



Office of the
Ombudsman
for United Nations Funds and Programmes

RAPPORT ANNUEL

2023

De la prise de parole au dialogue



Travailler ensemble
pour trouver
des solutions



Le Bureau a noté que la recommandation commune aux cinq organisations de « **prendre la parole** » est fréquemment perçue comme une incitation à « **s'opposer à quelqu'un** », alors qu'il s'agit davantage d'une invitation à « **dialoguer** ».



J'ai le privilège de présenter dans ce rapport le travail réalisé en 2023 par le Bureau de l'Ombudsman de l'UNFPA, du PNUD, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et de l'UNOPS. Je tiens également à exprimer mes sincères remerciements aux nombreuses personnes qui, en faisant appel au Bureau, nous ont témoigné

leur confiance, essentielle pour la recherche de solutions informelles aux conflits sur le lieu de travail. Ce rapport s'appuie sur l'observation contextualisée de cas systémiques soumis au jugement des dirigeants exécutifs. Précisons qu'il ne rend pas compte exhaustivement des efforts conjoints, ni des bienfaits en matière d'épanouissement personnel et de sérénité éprouvés par celles et ceux qui ont exploré des pistes d'amélioration et trouvé des solutions informelles conjointement avec le Bureau.

Il est essentiel de tenir compte des interactions qui s'établissent, d'une part, entre les organisations et leur personnel et, d'autre part, entre collègues.

Reconnaître que chacune des personnes travaillant pour l'une ou l'autre des cinq organisations est unique et apporte sur son lieu de travail une expérience humaine singulière constitue une démarche toujours positive.

Patrick C. Voigt

Patrick Voigt, Ombudsman

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	2
II. PRÉSENTATION DU TRAVAIL DU BUREAU	4
A. Services et principes	4
B. Aperçu des dossiers traités en 2023	5
C. Activités de formation et de sensibilisation	7
D. Médiation	7
E. Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux	9
III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DIFFÉRENDS EN 2023	11
A. Gérer le bien-être sur le lieu de travail : accorder une plus grande attention à la santé mentale et mieux intégrer les personnes handicapées	11
B. Crainte des représailles et obstacles à la prise de parole	13
C. Conflits relationnels et interpersonnels	14
D. Gestion de la performance	15
E. Rupture et non-renouvellement du contrat de travail	18
F. Diversité et inclusion, et de la prise de parole au dialogue	19
IV. PERSPECTIVES	22
A. Technologie et conflits sur le lieu de travail	22
B. Relocalisation des sièges	22
C. Collaboration au sein du réseau des ombudsmans et Médiateurs et Médiatrices du système des Nations Unies	22
V. TÉMOIGNAGES	23

I. INTRODUCTION

En 2023, les conditions de travail dans les bureaux du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), d'ONU-Femmes et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) (les organisations) ont été perturbées par des transitions, des crises concomitantes, des contraintes financières, le travail hybride, l'instabilité politique, les problèmes de santé mentale et l'épuisement professionnel. Les organisations et le personnel se sont ainsi retrouvés plus exposés à l'instabilité, à l'incertitude, à la complexité et au doute. Dans ce contexte, le Bureau de l'Ombudsman de l'UNFPA, du PNUD, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et de l'UNOPS (le Bureau) a multiplié ses interventions de sensibilisation et ses missions de terrain, et a renforcé ses actions de médiation. Le Bureau a constaté que face aux effets des environnements de travail complexes sur les individus et leurs conditions de vie, les organisations s'efforçaient d'appliquer des politiques de gestion du personnel, y compris du personnel affilié, plus centrées sur les personnes, et que cette approche était un facteur de résilience de la part du personnel en période de difficultés.

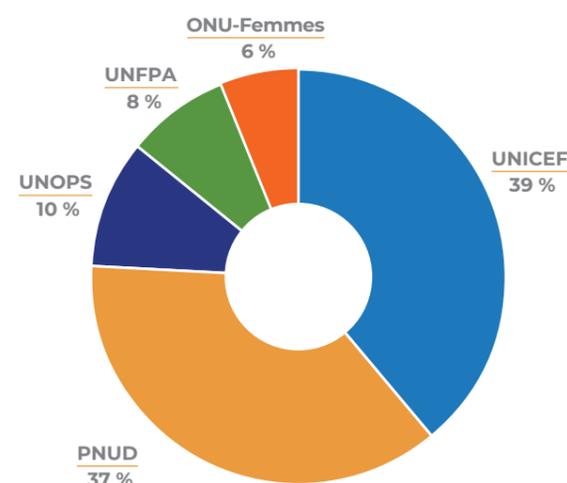
Au cours de l'année, deux postes clés au sein du Bureau ont été pourvus, à savoir le poste de Spécialiste-Ombudsman pour la région de l'Afrique et celui d'Ombudsman en novembre 2023. Ces changements offrent l'occasion de se reconcentrer sur la vision de l'avenir du Bureau et de repenser les modalités de collaboration entre les responsables des organisations, les collègues des ressources humaines, les associations du personnel, les équipes de support juridique et le personnel.

Afin de sensibiliser le personnel aux questions relatives au règlement des conflits et de renforcer ses compétences dans ce domaine, l'Ombudsman s'est rendu dans 10 pays de l'ensemble des régions au cours de l'année 2023. Ces visites de terrain ont permis au Bureau de favoriser des rencontres avec les équipes de direction et les représentants du personnel de toutes les organisations, tout en organisant des discussions collégiales et individuelles avec les membres du personnel.

Le Bureau reste confronté aux difficultés qui résultent de ressources inadéquates et d'insuffisances opérationnelles dans des domaines importants :

- Manque de personnel** : cette situation est la conséquence des effets conjugués du départ de deux collègues (qui s'occupaient de l'apprentissage et de la médiation), d'une augmentation de la charge de travail et, alors même que le mandat du Bureau précise qu'il doit pouvoir intervenir de manière totalement autonome, de l'absence cruelle de ressources opérationnelles au sein de ses équipes ;
- Attributions statutaires et sur sollicitation des ressources** : le Bureau est au service de cinq organisations indépendantes qui représentent un total de 58 000 employés, effectif supérieur à celui que couvre n'importe quel autre bureau d'ombudsman du système des Nations Unies (voir figure 1) ; il ne dispose cependant que de ressources très limitées pour mener ses actions de prévention et de résolution – activités de sensibilisation et de formation comprises ;
- Barrières linguistiques** : l'inadéquation des ressources en Amérique latine se traduit par un nombre limité d'interventions dans la région.

FIGURE 1. Répartition par organisation du personnel auquel le Bureau propose ses services



Plusieurs des recommandations auxquelles a donné lieu un audit réalisé en 2023 ont été entérinées par le Bureau et orienteront une partie de son action en 2024. Le Bureau se concentrera alors sur les priorités suivantes :

- Adaptation des ressources humaines du Bureau à sa mission en tenant compte i) de

la demande accrue en matière de résolution informelle de conflits, dans le respect des règles d'administration de la justice qui prévalent au sein des Nations Unies et des résolutions applicables de l'Assemblée générale, ii) de l'augmentation des effectifs des organisations, et iii) du nombre de dossiers à traiter. Le Bureau couvrant l'effectif le plus élevé de toutes les structures des Nations Unies et disposant de ressources proportionnellement faibles, cet exercice nécessitera notamment de procéder sur la base d'éléments de référence ;

- Révision du mécanisme de partage des coûts afin de réaliser les paiements en temps voulu, de permettre la réaffectation rapide de budgets non consommés de postes laissés vacants et de repousser l'horizon des prévisions budgétaires ;
- Définition, en concertation avec les dirigeants exécutifs, de la notion d'indépendance opérationnelle totale du Bureau, telle que celle-ci ressort du mandat émis par le Secrétaire général (ST/SGB/2016/7) et des Normes de pratique à l'usage de l'Ombudsman et des Médiateurs et Médiatrices du Système des Nations Unies, dont le Bureau est une composante.

L'Ombudsman, les Médiateurs et les Médiatrices du Bureau sont intervenus sur plus de 500 dossiers en 2023, ce qui correspond à une augmentation de 23 % par rapport à l'année 2022. Cette hausse du nombre de cas a eu une forte incidence sur la charge de travail du Bureau, mais elle traduit une évolution positive dont il faut se réjouir. Tout visiteur intéressé par le règlement informel d'un conflit est encouragé, dans l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes, à se rapprocher du Bureau. Le Bureau a pu observer que certaines équipes de direction jugent qu'une telle démarche porte atteinte à leur réputation ou remet en cause leurs capacités d'encadrement au sein de leur organisation. Cette perception n'est cependant pas fondée et les interventions du Bureau tout au long de l'année 2023 confirment qu'une action proactive et précoce permet d'obtenir de meilleurs résultats et de transformer les relations de manière positive. Le Bureau invite expressément aussi bien les membres du personnel insatisfaits que leurs supérieurs hiérarchiques directs à contacter le Bureau afin, par exemple, de se préparer à des discussions sur des sujets potentiellement clivants et d'éviter qu'un désaccord ne s'envenime.

Le Bureau a investi, en 2023, dans le renforcement des compétences de son personnel, en particulier en le formant aux processus de médiation réparatrice. Cette méthode facilite le rétablissement de la confiance au sein des bureaux et des équipes, et vise à atténuer les conséquences des procédures d'enquête souvent intrusives et anxiogènes. Quelle que soit l'issue d'une enquête, il s'avère souvent nécessaire d'engager un processus de réconciliation et d'aborder les expériences individuelles dans le cadre d'une démarche collective. Certaines organisations s'y emploient déjà en s'appuyant sur les processus et mesures disciplinaires prévus par leur règlement interne, mais cette approche n'est pas universellement appliquée. Il serait sans doute utile, pour harmoniser les politiques de ressources humaines, que les cinq organisations partagent leurs bonnes pratiques dans ce domaine.

Le Bureau a par ailleurs constaté – et cela s'applique à chacune des cinq organisations – que des changements à quelque niveau de direction que ce soit ont un impact significatif sur la dynamique des équipes, la culture des bureaux et la mobilisation du personnel. L'exemple donné par la hiérarchie façonne le développement d'attitudes positives, courtoises, collaboratives et responsables à l'échelle collective. Si les expériences individuelles quotidiennes dépendent en premier lieu des relations avec le supérieur hiérarchique direct et les collègues, l'influence spécifique qu'exercent les dirigeants des organisations s'étend à l'ensemble des personnes placées sous leur autorité. De manière générale, le Bureau a relevé que la culture du lieu de travail et l'assistance fournie au personnel diffèrent sensiblement entre les cinq organisations.

Dans les différentes sections de ce rapport, le Bureau soumet des recommandations et des conseils pratiques à l'appréciation des organisations dans les domaines suivants :

- Médiation ;
- Bien-être et gestion des conflits : santé mentale et membres du personnel handicapés ;
- Crainte des représailles ;
- Conflits interpersonnels et interventions tardives ;
- Gestion de la performance et plans d'amélioration de la performance ;
- Non-renouvellement des engagements à durée déterminée et préavis ;
- Diversité et inclusion, et de la prise de parole au dialogue.

II. PRÉSENTATION DU TRAVAIL DU BUREAU

Quatre principes fondamentaux régissent le fonctionnement du Bureau et la participation aux efforts de règlement informel des conflits repose sur le volontariat.



A. Services et principes

Faisant partie du système d'administration de la justice au sein des Nations Unies, le Bureau est mandaté par l'Assemblée générale et le Secrétaire général pour fournir des ressources et des services afin de régler les conflits de façon informelle. De par ses attributions, le Bureau offre des services d'ombudsman et de médiation aux visiteurs aussi bien qu'aux organisations. Quiconque ayant une relation contractuelle avec l'UNFPA, le PNUD, l'UNICEF, ONU-Femmes ou l'UNOPS peut prendre contact avec le Bureau. Le personnel du Bureau chargé du règlement informel des conflits peut également prendre l'initiative d'intervenir s'il estime, sur la base de ses observations, que certaines situations sur le lieu de travail sont préoccupantes.

Services

La figure 2 illustre les différentes approches adoptées par le Bureau pour régler les conflits sur le lieu de travail. De plus amples informations, y compris des vidéos d'apprentissage, sont disponibles à l'adresse suivante : www.fombudsman.org.

FIGURE 2. Approches appliquées à la résolution des conflits

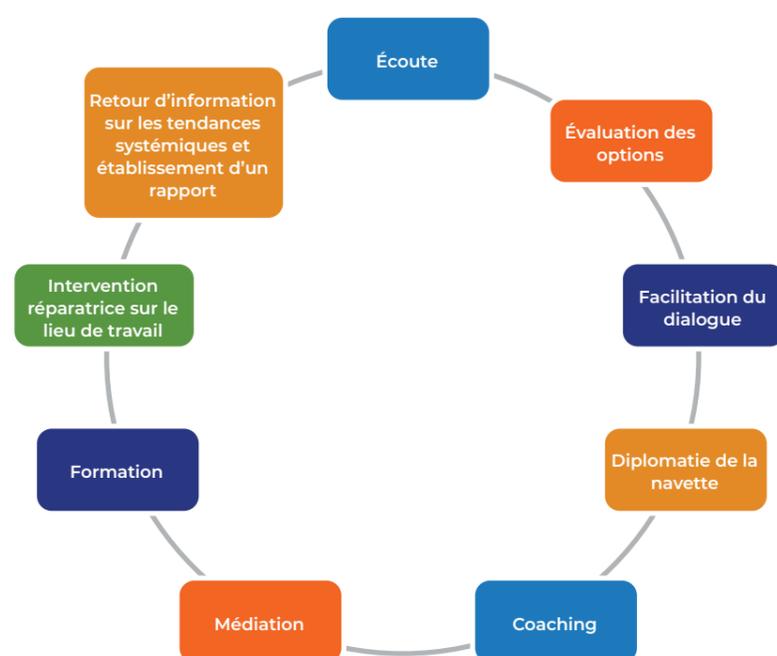
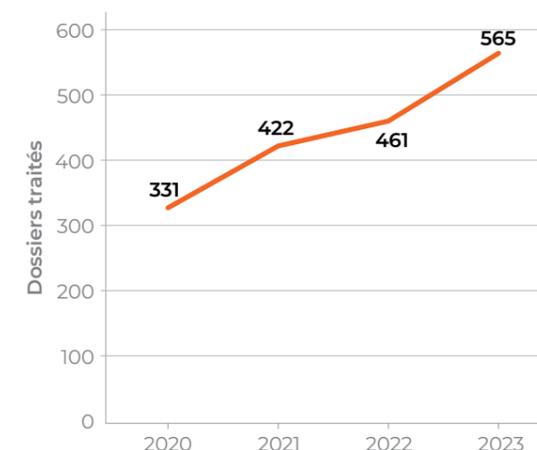


FIGURE 3. Nombre de dossiers traités, 2020-2023



B. Aperçu des dossiers traités en 2023

Le Bureau de l'Ombudsman a traité 565 dossiers en 2023. Cela représente une hausse de 23 % par rapport au nombre de dossiers traités en 2022 (voir figures 3 et 4). L'augmentation du nombre d'interventions du Bureau doit être considérée comme une évolution positive et souhaitable dans la mesure où elle traduit un recours accru au règlement informel des conflits. Les dossiers impliquent le plus souvent plusieurs parties.

Parmi les cas traités, 84 % ont fait l'objet de services d'ombudsman, 16 % de services de médiation. Une décomposition des dossiers de médiation est présentée dans la section I. D. La figure 5 montre que 248 dossiers ont concerné le PNUD, 162 l'UNICEF, 65 l'UNFPA, 57 l'UNOPS, 31 ONU-Femmes et 2 d'autres organisations. La figure 6 indique que 82 % des cas relevaient des

FIGURE 4. Augmentation relative du nombre de dossiers traités par les organisations, 2022-2023

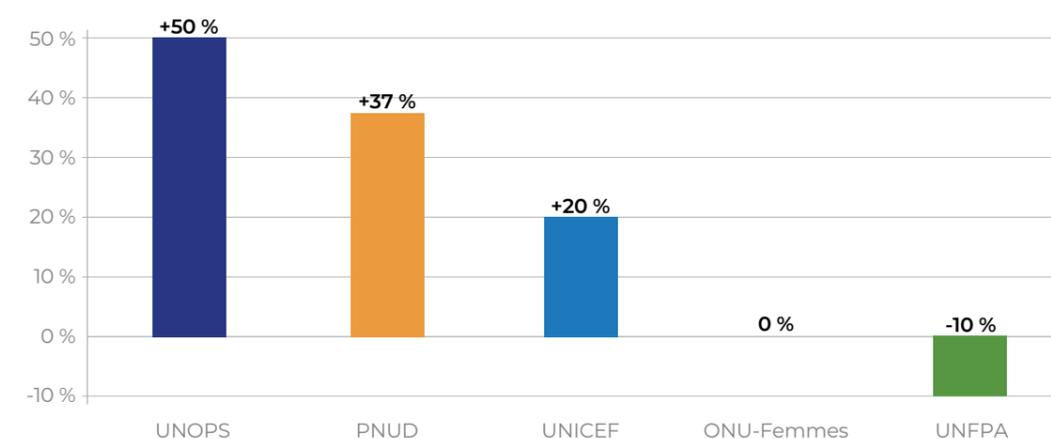


FIGURE 5. Répartition par organisation des dossiers reçus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2023

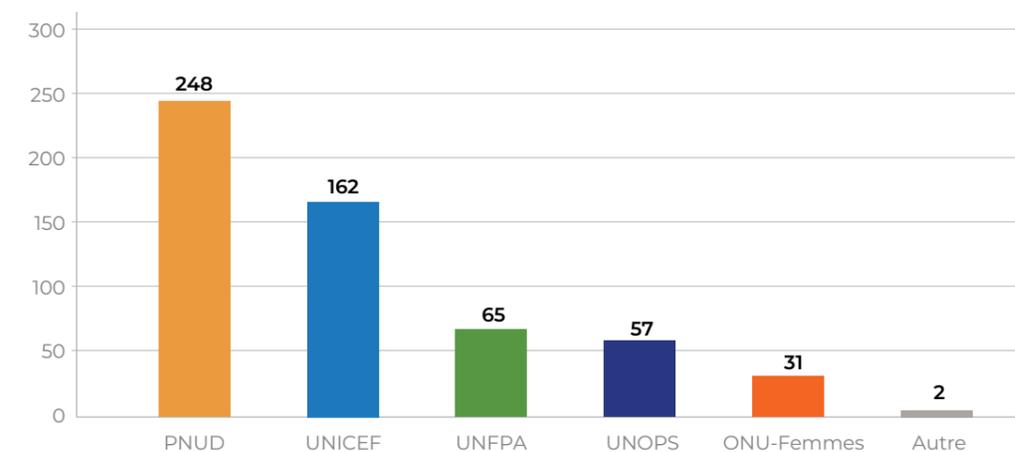
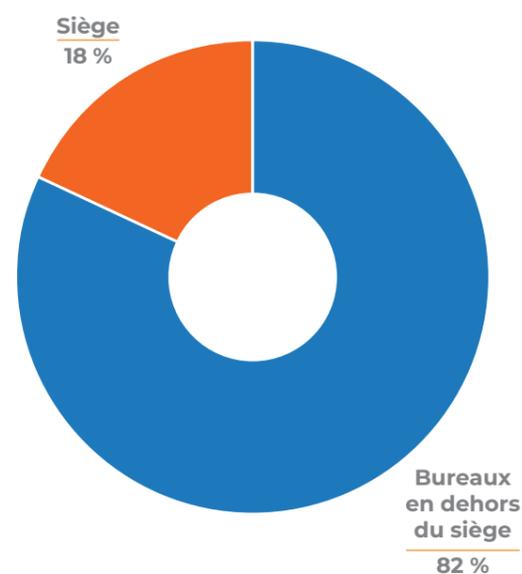
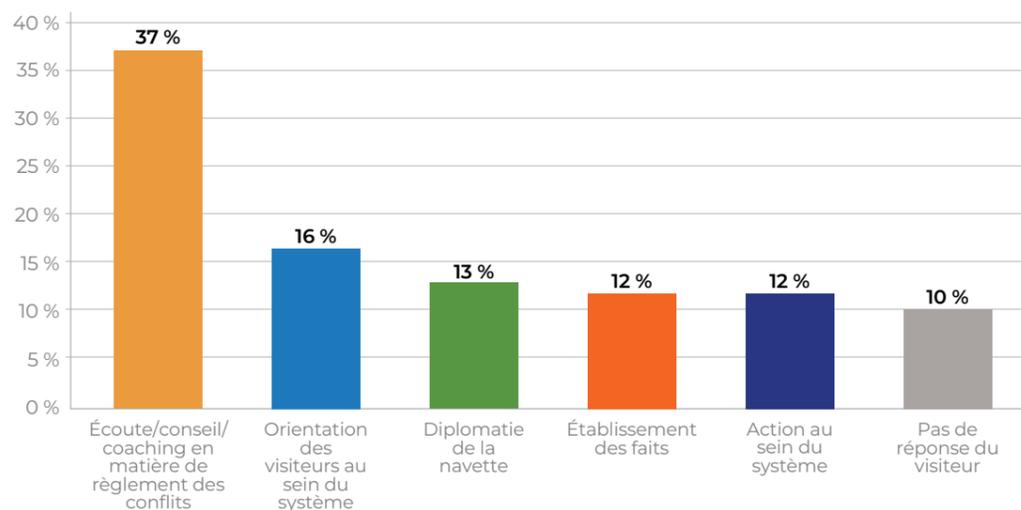


FIGURE 6. Part relative des dossiers traités par les sièges des organisations (New York et Copenhague) et par les autres bureaux



bureaux de pays, des bureaux régionaux ou des bureaux extérieurs (« bureaux hors sièges »), tandis que 18 % étaient liés aux sièges des organisations (c'est-à-dire New York ou Copenhague dans le cadre spécifique de ce rapport). Comme le montre la figure 7, la plupart des visiteurs ont consulté le Bureau afin de bénéficier de conseils ou d'un coaching pour la gestion des conflits, ou d'identifier les options les mieux adaptées à leurs problèmes.

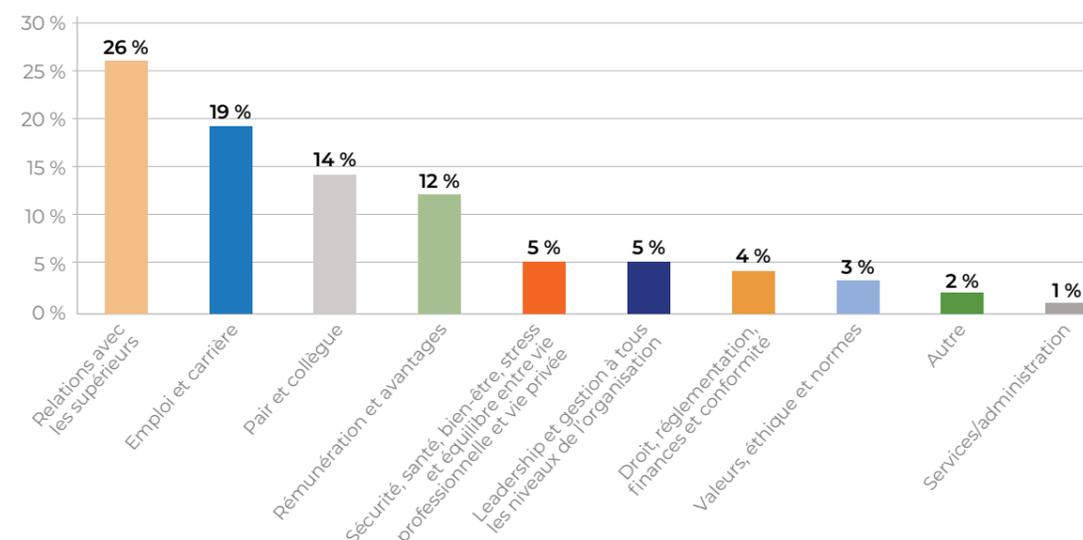
FIGURE 7. Répartition des services d'ombudsman fournis en 2023



Les dossiers traités ont concerné en premier lieu des bureaux de pays. Le Bureau dispose de représentations régionales à Bangkok, Dakar et Istanbul depuis 2020. Ces structures ont favorisé l'accès de l'ensemble du personnel aux services et ont permis de mieux comprendre les besoins propres à chaque région. Il n'existe pas à ce jour de spécialiste-ombudsman régional dédié pour l'Amérique du Sud et centrale ou l'Europe.

En moyenne, deux problèmes sont soulevés pour chaque dossier traité par le Bureau, et ces problèmes sont généralement liés. La figure 8 précise la part relative des différents sujets soulevés dans les dossiers traités au cours de la période couverte par le rapport. Les trois principaux problèmes au sujet desquels le Bureau a été sollicité portaient a) pour 26 % des cas sur les relations d'évaluation (relations superviseurs/subordonnés) ; b) pour 19 % des cas sur la fonction et la carrière ; et c) pour 14 % des cas sur les relations entre pairs et collègues. Les problèmes liés aux relations entre pairs et collègues ont donné lieu à un nombre croissant de cas au cours des trois dernières années, le respect/traitement et les divergences interpersonnelles étant à l'origine de la plupart des conflits de cette catégorie soumis au Bureau. « Aucune réponse » s'applique aux dossiers qui ont été clos faute d'avoir obtenu du visiteur concerné des informations complémentaires à la suite de la dernière intervention du Bureau.

FIGURE 8. Part relative des problèmes traités du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023



C. Activités de formation et de sensibilisation

Le Bureau a organisé 188 séances d'apprentissage (en présentiel ou à distance) auxquelles plus de 7 000 membres du personnel ont pu assister. Ces séances ont notamment porté sur les initiatives phares suivantes : Apprendre à connaître son Ombudsman, Courtoisie et respect, Interactions interculturelles, Gestion des conflits, Sécurité psychologique au sein des équipes et Communication efficace. Certaines séances ont permis de réunir du personnel provenant des cinq organisations qui dépendent du Bureau, ce qui a favorisé le partage de connaissances et donné aux équipes la possibilité de débattre de sujets d'intérêt commun. Le Bureau a noté que les représentants de la direction des organisations étaient parfois réticents à participer à ces séances ou à des présentations groupées. Le Bureau recommande pourtant cette participation dans la mesure où elle contribue à la collaboration inclusive et où elle offre aux responsables la possibilité d'acquérir des compétences en matière de gestion des conflits.

Le Bureau a en outre pris part à des tables rondes proposées par les cinq organisations sur diverses thématiques liées au bien-être sur le lieu de travail. De telles initiatives sont vivement encouragées.

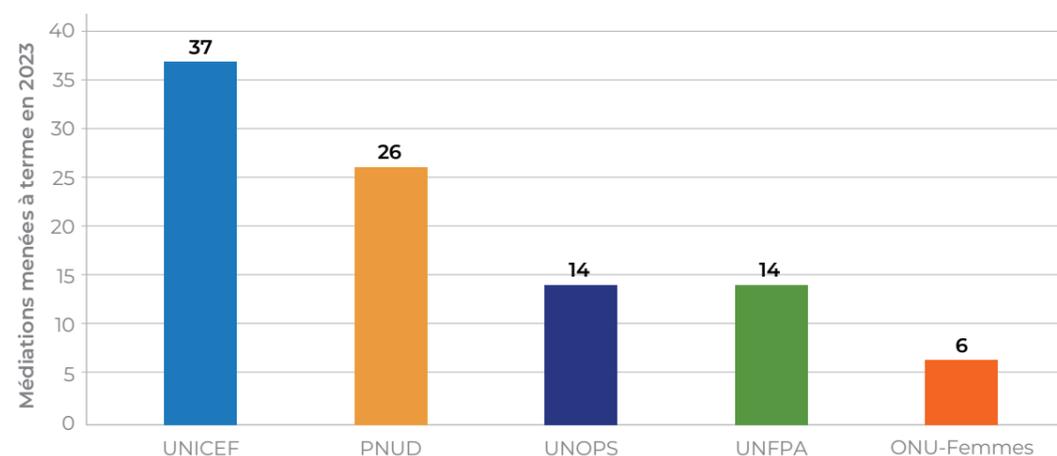
Comme souligné plus haut, davantage de ressources liées aux activités de sensibilisation seraient nécessaires pour pouvoir bien expliquer aux bureaux et au personnel comment fonctionne

le Bureau et comment il peut, en évitant toute stigmatisation, les aider à trouver des solutions. La tâche n'est pas aisée si l'on considère qu'une douzaine de contrats de travail différents s'appliquent selon les cas aux 58 000 individus qui composent les effectifs des organisations, que ces contrats concernent des membres du personnel ayant ou non le statut de fonctionnaire, et qu'ils définissent chacun des conditions de service spécifiques. Parmi les différents bureaux d'ombudsman du système des Nations Unies, le Bureau est de loin celui dont la variété des bénéficiaires présente la plus grande complexité. Le Bureau prévoit d'élargir son programme de formations en ligne et de webinaires, et d'adapter ses interventions aux spécificités de la demande. Sa collaboration en matière d'apprentissage avec les Volontaires des Nations Unies en est l'illustration même.

D. Médiation

À nouveau, le nombre de cas de médiation a augmenté depuis le lancement du programme de médiation en 2020. Le Bureau a reçu 191 demandes de médiation (contre 168 en 2022). Parmi ces demandes, 90 justifiaient une action de médiation. En 2023, le Bureau a mené à terme 97 des dossiers de médiation reçus au cours de la période 2022-2023, ce qui représente une augmentation de 18 % par rapport aux 82 dossiers clos en 2022. La figure 9 donne la décomposition par organisation des interventions de médiation, la figure 10 présente les résultats de ces médiations et la figure 11 indique le temps

FIGURE 9. Répartition par organisation des médiations menées à terme



nécessaire pour les mener à bien. Une séance de médiation dure en moyenne de deux à quatre heures.

Des enquêtes réalisées à la suite de médiations soulignent un taux de satisfaction élevé, l'efficacité et la satisfaction globale obtenant un score de 4,8/5. Indépendamment de l'issue de leur dossier, toutes les personnes interrogées ont déclaré qu'elles recommanderaient le recours à la médiation à leurs collègues.

Au cours de l'année 2023, le Bureau a proposé aux équipes des sièges et à 32 bureaux de pays son programme « Une conversation avec le Médiateur », un module de formation

particulièrement apprécié. La participation des différentes organisations à ce programme est détaillée à la figure 12. Ce sont au total quelque 1 532 collègues qui y ont pris part et qui ont ainsi pu améliorer leurs connaissances sur la médiation et mieux comprendre comment elle permet de régler les conflits sur le lieu de travail.

Le Bureau exprime sa reconnaissance à l'UNICEF pour sa contribution active au programme de médiation. Il serait possible de promouvoir le développement du programme de médiation par la mise en place d'une stratégie globale qui impliquerait les cinq organisations ainsi que le Bureau, et qui prévoirait le recours par défaut à la médiation, tout en laissant la possibilité d'y

FIGURE 10. Résultats des médiations

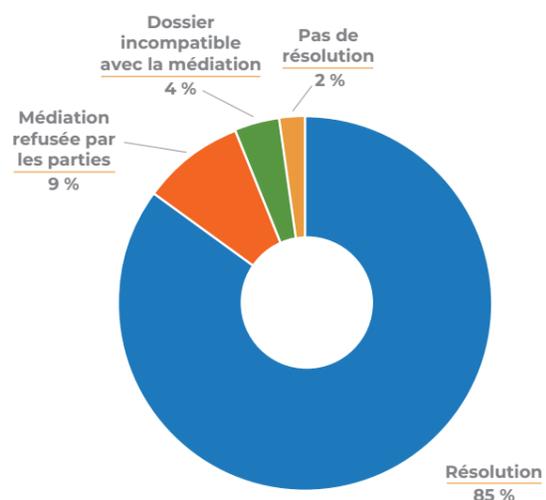


FIGURE 11. Temps nécessaire à la conduite des médiations

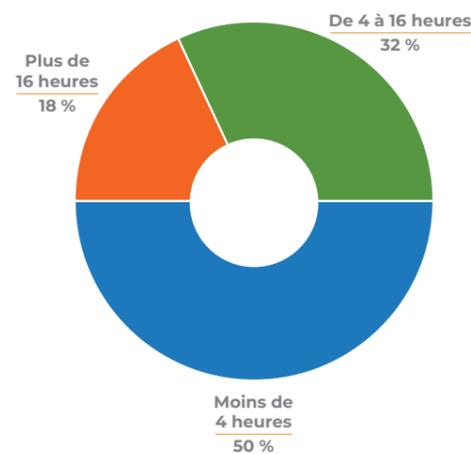
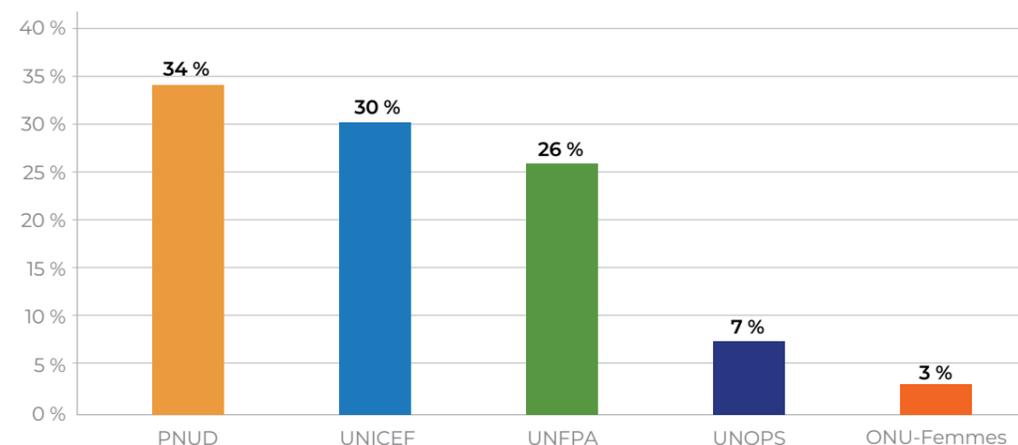


FIGURE 12. Taux de participation par organisation au programme « Une conversation avec le Médiateur »



renoncer. Cela supposerait que tout membre du personnel en situation de conflit s'entretienne avec l'Unité de médiation afin d'évaluer la pertinence de son intervention. La stratégie serait applicable a) aux litiges juridiques impliquant les cinq organisations, b) aux cas de performance superviseur-supervisé menant à des processus de contestation internes, c) aux points soulevés par le bureau des enquêtes de chaque organisation, et d) aux questions impliquant les personnels non fonctionnaires en amont des arbitrages. Cette approche serait cohérente avec la stratégie « dans un premier temps à l'amiable » proposée par l'Assemblée générale au paragraphe 18 de sa résolution 77/654. Le principal avantage d'un règlement à l'amiable, à savoir éviter une procédure de contentieux inutile, est réitéré dans la résolution 78/248 de l'Assemblée générale.

Recommandation

Les cinq organisations sont invitées à réfléchir au développement d'une stratégie globale conjointe portant sur les services de médiation, et à faire part de leur point de vue au Bureau quant à l'instauration du principe de recours par défaut, auquel il serait possible de renoncer.

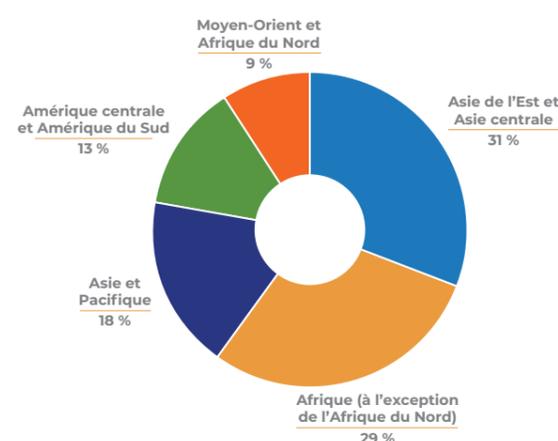
E. Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux

Les facilitateurs pour un environnement de travail respectueux (ci-après les RWF, de l'anglais Respectful Workplace Facilitators) sont des pairs sélectionnés pour assister, dans le respect du principe de confidentialité, les membres du personnel se trouvant en situation de conflit sur

leur lieu de travail. Supervisé par le Bureau, le programme des RWF vise à former localement du personnel à la gestion des conflits sur le lieu de travail afin qu'il puisse apporter une assistance informelle, confidentielle et neutre. Cette initiative a été mise à l'essai par le PNUD et l'UNFPA en 2019 et par ONU-Femmes en 2020. On compte à ce jour 120 RWF opérationnels répartis dans 78 bureaux de pays, le nombre total de postes à pourvoir étant de 166. Des avancées significatives ont été observées au cours de la période couverte par ce rapport, puisque 32 nouveaux bureaux de pays ont adhéré au programme.

Sur les 45 cas rapportés qui ont donné lieu à l'intervention d'un RWF, 64 % concernaient le PNUD, 28 % l'UNFPA et 8 % ONU-Femmes. La répartition régionale donnée par la figure 13 montre que l'Europe de l'Est et l'Asie centrale ont représenté 31 % des cas, l'Afrique 29 %, l'Asie et le Pacifique 18 %, l'Amérique latine et centrale 13 %, et l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient 9 %. Le temps moyen consacré par un RWF à un collègue était de 50 minutes et 80 % des séances étaient des séances initiales (les 20 % restants correspondant à des séances de suivi). Le support fourni par les RWF a principalement porté sur des conflits interpersonnels, sur la gestion de la performance, sur des retours d'informations et sur la culture des organisations. Des questions relatives aux effets que le stress sur le lieu de travail peut avoir sur la sécurité et le bien-être ont également été abordées, de même que l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, ainsi que l'accès incohérent à des conditions de travail flexibles. Un cas de harcèlement sexuel a été traité. Les résultats obtenus sont détaillés à la figure 14.

FIGURE 13. Répartition par région des dossiers ayant impliqué un RWF

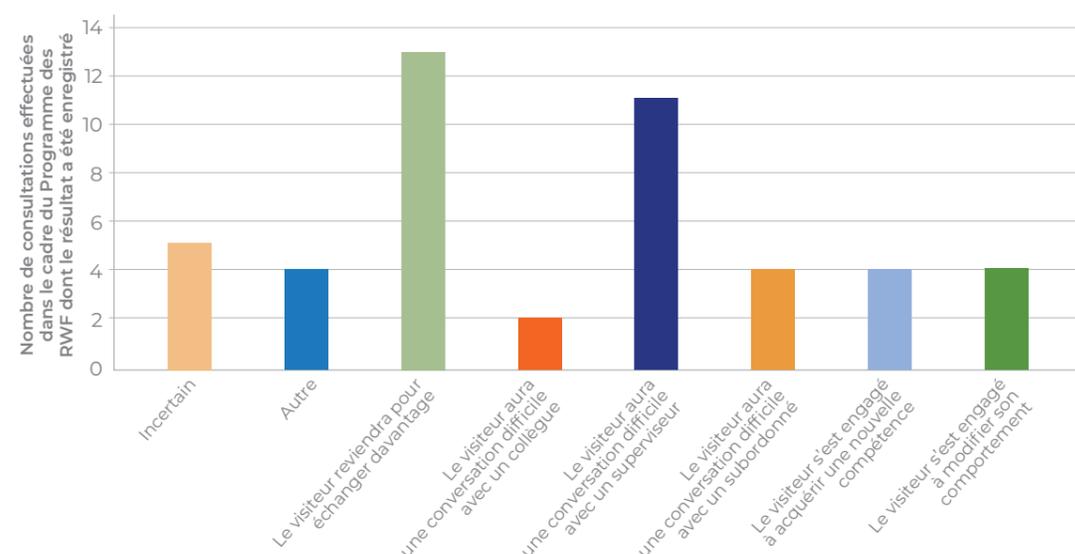


Les RWF ont en outre signalé un accroissement de leur charge de travail, leur respectabilité les ayant conduits à accepter d'autres responsabilités, telles que celles de coordonnateurs pour les questions de genre, pour l'utilisation de Quantum ou encore pour la prévention de l'exploitation et des abus sexuels.

Il faut compter environ six mois pour nommer un membre du personnel au poste de RWF d'un bureau de pays, et une année pour former le candidat et s'assurer de sa capacité à exercer ses responsabilités dans un environnement complexe et multiculturel. La reconnaissance effective de l'importance de cette fonction au sein d'une organisation suppose un soutien et une implication sans faille de la direction. Les principes de confidentialité, d'impartialité, d'informalité et d'indépendance qui sous-tendent l'action des RWF doivent par ailleurs être compris et appliqués par l'ensemble des membres du personnel et de la direction. Même si l'on peut comprendre que les dirigeants fassent appel aux RWF pour se tenir informés de la perception des conditions de travail, les RWF ne doivent pas dévoiler l'identité de celles et ceux qui les sollicitent. Cela est parfois perçu, à tort, comme une remise en cause de l'autorité de la direction, et des RWF ont dû, dans de telles circonstances, demander l'appui du Bureau.

Toutes les organisations qui participent au programme devront mobiliser des ressources supplémentaires pour que des RWF soient nommés dans tous les bureaux de pays éligibles à travers le monde. Le Bureau prendra contact avec les organisations participantes pour approfondir ce point.

FIGURE 14. Résultats obtenus à l'issue d'une séance du Programme des RWF



III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DIFFÉRENDS EN 2023

A. Gérer le bien-être sur le lieu de travail : accorder une plus grande attention à la santé mentale et mieux intégrer les personnes handicapées

Santé mentale

Les Nations Unies ont publié en 2023 la Stratégie du système de l'ONU pour la santé mentale et le bien-être au travail pour 2024 et au-delà. La résolution informelle des conflits – et la médiation plus particulièrement – requiert que l'ensemble des parties aient la volonté et les capacités de parvenir à un règlement à l'amiable. Le bien-être mental de toutes les personnes concernées est d'une importance capitale : des problèmes de santé mentale peuvent en effet amoindrir la capacité à s'impliquer pleinement, ce qui peut compromettre le processus de résolution d'un conflit. De tels problèmes sont susceptibles d'altérer le jugement et donc d'influencer les décisions. Il convient dans un premier temps d'identifier les situations dans lesquelles la santé mentale peut jouer un rôle. Le Bureau a pu observer en 2023 qu'il s'agit d'un point que certains, craignant de devoir prendre part à des discussions délicates, hésitent à aborder. La santé mentale demeure un sujet qui dérange et qui est ressenti comme fondamentalement personnel, mais éluder la question peut nuire, dès le début, aux efforts déployés pour régler un conflit. Des visiteurs ont indiqué qu'ils se sentaient transparents ou qu'ils étaient traités comme des éléments interchangeable.

Les dirigeants et le personnel des services des ressources humaines s'efforcent déjà de promouvoir un dialogue ouvert. Ils pourraient renforcer leur contribution en développant les compétences et les ressources permettant à ceux qui sont confrontés à des situations difficiles potentiellement liées à des problèmes de santé mentale au travail d'y faire face sereinement

et d'acquiescer ainsi des connaissances dans le domaine de la santé mentale. Ces efforts pourraient être complétés par des services de soutien psychosocial et de médecine spécialisée, notamment pour traiter les conflits qui mettent en jeu la santé mentale, à l'image de ceux qui résultent de la suppression de postes ou de l'évaluation des performances.

Les doutes sur la manière de procéder et les hésitations compromettent l'efficacité des efforts de règlement des conflits. Le processus de résolution d'un conflit sera d'autant plus facile à conduire que les mécanismes de soutien seront solides et flexibles, et que les modalités permettant au personnel d'y accéder seront clairement définies. Dans le cadre d'une médiation, un processus susceptible de donner lieu à des accords de règlement, le Bureau a relevé qu'il est de plus en plus courant que certaines organisations demandent que l'aptitude médicale d'une personne impliquée dans la résolution informelle d'un conflit soit confirmée par écrit. De telles demandes doivent cependant être formulées avec tact.

Le stress au travail fait partie des problèmes de santé mentale pour lesquels le Bureau est le plus souvent sollicité : les personnes concernées ont indiqué qu'elles se sentaient débordées au point d'avoir besoin d'une interruption de travail.

« Il convient dans un premier temps d'identifier les situations dans lesquelles la santé mentale peut jouer un rôle. Le Bureau a pu observer en 2023 qu'il s'agit d'un point que certains, craignant de devoir prendre part à des discussions délicates, hésitent à aborder. La santé mentale demeure un sujet qui dérange et qui est ressenti comme fondamentalement personnel, mais éluder la question peut nuire, dès le début, aux efforts déployés pour régler un conflit. »

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ces situations, parmi lesquelles des charges de travail trop lourdes, des conflits interpersonnels et des environnements de travail jugés non harmonieux, voire toxiques. De nombreuses personnes ont déclaré avoir peur de demander de l'aide. Pour faire face à ces situations, le Bureau a proposé des mesures proactives : dialogue, séances d'information sur les facteurs déclenchants, la résilience et les dispositifs de soutien, et organisation d'entretiens individuels permettant d'échanger sur les motifs de stress et de

préparer les collègues aux mesures envisagées. L'implication des conseillers du personnel et des responsables a été déterminante au cours de l'année 2023. Les premiers ont fourni un accompagnement spécialisé et les seconds ont facilité les discussions ouvertes, se sont efforcés de comprendre et d'agir sur les facteurs déclenchants et les charges de travail, ont témoigné de l'empathie et ont apporté la preuve de leurs compétences approfondies en matière de gestion des conflits. Dans le respect de la confidentialité, le Bureau s'est rendu disponible pour assister les responsables dans la conduite de ces processus, ce qui a contribué à l'instauration de dialogues ouverts et, par ce biais, à une plus grande résilience et à une meilleure santé du personnel. Les responsables sont invités à s'entretenir avec des conseillers du personnel afin d'étudier les axes de soutien envisageables pour résoudre les situations délicates avec les membres de l'équipe.

Handicap

Les interventions réalisées par le Bureau en 2023 ont souligné une nouvelle fois que les politiques d'inclusion ne sauraient ignorer les besoins propres à chacun des collègues handicapés. Tenir compte des difficultés liées au handicap dans le cadre des processus de règlement des conflits est indissociable de toute stratégie d'établissement d'un environnement de travail fondamentalement inclusif.

Il ressort des observations que les organisations n'ont pas clairement défini les modalités de l'assistance qu'elles doivent fournir aux collègues handicapés qui ont besoin d'un assistant personnel. Il est en particulier souvent nécessaire d'aider physiquement les collègues handicapés dans leur vie quotidienne, aussi bien lorsqu'ils sont réaffectés loin de leur domicile que lorsqu'ils sont en mission ou au bureau. Les collègues handicapés doivent également faire face à des difficultés pour trouver un logement, celui-ci devant répondre à des critères d'accessibilité, ce qui se traduit souvent par un loyer plus élevé. Les implications financières sont accentuées par le nombre restreint de bâtiments satisfaisant aux prescriptions d'accessibilité, y compris pour les personnes basées au siège des organisations. L'allocation-logement standard, accordée seulement pour une durée limitée si le personnel est basé au siège d'une organisation, est jugée insuffisante pour couvrir les charges locatives récurrentes des collègues en situation de

handicap. Donner à ces collègues la possibilité de télétravailler peut en outre nécessiter l'adaptation de leur logement aux exigences de leur fonction.

Même si les organisations observent certains principes de base et ont défini des directives sur l'inclusion et certains aménagements raisonnables, le Bureau a relevé que les difficultés, même si elles sont récurrentes, sont gérées selon une approche ad hoc. Il considère par conséquent qu'il devrait être possible de développer des politiques et des stratégies plus ciblées qui favoriseraient l'adoption d'approches prédéfinies et durables, et dont la portée serait expressément reconnue par le personnel et les postulants aux postes à pourvoir.

Dans ce contexte, l'établissement d'un environnement de travail réellement inclusif et répondant aux attentes suppose la mobilisation de ressources financières pour pouvoir apporter l'assistance nécessaire et mettre en place des aménagements raisonnables. Plusieurs cadres juridiques nationaux peuvent fournir des exemples de bonnes pratiques.

Recommandations

Les cinq organisations sont invitées à considérer les recommandations qui suivent :

- a) Renforcer les compétences des superviseurs et du personnel des ressources humaines afin qu'ils intègrent de manière appropriée, à toutes les étapes du processus de règlement d'un conflit, les questions relatives à la santé mentale, et nommer au sein de l'organisation des coordonnateurs dédiés dont le rôle sera de travailler directement et discrètement avec les collègues ayant des problèmes de santé mentale, notamment dans le cadre du règlement d'un conflit ;**
- b) Élaborer et appliquer des politiques destinées à soutenir les collègues handicapés qui ont besoin d'un assistant personnel et de certains aménagements raisonnables ;**
- c) Bien prendre la mesure des difficultés spécifiques auxquelles sont confrontés les collègues handicapés, et prendre des dispositions proactives pour garantir l'inclusion de ces collègues en tenant compte de tous les aspects du travail et de son environnement.**

« Les responsables qui incitent le personnel à signaler les problèmes sans attendre et qui encouragent les échanges avec le Bureau de l'Ombudsman sont ceux qui peuvent davantage constater un niveau satisfaisant de sécurité psychologique du personnel ainsi que les bénéfiques qu'offre un environnement de travail harmonieux. »

B. Crainte des représailles et obstacles à la prise de parole

Dans le contexte du travail au sein des Nations Unies, le terme « représailles » s'entend comme toute mesure directement ou indirectement préjudiciable prise dans le but de punir, d'intimider ou de léser une personne qui a participé à une activité protégée. Une activité protégée désigne généralement le fait de a) dénoncer une faute ou un acte préjudiciable, ou b) coopérer à un audit ou à une enquête.

En 2023, le Bureau a été saisi à de multiples reprises pour des cas de représailles, ou considérés comme tels. Les faits rapportés font état de manifestations diverses : brimades, harcèlement, exclusion, humiliation publique, suppression ciblée de poste, cessation de contrat, évaluation négative de la performance, retrait de tâches essentielles relevant spécifiquement d'un poste ou de responsabilités de supervision, ou encore propos méprisants à l'encontre d'un subordonné ou d'un pair. Les rumeurs qui circulent dans certains bureaux ont contribué à laisser croire que des mesures de représailles pouvaient être prises.

Les cinq organisations ont montré, au cours des dernières années, l'importance qu'elles accordaient à l'établissement d'un climat de sécurité psychologique au travail, notamment en développant des initiatives qui encouragent le personnel à prendre la parole. Certaines ont même plus récemment, y compris en 2023, institué des fonctions prévues pour le traitement des réclamations qui les mettent en cause, le soutien des employés ou le règlement alternatif des différends, agissant ainsi en faveur d'une meilleure expérience globale au sein de l'environnement de travail. Parmi les initiatives qui ont donné de bons résultats au niveau des équipes et des bureaux, on peut citer les réunions informelles avec les directeurs de bureau ou les chefs d'équipe, ainsi que l'animation de discussions sur des sujets difficiles tels que

le racisme ou l'impact émotionnel des crises mondiales sur le personnel (le Bureau a lui-même animé de telles discussions en 2023). Néanmoins, sur la base des informations recueillies par le Bureau en 2023, les représailles auxquelles pourraient donner lieu l'évocation de problèmes, des réclamations ou la simple manifestation d'un profond désaccord restent globalement un motif d'inquiétude. Des craintes de représailles ont également été évoquées pour le simple fait de prendre contact avec le Bureau – conjuguées à l'angoisse que le supérieur hiérarchique ou un autre dirigeant en soient informés. Le Bureau a connaissance de cas de directeurs, y compris régionaux, qui, au cours de l'année 2023, ont demandé à des directeurs de bureaux de pays de dissuader leur personnel de le contacter. Ces actions destinées à empêcher les collègues de se rapprocher du Bureau semblent basées sur l'hypothèse infondée selon laquelle de tels contacts pourraient être perçus comme le signe d'une mauvaise gestion des ressources humaines : certains responsables pensent qu'ils renverront une mauvaise image si des personnes de leur équipe contactent l'Ombudsman. Dans les faits, les responsables qui incitent le personnel à signaler les problèmes sans attendre et qui encouragent les échanges avec le Bureau sont ceux qui peuvent davantage constater un niveau satisfaisant de sécurité psychologique du personnel ainsi que les bénéfiques qu'offre un environnement de travail harmonieux. Agir contrairement à ces principes témoigne d'un environnement de travail où il est malvenu de s'exprimer.

Les craintes de représailles exprimées en 2023 étaient liées en premier lieu au risque, réel ou supposé, de perdre son emploi. Ce sentiment était exacerbé au sein du personnel affilié (le personnel non fonctionnaire), dont les possibilités de recours et la protection contractuelles sont moindres que celles des membres du personnel, voire inexistantes. De la même manière, la possibilité d'émettre des réclamations a suscité davantage d'inquiétude chez les membres du personnel engagés pour une durée déterminée, en particulier à l'approche d'une date de cessation anticipée de leur contrat. Plus la durée de reconduction d'un contrat est longue, plus le personnel est susceptible de se sentir en sécurité et de soulever des questions selon une approche proactive, favorisant ainsi la mise en place opportune de mesures et de solutions. Le risque, fût-il supposé, de mesures de représailles en réponse au signalement de problèmes est plus grand si les modalités de reconduction des contrats dépendent d'un seul individu

(responsable hiérarchique ou directeur de bureau).

Le Bureau a par ailleurs identifié une situation émergente, où l'autorité est partagée par un groupe de responsables ou de dirigeants d'un même bureau ou d'une même équipe, connus pour être des collègues très proches, voire des amis. Ce schéma se retrouve par exemple lorsqu'un haut responsable ou un dirigeant est affecté à un nouveau poste et recrute par la suite d'anciens collègues proches pour occuper d'autres postes à responsabilités au sein du même bureau. Si une précédente expérience de collaboration réussie est de nature à favoriser la performance et la confiance au sein d'un groupe de responsables, une telle situation dissuade fortement le personnel placé sous son autorité de s'exprimer et de partager ses préoccupations au sujet de l'un ou l'autre des membres de ce groupe. Les subordonnés considéreront par principe que les superviseurs de deuxième catégorie ou la direction du bureau prendront fait et cause pour leur ancien collègue ou ami plutôt que d'évaluer objectivement le problème soulevé ou la réclamation. Dans certains cas constatés par le Bureau en 2023, les responsables ont expressément indiqué à leurs subordonnés qu'ils avaient travaillé longtemps avec le superviseur de deuxième catégorie et qu'ils étaient proches, ce que les employés ont interprété comme une menace déguisée ou, au mieux, comme une invitation à s'abstenir de toute réclamation.

Enfin, le Bureau a également relevé que des superviseurs pouvaient s'adresser à leurs subordonnés de manière méprisante et blessante, parfois en usant de traits d'humour déplacés, après avoir eu connaissance, dans certains cas par l'intermédiaire du Bureau, du signalement d'un problème. Dans tous les cas, de tels commentaires ont amené les subordonnés à regretter d'avoir exprimé leur point de vue.

Les services des ressources humaines pourraient envisager de suivre de près la culture et l'engagement des bureaux, de garantir la disponibilité de canaux de transmission des doléances et d'en informer les employés. Les organisations pourraient par ailleurs revoir leur stratégie de recrutement de sorte à y intégrer des prérequis d'expériences professionnelles variées, tout en tenant compte des liens hiérarchiques passés.

Recommandations

Les cinq organisations sont invitées à considérer les recommandations qui suivent :

- a) Préciser dans les politiques applicables que prendre contact avec le Bureau de l'Ombudsman ne saurait en aucun cas faire l'objet de représailles ;**
- b) Encourager le personnel à recourir aux services du Bureau et à les concevoir comme une composante informelle du système d'administration de la justice ;**
- c) Veiller à ce que les hauts dirigeants aient bien conscience, lorsqu'ils prennent de nouvelles fonctions, de l'impact potentiel que le recrutement au sein de leurs équipes d'anciens collègues proches peut avoir sur la sécurité psychologique, même si les procédures de recrutement suivent les règles de mise en concurrence définies par les Nations Unies.**

C. Conflits relationnels et interpersonnels

Le Bureau a abordé dans les rapports des années précédentes la question de l'impact des conflits interpersonnels sur le lieu de travail. Les conflits non résolus peuvent nuire gravement à l'harmonie de l'environnement de travail et à la productivité. Ils peuvent en outre avoir de lourdes conséquences sur la santé mentale et physique des individus concernés.

Au cours de la période couverte par ce rapport, le Bureau a apporté son soutien à des visiteurs pour régler différents conflits causés par des divergences interpersonnelles. Dans de nombreux cas, ces conflits étaient le résultat soit d'une mauvaise communication, elle-même conséquence d'un mode de communication inadapté, d'instructions floues, de la rétention d'informations ou de pratiques de communication irrespectueuses, soit tout simplement d'une absence de communication. Ces cas incluaient des situations conflictuelles entre des superviseurs et leurs subordonnés, ainsi qu'entre les membres d'une même équipe. Souvent ignorés par les supérieurs hiérarchiques de premier ou second niveau, les conflits ont perduré et, partant, se sont envenimés.

Le Bureau reconnaît que le meilleur moyen de régler les conflits sur le lieu de travail reste de les traiter à la source. Les superviseurs et les responsables doivent prendre l'initiative d'autonomiser leurs collaborateurs en nouant des relations solides sur le lieu de travail, en tenant compte des préoccupations à mesure qu'elles se font jour, en étant à l'écoute des membres du personnel et en aidant ces derniers à régler les conflits interpersonnels avant qu'ils ne s'aggravent, tout en faisant preuve d'équité, de respect et d'impartialité. Bien souvent, les conflits sont négligés ou traités avec indifférence au motif erroné qu'ils se résoudront d'eux-mêmes.

Faire intervenir le Bureau à un stade précoce des conflits relationnels permet d'éviter qu'ils ne s'enveniment et qu'ils aient des répercussions sur les autres membres de l'équipe. Le Bureau peut contribuer à instaurer un dialogue discret entre les parties en conflit, dans le cadre duquel les parties peuvent échanger directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un tiers, lors de réunions individuelles. Tout au long de l'année 2023, le Bureau a également proposé un coaching confidentiel en matière de règlement des conflits afin d'aider les visiteurs à gérer et régler eux-mêmes leurs différends à l'amiable, sans que les autres parties concernées ne soient informées du rôle joué par le Bureau. Un coaching peut également être utile aux superviseurs et aux responsables qui souhaitent améliorer leurs compétences en matière de gestion et de règlement des conflits.

Les équipes confrontées à des défis ou des changements opérationnels, y compris à des restructurations, sont susceptibles de bénéficier de séances de discussion de groupe encadrées. Les conflits peuvent également être évités ou mieux traités grâce aux formations ciblées proposées par le Bureau sur des sujets tels que les conversations difficiles, la gestion des émotions, la gestion des conflits et la promotion de la sécurité psychologique sur le lieu de travail.

Recommandations

Les cinq organisations sont invitées à considérer les recommandations qui suivent :

- a) Encourager les responsables à remédier proactivement aux conflits interpersonnels au sein de leur équipe, et ce, dans les meilleurs délais ;**

b) Faire valoir les avantages potentiels d'une prise de contact avec le Bureau dès les premiers signes d'un conflit interpersonnel, plutôt qu'en dernier ressort avant un règlement formel ;

c) Considérer l'apprentissage, la formation et la médiation comme des outils de prévention et de gestion des conflits.

D. Gestion des performances

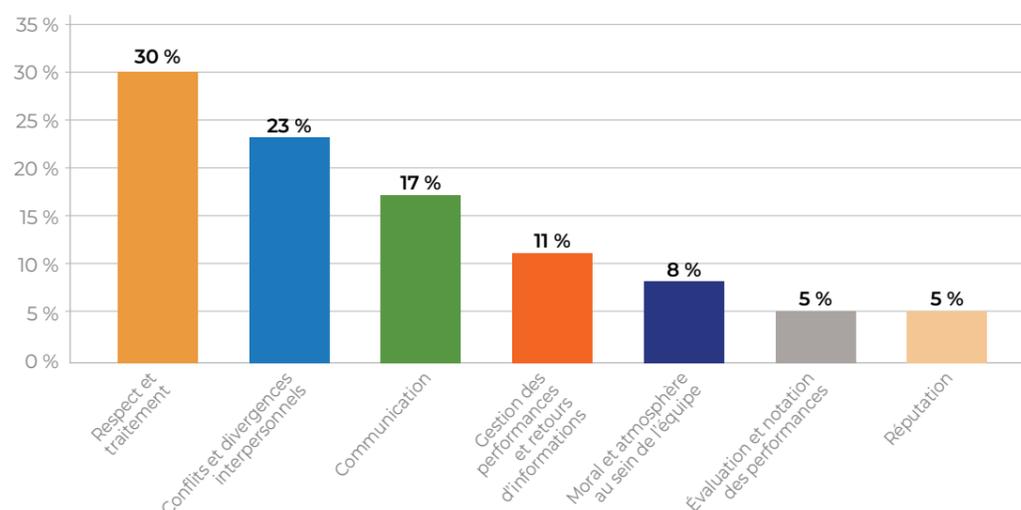
Les organisations ont redoublé d'efforts pour rationaliser le processus d'évaluation des performances et le rendre plus pertinent, tant pour le subordonné que pour le superviseur. Citons notamment la mise en place de formations sur la façon de formuler et de recevoir des retours constructifs, l'élaboration de plans d'amélioration des performances (PAF), la clarification de la portée des objections et l'adoption, dans certaines organisations, d'une approche excluant toute notation visant à axer la discussion sur le mérite plutôt que sur une éventuelle classification.

« La mise en œuvre du PAF ainsi que la gestion des menaces perçues et des réactions subséquentes de la personne ciblée risquent alors d'accaparer plus de temps et de ressources que l'aide au perfectionnement professionnel. »

En 2023, le Bureau a continué de travailler sur des litiges relevant de la catégorie « Relations d'évaluation » (soit les relations entre superviseurs et subordonnés). La figure 15 montre que 30 % des dossiers traités dans cette catégorie portaient sur des questions de respect et de traitement sur le lieu de travail.

Dans certains cas, les superviseurs ont jugé les performances de leurs subordonnés satisfaisantes voire supérieures, mais ont joint des commentaires qui ont suscité l'inquiétude des subordonnés, ces derniers les percevant comme une remise en cause de leur évaluation, un dénigrement – c'est-à-dire un manque de respect à leur égard – ou simplement comme inexacts ou hors contexte. Le Bureau a constaté que certains commentaires formulés dans les évaluations (tant par les superviseurs que par les subordonnés), qui n'étaient objectivement pas pertinents pour

FIGURE 15. Répartition des problèmes relevant de la catégorie « Relations d'évaluation » (les relations entre superviseurs et subordonnés), en pourcentage



décrire les performances ou le comportement des personnes concernées, n'avaient pas été supprimés malgré les demandes formulées en ce sens. Aucune organisation ne dispose de règles encadrant les propos autorisés dans les évaluations.

Les superviseurs et les membres du personnel sont censés se consulter à chaque étape du processus d'évaluation des performances. Plus ces consultations sont fréquentes et transparentes, meilleures sont les chances de résoudre pacifiquement les différends liés à l'appréciation des performances. Le Bureau a remarqué que les préoccupations concernant la gestion des performances découlent généralement de deux phénomènes : d'une part, les superviseurs hésitent à considérer le dialogue comme une première étape valable pour résoudre un problème et, d'autre part, les subordonnés redoutent d'engager le dialogue avec leurs superviseurs par crainte d'éventuelles conséquences indésirables. Dans un cas comme dans l'autre, l'absence de communication efficace, pourtant déterminante pour régler la plupart des conflits, est manifeste, et ce constat est resté valable en 2023. Dès lors, la relation interpersonnelle entre le superviseur et le subordonné se détériore et le processus d'évaluation des performances devient inutile, voire susceptible d'être utilisé à mauvais escient.

L'une des principales préoccupations des subordonnés, soulevée une fois de plus au cours de la période considérée, tient au fait que les évaluations des performances sont fréquemment utilisées dans le cadre des

candidatures professionnelles. Ainsi, un commentaire ou une évaluation défavorable risque d'assombrir, pendant un temps, les perspectives professionnelles d'un subordonné et, partant, de l'empêcher de rompre avec un environnement hostile. À l'inverse, le Bureau a été saisi par des subordonnés qui, malgré une relation difficile avec leur superviseur, avaient reçu des notes positives et des avis tout à fait anodins lors de leur évaluation. Ces personnes suspectaient que leur superviseur, en raison de leur relation difficile, avait présenté leurs réalisations sous un jour défavorable aux responsables du recrutement, de sorte qu'elles n'avaient pas été retenues pour les postes qu'elles convoitaient. Pour tout employeur, l'étape de vérification des références est une précieuse source d'information, dans la mesure où elle s'intéresse intrinsèquement aux performances et à l'attitude des candidats. Toutefois, compte tenu de son caractère confidentiel, ce processus manque de transparence.

Le Bureau a recueilli les retours de superviseurs ayant participé au règlement de litiges liés à l'évaluation des performances, lesquels ont indiqué qu'ils trouvaient le système de gestion des performances, y compris le processus de règlement des litiges, laborieux et chronophage. Ils ont évoqué son caractère contradictoire, qui aboutit souvent à des résultats indésirables. Par ailleurs, le Bureau a constaté que les subordonnés avaient du mal à accepter les retours d'informations constructifs concernant leurs performances. Cette réaction est normale, il s'agit d'un mécanisme de défense psychologique face à la perspective de ne plus pouvoir satisfaire des

besoins essentiels (un emploi apporte sécurité et sûreté). Cette réticence est exacerbée par un biais d'attribution hostile lorsque les relations avec le superviseur sont déjà tendues. Par ailleurs, ces attitudes défensives poussent certains superviseurs à ne pas nouer de dialogue, car ils mettent en œuvre à leur tour des mécanismes de défense psychologique (dans un contexte de harcèlement peut constituer une menace pour la sécurité de l'emploi et pour la sûreté de la personne accusée). Dès lors, les superviseurs sont susceptibles d'abandonner leurs responsabilités en matière de gestion.

Les cinq organisations ont élaboré des PAF afin de faciliter la progression et l'amélioration du personnel et de contribuer à l'identification des actions et des mesures de soutien qui permettraient d'obtenir des résultats plus positifs. Les PAF ont permis d'intervenir plus précisément et plus rapidement pour remédier aux déficits de compétences ou aux problèmes de comportement, tout en évitant d'alourdir le processus d'évaluation de la performance.

En 2023, des plaintes adressées au Bureau ont dénoncé l'utilisation, par certains superviseurs, des PAF pour résilier des contrats, ainsi que les processus connexes, qui étaient perçus comme une source de stigmatisation, d'exclusion et de perte potentielle des moyens de subsistance. D'autres personnes ont indiqué que les objectifs de leur PAF étaient vagues et qu'elles ne bénéficiaient pas d'un soutien suffisant pour les atteindre. Les membres du personnel d'encadrement ont fait part de certaines préoccupations au Bureau, notamment leur impression que les employés peu performants adoptent une attitude de déni et ne s'investissent pas pleinement dans les initiatives visant à améliorer leurs performances. Certains PAF se sont avérés découler de conflits interpersonnels entre subordonné et superviseur ; le Bureau a constaté qu'en l'absence de résolution, un conflit interpersonnel pouvait engendrer des problèmes de performance. Plutôt que les causes profondes, en l'occurrence les conflits interpersonnels, ce sont les symptômes (les écarts de performance) qui concentrent toute l'attention, et le PAF intervient alors que le dialogue est déjà difficile et que d'autres mesures pourraient s'avérer plus judicieuses.

Le Bureau a également noté que certains processus liés audit plan (envisagé comme une intervention de perfectionnement professionnel

du subordonné sous la direction du superviseur) impliquent la participation d'une équipe d'appui dont les effectifs sont susceptibles d'augmenter tant que le conflit n'est pas traité de manière adéquate. Cette équipe inclut souvent des chefs de bureau, du personnel chargé des opérations ou des ressources humaines (parfois aux niveaux local, régional et du siège), des spécialistes aux niveaux local et régional, des conseillers du personnel, des spécialistes-ombudsmans et, dans certains cas, d'autres bureaux de contrôle. Dans certains cas plus extrêmes, les PAF ont pu mobiliser jusqu'à une douzaine de personnes à la fois pour améliorer les performances d'un seul individu ou gérer les tensions sous-jacentes. La mise en œuvre du PAF ainsi que la gestion des menaces perçues et des réactions subséquentes de la personne ciblée risquent alors d'accaparer plus de temps et de ressources que l'aide au perfectionnement professionnel. Par ailleurs, certains membres du personnel ont indiqué qu'ils percevaient le suivi de l'avancement de leur plan par une équipe de superviseurs et de spécialistes des ressources humaines comme une menace et qu'ils l'assimilaient à une forme de harcèlement collectif.

Ces observations ne sont pas propres à l'année 2023 : dans son rapport annuel 2021, le Bureau s'est intéressé au fait que les PAF étaient vus comme une mesure punitive par les subordonnés. Bien que les PAF ne concernent qu'un nombre très limité de membres du personnel, cette image a perduré en 2023 et a également pesé sur les initiatives de prise de parole. Lorsqu'il est correctement mis en œuvre, assorti de cibles et d'objectifs clairs et d'une attitude constructive, et qu'il repose sur un dialogue franc, le PAF devient un instrument à même d'aider les membres du personnel à améliorer leurs performances, souvent avec succès. Il convient toutefois de choisir soigneusement le moment propice à sa mise en œuvre : il ne doit pas être utilisé en premier recours et ne doit pas non plus remplacer la fonction première du superviseur, à savoir diriger une équipe à travers une politique de mentorat et de dialogue ouvert, des attentes clairement définies et des outils efficaces de coaching et de perfectionnement du personnel. Sur la base des constatations du Bureau, les activités de gestion de la performance, notamment les PAF, donnent de meilleurs résultats lorsque quatre paramètres sont réunis :

- a) Les membres de l'équipe communiquent et échangent des informations de manière efficace et continue ;

b) Les lacunes et les axes d'amélioration sont exposés clairement au subordonné, en se fondant sur des éléments concrets, en adoptant un ton respectueux et en évitant tout reproche ou commentaire décourageant ;

c) Lorsque des mesures de perfectionnement moins poussées n'ont pas porté leurs fruits, le plan d'amélioration formel comporte des objectifs assortis de ressources d'assistance spécifiques clairement identifiées et fournies en temps opportun ; et

d) La personne confrontée à des problèmes de performance participe au processus, y compris à l'élaboration du plan, et formule ses demandes de soutien de manière proactive.

Le Bureau est porté par les efforts déployés ces dernières années pour simplifier le processus de gestion des performances et le rendre plus transparent, et formule les recommandations suivantes en vue de poursuivre son amélioration.

Recommandations

Les cinq organisations sont invitées à considérer les recommandations qui suivent :

a) **Prodiguer des conseils sur les caractéristiques d'un commentaire approprié dans le cadre d'une évaluation ;**

b) **Expliquer que les mécanismes d'évaluation de la performance ne doivent pas servir à régler les différends interpersonnels ;**

c) **Insister sur le fait que le dialogue sur les performances doit se poursuivre tout au long de la période d'évaluation ;**

d) **Contrôler l'utilisation des PAF pour s'assurer qu'ils sont mis en place en temps opportun, mais uniquement après avoir vérifié que les superviseurs ont réalisé, en toute bonne foi, des retours d'informations et qu'ils se sont entretenus avec le subordonné au sujet de ses performances professionnelles ; et**

e) **Solliciter l'aide du Bureau de l'Ombudsman pour favoriser une meilleure collaboration en offrant un espace confidentiel et informel, dans lequel les questions délicates peuvent être soulevées et des solutions trouvées avec le concours d'une partie neutre, par la médiation, un coaching de conflit et d'autres types d'interventions.**

E. Rupture et non-renouvellement du contrat de travail

Les cinq organisations étant confrontées à des environnements de financement moins prévisibles et ayant entrepris des exercices de restructuration, le Bureau a relevé une tendance à la hausse du nombre de cas de non-renouvellement des engagements à durée déterminée. Les organisations ont adopté des approches différentes pour gérer ce phénomène : Certaines ont adopté une démarche de soutien axée sur les personnes, tandis que d'autres s'en tiennent strictement à des obligations contractuelles minimales. Cette dernière approche est susceptible de provoquer des situations dans lesquelles des membres du personnel, après des décennies de service, se voient refuser le renouvellement de leur engagement à durée déterminée avec un préavis minime. Les conséquences d'une telle mesure sont considérables et se répercutent sur les perspectives de carrière, les droits à pension, la couverture médicale, le bien-être général et la stabilité familiale. À l'expiration de leur contrat à durée déterminée, les membres du personnel international doivent relever des défis complexes : transférer leurs enfants dans un autre établissement, résilier leur bail (en encourant généralement de lourdes pénalités), trouver un nouveau logement, chercher un autre emploi et, bien souvent, souscrire une nouvelle assurance médicale dans leur pays d'origine, si tant est qu'ils en aient la possibilité. En outre, ces collaborateurs ne perçoivent pas les indemnités de licenciement normalement prévues par la législation nationale sur le travail, car, sur le plan juridique, leur contrat n'est pas considéré comme interrompu ou résilié.

Bien que le Règlement du personnel des Nations Unies n'impose pas de préavis en cas de non-renouvellement du contrat, ces complications pourraient être évitées si l'administration faisait preuve de davantage de prévoyance et d'une meilleure planification. Les raisons généralement avancées pour justifier un non-renouvellement sont l'insuffisance des financements, la suppression de postes, la réduction des effectifs et l'alignement sur le cadre réglementaire. Il semble toutefois improbable qu'une fonction devienne superflue le jour même où le contrat d'une personne expire sans qu'il soit possible d'en informer le personnel à l'avance. En principe, le besoin organisationnel d'une fonction et l'expiration du contrat d'un individu ne sont pas intrinsèquement liés, comme l'a confirmé la réforme des régimes contractuels des Nations Unies de 2009, qui a réuni toutes les anciennes versions du Règlement du personnel en un seul document. En droit, la différence entre

l'expiration d'un contrat et sa résiliation n'est que de 24 heures, mais cet intervalle est lourd de conséquences, en particulier financières, pour les personnes concernées. L'argument voulant que les financements expirent précisément à la date d'échéance du contrat – ni plus tôt ni plus tard – peut être utilisé intentionnellement pour éviter de verser des indemnités de licenciement, y compris pour le personnel employé de longue date. Le Bureau a également remarqué que les contrats étaient renouvelés pour des périodes plus courtes, permettant ainsi aux organisations de fixer des dates d'expiration potentielles à des intervalles plus rapprochés, de manière à éviter de payer des indemnités. Ces pratiques en matière de non-renouvellement ne s'appliquent pas dans les organisations qui ont mis en place des engagements continus en vertu du Règlement du personnel, lequel prévoit une indemnité de licenciement pour les membres du personnel ayant une certaine ancienneté, ni dans les organisations qui disposent d'un horizon de planification à plus long terme ou de dispositifs de soutien additionnels.

D'autres travaux réalisés en 2023 ont dévoilé que certains membres du personnel n'ont plus bénéficié de réunions ordinaires avec leurs superviseurs ou le personnel administratif après avoir été informés du non-renouvellement ou de la rupture de leur contrat. Ils se sont alors adressés au Bureau pour obtenir des informations complémentaires. Si, dans certains cas, un Ombudsman est parvenu à instaurer un dialogue entre les personnes concernées et l'administration, dans d'autres cas, des collègues ont fait état d'un manque de respect et de reconnaissance de la part de leur hiérarchie. Ils ont exprimé leur perplexité face à ce manque de considération malgré leurs nombreuses années de service. Gardant à l'esprit l'accueil chaleureux qu'ils ont reçu à leur arrivée dans l'organisation, ils se sont étonnés de ne pas être traités de la même manière au moment de leur départ.

Pour le personnel affilié (non fonctionnaire), ces expériences sont exacerbées, avec un préavis souvent plus court encore et une protection contractuelle limitée, voire inexistante. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Corps commun d'inspection venait de publier son rapport sur l'examen de l'emploi de personnel non fonctionnaire et des conditions d'emploi de non-fonctionnaires (JIU/REP/2023/8), qui réitère que si ces catégories permettent de réduire les coûts et de gagner en flexibilité, elles sont souvent utilisées au mépris des principes du droit du travail et des besoins du personnel

concerné. Ces constatations concordent avec les observations du Bureau.

Recommandation

Les cinq organisations sont invitées à considérer la recommandation qui suit :

■ **Réviser les politiques et les pratiques en vigueur afin de concilier la gestion des ressources humaines et des fonds de l'organisation avec les répercussions négatives d'un préavis insuffisant ou inexistant sur les membres du personnel, en particulier ceux qui présentent une certaine ancienneté, lorsqu'il est décidé de ne pas renouveler leur contrat.**

F. Diversité et inclusion – De la prise de parole au dialogue

Dans l'espace de travail multinational, pluriethnique et multiculturel des cinq organisations, la diversité, l'équité et l'inclusion jouent un rôle déterminant pour garantir que chaque membre du personnel se sente reconnu et valorisé. Au sein des organisations, les pratiques de recrutement encouragent activement les candidats, indépendamment de leur origine ou appartenance ethnique, de leur âge, de leur situation au regard du handicap, de leur identité de genre, de leur orientation sexuelle, de leur religion, de leur nationalité, de leur langue, de leur situation socio-économique ou de toute autre caractéristique individuelle, à postuler sans restriction aux postes qui correspondent à leurs qualifications.

Reconnaissant la valeur d'une main-d'œuvre diversifiée, chaque organisation a mis en place des coordonnateurs et des ressources pour la diversité, l'équité et l'inclusion ou instauré des enquêtes pertinentes en la matière, ou encore combiné ces deux démarches. Les ressources liées à la diversité, l'équité et l'inclusion sont à la disposition de l'ensemble du personnel, le plus souvent indépendamment des dispositions contractuelles. D'autres initiatives consistent en des politiques ciblées visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées ou à améliorer la représentation géographique, des mesures en faveur de la parité entre les genres et des campagnes de sensibilisation visant à déstigmatiser les personnes vivant avec le VIH/sida ou présentant des troubles mentaux, ou encore les membres de la communauté LGBTQI+. En outre, des politiques ont été mises en place pour offrir des conditions de travail flexibles,

« Bien que les cinq organisations aient mis en place une politique de tolérance zéro à l'égard des comportements répréhensibles et qu'elles communiquent largement à ce sujet, le Bureau continue de recevoir des plaintes faisant état de la persistance de ces comportements. Il incombe non seulement aux coordonnateurs désignés ou aux bureaux chargés des questions de diversité et d'inclusion, mais aussi à l'ensemble du personnel de garantir l'égalité de traitement, de défendre les valeurs fondamentales que sont la diversité, l'équité et l'inclusion et de faire continuellement évoluer l'espace de travail pour le rendre plus diversifié et plus inclusif. »

des congés parentaux, un appui à l'allaitement maternel et des espaces d'allaitement privés aux membres du personnel. Enfin, il existe des mécanismes et des procédures de signalement pour gérer les fautes professionnelles et garantir une procédure équitable.

En 2023, les dossiers traités par le Bureau dans ce domaine relèvent de trois grandes catégories : a) discrimination, b) exclusion et c) inégalité. Ces catégories recouvrent divers facteurs tels que l'origine ethnique, l'âge, l'appartenance à une minorité, la nationalité et la catégorie d'emploi pour la discrimination ; le genre, le statut matrimonial et la structure sociale pour l'exclusion ; et le genre, l'âge, le handicap, l'appartenance ethnique, la religion et l'orientation sexuelle pour l'inégalité.

Le Bureau mène des missions de sensibilisation et d'appui dans les pays, tant en ligne qu'en personne. Des enquêtes portant sur des questions de discrimination sont systématiquement transmises aux bureaux ciblés en amont de ces missions. Les réponses mettent invariablement en évidence des cas de préjudice, de harcèlement, de privations de perspectives professionnelles et de favoritisme, qui sont autant de formes courantes de discrimination. Les visiteurs du Bureau formulent souvent des allégations similaires, confirmant ainsi la nécessité d'élaborer une solution concrète à ces problèmes.

S'agissant de l'exclusion, il est fait état de comportements hostiles persistants de la part de personnes en position d'autorité ou de leurs

pairs, qui conduisent à une impression générale de ne pas être pleinement accepté ou de ne pas pouvoir être pleinement soi-même. Ces comportements consistent en des cris, des critiques répétées et ciblées, des remarques désobligeantes pendant les réunions d'équipe ou encore la négation des compétences d'une personne devant ses collègues.

Le genre demeure l'un des principaux facteurs d'exclusion, en particulier pour les femmes. Ainsi, des collaboratrices ont signalé au Bureau avoir été privées de la possibilité de prendre part à des projets sur le terrain parce que les personnes chargées d'approuver une telle affectation estimaient que leur participation aurait des répercussions sur leurs responsabilités familiales ou domestiques.

De même, le Bureau a recueilli les témoignages de visiteurs qui considéraient que leur appartenance ethnique, leurs pratiques religieuses ou leur orientation sexuelle étaient à l'origine des difficultés qu'ils rencontraient pour accéder à certaines possibilités professionnelles.

Le Bureau a accompagné les visiteurs en leur offrant plusieurs services tels que l'identification et l'évaluation des options à leur disposition ou la dispense d'informations sur les ressources disponibles. Certains visiteurs ont également bénéficié d'un coaching de conflit pour les aider à résoudre les problèmes par eux-mêmes. Le Bureau a également organisé des séances d'apprentissage et d'information adaptées, comme indiqué dans la section II. C du présent rapport.

Bien que les cinq organisations aient mis en place une politique de tolérance zéro à l'égard des comportements répréhensibles et qu'elles communiquent largement à ce sujet, le Bureau continue de recevoir des plaintes faisant état de la persistance de ces comportements. Il incombe non seulement aux coordonnateurs désignés ou aux bureaux chargés des questions de diversité, mais aussi à l'ensemble du personnel de garantir l'égalité de traitement, de défendre les valeurs fondamentales que sont la diversité, l'équité et l'inclusion et de faire continuellement évoluer l'espace de travail pour le rendre plus diversifié et plus inclusif.

Le Bureau a identifié une nouvelle tendance chez les membres du personnel dont les attentes ne concordent pas avec la mise en œuvre pratique des politiques : les visiteurs concernés par cette situation utilisent alors souvent les termes « harcèlement », « intimidation »,

« abus de pouvoir » ou « discrimination » pour décrire leurs expériences sur leur lieu de travail. Ces termes renvoient toutefois à des concepts juridiques fondés sur des politiques appliquées à travers l'ensemble du système des Nations Unies. Lorsqu'ils remplissent les critères légaux, les agissements entrant dans ces catégories sont susceptibles de constituer des comportements répréhensibles, qui peuvent à leur tour donner lieu à des constatations de faute professionnelle et à des sanctions disciplinaires. Pour déterminer si ces allégations d'inconduite particulièrement grave répondent aux critères permettant de conclure formellement à une faute professionnelle, les plaintes soumises par l'intermédiaire de mécanismes formels (une démarche encouragée par les campagnes de l'organisation en faveur d'une libération de la parole et du signalement des comportements répréhensibles) entraînent souvent un examen approfondi des preuves *prima facie*, une enquête, l'adoption de mesures de protection de la personne dénonçant un manquement ou encore un examen juridique. Toutefois, il arrive que ces accusations soient finalement jugées irrecevables au regard des critères juridiques ou des éléments de preuve requis. Le cas échéant, ces dossiers sont transmis aux services compétents ou au Bureau, ou sont clos. Il se peut que les attentes des membres du personnel en matière de culture de la prise de parole, de tolérance zéro et de responsabilité dans les mécanismes formels, ainsi que leur interprétation de ces concepts, soient en décalage avec la réalité et que des initiatives informelles précoces, notamment appuyées par le Bureau, soient susceptibles de produire des résultats plus probants. Ce large spectre de comportements est reconnu par la plupart des cinq organisations comme une zone grise ou une inconduite ne relevant pas de la faute professionnelle, ne justifiant donc pas la poursuite de sanctions disciplinaires, mais plutôt le recours à un système d'avertissement (« carton jaune »). La gestion de ces scénarios diffère selon les organisations et continue d'évoluer. Aussi, le partage entre organisations des bonnes pratiques peut contribuer à mieux appréhender les avantages et les inconvénients des différentes approches.

Dans le cadre d'un règlement informel des conflits, le terme spécifique associé à une expérience ou à un comportement ne revêt pas la moindre importance. Le processus de règlement des conflits se concentre sur l'identification des sources sous-jacentes du conflit, la compréhension des différents points de vue, des besoins et de l'impact émotionnel, ainsi que sur la recherche d'un terrain d'entente propice à l'identification de solutions satisfaisantes pour toutes les parties concernées.

Dans le cas des interactions sur le lieu de travail qui suscitent des préoccupations mais ne constituent pas une faute professionnelle, les mécanismes de règlement informel des conflits permettent souvent d'obtenir des résultats plus probants et durables. Le Bureau a noté que la recommandation commune aux cinq organisations consistant à « faire entendre sa voix » est plus fréquemment perçue comme une incitation à « s'opposer à autrui » que comme une invitation à « dialoguer ». Lorsque cette expression est globalement interprétée comme une incitation à formuler des griefs à l'encontre d'une autre personne, elle compromet la possibilité de nouer un dialogue et d'apaiser rapidement la situation de manière informelle, sans passer par une procédure formelle souvent conflictuelle.

Recommandations

Les cinq organisations sont invitées à considérer les recommandations qui suivent :

- a) Continuer de sensibiliser aux politiques de tolérance zéro contre la discrimination, le harcèlement, le harcèlement sexuel et les abus de pouvoir et d'autorité ;
- b) Associer la promotion d'une culture de la prise de parole et du signalement à la promotion d'une culture de l'écoute et poursuivre les efforts visant à lutter non seulement contre les comportements répréhensibles formellement établis, mais aussi contre d'autres comportements inacceptables, notamment en précisant les voies d'accès aux ressources disponibles.

IV. PERSPECTIVES

A. La technologie et les différends professionnels

En 2023, le Bureau a étudié l'impact d'un système complexe de planification des ressources institutionnelles et d'autres changements systémiques affectant certaines organisations. Ces changements ont eu des répercussions négatives sur le personnel de soutien administratif en particulier, qui s'est senti débordé et insuffisamment soutenu, et blâmé pour les limites, les erreurs et les dysfonctionnements du système. Les visiteurs ont relevé que ces changements avaient été introduits à la hâte, et qu'ils ne semblaient pas bénéficier des ressources et du soutien appropriés pour permettre une compréhension et une mise en œuvre pratiques.

À cet égard, le Bureau reconnaît également les progrès rapides de l'intelligence artificielle, qui laissent présager une amélioration significative de l'efficacité. L'utilisation de l'intelligence artificielle peut exiger d'adapter les profils de postes, d'améliorer les compétences du personnel, d'assurer la gestion du changement, de mener des campagnes de sensibilisation et d'élaborer des stratégies d'intégration, étant donné qu'une part substantielle du personnel sera affectée par cette technologie. Les outils d'intelligence artificielle actuellement disponibles comportent déjà des assistants virtuels, des moteurs de conception d'images, de vidéos, de présentations et de rapports, des robots d'assistance, des fonctions d'automatisation de la saisie des données, des simulations virtuelles et des fonctions d'optimisation de l'approvisionnement. Compte tenu des éventuelles préoccupations du personnel concernant les répercussions de cette technologie sur l'emploi et les conflits professionnels, les organisations devraient envisager d'adopter une approche globale et intersectorielle de leurs stratégies en matière d'intelligence artificielle.

B. Relocalisation des sièges

La plupart des organisations ont entrepris ou entreprendront bientôt des exercices de relocalisation afin de se rapprocher davantage de leurs activités au niveau national et d'assurer une mise en œuvre plus efficace de leurs programmes. Cela aura un impact sur les fonctions exercées au siège. Toutefois, aucune conclusion de nature systémique n'a été dégagée à partir des expériences réalisées en 2023. Le Bureau se félicite de la mobilisation rapide des organisations ou des membres du personnel concernés, lorsqu'il y a des inquiétudes, en vue d'assurer une relocalisation ou une restructuration sereine qui tienne compte des besoins et des intérêts de l'organisation, ainsi que des droits des individus et des répercussions d'une telle opération sur leur vie.

C. Collaboration au sein du réseau de l'Ombudsman et des Médiateurs et Médiatrices

Le Bureau a poursuivi son étroite collaboration avec le réseau de l'Ombudsman et des Médiateurs et Médiatrices du système des Nations Unies, laquelle a permis de définir des normes de pratique directement applicables aux trois piliers du Bureau intégré de l'Ombudsman, en particulier concernant l'indépendance des bureaux. Ces normes seront plus largement intégrées dans les activités du Bureau en 2024. Outre ces efforts, le Bureau dirige ou co-dirige également plusieurs groupes de travail interinstitutions du réseau.

V. TÉMOIGNAGES

« Je voulais profiter de cette occasion pour vous remercier chaleureusement de votre soutien. Votre expertise professionnelle a été d'un grand secours, de même que le simple fait d'avoir quelqu'un à qui parler. Je vous en suis très reconnaissant. »

« La médiatrice était très professionnelle et m'a rassuré. »

« Elle a su conserver une grande crédibilité, en particulier lorsque la médiation menaçait d'échouer. Elle a apporté un regard différent sur la situation et proposé des solutions alternatives, nous conduisant ainsi à trouver un compromis satisfaisant nos besoins respectifs. »

« C'était la première fois que je bénéficiais d'une médiation, et je me réjouis de savoir qu'un tel accompagnement existe en cas de conflit sur le lieu de travail. Mon expérience a été plaisante, et j'ai été rassurée de découvrir qu'il y avait une solution à mon problème. »

« Un grand merci pour la réunion très fructueuse de cet après-midi. Cette discussion a été très utile, car vous m'avez laissé le temps de me livrer et de m'épancher sur des sujets qui ont tendance à me démoraliser et à être contre-productifs. »

« Nous avons tous les deux apprécié votre présence en tant que personne-ressource et personne de soutien ; vous nous avez aidés à réfléchir aux difficultés auxquelles nous nous heurtons et à la manière dont nous pouvions aller de l'avant. »

« Je ne saurais vous exprimer à quel point je suis ravie d'avoir reçu une réponse aussi rapide et utile de votre part. »

« Merci encore pour votre écoute, vos conseils et votre soutien bienveillant. Vous m'avez beaucoup aidée à mieux appréhender le processus. Il est vraiment gratifiant de pouvoir compter sur des professionnels aussi compétents que vous. »

« Je sais à quel point votre présence et vos conseils nous ont aidés à surmonter des moments difficiles. C'est pourquoi je tiens à saluer votre soutien et votre sensibilité, et à vous exprimer ma plus profonde gratitude. »

« Je tenais à vous remercier pour vos conseils et votre coaching. Grâce à vous, j'ai pu mieux préparer mon entretien avec mes superviseurs, et lorsque je leur ai fait part de mon expérience au sein de l'équipe, ils m'ont répondu qu'ils n'étaient pas du tout conscients de ce que je traversais et se sont excusés. Je me sens tellement mieux ! Je ne me serais jamais exprimée sans votre aide. »

« Je vous remercie d'avoir trouvé le temps de discuter avec moi la semaine dernière. Je vous suis reconnaissant du temps que vous avez pris pour vous entretenir avec moi et avec xxxxx, ainsi que de tous les conseils que vous m'avez prodigués. »

INDÉPENDANCE

NEUTRALITÉ

CONFIDENTIALITÉ

RÉSOLUTION INFORMELLE DES CONFLITS

**BUREAU DE L'OMBUDSMAN
CHARGÉ DES FONDS ET
PROGRAMMES DES NATIONS UNIES**

+1 646 781 4083
ombudsmediation@fpombudsman.org
<https://fpombudsman.org/fr/>

(Siège) 304 East 45th St.
Room FF-671
New York, NY 10017, États-Unis