière indigne. Malgré les affaires liées à des méthodes de gestion absolument inacceptables qui ont été signalées au Bureau de l'Ombudsman commun au cours de la période considérée, le dévouement des personnes qui se sont adressées au Bureau aux idéaux de leur organisation est demeuré, dans la plupart des cas inébranlable. Il est d'autant plus regrettable que des fonctionnaires ayant une telle volonté de servir les Nations Unies soient si mal traités.

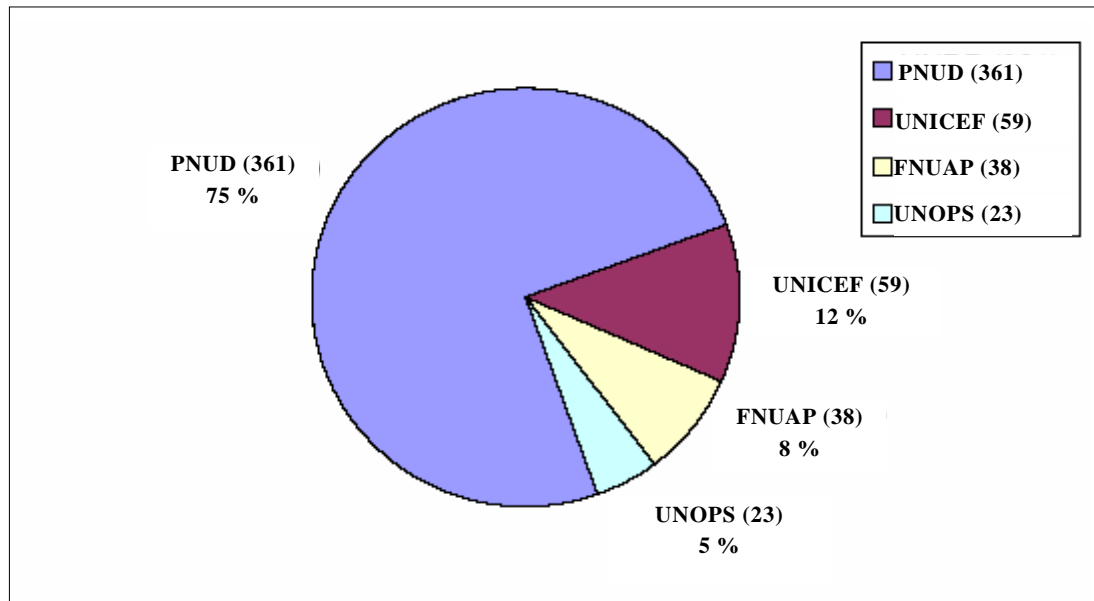
Le présent rapport porte aussi sur d'autres questions, comme la complexité des contrats, des questions de gestion générales (telles que la gestion du stress) et des questions liées au système de notation, au recrutement et à la redéfinition du profil des postes. Pour la première fois, le rapport consacre une section aux prévisions (la section III.F), traitant de questions susceptibles d'être portées à l'attention du Bureau de l'Ombudsman commun.

À de nombreux égards, les cas signalés au Bureau de l'Ombudsman commun au cours de l'an passé ont été jugés plus inquiétants que ceux traités les années précédentes. Plusieurs explications sont possibles : peut-être est-ce à cause de la gravité des conséquences; peut-être est-ce parce que les cas ont d'abord été signalés à d'autres instances qui n'ont pas agi et donc que les fonctionnaires, ne sachant plus à qui s'adresser, ont fini par se tourner vers le Bureau de l'Ombudsman; mais peut-être est-ce parce que l'idée fait son chemin que le personnel des Nations Unies devrait pouvoir s'attendre à être traité avec équité, justice et dignité. Une fois cet objectif atteint, les fonctionnaires évolueront dans un milieu de travail plus harmonieux et plus efficace, qui permettra aux organisations d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés.

## I. L'activité du Bureau entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2006

### A. Les cas traités

**Bureau de l'Ombudsman commun**  
**Nombre de cas dont le Bureau a été saisi**  
**entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2006**



*Note :* Ce tableau ne rend compte ni du temps ni des ressources consacrés aux cas.

1. Le Bureau a traité au total 481 cas au cours de la période considérée. L'annexe I contient une ventilation détaillée de ces cas.
2. Les problèmes portés à l'attention du Bureau de l'Ombudsman relèvent de huit grandes rubriques :

- Problèmes interpersonnels;
- Abus de pouvoir, dont harcèlement, instauration d'une atmosphère de peur, décisions arbitraires et violations du code de conduite édicté par la CFPI;
- Promotion/classement/conversion de postes;
- Problèmes liés à la cessation de service, notamment griefs concernant les redéfinitions de poste, les licenciements, le non-placement ou la réaffectation;
- Problèmes liés à l'appréciation du comportement professionnel;
- Contrats et conditions de travail : notamment dispositions contractuelles et leur modification et traitement initial; rapports travail/vie de famille, congés et conditions matérielles;

- Prestations et avantages, notamment en matière de retraite et autres allocations;
- Processus financiers, juridiques et disciplinaires, notamment gaspillage, fraude et détournement de fonds.

Il existe en outre une neuvième rubrique, regroupant des questions autres que celles énumérées ci-dessus.

**Remarque :** On note un taux relativement faible de problèmes interpersonnels entre collègues de même rang, type de conflit qui dénote souvent une mauvaise ambiance de travail. L'incidence des problèmes interpersonnels entre superviseurs et subordonnés est nettement plus élevée. Bien que superviseurs et subordonnés puissent avoir de réels désaccords portant sur des questions professionnelles et pouvant conduire à des problèmes interpersonnels, les ombudsmans ont constaté que dans bien des cas, une meilleure aptitude à la gestion aurait pu permettre d'éviter le conflit.

## **B. Visites sur le terrain**

3. En réponse à des problèmes graves portés à son attention, les ombudsmans se sont rendus, au cours de la période considérée, dans 11 bureaux de pays. Les ombudsmans félicitent vivement certains bureaux de pays des mesures dynamiques qu'ils ont adoptées pour promouvoir le règlement extrajudiciaire des différends; des solutions rapides et équitables aux conflits en milieu de travail ne peuvent que renforcer l'efficacité du bureau.

## **C. UNICEF : bilan de la première année et de l'expérience de l'Ombudsman commun**

4. La création du Bureau de l'Ombudsman commun a permis de consolider l'expertise technique du Bureau de façon à traiter de façon systématique les problèmes constatés dans les quatre organisations ainsi que dans les fonds et programmes associés. Ainsi, pendant cette brève période, des analyses comparatives de la façon dont diverses questions sont traitées selon les organisations, traitement qui diffère, malgré les politiques uniformes établies pour l'ensemble du système des Nations Unies, ont déjà été effectuées.

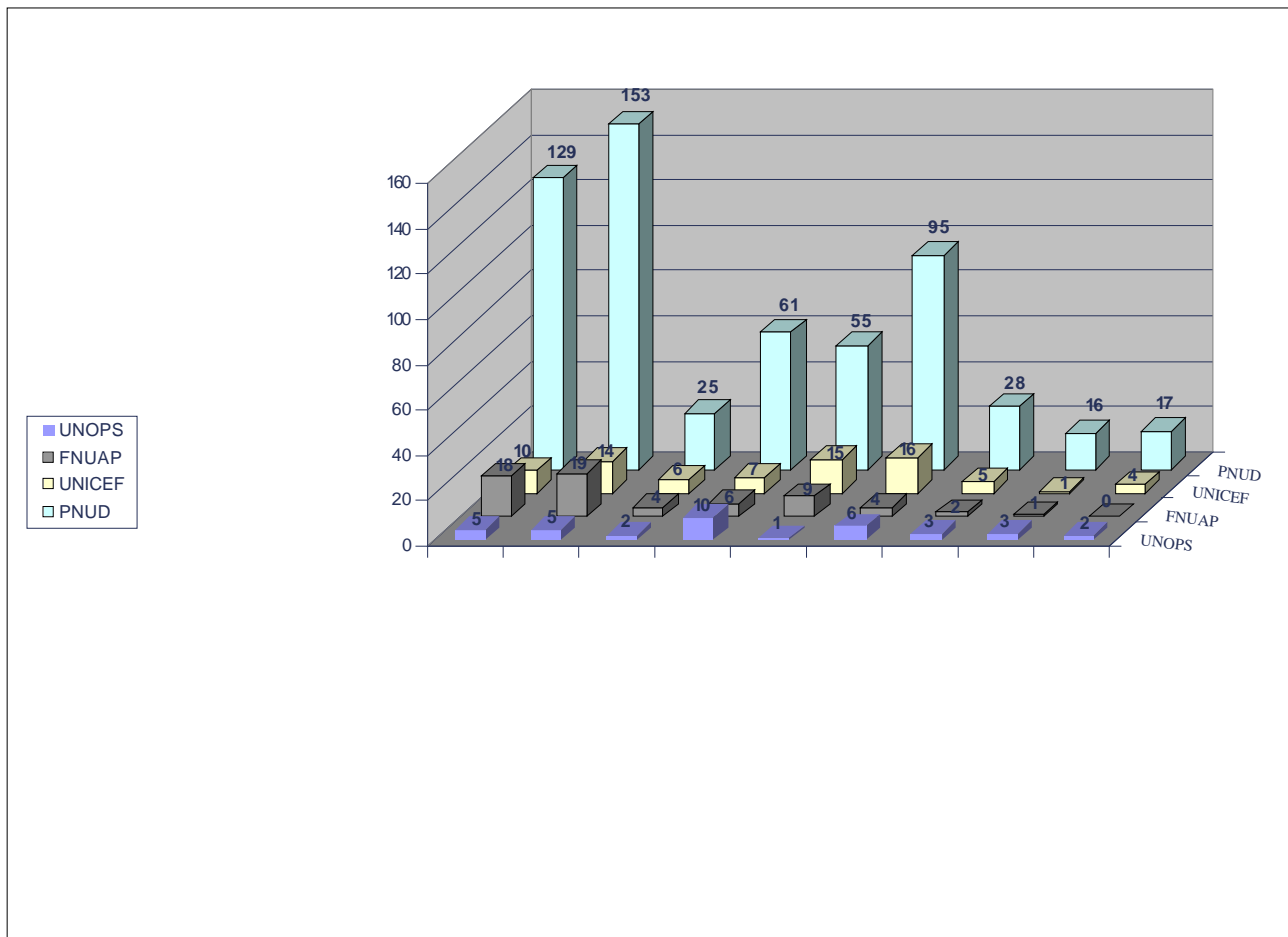
5. L'un des problèmes majeurs que le Bureau de l'Ombudsman commun a dû affronter tient au manque d'uniformité dans l'interprétation et l'application des politiques par les organisations, voire au sein d'une même organisation. Un autre problème est dû à la manière d'appliquer les outils d'appréciation du comportement professionnel : le système RCA (évaluation des résultats et des compétences), au PNUD, le PAD (évaluation et amélioration des résultats), au FNUAP, le système PRA, à l'UNOPS, et le PER (rapport d'appréciation du comportement professionnel), à l'UNICEF, sont administrés différemment, même lorsque les comités responsables sont structurés de manière semblable. Un effort délibéré s'impose donc pour harmoniser l'application des règles d'une organisation à l'autre, de façon que des problèmes analogues soient résolus de manière uniforme.



6. Le Bureau a également dû répondre à une demande formulée par l'ensemble du personnel des services extérieurs souhaitant disposer d'un point de contact préliminaire sur le terrain pour avoir accès au système de règlement extrajudiciaire des différends. Ce point de contact fournirait les renseignements et le soutien demandés et s'efforcerait de répondre avec le plus d'efficacité et de rapidité possible aux préoccupations du personnel. Ce niveau d'intervention supplémentaire servirait de filtre initial, ce qui permettrait de saisir rapidement et directement le Bureau de l'Ombudsman commun des situations plus complexes.

7. Ce besoin, exprimé au départ par le Conseil du personnel et la Division des ressources humaines de l'UNICEF, a été confirmé par un certain nombre de bureaux du PNUD et par d'autres organisations (voir sect. I.B). Il est prévu d'y répondre en affectant et en formant une équipe qualifiée, comme il en est fait état de manière plus détaillée dans la section III.G.

## II. Observations et recommandations concernant les principales causes des conflits sur le lieu de travail signalés à l'Ombudsman



## **A. Abus de pouvoir et problèmes de gestion**

### **Abus de pouvoir**

8. Dans le rapport annuel précédent, le Bureau de l'Ombudsman commun avait déjà mis l'accent sur les abus de pouvoir de la part des cadres, en fournissant des détails sur les manifestations du problème et en proposant des solutions. Malheureusement, le problème reste grave et répandu. De plus, comme nous l'avons indiqué dans l'introduction du présent rapport, les recommandations formulées en 2006 n'ont pas toujours été appliquées.

9. Des abus de pouvoir ont été constatés dans de nombreux bureaux de pays ainsi qu'aux sièges. Ces abus revêtent plusieurs formes : intimidation; cris et hurlements; humiliation d'un fonctionnaire devant ses collègues; processus décisionnels arbitraires concernant les tâches, les contrats, l'appréciation du comportement professionnel, les recommandations en vue des promotions ou des affectations; redéfinitions de poste fréquentes; instauration d'une atmosphère de peur, de sorte que les fonctionnaires n'osent plus dire ce qu'ils pensent; et menaces de représailles si les fonctionnaires protestent de quelque façon que ce soit.

10. Toutes ces pratiques constituent des formes de harcèlement. Or, bien qu'il existe une procédure officielle permettant aux fonctionnaires de porter plainte contre un cadre pour cause de harcèlement, le Bureau de l'Ombudsman commun constate qu'un grand nombre de fonctionnaires, même parmi ceux qui ont pris contact avec le Bureau de l'Ombudsman, ne sont pas disposés à entamer de telles procédures. De nombreuses raisons expliquent cette réticence, notamment : le long délai qu'exige cette procédure et durant lequel les fonctionnaires concernés doivent continuer de côtoyer, dans une atmosphère éprouvante, la personne accusée de harcèlement; la difficulté de prouver le harcèlement; l'impression que le processus favorise les personnes accusées de harcèlement; le manque de preuves de l'efficacité du processus; et la perception selon laquelle les cadres supérieurs dont on a constaté les abus de pouvoir sont récompensés, puisqu'ils se voient réaffectés, voire promus.

11. Même dans les situations où il y a eu une enquête sur le harcèlement et où un cadre a été jugé coupable d'abus de pouvoir, les organisations ne savent pas toujours comment gérer les suites. Très peu de cadres jugés coupables d'abus de pouvoir ont été sanctionnés; un certain nombre d'entre eux ont même pu démissionner et toucher tous les avantages acquis. De plus, on a consacré très peu d'efforts à rétablir le moral des équipes où il y a eu des abus de pouvoir. On a eu tendance à gérer ces situations comme des problèmes psychologiques individuels (pouvant nécessiter un accompagnement psychologique professionnel) plutôt que comme des problèmes de gestion exigeant le rétablissement de la confiance mutuelle au sein d'une équipe.

12. De plus, il faut reconnaître que, bien souvent, lorsque l'Ombudsman reçoit des renseignements concernant des abus de pouvoir de la part de certains cadres, la situation est déjà connue dans les plus hautes sphères. Dans certains cas, les écarts de conduite sont connus depuis plusieurs années, mais la personne en cause n'a pas été sanctionnée en raison d'autres qualités qu'on lui prête, en matière de financement ou d'exécution des programmes, par exemple. Dans son rapport annuel précédent, le Bureau de l'Ombudsman commun a recommandé que la notation de tous les cadres tienne compte de leurs aptitudes en matière de gestion et qu'un cadre ayant commis des abus de pouvoir reçoive une appréciation défavorable, indépendamment de ses résultats dans d'autres domaines. Rien ne prouve, ou

presque, que cette recommandation soit appliquée. Dans certaines organisations, lorsqu'il s'agit d'évaluer ou de réaffecter des cadres, on semble accorder peu d'importance à leurs aptitudes en matière de gestion.

13. Autre manifestation des abus de pouvoir, le népotisme est la pratique selon laquelle les cadres supérieurs procèdent à des nominations qui ne sont pas conformes à la procédure régulière. Ces situations, relevées aux sièges et dans les bureaux de pays, engendrent un manque de confiance généralisé dans l'équité et l'objectivité des processus de nomination.

14. Si l'Ombudsman constate des abus de pouvoir et en avise les cadres supérieurs, il est essentiel que l'organisation concernée réagisse de manière rapide et décisive en procédant à un examen de la gestion exécuté selon un protocole rigoureux par des personnes ayant reçu la formation appropriée. Il convient, pour cela, de tenir à jour un fichier de consultants qualifiés, composé d'anciens fonctionnaires irréprochables sur ce plan. Une équipe de trois personnes chargée de cet examen de la gestion devrait être dépêchée sur place le plus tôt possible après que l'Ombudsman a donné l'alarme, ce dernier lui donnant toutes les informations nécessaires sur l'affaire en question. Si l'examen de la gestion révèle qu'il y a effectivement eu abus de pouvoir, le cadre fautif devrait être retiré de son poste et placé en congé avec solde jusqu'à ce qu'une décision soit rendue concernant ses affectations et attributions futures. Le maintien en poste d'un cadre qui a abusé de son pouvoir à toute chance d'exacerber encore les tensions.

15. Il est possible de prendre rapidement des mesures efficaces contre des cadres qui ont abusé de leur pouvoir, comme on a pu le constater dans un nombre réduit de cas pendant la période considérée. Les ombudsmans encouragent les organisations à recourir plus souvent à ce type de mesure.

### **Recommandations**

**Bon nombre des recommandations émises par le Bureau de l'Ombudsman commun en ce qui concerne les abus de pouvoir figuraient déjà dans le rapport précédent, mais elles demeurent pertinentes et devraient être appliquées.**

**Tous les chefs de groupe nouvellement nommés devraient recevoir une formation et des orientations en matière d'encadrement.**

**La notation de tous les cadres devrait reposer sur leurs aptitudes en matière de gestion et toute preuve d'abus de pouvoir devrait entraîner une notation défavorable, quel que soit le comportement du fonctionnaire dans d'autres domaines. Les jurys de révision devraient être sensibilisés à l'importance capitale des compétences en matière de gestion et à la nécessité, dans l'appréciation équitable du comportement professionnel, de décourager le plus possible les abus de pouvoir.**

**Dans les situations où un abus de pouvoir a été confirmé, l'organisation elle-même doit assumer la responsabilité de l'effondrement de la confiance et prendre des mesures pour rétablir le moral du personnel et le fonctionnement du service.**

**Pour dissiper les doutes concernant les nominations, il importe dans tous les cas de respecter la procédure prévue et de sanctionner le népotisme parce qu'il constitue une forme d'abus de pouvoir.**

### **Problèmes de gestion**

16. Le Bureau de l'Ombudsman commun a reçu un grand nombre de plaintes qui témoignent de diverses carences en matière de gestion dans l'ensemble des organisations. Dans plusieurs bureaux où de nouvelles orientations ont été définies, les processus n'ont pas toujours été communiqués de manière claire, ni bien compris, parce que la direction n'a pas eu d'entretiens transparents avec le personnel. Le besoin d'être partie prenante est un thème qui revient souvent dans les plaintes adressées directement au Bureau ou exprimées aux ombudsmans lors de leurs visites dans les bureaux de pays. Les décisions sont communiquées à la toute dernière minute, c'est-à-dire lorsqu'elles ont déjà été prises.

17. Il est particulièrement troublant d'apprendre que des bureaux ont été réduits à de pâles copies d'eux-mêmes, aux dires de certains fonctionnaires, par suite d'un changement de direction. Une stratégie typique consiste à ne pas renouveler les contrats et à attendre, pour annoncer la nouvelle, que la date de renouvellement prévue soit presque arrivée. On peut évidemment invoquer, pour justifier cette façon de procéder, le fait que le renouvellement d'un contrat n'est pas acquis et qu'il est normal de le laisser expirer sans préavis. Comme il en a été fait état plus haut, certains cadres parviennent à humilier ou à marginaliser des subordonnés par leurs pratiques et leur style de gestion. Dans certains cas, lorsque des fonctionnaires détenaient des contrats qui ne leur permettaient pas d'accumuler des jours de congés, on les a empêchés de prendre des congés en cours de contrat; or à la fin du contrat, ces jours ont été perdus parce qu'ils ne pouvaient être remboursés en espèces. Ainsi, des employés contractuels dévoués ont perdu la possibilité de se prévaloir d'un avantage auquel ils avaient droit, ce qui laisse à ces anciens employés une impression très négative des Nations Unies en tant qu'employeur : ils ont l'impression que l'Organisation défend des idéaux très nobles, mais qu'elle se rend coupable d'hypocrisie dans la mesure où elle ne respecte pas elle-même ces idéaux.

18. Toutes les organisations du système des Nations Unies ont besoin de bons gestionnaires, capables à la fois d'assurer l'encadrement nécessaire, de gérer des ressources humaines, de veiller à l'exécution impeccable des programmes et à l'obtention des résultats visés et d'aider leur organisation à demeurer concurrentielle dans un environnement qui évolue rapidement. Les quatre organisations desservies par le Bureau de l'Ombudsman commun doivent faire en sorte que cette norme constitue le minimum acceptable pour les gestionnaires de demain, puisque les gestionnaires sont les dépositaires de l'image de leur organisation.

19. Savoir attirer et fidéliser la relève doit constituer une priorité pour toutes les organisations. Or, comme il a été mentionné au début du présent rapport, certaines recrues se sont dites déçues, au cours de la période considérée, par la façon dont elles ont été traitées par leurs supérieurs et des manquements apparents à l'éthique et à d'autres valeurs de base parmi les cadres.

20. Bien sûr, les carences en gestion dont il est fait état aux paragraphes précédents n'ont pas été constatées dans tous les bureaux. En vérité, lors des interactions qu'ils ont eues avec bon nombre de cadres aux sièges et dans les bureaux de pays, les représentants du Bureau de l'Ombudsman ont été favorablement impressionnés par leur niveau de compétence en matière de gestion. Les ombudsmans ont été heureux, notamment, que des cadres supérieurs, aux sièges et dans les bureaux de pays, ainsi que des membres des associations du personnel, expriment le désir de faire appel aux services de l'Ombudsman de manière

préventive et stratégique. Bien que, par sa nature même, le Bureau de l'Ombudsman ne puisse faire partie intégrante d'un groupe de travail de gestion, il peut assurément continuer de signaler les carences en matière de gestion et, en fonction des plaintes reçues, formuler des recommandations concernant la voie à suivre.

### **Recommandations**

*Le rapport annuel précédent contenait un certain nombre de recommandations concernant la sélection et la formation des cadres ainsi que le contrôle de leur comportement professionnel. Ces recommandations demeurent pertinentes et les ombudsmans les réitèrent.*

*Les organisations devraient examiner de plus près la manière dont elles sélectionnent et forment leurs cadres. Cette question est particulièrement importante parce que les organisations desservies par le Bureau semblent actuellement vouloir modifier l'orientation et la teneur de leurs programmes. L'approche privilégiée par l'UNICEF en matière d'encadrement comporte des éléments qui pourraient être intéressants et utiles pour d'autres organisations. Toutes les organisations devraient accorder la même importance à une bonne gestion de leurs ressources humaines.*

## **B. Gestion du changement/révision des profils de poste**

21. Le Bureau de l'Ombudsman commun reconnaît que les organisations doivent s'adapter à un environnement extérieur en pleine évolution et que, dans un tel contexte, des changements internes peuvent se révéler nécessaires. Le Bureau constate, néanmoins, que trop souvent, sous prétexte de gérer le changement, diverses formes de restructuration des ressources humaines sont mises en œuvre, qui conduisent à modifier de manière précipitée et arbitraire certains contrats, voire à ne pas renouveler le contrat de fonctionnaires, dont beaucoup approchent de l'âge de la retraite et dont certains ont, tout au long de leur carrière, donné entière satisfaction. Le Bureau constate également que les exercices de reconfiguration sont souvent utilisés, à tort, pour gérer une situation dans laquelle un fonctionnaire ne donne pas satisfaction. De l'avis des ombudsmans, il existe, pour ce faire, des mécanismes plus appropriés.

22. Les ombudsmans sont bien conscients que certains directeurs accordent régulièrement des satisfecit à des fonctionnaires qui ne le méritent pas toujours (faute professionnelle, de l'avis des ombudsmans, dont les directeurs devraient être comptables). Toutefois, si un fonctionnaire donne vraiment satisfaction, on voit mal pourquoi une organisation se priverait des services d'une personne dans laquelle elle a investi de l'argent, du temps et des ressources et proposerait de recruter pour la remplacer un candidat qui n'aura peut-être ni les compétences, ni l'expérience voulues dans l'espoir d'obtenir, ce faisant, des gains d'efficacité. Les ombudsmans estiment que les organisations doivent chercher à recruter des personnes extrêmement compétentes, qui disposent à la fois d'une expérience appropriée et d'une expertise de pointe dans leur spécialité. Pour ce faire, elles doivent analyser avec soin les changements souhaités, déterminer les profils requis pour garantir des résultats optimaux et se demander si l'amélioration des compétences de certains fonctionnaires ne constitue pas une solution de rechange viable à un recrutement extérieur.

23. La reconfiguration aboutit fréquemment au non-renouvellement du contrat de personnes recrutées par un directeur précédent. Même des fonctionnaires de longue date peuvent être touchés. Dans un tel climat de turbulences et d'instabilité, des fonctionnaires, même très capables, sont amenés à consacrer davantage de temps à planifier leur prochaine affectation qu'à améliorer l'efficacité de leur bureau. Ceci semble aller à l'encontre de la stratégie qui veut qu'un fonctionnaire soit maintenu en poste pendant plusieurs années de façon à pouvoir se perfectionner sur le plan professionnel et à acquérir l'expérience nécessaire pour avoir un impact tangible sur l'exécution du programme. De nombreux fonctionnaires ont pris contact avec le Bureau de l'Ombudsman commun pour exprimer leur inquiétude concernant leur avenir professionnel et le renouvellement de leur contrat, face à la multiplication des exercices de reconfiguration dans tel ou tel bureau. Dans ces conditions, la poursuite de l'excellence semble vraiment compromise.

24. Pour déterminer les besoins à court et à long terme des bureaux, il peut être utile de disposer d'une vue d'ensemble des effectifs disponibles. Sachant que certains des besoins à court terme peuvent se transformer en besoins à plus long terme, il semble toutefois qu'il y ait eu, pendant la période considérée, trop d'exercices de reconfiguration ou révision des profils de poste ne répondant à aucune logique. Ainsi, a-t-on du mal à comprendre pourquoi, dans plusieurs bureaux, dès qu'un directeur part, le nouveau responsable désigné procède automatiquement à une reconfiguration. Les problèmes de pauvreté et de développement sont-ils si imprévisibles que, tous les trois ans ou presque, les bureaux doivent modifier leur approche des problèmes et recruter de ce fait une équipe au profil totalement différent?

### **Recommandations**

*La fréquence des révisions de profil de poste devrait faire l'objet d'un examen attentif et rigoureux et il faudrait fixer un intervalle de temps minimum entre chacun de ces exercices dans la même unité.*

*La direction devrait examiner soigneusement toute proposition de reconfiguration ou de révision de profils de poste afin de s'assurer que les changements proposés entraîneront effectivement de meilleurs résultats sur le plan de l'exécution du programme et de la tâche confiée à l'unité concernée.*

*En aucun cas, la révision d'un profil de poste ne devrait être utilisée pour se débarrasser d'un fonctionnaire.*

*Un organigramme précis devrait être établi, accompagné d'une liste de contrôle indiquant au personnel le déroulement exact du processus.*

## **C. Recrutement**

25. Les modalités de recrutement et de licenciement sont un autre domaine d'action du Bureau de l'Ombudsman commun. Plusieurs des cas qui lui ont été soumis pendant la période considérée concernent le recrutement. Il s'agit le plus souvent de contester la transparence, l'objectivité et l'équité du processus. Dans toutes les organisations, même si les procédures varient, la même tendance se dessine : des fonctionnaires de longue date, souvent proches de la retraite, et certains fonctionnaires recrutés sur le plan national se sentent visés par leur

directeur lorsque celui-ci entame une procédure de recrutement, éventuellement liée à une reconfiguration.

26. Bien souvent, c'est la cohérence des critères utilisés pour établir les listes de candidats présélectionnés et des normes appliquées pour le recrutement définitif qui est contestée. Il arrive, par exemple, que des fonctionnaires qui, pendant de longues années, ont été évalués comme donnant toute satisfaction se retrouvent, à l'issue d'un simple entretien, éliminés du processus de recrutement pour un poste qu'ils avaient assumé avec d'excellents résultats pendant des décennies. Dans d'autres cas, le candidat sélectionné, bien que ne répondant pas à tous les critères établis pour le poste, a été jugé comme le meilleur candidat. Dans d'autres cas encore, des candidats rejetés en vertu des conditions exigées initialement (lesquelles n'étaient pas écrites et pouvaient de ce fait sembler arbitraires) auraient répondu en revanche aux conditions introduites peu après. Enfin, beaucoup pensent que certains postes, bien que faisant l'objet d'un avis de vacance, ont déjà été attribués. Les ombudsmans souhaitent rappeler que les Nations Unies devraient donner l'exemple en matière de recrutement et garder présent à l'esprit que des pratiques injustes peuvent avoir un impact déplorable.

27. Dans le précédent rapport, l'existence d'organisations « hybrides » (adjectif qui qualifie les rapports entre certaines organisations du système des Nations Unies et d'autres organes extérieurs au système) a été portée à l'attention des organisations, à qui il a été recommandé d'exercer un contrôle plus étroit pour faire en sorte que tous les détenteurs de contrats des Nations Unies soient impliqués dans les procédures normales de planification du travail et d'évaluation. En réitérant cette recommandation, les ombudsmans souhaitent sensibiliser la direction à la nécessité de respecter les modalités de recrutement en vigueur dans le système des Nations Unies, même lorsque le candidat recruté, tout en disposant d'un contrat des Nations Unies, ne travaille pas en fait pour l'organisation elle-même, mais pour une organisation « hybride ».

28. Les pratiques évoquées ci-dessus ne semblent pas correspondre aux principes établis et risquent de ternir l'image d'une organisation les autorisant.

#### **Recommandation**

*Toutes les organisations devraient accorder la plus haute importance à l'équité en matière de sélection et de recrutement des personnes souhaitant travailler pour les Nations Unies.*

#### **D. Évaluation de la performance et communication du résultat au personnel**

29. Bien qu'il existe des politiques claires en matière d'évaluation de la performance, cette question demeure une source de différends sur les lieux de travail. Trop de superviseurs utilisent l'évaluation de la performance comme une arme plutôt que comme un outil de gestion.

30. Pendant la période considérée, certains superviseurs se sont montrés incapables d'engager un dialogue constructif avec leurs subordonnés. Il en est découlé des différends prolongés qui auraient pu être évités si le superviseur avait étayé ses critiques par des exemples concrets et des indicateurs concernant le comportement et les résultats attendus, comme l'exige la procédure de

communication des résultats au personnel. Dans certains cas, les superviseurs ont indiqué dans leur évaluation que le fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un fonctionnaire chevronné ou récemment recruté, ne dispose pas des compétences décrites par les organisations comme indispensables pour occuper le poste, compétences qui auraient dû être vérifiées avant que la personne en question ne soit affectée à ce poste.

31. Le Bureau de l'Ombudsman commun a été informé que dans certains bureaux de terrain, l'évaluation de la performance (évaluation des résultats et des compétences, évaluation et amélioration des résultats, PRA, rapport d'appréciation du comportement du personnel), conçue de façon à mettre l'accent sur une gestion interactive et sans exclusive de la performance avec l'engagement continu et la pleine responsabilisation des directeurs, n'est effectuée qu'à la fin de l'année. De l'avis du Bureau de l'Ombudsman commun, il est indispensable d'effectuer également un bilan d'étape. Celui-ci donne en effet l'occasion aux directeurs d'évaluer le comportement professionnel de leurs subordonnés de la manière la plus efficace possible. Il donne également aux fonctionnaires l'occasion de connaître l'avis de leur superviseur sur leur travail et, sous la direction de ce dernier, de prendre des mesures pour éventuellement redresser la barre. En l'absence de bilan d'étape, le risque de licenciement lié à un manque de communication entre le superviseur et ses subordonnés augmente. Le bilan d'étape peut contribuer à réduire ce risque et permet au superviseur de mieux suivre le comportement professionnel de ses subordonnés.

32. Qui plus est, il a été signalé au Bureau de l'Ombudsman que certains superviseurs se livrent à des évaluations « privées », dont le fonctionnaire n'a pas connaissance. De l'avis du Bureau de l'Ombudsman, ces évaluations vont à l'encontre d'une gestion transparente et responsable et ne permettent pas aux fonctionnaires de contester des jugements injustes ou inexacts. Il n'y a pas de raison d'autoriser les directeurs à pratiquer ce type d'évaluation et cette pratique devrait cesser.

33. Enfin, les recours semblent être traités différemment dans les quatre organisations. Certaines ont mis sur pied des groupes qui analysent soigneusement les résultats des évaluations et peuvent contester des observations non fondées ou injustes faites par des superviseurs. Dans d'autres organisations, toutefois, les fonctionnaires ne peuvent pas compter sur un tel examen et les recours sont une simple formalité sans effet sur l'évaluation finale.

### **Recommandations**

*Toutes les organisations dont le Bureau de l'Ombudsman commun s'occupe devraient, de manière plus systématique, exiger des directeurs qu'ils évaluent en temps opportun et dans un esprit d'équité la performance de leurs subordonnés et contrôler la bonne application des politiques établies.*

*Le système de recours devrait être le même pour les quatre organisations du ressort du Bureau de l'Ombudsman commun.*



## **E. Modalités contractuelles**

34. Le Bureau de l'Ombudsman commun a été saisi par des membres du personnel de tous niveaux d'un très grand nombre de demandes donnant à penser que ces personnes doutent des informations qui leur sont communiquées par les voies officielles ou craignent de ne pas être traitées de manière équitable en ce qui concerne les prestations et avantages auxquels elles ont droit. On note, en particulier, dans chacune des organisations, une tendance préoccupante à mettre en route un processus de recrutement pour pourvoir des postes permanents pour ensuite, une fois que des candidats se sont présentés et que la sélection a été faite après entrevue, offrir un contrat à court terme ou un contrat de louage de services. Une fois écoulée la période correspondant à ce premier contrat, la nouvelle recrue risque fort d'être remerciée. Une telle pratique n'est pas seulement injuste mais contraire à l'éthique et n'aide certainement pas les organisations à attirer et à conserver des ressources humaines de qualité.

### **Recommandation**

*Les méthodes de recrutement utilisées par les directeurs devraient faire l'objet d'un examen plus attentif pour éliminer ces pratiques d'appât.*

## **F. Autres causes de différends**

### **1. Gestion du stress**

35. Plusieurs bureaux mentionnent le stress comme l'un des problèmes persistants. Des politiques visant à promouvoir un meilleur équilibre entre le travail et la vie privée s'imposent. Compte tenu des changements constants découlant des foires à l'emploi et d'autres bouleversements sur les lieux de travail, il est parfois difficile de déterminer si le stress est lié à la charge de travail ou à un environnement caractérisé par des changements incessants. Les ombudsmans ont appris toutefois d'un certain nombre de sources que les congés de maladie imputables au stress sur le lieu de travail ont atteint des niveaux records.

### **Recommandation**

*Le bien-être du personnel devrait susciter davantage qu'un intérêt de principe et il faudrait chercher à définir et à appliquer des politiques propices au maintien d'un équilibre entre le travail et la vie privée.*

### **2. Engagements pour une durée limitée**

36. Ces dernières années, le Bureau de l'Ombudsman commun a été saisi d'un certain nombre d'affaires par des détenteurs d'engagement pour une durée limitée tant au Siège que dans les bureaux de pays. Le problème concerne aussi bien la nature de l'engagement que les prestations et avantages qui y sont liés.

37. Le Bureau de l'Ombudsman commun a pu constater que les détenteurs d'engagement pour une durée limitée remplissent souvent des fonctions qui pourraient être considérées comme des fonctions essentielles, le type d'engagement dont ils sont détenteurs étant simplement un moyen commode de recruter du personnel en l'absence de poste inscrit au budget et sans avoir à suivre la procédure

de recrutement ordinaire. Ceci est particulièrement évident dans le domaine des technologies d'information et dans les bureaux gérant diverses initiatives spéciales sans financement de base assuré.

38. Outre ces problèmes d'ordre général concernant les engagements pour une durée limitée, un certain nombre de plaintes ont été enregistrées concernant le niveau des traitements. Le calcul du traitement d'une personne engagée pour une durée limitée ne semble pas correspondre à des règles strictes, au risque de paraître arbitraire. Il n'existe pas de directives établissant le niveau de recrutement et les personnes ainsi engagées sont souvent confrontées à une baisse considérable de salaire, notamment lorsque le fonctionnaire passe d'un engagement pour une durée limitée à un contrat de la série 100 ou 200. La différence peut-être considérable selon le niveau.

39. Plusieurs fonctionnaires font état de problèmes liés au transfert d'un pays à un autre avec un engagement pour une durée limitée, notamment si l'indemnité de cherté de vie fait partie de l'équation. En particulier, le transfert d'un lieu d'affectation difficile à un lieu qui n'est pas classé dans cette catégorie peut entraîner un changement de revenu si important que le fonctionnaire peut décider de quitter l'organisation.

40. D'autres détenteurs d'engagement pour une durée limitée signalent des difficultés liées au passage d'un type de contrat à un autre en raison d'incohérences dans l'application des politiques en matière de ressources humaines, notamment au niveau des bureaux de pays. Des promesses sont faites, mais on découvre ensuite de bonnes raisons pour ne pas les tenir, et le fonctionnaire se sent floué.

### **Recommandations**

*Le calcul des traitements des fonctionnaires engagés pour une durée limitée devrait être moins arbitraire et il faudrait donner aux fonctionnaires des explications plus détaillées concernant les différences entre ces traitements et ceux correspondant aux contrats de la série 200.*

*Il faudrait également préciser dans quelles circonstances des engagements pour une durée limitée sont accordés plutôt que des contrats de la série 200.*

### **3. Volontaires des Nations Unies**

41. Le Bureau de l'Ombudsman commun continue à fournir des services au programme des Volontaires des Nations Unies et a traité un certain nombre de cas pendant la période considérée. Ces affaires témoignent dans l'ensemble d'une certaine ignorance au niveau des bureaux de pays de la façon dont les règles et règlements s'appliquent aux Volontaires des Nations Unies (point déjà soulevé dans les deux rapports précédents). Le Bureau a été contacté pour des affaires de renvoi présumées injustifiées, des évaluations irrégulières et des questions liées aux prestations et avantages attendus.

42. On notera que le Bureau des Volontaires des Nations Unies de Bonn coopère pleinement avec le Bureau de l'Ombudsman commun et que les affaires sont habituellement résolues de manière satisfaisante.

### **Recommandation**

*Les ombudsmans réitèrent qu'il convient de traiter les Volontaires des Nations Unies avec la considération qui leur est due et soulignent que les Volontaires eux-mêmes doivent prendre connaissance des conditions régissant leur emploi, notamment en ce qui concerne les procédures d'évaluation et de recours.*

#### **4. Réengagement**

43. Le Bureau de l'Ombudsman commun continue à être saisi de cas où des fonctionnaires sont recrutés par une organisation après une période pendant laquelle ils ne travaillaient plus dans le système. Il apparaît parfois que la personne ainsi réengagée n'avait pas donné satisfaction lors de son premier emploi; toutefois, les évaluations et/ou les références concernant cette personne n'avaient pas été vérifiées avant son réengagement. Ce problème est lié au fait, déjà signalé, que certaines évaluations ne reflètent pas la vraie nature du travail effectué. Ces évaluations peuvent être injustement positives, tièdes ou négatives sans qu'il soit possible de juger de manière impartiale des aptitudes du candidat. Les témoignages des personnes appelées à donner des références concernant les aptitudes et le comportement du candidat ne sont pas toujours fiables. Il faudrait faire en sorte qu'en cas de réengagement, le plus grand nombre de sources objectives possibles soient contactées.

44. Inversement, le Bureau de l'Ombudsman commun a eu connaissance de cas où des fonctionnaires compétents ont été pénalisés à cause d'irrégularités dans le système d'évaluation de leur performance ou dans le processus de recrutement. Il est pratiquement impossible pour un fonctionnaire de savoir s'il existe des informations supplémentaires, autres que celles figurant dans son évaluation, susceptibles d'influer négativement sur son réengagement. Le Bureau de l'Ombudsman a participé à des processus informels visant à redresser la situation dans des cas comme celui-ci.

### **Recommandation**

*Les organisations devraient faire tout leur possible pour s'assurer que les évaluations du comportement professionnel des personnes cherchant à être réengagées par le système des Nations Unies témoignent de manière véridique des compétences du candidat et devraient chercher d'autres sources objectives d'information sur les capacités des candidats.*

#### **5. Contrats de la série 200**

45. Comme les années précédentes, des fonctionnaires ont été amenés à consulter le Bureau de l'Ombudsman commun à propos de contrats de la série 200. Ce type de contrat a été conçu initialement comme moyen de recruter du personnel pour des projets tant dans les bureaux de pays qu'au Siège, mais pour diverses raisons budgétaires et autres, le personnel recruté avec ce type de contrat peut servir à compléter les effectifs occupant des postes de la série 100 inscrits au budget. Dans le passé, les détenteurs de contrats des séries 100 ou 200 bénéficiaient pratiquement des mêmes droits et privilèges, ce qui donnait à penser que les deux types de contrat étaient interchangeables. Toutefois, l'expérience montre que les détenteurs de contrats de la série 200 s'estiment désavantagés au moment de la prolongation, du financement, de la cessation de service et de la promotion. Les détenteurs de

contrats de la série 200 découvrent parfois qu'ils sont des « citoyens de deuxième zone ».

46. Parmi les abus les plus criants, on peut citer le renvoi immédiat, le raccourcissement de la durée d'un contrat sous prétexte de difficultés financières, des procédures de recrutement et/ou de conversion inappropriées, le non-renouvellement d'un contrat après près de cinq ans de renouvellements continus, au détriment des droits à la retraite du fonctionnaire, et le classement des postes à un niveau inapproprié. Enfin, la performance des détenteurs de contrats de la série 200 n'est pas toujours évaluée avec autant d'application que celle d'un détenteur de contrat de la série 100.

47. Comme pour d'autres contrats, certains de ces problèmes découlent du manque de clarté de la politique appliquée ou de la façon dont la politique est interprétée et appliquée dans la pratique. La politique en matière de ressources humaines peut être interprétée et appliquée de diverses façons selon les bureaux de pays, et les contrats de la série 200 sont particulièrement exposés à ces aléas du fait de leur apparente souplesse et de la diversité des circonstances dans lesquelles ils peuvent être utilisés. Une recherche récente sur le site intranet du PNUD n'a pas permis d'accéder à des documents d'orientation générale concernant les contrats de la série 200.

#### **Recommandations**

*Un document d'orientation générale indiquant précisément les conditions applicables aux contrats de la série 200 pour toutes les organisations desservies par le Bureau de l'Ombudsman commun devrait être disponible et tous les fonctionnaires devraient pouvoir le consulter facilement.*

*Les conditions d'emploi correspondant à un contrat de la série 200 devraient être expliquées clairement aux candidats avant leur recrutement et être conformes au document d'orientation générale.*

*Les circonstances dans lesquelles un contrat de la série 200 est recommandé devraient être indiquées clairement, de façon à éviter toute déception une fois le contrat signé.*

#### **6. Contrats de louage de services**

48. Pendant la période considérée, le Bureau de l'Ombudsman commun a été saisi d'un certain nombre de plaintes émanant de détenteurs de contrats de louage de services (SSA). Si les abus les plus flagrants de ces dernières années, tels que le maintien des consultants pour une durée excessive et des taux de rémunération inappropriés, ne sont plus aussi courants, la gestion de divers aspects de ce type de contrats laisse encore beaucoup à désirer. Les nouvelles directives concernant les délais à respecter entre deux contrats devraient permettre d'imposer une coupure de plusieurs mois entre deux contrats de louage de services.

49. Des détenteurs de contrats de louage de services se sont plaints d'avoir dû accepter des missions irréalistes ou d'avoir vu leurs fonctions modifiées une fois le contrat commencé. Des contrats auraient été interrompus sans préavis sous prétexte que le travail effectué ne répondait pas aux attentes. Dans certains cas, une certaine confusion régnait initialement à propos des compétences requises : ainsi, des consultants, recrutés parce qu'ils étaient censés avoir donné la preuve qu'ils

disposaient des compétences voulues, ont appris une fois le travail entamé, qu'on les estimait incapables d'assumer la tâche en question. Des détenteurs de contrats de louage de services ont également signalé qu'ils devaient faire rapport à des personnes qui n'étaient guère au courant du travail qui leur avait été confié.

50. L'évaluation de la performance du détenteur de ce type de contrat est une source permanente d'insatisfaction. Normalement, l'évaluation a lieu une fois le contrat terminé, mais le Bureau de l'Ombudsman commun a appris que, dans certains cas, soit le formulaire d'évaluation n'est pas rempli du tout, soit il est rempli par quelqu'un qui n'a pas vraiment supervisé le travail effectué. Non seulement le personnel recruté de cette façon n'a aucun moyen de contester une évaluation négative, mais il n'a même pas accès parfois à cette évaluation et le seul moyen dont il dispose pour en connaître le résultat est le bouche-à-oreille, à moins qu'un autre fonctionnaire compatissant ne l'informe officieusement. Apparemment, il n'existe pas de suivi continu pendant la durée du contrat, de sorte que le détenteur de ce type de contrat peut très bien n'avoir aucune idée de la façon dont son travail est perçu.

51. Ce manque de transparence vaut aussi pour les fichiers de candidats et les candidatures à de futurs emplois. Étant donné qu'il ne semble pas y avoir de fichier centralisé, ni même de normes uniformes pour évaluer la compétence des consultants qui pourraient être embauchés avec un contrat de louage de services, il est difficile de juger si un candidat est qualifié ou a effectué un travail satisfaisant pour l'une des organisations. En revanche, un candidat capable peut être pénalisé par une évaluation réalisée par quelqu'un qui n'était pas apte à juger son travail ou par une évaluation incomplète, voire par l'absence d'évaluation, auquel cas le consultant potentiel ne dispose d'aucun document témoignant de la qualité de son travail. Cet inconvénient peut également jouer en cas de réengagement pour d'autres postes (voir par. 43 et 44).

52. Certaines personnes se sont également plaintes de l'absence de définition de la mission et de la modification inattendue de la nature des tâches confiées pendant la durée d'un contrat. Une organisation en particulier a indiqué au Bureau de l'Ombudsman commun qu'il était normal que les détenteurs de louage de services travaillent sans instructions précises ou découvrent que leurs fonctions ont été modifiées sans qu'ils en aient été avertis, sous prétexte que grâce au courrier électronique et aux notes de service, tous les détenteurs de contrats « savent ce que l'on attend d'eux ». De l'avis du Bureau de l'Ombudsman commun, il n'est pas normal qu'un détenteur travaille sans mission précise et si cette dernière est modifiée, la nouvelle devrait être clairement définie. Sans mandat écrit, il n'est pas possible d'évaluer une performance. Qui plus est, en cas de différend relatif à la performance ou du non-renouvellement du contrat, l'organisation aura du mal à se défendre si un détenteur de contrat décide de recourir à l'arbitrage.

### **Recommandations**

*Tous les détenteurs de contrat de louage de services devraient disposer d'un mandat en bonne et due forme, qui soit réaliste et inclue des échéances par rapport auxquelles leur performance sera évaluée. Si la nature de la tâche confiée change pendant la période du contrat, le mandat doit être modifié en conséquence.*

*Tous les détenteurs de contrats de louage de services devraient faire l'objet d'une évaluation à la fin de leur contrat, évaluation effectuée par leur superviseur direct. Le détenteur d'un contrat de louage de services doit avoir accès à cette évaluation et pouvoir la contester en cas de désaccord.*

#### **7. Le Groupe d'examen des carrières**

53. Le Bureau de l'Ombudsman commun a été averti que dans certains bureaux de terrain, des contrats pouvaient être interrompus par le Groupe d'examen des carrières du PNUD pour manque de financement. Les ombudsmans estiment que le Groupe n'a pas autorité pour mettre fin à un contrat et, compte tenu de son mandat, ne peut formuler de recommandations à l'intention du représentant résident que sur la base de justificatifs.

##### **Recommandation**

*Dans le cadre de l'établissement dans toutes les organisations de systèmes d'évaluation de la performance efficaces et comme recommandé ailleurs dans le présent rapport, des directives claires devraient être établies concernant la procédure d'évaluation et des contrôles croisés devraient être prévus de façon à garantir que les évaluateurs s'acquittent de leur tâche conformément à leur mandat et à permettre aux fonctionnaires de contester leur évaluation.*

#### **8. Congé de maladie**

54. Le Bureau de l'Ombudsman commun a appris que tant au siège que dans les bureaux de pays, certains directeurs tentent – parfois avec succès – de savoir pourquoi un fonctionnaire a pris un congé de maladie. Les ombudsmans rappellent à toute personne concernée que les dossiers médicaux sont des documents strictement confidentiels auxquels seuls le fonctionnaire, le médecin et les services médicaux des Nations Unies ont accès. Toute tentative de violation du caractère confidentiel de ces informations constitue une faute grave.

##### **Recommandation**

*Les organisations devraient faire tout leur possible pour s'assurer que le caractère confidentiel des dossiers médicaux est respecté.*

### **III. Autres observations**

#### **A. Indépendance du Bureau de l'Ombudsman commun**

55. Comme il est spécifié dans son mandat, l'Ombudsman est guidé par les principes éthiques les plus stricts dans l'exercice de ses fonctions : indépendance, objectivité, confidentialité, accessibilité et recherche de la justice. Alors que le comportement de l'Ombudsman doit être conforme à ces principes et perçu comme tel, le personnel et la direction de chaque organisation doivent veiller à ce que les conditions propres à lui permettre d'exercer ses fonctions de la sorte soient réunies.

56. Ainsi, l'Ombudsman doit toujours spécifier clairement que les conversations avec les personnes demandant l'aide du Bureau de l'Ombudsman commun sont confidentielles : l'Ombudsman ne doit divulguer ni la teneur d'une conversation ni

la source de l'information communiquée de façon confidentielle, à moins que les intéressés n'en fassent expressément la demande. Les intéressés, pour leur part, ont l'obligation de respecter le degré de confidentialité convenu. Malheureusement, cette obligation n'est pas toujours respectée et il est arrivé que des personnes divulguent la teneur de conversations dont il était clairement entendu qu'elles resteraient confidentielles. Ces indiscretions ont un effet contraire au but recherché dans la mesure où les solutions envisagées font l'objet de discussions en dehors du cadre protégé dont bénéficie un ombudsman et où des opinions peuvent être attribuées à tort à l'une quelconque des parties à un différend, faisant obstacle à une avancée mutuellement acceptable.

57. Par ailleurs, certaines parties à un différend cherchent à découvrir ce que telle ou telle personne a pu dire en vue de prendre des mesures de représailles à l'encontre de collègues qui auraient présenté des doléances à l'Ombudsman. Un ombudsman entend souvent la phrase suivante : « Je sais exactement qui vous a dit cela, et je peux vous dire que le comportement professionnel de l'intéressé laisse à désirer depuis quelque temps. C'est bien cette personne qui vous l'a dit, n'est-ce pas? ». Les ombudsmans savent faire face à de telles manœuvres qui visent à porter atteinte à la confidentialité et à compromettre l'objectivité du Bureau, et sont constamment sur leurs gardes pour ne pas y céder.

58. Les principes de fonctionnement susmentionnés sont étroitement liés entre eux, le principe d'indépendance en étant la cheville ouvrière. Lorsque le Bureau de l'Ombudsman jouit d'une réelle indépendance, un bon ombudsman respecte automatiquement les autres principes. Face aux tentatives visant à saper l'indépendance du Bureau ou à discréditer la fonction d'ombudsman, celui-ci doit réaffirmer les principes fondamentaux propres à sa fonction. Le temps qu'il consacre à cette tâche réduit d'autant le temps qu'il consacre à répondre le plus efficacement possible aux demandes des fonctionnaires qui font appel à ses services. C'est un manque à gagner pour les fonctionnaires des organisations de tous les niveaux.

59. Quelles sont les responsabilités des ombudsmans, de la direction et du personnel qui permettent d'assurer que le Bureau de l'Ombudsman commun soit réellement indépendant?

60. La réponse à cette question se trouve là encore dans le mandat de l'Ombudsman, qui garantit que « l'Ombudsman ne peut être révoqué pour des raisons de politique générale ou parce que le résultat de ses enquêtes déplaît aux autorités ». Les chefs de secrétariat ont pris un engagement clair en créant le Bureau commun; c'est un engagement qu'ils ont partagé avec les ombudsmans eux-mêmes. Tout a été fait pour que le Bureau de l'Ombudsman commun respecte scrupuleusement les principes d'objectivité et de confidentialité et préserve son indépendance. Les ombudsmans sont également sensibles au fait que les chefs de secrétariat n'essaient pas d'exercer un contrôle sur le fonctionnement du Bureau et ont même, dans certains cas, demandé directement leur intervention.

61. De leur côté, les ombudsmans peuvent raisonnablement espérer que les solutions qu'il leur est demandé de proposer sur des cas individuels, conformément à leur mandat, soient prises au sérieux par les chefs de secrétariat, indépendamment de la nécessité évoquée plus haut de donner suite rapidement et efficacement au rapport annuel et aux recommandations qu'il contient.

62. Le Bureau de l'Ombudsman commun est parfois invité par la direction ou par des fonctionnaires à proposer des mesures ou des solutions, alors que c'est à la direction qu'il revient d'agir. Les services du Bureau se tiennent à la disposition des responsables qui souhaitent examiner les solutions possibles à la lumière de l'expérience acquise par les ombudsmans. Ces derniers ne peuvent évidemment pas prendre officiellement part à la décision, mais peuvent contribuer à améliorer la communication entre les parties. Conformément à leur mandat, les ombudsmans s'efforcent de donner aux parties à un différend les moyens de trouver eux-mêmes la solution; l'ombudsman ne doit jamais dicter une décision et les parties ne doivent pas se soustraire à leur responsabilité en proclamant que l'ombudsman est l'auteur de la mesure prise.

63. Le Bureau de l'Ombudsman commun a créé la fonction de médiation, qui est un moyen supplémentaire de faciliter le dialogue entre les parties dans un cadre impartial. Comme indiqué dans l'introduction, le Bureau a largement bénéficié des services qu'un éminent professeur de droit a fournis durant son congé sabbatique. Deux autres membres de l'équipe ont des qualifications et des compétences dans le domaine de la médiation et le site Web du Bureau a une section consacrée à la médiation.

64. En résumé, comme le Groupe de la refonte l'a noté à plusieurs reprises, l'indépendance du Bureau de l'Ombudsman commun est fondamentale : le Bureau doit être à l'abri de toute tentative de contrôle; ses rapports doivent faire l'objet d'un suivi dans les meilleurs délais; ses recommandations doivent être accueillies dans le même esprit constructif que celui qui a présidé à leur formulation; et la devise du Bureau, *agir ensemble à la recherche de solutions*, doit rappeler constamment à chacun que le Bureau est une force positive qui permet une action efficace, rapide et consensuelle.

## **B. Suivi des recommandations de l'Ombudsman commun**

65. Bien que la question du suivi des recommandations ait été expressément mentionnée dans d'autres parties du rapport, il a été décidé de lui consacrer une section distincte. De l'avis des ombudsmans, le travail n'est qu'à moitié fait si les recommandations ne sont pas rapidement suivies d'effet. Une partie du travail du Bureau de l'Ombudsman commun consiste à répondre personnellement et de manière confidentielle à tous ceux qui ont fait appel à ses services, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de cadres dirigeants. Les statistiques présentées à l'annexe I indiquent le nombre et les types de cas classés selon différentes perspectives. Les chiffres globaux font apparaître qu'il est régulièrement fait appel aux services du Bureau. Le Bureau n'est malheureusement pas en mesure d'indiquer la suite donnée aux recommandations que les ombudsmans soumettent aux organisations. Les ombudsmans ne souhaitent naturellement pas en tirer la conclusion que les recommandations sont inutiles, et n'aimeraient pas non plus que le personnel des organisations arrive à la même conclusion. Les recommandations sont le résultat de nombreuses conversations et échanges de correspondance sur la manière de traiter les problèmes systémiques dans les organisations. Le Bureau a rassemblé les avis exprimés par des fonctionnaires motivés afin de proposer aux dirigeants des solutions possibles pour aller de l'avant.



66. Les ombudsmans engagent vivement la direction à examiner les recommandations du Bureau avec le même sérieux que celui dont ont fait preuve les fonctionnaires qui se sont fait un devoir de contacter l'Ombudsman.

### **C. Gestion des ressources humaines**

67. Comme indiqué à la section F ci-après, qui est consacrée à l'exercice de prospective mené durant la réunion annuelle des ombudsmans et médiateurs de l'Organisation des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, une des questions soulevée par de nombreux ombudsmans a été l'évolution du rôle des bureaux chargés des ressources humaines. Les ombudsmans ont tenu à souligner qu'ils avaient établi de bonnes relations de travail avec un certain nombre de spécialistes des ressources humaines et de conseillers dans ce domaine dans toutes les organisations et ont souhaité les remercier pour leur collaboration efficace.

68. La réunion a notamment été l'occasion de souligner que, dans un certain nombre d'organisations internationales, les bureaux des ressources humaines devenaient de plus en plus puissants. Au cours de la période considérée, les plaintes des fonctionnaires montrent que cette tendance a été particulièrement marquée au PNUD. Parallèlement à la baisse de la sécurité de l'emploi, la répartition entre les postes faisant l'objet de recrutements en vertu des séries 100, 200 et 300 a changé, le recours aux contrats de louage de services s'est développé et la durée autorisée pour les contrats de louage de services individuels s'est allongée. Il apparaît que le Bureau des ressources humaines ne se contente pas de suivre ces tendances mais qu'il y contribue dans le but de créer un cadre de travail plus productif et plus compétitif. Le Bureau de l'Ombudsman commun, qui a déjà eu l'occasion d'exprimer ses doutes au sujet de ces changements, tient à nouveau à mettre l'accent sur ses principales préoccupations dans les paragraphes qui suivent.

69. Il n'est pas évident qu'une plus grande insécurité produise un cadre de travail plus productif. La contribution et la productivité des fonctionnaires dépendent de leur engagement, de leur motivation et de leur expérience autant que de leurs compétences et de leur professionnalisme. Un certain degré de stabilité dans l'organisation est nécessaire pour maintenir cet engagement, cette motivation et cette expérience. À cet égard, le système des Nations Unies offre à son personnel des possibilités de formation qui leur permettent d'améliorer constamment leurs compétences, et d'importantes ressources sont donc investies dans le personnel en fonctions. La stabilité contractuelle offre aussi au personnel un certain niveau de protection ainsi que la possibilité de former des recours contre le type de gestion arbitraire ou abusive que le Bureau de l'Ombudsman a parfois constaté. En outre, le processus de recrutement est extrêmement coûteux en termes de temps de travail, et il faudrait tenir pleinement compte du coût du remplacement continu du personnel recruté pour de courtes durées. Les autres coûts liés aux contrats à court terme découlent de l'inévitable perte de concentration, de temps et d'énergie du fait que le personnel concerné consacre une bonne partie de son temps de travail à la recherche d'emploi, comme on l'a souligné à la section II.B.

70. L'influence accrue du Bureau des ressources humaines au PNUD, dont on peut également trouver des exemples dans d'autres organisations, et qui a été signalée lors de la réunion annuelle des ombudsmans et des médiateurs, se manifeste de la façon suivante :

Les procédures régissant les recrutements, les nominations et les affectations sont fréquemment modifiées. Ces changements sont rarement connus du personnel extérieur au Bureau des ressources humaines, ce qui accroît l'influence de celui-ci;

Le processus de recrutement et de nomination comprend des éléments arbitraires qui donnent au Bureau des ressources humaines une grande liberté d'action, alors que, dans certains cas, le service recruteur ne jouit pas d'une pareille latitude. Ainsi, il arrive que des candidats très qualifiés, ayant des compétences avérées pour un poste donné, ne soient pas recommandés pour le poste, contre l'avis du service recruteur. Parallèlement, certains services recruteurs jouissent d'une grande latitude qui leur permet de justifier la disqualification de certains fonctionnaires ayant de longues années de service à l'issue d'un entretien de 30 minutes. Des décisions aussi contre-productives ne peuvent apparemment pas être contestées une fois que le Bureau des ressources humaines les a approuvées;

En cas de différend entre membres des jurys de sélection du personnel, il semble que le Bureau des ressources humaines joue le rôle d'arbitre et prend la décision finale; et

Le processus de recrutement, qui minimise l'importance des compétences techniques et professionnelles – au motif que tous les candidats présélectionnés ont les mêmes compétences professionnelles – renforce l'autorité du Bureau des ressources humaines, dans la mesure où les jurys de sélection mettent l'accent sur les compétences génériques, qui sont définies par le Bureau et évaluées au moyen de méthodes établies par le Bureau.

71. Par ailleurs, l'absence de normes et de procédures de contrôle de la qualité adéquates s'appliquant aux décisions dans le domaine des ressources humaines a un certain nombre de conséquences regrettables. Ainsi, selon le Bureau de l'Ombudsman commun, une conséquence évidente de cet état de fait est la nomination à des postes de direction de candidats qui n'ont ni compétences avérées ni expérience en matière d'encadrement, et qui ne bénéficient d'aucune formation dans ce domaine. C'est aussi le cas de la réaffectation de fonctionnaires de haut rang à des postes de responsabilité de plus en plus élevés, alors qu'il est notoire qu'ils n'ont pas les qualités de chef requises.

72. Dans le passé, le rôle du Bureau des ressources humaines consistait à appuyer les processus de nomination et de recrutement, alors que les décisions étaient prises, sur la base des compétences techniques et professionnelles des candidats, par les comités des nominations compétents, qui appliquaient des procédures suffisamment souples pour que leurs décisions donnent satisfaction à toutes les parties concernées. L'évolution du rôle du Bureau des ressources humaines vers une plus grande centralisation et une influence accrue dans le domaine des nominations s'est produite sans qu'il ait été expressément décidé qu'une telle évolution était souhaitable et qu'elle améliorerait la qualité des nominations. Selon le Bureau de l'Ombudsman commun, il n'est pas possible d'affirmer que les décisions prises par le Bureau des ressources humaines en matière de nominations sont supérieures à celles prises par les services organiques ou techniques, car ces derniers comprennent nécessairement beaucoup mieux la nature du poste.

## **Recommandations**

*Toutes les organisations devraient faire en sorte que les décisions dans le domaine des ressources humaines reflètent un juste équilibre entre le rôle joué par les bureaux des ressources humaines en matière de nominations et de réaffectations et le rôle des services organiques compétents.*

*Toutes les organisations devraient veiller à ce que les règles régissant les nominations soient claires et cohérentes afin de faire en sorte que les meilleurs candidats soient nommés.*

## **D. Associations du personnel**

73. Le Bureau de l'Ombudsman commun a tenu un certain nombre de réunions consultatives avec l'Association mondiale du personnel de l'UNICEF et avec le Conseil du personnel du PNUD/FNUAP/UNOPS. Ces réunions ont été productives et ont permis des échanges de vues ouverts sur les questions concernant toutes les organisations. L'Association mondiale du personnel de l'UNICEF a fourni une aide précieuse en faisant connaître le Bureau dans l'ensemble de l'organisation, tandis que le Conseil du personnel du PNUD/FNUAP/UNOPS a, à maintes occasions, de façon à la fois formelle et informelle, exhorté l'administration à donner suite au rapport de l'Ombudsman. Le Bureau de l'Ombudsman commun espère pouvoir renforcer sa coopération avec les représentants de toutes les organisations.

74. Toutefois, de nombreux fonctionnaires ont indiqué au Bureau de l'Ombudsman commun que le Conseil du personnel et les associations de personnel pourraient fonctionner de façon plus efficace. Le Conseil du personnel du PNUD/FNUAP/UNOPS est perçu comme étant peu représentatif, ce qui s'explique, dans une large mesure, par le fait qu'aucune élection pluraliste n'a eu lieu depuis sept ans. Il semble y avoir plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, du fait de la pression accrue qu'ils subissent au travail, les fonctionnaires ont du mal à prendre des engagements supplémentaires. Par ailleurs, certains fonctionnaires pensent que devenir membre du Conseil du personnel risque de nuire à leurs perspectives de carrière et de promotion. Mais surtout, il pourrait être nécessaire de renforcer la pertinence et l'importance du Conseil du personnel en assurant qu'il soit réellement représentatif de tout le personnel, afin qu'il puisse jouer son rôle et défendre les conditions de travail avec une plus grande efficacité.

75. Les ombudsmans se sont rendus dans des bureaux de pays dotés d'associations du personnel efficaces, participatives, qui ont introduit des innovations et ont proposé des mesures propres à améliorer la productivité du bureau tout en préservant les droits du personnel et le respect de tous sur le lieu de travail. Toutefois, dans de nombreux bureaux de pays, les associations du personnel sont inactives et inefficaces. Il existe d'importantes possibilités d'accroître leur viabilité pour qu'elles contribuent à améliorer les relations entre le personnel et la direction et servent de relais pour la transmission des doléances, notamment celles qui touchent de nombreux fonctionnaires. La coopération interinstitutions, qui est examinée de façon détaillée à la section III.G ci-après, est un domaine dans lequel des associations du personnel revitalisées peuvent jouer un rôle essentiel.

76. Selon le Bureau de l'Ombudsman commun, il faut réfléchir sérieusement aux moyens qui permettraient de revitaliser le Conseil du personnel du

PNUD/FNUAP/UNOPS, en encourageant les fonctionnaires à participer à cette réflexion. Il serait utile que les cadres dirigeants réaffirment qu'ils soutiennent le Conseil du personnel et s'engagent à garantir que la carrière de tout fonctionnaire qui deviendrait membre du Conseil n'ait pas à en souffrir. Il est également essentiel de trouver les moyens de revitaliser de la même façon les associations du personnel au niveau des pays. La santé de l'organisation dans son ensemble dépend de l'existence de filières efficaces par le biais desquelles la représentation des vues du personnel et la participation de celui-ci aux processus consultatifs peuvent être assurées. Ainsi, les difficultés actuellement rencontrées sur les plans du recrutement et des affectations sont des questions auxquelles le Conseil du personnel a été étroitement associé et pour lesquelles des efforts sérieux et soutenus ont été déployés pour prendre en compte les intérêts du personnel. Toutefois, ces efforts seraient beaucoup plus efficaces si le Conseil du personnel était perçu comme représentant le personnel dans son ensemble.

### **E. Processus d'enquêtes**

77. L'importance d'une formation adéquate pour les membres des équipes d'enquête a été soulignée dans le rapport pour 2005 (voir section III.E). Outre ce qui a été dit à l'époque, les ombudsmans souhaitent soulever un autre problème. Il semble y avoir un système d'enquête à deux niveaux : l'un qui fait appel aux services d'enquêteurs professionnels ayant reçu la formation requise, l'autre utilisant les services d'enquêteurs ad hoc, essentiellement bénévoles. Sans chercher en aucune manière à sous-estimer le rôle utile que jouent les volontaires dans ce domaine, les ombudsmans estiment que tout manquement présumé au code de déontologie de la fonction publique internationale doit faire l'objet d'une enquête menée par des enquêteurs professionnels ayant reçu une formation spécialisée. La procédure qui conduit à la décision de mener une enquête n'est pas claire, pas plus que ne le sont les circonstances dans lesquelles les équipes de volontaires sont mises en place. Dans des situations qui peuvent avoir des conséquences aussi importantes pour la vie professionnelle et pour la vie personnelle d'un individu, les ombudsmans estiment que les organisations ne devraient faire appel qu'à des enquêteurs professionnels ayant la formation voulue, et qu'il s'agit d'un domaine dans lequel les organisations ne devraient pas chercher à faire des économies.

### **F. Exercice de prospective lors de la cinquième réunion annuelle des ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods**

78. Au cours de la réunion annuelle des ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des organisations internationales apparentées, qui s'est tenue à Rome en septembre 2006, une partie des débats a été consacrée aux tendances touchant les organisations et aux questions et problèmes nouveaux qui apparaissent et qui sont susceptibles d'être portés à l'attention des ombudsmans. Ce rôle d'anticipation de l'ombudsman est expressément mentionné dans le mandat des ombudsmans et est une pratique courante dans la profession. Nombre de ces nouvelles questions se manifestent déjà dans le cas du Bureau de l'Ombudsman commun; certaines ont d'ailleurs déjà été abordées dans le rapport annuel pour 2005. Les questions les plus importantes signalées lors de la réunion de septembre

2006, qui ne concernent naturellement pas toutes les organisations, sont les suivantes :

Délocalisation, réinstallation, externalisation et décentralisation;

Organisations hybrides et collaboration avec des partenaires multiples;

Modification des pratiques contractuelles entraînant une érosion des prestations;

Les défis de la transition;

Le vieillissement;

Le rôle changeant des bureaux des ressources humaines, en particulier leurs tentatives d'accroître leur influence sur les nominations et réaffectations. L'impression que ces bureaux cherchent à aller au-delà de leur rôle de facilitation des nominations et réaffectations, et à avoir un plus grand pouvoir de décision vis-à-vis des services organiques;

Le stress psychologique accru;

La transformation de l'image de l'ONU à l'extérieur;

La dévalorisation des compétences en matière d'encadrement, le manque de formation en la matière et le peu d'importance accordée à ces compétences dans les évaluations du comportement professionnel;

Les attentes différentes des nouvelles générations de détenteurs de contrats – compte tenu de la précarité de leur emploi, les nouveaux employés pourraient avoir une relation différente avec l'organisation, faire preuve de moins de loyauté et de dévouement, ce qui pourrait entraîner la disparition des valeurs de l'institution.

79. S'agissant des ombudsmans, les participants ont constaté que les bureaux d'ombudsmans semblaient devenir de plus en plus vulnérables, bien que les propositions du Groupe de la refonte sur le système d'administration de la justice à l'ONU soient susceptibles d'améliorer leur statut, d'élargir leur champ d'action et d'accroître leurs ressources. Cette vulnérabilité accrue s'est manifestée sous la forme de décisions contractuelles prises sans que les codes de bonne pratique régissant les bureaux d'ombudsmans soient respectés, ou de modifications apportées au mandat de ces bureaux.

### **G. Coopération interinstitutions : enseignements à tirer du programme « Conseillers pour le respect sur le lieu de travail » de la Banque mondiale**

80. En novembre 2005, les conseillers pour le respect sur le lieu de travail du siège et des bureaux extérieurs de la Banque mondiale ont participé à un atelier de quatre jours, à Washington, au cours duquel ils ont reçu une orientation et une formation concernant leur rôle. L'atelier de formation avait été organisé par le personnel du programme de conseillers et supervisé par le Bureau de l'Ombudsman de la Banque mondiale. Le responsable de l'information du Bureau de l'Ombudsman commun PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS a participé à l'atelier.

81. Le réseau de conseillers pour le respect sur le lieu de travail de la Banque mondiale, mécanisme de premier niveau pour la gestion informelle des différends au niveau des pays, existe depuis près de 10 ans. Il est composé de volontaires qui sont choisis par leurs pairs et qui ont reçu une formation de base dans le domaine du règlement informel des différends. La formation des conseillers est un programme bien établi et performant de la Banque mondiale. L'équipe de coordination a accumulé des capacités et une expertise impressionnantes dans ce domaine.

82. La formation est indispensable pour doter les nouveaux conseillers des outils de base dont ils ont besoin pour avoir des échanges constructifs avec les fonctionnaires qui viennent présenter leurs doléances, tout en respectant les principes de confidentialité et d'objectivité. L'un des principaux objectifs du séminaire consistait à faire comprendre aux conseillers leur rôle, leur champ d'action et leur situation par rapport aux autres ressources informelles mises à la disposition du personnel (Ombudsman, médiation et Bureau de la déontologie). Dans ce contexte, il existe à l'évidence une différence fondamentale entre l'autorité dont sont investis les ombudsmans, qui ont notamment accès à toute l'information et à toute la documentation pertinente (exception faite des dossiers juridiques et médicaux), et l'action initiale, immédiate que peut utilement mener un conseiller. Une écoute efficace, l'analyse des problèmes et l'orientation vers les ressources appropriées ont été les principaux aspects examinés. L'intervention directe des conseillers dans le différend est déconseillée, pour protéger tant le requérant que le conseiller, qui est aussi membre du personnel du bureau de pays. Toutefois, le rôle des conseillers peut aller au-delà de l'écoute et de l'orientation, et consister à examiner les solutions possibles avec les membres du personnel, voire à proposer une intervention générale et indirecte (consistant par exemple à formuler une observation générale lors d'une réunion du personnel sur les politiques concernant certains comportements inacceptables sans mentionner le nom du requérant). En pareil cas, le conseiller peut agir seul, mais il est fortement encouragé à examiner l'action envisagée avec le Bureau de l'Ombudsman.

83. La présentation de la méthode de formation des conseillers pour le respect sur le lieu de travail de la Banque mondiale et les débats qui ont suivi ont clairement montré que ce réseau informel local est devenu un outil pleinement intégré au mécanisme de règlement des différends de la Banque mondiale, qui permet de régler les conflits dès leur apparition. Toutefois, le facteur clef est l'efficacité de la formation dispensée. À cet égard, l'Organisation des Nations Unies aurait tout avantage à faire fond sur la longue expérience de la Banque mondiale dans ce domaine et les enseignements qu'elle en a tirés depuis près de 10 ans. Le résultat serait un lieu de travail où les cas de harcèlement seraient moins nombreux, les affaires ne dégénéreraient pas en procès coûteux, le moral du personnel serait meilleur, la déontologie serait mieux respectée et la productivité augmenterait.

## Annexe I

### **Statistiques sur les fonctionnaires du PNUD/FNUAP/ UNICEF/UNOPS qui ont fait appel aux services de l'Ombudsman et sur les cas portés à l'attention de ce dernier entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2006**

Au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2006, un total de 481 fonctionnaires<sup>1</sup> se sont adressés au Bureau de l'Ombudsman commun, soit en s'y rendant en personne, soit par téléphone ou courrier électronique. Sur ce total, 361 étaient des fonctionnaires du PNUD, 59 de l'UNICEF, 38 du FNUAP et 23 de l'UNOPS. Globalement, sur le même total, 263 (55 %) étaient des femmes et 218 (45 %) des hommes. Le nombre de fonctionnaires du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS qui ont fait appel aux services de l'Ombudsman commun est demeuré assez stable, comparativement aux années précédentes. Le nombre relativement faible de fonctionnaires de l'UNICEF ayant fait appel aux services de ce bureau tient à ce que les services de l'Ombudsman commun constituent une option récente (offerte uniquement depuis 2006) pour les fonctionnaires de l'UNICEF et donc qu'ils sont moins bien connus de ceux-ci. On prévoit qu'à mesure que des renseignements seront diffusés au sujet des services du Bureau de l'Ombudsman commun, le nombre de cas provenant de l'UNICEF augmentera. Il importe de souligner que le nombre de fonctionnaires qui font appel au Bureau ne rend pas tout à fait compte du temps et des dépenses nécessaires pour tenter de résoudre les problèmes portés à l'attention de l'Ombudsman. Dans certains cas, il est possible de résoudre une question après un ou deux échanges, tandis que dans des cas plus complexes, il faut organiser de nombreuses rencontres avec plusieurs parties pour arriver à une solution.

#### **PNUD**

S'agissant des 361 fonctionnaires du PNUD qui ont fait appel au Bureau, 53 % étaient des femmes et 47 % des hommes; 76 % étaient en poste dans des bureaux de pays et 24 % au siège; 41 % étaient des administrateurs, 14 % des agents recrutés sur le plan national et 41 % des membres du personnel d'appui. S'agissant des problèmes posés<sup>2</sup>, 129 cas (36 %) avaient trait à des problèmes interpersonnels, 153 (42 %) à un abus de pouvoir ou aux normes de conduite, 25 (7 %) étaient liés à une question de promotion, de classement ou de conversion de poste, 61 (17 %) portaient sur une cessation de service, 55 (15 %) concernaient des questions de

---

<sup>1</sup> Il est à noter que, conformément à son mandat, le Bureau de l'Ombudsman commun offre ses services à des titulaires de contrats qui ne sont pas, à proprement parler, des fonctionnaires. Parmi les personnes ayant fait appel aux services du Bureau de l'Ombudsman figurent des titulaires de contrats de services (dont les contrats stipulent clairement qu'ils ne sont pas fonctionnaires) et des titulaires d'accords de services spéciaux. Dans le cas de ces derniers, il est prévu que les différends peuvent être réglés par voie d'arbitrage, mais il est préférable et moins onéreux pour toutes les parties qu'ils soient réglés, lorsque c'est possible, par des moyens informels, tels que l'intervention de l'Ombudsman. Aux fins de la présente annexe, le terme « fonctionnaire » désigne toute personne ayant pris contact avec le Bureau de l'Ombudsman, bien que certaines de ces personnes n'aient pas été, à strictement parler, des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Le nombre de problèmes peut dans certains cas dépasser le nombre de cas portés à l'attention de l'Ombudsman, car un certain nombre de personnes qui font appel aux services de l'Ombudsman ont des griefs complexes portant sur plus d'une problématique.

rendement, 95 (26 %) concernaient des questions contractuelles ou d'autres conditions de travail, 28 (8 %) avaient trait aux prestations et avantages, 16 (4 %) portaient sur des processus financiers, juridiques ou disciplinaires, et 17 (5 %) sur diverses autres questions.

Sur les 273 fonctionnaires du PNUD en poste dans des bureaux de pays qui ont fait appel au Bureau, 55 avaient des problèmes avec leur supérieur hiérarchique direct, 121 avec un cadre supérieur, 14 avec un collègue, 4 avec un subordonné, 27 avec le Bureau des ressources humaines et 39 avec une question de politique générale. Sur les 88 fonctionnaires du PNUD en poste au siège qui ont consulté le Bureau, 23 avaient des problèmes avec leur supérieur hiérarchique direct, 26 avec un cadre supérieur, 1 avec un collègue, 2 avec un subordonné, 20 avec le Bureau des ressources humaines et 13 avec une question de politique générale.

Quant aux résultats obtenus sur les 361 cas portés à l'attention du Bureau par des fonctionnaires du PNUD, 73 % sont clos<sup>3</sup>, 11 % sont en cours, 11 % ont été renvoyés vers d'autres services et 5 % seront poursuivis par les voies officielles.

## **UNICEF**

Sur les 59 fonctionnaires de l'UNICEF qui ont pris contact avec le Bureau, 66 % étaient des femmes et 34 % des hommes; 58 % étaient en poste dans des bureaux de pays et 42 % au siège; 51 % étaient des administrateurs, 36 % membres du personnel d'appui et 8 % des agents recrutés sur le plan national. S'agissant des questions portées à l'attention du Bureau par des fonctionnaires du FNUAP, elles se répartissent comme suit : problèmes interpersonnels, 10 (17 %); abus de pouvoir et normes de conduite, 14 (23 %); promotions, reclassements ou conversions, 6 (10 %); cessation de service, 7 (12 %); problèmes de rendement, 15 (25 %); questions contractuelles et de conditions de travail, 16 (27 %); prestations et avantages, 5 (8 %); processus financiers, juridiques ou disciplinaires, 1 (2 %); et diverses autres questions, 4 (7 %).

Sur les 34 fonctionnaires des bureaux de pays de l'UNICEF qui ont fait appel au Bureau de l'Ombudsman commun, 10 avaient des problèmes avec un supérieur hiérarchique direct, 8 avec un cadre supérieur, 1 avec un collègue, 2 avec un subordonné, 7 avec le Bureau des ressources humaines et 3 avec une question de politique générale. Sur les 25 fonctionnaires du siège de l'UNICEF qui ont fait appel au Bureau de l'Ombudsman, 5 avaient des problèmes avec un supérieur hiérarchique direct, 5 avec un cadre supérieur, 1 avec un subordonné, 7 avec le Bureau des ressources humaines et 2 avec une question de politique générale.

Quant aux résultats obtenus, sur les 59 cas soumis par des fonctionnaires de l'UNICEF, 61 % sont clos, 25 % sont en cours, 7 % ont été renvoyés à d'autres bureaux et 7 % se poursuivront par les voies officielles.

## **FNUAP**

Sur les 38 fonctionnaires du FNUAP qui ont pris contact avec le Bureau, 66 % étaient des femmes et 34 % des hommes; 68 % étaient en poste dans des bureaux de pays et 32 % au siège; 52 % étaient des administrateurs, 32 % membres du

---

<sup>3</sup> Un cas est considéré comme clos, soit parce que la question a été réglée d'une manière qui satisfait toutes les parties, soit parce, malgré les efforts déployés par le Bureau de l'Ombudsman, les recours informels ont été épuisés.



personnel d'appui et 16 % des agents recrutés sur le plan national. S'agissant des questions portées à l'attention du Bureau par des fonctionnaires du FNUAP, elles se répartissent comme suit : problèmes interpersonnels, 18 (47 %); abus de pouvoir et normes de conduite, 19 (50 %); promotions, reclassements ou conversions, 4 (10 %); cessation de service, 6 (16 %); problèmes de rendement, 9 (24 %); questions contractuelles et de conditions de travail, 4 (10 %); prestations et avantages, 2 (5 %); et processus financiers, juridiques ou disciplinaires, 1 (2 %).

Sur les 26 fonctionnaires des bureaux de pays du FNUAP qui ont fait appel au Bureau de l'Ombudsman commun, 9 avaient des problèmes avec un supérieur hiérarchique direct, 8 avec un cadre supérieur, 2 avec un subordonné, 4 avec le Bureau des ressources humaines et 3 avec une question de politique générale. Sur les 12 fonctionnaires du siège du FNUAP qui ont fait appel au Bureau de l'Ombudsman, 6 avaient des problèmes avec un supérieur hiérarchique direct, 4 avec un cadre supérieur, 1 avec le Bureau des ressources humaines et 1 avec une question de politique générale.

Quant aux résultats obtenus, sur les 38 cas soumis par des fonctionnaires du FNUAP, 68 % sont clos, 21 % sont en cours et 11 % ont été renvoyés à d'autres bureaux.

## **UNOPS**

Sur les 23 fonctionnaires de l'UNOPS qui ont fait appel au Bureau, 16 étaient des hommes et 7 des femmes; 14 étaient en poste au siège et 9 dans les bureaux de pays; 18 étaient des administrateurs et 5 des membres du personnel d'appui. S'agissant des problèmes évoqués par les fonctionnaires de l'UNOPS qui ont fait appel au Bureau, 5 (22 %) avaient trait à des problèmes interpersonnels, 5 (22 %) à des abus de pouvoir et aux normes de conduite, 2 (9 %) à des problèmes de promotion, de reclassement ou de conversion, 10 (43 %) à des problèmes de cessation de service, 1 (4 %) à des questions de rendement, 6 (26 %) aux contrats et aux conditions de travail, 3 (13 %) à des prestations et avantages, 3 (13 %) à des processus financiers, juridiques ou disciplinaires, et 2 (9 %) à diverses autres questions.

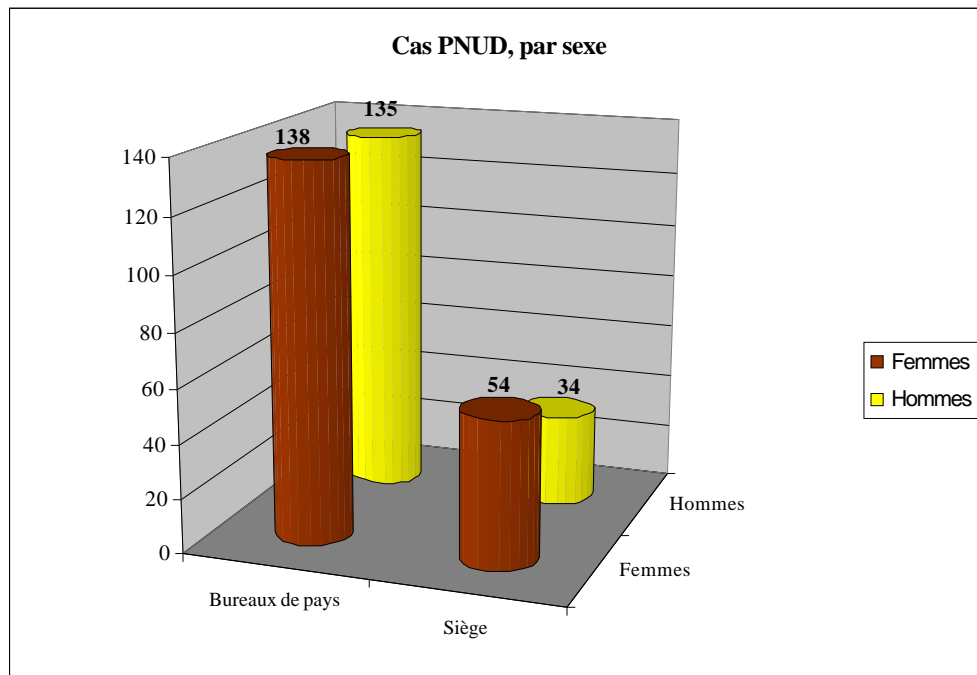
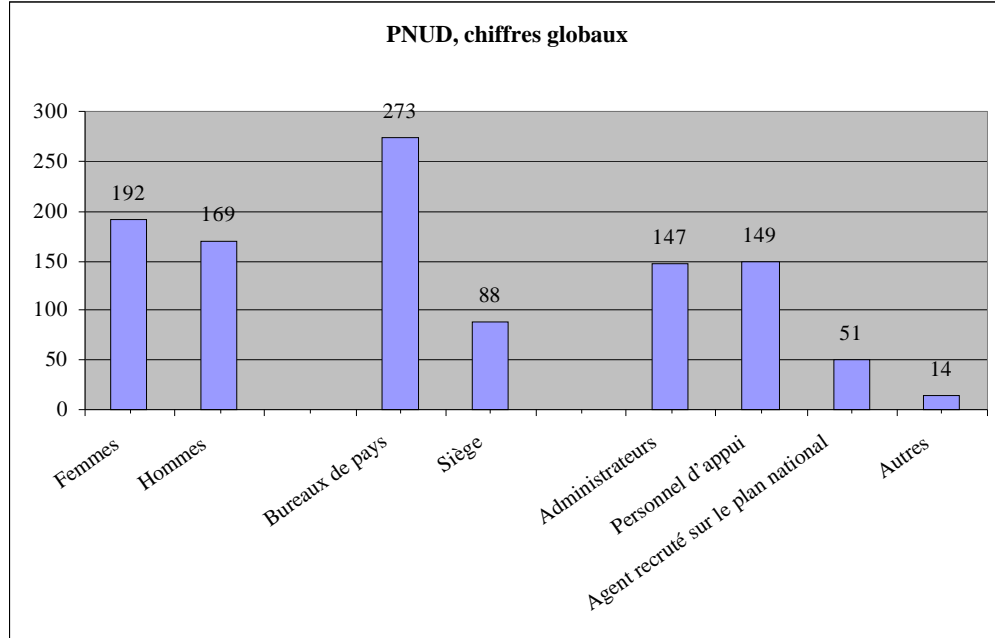
Sur les 14 fonctionnaires du siège de l'UNOPS qui ont fait appel au Bureau de l'Ombudsman commun, 1 avait des problèmes avec un supérieur hiérarchique direct, 3 avaient des problèmes avec un cadre supérieur, 4 avec le Bureau des ressources humaines et 5 avec une question de politique générale. Parmi les 9 membres du personnel des bureaux de pays de l'UNOPS, 2 avaient des problèmes avec un supérieur hiérarchique direct, 2 avec un cadre supérieur, 2 avec un collègue et 2 avec des questions de politique générale.

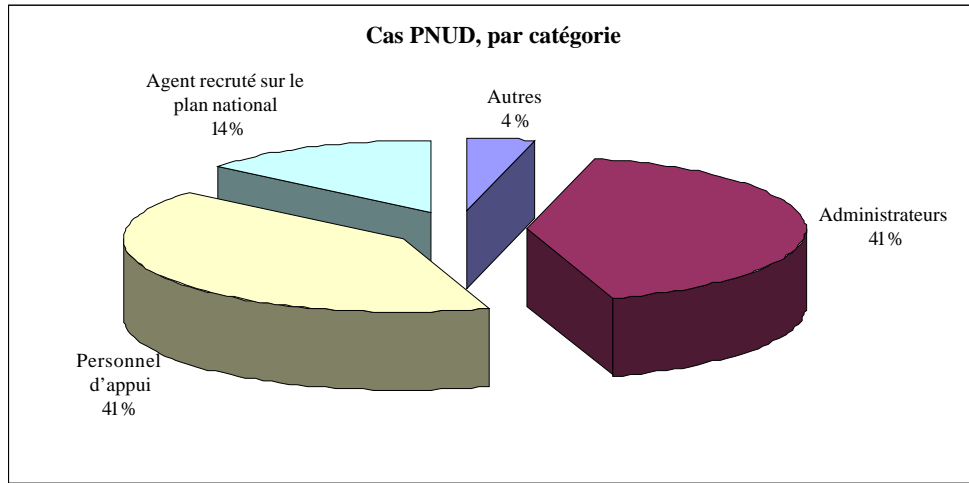
Quant aux résultats obtenus, sur les 23 cas soumis par des fonctionnaires de l'UNOPS, 78 % sont clos, 13 % sont en cours et 9 % ont été renvoyés à d'autres bureaux.

## Ventilation des cas par organisme

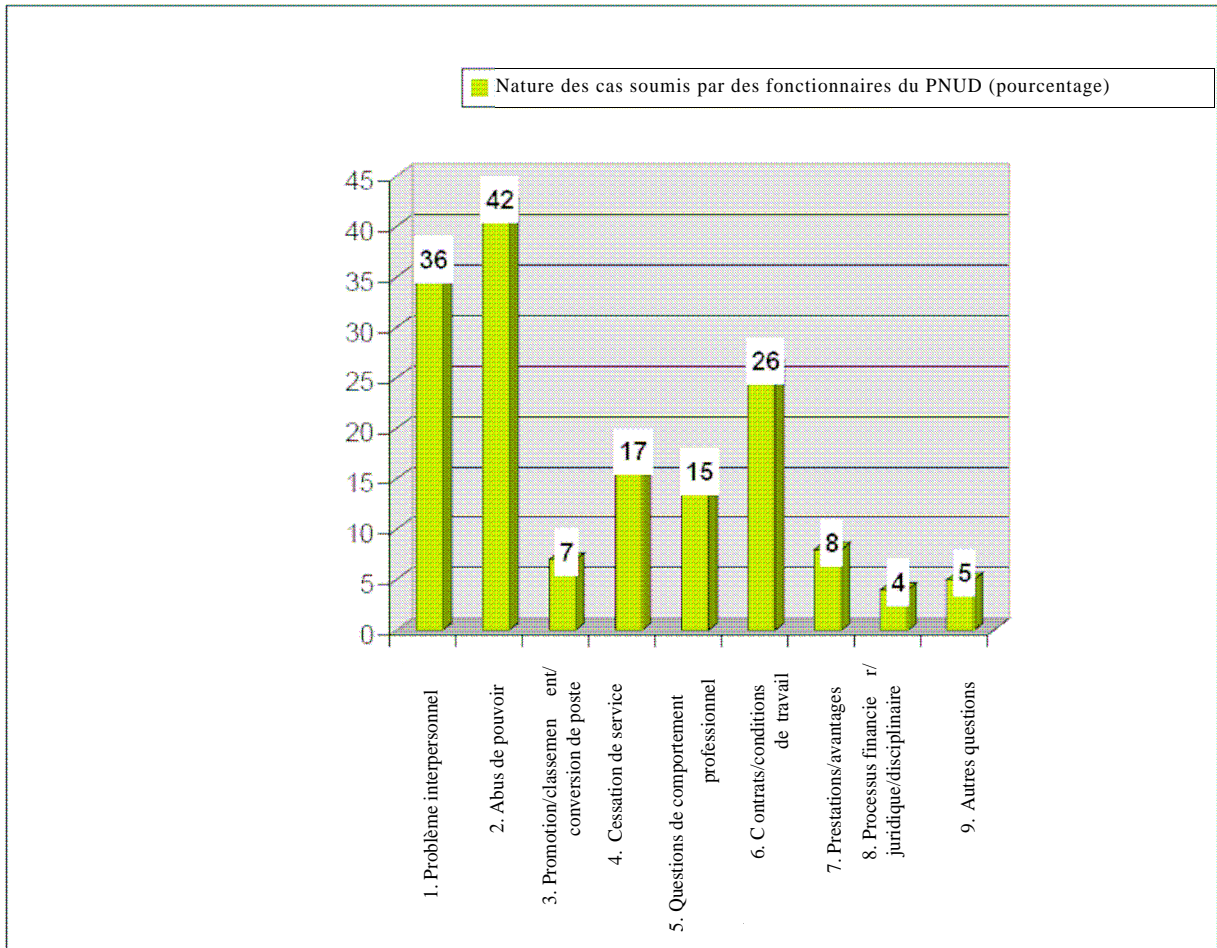
### A. Cas PNUD

#### a) Synthèse

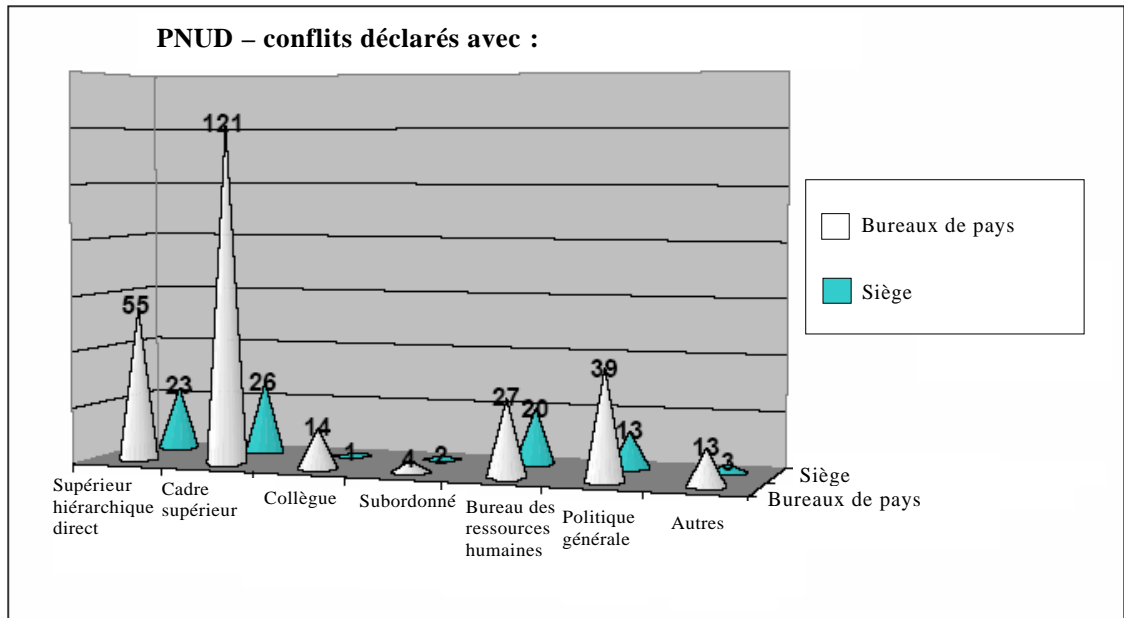




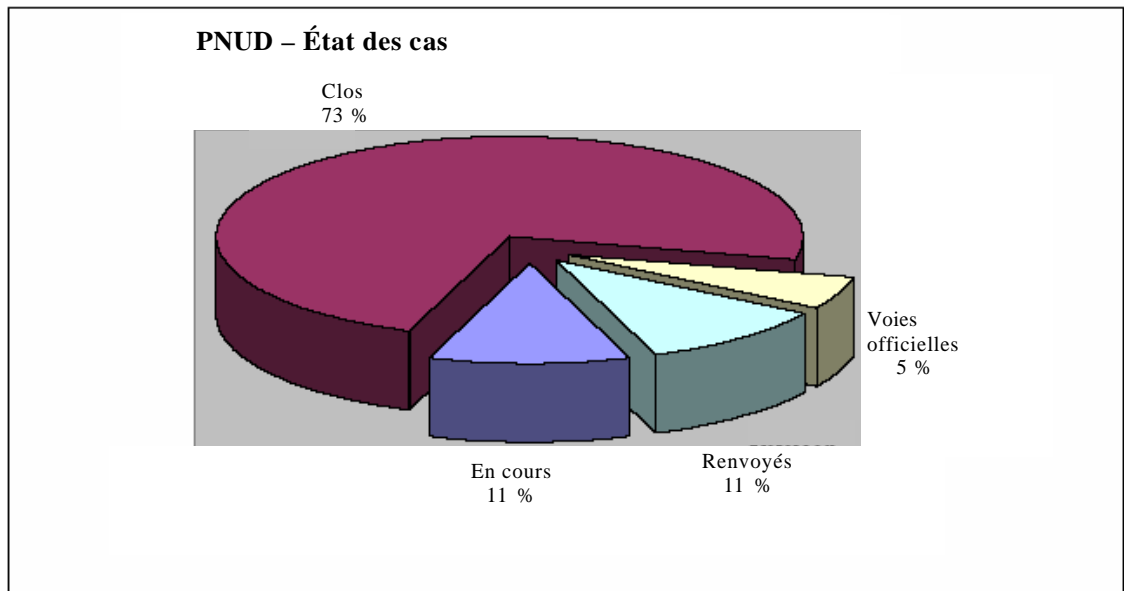
**b) Nature des cas PNUD**



c) **Autres parties au différend**

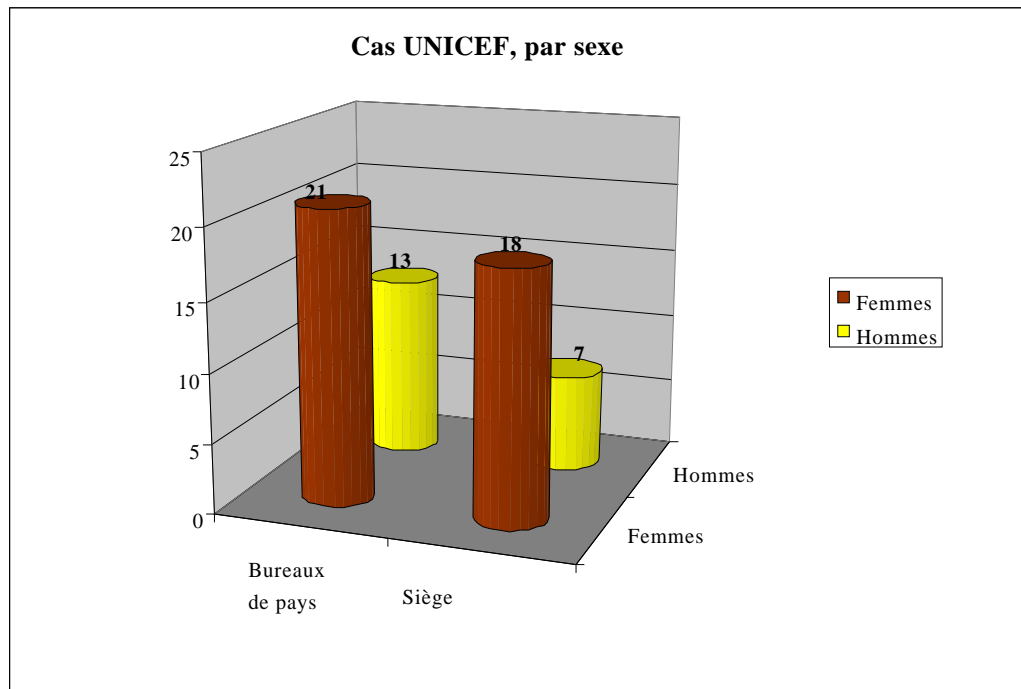
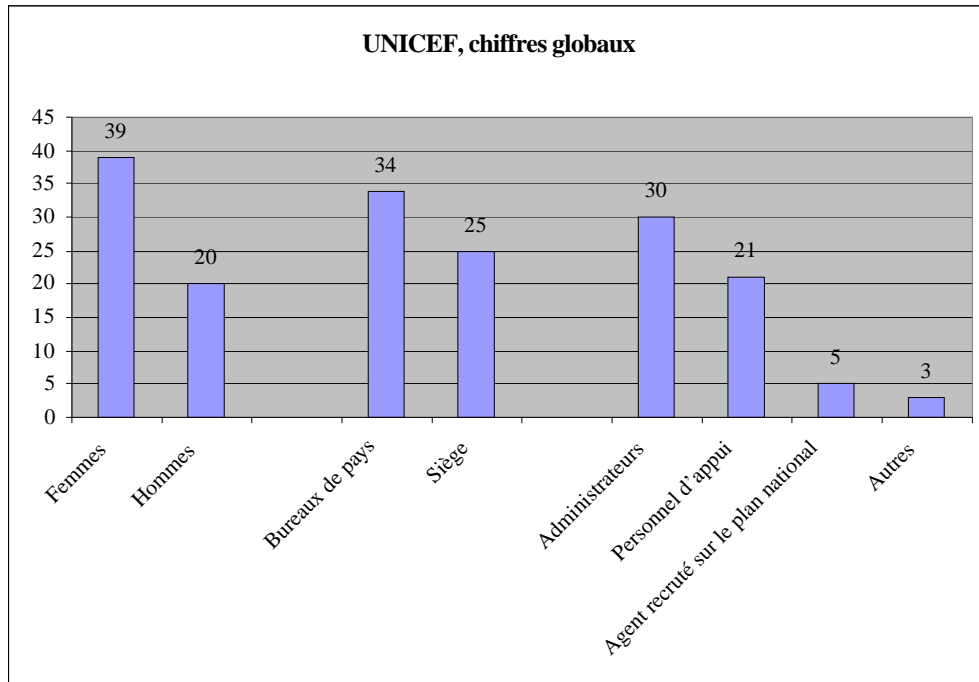


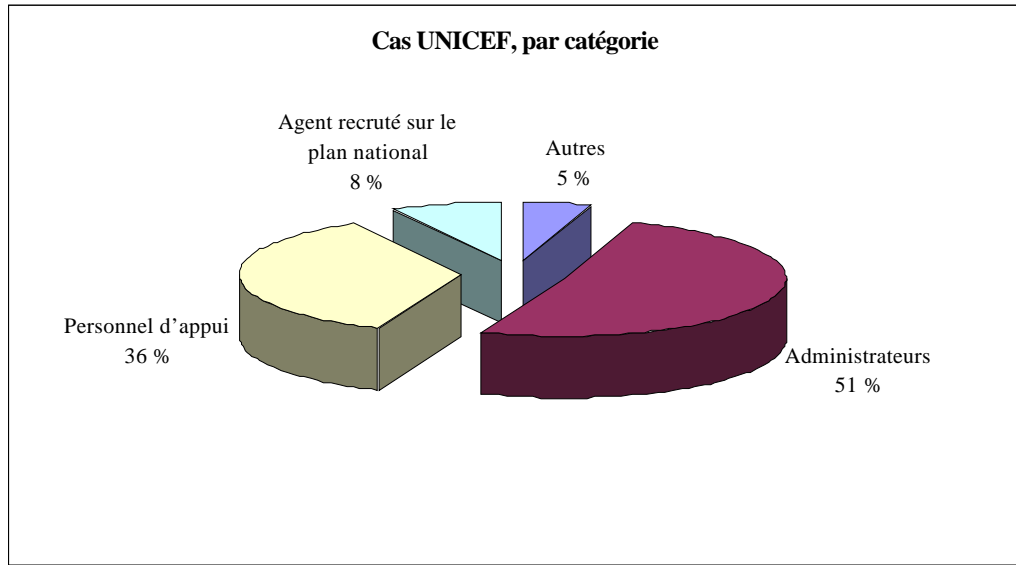
d) **État des cas**



## B. Cas UNICEF

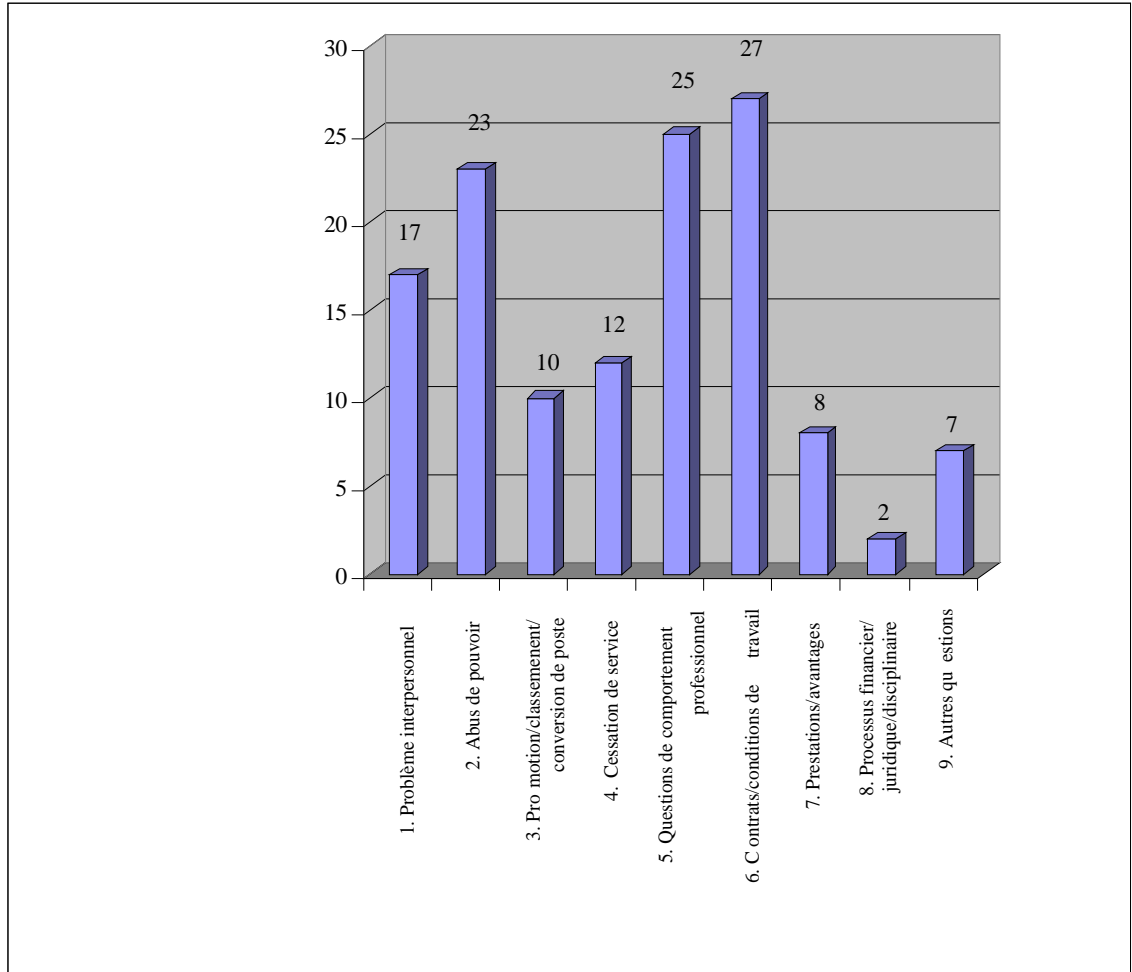
### a) Synthèse



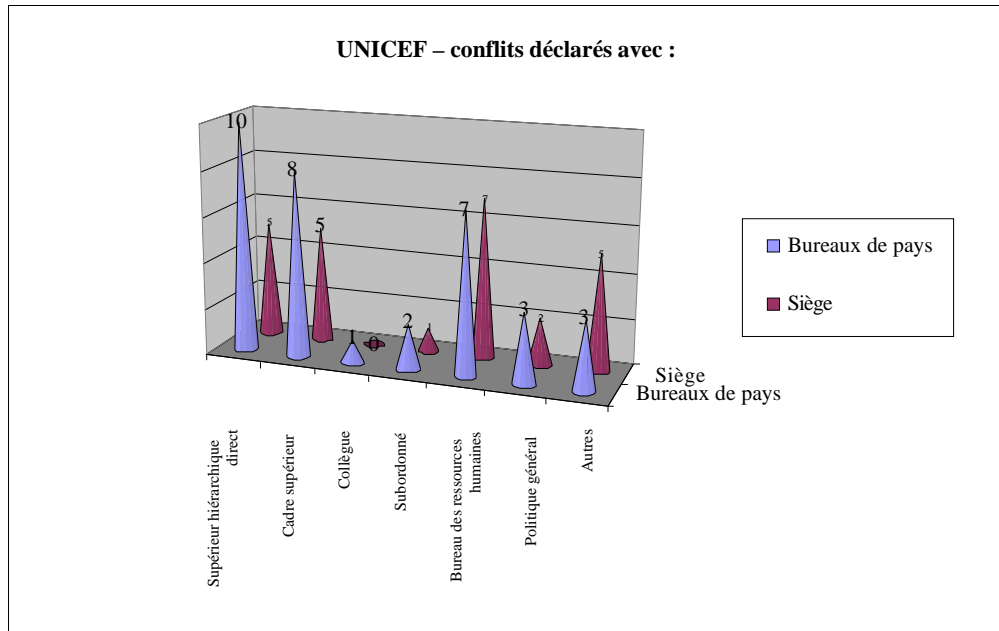


b) Nature des cas

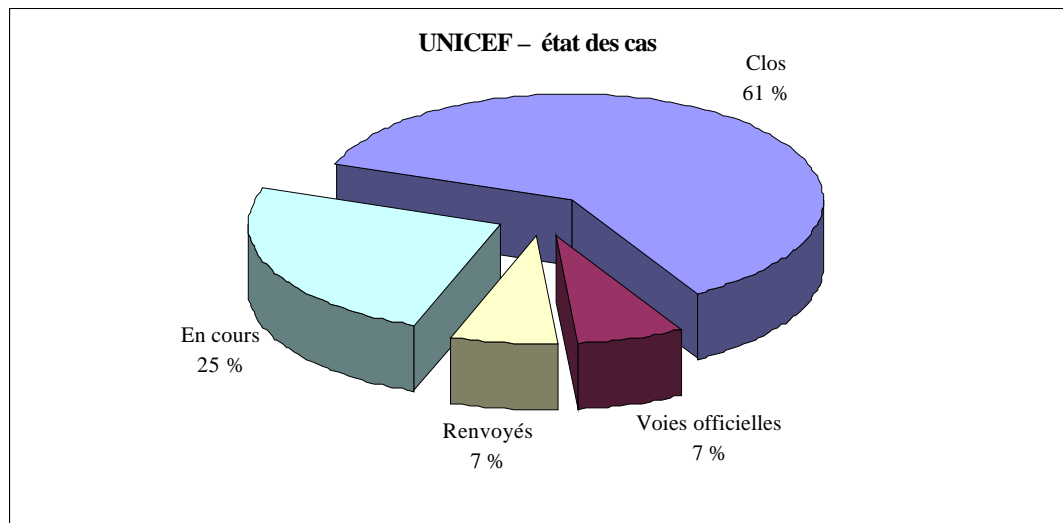
■ Nature des cas soumis par des fonctionnaires de l'UNICEF (pourcentage)



c) **Autres parties au différend**



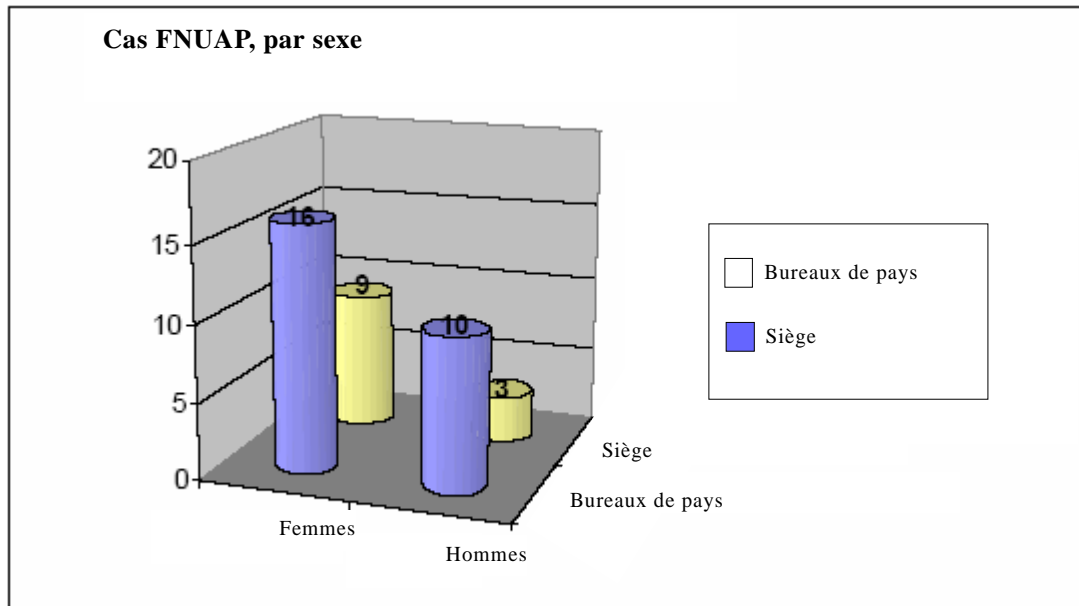
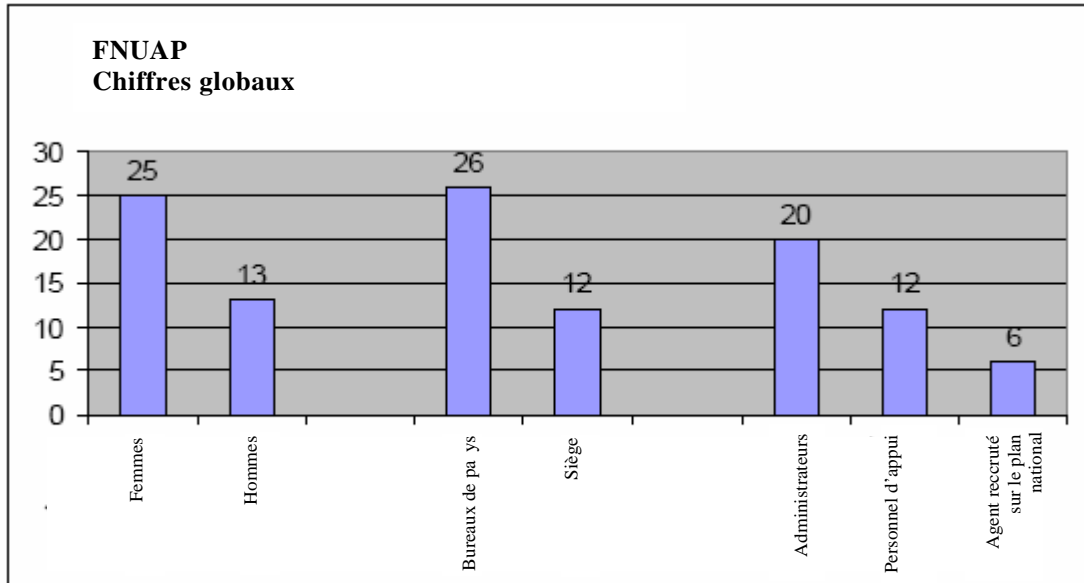
d) **État des cas**

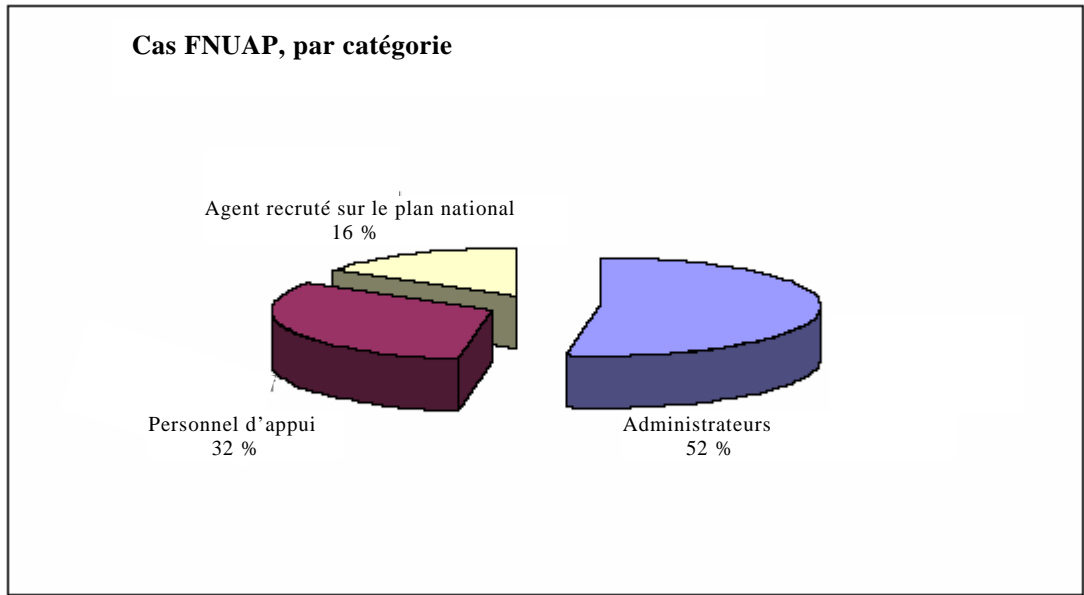




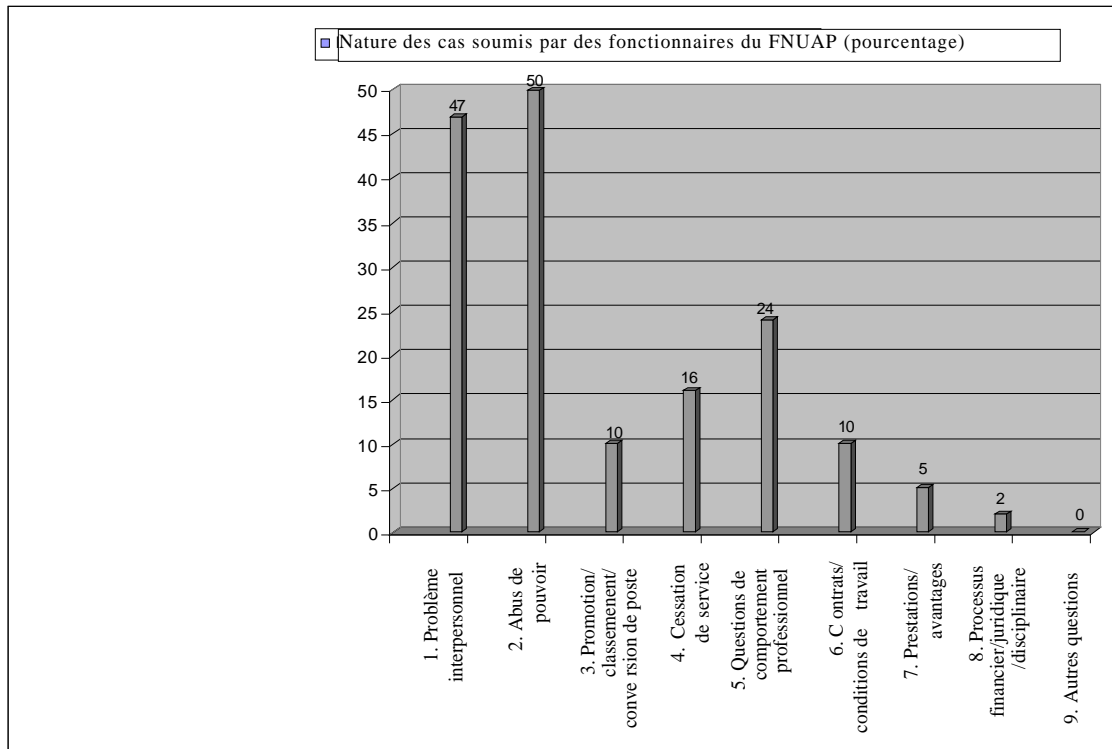
### C. Cas FNUAP

#### a) Synthèse

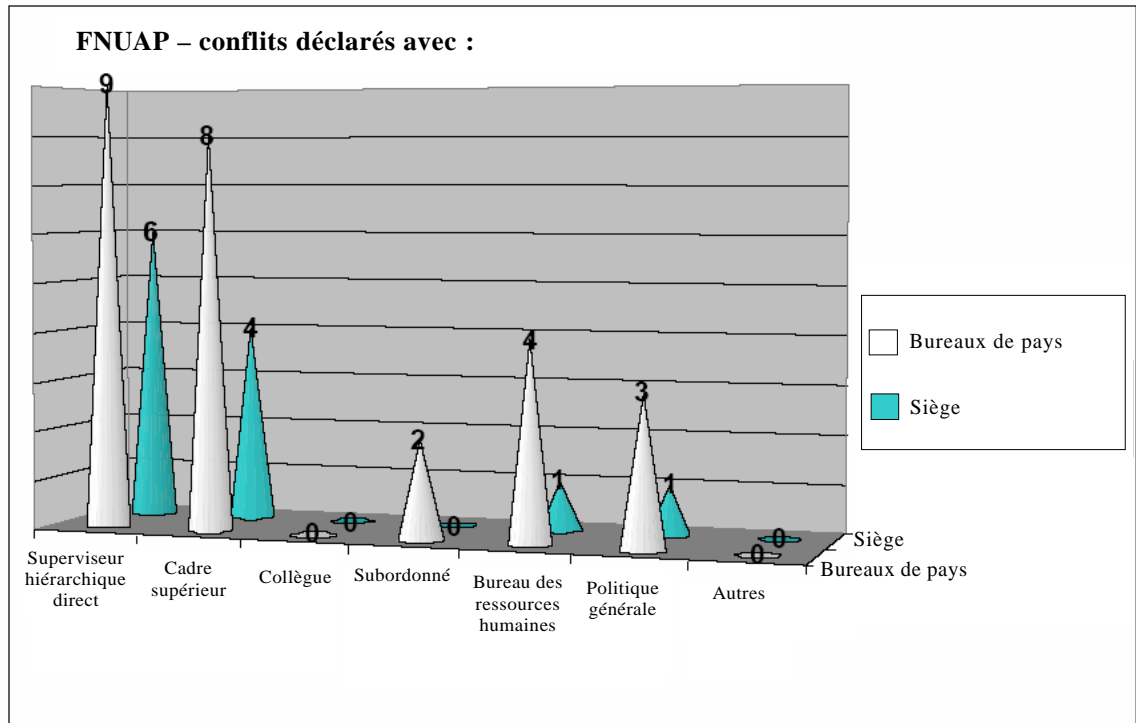




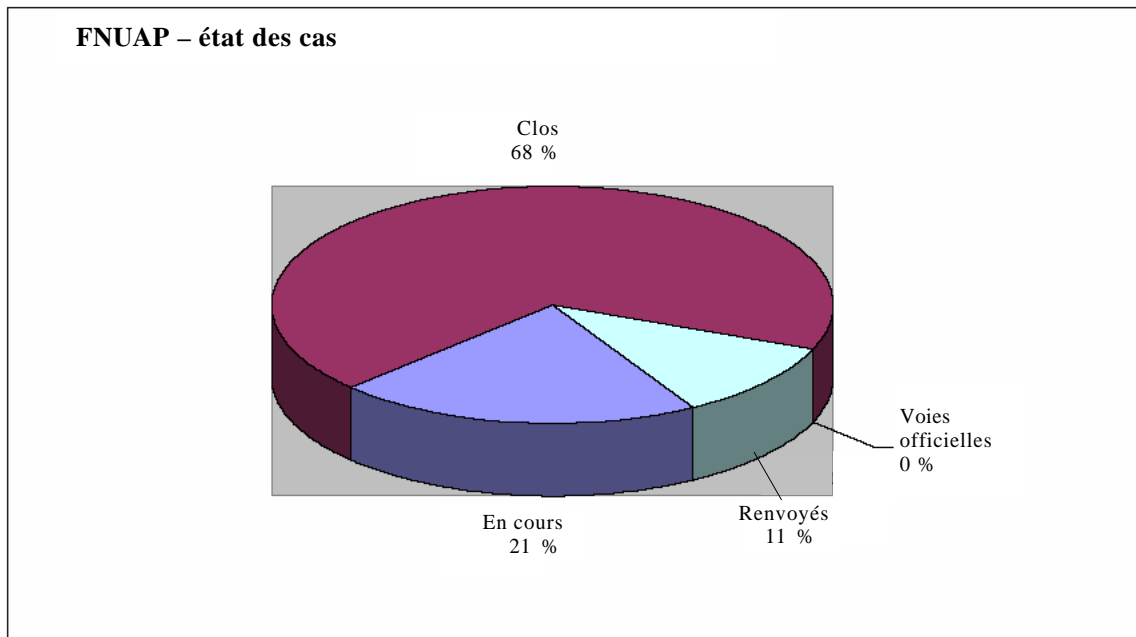
**b) Nature des cas**



c) **Autres parties au différend**

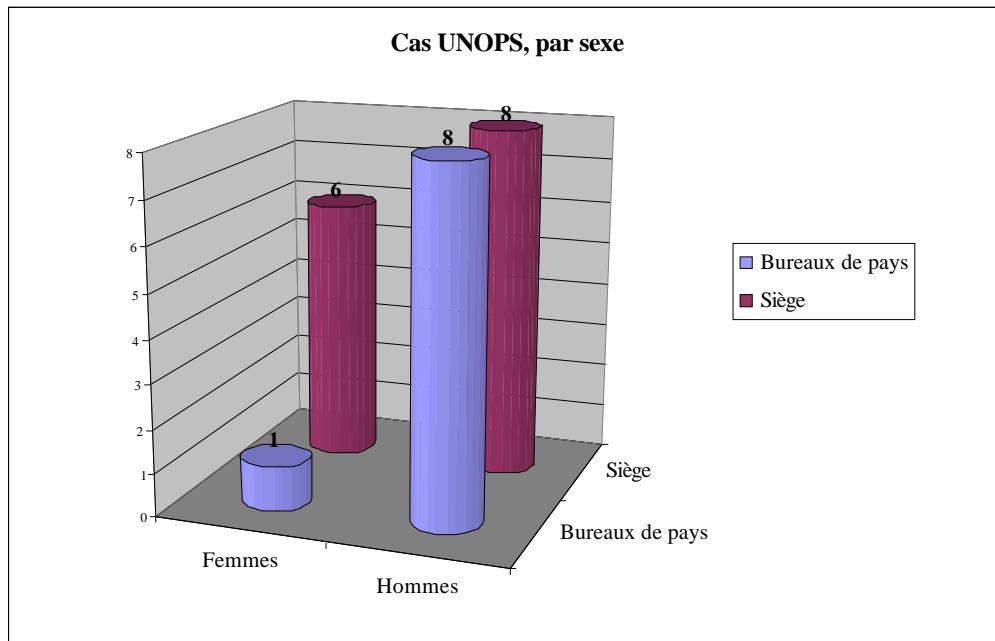
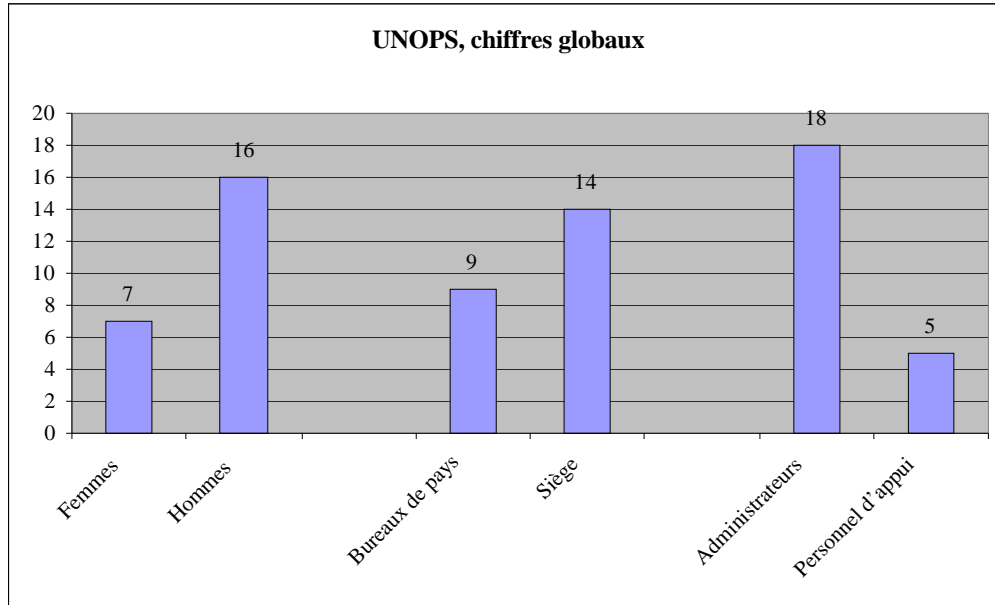


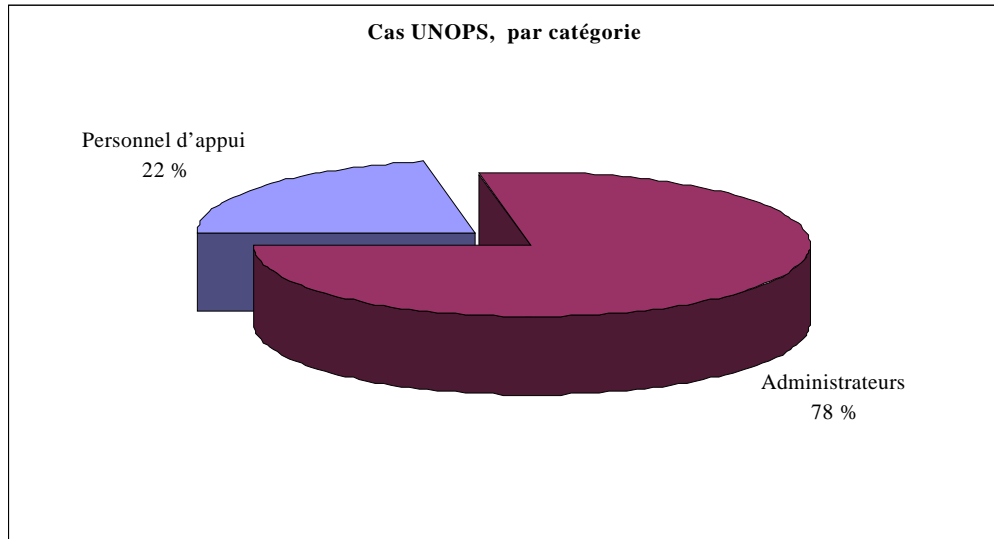
d) **État des cas**



## D. Cas UNOPS

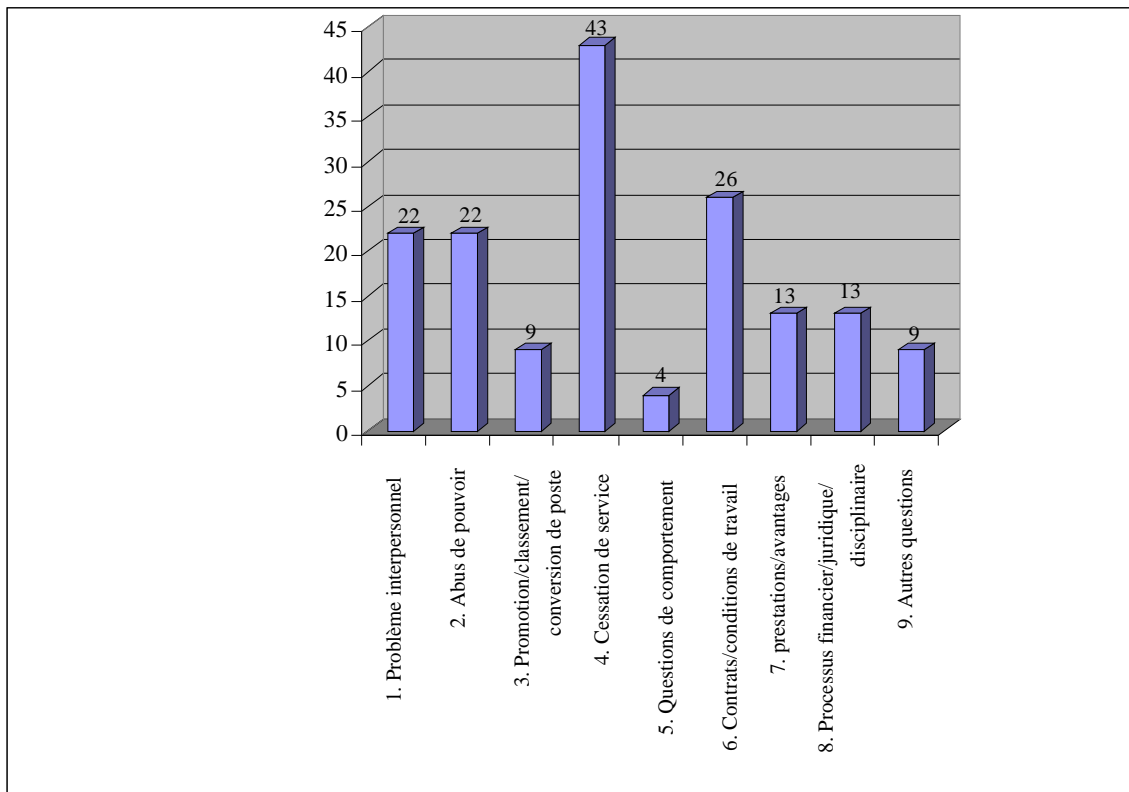
### a) Synthèse



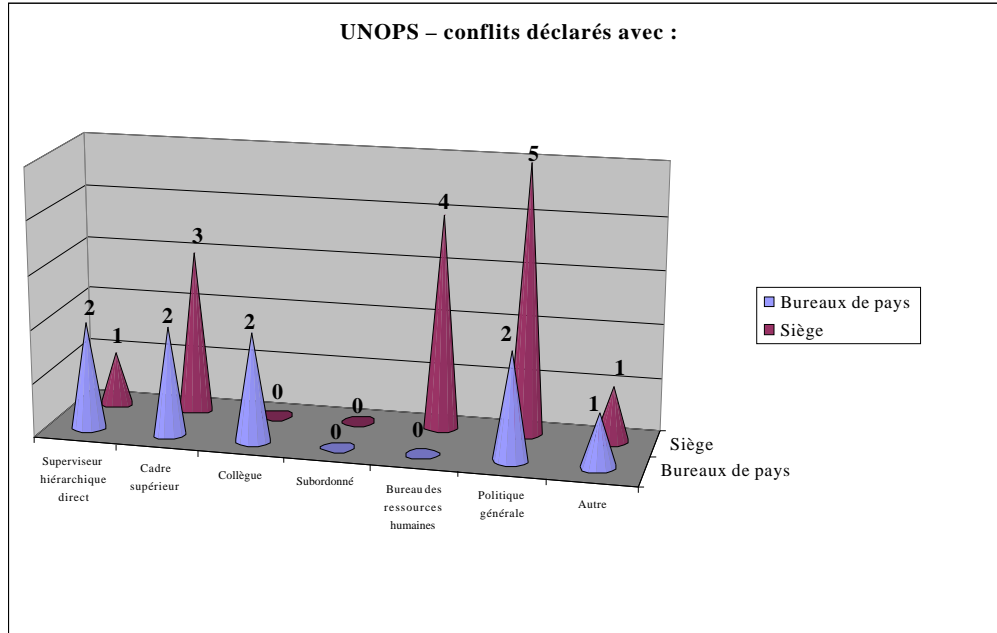


**b) Nature des cas**

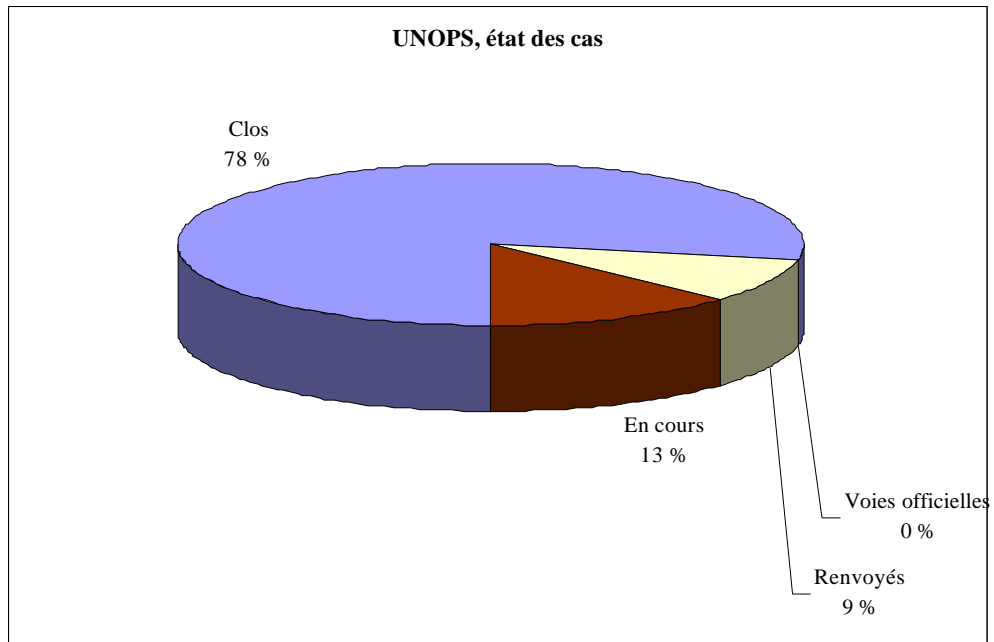
**■ Nature des cas des fonctionnaires de l'UNOPS (pourcentage)**



c) **Autres parties au différend**



d) **État des cas**



## Annexe II

### **Plan d'action élaboré à la cinquième réunion annuelle des ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, tenue au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, à Rome, les 28 et 29 septembre 2006**

1. Élaborer une version définitive des éléments de base du mandat type de l'Ombudsman (OMS, Bureau de l'Ombudsman)
2. Mettre au point une version définitive des normes communes (ONU)
3. Mettre en œuvre un projet pilote élargi d'utilisation de catégories communes de cas pour le bilan qui sera présenté à la prochaine réunion (OMS/Banque mondiale)
4. Mettre au point la version définitive de l'ensemble de données facultatives (Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés/Bureau de l'Ombudsman)
5. Enrichir la collaboration interorganisations pour ce qui est de fournir des services aux bureaux locaux et aux bureaux de pays en concevant et en mettant en œuvre des projets pilotes de formation commune d'un réseau de soutien informel (Bureau de l'Ombudsman/Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés/PAM, avec le soutien technique de la Banque mondiale)
6. Enrichir la collaboration interorganisations pour ce qui est de fournir des services aux bureaux locaux et aux bureaux de pays par la mise en commun en temps opportun de plans de mission (tous les organismes)
7. Élaborer un énoncé de mission pour le réseau UNARIO (Banque interaméricaine de développement/Bureau de l'Ombudsman/OMS)
8. Déterminer des indicateurs d'impact pour les services de l'Ombudsman (ONU/Banque asiatique de développement/PAM)
9. Lancer un débat sur des lignes directrices concernant le harcèlement au moyen de la distribution électronique (tous les organismes)