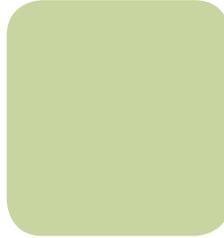
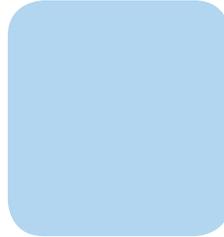




2019 Rapport annuel

du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies, 2019



Travailler ensemble pour arriver à des solutions

2019 Rapport annuel

du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies, 2019



Au service
des peuples
et des nations



Résumé

En présentant son rapport sur le travail du Bureau en 2019, l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies dresse le bilan d'une année très productive tout en affrontant les défis redoutables qui l'attendent en raison de la crise liée à la pandémie de COVID-19. Dans un tel contexte, le Bureau intensifiera encore les interventions qui utilisent les possibilités de communication virtuelle dans le cadre de l'expansion continue des mécanismes informels de règlement des conflits et étoffera son programme d'enseignement à distance.

Les plus grandes avancées de l'année écoulée se situent dans le domaine de la médiation et dans l'introduction du programme de « Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux » (*Respectful Workplace Facilitators – RWF*).

Le potentiel de la médiation, en tant que solution rapide et peu coûteuse pour résoudre les conflits sur le lieu de travail, a été considérablement renforcé par la confiance que l'UNICEF a accordée au Bureau, avec des moyens à la hauteur. Avec la création du Conseil consultatif international et du Groupe mondial de médiateurs d'astreinte, le Bureau est désormais mieux à même de garantir l'efficacité d'une médiation menée par des experts et des professionnels.

Le programme de RWF, actuellement soutenu par le PNUD, le FNUAP et l'ONU-Femmes, renforce également l'impact du règlement informel des conflits en faisant appel à des collègues élus par leurs pairs dans les bureaux de pays en tant que ressources de première ligne. Comme pour tous les autres engagements du Bureau, les Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux, qui suivent une formation rigoureuse et sont administrés par le Bureau, offrent la garantie de la confidentialité dans le traitement des questions portées à leur attention.

L'Ombudsman aborde également la question de l'arbitrage, qui n'a pas constitué un moyen efficace de règlement des conflits au sein des Nations Unies, principalement en raison de son applicabilité limitée au type d'affaires susceptibles de survenir sur le lieu de travail des Nations Unies. C'est pourquoi l'Ombudsman propose une solution pratique à ce problème.

Au cours de la période considérée, le Bureau a reçu des cas relevant de toutes les catégories. Les thématiques les plus fréquentes demeurent les relations d'évaluation (33 %), l'emploi et la carrière (25 %) et le leadership et la gestion de l'organisation (11 %).

Tout en félicitant les organisations pour leurs efforts soutenus en vue de garantir un lieu de travail décent, l'Ombudsman formule un certain nombre de recommandations, dont certaines sont reprises des années précédentes, susceptibles de contribuer, à tous les niveaux, à atteindre les objectifs de prévention et de gestion efficaces des conflits.

Renforcée par sa récente réorganisation, l'équipe de l'Ombudsman reste, comme toujours, prête à aider les cinq organisations qui font appel à ses services dans une période à venir qui s'annonce des plus difficiles.

Table des matières

Introduction	2
I. Aperçu général du travail réalisé par le Bureau	4
A. Vue d'ensemble des cas	4
B. Activités de sensibilisation	6
II. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflit en 2019	9
A. Recrutement pour les postes de consultants	9
B. Gestion des performances	10
C. Devoir de protection de l'organisation	12
1. Gestion des conflits et santé mentale au travail	13
2. Multilinguisme sur le lieu de travail	13
D. Enquêtes	14
E. Les Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux	16
F. Médiation	17
G. Arbitrage	19
III. Perspectives d'avenir	22

Introduction

L'année 2019 a été l'une des plus importantes de l'histoire du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies depuis sa création il y a près de 20 ans. En réponse aux demandes formulées les années précédentes, les cinq organisations qui font appel aux services du Bureau ont approuvé sa restructuration, qui est en passe d'être achevée au moment de la rédaction du présent rapport. Les principales caractéristiques de cette restructuration sont le recrutement d'un médiateur adjoint, l'ouverture de deux bureaux supplémentaires, l'un à Istanbul et l'autre à Bangkok, et le doublement du nombre de personnels internationaux de la catégorie professionnelle et d'appui. La restructuration accentuera la proximité de l'équipe de l'Ombudsman avec le personnel des cinq organisations dans le monde entier et facilitera des visites fréquentes et régulières pour rencontrer ce personnel, une fois que les voyages seront à nouveau possibles. La restructuration a notamment bénéficié d'une utilisation plus efficace des ressources existantes, pour un coût quasi nul.

L'année sous revue restera également dans les mémoires comme celle où les cinq organisations ont signé un nouvel accord de partage des coûts pour le Bureau, tenant compte des changements importants qui sont intervenus depuis sa création. L'absence d'un accord révisé avait en effet constitué le principal obstacle à la restructuration du Bureau. Le nouveau mécanisme de partage des coûts repose sur une formule simple permettant d'ajuster la contribution de chaque organisation en fonction du total de ses effectifs, et ainsi de prendre très facilement en compte les changements futurs au sein des effectifs de chacune.

Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement interne du Bureau, l'année 2019 a également été importante car elle a marqué le moment où, conformément au mandat du Bureau, les cinq organisations ont enfin déterminé la durée du mandat de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies, qui est désormais identique à celle du mandat de l'Ombudsman des Nations Unies. Les organisations ont en outre décidé de renouveler le mandat de l'Ombudsman actuel pour cinq ans de plus.

L'année 2019 a en outre été l'une des plus actives pour le Bureau, qui a notamment considérablement étoffé ses capacités de médiation afin de répondre à la demande croissante de réaction rapide et d'action immédiate que ce mécanisme apporte aux fins du règlement informel des conflits sur le lieu de travail. Autre évolution majeure : le déploiement de facilitateurs pour un environnement de travail respectueux (RWF). Sélectionnés par voie de concours parmi le personnel des bureaux de pays et formés par les membres de l'équipe de l'Ombudsman, les RWF offrent au personnel la possibilité de régler les problèmes sur place avec des collègues de confiance qui leur apportent une garantie de confidentialité. Les premières réactions sur ces deux composantes du Bureau sont extrêmement positives.

La section I du présent rapport présente une ventilation du nombre de cas reçus en 2019 (434, dont près de 80 % provenant des bureaux hors siège), en notant que les trois thématiques qui sont les plus fréquemment portées à l'attention de l'Ombudsman restent constantes au fil des ans : relations d'évaluation (sujet principal pendant cinq années consécutives) ; emploi et carrière ; et leadership et gestion de l'organisation. Comme les années précédentes, l'Ombudsman a formulé un certain nombre de recommandations pour traiter

Les principales caractéristiques de cette restructuration sont le recrutement d'un médiateur adjoint, l'ouverture de deux bureaux supplémentaires, l'un à Istanbul et l'autre à Bangkok, et le doublement du nombre de personnels internationaux de la catégorie professionnelle et d'appui.

ces questions, qui restent des obstacles majeurs à l'instauration et à la préservation d'un lieu de travail décent. Ce faisant, il invite l'ensemble des décideurs des cinq organisations à mettre en œuvre ces recommandations, qui sont basées sur l'expérience directe et représentent l'expérience cumulée d'un large éventail d'acteurs. Cette section propose également une vue d'ensemble des activités de sensibilisation, telles que les nombreuses réunions interactives et les possibilités de formation facilitées par les visites d'équipes du Bureau dans 23 pays au total, dans cinq régions.

La section II du rapport présente des observations et des recommandations sur des aspects majeurs du travail du Bureau en 2019, allant du problème récurrent des pratiques de recrutement et de la gestion des performances au devoir de protection dans les cinq organisations, notamment en ce qui concerne les questions de santé mentale, les enjeux du multilinguisme sur le lieu de travail et les questions soulevées par le personnel concernant le processus d'enquête. Cette section aborde également en détail les évolutions et les ajustements en cours dans le domaine de la médiation et des RWF, comme mentionné précédemment, ainsi qu'une proposition révisée traitant de l'arbitrage.

La section III aborde les perspectives d'avenir. La réorganisation du Bureau et son expansion en 2020 seront très utiles pour répondre aux besoins croissants en matière de mécanismes alternatifs de règlement des conflits. Les possibilités d'apprentissage en ligne existantes et l'expérience de l'équipe du Bureau dans le traitement des dossiers par des solutions voix sur IP ou par téléphone facilitent, dans une certaine mesure, les solutions actuelles de travail à distance mises en place à la suite de la pandémie de COVID-19. Les nouvelles implantations géographiques, notamment en Afrique de l'Ouest, resserreront les contacts avec un plus grand nombre de membres du personnel et, une fois les restrictions de voyage levées, permettront d'augmenter le nombre de visites personnelles à des fins de formation et de règlement des conflits dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux. L'Ombudsman est particulièrement satisfait de l'importance que les chefs de secrétariat des cinq organisations accordent à l'instauration et à la préservation d'un lieu de travail décent au sein de leurs organisations. Comme toujours, il coopérera pleinement, dans le strict respect des principes de fonctionnement du Bureau : indépendance, neutralité, confidentialité et informalité.

En rédigeant son rapport en 2020, l'Ombudsman ne peut pas dresser un bilan du travail accompli au cours de l'année précédente, et aborder le travail qu'il fait actuellement et prévoit de faire, sans réfléchir aux conséquences des difficultés liées à la crise mondiale actuelle. Du point de vue de la prévention et du règlement des conflits, il doit donc souligner l'importance plus que jamais vitale de concepts tels que la communication respectueuse, la coopération, la résolution de problèmes et la médiation dans la lutte mondiale pour restaurer les modes de vie antérieurs. Une fois que cette période difficile sera derrière nous, ceux qui ont l'honneur et le privilège de servir les Nations Unies ne devront pas oublier combien ces concepts sont essentiels au quotidien pour un environnement de travail sain et enrichissant et combien ils sont donc au cœur même de tout travail de médiateur.

L'année 2019 a également été l'une des plus actives pour le Bureau, qui a notamment élargi considérablement ses capacités de médiation afin de répondre à la demande croissante de réaction rapide et d'action immédiate que ce mécanisme apporte pour le règlement informel des conflits sur le lieu de travail.

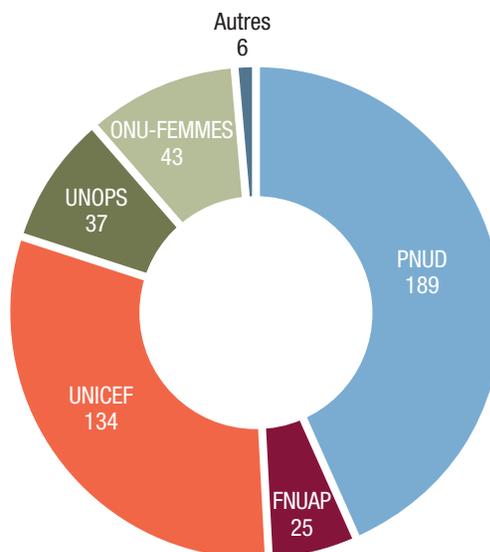
I. Aperçu général du travail réalisé par le Bureau

A. Vue d'ensemble des cas

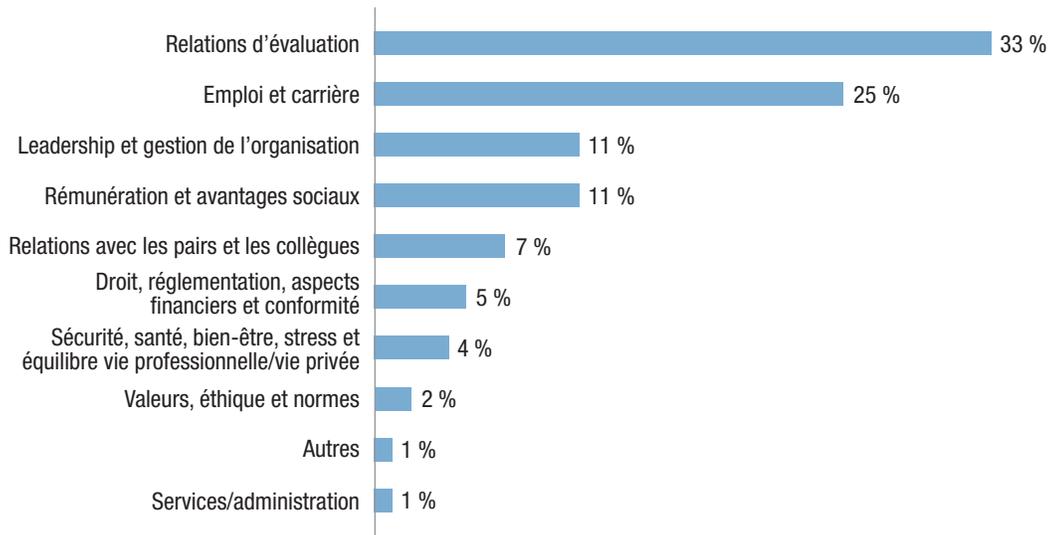
Le Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies a reçu 434 cas à traiter en 2019. Le graphique 1 indique que 189 cas ont émané du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 25 du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), 134 du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 37 du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), 43 de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et 6 d'autres entités des Nations Unies. Ainsi, 260 dossiers ont été déposés par des femmes, 153 par des hommes et 21 étaient des cas collectifs.

Au cours de la période considérée, trois grandes catégories ont représenté une forte proportion des thématiques portées à l'attention de l'Ombudsman : relations d'évaluation (33 %), emploi et carrière (25 %) et leadership et gestion de l'organisation (11 %) (voir graphique 2). Le graphique 3 montre que les relations d'évaluation et les questions liées à l'emploi et à la carrière sont les deux principaux problèmes dans toutes les régions. Pour la cinquième année consécutive, les relations d'évaluation (relation entre supérieur hiérarchique et supervisé) constituent le principal problème signalé par le personnel au Bureau.

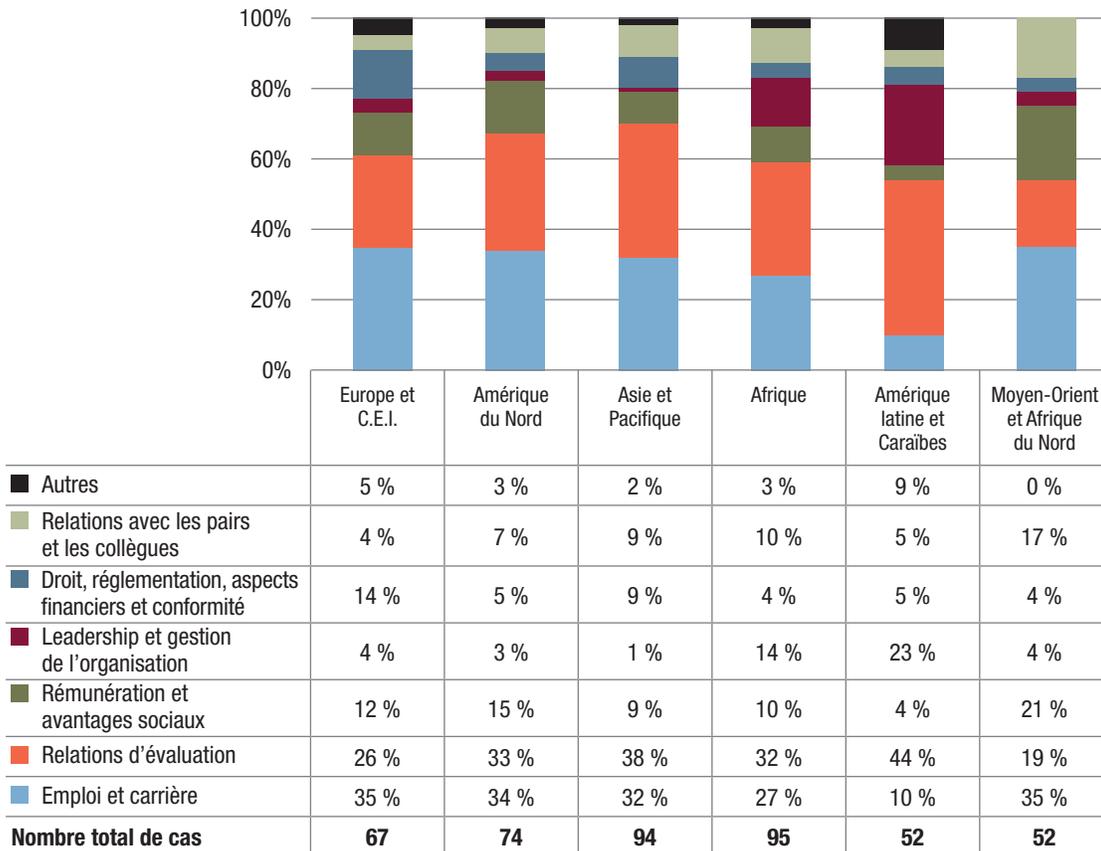
Graphique 1 : Cas reçus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2019



Graphique 2 : Catégories de problèmes traités du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019



Graphique 3 : Nombre de cas reçus par région, 2019

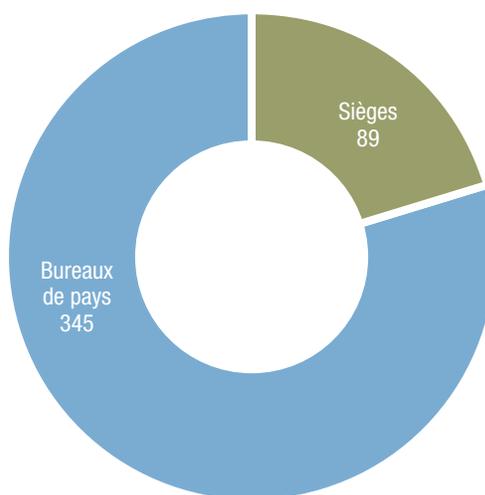


B. Activités de sensibilisation

Les visites sur le terrain offrent au Bureau de l'Ombudsman la possibilité d'inviter tous les titulaires de contrats à participer à des réunions interactives, à des ateliers et à des formations. Lors de ces événements, l'équipe de l'Ombudsman invite le personnel à réfléchir aux causes profondes des conflits sur le lieu de travail ainsi qu'aux options et aux outils mis à leur disposition pour les aider à gérer plus efficacement les conflits. Conformément à son rôle de neutralité, l'équipe organise des réunions avec les représentants de la direction et du personnel. Lors de ces visites, la question est souvent posée à l'Ombudsman de savoir pourquoi il a choisi de se rendre dans telle ou telle région ou tel ou tel pays en particulier. Il convient de souligner que la décision de se rendre dans un pays ou une région relève exclusivement de l'Ombudsman.

L'équipe de l'Ombudsman s'est rendue dans 23 pays au total, répartis dans cinq régions. Le graphique 4 présente une ventilation des cas que le Bureau a reçus des Sièges et de ceux reçus des bureaux de pays. Les cas provenant du Siège représentent 21 % et ceux provenant des bureaux hors Siège 79 %. Ce chiffre est conforme à celui des années précédentes.

Graphique 4 : Total des cas à traiter, bureaux de pays vs Sièges, 2019



En 2019, le Bureau a animé 36 présentations de type « assemblées publiques » (réunissant l'ensemble du personnel), auxquelles ont participé près de 1 700 collègues issus des cinq organisations. Le Bureau a également organisé 27 cours de formation, d'une durée allant d'une demi-journée à deux jours, auxquels ont participé plus de 900 collègues. Cela représente une augmentation significative des demandes de formation par rapport aux années précédentes. La plupart des présentations ont été menées en présentiel, mais on note plusieurs présentations virtuelles. Les « assemblées publiques » et les cours de formation sont importants car ils permettent de faire connaître la palette de services de règlement informel des conflits proposés par le Bureau. Ils permettent également des interactions prolongées en face à face avec l'équipe de l'Ombudsman, ce qui encourage le personnel à faire appel au Bureau lorsqu'il est confronté à un problème ou à des inquiétudes sur le lieu de travail.

Assemblées publiques

La présentation de type « assemblée publique » a pour thème « Démystifier l’Ombudsman » et traite des principes de fonctionnement du Bureau, de la manière dont le travail est accompli et de la façon dont il complète les ressources intégrées de gestion des conflits des organisations. Comme son intitulé l’indique, le Bureau se sert de ces présentations pour continuer à dissiper les malentendus et les perceptions erronées sur le rôle de l’Ombudsman. L’une des principales difficultés consiste à dissiper l’idée fautive selon laquelle le recours aux services du Bureau est un processus menant au système judiciaire formel : ce n’est pas le cas. Au cours de la séance de questions qui suit la présentation, les participants se renseignent généralement sur la confidentialité, la rapidité du règlement des conflits et, depuis peu, sur la fonction de médiation.

Formation en présentiel

En tant que mécanisme interne de règlement informel des conflits, l’équipe de l’Ombudsman est particulièrement bien placée pour élaborer ses cours en fonction des besoins qu’elle observe et pour les adapter au contexte de tel ou tel lieu de travail des Nations Unies, afin de les rendre aussi pertinents que possible pour le personnel. La liste actuelle des cours proposés par le Bureau, disponible sur www.fpombudsman.org/training/, est la suivante : « Négociation », « Médiation », « Interaction interculturelle », « Courtoisie et respect », et « Discussions complexes sur le lieu de travail (et au-delà) ». La Négociation examine les principes de base de la négociation fondée sur l’intérêt des parties, qui est un modèle idéal pour les organisations du secteur de l’aide humanitaire car elle favorise la collaboration lorsqu’il s’agit de parvenir à un accord. La Médiation est le cours pour lequel les services des ressources humaines ont fait le plus de demandes en 2019. Ce cours a été extrêmement bien accueilli par les participants, qui ont indiqué qu’ils avaient besoin de plus de pratique dans la gestion productive du dialogue avec le personnel. Le Bureau a également présenté un nouvel atelier, « Interaction interculturelle », qui porte sur l’examen des dimensions quantifiables des cultures nationales afin d’aider les participants à devenir plus efficaces dans leurs échanges quotidiens au travail. Les premières réactions enthousiastes confirment que le travail dans un environnement multiculturel, multinational et multilingue pose des défis particuliers. Plusieurs participants ont indiqué que le cours « Interaction interculturelle » devrait être obligatoire, au moins pour les cadres. Le cours « Courtoisie et respect » explore des sujets tels que la sécurité psychologique et la confiance sur le lieu de travail. Le Bureau note que ce cours est souvent demandé par les services qui constatent une rupture de la communication et de la dynamique de travail au sein de l’équipe. Comme les années précédentes, le cours le plus demandé dans l’ensemble est « Discussions complexes sur le lieu de travail (et au-delà) », qui a été dispensé 17 fois en 2019. Les participants ont fait part de la nécessité d’un cours plus long afin de disposer de plus de temps pour mettre en pratique plusieurs scénarios.

En fait, les commentaires que le Bureau reçoit réclament généralement des cours plus longs et plus fréquents. Ce constat suggère que le personnel commence à prendre conscience des défis que représente le développement de ce que l’on appelle compétences humaines et relationnelles, ou « *soft skills* », qui, de l’avis de l’Ombudsman, sont loin d’être des compétences secondaires. En fait, en plus du temps nécessaire pour apprendre et maîtriser ces compétences, leur absence a un impact direct et lourd sur l’ambiance de travail et même sur les résultats de toute organisation, entre autres choses. Par conséquent, les compétences enseignées dans ces cours devraient plus justement être appelées « *hard skills* ». En raison

En tant que mécanisme interne de règlement informel des conflits, l’équipe de l’Ombudsman est particulièrement bien placée pour élaborer ses cours en fonction des besoins qu’elle observe et pour les adapter au contexte de tel ou tel lieu de travail des Nations Unies, afin de les rendre aussi pertinents que possible pour le personnel.

de la forte demande que suscitent les cours de l'Ombudsman, et du manque de places pour les dispenser, il y a souvent une liste d'attente. Toutefois, le renforcement des effectifs du Bureau évoquée dans l'introduction a également permis d'accroître ses capacités de formation. Enfin, le Bureau est également particulièrement bien placé pour réunir des collègues des cinq organisations pour des cours de formation. Par exemple, « Discussions complexes sur le lieu de travail (et au-delà) » a été présenté à Bangkok comme un cours inter-agences destiné aux cadres supérieurs. Les participants ont indiqué que l'apprentissage avec des collègues d'autres organisations était rafraîchissant, enrichissant et dynamique.

Formation en ligne

En 2019, l'équipe de l'Ombudsman a achevé la majeure partie du travail de conception d'un cours en ligne multi-modules sur la gestion des conflits, désormais disponible sur le site Web du Bureau et pour les cinq organisations qui pourront l'intégrer dans leurs plateformes d'apprentissage existantes. Ce cours pratique et interactif se compose de cinq modules de base et de plusieurs modules supplémentaires. Tous les modules ont été créés en tenant compte de l'environnement de travail des Nations-Unies et en s'appuyant sur les principes de la Charte des Nations Unies qui servent de base aux méthodes informelles de règlement des conflits. Il a été conçu pour être utile à tous les niveaux de personnel et sur tous les sites. À travers des scénarios inspirés de cas réels traités par le Bureau, les modules examinent les meilleures pratiques en matière de gestion des conflits, ainsi que les ressources disponibles pour tous ceux qui sont confrontés à des problèmes ou des questions sur leur lieu de travail. Les modules de base du cours fournissent au personnel un aperçu fondamental de la gestion des conflits dans les cinq organisations. En outre, ces modules expliquent la notion de responsabilité partagée dans la gestion des conflits et les conséquences d'un manquement à cette responsabilité. Les modules supplémentaires couvrent toute une série de sujets, notamment les conflits de groupe et le rôle des cadres dans la gestion des conflits sur le lieu de travail. Le dernier module se compose uniquement de questions pratiques qui permettront d'affiner les compétences. L'Ombudsman est heureux de constater que divers collègues médiateurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, ont manifesté leur intérêt pour ce cours et ont demandé à l'Ombudsman d'en partager le contenu et la méthodologie.

RECOMMANDATION

- **L'Ombudsman recommande qu'afin de renforcer les compétences en matière de gestion des conflits dans leurs organisations à tous les niveaux, les chefs de secrétariat fassent des cinq modules de base de la gestion efficace des conflits sur le lieu de travail des Nations Unies un cours obligatoire pour tous les membres du personnel. En outre, il recommande vivement que le module supplémentaire sur le rôle des cadres soit obligatoire pour l'ensemble du personnel d'encadrement.**

II. Observations et recommandations concernant les principales causes de conflit en 2019

A. Recrutement pour les postes de consultants

Le Bureau de l'Ombudsman a reçu des plaintes de consultants qui ont obtenu un contrat après un processus de sélection rigoureux et qui ont ensuite découvert que les conditions contractuelles avaient été modifiées par rapport à celles annoncées. Il arrive que les consultants qui travaillaient depuis un certain temps soient informés qu'il n'y avait plus suffisamment de fonds disponibles pour qu'ils puissent continuer à travailler et soient avertis que le contrat allait être écourté. Il arrive également que les consultants acceptent un contrat de 12 mois mais soient informés à leur arrivée dans la région que le contrat sera beaucoup plus court en raison d'un manque de financement. Certains services annoncent une modification unilatérale des résultats attendus et indiquent qu'ils vont donc écourter le contrat et publier une nouvelle annonce pour des services de consultant. L'Ombudsman s'est entretenu avec les unités concernées pour s'assurer qu'avant d'annoncer une mission de consultant, l'unité qui recrute fournisse la garantie que les fonds seront disponibles pour la durée annoncée du contrat. Il considère que pour préserver la bonne réputation des organisations, les unités qui recrutent doivent, sans exception, honorer les termes d'un contrat tel qu'il a été annoncé.

Lorsqu'une organisation n'honore pas les termes d'un contrat sous prétexte que le manque de financement constitue un cas de force majeure nécessitant l'annulation ou une modification inattendue, le consultant subit un préjudice professionnel et financier pour lequel aucune réparation n'est envisagée. Les consultants internationaux peuvent fort bien ne pas vouloir s'installer dans un lieu d'affectation à leurs frais pendant trois mois, par exemple. L'Ombudsman estime en outre qu'il n'est pas raisonnable de demander à un consultant engagé par une organisation du système des Nations Unies de supporter les coûts financiers occasionnés par un changement unilatéral des modalités du contrat ; il estime en outre que cette pratique est extrêmement préjudiciable à la réputation de l'organisation en question.

Il a également été porté à l'attention de l'Ombudsman que certaines unités publient une annonce pour un contrat de consultant d'une durée de trois à six mois, par exemple, puis renouvellent le contrat à plusieurs reprises et ce, pour des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs années. Cette pratique comporte plusieurs effets négatifs, notamment celui de réduire le nombre de consultants compétents susceptibles d'être intéressés par un contrat de plus de six mois qui ne se porteraient pas candidats pour des périodes plus brèves.

Les consultants concernés ont informé l'Ombudsman qu'ils considèrent les pratiques décrites ci-dessus comme une forme de leurre pour les attirer. L'Ombudsman comprend parfaitement leur point de vue. Il a essayé, en vain jusqu'à présent, de corriger la situation et a formulé une recommandation à cet égard. Malheureusement, ce manque de respect des normes des Nations Unies n'est pas nouveau. Dans le rapport annuel de 2007, par exemple, l'Ombudsman notait :

« Comme le Bureau de l'Ombudsman commun l'a signalé l'année dernière, les médiateurs ont continué à constater que de nombreux membres du personnel sont victimes de

L'Ombudsman considère que pour préserver la bonne réputation des organisations, les unités qui recrutent doivent, sans exception, honorer les termes d'un contrat tel qu'il a été annoncé.

techniques trompeuses : une fois qu'ils sont embauchés, leurs conditions d'emploi semblent différer de celles qui leur ont été indiquées lorsqu'ils ont été convoqués aux entretiens et qu'ils ont été activement sollicités pour pourvoir un poste vacant. Cette pratique constitue une violation grave des normes de conduite de la fonction publique internationale en matière de pratiques éthiques de recrutement et d'embauche. L'Ombudsman est vivement préoccupé par le fait qu'un certain nombre de cadres ne respectent toujours pas totalement les normes de conduite, qui constituent la base des politiques et des actions des Nations Unies » (<https://fpombudsman.org/wp-content/uploads/2014/11/Annual-Report-2007-english.pdf>)

RECOMMANDATION

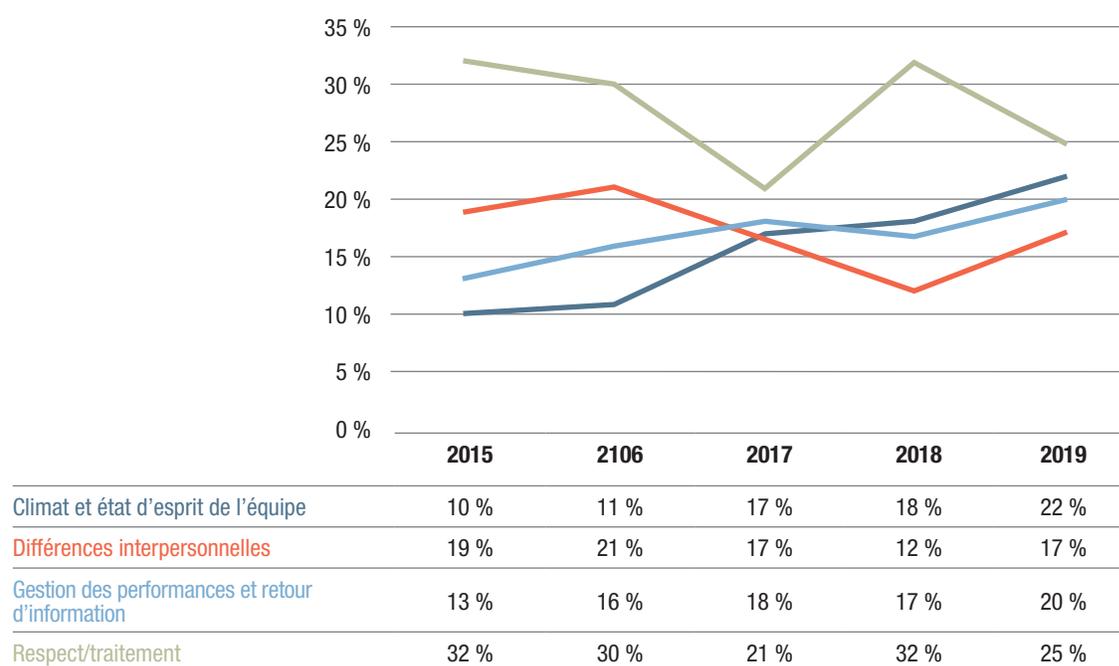
- **L'Ombudsman recommande que les unités qui recrutent s'assurent qu'elles sont en mesure de remplir toutes les conditions spécifiées dans une annonce pour un contrat de consultant.**

B. Gestion des performances

Les différends et les conflits découlant de la gestion des performances continuent de peser sur les cadres et le personnel des cinq organisations qui font appel aux services du Bureau. L'une des principales raisons tient à l'absence persistante d'une solide culture du retour d'information. Il est troublant de constater à cet égard que certains visiteurs préfèrent chercher du travail ailleurs plutôt que d'essayer de résoudre les conflits et autres problèmes découlant de la gestion des performances. Au cours de la période considérée, le Bureau a traité des cas se situant tant au début qu'à la fin du processus de gestion des performances.

Les cinq organisations ont redoublé d'efforts pour clarifier et rationaliser les procédures de gestion des performances. Comme le montre le graphique 5, l'évaluation des performances est étroitement liée au moral de l'équipe, aux différences interpersonnelles, au

Graphique 5 : Aspects de la dynamique d'équipe, 2015-2019



respect et au traitement. Tout en saluant les améliorations réalisées par les cinq organisations dans ce domaine, en particulier dans cette dernière catégorie, l'Ombudsman souligne la nécessité d'en faire davantage, notamment en ce qui concerne les problèmes persistants et récurrents.

Le risque de conflit et d'insatisfaction apparaît souvent bien avant la préparation formelle de l'évaluation annuelle. Si les superviseurs n'abordent pas les problèmes de performance en temps utile, les équipes ou les groupes de collègues risquent d'en être affectés. Malheureusement, dans la quasi-totalité des cas reçus, on note des manquements dans la fourniture d'un véritable retour d'information et dans l'établissement de lignes de communication efficaces. D'après l'expérience de l'Ombudsman, il est essentiel de fournir un retour d'information et un débat continu sur les problèmes de performance. En effet, si les cadres s'acquittent de leurs responsabilités à cet égard, les personnes supervisées ne devraient jamais être surprises par leur évaluation finale. Compte tenu de l'importance croissante accordée à la médiation au sein du Bureau, il est possible d'intervenir plus tôt, notamment par le biais de discussions menées par un médiateur. Les conflits découlant de l'évaluation des performances peuvent également entraîner des problèmes physiques et psychologiques, du stress et d'autres manifestations préjudiciables.

L'équipe du Bureau a traité de nombreux cas portant sur un manque de respect, un traitement inapproprié et des attitudes autoritaires, qui constituent des aspects de la mauvaise gestion des performances. Ces facteurs affectent non seulement les membres du personnel mais aussi l'équipe dans son ensemble, ce qui entraîne une perte de motivation et une détérioration de l'ambiance générale de travail, comme mentionné ci-dessus. La maîtrise de ces compétences interpersonnelles et des techniques d'encadrement est essentielle et une formation complémentaire est nécessaire. L'Ombudsman note qu'une relation harmonieuse entre l'encadrement et les membres du personnel est une base incontournable pour une discussion productive sur l'évaluation des performances.

Plan d'amélioration des performances

En 2019, le Bureau a traité de multiples cas liés à un plan d'amélioration des performances (PAP). L'Ombudsman a observé que la conception et l'administration des PAP ne sont pas gérées de manière uniforme. Le processus varie entre les différents fonds et programmes mais aussi au sein d'une même organisation. Ainsi, dans l'une des organisations, il est arrivé que des PAP aient été demandés pour certains membres du personnel et que ces derniers aient eux-mêmes défini leurs objectifs. Toujours dans cette organisation, ces objectifs correspondaient à ceux du plan de travail annuel sur lequel les membres du personnel avaient pris du retard. L'Ombudsman a également constaté que dans les PAP particulièrement compliqués, il arrivait souvent que la durée du plan s'allonge, entraînant un surcroît de stress et d'anxiété pour toutes les personnes concernées. Il estime que le manque de cohérence dans la mise en œuvre des plans d'amélioration des performances en sape l'utilité.

La formation, le coaching et les évaluations à 360° figurent aussi parmi les outils disponibles pour développer les performances, dont certains étaient utilisés avant le PAP. Toutefois, il est arrivé qu'un PAP soit mis en œuvre en même temps que d'autres mécanismes de développement, voire que le PAP constitue la première étape du développement des performances. Même si que ces cas ne sont pas nécessairement le signe d'une incohérence dans la mise en œuvre du PAP, ils laissent supposer qu'une approche claire et logique de l'amélioration des performances fait défaut.

D'après l'expérience de l'Ombudsman, il est essentiel de fournir un retour d'information et un débat continu sur les problèmes de performance. En effet, si les cadres s'acquittent de leurs responsabilités à cet égard, les personnes supervisées ne devraient jamais être surprises par leur évaluation finale.

L'Ombudsman a également noté que lorsqu'un PAP est mis en œuvre, la relation professionnelle entre le superviseur et le supervisé peut se tendre. Les deux parties ont expliqué que des difficultés existaient dans la relation de travail bien avant que le PAP ne soit envisagé ou mis en œuvre. Le fait de laisser de mauvaises relations de travail continuer à se dégrader a de nombreux effets secondaires : l'un d'eux est la probabilité que l'objectif et les efforts des personnes concernées par un PAP soient compromis. En outre, les membres du personnel qui étaient ou avaient été concernés par un PAP ont souvent déclaré qu'ils avaient le sentiment d'être « poussés hors de l'organisation ». Cela peut indiquer que leur relation avec leur superviseur, leur unité ou leur organisation était déjà marquée par la peur, l'anxiété et la méfiance. Dans ce contexte, l'Ombudsman estime que la probabilité que le PAP porte ses fruits est plus grande si la relation de travail entre le superviseur et le supervisé est saine.

RECOMMANDATIONS

- **L'Ombudsman félicite les organisations d'avoir poursuivi leurs efforts afin d'établir des directives claires concernant la gestion des performances et leur recommande de redoubler d'efforts dans ce domaine.**
- **L'Ombudsman affirme la valeur d'une intervention précoce pour résoudre les problèmes liés à l'évaluation des performances et recommande à toutes les organisations d'adopter cette approche.**
- **L'Ombudsman recommande à toutes les parties d'accorder une attention particulière à l'amélioration de la communication en tant que moyen essentiel pour renforcer une culture du retour d'information.**
- **L'Ombudsman recommande aux organisations d'adopter une approche plus rigoureuse dans la mise en œuvre du plan d'amélioration des performances afin d'assurer l'uniformité et la cohérence de son application.**

C. Devoir de protection de l'organisation

Dans ses rapports annuels, l'Ombudsman a examiné au fil des ans la culture, la diversité et la santé mentale sur le lieu de travail. Il salue les efforts déployés par les cinq organisations pour créer un lieu de travail mentalement sain et diversifié par le biais de formations, de campagnes de recrutement, d'ateliers et de campagnes de sensibilisation. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination ont souligné le principe fondamental du devoir de protection pour assurer un environnement de vie et de travail sûr et sain, en notant que l'organisation et le personnel partagent l'engagement et la responsabilité de promouvoir et de maintenir la sécurité, la sûreté, la santé et le bien-être du personnel des Nations Unies dans la mesure du possible. Le groupe de travail transversal sur le devoir de protection a cité l'inclusion et le respect de la dignité, définis comme étant les cas où les organisations agissent de bonne foi envers le personnel, en tenant dûment compte des circonstances individuelles, comme des principes essentiels du devoir de protection. La mise en pratique de ces principes peut être difficile. Le Bureau de l'Ombudsman a reçu, de la part du personnel, des demandes de conseils sur la manière d'instaurer un lieu de travail sain lorsque le personnel est confronté à des problèmes de santé mentale. En outre, le personnel s'est adressé à l'Ombudsman pour se plaindre du manque de considération de l'organisation en cas d'indisponibilité de la traduction de réunions importantes et de politiques de l'anglais vers d'autres langues.

Le groupe de travail transversal sur le devoir de protection a cité l'inclusion et le respect de la dignité, définis comme étant les cas où les organisations agissent de bonne foi envers le personnel, en tenant dûment compte des circonstances individuelles, comme des principes essentiels du devoir de protection. La mise en pratique de ces principes peut être difficile.

1. Gestion des conflits et santé mentale au travail

Au cours de la période considérée, le Bureau a été contacté par des membres du personnel qui suivaient un traitement pour une maladie mentale telle que le stress post-traumatique. Ces membres du personnel se sont adressés à l'Ombudsman parce que le traitement de leurs réclamations administratives était bloqué et que la communication avec l'organisation était difficile. Ils estimaient qu'ils étaient traités injustement et que, par conséquent, leur problème de santé mentale sous-jacent était exacerbé par l'interaction avec l'organisation concernant leurs réclamations. Par exemple, certains membres du personnel en congé de maladie de longue durée avaient reçu pour instruction de communiquer au point focal local en charge des ressources humaines des informations confidentielles sur leurs antécédents médicaux. Cette demande est contraire à la pratique administrative établie qui exige que les membres du personnel communiquent ces informations directement aux services médicaux des Nations Unies. Néanmoins, les membres du personnel qui s'inquiétaient déjà de leur absence prolongée au travail ont déclaré qu'on leur avait fait croire qu'ils devaient révéler leur état de santé directement au bureau de pays. Dans d'autres cas, lorsque la santé mentale du personnel est un facteur clé, le traitement des demandes administratives peut concerner plus d'un bureau. En particulier si le problème de santé mentale est imputé aux conditions de travail. Afin de finaliser les différentes demandes administratives, le membre du personnel se retrouve à devoir se coordonner et communiquer avec plusieurs bureaux qui ne communiquent pas nécessairement entre eux. Contrariés, ces agents se sont adressés à l'Ombudsman pour obtenir de l'aide afin de trouver une solution.

RECOMMANDATION

- **Chaque organisation devrait désigner un point focal qui (a) serait responsable de la coordination des différents processus administratifs pour les membres du personnel qui sont traités pour des problèmes de santé mentale et (b) agirait comme une interface entre le membre du personnel et l'administration.**

Dans d'autres cas, il a été demandé au Bureau de contribuer à préciser les meilleures pratiques lorsque des membres du personnel luttent contre l'alcoolisme ou les troubles anxieux. Si les performances de ces employés sont affectées, leur problème doit-il apparaître dans l'évaluation des performances ? Doivent-ils en informer leur superviseur, leurs collègues ou les services des ressources humaines ? Que se passe-t-il lorsque des rumeurs circulent sur le lieu de travail à propos de leur état - comment doivent-ils réagir ? Les lignes directrices fournies par les organisations à ce sujet sont souvent obsolètes. Le membre du personnel concerné s'adresse à l'Ombudsman en sachant qu'il s'agit d'un lieu sûr où il peut explorer les options qui s'offrent à lui pour trouver une solution aux problèmes qui le préoccupent.

RECOMMANDATION

- **Des directives claires doivent être mises à la disposition du personnel sur la manière de gérer les relations sur le lieu de travail et les procédures administratives lorsqu'un agent suit un traitement contre l'alcoolisme ou les troubles anxieux.**

2. Multilinguisme sur le lieu de travail

Les compétences linguistiques sont un élément clé du lieu de travail des Nations Unies. L'Organisation des Nations Unies compte six langues officielles, mais certaines des cinq organisations qui font appel aux services du Bureau de l'Ombudsman ont défini trois langues de travail : l'anglais, le français et l'espagnol. Cela signifie bien souvent que la communication quotidienne, la correspondance officielle et la formation du personnel se dérouleront

dans l'une de ces langues de travail. Le Bureau a reçu des plaintes du personnel concernant le manque croissant de diversité dans l'utilisation des langues de travail. Les webinaires et les formations se déroulent souvent exclusivement en anglais. Le personnel est invité à participer à des ateliers où la langue d'enseignement est souvent l'anglais, sans qu'il y ait de traduction. Les membres du personnel se sont plaints du fait que, dans ces situations, ils doivent compter sur des participants qui maîtrisent l'une des autres langues de travail pour traduire les éléments clés des ateliers ou des réunions.

L'Ombudsman a été informé de cas où l'utilisation prédominante d'une langue officielle autre que les langues de travail des Nations Unies est si répandue qu'elle donne un sentiment d'exclusion au personnel qui ne parle pas cette langue. Bien que les langues de travail soient utilisées pour la correspondance officielle, la communication non officielle ou informelle entre certains membres du personnel se fait dans une autre langue sur le lieu de travail. Les Nations Unies valorisent la diversité sur le lieu de travail, mais cela ne doit pas se faire au détriment de l'intégration.

RECOMMANDATION

- **L'Ombudsman recommande aux organisations de s'assurer que tous les documents politiques et réglementaires pertinents soient traduits dans toutes les langues de travail, en particulier dans les domaines hautement critiques tels que les ressources humaines, le budget et les finances. Lors de réunions ou de formations, les organisations devraient prévoir la traduction dans les langues de travail dans les pays où la langue de travail n'est pas l'anglais.**

D. Enquêtes

Le Bureau a reçu un certain nombre de cas dans lesquels les visiteurs étaient concernés à un certain stade du processus d'enquête : soit ils avaient été informés qu'ils faisaient l'objet d'une enquête, soit ils avaient été invités à participer à un entretien avec l'unité chargée de l'enquête dans le cadre de leurs fonctions professionnelles, soit ils avaient été informés des résultats de l'enquête et, dans certains cas, des mesures disciplinaires proposées. Dans tous les cas, l'Ombudsman a noté que les visiteurs ont été profondément perturbés par le processus, y compris alors même qu'ils avaient été lavés de toute faute professionnelle. Bien que l'Ombudsman ait clairement indiqué qu'il n'était pas possible pour le Bureau d'intervenir dans le processus d'enquête, il a apporté un soutien au personnel en lui assurant qu'une enquête était dans l'intérêt de toutes les parties concernées et que le fait d'être appelé à répondre à des questions par l'organisme chargé de l'enquête ne devait pas susciter l'inquiétude mais plutôt confirmer que l'organisation remplissait ses responsabilités en valorisant un lieu de travail où la faute professionnelle n'était pas tolérée. Dans des affaires qui ont duré plusieurs mois, l'Ombudsman a expliqué que les services d'enquête manquaient cruellement de personnel et qu'il était important de comprendre les contraintes dans lesquelles ils devaient opérer et d'en tenir compte.

Néanmoins, les visiteurs restaient manifestement perturbés et expliquaient qu'ils sentaient que l'esprit d'équipe s'était érodé, que le moral avait été affecté et qu'un climat de méfiance et de secret s'était installé sur le lieu de travail, surtout lorsqu'il s'était écoulé beaucoup de temps entre l'annonce qu'une enquête était en cours et la conclusion de celle-ci. Les visiteurs ont expliqué, par exemple, qu'ils avaient respecté l'instruction de ne pas discuter de la situation avec qui que ce soit, y compris les membres de leur famille, mais que, par conséquent, ils avaient peur de discuter de tout ce qui pourrait être considéré comme un commentaire sur la situation ou comme une indication qu'ils avaient désobéi à l'instruction de préserver la confidentialité. Dans certains cas, cette crainte avait mis à rude épreuve les relations familiales,

car le poids du secret faisait que l'agent craignait d'expliquer la raison de son changement de comportement à ses proches.

L'intervention de l'Ombudsman visant à aider le personnel et la direction dans le règlement des conflits dans ces cas entre dans deux grandes catégories : (a) conflit sur le lieu de travail à la suite du processus d'enquête et (b) médiation entre le membre du personnel et l'organisation lorsque des sanctions disciplinaires ont été engagées.

À l'issue de la procédure d'enquête

L'Ombudsman a contribué à restaurer l'esprit d'équipe et à rétablir la confiance sur le lieu de travail entre le personnel et la direction après qu'une enquête ait eu lieu, et ce de plusieurs manières. Le plus important a été d'écouter les inquiétudes du personnel avec un esprit impartial - la marque de fabrique d'un ombudsman - et de chercher un terrain d'entente permettant de rétablir des relations harmonieuses. Il est très utile de proposer un espace sûr où le personnel peut se réunir et partager ses points de vue, mais même dans ce cas, certains membres du personnel se sentent effrayés par le processus et ont du mal à parler avec les autres pour diverses raisons. L'Ombudsman a constaté que deux des formations régulièrement proposées par le Bureau sont très utiles à cet égard : « Discussions complexes sur le lieu de travail (et au-delà) » et « Courtoisie et respect », une question dont le Secrétaire général a souligné l'importance. Ces deux cours et l'ensemble des formations en ligne et hors ligne du Bureau sont décrits dans la section I.B.

L'Ombudsman a trouvé qu'il était particulièrement difficile de faire participer le personnel au processus de réparation lorsque l'enquête est terminée mais qu'aucune autre action n'a été entreprise. L'assurance que l'organisation est soucieuse de préserver un lieu de travail décent et harmonieux semble vide de sens lorsque les injustices subies semblent être ignorées, qu'aucune information n'est communiquée et que la situation perdure.

Procédure disciplinaire

À l'issue de la procédure d'enquête, les membres du personnel se rendent souvent au Bureau de l'Ombudsman pour étudier les options qui s'offrent à eux, notamment pour déterminer les possibilités de règlement informel comme alternative à une procédure formelle devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. En pareil cas, l'Ombudsman peut organiser une médiation entre l'organisation et le membre du personnel. L'Ombudsman est heureux de constater que, dans un certain nombre de cas, la procédure de médiation a permis d'aboutir à un accord de règlement équitable entre le membre du personnel et l'organisation, qui ne porte pas atteinte aux principes de justice. Bien que les mesures disciplinaires soient appliquées de manière appropriée dans ces cas, le recours aux mécanismes alternatifs de règlement des conflits offerts par le système de justice informel permet d'économiser un temps et des ressources financières considérables.

RECOMMANDATION

- **L'Ombudsman recommande que des ressources financières et humaines accrues soient mises à la disposition des bureaux d'enquête afin de permettre au personnel de ces bureaux de traiter rapidement les allégations de mauvaise conduite portées à leur attention et de conclure leurs enquêtes en temps utile.**

L'Ombudsman a apporté un soutien au personnel en lui assurant qu'une enquête était dans l'intérêt de toutes les parties concernées et que le fait d'être appelé à répondre à des questions par l'organisme chargé de l'enquête ne devait pas susciter l'inquiétude mais plutôt confirmer que l'organisation remplissait ses responsabilités en valorisant un lieu de travail où la faute professionnelle n'était pas tolérée.

E. Les Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux

Le Bureau de l'Ombudsman a lancé en 2019 le programme de facilitateurs pour un environnement de travail respectueux (*Respectful Workplace Facilitators – RWF*) dans le but de renforcer les capacités locales des bureaux de pays en matière de règlement des conflits et de coaching du personnel confronté à des conflits sur le lieu de travail. Actuellement en phase pilote, ce programme s'inspire de programmes similaires, très fructueux, mis en place à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international et, plus récemment, à l'Organisation internationale pour les migrations et au Programme alimentaire mondial. Ainsi, le programme de la Banque mondiale, qui fonctionne depuis 15 ans, comprend un réseau de 260 personnes dans 105 pays qui, au total, traitent plus de 750 cas par an.

Au départ, c'est le PNUD qui a apporté son soutien au programme RWF du Bureau. Au moment de la présentation du présent rapport, le FNUAP et l'ONU-Femmes ont officiellement rejoint le programme, ce qui a permis de mener à bien le projet pilote dans plus de 40 bureaux de pays.

Les facilitateurs sont des ressources neutres, confidentielles et informelles qui n'interviennent pas elles-mêmes pour résoudre les conflits. Plus précisément, les facilitateurs travaillent avec tous les employés : ils écoutent leurs inquiétudes, posent des questions, explorent les options disponibles et aident leurs collègues à identifier les ressources et les politiques correspondant aux problèmes soulevés. Le programme de facilitateurs permet aux individus concernés d'avoir des discussions plus efficaces, de résoudre leurs problèmes et, le cas échéant, de soulever des questions plus délicates par les voies officielles appropriées. Cette approche fournit ainsi une ressource organisationnelle supplémentaire dans les systèmes intégrés de résolution de problèmes et de gestion des conflits que l'Ombudsman recommande vivement aux cinq organisations d'adopter. Le programme travaille en synergie avec le Bureau de l'Ombudsman, les associations du personnel, les bureaux des ressources humaines, de l'éthique et des enquêtes, la direction des bureaux de pays, les points focaux pour la lutte contre le harcèlement sexuel, l'exploitation et les abus sexuels et d'autres acteurs clés.

Les facilitateurs sont nommés et élus par leurs pairs sur la base de leur loyauté et de leur intégrité reconnues, ainsi que de leur capacité à maintenir la confidentialité et de leur désir de contribuer à la création d'un lieu de travail respectueux. Une fois nommé, un facilitateur doit entamer une rigoureuse formation en présentiel et suivre un coaching continu par

ses pairs ainsi qu'un apprentissage en ligne pour acquérir des compétences clés en matière d'écoute, de formulation de questions et autres aspects de la gestion des conflits.

La formation elle-même est entièrement immersive et basée sur l'expérience, elle commence et se termine avec une communauté d'apprentissage en ligne. Après une formation complète en présentiel, les candidats suivent un apprentissage à distance et en ligne pendant le reste de l'année, notamment au moyen d'un outil de collaboration de pointe conçu pour créer une communauté de pratique. Le Bureau organisera également des webinaires mensuels en relation avec les modules de la formation en présentiel, ainsi que de nombreuses autres possibilités d'apprentissage par le biais de plans d'action personnels et de partenaires en matière de responsabilité. Il s'agit notamment d'entretiens réguliers avec les membres du Bureau, dans le but d'améliorer les compétences et de surmonter les premières difficultés. Cette formation continue et innovante se fonde sur les besoins du personnel sur le terrain et y répond.

Le programme de facilitateurs permet aux individus concernés d'avoir des discussions plus efficaces, de résoudre leurs problèmes et, le cas échéant, de soulever des questions plus délicates par les voies officielles appropriées. Cette approche fournit ainsi une ressource organisationnelle supplémentaire dans les systèmes intégrés de résolution de problèmes et de gestion des conflits que l'Ombudsman recommande vivement aux cinq organisations d'adopter.

Au moment de la soumission du présent rapport, les bureaux de pays du PNUD participants sont l'Afrique du Sud, la Barbade, la Bosnie-Herzégovine, le Botswana, le Brésil, le Cambodge, l'Égypte, l'Éthiopie, la Jordanie, le Kenya, le Koweït, le Kirghizstan, la Malaisie, le Mexique, la Macédoine du Nord, le Pérou, les Samoa, le Sénégal, la Sierra Leone, le Soudan, Sri Lanka, la Turquie et le Zimbabwe. Les bureaux de pays de l'ONU-Femmes participants sont le Bangladesh, l'Éthiopie, la Jordanie, le Mali, le Mexique, l'Ouganda, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l'Ukraine.

La liste des bureaux de pays du FNUAP participants est en cours de finalisation.

RECOMMANDATION

- **Comme indiqué, le programme de facilitateurs est actuellement soutenu par le PNUD, le FNUAP et l'ONU-Femmes. Compte tenu de la réussite avérée, des avantages potentiels et de l'applicabilité de cette initiative d'un excellent rapport coût-efficacité, l'Ombudsman recommande que toutes les organisations qui font appel aux services du Bureau contribuent à son expansion.**

F. Médiation

Les organisations du monde entier, y compris le système des Nations Unies, tentent depuis des années de faire de la médiation l'étape « naturelle » pour gérer les conflits du travail, là où les autres interventions informelles, y compris les négociations en face à face, n'ont pas été fructueuses. Le recours à la médiation à un stade précoce, avant le lancement des procédures judiciaires officielles, peut permettre d'économiser un temps et des ressources considérables. Comme indiqué dans les rapports annuels précédents, un recours accru à la médiation permet également de protéger et de renforcer des valeurs et des intérêts individuels et organisationnels importants, tels que l'autodétermination, la confidentialité et, lorsque cela est possible, la réconciliation.

Malgré sa valeur et son potentiel, la médiation est encore loin d'être acceptée dans le monde entier comme un mécanisme alternatif de règlement des conflits offrant de multiples possibilités d'application. En fait, le nombre de conflits faisant l'objet d'une médiation ne représente qu'une petite fraction de ceux qui sont portés devant la justice. La raison fondamentale tient au fait que la médiation, comme tout service professionnel, requiert un équilibre entre l'offre et la demande. L'offre de médiation comprend, entre autres, le fait de disposer d'un nombre approprié de médiateurs formés proposant ce service et d'un cadre réglementaire solide garantissant, par exemple, une confidentialité totale des procédures et une application aisée des accords conclus par voie de médiation. Alors que la demande concerne la formation et la promotion du service de médiation, des incitations plus importantes sont nécessaires, ainsi que l'exigence que les parties consentent des efforts substantiels au début de la médiation. À cet égard, il est important de rappeler que si l'on demande à un plaideur potentiel d'envisager sérieusement la médiation avant de chercher un recours par le biais du système formel, cela ne signifie pas, bien entendu, que la personne peut être obligée, ou sera obligée, de régler le litige de manière informelle. En vertu de ce principe, les dispositifs de règlement des litiges qui ont fait leurs preuves dans le monde entier comportent des mesures de dissuasion procédurales claires pour ceux qui tentent de contourner la médiation, lorsque le processus est jugé approprié. En effet, plusieurs décennies de tentatives visant à stimuler la demande de médiation, principalement par la formation et la sensibilisation, ont clairement démontré qu'il faut considérablement intensifier les incitations et les efforts de médiation initiaux.

Les dispositifs de règlement des litiges qui ont fait leurs preuves dans le monde entier comportent des mesures de dissuasion procédurales claires pour ceux qui tentent de contourner la médiation, lorsque le processus est jugé approprié.

Comme mentionné dans l'introduction, 2019 a été une année capitale pour le Bureau, en grande partie en raison de l'expansion significative des services de médiation. Cette évolution est due pour une large part à l'initiative de l'une des organisations faisant appel aux services du Bureau qui a soutenu le renforcement de l'offre et de la demande de médiation. Cet investissement a déjà entraîné une augmentation significative du recours à la médiation au cours du premier trimestre de 2020. Les spécificités de cette évolution et l'importance d'une telle progression de la médiation sont détaillées ci-dessous.

En 2018, la Directrice générale de l'UNICEF a chargé l'Équipe spéciale indépendante chargée des questions de discrimination fondée sur le genre, de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité au travail de faire de l'UNICEF le meilleur lieu de travail possible dans l'intérêt du personnel et des enfants qui bénéficient des services du Fonds. Le rapport de l'Équipe spéciale a mis en lumière un certain nombre de domaines dans lesquels des améliorations significatives étaient nécessaires pour faire de cette organisation

un environnement de travail sûr et bienveillant. Le rapport de l'Équipe spéciale a réclamé des mesures immédiates destinées à améliorer la culture de l'UNICEF et à redoubler d'efforts pour prendre des mesures urgentes afin de réaffirmer et d'illustrer les valeurs fondamentales de l'UNICEF que sont la bienveillance, le respect, l'intégrité, la transparence et la responsabilité.

Au début de 2019, en réponse au rapport de l'Équipe spéciale, la Directrice générale s'est engagée à prendre un certain nombre de mesures immédiates, notamment dans l'objectif d'étendre les services de médiation de l'UNICEF grâce à des capacités de médiation spécialisées. Ces mesures comprenaient également la création d'une équipe de médiateurs externes d'astreinte au sein du Bureau de l'Ombudsman, chargés de proposer des solutions systématiques et informelles au règlement des conflits sur le lieu de travail.

Ce renforcement des capacités de médiation permet désormais à l'ensemble du personnel de faire part de ses inquiétudes, le cas échéant, de manière plus rapide et moins intrusive qu'une procédure d'investigation officielle. À cette fin, le Bureau continue de travailler à l'élargissement de

son Groupe mondial de médiation, composé de médiateurs externes d'astreinte disponibles pour arbitrer les conflits sur le lieu de travail partout dans le monde.

Pour répondre à la demande immédiate et croissante, les premiers membres du Groupe mondial de médiation ont été identifiés, sélectionnés et formés par le Bureau en consultation avec certaines des principales organisations de médiation du monde ainsi qu'avec les bureaux de l'ombudsman d'autres organisations internationales. Une procédure mondiale de sélection de médiateurs supplémentaires est actuellement en cours, l'objectif étant de disposer d'un ou deux médiateurs d'astreinte dans chaque pays où l'UNICEF est présent, afin que leur déploiement puisse être à la fois immédiat et d'un meilleur rapport coût-efficacité qu'actuellement.

Le Bureau de l'Ombudsman, dont le personnel comprend désormais un spécialiste de la médiation et un responsable de la médiation, veille à ce que les médiateurs externes opèrent en conformité avec les statuts et règlements des Nations Unies et respectent le code de conduite en matière de médiation élaboré par le Bureau afin de fournir des services professionnels homogènes à chaque titulaire de contrat dans les cinq organisations.

Le Bureau a également mis en place les mécanismes de contrôle qualité requis pour les services de médiation afin d'être assuré que ces services répondent aux attentes du personnel. En plus de soumettre au Bureau les enquêtes d'évaluation fournies immédiatement après la clôture du processus, les bénéficiaires de la médiation peuvent adresser les questions relatives aux services des médiateurs externes du Groupe mondial

Il est important de rappeler que si l'on demande à un plaideur potentiel d'envisager sérieusement la médiation avant de chercher un recours par le biais du système formel, cela ne signifie pas, bien entendu, que la personne peut être obligée, ou sera obligée, de régler le litige de manière informelle.

de médiation au spécialiste de la médiation et, s'ils ne sont pas satisfaits de la réponse, contacter directement l'Ombudsman. Enfin, toujours en consultation avec le président de l'Association mondiale du personnel de l'UNICEF et le président du Conseil du personnel PNUD/FNUAP/UNOPS/ONU-Femmes, le Bureau a mis sur pied un Conseil consultatif international, composé d'éminents praticiens et chercheurs spécialisés dans les solutions alternatives de règlement des conflits, auquel les plaignants peuvent s'adresser pour obtenir des recommandations si la réponse donnée par l'Ombudsman ne les satisfait pas. Afin d'assurer la transparence et un accès facile à toutes les ressources relatives au Groupe mondial de médiation et au Conseil consultatif international, le Bureau de l'Ombudsman a publié sur son site Web les profils des médiateurs externes et des membres du conseil, ainsi que d'autres documents pertinents tels que la convention de médiation, le code de conduite des médiateurs, le formulaire d'évaluation de la médiation et un guide convivial de la médiation.

Conformément à la nécessité de tenir compte à la fois de l'offre et de la demande de médiation, comme nous l'avons expliqué au début de la présente section, en 2019, l'UNICEF a commencé à mettre à jour ses politiques afin d'accroître le recours à la médiation, tant par les membres du personnel que par la direction. Au moment de la présentation de ce rapport, l'UNICEF a adopté de nouvelles règles précisant que les membres du personnel sont « fortement encouragés à commencer par essayer de régler l'affaire par des mécanismes de règlement informels », y compris la médiation, « afin de faire l'économie de contentieux inutiles ». En même temps, dans les cas appropriés, l'organisation peut « identifier et suggérer au membre du personnel des modes alternatifs pour parvenir à un règlement, tels que la médiation ». En outre, un membre du personnel qui souhaite recourir à des mécanismes de règlement informels doit s'adresser au Bureau de l'Ombudsman « sans délai, en particulier s'il ou elle a déjà fait part de ses inquiétudes aux responsables concernés mais n'a pas pu trouver une solution mutuellement acceptable ». Même si ces changements de politique ne correspondent pas au modèle de médiation avec possibilité de retrait (« *opt-out* ») qui avait été proposé dans les rapports annuels précédents, car ils ne prévoient aucune obligation explicite de participer au moins à la première réunion de médiation, ces changements, s'ils bénéficient d'une promotion efficace, renforceront très probablement le recours à la médiation, dans les cas appropriés.

Les circonstances particulières qui ont incité l'UNICEF à investir dans les capacités de médiation du Bureau et à adopter des politiques favorables à la médiation sont propres à cette organisation. Néanmoins, les besoins sous-jacents et les avantages potentiels sont les mêmes pour toutes les organisations qui font appel aux services du Bureau.

RECOMMANDATION

- **L'Ombudsman recommande que toutes les organisations qui font appel aux services du Bureau contribuent à l'expansion des capacités de médiation et adoptent des politiques favorables à la médiation.**

G. Arbitrage

Conformément aux recommandations de la section II.D du rapport annuel 2018 et de la section II.E du rapport annuel 2017, l'Ombudsman souhaite rappeler l'importance de la possibilité d'un recours juridique par arbitrage pour le personnel non fonctionnaire travaillant dans les cinq organisations. En effet, les contrats des non-fonctionnaires précisent que l'arbitrage, soumis au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), constitue le recours juridique en cas de conflit qui ne peut être résolu de manière informelle.

Toutefois, les coûts inhérents à l'arbitrage, qui peuvent être considérables, les difficultés administratives et la méconnaissance du processus découragent souvent les titulaires de contrats d'engager une procédure d'arbitrage.

Rares sont les visiteurs ayant engagé une procédure d'arbitrage auxquels le Bureau a eu affaire depuis sa création. Dans le passé, l'arbitrage était généralement reconnu comme un moyen de règlement plus efficace et moins coûteux que le recours aux tribunaux. Néanmoins, la pratique de l'arbitrage ayant considérablement évolué au cours des dernières décennies, elle est bien souvent devenue plus coûteuse et plus longue que le recours à la justice. Les parties ont souvent du mal à s'entendre sur le choix d'un arbitrage administré (par le biais d'une institution arbitrale permanente appliquant des règles d'arbitrage spécifiques) ou d'une

procédure ad hoc. Si certains éléments indiquent que les parties préféreraient recourir à un arbitrage administré, elles optent plus fréquemment pour des arrangements ad hoc. La raison tient très probablement au fait qu'elles ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une institution arbitrale ou des règles spécifiques.

Les non-fonctionnaires sont confrontés à un certain nombre de difficultés lorsqu'ils souhaitent recourir au Règlement d'arbitrage de la CNUDCI. Celui-ci est fréquemment utilisé dans des arbitrages internationaux de haut niveau en matière de commerce, d'investissement ou entre États, mais peut s'avérer peu pratique pour les conflits survenant sur le lieu de travail des Nations Unies. Par exemple, en vertu de ce règlement, si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur le choix d'une autorité investie du pouvoir de nomination, c'est le Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye qui désignera cette autorité. Dans cette optique, il serait bien plus opportun de désigner une autorité investie du pouvoir de nomination

spécifique pour les procédures d'arbitrage qui tiendrait compte du contexte et de la nature des conflits sur le lieu de travail des Nations Unies. Parmi les autres mesures pratiques visant à assurer l'efficacité de l'arbitrage des conflits sur le lieu de travail des Nations Unies, on peut citer la limitation de la portée des soumissions, la limitation du nombre de pages, l'établissement d'une durée fixe pour la procédure qui soit fondée uniquement sur des documents et la poursuite de l'arbitrage sur la base de règles d'arbitrage spécialement conçues.

Si les non-fonctionnaires comprenaient les caractéristiques des procédures d'arbitrage ad hoc prévues par le Règlement d'arbitrage de la CNUDCI et si ce mécanisme était mis à leur disposition, le recours à l'arbitrage pour les conflits sur le lieu de travail des Nations Unies rencontrerait moins d'obstacles.

En vertu des exigences contractuelles actuelles régissant l'arbitrage, l'absence de services juridiques facilement accessibles constitue également un obstacle important pour les non-fonctionnaires. Les cabinets d'avocats et de conseils internationaux ne manifestent généralement aucun intérêt véritable pour les conflits sur le lieu de travail, car ces affaires ne sont pas lucratives et sont souvent traitées sur une base ad hoc (pour les affaires très médiatisées) ou dans le cadre de programmes *pro bono*. Le manque d'accès à des conseils de qualité peut naturellement conforter l'impression que les arbitrages ad hoc de la CNUDCI ne constituent pas un recours adéquat pour les non-fonctionnaires. Toutefois, ces craintes peuvent être atténuées grâce à la formation et à la création des ressources juridiques nécessaires pour les non-fonctionnaires. À cette fin, l'Ombudsman mettra en place une session de formation spécifique sur les procédures d'arbitrage dans le cadre du Règlement d'arbitrage de la CNUDCI, qui fournira une introduction et des compétences de base en matière d'arbitrage.

De même, lorsque l'arbitrage est conforme au Règlement d'arbitrage de la CNUDCI, les coûts de l'arbitrage (y compris ceux du ou des arbitres et les frais de justice) doivent être pris

Il serait bien plus opportun de désigner une autorité investie du pouvoir de nomination spécifique pour les procédures d'arbitrage qui tiendrait compte du contexte et de la nature des conflits sur le lieu de travail des Nations Unies.

en charge par la ou les parties perdantes. Toutefois, le tribunal arbitral est autorisé à répartir ces coûts entre les parties, comme c'est souvent le cas dans la pratique, s'il détermine que la répartition est raisonnable, compte tenu des circonstances particulières de l'affaire. L'Ombudsman est conscient que le fait de financer directement les frais d'arbitrage peut générer des actions non fondées contre les cinq organisations qui font appel aux services du Bureau. Il recommande donc que les frais administratifs initiaux soient financés par un service d'arbitrage spécialisé, qui peut inclure la formation, la gestion des dossiers et l'accès à des médiateurs expérimentés et à des conseils qualifiés (mais pas les coûts des services des conseils et des médiateurs). Cette formation et ces « services d'accès » peuvent permettre aux non-fonctionnaires d'intenter une action. Ces outils efficaces et de qualité seront mis à la disposition non seulement des non-fonctionnaires, mais aussi de la direction des cinq organisations, ce qui permettra aux deux parties de nommer des arbitres et des conseils compétents, ce qui profitera à l'ensemble du système de règlement des conflits.

Dans ce contexte, où il est souhaitable de créer un mécanisme d'arbitrage neutre et indépendant au sein des cinq organisations, l'Ombudsman cherche en outre à mettre en œuvre les recommandations qu'il a formulées dans les rapports annuels de 2017 et 2018 et à démontrer la nécessité et le caractère pratique du mécanisme d'arbitrage proposé. Ainsi, sur la base de ces recommandations, il commencera à établir une liste restreinte de médiateurs et de conseils expérimentés prêts à travailler sur les conflits survenant sur le lieu de travail des Nations Unies, à titre gracieux ou moyennant des honoraires réduits. Parallèlement à l'initiative du Groupe mondial de médiation que l'Ombudsman est en train de développer activement, le Bureau publiera les profils de ces médiateurs et conseils sur son site Web. L'Ombudsman est convaincu que lorsque les cinq organisations se rendront compte de la valeur de ces services, elles seront plus disposées à financer l'initiative.

RECOMMANDATION

- **L'Ombudsman recommande que les cinq organisations financent un mécanisme d'arbitrage indépendant. En attendant, il recommande également qu'elles soutiennent la définition d'un programme de formation spécialisé et la mise en place d'autres services d'accès à l'arbitrage.**

III. Perspectives d'avenir

La restructuration décrite dans l'introduction du présent rapport place le Bureau de l'Ombudsman dans une position idéale pour tirer parti des succès remportés dans l'élargissement et le développement des modes alternatifs de règlement des conflits qu'il propose à l'échelle mondiale.

Afin de renforcer sa capacité à répondre rapidement à la demande croissante pour ses services, le Bureau envisage actuellement de se doter d'une présence en Afrique de l'Ouest. Outre les économies réalisées, cette nouvelle base permettra de fournir des services de manière optimale aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux des pays francophones et de faciliter une interaction en direct entre le Bureau et le personnel se trouvant dans des pays situés dans des fuseaux horaires identiques ou similaires.

Grâce aux moyens considérables qui ont été investis ces dernières années, le Bureau a conçu des cours de formation en ligne, notamment le cours d'apprentissage présenté à la section I.B. L'objectif était de renforcer les capacités du personnel des cinq organisations à prévenir et gérer les conflits et à améliorer leurs compétences en matière de résolution de problèmes. D'autres programmes d'apprentissage à distance seront disponibles au deuxième semestre 2020, dans le cadre d'un plan fondé sur la demande visant à créer au sein du Bureau une nouvelle unité entièrement consacrée à la formation. En parallèle, dès que les conditions de santé publique le permettront, le Bureau prévoit d'étendre massivement ses offres de formation en présentiel. Cette augmentation rapide s'appuiera sur le réseau mondial de médiateurs d'astreinte que le Bureau continue à étoffer.

Dans cette entreprise de longue haleine, l'Ombudsman est encouragé d'observer les efforts ciblés déployés par les cinq organisations pour offrir un lieu de travail décent. En faisant appel aux différents bureaux des ressources humaines, aux associations du personnel et aux autres parties prenantes, les chefs de secrétariat jouent un rôle de leader en adoptant, par exemple, des mesures stratégiques pour lutter contre le harcèlement sous toutes ses formes. L'Ombudsman soutient ces efforts au maximum autorisé par le mandat du Bureau, mais il est néanmoins contraint de rappeler que ce mandat ne lui permet pas d'être un membre actif d'un quelconque organe ou comité organisationnel, et ce essentiellement dans le but de protéger les principes d'engagement du Bureau : indépendance, neutralité, confidentialité et informalité. Dans ces conditions, il entend apporter son point de vue unique à l'appui des cinq organisations dans l'objectif de préserver un lieu de travail digne à tous égards de la haute mission qui est confiée à tous les personnels au service des Nations Unies.

D'autres programmes d'apprentissage à distance seront disponibles au deuxième semestre 2020, dans le cadre d'un plan fondé sur la demande visant à créer au sein du Bureau une nouvelle unité entièrement consacrée à la formation.

Équipe du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies (2019-2020)



Ati Alipour
Consultant Médiation



Kevin Brown
Consultant Ombudsman



Donna Douglass-Williams
Consultant Ombudsman



Maria Migoya Fernandez
Agent de Médiation



Vikram Kapoor
Consultant au Programme
des Facilitateurs pour un
environnement de travail
respectueux (Respectful
Workplace Facilitators – RWF)



James Lee
Expert senior en
règlement des conflits



Mushegh Manukyan
Spécialiste de
Médiation



Michael Rosenblum
Assistant
Administrative



Linda Schieber
Consultant
Ombudsman



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



*Au service
des peuples
et des nations*



United Nations Entity for Gender Equality
and the Empowerment of Women

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

PNUD, UNFPA, UNICEF, UNOPS et ONU FEMMES

304 East 45th Street, 6th Floor
New York, NY 10017

Tél. : +1 646 781 4083

Fax : +1 212 906 6281

ombudsmediation@fpombudsman.org

www.fpombudsman.org