



Assemblée générale

Distr. générale
24 juillet 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 141 de l'ordre du jour provisoire*

Administration de la justice

à l'Organisation des Nations Unies

Activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution 66/237, l'Assemblée générale a considéré que la procédure non formelle d'administration de la justice était, pour le fonctionnaire qui s'estimait lésé, un moyen efficace de chercher à obtenir réparation. Elle a également souligné que la procédure non formelle devait être suivie dans toute la mesure possible pour faire l'économie de contentieux inutiles et demandé au Secrétaire général de lui recommander de nouvelles mesures propres à favoriser le recours au règlement à l'amiable.

Le présent rapport est le quatrième couvrant les activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, qui fournit des services pour le règlement amiable des différends au personnel du Secrétariat, des fonds et programmes (Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour la population, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Le rapport contient des informations sur les activités que le Bureau a menées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011, y compris un aperçu général portant sur les types de services offerts en matière de règlement à l'amiable des différends et leurs avantages, les causes profondes des différends selon une enquête réalisée à partir des différentes affaires portées à l'attention du Bureau, et les activités de sensibilisation et de communication qu'il a menées.

* A/67/150.



Le Bureau se félicite que l'Assemblée générale continue d'appuyer le règlement à l'amiable des différends, première étape cruciale de la prise en charge des conflits sur le lieu de travail au Siège et dans les bureaux extérieurs. Il apprécie également le soutien qu'elle a apporté à la mise en œuvre rapide, à l'échelle du système, de mesures propres à renforcer les moyens dont disposent les fonctionnaires à tous les niveaux pour prévenir et gérer les litiges professionnels, contribuant ainsi à ce que l'Organisation soit mieux à même de traiter ces situations.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Règlement à l'amiable des différends et principes fondamentaux.	4
II. Aperçu général des travaux du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies	5
A. Organisation du Bureau	5
B. Activités conjointes.	5
C. Nombre d'affaires, types de services et tendances.	6
III. Services de règlement à l'amiable des différends au Secrétariat : instauration d'un climat de travail plus harmonieux et plus productif.	16
A. Questions opérationnelles.	16
B. Recours aux services par les fonctionnaires et les responsables : bilan	17
C. Réserve de médiateurs	17
D. Bénéficiaires des services.	18
E. Services décentralisés : amélioration de l'accès du personnel aux services au niveau mondial.	18
F. Activités des antennes régionales	19
G. Efficacité du mécanisme de règlement à l'amiable des différends et corrélations avec les autres voies de recours.	20
H. Moyens d'encourager le règlement à l'amiable des litiges : le point de la situation	21
IV. Activités de sensibilisation : nouer des partenariats pour améliorer les compétences en matière de règlement des différends et la prévention des conflits	23
A. Sensibilisation et information concernant l'existence de la procédure de règlement à l'amiable	23
B. Renforcement des compétences en matière de règlement des différends	23
C. Rôle des parties prenantes et mise en place de partenariats.	24
D. Activités de sensibilisation dans les bureaux régionaux	25
V. Causes profondes de conflits : problèmes systémiques	26
A. Recenser et signaler les problèmes	26
B. Exemples de problèmes transversaux	27
VI. Enjeux et orientations futures.	34
A. Enjeux	34
B. Orientations futures.	35

I. Règlement à l'amiable des différends et principes fondamentaux

1. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, pilier informel du système de règlement des différends au sein de l'Organisation, utilise des méthodes amiables et concertées pour résoudre rapidement les conflits au travail.

2. Les différends au travail nuisent à tout le personnel – fonctionnaires, administrateurs, collaborateurs, équipes – et finissent par empêcher l'Organisation d'exécuter son mandat. Non traités, ils peuvent s'avérer coûteux, pour les personnes comme pour l'Organisation. En abordant les problèmes avec diligence et de façon approfondie, on permet au personnel de se recentrer sur ses fonctions essentielles tout en asseyant la confiance qu'il accorde à son employeur. Investir dans une bonne gestion des conflits revient à investir dans l'Organisation.

3. Les travaux du Bureau sont régis par les principes fondamentaux que sont l'indépendance, la neutralité, la confidentialité et l'absence de formalisme, principes dont les points saillants sont présentés ci-après.

Indépendance

4. Le Bureau entretient son indépendance vis-à-vis des autres entités, organismes et responsables du système des Nations Unies et peut, s'il y a lieu, consulter directement le Secrétaire général, les chefs de secrétariat des fonds et programmes, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ainsi que les échelons supérieurs de l'ensemble du système. Il a accès aux informations se rapportant aux affaires dont il est saisi, à l'exception des dossiers médicaux. Il peut aussi rencontrer des fonctionnaires pour leur demander conseils, renseignements ou avis sur un problème particulier.

Neutralité

5. Le Bureau se fait l'avocat des procédures justes, régulières et équitables, prend en considération les droits et obligations tant de l'Organisation que du fonctionnaire et n'agit pas au nom de tel ou tel membre du personnel de l'Organisation.

Confidentialité

6. Le Bureau maintient une stricte confidentialité et ne divulgue pas d'informations sur les affaires portées à son attention ni sur les consultations tenues avec des fonctionnaires, et aucun responsable ou organe de l'ONU ne peut le contraindre à déroger à cette règle.

Absence de formalisme

7. Le Bureau ne tient pas de dossiers pour le compte de l'Organisation des Nations Unies ou de quelque autre partie; il ne mène pas d'enquêtes formelles et n'accepte pas de significations au nom de l'Organisation des Nations Unies; il n'a aucun pouvoir de décision et ne peut formuler de conclusions ni porter de jugements à caractère concluant.

II. Aperçu général des travaux du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

A. Organisation du Bureau

8. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies fournit des services de règlement des différends à trois grandes catégories de personnel : a) le personnel du Secrétariat, y compris les fonctionnaires affectés hors Siège; b) le personnel du HCR; c) le personnel des fonds et programmes [Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes)]. Chacune de ces catégories bénéficie d'ombudsmans qui lui sont réservés, dont les bureaux ont été créés et sont administrés par l'entité concernée.

9. Conformément au paragraphe 19 de la résolution 66/237 de l'Assemblée générale, l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies exerce une tutelle sur l'ensemble du Bureau et renforce la coordination entre les trois composantes du Bureau, missions qui doivent être consacrées dans la version révisée du mandat promulgué par le Secrétaire général. Le mandat du Bureau fait actuellement l'objet d'une révision définitive, sur la base de consultations avec des experts extérieurs, des groupements de membres du personnel et d'administrateurs et le département organique. Les échanges de vues ont été nombreux entre le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR, et la question a été renvoyée au Secrétaire général pour avis et examen.

10. Le Bureau a son siège à New York et dispose de sept antennes régionales situées à Bangkok, Entebbe (Ouganda), Genève, Kinshasa, Nairobi, Santiago et Vienne. Chaque antenne est dirigée par un ombudsman régional. Les ombudsmans chargés des fonds et programmes ont leur bureau à New York, tandis que la personne qui s'occupe du HCR est en poste à Genève.

11. Le présent rapport rend compte des activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies pour ce qui concerne les questions intersectorielles, telles que la présentation générale des données recueillies sur les affaires, l'élaboration conjointe de supports de communication et d'information et leur diffusion à l'ensemble du Secrétariat, aux fonds et programmes et au HCR. Il vise principalement à offrir un aperçu des activités du Bureau qui ont trait au Secrétariat. Les ombudsmans chargés des fonds et programmes et du HCR présentent un rapport annuel détaillant leurs activités dans lequel ils adressent des recommandations aux hauts fonctionnaires et membres du personnel qui relèvent de leur compétence.

B. Activités conjointes

12. Les activités conjointes des trois piliers du Bureau durant la période considérée ont notamment consisté à continuer de tenir des réunions régulièrement pour échanger des informations sur les questions opérationnelles et aborder les points relatifs aux pratiques en vigueur et au traitement des dossiers. La collaboration s'est également poursuivie concernant l'utilisation de la base de

données commune en vue d'harmoniser la catégorisation des questions spécifiques à certaines affaires et de permettre ainsi d'établir des comparaisons entre les données provenant de chaque pilier. L'uniformisation des pratiques et l'application des principes fondamentaux qui régissent les procédures de règlement à l'amiable sont un aspect important de l'intégration du Bureau.

13. Dans le domaine de la sensibilisation et de la communication au sujet du règlement à l'amiable des différends dans l'ensemble du système des Nations Unies, la coopération a continué par l'intermédiaire de plusieurs initiatives telles qu'un site Web commun offrant à tout le personnel couvert par le Bureau un portail unique vers des informations sur le système de règlement à l'amiable. Des supports de communication conjoints ont été élaborés pour décrire les services proposés par le Bureau.

C. Nombre d'affaires, types de services et tendances

14. Le Bureau s'est concentré sur trois grands domaines dans l'exercice de son mandat : a) s'occuper des préoccupations professionnelles exprimées par des membres du personnel ou par des groupes; b) analyser les causes profondes des différends, afin de recenser les problèmes systémiques en vue de susciter une évolution positive dans l'Organisation; c) faire connaître les avantages que présentent les approches collaboratives au travail et donner aux fonctionnaires les moyens de gérer et de prévenir efficacement les conflits sur le lieu de travail. Il a principalement été fait recours aux services par les fonctionnaires en poste dans les bureaux extérieurs, notamment dans les opérations hors Siège (79 %), et par les administrateurs recrutés sur le plan international, qui ont été les plus nombreux (48 %) à solliciter de l'aide, tous piliers confondus.

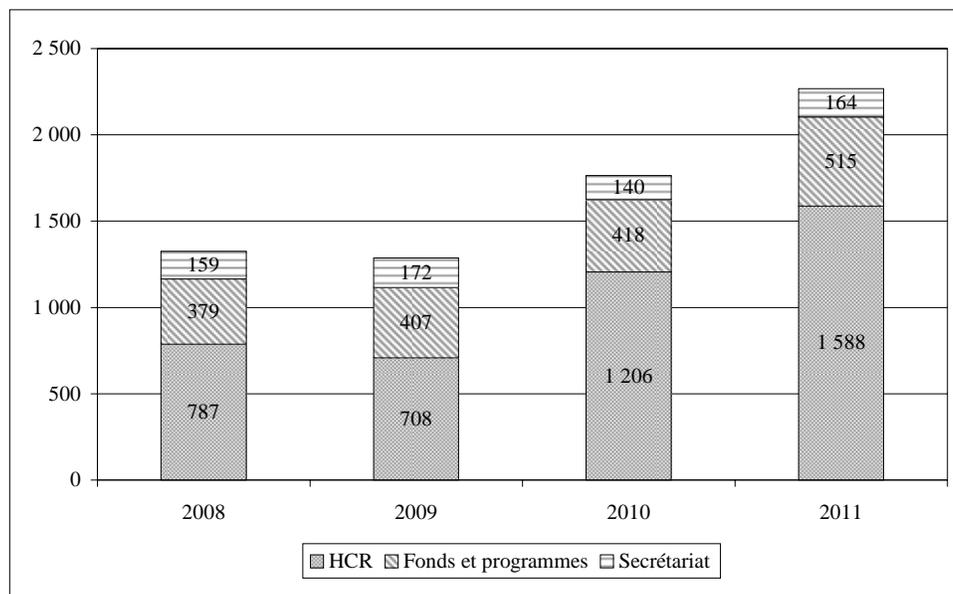
Aperçu général et tendances

15. Au cours de la période considérée, 2 267 affaires ont été portées à l'attention du Bureau, dont 1 588 émanant du personnel du Secrétariat, 515 du personnel des fonds et programmes et 164 des fonctionnaires du HCR. Un dossier est ouvert lorsque au moins un problème lié au travail est signalé au Bureau par un fonctionnaire des Nations Unies qui souhaite bénéficier de services de règlement à l'amiable des différends. Toutefois, si un fonctionnaire prend langue avec le Bureau pour une simple requête qui ne demande pas de travail de fond, le Bureau n'ouvre pas de dossier et la requête n'est pas considérée comme une affaire.

16. Depuis la mise en place du nouveau système d'administration de la justice en 2009, le nombre cumulé d'affaires portées à l'attention du Bureau a augmenté, passant de 1 287 en 2009 à 1 764 en 2010 et à 2 267 en 2011, soit une hausse de 76 % entre 2009 et 2011¹.

¹ Pour de plus amples informations sur les activités du Bureau de l'ombudsman chargé des fonds et programmes, voir www.jointombudsperson.org/reports.htm. De même, les renseignements qui concernent les activités de l'ombudsman chargé du HCR, dont le présent rapport donne à lire un abrégé, peuvent être consultés sur le site intranet du Haut Commissariat.

Figure I
**Nombre de dossiers ouverts par le Bureau des services d'ombudsman
 et de médiation des Nations Unies entre 2008 et 2011**



17. Au cours de la période considérée, le taux global de fonctionnaires (par rapport au nombre total des fonctionnaires du Secrétariat et des fonctionnaires et non-fonctionnaires des fonds et programmes et du HCR, estimé à 110 846 personnes)² ayant eu recours aux services du Bureau s'est élevé à près de 2,04 %.

Secrétariat

18. Entre 2009 et 2011, le nombre de consultations a augmenté de 124 %. Les antennes régionales ont ouvert 1 130 dossiers en 2011, d'où une multiplication du nombre total d'affaires traitées. Le taux de recours aux services de médiation, en ce qui concerne le personnel du Secrétariat, a nettement augmenté, passant de 1,5 % en 2009 à 2,4 % en 2010 et 3,2 % en 2011.

Fonds et programmes

19. Le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes a traité 515 affaires au cours de la période considérée, soit une augmentation de 21 % par rapport à 2010 et un taux de recours de 1,61 %. Les activités de communication menées par le Bureau, qui ont permis de mieux faire connaître les services proposés, ont beaucoup contribué à la hausse du nombre d'affaires traitées.

² Estimation basée sur les renseignements figurant dans les documents A/66/347, A/65/350/Add.1 et A/62/294. Elle inclut les populations couvertes respectivement par le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR. Les non-fonctionnaires ont représenté 15 % des affaires traitées par l'Ombudsman chargé des fonds et programmes au cours de la période considérée.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

20. Le Bureau de l'Ombudsman chargé du HCR a reçu 164 visiteurs en 2011, soit une hausse de 17 % en valeur absolue par rapport à 2010. Néanmoins, étant donné que le nombre total de fonctionnaires et de membres du personnel n'ayant pas le statut de fonctionnaire a également augmenté durant l'année, notamment dans les bureaux extérieurs, le taux de recours est resté stable, à 1,7 %.

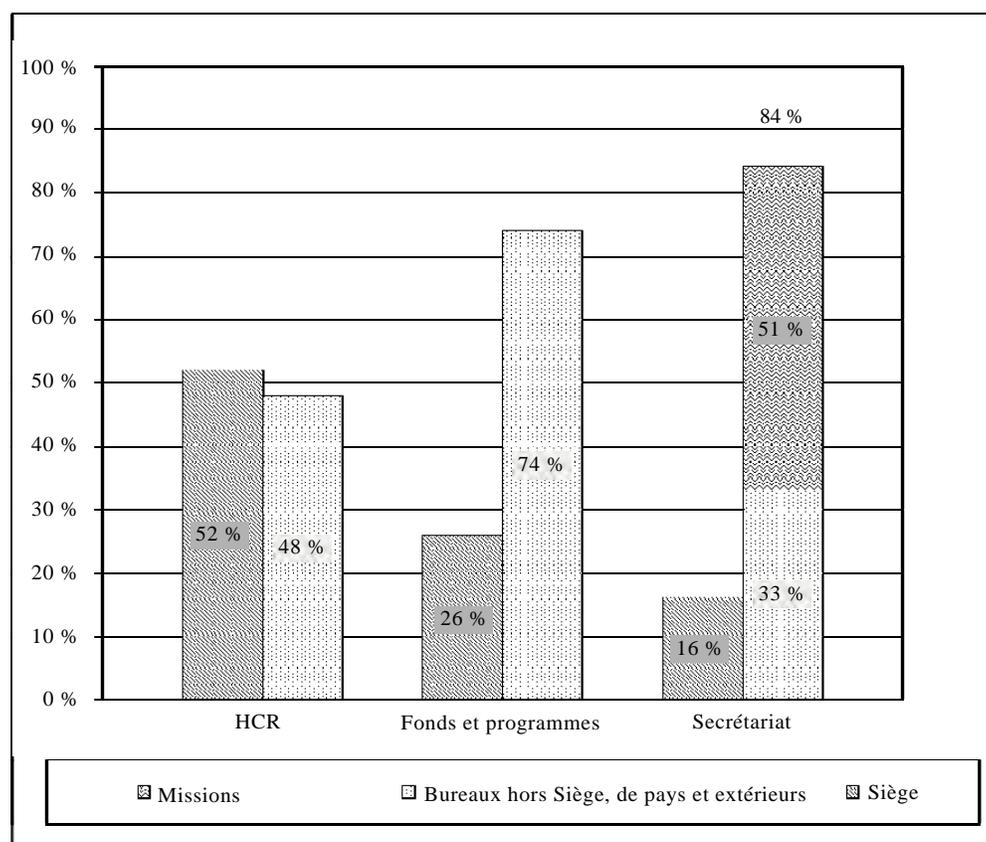
Répartition des affaires en fonction du lieu d'affectation

21. En ce qui concerne le Secrétariat, les lieux d'affectation peuvent être le Siège, les bureaux hors Siège et les missions, qui comprennent les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales. Pour les fonds et programmes, il s'agit des sièges et des bureaux de pays. Les membres du personnel du HCR sont quant à eux affectés au siège de Genève, au Centre de services mondial de Budapest ou dans les bureaux extérieurs.

22. En 2011, comme les deux années précédentes, la majorité des consultations ont été le fait de fonctionnaires travaillant dans des bureaux hors Siège, des bureaux de pays et des bureaux extérieurs.

Figure II

Répartition des affaires entre le Siège et les bureaux extérieurs en 2011



23. Dans l'ensemble, le pourcentage d'affaires émanant des missions a augmenté, passant de 24 % en 2009 à 34 % en 2010 et 35 % en 2011. Il faut en voir la cause dans une hausse de la proportion d'affaires concernant le Secrétariat qui ont eu pour cadre des missions (43 % en 2009, contre 49 % en 2010 et 51 % en 2011) et dans l'accroissement général du nombre d'affaires émanant du Secrétariat, dont environ 60 % du personnel est affecté à des bureaux extérieurs. Par contraste, le pourcentage total d'affaires concernant le Siège a diminué, passant de 24 % en 2010 à 21 % en 2011 pour l'ensemble du Bureau.

24. Le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes a recensé une hausse du nombre d'affaires dans les sièges et les bureaux de pays : 132 pour les premiers, et 382 pour les seconds. Le pourcentage correspondant est resté constant, comme les années précédentes. Les fonds et programmes sont principalement des organisations de terrain : 80 % de leur personnel est affecté à des bureaux de pays.

25. En ce qui concerne le HCR, un peu plus de la moitié des visiteurs (52 %) étaient employés dans les villes sièges, et les 48 % restants, affectés aux bureaux extérieurs. Cela représente un renversement de tendance par rapport à 2010, où les mêmes pourcentages s'établissaient respectivement à 38 % et 62 %. En valeur absolue, cette évolution est notable, pour dire le moins : 85 et 53 visiteurs en poste dans les villes sièges et 79 et 86 travaillant dans les bureaux extérieurs, le premier chiffre se rapportant à 2011 et le deuxième à 2010.

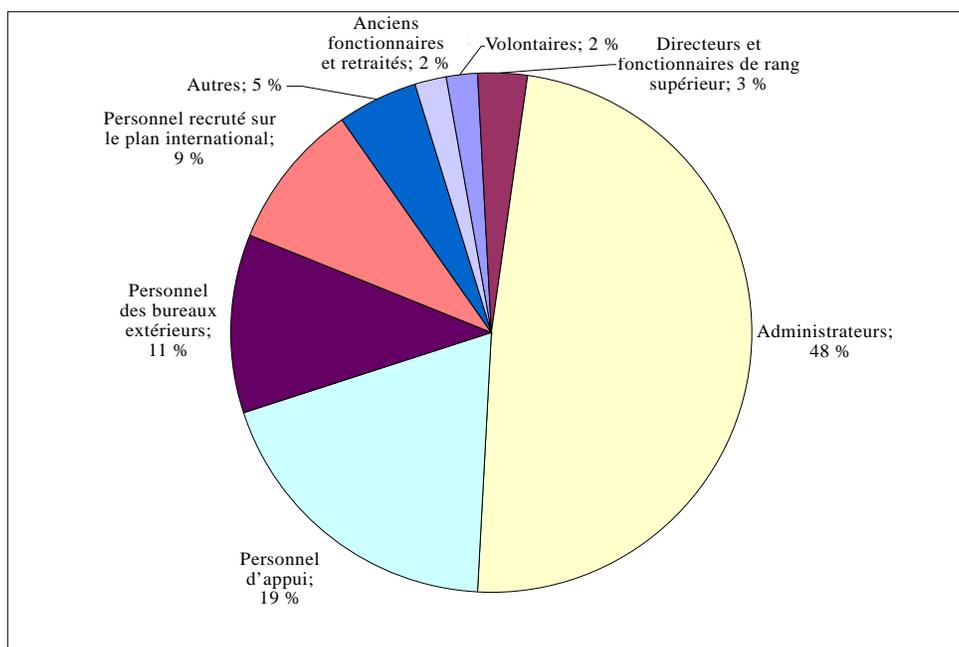
Groupes professionnels de visiteurs

26. En 2011, comme les années précédentes, les administrateurs ont constitué le plus nombreux des groupes professionnels de visiteurs. La proportion d'affaires par eux portées à l'attention des services d'ombudsman a augmenté, passant de 44 % en 2010 à 48 % en 2011.

27. Les agents des services généraux et des catégories apparentées affectés dans les villes sièges et dans les bureaux hors Siège ont représenté le deuxième groupe le plus large de visiteurs, à 19 % du total. Ce pourcentage est resté stable entre 2010 et 2011. En revanche, le nombre d'affaires émanant du personnel des bureaux extérieurs était en hausse, passant de 8 % en 2008 et 2009 à 11 % en 2010 et 2011. Le pourcentage de personnel recruté sur le plan national (qu'il s'agisse d'administrateurs ou d'agents des services généraux) n'a pas suivi de tendance claire : il a d'abord augmenté, passant d'environ 7 % en 2008 et 2009 à 13 % en 2010, pour retomber à 10 % en 2011.

28. Les pourcentages de consultations émanant des trois autres catégories professionnelles (anciens fonctionnaires et retraités; volontaires; et directeurs et fonctionnaires de rang supérieur) sont restés stables, s'établissant à environ 2 % ou 3 % chacun. La proportion de visiteurs appartenant à la catégorie « Autres » s'est maintenue entre 5 % et 6 %. Contrairement aux ombudsmans chargés des fonds et programmes et du HCR, l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies ne fournit qu'exceptionnellement ses services aux volontaires en conflit avec des fonctionnaires.

Figure III
Pourcentage de visiteurs par groupe professionnel en 2011



29. Dans le cas du Secrétariat, 46 % des consultations ont été le fait de membres du personnel appartenant à la catégorie des administrateurs, tandis que les agents des services généraux n'ont représenté que 18 % du total. La catégorie du personnel des bureaux extérieurs concerne uniquement le Secrétariat; elle a été à l'origine de 14 % du nombre d'affaires à traiter.

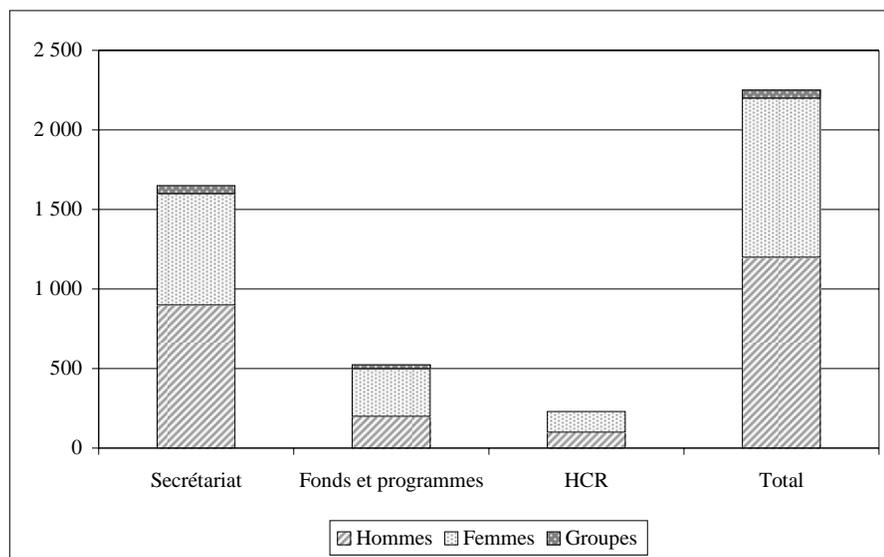
30. Sur toutes les visites au Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, 61 % ont été le fait d'administrateurs, 22 % d'agents des services généraux, 3 % de Volontaires des Nations Unies, 4 % d'anciens fonctionnaires et 3 % de groupes de membres.

31. Concernant le HCR, 65 % des consultations ont été à l'initiative d'administrateurs, 32 % d'agents des services généraux et les 3 % restants de personnes relevant de la catégorie « Autres », y compris des volontaires, contre 67 %, 22 % et 11 %, respectivement, en 2010. À l'échéance de 2010, le réseau de conseillers pour le respect au travail avait accueilli 91 visiteurs, tous affectés à des bureaux extérieurs et la plupart appartenant à la catégorie des agents des services généraux. La proportion de hauts fonctionnaires (P-5 et grades supérieurs) ayant sollicité les conseils du Bureau de l'Ombudsman chargé du HCR, soit pour des raisons personnelles soit pour des problèmes liés à leurs responsabilités hiérarchiques, est passée de 10 % en 2010 à 12 % en 2011.

Répartition par sexe

32. Les visiteurs sont répartis en trois catégories : hommes, femmes et groupes.

Figure IV
Profil des visiteurs employés par le Secrétariat, les fonds et programmes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 2011



33. Au cours de la période considérée, le Bureau a reçu la visite de 910 hommes, 666 femmes et 12 groupes de membres du personnel en poste au Secrétariat.

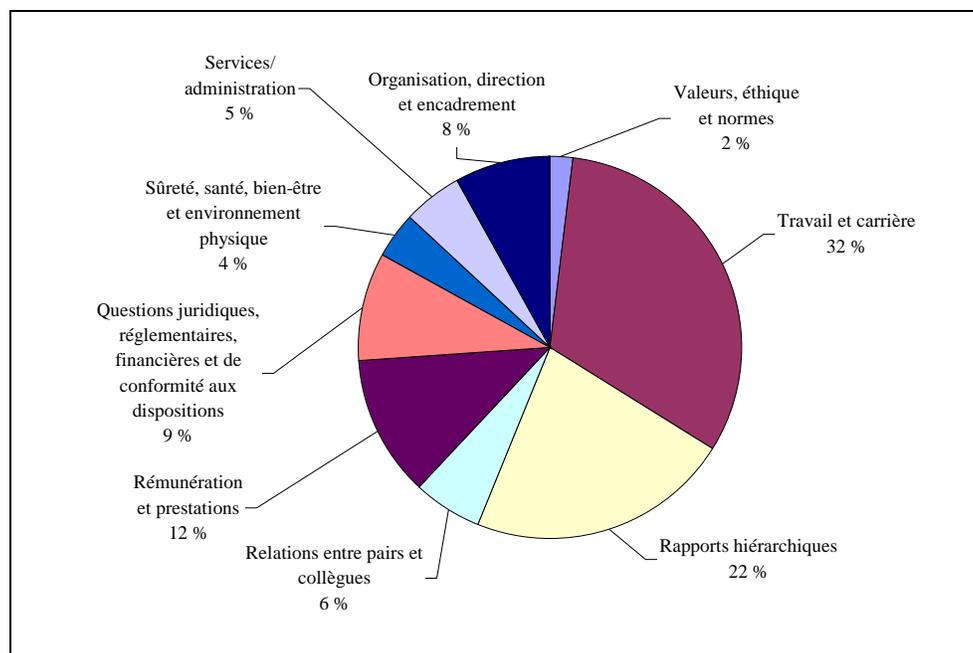
34. Au cours de la période considérée, 4 % des affaires portées à l'attention du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies l'ont été par des groupes, 54 % par des femmes et 42 % par des hommes. Cela représente une légère hausse du nombre de différends signalés par des femmes par rapport à 2010, année durant laquelle 50 % des consultations avaient été le fait de femmes et 48 %, d'hommes.

35. Concernant le HCR, le nombre de consultations demandées par des femmes au Bureau de l'Ombudsman a été, comme précédemment, supérieur à celui des hommes (62 % de femmes en 2011, contre 66 % en 2010); une ventilation entre sièges et bureaux extérieurs donne des résultats du même ordre.

Répartition par type de problème

36. Ces trois dernières années, la répartition des quatre grands types de problème est restée la même. Les litiges liés au travail et à la carrière sont les plus fréquents en dépit d'un léger recul, de 35 % en 2009 à 32 % en 2011. Suivent les affaires touchant aux rapports hiérarchiques, dont la proportion est comprise entre 20 % et 23 % par an, puis celles qui portent sur la rémunération et les prestations, qui constituent entre 12 % et 15 % du total. Quant aux dossiers ouverts pour des questions juridiques, réglementaires, financières ou de conformité aux dispositions, qui comprennent les accusations de harcèlement et de discrimination, ils représentent une proportion variable comprise entre 8 % et 9 %.

Figure V
**Répartition des problèmes sur l'ensemble du Bureau des services
d'ombudsman et de médiation des Nations Unies en 2011**



37. Il ressort des données concernant le Secrétariat que la principale catégorie de problème – travail et carrière – a connu un recul entre 2009 et 2011, de 44 % à 32 %. De même, la proportion des questions liées à la rémunération et aux prestations a diminué, de 15 % à 13 %. À l'inverse, le pourcentage de différends portant sur les rapports hiérarchiques et les relations avec les pairs et collègues a augmenté, passant pour le premier cas, de 15 % à 19 % et, pour le second cas, de 4 % à 6 %.

38. La hausse du nombre de problèmes interpersonnels découlant de rapports hiérarchiques et de relations entre pairs qui ont été portés à l'attention du Bureau aux fins d'un règlement à l'amiable, y compris par la médiation, semble suggérer que les initiatives de communication menées par le Bureau pour promouvoir la prévention des différends dans les rapports interpersonnels ont produit des résultats positifs.

39. Une grande partie des différends portés à l'attention du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes ont relevé de deux grandes catégories : a) travail et carrière (28 %); b) rapports hiérarchiques (28 %). Cette dernière catégorie connaît au fil des années une hausse sensible par rapport à toutes les autres catégories. Les rapports hiérarchiques ont été au centre de 21 % des affaires en 2009 et 2010.

40. En 2011, 164 visiteurs ont porté 295 situations litigieuses à l'attention du Bureau de l'Ombudsman chargé du HCR. Les consultations ont principalement eu pour objet des questions liées au travail et à la carrière (41 %) et aux rapports hiérarchiques (20 %), contre 26 % pour chacune de ces catégories en 2010. Les questions juridiques, réglementaires, financières et de conformité aux dispositions ont été au cœur de 8 % des affaires, tandis que les problèmes relationnels entre pairs et collègues ont donné lieu à 7 % des visites. Les problèmes soumis aux conseillers

pour le respect au travail chargés du HCR ont principalement eu trait aux rapports hiérarchiques, aux relations entre pairs et collègues et aux aspects relatifs au travail et à la carrière.

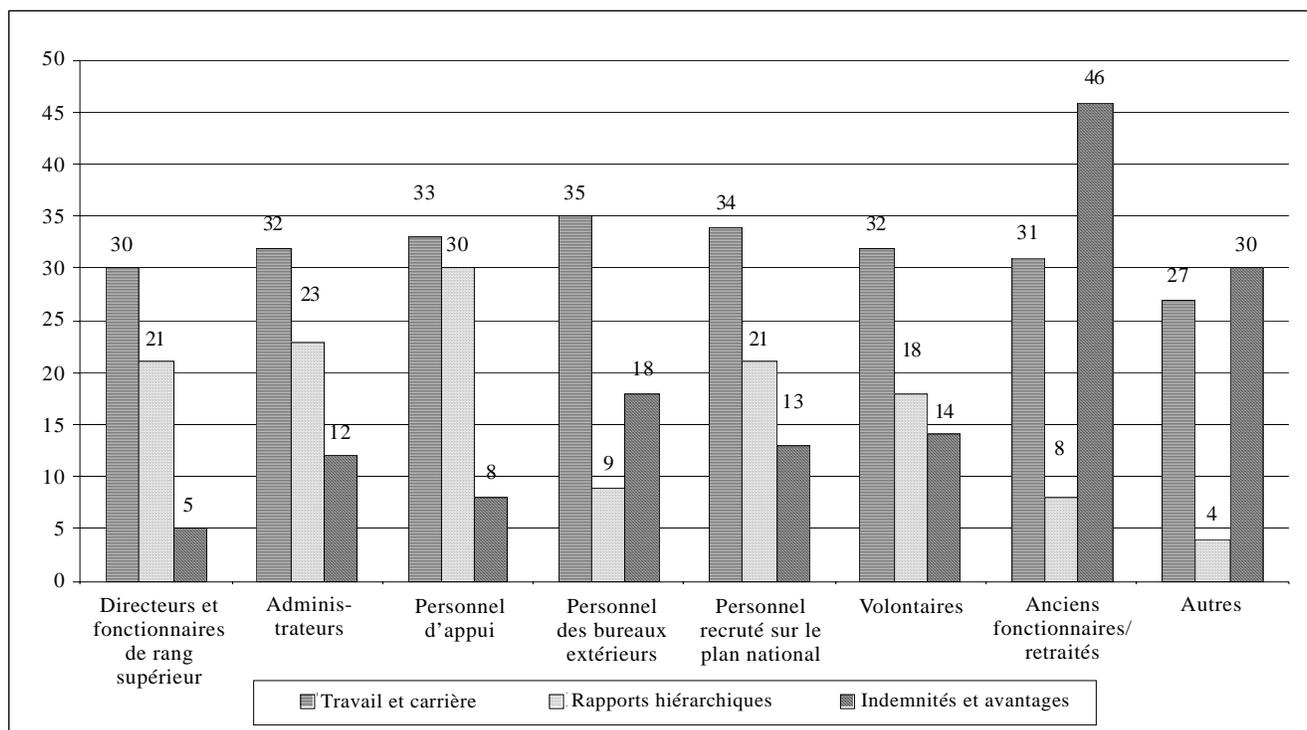
Répartition des questions soulevées par groupe professionnel de visiteurs

41. La répartition des trois grandes catégories de questions soulevées (travail et carrière, rapports hiérarchiques et rémunération et prestations) a été à peu près la même pour les directeurs et fonctionnaires de rang supérieur, alors que les administrateurs, le personnel d'appui, le personnel recruté sur le plan national et les volontaires ont le plus souvent fait état de difficultés liées au travail et à la carrière, et en second lieu de rapports hiérarchiques problématiques, les questions ayant trait à la rémunération et aux prestations formant la troisième catégorie en termes de nombre de consultations.

42. Pour les anciens fonctionnaires, les retraités et les personnes entrant dans la catégorie « Autres », les questions portant sur la rémunération et les prestations étaient la préoccupation la plus fréquente, suivies des aspects liés au travail et à la carrière; les rapports hiérarchiques n'ont que rarement fait l'objet de requêtes. Les questions soulevées par les retraités, les anciens fonctionnaires et les vacataires ou consultants sont souvent à caractère financier et ont trait au montant et au versement des prestations, des paiements finaux ou d'honoraires divers. Les anciens fonctionnaires et les non-fonctionnaires semblent moins concernés par les aspects relatifs au travail et à la carrière.

Figure VI

Pourcentage des principaux types de problèmes soulevés par les groupes professionnels de visiteurs pour l'ensemble du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies en 2011



43. Étant donné que de nombreuses missions de maintien de la paix réduisent leurs effectifs et rencontrent à cet égard des difficultés dans la gestion des prestations, cette répartition des questions peut refléter les problèmes spécifiques aux membres du personnel des bureaux extérieurs qui s'inquiètent pour la sécurité de leur emploi.

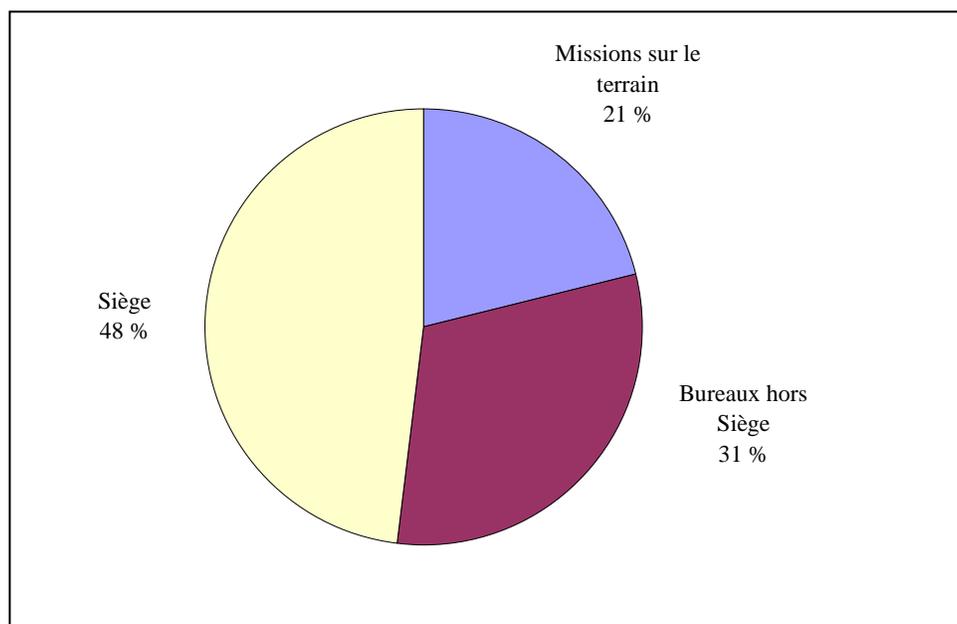
44. Depuis la création du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes, les préoccupations du personnel au sujet du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires représentent une part importante des problèmes liés aux rapports hiérarchiques. Le Bureau a continué de traiter ce type de litige en 2011. Au cours de la période considérée, 36 % des affaires prises en charge par le Bureau se sont rapportées à des questions de respect et de traitement sur le lieu de travail. Comme précédemment, les fonctionnaires ont fait part au Bureau de leur sentiment que les mécanismes d'évaluation du comportement professionnel étaient souvent utilisés comme un moyen de harceler, de rabaisser et d'isoler le personnel. Les problèmes liés au travail et à la carrière ont constitué un autre grand motif de préoccupation pour les employés des fonds et programmes : dans ce domaine, 26 % des consultations ont eu pour objet les procédures applicables au dépôt de candidature et au recrutement. Cela représente une légère hausse par rapport à 2010, année pour laquelle ces procédures avaient donné lieu à 20 % des différends.

Médiation : données et tendances

45. En 2011, les services de médiation ont reçu 29 demandes, toutes émanant du Secrétariat, soit une augmentation de 69 % par rapport à 2010. Sur ces 29 demandes, 48 % ont été adressées au Siège, 31 % au bureaux hors Siège et 21 % aux missions.

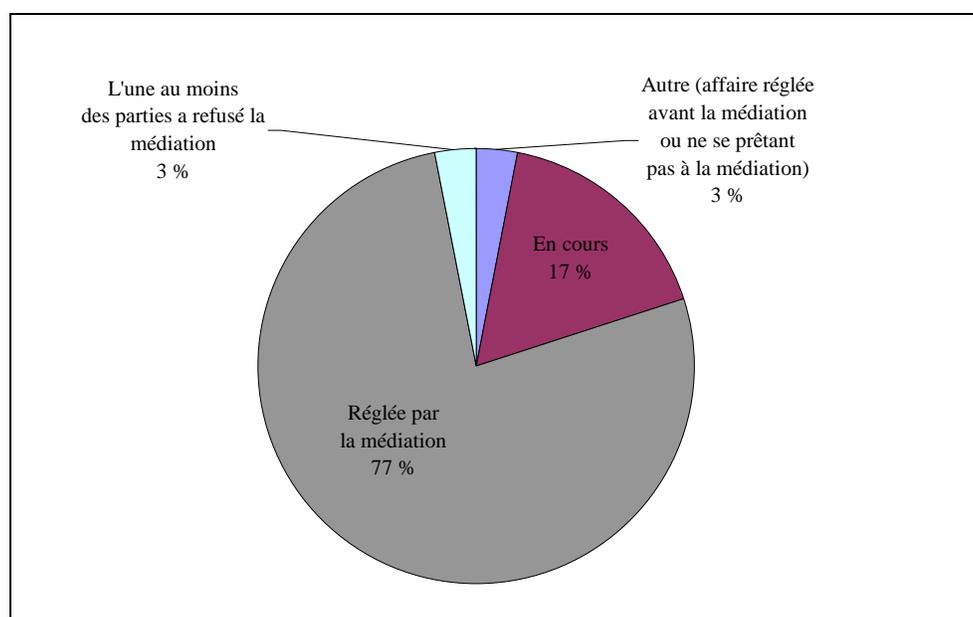
Figure VII

Recours aux services de médiation par type de lieu d'affectation, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011



46. Les affaires soumises à médiation engagent souvent plusieurs parties et nécessitent des entretiens multiples. Sur le total des dossiers traités, 82 % l'ont été avec succès. En 2011, les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ont renvoyé sept affaires aux services de médiation³. Pour les affaires transmises auxdits services dans les derniers temps de la procédure formelle de réclamation, le Bureau a enregistré un taux de réussite inférieur (environ 50 %), qui s'explique très probablement par le fait que les différends en question étaient arrivés dans une impasse et que les parties avaient durci leur position. Il faut noter que le nombre d'affaires réglées par la voie de la médiation sans apport financier a augmenté de 50 %, passant de 10 en 2010 à 15 en 2011.

Figure VIII
Affaires ayant fait l'objet d'une médiation, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011

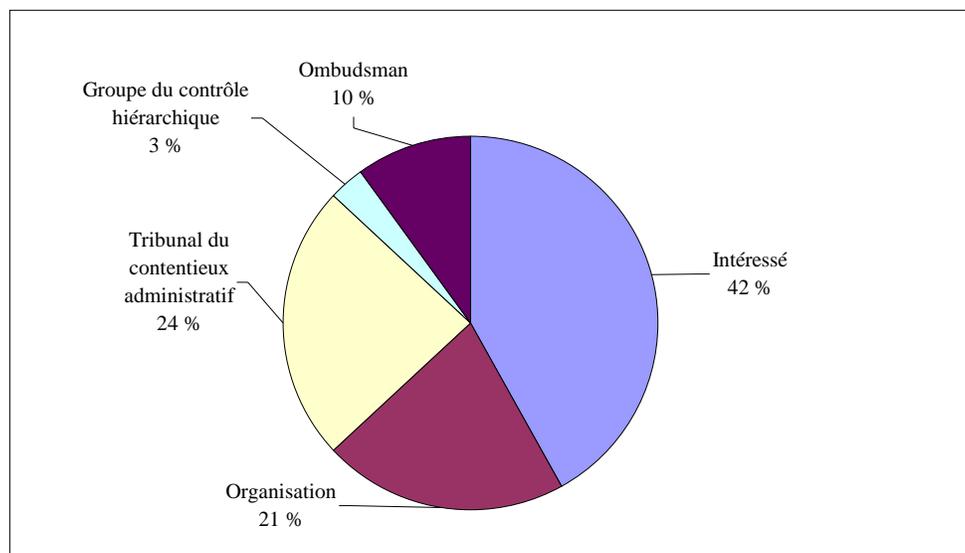


47. Sur l'ensemble des affaires présentées, 77 % ont fait l'objet d'un travail de médiation; dans 3 % des cas, les parties ont refusé le règlement à l'amiable; et dans 3 % des cas également, il a été jugé que le problème ne se prêtait pas à un travail de médiation, ou celui-ci a été réglé avant que la médiation ne soit entreprise.

48. Soixante-deux pour cent des affaires signalées l'ont été par des administrateurs, 24 % par des directeurs ou fonctionnaires de rang supérieur, 7 % par des agents des services généraux et 7 % par des membres du personnel recruté sur le plan national. Le principal défi consistera dorénavant à faire en sorte que le personnel de toutes les catégories ait accès aux services de médiation et qu'il n'hésite pas à y recourir. Les hommes (55 %) ont été plus nombreux que les femmes (45 %) à s'en remettre aux services de médiation.

³ Dans certains cas, un travail unique de médiation a permis de régler plus d'un recours formé par une même partie auprès du Tribunal du contentieux administratif.

Figure IX
**Répartition par source des affaires ayant fait l'objet
d'une médiation entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011**



49. Les parties ont de plus en plus tendance à engager elles-mêmes la procédure de médiation. Sur les 29 affaires portées à l'attention des services de médiation, 42 % l'ont été directement par les parties concernées, tandis que 24 % ont été renvoyées par le Tribunal du contentieux administratif, 21 % par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et 3 % par le Groupe du contrôle hiérarchique. Cette tendance est le résultat des vigoureuses initiatives de communication menées par les services de médiation. Les initiatives en question ont notamment consisté dans une multiplication des exposés présentés par le personnel du Bureau des services d'ombudsman et de médiation dans le cadre d'ateliers sur le règlement des conflits, de réunions-débats dans les missions de maintien de la paix et de divers séminaires organisés au Siège ainsi que dans les bureaux hors Siège.

III. Services de règlement à l'amiable des différends au Secrétariat : instauration d'un climat de travail plus harmonieux et plus productif

A. Questions opérationnelles

50. Comme indiqué plus haut, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a continué de répondre aux demandes d'aide du personnel du Secrétariat et de régler les litiges au travail au Siège à New York, ainsi que dans ses sept antennes régionales à Bangkok, Entebbe (Ouganda), Genève, Kinshasa, Nairobi, Santiago et Vienne, dirigées chacune par un ombudsman régional.

51. En raison de la cessation des activités de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), le Bureau de l'Ombudsman régional à Khartoum, qui avait été établi pour servir cette mission, a été réinstallé au Centre d'appui régional

d'Entebbe en novembre 2011. Il assure des services à l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), à la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei et à la nouvelle Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, se tient en rapport avec ces missions et y effectue régulièrement des visites en utilisant les services de soutien logistique assurés par Entebbe.

52. Le transfert du bureau à Entebbe est actuellement étudié sur le plan de la faisabilité et de l'accès. À la fin de décembre 2011, le personnel de l'antenne régionale en Ouganda a commencé à mener des activités depuis la base d'Entebbe. À la place de la MINUS, la MINUAD assurait des services de soutien logistique et administratif à l'antenne régionale d'Entebbe.

53. Le Service de médiation a continué d'assurer de manière confidentielle le règlement amiable des litiges qui lui sont soumis volontairement. Il a continué d'intensifier ses activités concernant les affaires renvoyées pour médiation par les tribunaux et les visites dans les missions et les antennes régionales.

54. Un groupe d'examen externe a évalué récemment les activités du Bureau et rendu compte de ses constatations dans un rapport préliminaire. En ce qui concerne la confidentialité, il a recommandé ce qui suit : a) les accords de règlement issus d'une médiation doivent demeurer confidentiels; b) la base de données du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et les informations qu'elle contient doivent de la même manière être protégées et demeurer confidentielles.

B. Recours aux services par les fonctionnaires et les responsables : bilan

55. En 2011, les fonctionnaires du Secrétariat ont continué de recourir au système de règlement à l'amiable comme le moyen le plus fiable pour régler leurs litiges au travail.

56. En 2011, 1 588 affaires ont été soumises par le personnel du Secrétariat, soit 31 % de plus qu'en 2010 et un taux d'utilisation de 3,2 % pour l'ensemble dudit personnel. Ces résultats correspondent à ceux qu'ont obtenus les bureaux d'ombudsman d'autres organisations. Des études ont montré que le taux d'utilisation des services d'ombudsman se situe entre 2 % et 5 %. Ce chiffre est plus faible pour les bureaux utilisant des moyens de contact formels (lignes d'assistance téléphoniques, par exemple) que pour ceux qui reçoivent le personnel. Cette constatation est corroborée par l'augmentation du nombre de dossiers à traiter depuis la mise en place des sept antennes régionales, qui a permis au personnel de consulter en personne les spécialistes du règlement à l'amiable des conflits. Il y a donc tout lieu de penser que la création des bureaux régionaux est une réussite.

C. Réserve de médiateurs

57. Le Service de médiation a continué à faire appel à des médiateurs de réserve, qui se sont révélés être une source inestimable de connaissances spécialisées. Les activités de médiation exigent souvent beaucoup de temps et de travail car les contacts avec les parties doivent être permanents.

58. Le Service de médiation a continué de travailler en partenariat avec la Banque mondiale sur un projet visant à constituer un fichier de médiateurs internationaux de réserve pour aider les ombudsmans régionaux qui servent le personnel en poste en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Afrique, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, en Europe et en Asie centrale, en Asie du Sud et de l'Est et dans le Pacifique. En octobre 2011, le Bureau a organisé, en coopération avec la Banque mondiale, un stage de cinq jours à l'intention des médiateurs retenus pour figurer dans le fichier de réserve.

D. Bénéficiaires des services

59. Au Secrétariat, tout le personnel en poste au Siège et dans les bureaux extérieurs peut faire appel aux services de règlement à l'amiable des différends. La majorité des fonctionnaires ayant droit à ces services sont en poste dans les bureaux extérieurs. Ces services ne sont pas assurés aux membres du personnel du Secrétariat qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire, comme les vacataires et les consultants. Cela étant, comme les années précédentes, les non-fonctionnaires ont continué en 2011 de s'adresser au Bureau qui est intervenu dans la mesure du possible, lorsque c'était faisable. Ces demandes d'aide n'étaient en général pas enregistrées par le Bureau et le nombre de demandes effectivement traitées a diminué en raison de l'augmentation du nombre de dossiers à traiter pour le compte du personnel ayant droit aux services.

60. À l'alinéa b) du paragraphe 38 de sa résolution 66/237, l'Assemblée générale a demandé une analyse des incidences qu'aurait, sur le plan des politiques et sur le plan financier, l'ouverture aux vacataires et consultants visés par le projet de procédure d'arbitrage accéléré des services de médiation relevant de la procédure non formelle. Les incidences administratives et financières sont présentées dans le rapport du Bureau de l'administration de la justice.

E. Services décentralisés : amélioration de l'accès du personnel aux services au niveau mondial

61. Au paragraphe 12 de sa résolution 66/237, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait que tout fonctionnaire ait accès au nouveau système d'administration de la justice, quel que soit son lieu d'affectation.

62. En 2011, le Bureau de l'Ombudsman est intervenu régulièrement à la demande des fonctionnaires et des responsables des organismes, organes et missions énumérés ci-après qui ne disposaient pas d'ombudsman résident : Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) à New Delhi; Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI); Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA); Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH); bureaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) au Panama; Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO); Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL); Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) (y compris le bureau de Belgrade); Commission économique pour l'Afrique (CEA); Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT); bureau auxiliaire de

la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) à Incheon (République de Corée); Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie; Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice; Base de soutien logistique des Nations Unies; Assistance des Nations Unies aux procès des Khmers rouges; Plan d'action pour la Méditerranée administré par le PNUE à Athènes; secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques; et d'autres bureaux des Nations Unies à Bonn. Par ailleurs, l'Ombudsman régional de Kinshasa a visité régulièrement les bureaux auxiliaires tandis que celui de Khartoum s'est rendu régulièrement dans les bureaux auxiliaires et à la MINUAD jusqu'à la cessation des activités de la MINUS et la réinstallation de l'antenne régionale à Entebbe.

63. Les visites aux missions sont planifiées par le Bureau en consultation avec la direction des missions et les associations de personnel concernées ou sont demandées par une mission ou un département en raison d'un litige au travail. Elles peuvent aussi être effectuées de manière ponctuelle pour régler des litiges qui pourraient avoir des répercussions plus larges sur les activités de la mission. Une visite dure en général une semaine mais peut durer jusqu'à trois semaines en cas d'affaires complexes.

F. Activités des antennes régionales

64. La mise en place des sept antennes régionales a permis au Bureau de mieux servir le personnel sur le terrain. Les ombudsmans régionaux facilitent le règlement des différends en intervenant directement et en personne étant donné qu'ils sont présents dans les principaux lieux d'affectation et peuvent se rendre dans les missions opérant dans la région. Un litige a plus de chances d'être réglé au cours d'une visite, l'ombudsman pouvant alors dialoguer directement avec les parties, que par des interventions à distance par téléphone ou courrier électronique. Même si le Bureau ne ménage aucun effort pour régler les différends et communiquer avec les parties même à distance, l'incidence et l'efficacité de l'intervention et du contact directs ne sauraient être sous-estimées.

65. L'incidence de la création des sept bureaux régionaux se constate notamment par l'augmentation du nombre d'affaires dont le Bureau est saisi, soit 1 588 en 2011 contre 1 200 en 2010.

66. L'accès au personnel en poste dans les régions a permis de mieux informer les intéressés sur les possibilités de règlement à l'amiable des différends et de les encourager à demander l'aide du Bureau en cas de litige au travail. Par ailleurs, les ombudsmans régionaux ont continué d'intensifier les contacts avec les parties prenantes concernées dans la région et ont pu de ce fait intervenir plus efficacement et trouver les bons moyens de régler les différends.

67. Les activités d'information et de sensibilisation menées par les antennes régionales en fonction des besoins de chaque région ont beaucoup contribué à l'action entreprise par le Bureau en vue de prévenir les litiges au travail, étant donné que les administrateurs et les fonctionnaires apprennent à mieux traiter et gérer les différends. Les antennes régionales ont coopéré avec les responsables de l'administration de la justice, les associations de personnel et le Bureau de la gestion des ressources humaines pour diffuser des informations au personnel et avoir des échanges de vues sur les différends, les moyens de règlement formels et amiables des litiges et leurs

avantages et inconvénients. Tout au long de l'année 2011, les ombudsmans régionaux ont continué de communiquer avec les directeurs exécutifs et les chefs, d'organiser des réunions générales et des exposés à l'intention du personnel, de tenir des réunions-débats avec les principales parties prenantes et d'effectuer des visites sur le terrain.

68. Les visites effectuées par les ombudsmans régionaux dans les missions ont beaucoup contribué aux activités d'information et de sensibilisation sur le terrain, en particulier dans deux missions politiques spéciales que le Bureau a eu l'occasion de visiter en 2011. Comme indiqué dans le rapport précédent portant sur ses activités (A/66/224), le Bureau a estimé que les missions politiques spéciales comme la MANUA et la MANUI devaient pouvoir bénéficier des services de règlement à l'amiable des différends. La visite du personnel du Bureau a été bien accueillie par le personnel et les responsables des deux missions, comme le démontrent la participation de ceux-ci aux réunions générales et aux ateliers organisés à leur intention et le nombre et la nature des litiges présentés.

69. D'après les réactions du personnel, la présence des ombudsmans dans les régions et la possibilité de faire appel à eux, ainsi que les visites effectuées par eux dans les missions, ont renforcé auprès du personnel en poste dans les zones reculées le sentiment de faire partie intégrante de l'Organisation et d'en constituer un élément nécessaire. Les fonctionnaires et les responsables savent bien qu'une visite du Bureau signifie qu'ils ont un moyen d'appeler l'attention du Siège sur les problèmes au travail, en particulier ceux ayant un caractère structurel.

G. Efficacité du mécanisme de règlement à l'amiable des différends et corrélation avec les autres voies de recours

70. L'efficacité du mécanisme de règlement à l'amiable des différends fait l'objet de nombreuses discussions sur le terrain. Un différend est réglé lorsque les parties parviennent à une solution mutuellement acceptable. Souvent, dans les affaires où le différend porte sur un grand nombre de questions, certaines peuvent être réglées à l'amiable, ce qui réduit le rôle d'un mécanisme formel.

71. Le recours rapide au mécanisme de règlement à l'amiable améliore la communication et renforce la confiance, ce qui réduit le risque de contestation des décisions administratives. Le règlement à l'amiable fonctionne donc aussi comme mécanisme de prévention. Il s'agit souvent de différends ayant trait aux méthodes de gestion ou à la détérioration des relations de travail au sein des équipes qui, même s'ils ne sont pas encore traités par les mécanismes formels, peuvent imposer des coûts indirects considérables à l'Organisation. Ces coûts deviennent en général apparents avec la baisse de la productivité, les congés de maladie prolongés et le renouvellement fréquent du personnel.

72. Le Secrétariat de l'Organisation offre divers mécanismes de règlement des litiges au travail. Avec le nouveau mécanisme formel renforcé du système de justice, il sera plus facile pour le personnel de porter plainte officiellement. Par ailleurs, le personnel, en particulier le personnel hors Siège, peut aussi recourir aux voies offertes par des entités comme le Groupe Déontologie et discipline qui ont des bureaux sur place.

73. Dans beaucoup de plaintes officielles, le motif de la contestation se rapporte souvent à des questions de procédure ou à un sentiment d'injustice plutôt qu'à la décision administrative même. Ainsi, le Groupe du contrôle hiérarchique a noté que les retards excessifs et le manque de transparence de la procédure sont souvent au cœur des contestations du personnel. Ces contestations, qui ont trait aux méthodes de gestion, peuvent très bien être réglées à l'amiable et ne pas dégénérer au point de faire l'objet d'une plainte officielle.

74. Le personnel, les administrateurs et les autres bureaux chargés des différends ont constaté que les personnes susceptibles de faire un recours ont souvent de la difficulté à déterminer à quel mécanisme ils doivent présenter leurs griefs et s'adressent souvent à plus d'un service pour demander réparation. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation s'emploie à examiner soigneusement chaque demande pour déterminer les voies de recours à conseiller à l'intéressé. Selon le cas, il réoriente la personne vers le Bureau de la déontologie, le responsable de la coordination pour l'égalité des sexes ou d'autres entités afin d'éviter les doubles emplois. Il a également mené des activités d'information spéciales pour faire connaître aux parties prenantes les cas où elles voudraient recourir au règlement à l'amiable. Un mécanisme d'orientation efficace et des informations claires fournies par l'Organisation pourraient permettre d'utiliser plus rationnellement les ressources.

H. Moyens d'encourager le règlement à l'amiable des litiges : le point de la situation

75. Dans son rapport à la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale (A/65/303), le Secrétaire général a proposé de définir les moyens d'encourager le règlement à l'amiable. Par la suite, au paragraphe 16 de sa résolution 66/237, l'Assemblée a demandé au Secrétaire général de lui recommander, à sa soixante-septième session, de nouvelles mesures propres à favoriser le recours au règlement à l'amiable et à prévenir les contentieux inutiles.

76. Comme indiqué aux paragraphes 31 à 37 du document A/66/224, l'application de ces mesures d'incitation a entraîné un recours accru par les fonctionnaires et les administrateurs aux services d'ombudsman et de médiation.

77. En plus du mémorandum daté du 17 janvier 2011 que le Secrétaire général adjoint à la gestion a envoyé à tous les chefs de département, des efforts ont été réalisés pour faire mieux comprendre les avantages qu'offre le règlement à l'amiable. L'Ombudsman de l'ONU a ainsi participé aux réunions du Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires et du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel en mai et juin 2011, respectivement. La sensibilisation des nouveaux hauts responsables des missions au moyen de communications écrites et de visioconférences fait à présent partie de la stratégie d'information du Bureau. Des visioconférences ont eu lieu avec l'ONUST, la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental, la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre et le Bureau des Nations Unies au Burundi.

78. Le Bureau contribue régulièrement à iSeek, le site intranet du Secrétariat de l'Organisation, avec une série d'articles intitulés « Ask an Ombudsman » (« Demandez à un ombudsman », l'objectif étant de donner au personnel les compétences de base qui lui permettent de régler les différends au quotidien. Aux

niveaux régional et local, il est envisagé de diffuser des articles sur les sites intranet locaux et dans les bulletins des missions afin d'informer le personnel de la possibilité de recourir au règlement à l'amiable.

79. Il est indispensable de renforcer les compétences du personnel de l'ONU en matière de règlement des litiges afin de promouvoir de bonnes relations de travail. Le Bureau de l'Ombudsman de l'ONU a non seulement continué de coopérer avec le Bureau de la gestion des ressources humaines (voir A/66/224, par. 35), mais il a aussi prévu dans le cadre de son programme d'exposés sur le terrain d'organiser des ateliers de renforcement des compétences en matière de règlement des différends. Ces ateliers, qui précèdent le stage de formation offert par le Bureau de la gestion des ressources humaines, ont été organisés à la MINUK, à la MINUT, à la MANUA, à la CESAP, à la CESAO et à la MINUSTAH. La réaction des participants a été favorable, ce qui indique que le personnel est désireux d'acquérir des compétences en la matière.

80. Il faut redoubler d'efforts pour régler rapidement les différends, dans un délai de 30 jours. En coopération avec ses partenaires des services de gestion, le Bureau incite les administrateurs à encourager le règlement à l'amiable des différends et il s'emploie, à cette fin, en coopération avec le Groupe du contrôle hiérarchique, à définir clairement les modalités concernant la suspension des délais formels dans le cas d'une intervention informelle d'un bureau d'ombudsman.

81. Le Bureau de l'ONU note que les mesures d'incitation au recours à la médiation sont efficaces quand les parties désignées pour régler les différends ont le pouvoir ou se sont vu déléguer le pouvoir de régler entièrement l'affaire et de réagir à tout problème que pourrait susciter ensuite l'exécution de l'accord (A/65/303, par. 131).

82. Même si la fréquence des recours (voir par. 17 plus haut) au règlement à l'amiable est représentative du taux moyen d'utilisation de ce système par rapport à d'autres systèmes, on constate que les plaintes officielles sont nombreuses. Il existe donc un lien entre le système formel et le système informel, sans qu'il y ait pour autant des relations causales. L'Organisation devrait étudier les facteurs qui poussent les fonctionnaires à porter officiellement plainte. Elle devrait également étudier les effets positifs qui peuvent résulter d'une amélioration des pratiques de gestion, préconisée dans la résolution 66/237 de l'Assemblée générale, de même que du renforcement des compétences et du règlement rapide des différends.

83. Il serait par ailleurs possible d'obtenir un autre résultat favorable et un gain d'efficacité en cherchant à régler les différends aussitôt qu'ils surviennent. Un différend sera plus vite réglé si l'administration de l'Organisation s'efforce de le faire régler à l'amiable dès qu'il survient plutôt que d'attendre un stade plus avancé où le problème deviendra insoluble. Dans le cadre de sa campagne d'information, le Bureau a souligné la nécessité de proposer d'emblée aux fonctionnaires de recourir au règlement à l'amiable.

84. Donnant suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 66/237 et après avoir examiné l'application de moyens d'incitation, le Bureau recommande de continuer à appliquer les mesures existantes visant à encourager le règlement à l'amiable des différends, dont les effets seront vérifiés dans les années à venir, et de présenter de nouvelles recommandations à l'Assemblée, le cas échéant.

IV. Activités de sensibilisation : nouer des partenariats pour améliorer les compétences en matière de règlement des différends et la prévention des conflits

A. Sensibilisation et information concernant l'existence de la procédure de règlement à l'amiable

85. En 2011, le site Internet du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a continué à jouer son rôle de communicateur en permettant de faire connaître au personnel du Secrétariat les services proposés ainsi que les ressources disponibles en matière de résolution des conflits et d'information sur les bureaux régionaux. Les informations relatives aux services proposés par le Bureau figuraient sur les intranets de la MINUT, de la CESA0, de la FINUL et de l'ONUDC. La rubrique « Responsabilité de A à Z » du site Internet interne du Département de la gestion comportait également des informations sur les activités du Bureau. Ce dernier a continué à travailler avec le Département des opérations de maintien de la paix et celui des affaires politiques. Des mises à jour régulières concernant la procédure de règlement à l'amiable sont publiées sur le nouvel intranet du Département des opérations de maintien de la paix. Des mesures supplémentaires ont été mises en place pour informer le personnel des missions politiques spéciales, celui des opérations de maintien de la paix, des commissions économiques et des bureaux éloignés du Siège, par exemple la distribution de brochures sur le rôle du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. Le Bureau a également proposé un atelier de courte durée intitulé « Stratégies de sensibilisation aux conflits : guide à l'intention des administrateurs des Nations Unies ».

86. L'Ombudsman de l'ONU et ses collaborateurs ont organisé régulièrement des réunions avec les représentants du personnel, mis sur pied des équipes d'intervention, participé à des réunions-débats conjointes et aux programmes d'initiation des fonctionnaires nouvellement engagés, ainsi qu'au programme d'orientation des hauts fonctionnaires responsables des opérations sur le terrain.

B. Renforcement des compétences en matière de règlement des différends

87. Au cours d'une visite à la MANUI, l'Ombudsman de l'ONU a proposé une série d'ateliers sur le règlement des différends pour renforcer la capacité du personnel de régler efficacement les litiges au travail. Des ateliers de ce type ont été proposés à la MINUK, à la MINUT, à la MANUA, à la FINUL, à la CESAP, à la CESA0 et à la MINUSTAH. Ces ateliers portaient sur les stratégies permettant d'améliorer le travail d'équipe, de prévenir les conflits et de promouvoir la collaboration sur le lieu de travail. Un autre atelier sur les obstacles qui entravent le règlement des conflits s'est tenu à Istanbul (Turquie) et a été animé par un des ombudsmans régionaux lors d'une réunion des conseillers du personnel du Secrétariat, des fonds et programmes des Nations Unies et des institutions spécialisées. Afin d'optimiser le profit tiré de ces sessions, le Bureau a travaillé en coordination avec les départements chargés de la formation et d'autres parties prenantes. Il prévoit d'organiser d'autres ateliers pour promouvoir les compétences en matière de règlement des différends et le règlement à

l'amiable des conflits, en envisageant plus particulièrement de sensibiliser le personnel déployé sur le terrain.

88. Pour célébrer la Journée du règlement des conflits, en octobre 2011, le Bureau a fait publier sur iSeek une série d'articles pédagogiques portant sur des questions concernant les litiges quotidiens au travail, par exemple l'information et son retour et la manière d'engager une conversation délicate. Le Bureau a également refondu le programme d'initiation qu'il propose aux fonctionnaires nouvellement recrutés et y a incorporé des notions de base en matière de règlement des conflits. Il a travaillé de concert avec le Bureau de la gestion des ressources humaines pour proposer au personnel une formation à la négociation et à la médiation; il a également participé à plusieurs sessions de formation et formulé des observations sur les améliorations qui pourraient être apportées et comment elles pourraient l'être. Le Bureau continuera à promouvoir des méthodes de règlement des conflits qui font appel à la collaboration et permettent au personnel de prendre une part active au règlement du litige et de gérer les conflits en amont en mettant en œuvre des stratégies de collaboration plutôt que d'affrontement.

C. Rôle des parties prenantes et mise en place de partenariats

1. Remarques générales

89. Pendant la période considérée, l'Ombudsman de l'ONU a été en contact permanent avec les principales parties prenantes, notamment en participant aux réunions du Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires, présidé par le Vice-Secrétaire général, ainsi qu'à la réunion du Comité de coordination de la gestion, tenue à Belgrade en juin 2011. Le fait de participer à ces réunions de haut niveau, comme dans le cas du Conseil d'évaluation, permet à l'Ombudsman d'examiner directement avec les cadres supérieurs qui ont des fonctions stratégiques les difficultés qu'ils rencontrent et de mieux comprendre ces difficultés; l'Ombudsman peut aussi leur faire des observations en retour sur les remarques d'ordre systémique formulées par le Bureau sur des questions qui les concernent. Il continue à communiquer directement avec le Secrétaire général, le Vice-Secrétaire général et le Directeur de cabinet pour examiner avec eux les mesures visant à mieux promouvoir les compétences en matière de règlement des différends et le règlement à l'amiable au sein de l'Organisation. Rencontrer les représentants du personnel au Siège et sur le terrain fait partie intégrante des activités que le Bureau mène en partenariat.

2. Bureau de la gestion des ressources humaines : perfectionnement du personnel

90. Afin d'améliorer les compétences en matière de règlement des litiges au travail, l'Ombudsman et son équipe ont poursuivi leur collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines dans le cadre des activités de formation de ce dernier en matière de médiation, de négociation et de règlement des conflits, et ils y ont participé pour expliquer la procédure de règlement à l'amiable.

3. Bureau de la gestion des ressources humaines : Division des services médicaux

91. Aussi bien la Division des services médicaux que l'Ombudsman de l'ONU sont conscients de ce qu'ils peuvent gagner à resserrer leur collaboration au-delà même de leur implication commune dans des dossiers individuels. Le Bureau des services d'ombudsman aide désormais les services médicaux, lorsqu'ils en font la demande, à trouver un accord avec des fonctionnaires dans des conflits d'ordre médical où les parties se retranchent sur leurs positions respectives.

92. Dans la mesure où les conflits et les problèmes de santé mentale sont intimement liés, le Bureau s'emploie à travailler de concert avec les conseillers du personnel. Pendant la période considérée, cette collaboration s'est resserrée, notamment grâce à l'organisation d'un atelier sur le règlement des conflits tenu en octobre 2011, au rôle de coanimateur joué par l'Ombudsman régional de Nairobi lors de la douzième réunion annuelle du groupe d'intérêt des responsables du soutien antistress auprès du personnel des Nations Unies, et à l'exposé fait par l'Ombudsman de l'ONU à la réunion annuelle du Groupe de travail des directeurs des services médicaux des organismes des Nations Unies, tenue à Brindisi (Italie) en octobre 2011.

93. L'Ombudsman de l'ONU a souscrit aux recommandations formulées par le Groupe de travail des directeurs des services médicaux des organismes des Nations Unies en ce qui concerne l'adoption d'une politique pour la sécurité et la santé au travail. Il entend élargir l'assise de cette politique – mieux vaut prévenir que guérir – afin de prendre en compte la corrélation entre une mauvaise gestion des conflits et les conséquences néfastes éventuelles pour la santé.

4. Département de l'appui aux missions : Division du personnel des missions

94. Pendant la période considérée, l'Ombudsman de l'ONU et ses collaborateurs ont continué à collaborer régulièrement avec la Division du personnel des missions, partie prenante essentielle étant donné le grand nombre de fonctionnaires qui prennent part aux opérations. Cette interaction permet de dégager les tendances générales et les problèmes structurels, et de faire le point après les visites des ombudsmans dans les missions.

D. Activités de sensibilisation dans les bureaux régionaux

95. En 2011, les ombudsmans régionaux ont poursuivi l'action de sensibilisation commencée en 2010, année de la création de nombreux bureaux régionaux. Ils ont continué à affermir leur présence sur le terrain en présentant des exposés sur le rôle et la mission du Bureau de l'Ombudsman, aussi bien devant un public général de fonctionnaires (par exemple lors de réunions-débats) que devant le personnel d'une mission, d'un département ou d'un bureau sous-régional. Ils ont également continué à rencontrer des cadres supérieurs et des administrateurs pour examiner les moyens par lesquels le Bureau pourrait les aider à gérer plus efficacement les litiges au travail et pour faire le point sur les problèmes d'ordre systémique portés à leur attention.

96. La coopération avec les partenaires cruciaux que sont le Groupe du contrôle hiérarchique, le Bureau de l'aide juridique au personnel, le Groupe Déontologie et discipline, les associations du personnel, le personnel médical, les responsables des

ressources humaines et les conseillers du personnel, a été resserrée grâce à l'organisation de rencontres régulières et de sessions de formation conjointes. Ainsi l'Ombudsman régional de Santiago, qui a signalé avoir à traiter d'affaires portées à son attention par des fonctionnaires à la retraite, a-t-il rencontré régulièrement le Président de l'Association des anciens fonctionnaires internationaux. En outre, l'Ombudsman régional de Vienne a organisé des réunions avec la personne chargée de la coordination concernant la problématique hommes-femmes et leurs adjoints respectifs pour l'Office des Nations Unies à Vienne et l'ONUDC.

97. Non contents de rencontrer les fonctionnaires dans les sept villes accueillant un bureau régional, les ombudsmans régionaux et les responsables de dossiers se sont fait un devoir de se mettre en rapport avec d'autres personnels, même dans des lieux d'affectation éloignés. En 2011, ils sont entrés en contact avec le personnel de l'ONUST, de la MINUAD, de la MANUI, de la MANUA, de la MINUS, de la MINUSTAH, de la MINUK et de la MINUT. Ils se sont également rendus auprès du personnel de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) dans des endroits reculés comme Bunia, Kisangani, Lubumbashi et Kalemie.

98. Les ombudsmans régionaux et les responsables de dossiers ont rencontré le personnel de la CEA et celui du bureau sous-régional en République de Corée de la CESAP, ainsi que le personnel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et de l'Assistance des Nations Unies aux procès des Khmers rouges.

99. Dans le même temps, ils ont régulièrement été associés à l'accueil des nouveaux fonctionnaires du Secrétariat, des missions et des autres organismes du système des Nations Unies, comme l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'UNESCO, le PNUD, le PNUE et l'UNICEF, dans le cadre des programmes d'initiation proposés par le personnel local des services des ressources humaines.

100. Plusieurs réunions ont été organisées avec des partenaires qui n'appartiennent pas au système des Nations Unies, par exemple avec les ombudsmans et médiateurs de la Croix-Rouge américaine, le groupe des médiateurs européens des organismes des Nations Unies et des organisations internationales connexes, et le Groupe d'experts Wirtschaftsmediation, réseau autrichien de 250 médiateurs indépendants des milieux d'affaires.

101. Les services de l'Ombudsman de l'ONU se sont efforcés de toucher le personnel au moyen de vidéoconférences et de téléconférences et en distribuant des brochures et d'autres documents d'information sur les services proposés par le Bureau et par les ombudsmans régionaux. Des affiches de promotion de son action en anglais, en espagnol et en français ont été placées à des endroits stratégiques des locaux de l'Organisation.

V. Causes profondes de conflits : problèmes systémiques

A. Recenser et signaler les problèmes

102. Au paragraphe 21 de sa résolution 66/237, l'Assemblée générale a accueilli favorablement les recommandations du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies tendant à remédier aux problèmes systémiques et transversaux. Dans sa précédente résolution (64/233), l'Assemblée a souligné que

l'Ombudsman a pour vocation de rendre compte des grands problèmes d'ordre structurel qu'il ou elle décèle ou qui sont portés à son attention, afin de promouvoir l'harmonie sur le lieu de travail.

103. Un problème systémique est un problème qui ne dépend pas des personnes impliquées dans le conflit en découlant. Il résulte de problèmes ou de défauts profondément incrustés dans l'Organisation, touchant par exemple aux politiques, aux procédures, aux pratiques, à la structure et à la culture organisationnelle.

104. L'Ombudsman a dressé la liste des problèmes systémiques à partir de près de 1 600 dossiers individuels concernant le Secrétariat déposés en 2011. Non seulement cette liste prend en compte les problèmes signalés par les personnes qui se sont adressées à l'Ombudsman, mais elle s'appuie sur les nombreuses interactions que ce dernier a eues avec les autres parties concernées. Elle est aussi le fruit d'échanges permanents avec les hauts responsables, les associations de fonctionnaires et d'autres groupes, ainsi que l'observation directe. De plus, l'Ombudsman a comparé ses observations avec celles d'autres services de résolution des conflits, notamment le Bureau de l'aide juridique au personnel et le Groupe du contrôle hiérarchique, et avec les décisions du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel des Nations Unies.

105. Les observations portant sur tous les problèmes récurrents ou systémiques constatés, et pas seulement ceux qui sont abordés ici, sont examinées avec le concours de toutes les parties concernées, selon qu'il convient, dans le respect de la confidentialité due aux intéressés. L'Ombudsman a également formulé des observations pour contribuer aux consultations en cours sur différentes politiques.

106. Le présent rapport expose donc certains problèmes systémiques observés en 2011 au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui peuvent concerner plus d'un département ou groupe d'intervenants. Ces problèmes sont transversaux et liés entre eux, et ils touchent d'autres parties du système. Certains ont déjà été constatés dans de précédents rapports et il convient de souligner que l'on continue de s'employer à y remédier. On peut espérer que les observations de l'Ombudsman contribueront aux efforts engagés aux fins d'une amélioration continue.

B. Exemples de problèmes transversaux

107. Le rapport de cette année met l'accent sur la gestion de la performance, puisque c'est la question qui a été jugée comme la plus transversale. La gestion de la performance a une incidence sur la plupart des catégories de problèmes et une importance considérable pour chaque fonctionnaire et pour les administrateurs et l'Organisation dans son ensemble : il s'agit d'une responsabilité que tous partagent.

108. Le présent rapport traite aussi des processus de fermeture, de rationalisation et des réductions d'effectifs connexes, fait le point sur la question des investigations – que de nombreux intervenants ont définie comme un problème pour la gestion des risques organisationnels – et propose une réflexion qui pourrait enrichir les débats actuels sur la mobilité.

Question 1. Système de gestion de la performance et évaluation

109. La création et la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance juste, pratique et efficace est une gageure pour la plupart des organisations et

entreprises. Plus une organisation est complexe, mondiale et diverse, plus il est difficile de concevoir un système de gestion de la performance et un outil d'évaluation qui soient compris et appliqués de la même façon par tous.

110. L'efficacité d'un tel système est essentielle au regard de la productivité et de la responsabilité des fonctionnaires et des administrateurs. Environ un cinquième (19 %) des problèmes signalés au Bureau de l'Ombudsman en 2011 concernait ouvertement la relation entre supervisé et superviseur (catégorie « rapports hiérarchiques »). Seules les plaintes classées dans la catégorie « emploi et carrière » étaient plus nombreuses (32 %), cette catégorie couvrant un éventail bien plus large de sous-catégories, allant du processus de recrutement et de sélection aux affectations et perspectives de carrière, en passant par la résiliation et le non-renouvellement de contrat.

111. De nombreux conflits entourant la sélection, l'évolution de carrière et le non-maintien en fonctions découlent de défaillances antérieures de la gestion de la performance, mais ne sont pas toujours perçus ainsi. Par exemple, certaines plaintes tiennent à une notation ou à des commentaires qui ne correspondent pas à l'appréciation véritable des superviseurs, ce qui peut fausser les attentes des fonctionnaires quant à leurs perspectives de carrière et risque de mener ensuite à un conflit, en particulier dans le cas de plaintes soumises aux systèmes de recours informels et formels lorsque les espoirs sont déçus. À première vue, ce type de problèmes ou de conflit n'est pas lié à la gestion de la performance, puisque les évaluations ont été conçues pour éviter de tels conflits, mais, étant donné la manière dont la question refait surface plus tard sous d'autres formes, il est clair que la gestion de la performance est véritablement un problème transversal.

112. Plus précisément, les fonctionnaires se disent préoccupés par la façon dont ils sont encadrés et évalués. Ils notent l'absence de directives pertinentes et de reconnaissance de leurs efforts et veulent prendre part plus activement à la gestion de la performance. Ils sont souvent surpris à la fin de la période d'évaluation de la performance par une notation qu'ils perçoivent comme injuste ou mal justifiée. Certains fonctionnaires affirment aussi que les évaluations sont utilisées à mauvais escient. Les administrateurs et les superviseurs de niveau intermédiaire qui ont contacté le Bureau de l'Ombudsman ont toutefois à cœur leur responsabilité de veiller aux résultats, mais ils ne se sentent pas toujours adéquatement armés ou appuyés pour fournir ce qui, à leur avis, constituerait des commentaires et une notation honnêtes. Ils considèrent que les risques de procédure d'objection, de plainte pour harcèlement ou de contentieux sont plus forts que les avantages potentiels d'avoir une « conversation difficile » avec le fonctionnaire.

113. Des observations connexes concernant les différents styles d'encadrement et les attentes divergentes des superviseurs, d'une part, et des supervisés, d'autre part, dans une organisation diverse et multiculturelle ont été notées dans le précédent rapport (A/66/224, par. 68).

114. Un autre problème systémique lié à la gestion de la performance est apparu concernant la notation des fonctionnaires. Les appréciations « résultats supérieurs à ceux attendus » et « résultats pleinement conformes à ceux attendus » étaient à l'origine destinées à permettre de déterminer si un fonctionnaire pouvait être gardé ou promu, obtenir une hausse de salaire et être considéré comme donnant pleinement satisfaction à l'Organisation. Puisque rien de négatif ne devait normalement résulter de ces appréciations, l'Organisation n'a prévu aucun recours

formel dans le cas où elles sont formulées. Or, certains fonctionnaires engagés pour une durée déterminée qui ont reçu l'appréciation « résultats pleinement conformes à ceux attendus » ont exprimé leur préoccupation, certains se sentant injustement désavantagés du fait qu'ils ont le sentiment d'être sous-évalués par rapport à leurs pairs, ou qu'ils pensent que leurs pairs ont pu être surévalués.

Gestion de la performance et réductions d'effectifs en cas de rationalisation

115. Avec les changements organisationnels, notamment la compression des effectifs de certaines missions et la diminution des possibilités de trouver un emploi dans une autre mission, la signification et l'impact de la différence entre une bonne et une très bonne appréciation ont changé. Cette réalité, alliée au problème d'homogénéité dans l'ensemble de l'Organisation et à la tendance à éviter les conversations franches et les évaluations susceptibles d'être contestées que l'on a observée, a des incidences de plus en plus lourdes pour l'Organisation. Certains administrateurs, surtout sur le terrain, ont déclaré qu'en cas de réduction d'effectifs ils se sentaient obligés de se défaire des fonctionnaires efficaces et de garder ceux dont la performance était moins bonne. Ils craignent que le dossier d'évaluation de la performance n'ait trop de poids dans la décision de garder un fonctionnaire, dans un environnement où ce dossier n'est pas suffisamment précis pour que la comparaison des dossiers soit pertinente.

116. Les fonctionnaires qui font appel à l'Ombudsman s'inquiètent de l'équité des examens comparatifs dans le cadre des réductions d'effectifs. Lorsqu'ils quittent l'Organisation, ils ne comprennent pas pourquoi leur performance a été jugée différemment de celle de leurs pairs qui gardent leur poste. L'Ombudsman reçoit aussi des fonctionnaires avec d'excellents états de service qui ont le sentiment de ne pas avoir été traités correctement ou qui présument la partialité lorsque leur candidature n'est pas retenue ailleurs dans l'Organisation.

Gestion de la performance et hiérarchie : rôle des seconds notateurs

117. Dans les affaires concernant des rapports hiérarchiques qui sont soumises au Bureau, le second notateur peut jouer un rôle important, qui n'est peut-être pas toujours pleinement reconnu, s'agissant de remédier à la situation. Ce n'est pas tant que le fonctionnaire ou son superviseur (le premier notateur) demandent l'intervention du second notateur ou se plaignent de lui : aucun n'est en fait conscient du rôle d'orientation et d'appui du second notateur dans le système de gestion de la performance. Ainsi, le Bureau reçoit constamment des plaintes concernant les divergences entre les notes d'appréciation et les commentaires qui les accompagnent. Puisque les appréciations satisfaisantes ou très satisfaisantes ne peuvent faire l'objet d'aucune procédure d'objection et qu'aucun recours n'existe pour les seuls commentaires, le fonctionnaire se retrouve face à une appréciation dont la note satisfaisante peut être ternie par des commentaires plus négatifs.

118. Les fonctionnaires qui font appel au système informel pour signaler ce problème afin qu'il y soit remédié sont rarement conscients que leur second notateur a pour mandat de veiller à la cohérence entre les commentaires et l'appréciation générale, et les seconds notateurs eux-mêmes signalent rarement ce type d'incohérences.

119. De même, le rôle du second notateur consiste aussi à résoudre les désaccords entre le fonctionnaire et son premier notateur quant à l'application du système de

gestion de la performance, en veillant à son utilisation cohérente et juste dans les services par tous les premiers notateurs qui lui rendent compte.

Gestion de la performance, conflits interpersonnels et plaintes pour harcèlement ou abus de pouvoir

120. Comme indiqué dans le précédent rapport (A/66/224, par. 69 et 83), les relations difficiles entre superviseurs et supervisés ont engendré des plaintes pour harcèlement et abus de pouvoir de la part de membres du personnel qui ne voyaient pas d'autre moyen de régler leurs difficultés. Les administrateurs et les superviseurs ont également fait part au Bureau de leur inquiétude quant à leur capacité de formuler librement des commentaires et des appréciations honnêtes à l'égard de certains de leurs subalternes de peur d'être faussement accusés de harcèlement ou d'abus de pouvoir. D'autres ont fait appel au Bureau après avoir fait l'objet d'une telle plainte⁴.

121. En réexaminant ce problème, qui a perduré durant la période à l'examen, le Bureau a compris que son classement parmi les problèmes de déontologie plutôt que de gestion de la performance avait compté pour beaucoup dans l'escalade, peut-être inutile, du conflit. Les spécialistes de la déontologie et de la discipline ont fait observer que ce type de plaintes mal aiguillées comptaient pour une part de leur charge de travail et pouvaient rarement être traitées efficacement en tant que problème de déontologie au moyen du mécanisme formel d'investigation et de dépôt de plainte pour harcèlement et abus de pouvoir.

Gestion de la performance et risques pour l'Organisation

122. Les divergences entre la véritable appréciation des administrateurs et ce qui est consigné dans le dossier font qu'il est difficile pour le fonctionnaire concerné de comprendre où et comment il doit améliorer ses résultats. Un fonctionnaire qui se sent sous-évalué par rapport à ses pairs est démotivé. De plus, ces divergences créent un risque de contentieux lorsque, en se fondant sur l'évaluation du fonctionnaire, un administrateur affirme avoir pris la décision correcte mais sur la base d'un dossier incorrect, ou lorsqu'il lèse l'Organisation si une mauvaise décision est techniquement correcte du fait qu'elle se fonde sur le dossier.

Efforts en cours

123. Le Bureau de l'Ombudsman a entamé avec le Bureau de la gestion des ressources humaines un dialogue qui se poursuit sur un large éventail de questions relatives à la gestion de la performance et à la notation. L'Ombudsman a publié sur iSeek une série d'articles consacrés aux informations en retour données et reçues. Son bureau s'est mis en relation avec le Service de la mise en valeur des ressources humaines et concourt aux formations organisées, sur demande et selon qu'il convient.

124. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a pris d'importantes mesures pour remédier à ces problèmes grâce à une analyse et à des améliorations continues,

⁴ Le problème ici concerne les cas qui auraient pu bénéficier d'une intervention précoce et informelle avant d'être mal interprétés et de s'aggraver pour donner lieu à des plaintes pour faute professionnelle; ces cas diffèrent des cas réels de harcèlement et d'abus de pouvoir pour lesquels une procédure existe, mais pour lesquels un règlement informel, s'il est possible, n'est cependant pas nécessairement la meilleure solution.

notamment en rendant obligatoire pour les superviseurs la formation à la gestion de la performance.

125. En outre, les fonctionnaires et les administrateurs ont ranimé le processus de suivi global visant à promouvoir une gestion de la performance juste et cohérente dans l'ensemble du Secrétariat. Un groupe de travail mixte constitué de fonctionnaires et d'administrateurs étudie actuellement la question de la gestion de la performance.

Perspectives

126. Comme le montrent la rationalisation et la réduction des effectifs, l'évaluation de la performance des fonctionnaires a de plus en plus de poids et de conséquences dans la carrière de chacun et, par conséquent, sur les effectifs de l'Organisation. L'occasion est donc peut-être là de reconnaître qu'il importe de se conformer véritablement au processus d'évaluation de la performance en tant que volet de la gestion de la performance pour parvenir à une interprétation et une appréciation communes de sa valeur et de son utilité.

127. Les mesures concrètes à prendre ensuite pourront, entre autres, consister à s'assurer que tous les fonctionnaires, et pas seulement les superviseurs, profitent des formations et de la documentation mises à leur disposition. Une conception commune du rôle du processus de gestion de la performance pourrait amener à en partager plus largement la responsabilité.

128. Une autre mesure pourrait consister à élaborer une formation sur mesure, des tutoriels en ligne ou de la documentation pour les seconds notateurs qui encadrent des administrateurs ou des superviseurs afin de les sensibiliser davantage à l'importance de leur rôle essentiel. Ces éléments pourraient être abordés lors d'une formation spécifique ou incorporés dans la formation obligatoire à la gestion et à l'encadrement qui existe déjà.

129. Ce pourrait également être l'occasion de revoir combien de subordonnés directs et indirects les administrateurs peuvent gérer, étant donné les hautes responsabilités qu'ils ont et ce que l'on attend d'eux.

130. L'Organisation pourra juger utile d'analyser toutes les plaintes pour harcèlement et abus de pouvoir déposées au cours d'une période donnée afin de déterminer si elles révèlent des problèmes sous-jacents liés à la gestion de la performance.

131. Enfin, quand les propositions énoncées ci-dessus ne semblent pas convenir ou suffire pour éliminer les obstacles à une application crédible, il pourra être utile d'engager un vaste dialogue sur les raisons à cela, en vue de déterminer les causes profondes qu'un simple examen des dossiers déposés au Bureau de l'Ombudsman ne permettrait pas de révéler.

Question 2. Communication et gestion des attentes lors de la clôture d'une mission ou de la réduction de ses effectifs

132. L'importance des processus participatifs pour la réduction des risques de différend a été soulignée dans le rapport précédent du Secrétaire général sur le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (A/66/224, par. 66, recommandation 2). À cet égard, le Département de l'appui aux missions a contribué aux efforts déployés à tous les niveaux pour faciliter le déroulement des

phases de réduction des effectifs dans les missions en fournissant des orientations sur les politiques à adopter et la marche à suivre, en réalisant des évaluations comparatives de ces phases avec la participation de membres du personnel.

133. Il faut cependant continuer de chercher des moyens de communiquer efficacement avec l'ensemble du personnel de terrain concerné avant et pendant les phases de clôture ou de compression des effectifs d'une mission. Les membres du personnel touchés ont besoin non seulement d'informations, mais encore d'un dialogue sur les conséquences des changements prévus sur leur situation particulière.

134. La clôture d'une mission ou la réduction de ses effectifs constituent des enjeux particuliers aussi bien pour le personnel que pour l'administration et sont des facteurs naturels d'anxiété et de stress pour les personnes touchées, ce qui les incite souvent à s'adresser au Bureau. L'absence de communication au cours de ces phases critiques fait naître un sentiment d'iniquité, même s'il n'est pas toujours fondé et fait s'accroître le stress des fonctionnaires en les privant de la possibilité de prendre la situation en main, de décider de leur avenir en toute connaissance de cause et d'élaborer des stratégies pour réagir aux changements particuliers qui les touchent. L'absence d'informations objectives ouvre la porte aux rumeurs et engendre de faux espoirs ou des angoisses inutiles, qui deviennent ensuite un terrain fertile pour les conflits.

135. Certains hauts responsables ont fait observer que les renseignements essentiels ne sont souvent disponibles que très tardivement, ce qui fait s'interroger sur la manière dont l'absence de renseignements précis peut le mieux être gérée.

Perspectives

136. Ne pas procéder à des échanges réguliers avant et pendant les phases de clôture ou de réduction des effectifs est probablement la principale erreur commise en matière de prévention des tensions et des conflits inutiles. Un ensemble coordonné d'activités relativement simples (réunions-débats, réunions de section, exposés présentés par la section du personnel) pourrait, sans coût additionnel pour l'Organisation, jouer un rôle majeur s'agissant de prévenir le conflit et d'accroître la productivité et le bien-être du personnel durant les phases en question.

137. Les informations pertinentes devraient être communiquées au personnel dès que possible, non seulement au moyen de circulaires ou grâce à l'intranet, mais encore à l'occasion de dialogues authentiques et dans le cadre de services de conseil efficaces. La gestion des attentes est essentielle pour bien préparer le personnel lorsque le mandat d'une mission s'achève. Plus tôt ces questions sont traitées, d'une manière que le personnel comprend, mieux l'intérêt des fonctionnaires et de l'Organisation est préservé.

138. Le personnel pourrait aussi être préparé durant la formation avant le déploiement à la clôture à plus ou moins brève échéance de la mission, et recevoir des conseils quant à ce à quoi s'attendre. Ce serait une bonne occasion de gérer les attentes et de fournir à l'ensemble du personnel, à l'avance, des informations cruciales et cohérentes.

139. Il peut être souhaitable d'élaborer des normes et des pratiques exemplaires concernant les mesures à prendre lorsque les informations essentielles font défaut. Parfois, certains renseignements importants sur l'avenir d'une mission ne sont tout simplement pas disponibles longtemps à l'avance, et les administrateurs en

concluent souvent à tort que si les informations qu'ils attendent eux-mêmes ne sont pas disponibles, il n'y a rien à communiquer au personnel. L'expérience de la gestion des crises montre toutefois que le fait d'expliquer quels éléments d'information ne sont pas disponibles, pourquoi ils ne le sont pas et quand ils devraient l'être peut contribuer à apaiser les tensions, à prévenir l'apparition de rumeurs et à détromper du sentiment que le personnel de direction et d'encadrement retient des informations cruciales.

Question 3. Enquêtes et procédures disciplinaires

140. La question des enquêtes et des procédures disciplinaires a déjà été soulevée par le Bureau (voir A/64/314, par. 72 et 73; A/65/303, par. 83; et A/66/224, par. 82 et 83). Elle avait à l'origine été abordée par des personnes alléguant que leur droit à une procédure régulière avait été violé à cause du manque d'information, de retards ou d'autres problèmes relatifs aux enquêtes et aux procédures disciplinaires, et par d'autres qui s'inquiétaient de leur statut dans l'Organisation en attendant la fin d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire. Il nous a de nouveau été signalé que les membres du personnel faisant l'objet d'enquêtes n'en sont pas toujours informés ou ne le sont que fort tardivement. Pendant la période à l'examen, des membres du personnel et de l'administration, particulièrement dans les missions, ont exprimé leur préoccupation devant l'incapacité de l'ONU d'enquêter rapidement et de sanctionner effectivement les fonctionnaires ayant commis selon eux des actes répréhensibles, ce qui tend à leur donner l'impression de travailler dans une organisation permissive où règne l'impunité.

141. Dans le même temps, le Bureau a suivi des affaires disciplinaires dont étaient saisis le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies et a pu constater que ces deux organes avaient mis en place des normes plus rigoureuses en matière de preuve et de procédure.

142. Certains problèmes continuent d'entraver l'examen rapide et efficace des allégations de faute, y compris en ce qui concerne le respect du droit de toutes les personnes concernées à une procédure régulière, et requièrent des solutions appropriées permettant à l'Organisation de gérer les risques en la matière.

Activités menées et perspectives

143. Le Secrétaire général a examiné la question dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/66/275 et Corr.1) et a formulé à ce sujet des propositions dont l'Assemblée générale a pris note et auxquelles différents départements et bureaux s'efforcent de donner suite avec toute la célérité voulue.

144. Le personnel et l'administration coopèrent pour trouver ensemble des solutions à la question. Le travail de révision des politiques en matière de procédures disciplinaires se poursuit. Un projet pilote sera mis en œuvre à Nairobi pour déterminer s'il est possible d'examiner certaines affaires selon une procédure accélérée, notamment grâce au transfert du pouvoir de mettre le fonctionnaire en cause en congé spécial à plein traitement.

145. Les activités visant à renforcer les capacités d'enquête des missions devraient se poursuivre. Des membres du personnel d'opérations de maintien de la paix et de missions politiques spéciales ont récemment suivi à Entebbe un cours de formation

intensif aux enquêtes sur le terrain. Composé de quatre modules (interventions en cas d'incident, techniques d'enquête, enquêtes sur les cas d'exploitation et de sévices sexuels et interrogation dans le cadre d'enquêtes), ce cours était le fruit d'efforts menés conjointement par le Département de l'appui aux missions, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de la sûreté et de la sécurité et le Bureau des services de contrôle interne. Les participants, à savoir des membres des groupes des enquêtes sur les infractions à la sécurité et des équipes chargées de la déontologie et discipline et des responsables militaires, y ont réfléchi aux moyens d'atteindre l'objectif commun consistant à améliorer le respect du principe de responsabilité, à renforcer les capacités en matière d'enquête et à harmoniser les différentes fonctions à l'échelle de l'Organisation.

146. Les départements dont les fonctions sont liées aux enquêtes et aux procédures disciplinaires – qu'il s'agisse de recruter du personnel pour mener les enquêtes, d'élaborer ou de dispenser des cours de formation à la conduite d'enquêtes ou d'assurer le contrôle de la qualité – coordonnent déjà leurs efforts au niveau de l'exécution. Ils pourraient accroître l'efficacité de leurs activités distinctes en renforçant la synergie et éventuellement en désignant un coordonnateur de haut niveau chargé de coordonner les activités et de veiller à ce que l'Organisation accorde à la question la priorité nécessaire pour gérer les risques.

Question 4. Déploiement de longue durée dans des lieux d'affectation difficiles

147. Le personnel affecté à des missions sur le terrain continue de faire état de problèmes qui, bien que différents en apparence, tiennent tous aux déploiements de longue durée dans des situations extrêmes que peuvent caractériser par exemple l'adversité, le danger ou d'autres circonstances exceptionnelles telles que l'absence d'enjeux ou de possibilités d'épanouissement ou d'évolution (voir A/66/224, par. 65). Du point de vue de l'Organisation, une affectation qui contribue à démoraliser des membres du personnel compétents peut aussi être nocive. Ce problème persiste.

Perspectives

148. L'évaluation du système de sélection du personnel qui est en cours pourrait fournir l'occasion à l'Organisation d'envisager de fixer une durée maximale pour les affectations dans certains endroits tout en prenant les mesures nécessaires pour gérer efficacement les attentes du personnel.

VI. Enjeux et orientations futures

A. Enjeux

149. Malgré les progrès accomplis dans le travail du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et quant à l'utilisation des mécanismes informels de règlement des conflits, il subsiste de nombreux obstacles à l'efficacité optimale du règlement à l'amiable des différends dans le système des Nations Unies.

150. Tout d'abord, il existe encore, à l'échelle du système, une tendance générale à recourir aux mécanismes formels de règlement des différends. Le Bureau continuera

de faire connaître et de promouvoir l'importance et les avantages des mécanismes de règlement à l'amiable des différends, mais l'Organisation doit s'efforcer de mettre davantage l'accent sur ces outils.

151. Ensuite, si le Bureau peut prendre certaines mesures préventives pour remplir la mission que lui a confiée l'Assemblée générale, consistant à intervenir directement auprès du personnel sur le terrain, des situations urgentes se présentent sans cesse qui nécessitent une intervention rapide de sa part, chose de plus en plus difficile étant donné les ressources et le personnel limités dont il dispose. Le Bureau a tenté d'obtenir un appui directement des missions concernées, mais cela a souvent donné lieu à de longues négociations et retardé l'envoi sur les lieux de médiateurs ou d'ombudsmans.

152. Au cours de l'année à venir, le Bureau envisagera des moyens qui lui permettraient d'obtenir un appui structuré d'autres entités, comme les missions politiques, ainsi que des ressources extrabudgétaires. L'Organisation doit cependant déterminer si elle alloue les ressources de manière appropriée et s'il existe un équilibre adéquat en termes d'investissement en faveur de la « diplomatie préventive » (médiation et autres mécanismes informels de règlement des différends, par exemple).

153. Enfin, le fonctionnement de l'Organisation est caractérisé par la tendance à déléguer la responsabilité du règlement des différends à l'échelon hiérarchique supérieur.

154. De par la nature même de son travail, le Bureau promeut le respect du principe de responsabilité et s'efforce d'intervenir directement au plus bas niveau possible afin de désamorcer les différends dès leur apparition. Il emploie aussi des méthodes qui permettent aux individus concernés de communiquer avec les autres parties, soit personnellement, soit par l'entremise de l'Ombudsman ou de médiateurs, afin d'aboutir à des solutions qu'ils pourront mettre en œuvre eux-mêmes et seront libres d'accepter ou de rejeter.

B. Orientations futures

155. Il y a deux façons de réduire le nombre de différends au sein de l'Organisation : soit en les réglant au fur et à mesure qu'ils apparaissent, soit en prévenant l'apparition. En ce qui concerne les différends existants, le Bureau a accompli des progrès considérables quant au renforcement de l'infrastructure informelle de règlement des conflits en ouvrant des bureaux régionaux et en accroissant ses capacités de médiation, conformément au mandat que lui a confié l'Assemblée générale.

156. Dans l'avenir, il serait possible de renforcer la capacité qu'a l'Organisation de prévenir les conflits en cherchant de nouveaux moyens de favoriser le recours à la collaboration et à la médiation dans le système des Nations Unies.

1. Compétences en matière de règlement des différends

157. L'Organisation encourage régulièrement les fonctionnaires et les administrateurs à parfaire et à améliorer leurs compétences. Dans une organisation caractérisée par la diversité et l'inventivité, il est cependant inévitable que la créativité du personnel fasse naître quelques différends. Les organisations considèrent de plus en plus que la

capacité de gérer ces conflits est une véritable compétence. Ayant pour mission principale de régler les conflits par des moyens informels, le Bureau est bien placé pour promouvoir et entretenir, en collaboration avec d'autres intervenants clefs, une culture dans laquelle les fonctionnaires et l'Administration sont « compétents en gestion des conflits ».

158. Au cours des prochaines années, le Bureau pourra donc passer moins de temps à expliquer la nature de son travail au personnel pour privilégier davantage la promotion des compétences spécialisées nécessaires à la prévention et au règlement des conflits. Il continuera de chercher de nouveaux moyens d'informer ses différents partenaires sur ces aptitudes essentielles.

2. Collaboration et partenariats

159. La collaboration permet d'améliorer la communication et de réduire l'importance des obstacles bureaucratiques. Le Bureau est bien placé pour aider l'Organisation à tirer le meilleur parti de ses stratégies de collaboration pour veiller au bon fonctionnement de ses partenariats internes et externes. Il s'agit notamment de formuler des directives pour l'élaboration d'activités favorisant la participation, la transparence et le dialogue sur des sujets délicats et de prendre des mesures préventives pour avertir les parties concernées des impasses éventuelles et les aider à en sortir. Ainsi, dans les années à venir, le Bureau cherchera des façons d'aider l'Organisation à affiner ses stratégies de collaboration pour mener avec succès ses différents partenariats.

160. Dans le même esprit, le Bureau s'efforcera lui aussi de créer de nouveaux partenariats internes et d'agir en synergie avec les principales parties prenantes. Il continuera à ce titre à encourager les activités de partenariat telles que celles lancées au cours de l'année écoulée avec le personnel (coopération avec les associations du personnel, rencontres avec les représentants du personnel et participation aux réunions du Comité Administration-personnel) et avec l'Administration (réunions avec les hauts responsables et le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires). Il poursuivra également ses activités de partenariat avec différentes parties prenantes, notamment les conseillers, la Division des services médicaux et les personnes s'occupant des mécanismes formels de règlement des différends dans le cadre de l'administration de la justice.

161. En outre, le Bureau cherchera à mettre en place des partenariats externes permettant de partager des connaissances et de créer des effets de synergie pour faire avancer les travaux de fond. Ainsi, dans le passé, il a établi un partenariat de médiation avec la Banque mondiale et a coopéré avec d'autres réseaux professionnels.

162. Le Bureau continuera d'être pour l'Organisation un acteur clef s'agissant d'encourager le dialogue et de promouvoir les valeurs qui y sont associées. Il continuera également, d'une part, d'encourager les différentes entités et groupes de l'Organisation à chercher des moyens de collaborer et, d'autre part, d'avoir des échanges sur la question.

163. L'année 2012 marque le dixième anniversaire de la création du poste de l'Ombudsman et de son bureau, qui est devenu depuis le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. Dans la foulée des efforts de réforme entrepris par l'Assemblée générale, le Bureau a essayé de développer des procédures permettant de gérer un grand nombre de différends dans des circonstances

difficiles et variées et des endroits éloignés. Il a coopéré avec d'autres éléments de l'Organisation pour mettre en évidence les problèmes à caractère systémique et promouvoir l'amélioration des pratiques organisationnelles, et joue un rôle d'avant-garde dans la promotion d'une culture d'organisation axée sur la coopération et la responsabilité en favorisant le développement des compétences permettant aux personnes concernées de régler elles-mêmes leurs différends. En outre, grâce à l'ampleur et la nature des missions qu'il remplit, ainsi qu'à sa propre culture d'organisation, qui privilégie la prise de risques et la créativité, le Bureau réussit peu à peu à repousser les frontières des pratiques traditionnelles, dans l'espoir de mettre en place de nouvelles pratiques exemplaires.

164. Après 2012, tout en continuant à faire progresser ses travaux dans les domaines examinés dans le présent rapport, le Bureau s'efforcera de souligner les réalisations accomplies au cours de la dernière décennie et de promouvoir son travail, tant à l'interne qu'à l'externe, ce qui lui permettra de promouvoir le recours aux mécanismes informels de règlement des conflits.