



Assemblée générale

Distr. générale
16 août 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 142 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 64/233, l'Assemblée générale a réaffirmé que le règlement à l'amiable des différends était un élément crucial du système d'administration de la justice et qu'il devait être utilisé dans toute la mesure possible pour faire l'économie de contentieux inutiles. L'Assemblée a accueilli avec satisfaction le premier rapport commun pour l'ensemble des entités qui composent le Bureau intégré de l'Ombudsman et prié le Secrétaire général de lui présenter un nouveau rapport de ce type à sa soixante-cinquième session, et à intervalles réguliers par la suite.

Le présent rapport est le deuxième rapport sur les activités du Bureau intégré des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, qui offre des services de règlement à l'amiable des différends aux fonctionnaires du Secrétariat, du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. On trouvera ci-après les principaux points abordés dans le présent rapport, qui porte sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009.

Réalisations

Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a pris plusieurs mesures d'une importance décisive en 2009. Tous les ombudsmans et les chargés de dossiers à l'échelon régional ont été nommés à Bangkok, Genève,

* A/65/150.



Khartoum, Kinshasa, Nairobi, Santiago et Vienne. Le Service de médiation est doté d'un effectif complet et est opérationnel : des directives en matière de médiation ont été élaborées et plusieurs affaires complexes ont été réglées. Des efforts particuliers ont été entrepris pour établir des contacts directs avec les fonctionnaires, notamment ceux en poste dans des lieux d'affectation reculés, au moyen de visioconférences qui constituent une mesure d'économie, de visites sur place, de séances d'information présentielle, et de réunions-débats au sein de chaque département. Le Secrétaire général adjoint a adressé un mémorandum à tous les chefs de département pour les encourager à recourir au règlement à l'amiable des différends. Les cinq premiers mois de 2010 donnent une indication du succès de ces efforts : le recours à l'ensemble des prestations offertes par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation s'est accru de 33 % et le nombre de consultations de fonctionnaires du Secrétariat uniquement a augmenté de 69 %. L'on a constaté que, lorsque les ombudsmans et les médiateurs sont physiquement présents et peuvent avoir des échanges directs avec leurs interlocuteurs, nombre des problèmes latents sont soulevés et réglés. Dans environ 80 % des affaires dont le Bureau a été saisi au cours de deux missions récentes, une solution satisfaisante a été trouvée avant son départ. En outre, au cours du second semestre de 2009, 79 % des affaires dont il s'est occupé n'ont pas été portées devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Problèmes structurels

Au paragraphe 11 de sa résolution 63/233, l'Assemblée générale a pris note des problèmes structurels recensés dans le précédent rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (A/64/314) et souligné que l'Ombudsman offrait un moyen d'appeler l'attention sur les grands problèmes d'ordre structurel. Certains problèmes mentionnés dans le rapport relevaient des catégories suivantes : emploi et carrière, sélection du personnel et promotion; âge du départ à la retraite; vérification des références; mise en œuvre de la nouvelle réforme des régimes contractuels (1^{er} juillet 2009); rapport hiérarchiques – responsabilité des subordonnés et de leurs supérieurs hiérarchiques; questions liées à l'organisation, la direction et la gestion, questions juridiques financières, réglementaires et déontologiques; – abus de pouvoir; rémunération et prestations – défaut de cohérence dans l'application des règles relatives aux prestations et rapidité des versements; sécurité, santé, bien-être, stress et équilibre vie professionnelle, vie privée – environnement générateur de stress sur le terrain et soutien à apporter à la suite de traumatismes et de crises. On trouvera à la section III du présent rapport, d'autres informations et recommandations soumises à l'Assemblée générale pour examen.

Statistiques

Le nombre d'affaires soumises au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies reste élevé, en partie en raison de l'importance de plus en plus reconnue des moyens des règlements à l'amiable. En 2009, 1 287 dossiers portant sur 1 869 problèmes ont été ouverts.

Mesures d'incitation

Au paragraphe 20 de sa résolution 63/253, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'examiner des propositions en vue d'encourager les fonctionnaires à soumettre tout grief à médiation sous les auspices du Bureau de l'Ombudsman et de les lui présenter à sa soixante-cinquième session. Le présent rapport contient les propositions qui ont été présentées par l'Ombudsman au Comité de coordination entre l'Administration et le personnel lors de sa réunion tenue à Beyrouth en 2010, lequel les a accueillies avec satisfaction. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies espère que l'Assemblée générale examinera ces propositions favorablement.

Budget

Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies est de plus en plus appelé à intervenir personnellement, comme le prévoyait l'Assemblée générale. Toutefois, depuis la création des antennes régionales, aucune ressource supplémentaire n'a été allouée au Secrétariat pour permettre aux ombudsmans d'assurer ce type d'intervention au niveau régional. De même, la prestation de services dans les lieux d'affectation reculés, par exemple, dans les missions politiques spéciales, a souffert de cette situation. Pour assurer des services aux non-fonctionnaires (soit environ 40 000 personnes de plus) comme le Bureau en a été prié, il lui faudra disposer d'un financement supplémentaire, les ressources actuelles n'étant pas suffisantes à cette fin.

Conclusion

Pour assurer le succès du règlement à l'amiable des différends, il faudra entreprendre un effort concerté pour encourager son utilisation à titre de première mesure pour répondre aux doléances. Doté des moyens voulus, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies est idéalement placé pour empêcher que des crises latentes n'éclatent et pour contribuer à la recherche de solutions durables aux problèmes. Dans ce contexte, le Bureau continuera de rechercher les moyens de créer un climat de confiance et de crédibilité à la fois à l'intérieur de ses services et, plus généralement, au sein de l'Organisation. Le succès du règlement à l'amiable dépend aussi d'un changement d'orientation de la culture institutionnelle, qui reconnaisse l'importance de la prévention et de la gestion des conflits par un règlement efficace des problèmes avant qu'ils ne deviennent une affaire publique ou ne dégénèrent en confrontation. Pour pouvoir réaliser des progrès, l'Organisation des Nations Unies aura besoin de continuer à bénéficier d'un soutien important dans ce domaine.

Table des matières

	<i>Page</i>
Préambule – principes fondamentaux	5
I. Introduction	6
II. Bureau des services d’ombudsman et de médiation des Nations Unies	7
A. Services d’ombudsman	7
B. Services de médiation	9
C. Budget et personnel	11
D. Activités du Bureau	14
E. Information et sensibilisation	16
III. Problèmes structurels	19
A. Source et contexte	19
B. Problèmes recensés au cours de la période considérée au Secrétariat, dans les fonds et programmes et au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	20
IV. Statistiques	34
A. Nombre d’affaires	34
B. Profil des affaires	36
C. Problèmes selon les lieux d’affectation	39
D. Répartition hommes-femmes des consultations selon les lieux d’affectation	41
V. Moyens d’encourager le règlement à l’amiable des différends au travail	42
A. Historique	42
B. Difficultés et recommandations	43
VI. Orientations futures	49

Préambule

Principes fondamentaux

Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, qui constitue le principal pilier informel du système de règlement des différends à l'Organisation, utilise des méthodes informelles et concertées pour résoudre rapidement les conflits. Son action est inspirée par les principes fondamentaux que sont l'indépendance, la neutralité, la confidentialité et l'absence de formalisme. Ces principes sont brièvement décrits ci-après.

Indépendance

Le Bureau est indépendant des autres entités, organismes ou fonctionnaires de l'Organisation; il peut, si besoin est, consulter directement le Secrétaire général de l'ONU, les chefs de secrétariat des fonds et programmes et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ainsi que les échelons supérieurs dans l'ensemble de l'Organisation; 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 des conseils, des informations ou des avis sur un problème particulier.

Neutralité

Le rôle du Bureau est de défendre la justice et l'application impartiale de procédures équitables, et non de se faire l'avocat de tel ou tel fonctionnaire de l'Organisation, compte tenu des droits et obligations respectifs de l'Organisation et des fonctionnaires ainsi que des exigences d'équité.

Confidentialité

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 fonctionnaire ou organe de l'ONU ne peut le contraindre à témoigner.

Absence de formalisme

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'enquête formelle et n'accepte pas de signification au nom de l'Organisation des Nations Unies; il n'a pas de pouvoir de décision et ne peut formuler de conclusion ni porter de jugement ayant un caractère concluant.

I. Introduction

1. Le présent document est le sixième rapport présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les activités de l'Ombudsman des Nations Unies, en application de la résolution 59/283 de l'Assemblée. C'est aussi le deuxième rapport présenté à l'Assemblée sur les activités du Bureau intégré des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, créé conformément à la résolution 62/228 pour desservir le Secrétariat, les fonds et programmes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Dans sa résolution 64/233, l'Assemblée a accueilli avec satisfaction le premier rapport commun pour l'ensemble des entités qui composent le Bureau intégré de l'Ombudsman et prié le Secrétaire général de lui présenter un nouveau rapport de ce type à sa soixante-cinquième session, et à intervalles réguliers par la suite.

2. Le présent rapport rend compte des activités du Bureau pendant la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009. Il fournit des informations statistiques globales, recense les questions structurelles et transversales portées à l'attention du Bureau ainsi que celles qui ont été signalées par l'Ombudsman, et contient des recommandations à cet égard. Le rapport étant établi à la veille du premier anniversaire du nouveau système d'administration de la justice de l'Organisation, on a jugé bon d'examiner aussi les progrès accomplis entre le 1^{er} juillet 2009 et le 1^{er} juillet 2010 et d'exposer les difficultés rencontrées et les grandes orientations qui guideront les travaux futurs du Bureau intégré.

3. Le rapport donne d'abord un aperçu général du processus de fusion et d'intégration des bureaux de l'Ombudsman des Nations Unies, de l'Ombudsman des fonds et programmes (Fonds 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 de l'Ombudsman du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Dans ce contexte, le rapport décrit les efforts entrepris par le Bureau intégré pour développer et décentraliser ses services, normaliser ses pratiques et mettre en place un dispositif de transition pour répondre aux besoins les plus pressants. Il fait également le bilan des activités des antennes et des services de médiation régionaux, ainsi que de l'important travail de vulgarisation et de sensibilisation entrepris, notamment dans le cadre de missions sur le terrain, pour faire mieux connaître le système de règlement à l'amiable des différends et forger des partenariats à la fois internes et externes.

4. Le rapport fait en outre suite à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 20 de sa résolution 63/253, dans lequel le Secrétaire général était prié de définir des mesures d'incitation et de formuler des propositions en vue d'encourager les fonctionnaires à recourir à la médiation pour le règlement à l'amiable des différends sur le lieu de travail. Ces mesures d'incitation sont conçues au sens large et s'appliquent aussi à d'autres services de règlement à l'amiable offerts par le Bureau.

II. Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

A. Services d'ombudsman

Vue d'ensemble

5. Comme on pouvait s'y attendre, 2009 a été une année de transition pour le Bureau intégré sur plusieurs fronts, la transition se poursuivant en 2010. D'une part, malgré le manque de personnel, il était indispensable que le Bureau continue de fournir toute la gamme des services de règlement informel des différends relevant de sa compétence et de répondre aux besoins de ceux à qui il s'adresse tant au Siège qu'à l'extérieur. D'autre part, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a poursuivi sa campagne de sensibilisation à la valeur ajoutée qu'apporte le règlement informel des différends, et en particulier l'intervention personnelle, ce que l'Assemblée générale a fermement reconnu en encourageant les ombudsmans à s'attacher davantage à travailler plus directement dans les régions, les missions de maintien de la paix et les lieux d'affectation. Le Bureau a également fait des efforts concertés pour mettre en place ses antennes régionales, renforcer l'intégration de ses différentes entités et améliorer la coordination avec les principales parties prenantes du système de justice interne. Pendant la période de transition, le Bureau s'est activement attaché à mener à terme la sélection de ses ombudsmans régionaux et à pourvoir aux autres postes vacants au Siège. En outre, il a dû faire face à la retraite imminente de trois de ses directeurs/ombudsmans qui étaient au service du Secrétariat, des fonds et programmes et du HCR, respectivement, ainsi qu'à la nécessité de maintenir la continuité au niveau de la direction et d'assurer une transition sans heurts. Malgré les effectifs limités, la petite équipe du Bureau s'est employée à répondre dans les temps aux demandes de règlement informel des différends dont elle était saisie. On trouvera ci-après des données plus détaillées sur la répartition des effectifs du Bureau.

Utilisation accrue des services du Bureau

6. Le lancement du nouveau système d'administration de la justice en juillet 2009 a suscité beaucoup d'espoir que le mécanisme de règlement informel des différends serait de plus en plus sollicité, vu les nouveaux services d'ombudsman régionaux approuvés par l'Assemblée générale et les liens établis avec le système formel grâce au nouveau Service de la médiation. Il faut certes plus de temps pour évaluer de façon décisive dans quelle mesure cette importante orientation se traduira dans les faits, mais l'on a observé que les services du Bureau ont été de plus en plus sollicités ces derniers mois. Au cours des cinq premiers mois de 2010, le Bureau a enregistré une augmentation de 69 % du nombre de fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU qui font appel à ses services et de 33 % en général¹. Ces chiffres traduisent l'esprit du mandat établi par l'Assemblée générale et l'accent mis sur le règlement informel des différends. Outre l'élargissement potentiel de la portée du mécanisme

¹ Entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 2010, le Bureau a été saisi de 716 demandes de fonctionnaires qui souhaitaient voir les problèmes qu'ils rencontraient sur le lieu de travail réglés par des moyens informels, contre 539 pendant la même période en 2009 (soit une augmentation de 33 %). Pour le seul Secrétariat, le Bureau a reçu 536 demandes contre 318 pendant la même période en 2009 (soit une augmentation de 69 %).

pour couvrir d'autres personnes que le personnel, ce qui exigerait des ressources supplémentaires, le Bureau a noté que de plus en plus de bureaux extérieurs, et notamment des responsables, sollicitaient ses services. Les bureaux régionaux et certaines opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales ont souhaité que des services soient fournis sur place. Le nombre de demandes devrait continuer à augmenter à mesure que le Bureau mène à terme son processus d'intégration et de décentralisation et poursuit son avancée en tant qu'élément efficace et stable du système de règlement des différends de l'Organisation.

Prévention des conflits

7. On a aussi observé au cours de l'année écoulée que de plus en plus de fonctionnaires contactent le Bureau des services d'ombudsman et de médiation à titre préventif. Le fait que l'on fasse appel à l'Ombudsman non pas comme instance de « dernier recours », lorsque toutes les autres options ont échoué, mais comme instance de « premier recours » peut être considéré comme une évolution importante. Elle résulte d'efforts de sensibilisation concertés et planifiés de façon stratégique qui visent à encourager les employés à percevoir et à rechercher le règlement informel des différends comme une première étape fiable. Comme l'a dit l'Ombudsman des Nations Unies, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation peut être considéré comme un agent de la circulation qui, soucieux d'éviter les collisions, aide les voyageurs à aller dans la bonne direction. Dans ce contexte, le Bureau poursuit les efforts concertés dans les domaines de la mobilisation, de la sensibilisation et de la prestation de services pour faire comprendre combien il importe de résoudre les différends à un stade précoce et de manière informelle plutôt que d'attendre qu'ils dégénèrent en conflits ouverts souvent insolubles. Dans nombre des affaires exposées dans le présent rapport, l'Ombudsman est intervenu tôt, ce qui a permis d'éviter des décisions administratives défavorables ou d'aider les fonctionnaires à trouver des moyens de résoudre le problème sans recourir à une procédure formelle.

Services fournis et valeur ajoutée grâce à la concertation

8. L'une des caractéristiques particulières du Bureau est le large éventail de services de règlement des différends qu'il fournit, notamment la facilitation, la médiation, la négociation, les interventions en équipe, les conseils et l'encadrement ou le soutien personnalisé, ce qui donne la latitude de déterminer la démarche la plus efficace à suivre pour résoudre les problèmes présentés. Par ailleurs, le Bureau est régi par les principes de confidentialité, d'indépendance, d'informalité et de neutralité. Ce mode opératoire offre un refuge aux intéressés et leur permet de discuter des problèmes librement et sans entrave ni crainte de représailles. L'Ombudsman recourt à la concertation pour déterminer, évaluer et résoudre les problèmes de façon à trouver des solutions durables et à renforcer les compétences des fonctionnaires en matière de règlement des différends. Étant donné que les parties au différend déterminent le mode de règlement, les solutions sont plus durables, ce qui réduit le risque d'une escalade dans les relations professionnelles et l'impression de positions contradictoires susceptibles d'amener l'une ou l'autre partie à recourir à la procédure formelle. Structure intégrée, le Bureau peut également examiner les questions systémiques et transversales touchant ses différentes entités et comparer les pratiques et approches dans le traitement des affaires. Dans ce contexte, et comme indiqué dans son précédent rapport (A/64/314),

le Bureau a relevé que davantage de responsables sollicitent ses services, en particulier pour des interventions en équipe et pour remédier aux problèmes auxquels ils font face en tant que supérieur hiérarchique. Dans bien des cas, l'intervention du Bureau a permis de mettre en place une équipe.

Complexité des affaires

9. L'ampleur de la tâche de l'Ombudsman tient non seulement à la source ou au nombre d'affaires dont il est saisi mais aussi à leur complexité croissante. Souvent, une affaire soumise par un fonctionnaire concerne plusieurs parties et touche diverses questions qui appellent des approches individuelles. L'intéressé peut ainsi soulever des questions concernant le statut contractuel, les qualités relationnelles, les prestations et le comportement professionnel. Bien que le Bureau enregistre un taux satisfaisant (95 %) s'agissant du règlement dans un délai de trois mois en moyenne des affaires ouvertes par le Secrétariat en 2009², on a observé que le règlement des différends faisant intervenir plusieurs parties ou des affaires concernant plusieurs questions complexes ou des relations personnelles difficiles, ou les deux, demande plus de temps.

Tendances

10. Au cours de la période considérée, les préoccupations les plus fréquemment soulevées par les fonctionnaires qui ont pris contact avec le Bureau portaient sur les conditions d'emploi et les perspectives de carrière (35 %), les relations avec les supérieurs et la notation (21 %) et les traitements et prestations (13 %). On trouvera des données plus détaillées dans la section statistique au chapitre IV. Cette tendance a été également observée en 2008, ce qui atteste la complexité des problèmes qui se posent sur le lieu de travail et l'important enjeu que représentent pour l'ensemble du personnel les questions de sécurité d'emploi et de carrière, quels que soient le lieu d'affectation, la classe ou le type d'engagement. Comme les années précédentes, une grande partie des affaires provenait des bureaux hors Siège et des opérations sur le terrain. Il est admis que lorsque les ombudsmans et les médiateurs sont physiquement présents et en mesure d'intervenir directement auprès des intéressés, nombre des problèmes qui couvent sont portés au grand jour et résolus. Ainsi, la délégation de l'Ombudsman a pu, lors de deux récentes visites sur le terrain, régler 80 % des affaires avant de quitter la zone de la mission. L'affectation d'ombudsmans régionaux et la possibilité renforcée d'intervenir en personne à l'échelon régional changeront la donne à l'avenir.

B. Services de médiation

Vue d'ensemble

11. Créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 62/228, le Service de la médiation, qui fait partie de la gamme des services offerts par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation et qui relève de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies et opère sous son autorité, fournit des services de médiation pour le

² Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2009, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation a été saisi de 708 affaires par le personnel du Secrétariat, dont 674 ont été réglées, soit un taux de 95 % pour cette période.

Secrétariat de l'Organisation, les fonds et programmes des Nations Unies et le HCR. Le Service s'occupe des affaires que lui soumettent les parties et le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, entre autres. On trouvera en annexe au présent rapport un diagramme décrivant le processus de médiation.

Lignes directrices de la médiation et activités

12. Pendant sa première année de fonctionnement, le Service de la médiation s'est attaché à jeter des bases solides pour mettre en œuvre la procédure neutre, confidentielle et volontaire sur laquelle repose cette composante du Bureau des services d'ombudsman et de médiation. Les principes et lignes directrices du Service de la médiation ont été élaborés en vue de faciliter le fonctionnement du Service et d'informer les fonctionnaires de la procédure de médiation. Les lignes directrices ont été affichées sur le site Web du Bureau, en attendant qu'elles soient officiellement promulguées et que des mesures soient prises pour les traduire dans toutes les langues officielles de l'Organisation. En outre, un code de conduite des médiateurs, précisant ce qui est attendu des médiateurs dans leurs rapports avec les parties et avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation, a été rédigé. Des procédures et documents internes ont été également élaborés en vue de faciliter le traitement des affaires et la communication d'informations essentielles entre le Service de la médiation et le système formel. Toute la documentation établie pour le Service de la médiation sera régulièrement réévaluée, compte tenu de la pratique et des informations reçues des clients et des principales parties prenantes, afin d'assurer la prestation de services de qualité.

13. La création du Service de la médiation a suscité un vif intérêt chez l'ensemble du personnel. Les fonctionnaires qui sollicitent les services du Bureau s'informent souvent des procédures et principes régissant le fonctionnement du Service de la médiation. L'intégration de la médiation à l'approche de l'ombudsman et la facilité d'interaction entre les deux (par exemple, les deux dispositifs peuvent facilement échanger des dossiers initialement confiés à l'un mais qui en fin de compte se révèlent être plus appropriés pour l'autre) offre à tous les fonctionnaires une ressource informelle très efficace. Le Service de la médiation a pu, avec succès, régler diverses affaires, dont plusieurs de nature complexe. Elles portaient notamment sur les relations avec les supérieurs et la notation et les conditions de cessation de service.

Mise en place d'une réserve de médiateurs

14. La dotation initiale en effectifs du Service de la médiation est achevée. Le Directeur a participé au cours d'initiation et au séminaire organisés par le Bureau intégré en décembre 2009. Des médiateurs de réserve pour le Siège ont été engagés à titre temporaire pour répondre aux besoins urgents et ont commencé à traiter les premières affaires soumises au Service dans le cadre du nouveau système d'administration de la justice. Le Service a lancé le projet pilote de médiation pour l'Amérique latine en partenariat avec la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement en vue de recenser des médiateurs de réserve pour l'Amérique latine, que les trois institutions pourraient utiliser. Le recrutement, l'évaluation et la formation en commun des médiateurs dans le cadre de ce partenariat a permis de réaliser des gains d'efficacité. Ces médiateurs constituent une ressource essentielle pour l'exécution du plan consistant à assurer des services de médiation sur place, de concert avec les bureaux régionaux et les missions de

maintien de la paix. Chaque entité participante (Organisation des Nations Unies, Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement) établira ses propres contrats avec les médiateurs de réserve. La formation était prévue pour début 2010. Des projets pilotes semblables sont envisagés avec la Banque mondiale en Afrique et au Moyen-Orient.

15. La plupart des ombudsmans régionaux et des membres du personnel du Bureau intégré sont formés à la médiation en matière d'emploi par souci d'économie. Les membres de l'équipe peuvent prêter concours au Service de la médiation et servir de ressources de réserve pouvant être affectées dans les antennes régionales si des services de médiation sont nécessaires dans les régions.

Coordination accrue avec le système formel

16. L'une des principales priorités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation en 2009 a été de renforcer son partenariat avec d'autres parties prenantes du système d'administration de la justice, de façon à consolider le règlement des affaires sans perdre de vue qu'il joue un rôle indépendant. Souvent, des affaires lui sont transférées pour règlement informel, y compris pour médiation, par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, notamment. L'Ombudsman et le personnel de son bureau ont eu des échanges avec les juges du Tribunal et des contacts réguliers avec le Greffe du Tribunal et entretiennent d'autres parties prenantes du système de justice interne en vue de faciliter le traitement des affaires déferées. L'Ombudsman a aussi eu un échange de vues informel avec les membres du Conseil de justice interne en vue de les informer du mandat et des activités du Bureau.

Difficultés rencontrées

17. Les affaires déferées pour médiation pendant la période considérée illustrent certaines des difficultés auxquelles le Service aura à faire face. Si le caractère volontaire de la médiation est un élément important, il peut être difficile d'obtenir l'accord des deux parties pour participer à la procédure. Une autre difficulté consiste à identifier la personne habilitée à régler tous les aspects du problème, et à obtenir qu'elle soit présente ou au moins communiquer avec elle. Enfin, le manque de fonds peut entraver ou faire échouer la recherche d'un règlement ou la suite à y donner. Ces difficultés et bien d'autres sont présentées au chapitre V du présent rapport avec des mesures propres à inciter le personnel à recourir au mécanisme de règlement informel, y compris la médiation.

C. Budget et personnel

18. Les budgets et les modalités de dotation en effectifs des ombudsmans du Secrétariat, des fonds et programmes et du HCR demeurent distincts.

Le rapport coût/efficacité, facteur important pour le Bureau des services d'ombudsman et de médiation

19. Le règlement informel des différends est d'un bon rapport coût/efficacité car il permet de résoudre des problèmes qui pourraient engendrer des procédures judiciaires longues et coûteuses. En outre, il permet d'examiner d'autres options sur lesquelles se prononcent les parties concernées, ce qui ouvre la voie à des solutions

durables plutôt qu'à des positions tranchées qui finissent par influencer sur le moral et la productivité du personnel. Il permet également de réaliser des économies sur les dépenses de recrutement et de formation lorsque du personnel et des cadres compétents de l'Organisation sont retenus. Entre juillet et décembre 2009, 79 % des affaires traitées par le Bureau n'ont pas abouti devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

20. Outre les avantages à long terme des services d'ombudsman et de médiation et les économies qu'ils permettent de réaliser, le Bureau a fait de la définition et de l'application de mesures d'économies partie intégrante de sa planification stratégique. Parmi ces mesures, on peut citer : la formation continue de tout le personnel, y compris les ombudsmans régionaux, à la médiation afin qu'ils apportent un appui en cas de besoin; le ferme accent mis sur les supports électroniques de sensibilisation et d'éducation comme mesure d'économie et de protection de l'environnement; le recours à la vidéoconférence comme outil de mobilisation et de sensibilisation, de communication interne et d'information de la direction et du personnel concernant le mandat du Bureau; le projet de rationalisation de l'établissement des rapports de façon à réaliser des économies sur les dépenses de production et de distribution ainsi que sur les ressources humaines et autres. Des économies sont également réalisées grâce au recrutement de médiateurs de réserve sur le plan local. Il convient de noter que si la vidéoconférence s'est révélée être efficace comme indiqué ci-dessus, elle ne semble pas être bien adaptée à la prestation de services d'ombudsman et de médiation.

21. Le recrutement, l'évaluation et la formation des médiateurs conjointement avec la Banque mondiale a également permis de réaliser des gains d'efficacité, comme indiqué plus haut. L'identification dans les différentes régions de médiateurs de réserve qui parlent les langues locales et comprennent les subtilités culturelles de chacune permettra de fournir rapidement et efficacement les services et contribuera à réaliser des économies sur les frais de voyage.

Nouveau défi à relever

22. Le montant des crédits alloués par le Secrétariat est demeuré le même que celui du budget alloué pour les voyages avant l'expansion. Outre les visites périodiques prévues de l'Ombudsman des Nations Unies dans les principaux lieux d'affectation et les opérations sur le terrain, il faut répondre aux éventuelles crises et demandes d'intervention personnelle. En outre, le Bureau n'a guère de moyens pour s'occuper des missions politiques spéciales. Les problèmes qui couvent là où le stress atteint des niveaux élevés et où les conditions de travail sont difficiles dégénèrent souvent rapidement. Le manque ou la modicité des fonds nécessaires pour les missions imprévues entrave la capacité du Bureau de fournir des services à l'échelle mondiale et entame à terme sa crédibilité. Le Bureau doit accroître sa capacité d'effectuer des missions pour répondre aux besoins du personnel sur le terrain, en particulier, et avoir la latitude de répondre aux nouvelles crises qui appellent des interventions personnelles. Par conséquent, il faudra continuer d'évaluer périodiquement les effectifs et le budget du Bureau en vue de lui permettre de fournir des services de qualité avec le plus d'efficacité possible.

23. Le Bureau demandera des fonds pour la tenue d'un séminaire sur l'esprit d'équipe, qui portera sur la planification stratégique, le perfectionnement des compétences et la constitution d'équipes.

24. En outre, le Bureau examine les moyens d'appliquer la recommandation des commissaires aux comptes sur la nécessité de mettre en place une capacité administrative dans le contexte de la structure intégrée et décentralisée, telle que décrite ci-dessous.

Dotation en personnel

Nouveaux ombudsmans/directeurs

25. Au cours de la période considérée, le Bureau a connu un changement au niveau de la direction et du personnel. Quatre des cinq postes de directeur/ombudsman au niveau du Secrétariat, des fonds et programmes et du HCR ont été pourvus à l'issue d'une sélection par concours à laquelle ont participé l'Ombudsman des Nations Unies et les directeurs/ombudsmans sortants. En outre, tous les autres postes vacants de la catégorie des administrateurs ont été pourvus conformément aux directives établies.

26. Le poste d'ombudsman/directeur au Secrétariat, devenu vacant, est sur le point d'être pourvu. Un ombudsman/directeur par intérim a été nommé pour assurer une transition sans heurts. John Fields est le premier Directeur du Service de la médiation. Helmut Buss et Mame Diagne sont les deux nouveaux Ombudsmans pour les fonds et programmes. Johanna Langenkamp est le nouveau Ombudsman du HCR.

Création des bureaux d'ombudsmans régionaux

27. Pendant la période considérée, cinq antennes régionales ont pu être mises en place, chacune ayant à sa tête un ombudsman régional, comme suit : Gabrielle Kluck à Khartoum, Gang Li à Kinshasa, Nicholas Theotocatos à Nairobi, José Martínez à Santiago et Kyoko Shiotani à Vienne. La procédure de sélection des ombudsmans régionaux pour Bangkok et Genève n'a pas porté de fruits au premier tour. Toutefois, le deuxième tour a abouti à la sélection de Louis Germain pour Genève et de Susan John pour Bangkok. Le recrutement des spécialistes des dossiers (P-3) pour le Congo et le Soudan s'est également achevé et la sélection du personnel local dans les centres régionaux, approuvée par l'Assemblée générale, se poursuit.

28. Les nouveaux ombudsmans ont mis en œuvre des programmes locaux d'information et de sensibilisation dans leurs lieux d'affectation respectifs. Leur déploiement ainsi que les missions conjointes avec l'Ombudsman des Nations Unies et son équipe du Siège ont permis de mettre au jour nombre des problèmes difficiles qui se posaient dans ces régions et de les résoudre. L'augmentation notable du volume de travail à l'échelon régional atteste l'importance que revêt le Bureau des services d'ombudsman et de médiation comme mécanisme informel de prévention et de règlement des différends, en particulier lorsque les ombudsmans travaillent directement dans les régions où se posent les problèmes.

29. Les ombudsmans régionaux et tout le personnel du Bureau contribuent régulièrement aux réunions hebdomadaires, notamment en donnant des renseignements sur les affaires traitées de façon à passer en revue les enseignements tirés et à échanger les pratiques optimales. Ces réunions permettent également de recenser les problèmes systémiques à l'échelle de l'Organisation et de formuler des

recommandations pertinentes. De temps à autre, des spécialistes sont également invités à faire des exposés sur des questions relevant de leur compétence.

D. Activités du Bureau

Mandat

30. Comme l'a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 62/228 et ses résolutions ultérieures, le mandat de l'Ombudsman (ST/SGB/2002/12) a été révisé à l'issue de consultations élargies auxquelles ont participé le personnel et l'administration, ainsi que les fonds et programmes et le HCR. Le projet de mandat révisé englobe les nouveaux éléments approuvés par l'Assemblée générale concernant l'intégration des attributions, la création de bureaux régionaux et le Service de la médiation. Il tient compte des précédents mandats de l'Ombudsman pour les fonds et programmes et de l'Ombudsman du HCR et constitue le mandat intégré du bureau élargi. Les rattachements hiérarchiques, la cohérence des termes et normes et la portée figurent parmi les questions examinées ci-après.

Portée

31. L'Ombudsman des Nations Unies a eu avec les Cinquième et Sixième Commissions de l'Assemblée générale des discussions sur la portée de la saisine du Bureau des services d'ombudsman et de médiation. Par ailleurs, le Bureau n'ignore pas que des débats sont en cours à l'Assemblée générale au sujet de la portée des activités du nouveau système d'administration de la justice et de l'incidence que cela pourrait avoir sur les possibilités de recours au mécanisme de règlement informel des différends. Selon le rapport du Secrétaire général (A/62/294), le nombre des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes des Nations Unies s'élevait au total à 60 722 personnes et celui des non-fonctionnaires à 45 461 personnes. Par exemple, le PNUD compte à lui seul 24 435 prestataires de services et 19 919 titulaires de contrat de louage de services. Le Bureau continue de rechercher les moyens de faire face à cette expansion et demande à l'Assemblée générale de ne pas perdre de vue les effets que cela aura sur le Bureau. Il va sans dire qu'à l'heure actuelle le Bureau n'a pas les moyens de venir en aide aux non-fonctionnaires. À cet égard, il entend souligner que vu l'élargissement de la portée et du champ de ses activités, il lui faudrait des ressources supplémentaires pour fournir efficacement et rapidement des services aux intéressés. Dans l'intervalle, le Bureau continuera de donner la priorité aux fonctionnaires en matière de prestation de services, de sensibilisation et d'information, tant au Siège qu'à l'extérieur.

Programme d'initiation, esprit d'équipe et séminaire

32. Pour diriger une structure décentralisée, il faut une symbiose manifeste entre les membres de l'équipe. C'est ainsi que l'Ombudsman des Nations Unies a offert un programme d'initiation à tout le personnel du Bureau, la formation ayant été dispensée par l'International Ombudsman Association en décembre 2009, puis a organisé un séminaire en vue d'intégrer le nouveau personnel dans le bureau élargi. Le séminaire avait un triple objectif : a) aider l'équipe à préciser comment elle entend fonctionner en tant que bureau intégré mais géographiquement décentralisé; b) renforcer les compétences des membres en matière de communication interne et de prise de décisions; et c) juger directement de la manière dont les membres

fonctionneront tous en équipe et mèneront les activités de manière collective. Les participants ont souligné que l'affectation de ressources suffisantes ainsi que l'appui et la coopération de l'Organisation à la mission du Bureau étaient indispensables dans la phase suivante. Ils ont également estimé qu'il fallait organiser régulièrement des séminaires pour permettre à l'équipe de fonctionner efficacement et de poursuivre sa croissance et son développement. On a aussi fait valoir que les contacts avec d'autres professionnels des services d'ombudsman et de médiation étaient importants pour tenir les fonctionnaires au fait des outils nouveaux et innovants et pour en faire des ombudsmans aussi efficaces que possible. Toutefois, un séminaire de suivi a dû être annulé faute de ressources. Le Bureau a donc décidé de prévoir les ressources nécessaires à cette fin dans ses futurs budgets.

Locaux et outils communs

33. À New York, les équipes chargées des fonds et programmes et du Secrétariat ont été installées sous le même toit. Étape décisive de la phase d'intégration, cette initiative a considérablement favorisé la cohésion et l'interaction au sein de l'équipe et fait ressortir la mission commune, à savoir l'unité d'action en matière de prestation de services. L'équipe intégrée a déployé des efforts considérables pour concevoir et construire le site Web du Bureau, lequel a été réaménagé en vue d'y intégrer les nouveaux services et la nouvelle structure approuvés par l'Assemblée générale. La première phase de la feuille de route pour la création d'une base de données intégrée est achevée. La nouvelle base de données, qui repose sur une méthode commune de collecte et de communication des données, favorisera la cohésion pour ce qui est d'interpréter les tendances et d'établir le profil des fonctionnaires qui font appel aux services du Bureau. La base de données sera affinée davantage pendant la deuxième phase sur la base des informations fournies par l'équipe du Bureau, et notamment grâce à un dispositif de communication de données qui servira d'outil de gestion et permettra au Bureau d'appliquer les recommandations d'audit et de porter régulièrement les problèmes systémiques à l'attention de la direction. Dans ce contexte, la collecte systématique de données permettra d'analyser rapidement les problèmes systémiques transversaux et de formuler les recommandations idoines.

Établissement de rapports

34. En application de la résolution 64/233 de l'Assemblée générale, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation présente à l'Assemblée un rapport annuel sur ses activités. Le Bureau examine les moyens de rationaliser l'établissement de ses rapports, de réaliser des économies et d'accroître son efficacité en présentant à l'Assemblée générale un rapport exhaustif et détaillé tous les deux ans et un rapport plus succinct pendant les années intermédiaires. Il pourra ainsi tenir compte des faits nouveaux intervenus dans les domaines des ressources humaines et de l'administration de la justice, si ces rapports étaient présentés à l'Assemblée générale tous les deux ans. De plus, le Bureau et l'Organisation pourraient ainsi réaliser des économies, les ressources étant réaffectées à d'autres activités productives. S'agissant de l'incidence financière effective, des économies seraient réalisées sur les dépenses de production et de distribution, ce qui ne serait pas le cas pendant les années intermédiaires. Le Bureau souhaite que l'Assemblée générale examine cette question plus avant.

Audits

35. Conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et à l'article VII du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et son annexe, une équipe de vérificateurs externes des comptes s'est rendue au Bureau des services d'ombudsman et de médiation à New York, du 7 au 18 décembre 2009, pour procéder à un examen d'ensemble des activités du Bureau pour l'exercice 2008-2009. Étant donné le caractère strictement confidentiel des affaires traitées par le Bureau, les vérificateurs n'ont pas consulté les dossiers ou documents liés à son activité de fond.

36. Tout en notant que le Bureau a fait des progrès importants sur certains fronts, les vérificateurs ont reconnu que la gestion dynamique d'une structure élargie et géographiquement décentralisée appelait une gestion administrative et financière plus efficace. Ils ont également noté qu'à mesure que le personnel augmentait et cessait d'être concentré à New York, les problèmes de gestion quotidienne ne manqueraient pas de se multiplier et d'occuper ainsi un fonctionnaire d'administration à plein temps. Les vérificateurs ont fait des recommandations portant notamment sur la nécessité d'adopter des méthodes communes de collecte des données et de disposer de mécanismes de contrôle pour mesurer l'activité et les résultats du Bureau. Celui-ci a pris bonne note de ces recommandations et s'emploie à les mettre en œuvre.

37. Comme les années précédentes, le Bureau entend continuer d'analyser ses résultats et d'évaluer sa crédibilité en menant périodiquement des opérations d'évaluation. Le Bureau étant indépendant, ces opérations seraient réalisées par des spécialistes extérieurs au système des Nations Unies.

E. Information et sensibilisation

La communication au service d'un lieu de travail plus harmonieux

38. D'importants jalons ont été posés et de nouvelles initiatives lancées pour faire en sorte que le personnel des Nations Unies ait conscience du rôle du Bureau des services d'ombudsman et de médiation et le comprenne. En matière de communication, les efforts ont surtout visé à encourager le personnel à contacter l'Ombudsman au plus tôt comme mesure de prévention, dans l'esprit de l'orientation donnée par l'Assemblée générale en matière de règlement informel des différends. C'est ainsi que des messages ont constamment été insérés dans tous les supports de communication. Une forte impulsion a été donnée à cette action lorsque les ombudsmans régionaux l'ont reprise au niveau local.

39. L'action d'information a engendré une hausse considérable du nombre des demandes soumises au Bureau en 2010, en particulier celles provenant du Secrétariat, et a suscité un vif intérêt pour l'utilisation de stratégies de concertation dans les situations qui se produisent quotidiennement sur le lieu de travail.

Outils de communication : exemples

40. Un nouveau site Web a été lancé en octobre 2009 dans les six langues officielles de l'ONU et sert de point d'entrée au personnel de toutes les entités. Outre le fait de recevoir des informations concernant les services offerts, les fonctionnaires peuvent soumettre leur demande de services en remplissant le

formulaire de contact sécurisé qui est directement saisi dans la base de données du Bureau, ce qui permet d'économiser les ressources qu'aurait exigées une saisie manuelle. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation a été le premier bureau à lancer un site Web dans toutes les langues officielles de l'Organisation après l'entrée en vigueur du nouveau système d'administration de la justice. En moyenne, quelque 300 personnes visitent le site chaque jour ouvrable. Le Bureau s'emploiera à accroître le nombre de visiteurs en plaçant sur des sites choisis, notamment les sites intranet des missions, des liens plus visibles. Le HCR a son propre site intranet.

41. Pendant la période considérée, l'Ombudsman des Nations Unies a tenu avec le Secrétaire général, la Vice-Secrétaire générale et le Directeur de cabinet des séances d'information sur les activités du Bureau et sur les problèmes systémiques importants. Les ombudsmans des fonds et programmes ont tenu des séances d'information avec les chefs de secrétariat respectifs, le cas échéant, et continuent de publier séparément des rapports annuels en plus de leur contribution au rapport annuel du Bureau à l'Assemblée générale.

42. En outre, l'Ombudsman des Nations Unies rencontre régulièrement les chefs des principaux départements, notamment le Département de la gestion et le Département de l'appui aux missions. Des exposés ont également été présentés à divers groupes de hauts fonctionnaires sur les avantages du règlement informel des différends en général et comment les responsables peuvent effectivement y recourir en cas de différend. Par ailleurs, l'Ombudsman a été invité à présenter les services du Bureau et les tendances observées au Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires présidé par la Vice-Secrétaire générale. Le Conseil a ainsi recommandé que la Vice-Secrétaire générale adresse à tous les hauts fonctionnaires une communication pour les exhorter à collaborer étroitement avec le Bureau et pour les encourager à recourir au règlement informel des différends. Le Bureau apprécie à sa juste valeur cette initiative, qui a été menée à terme.

43. Le Bureau met l'accent sur le matériel de communication électronique comme un moyen de réaliser des économies et de préserver l'environnement. Il tient aussi compte du fait que tous ceux à qui il s'adresse n'ont pas accès à l'information électronique, en particulier s'agissant du personnel des missions. C'est pourquoi une affiche réalisée à titre gracieux par un graphiste sera placée dans des lieux clés et les points de rencontres sociales (par exemple les salles de conférence et de formation) pour faire connaître les services au personnel et lui indiquer comment contacter le Bureau. En outre, une brochure est en préparation. En attendant, une fiche d'information sur le mandat et les activités du Bureau a été établie. Par principe, le Bureau ne ménagera aucun effort pour diffuser son matériel de communication dans toutes les langues de travail officielles de l'Organisation.

44. Les fonctionnaires exerçant hors du Siège demeurent ceux qui ont le plus recours au Bureau des services d'ombudsman et de médiation. Pour répondre à cette demande, le Bureau a lancé un nouveau programme de sensibilisation au moyen de la vidéoconférence. L'Ombudsman des Nations Unies et le Directeur du Service de la médiation ont tenu des vidéoconférences avec la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve et la Force intérimaire des Nations Unies au Liban en vue de promouvoir les procédures de règlement informel des différends

et de recueillir les impressions du personnel. Si cette démarche s'est révélée efficace pour la sensibilisation, elle n'est guère utile pour le traitement des affaires.

45. Comme suite à une réunion tenue avec le groupe de direction du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, l'Ombudsman et le Département ont conjointement lancé un programme pilote à l'échelle du Département pour promouvoir les stratégies de concertation sur le lieu de travail. Il s'agissait de faire connaître les stratégies de règlement des conflits tout en encourageant le recours aux mécanismes de règlement informel des différends. Un mécanisme était prévu pour recueillir les impressions des participants en vue d'informer le Bureau des résultats des séances et de pouvoir ainsi porter à l'attention de la direction du Bureau les problèmes soulevés à intervalles réguliers.

46. Selon les informations recueillies, la majorité des participants avait trouvé les séances utiles et enrichissantes et était plus portée à recommander les services du Bureau à un collègue ou à se mettre en rapport avec le Bureau. Dans l'ensemble, les participants étaient disposés à en savoir davantage sur le règlement des différends et ont estimé que le Bureau était une source utile.

47. L'intervention personnelle demeure de loin la démarche la plus efficace car elle permet d'avoir un contact avec les intéressés et de régler rapidement les différends. Étant donné la structure décentralisée du Bureau, des missions ont été dépêchées dans d'autres lieux d'affectation, dont la Commission économique et sociale pour l'Asie, la Commission économique pour l'Afrique, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, l'Assistance des Nations Unies aux procès des Khmers rouges, Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste, l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, la Mission des Nations Unies au Libéria, la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageant et l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve. Lors de ces visites, des programmes intensifs de sensibilisation ont été organisés dans les petits bureaux sur le terrain dans les pays concernés.

48. Au niveau des fonds et programmes, les contacts et la sensibilisation à l'intention des bureaux extérieurs ont continué de pâtir de l'insuffisance chronique des effectifs du Bureau de l'Ombudsman et des exigences croissantes liées à l'harmonisation des normes et des effectifs, ainsi qu'à la nécessité d'assurer la transition en cours et de gérer efficacement les affaires. Dans ces circonstances, des missions ont été effectuées dans cinq pays, couvrant deux régions, pendant la période considérée.

49. Au niveau du HCR, en 2009, cinq missions ont été effectuées dans six pays en Europe, en Afrique et en Asie. L'Ombudsman du HCR s'est aussi rendu à New York deux fois pour participer aux activités du Bureau.

50. Les exemples d'outils indiqués dans la présente section à des fins d'illustration participent d'une démarche concertée fondée sur les besoins de divers publics visés. Comme autres opérations d'information, on peut citer les réunions organisées régulièrement avec les représentants du personnel, la participation aux travaux du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, la tenue conjointe de réunions-débat avec le Directeur exécutif de l'Administration de la justice, la participation à une réunion-débat trimestrielle du Département de l'information, la participation aux programmes d'initiation du personnel et notamment au programme

d'accueil des hauts fonctionnaires des opérations sur le terrain, et les publications affichées sur iSeek et sur les sites intranet des fonds et programmes.

Évaluation des efforts d'information

51. Le Bureau évalue fréquemment sa stratégie et ses outils de communication et en mesure l'impact afin d'y apporter les améliorations nécessaires. Les mécanismes d'information en retour consistent notamment à mesurer le nombre d'utilisateurs du site Web, à évaluer les formulaires distribués pendant les programmes d'information et à mesurer l'augmentation de l'utilisation des services après des opérations d'information.

Se tenir au fait des tendances en matière de règlement informel des différends

52. Pendant la période considérée, l'Ombudsman de l'ONU a participé à plusieurs conférences annuelles d'associations internationales d'ombudsman et de médiation en vue de favoriser la mise en place d'un réseau professionnel mais aussi de tenir le Bureau au fait des tendances en matière de règlement informel des différends.

Parler d'une seule voix au niveau de l'Organisation

53. S'il est vrai que le Bureau peut concevoir et gérer ses propres communications, il est encore plus important que les mêmes messages soient diffusés à tous les niveaux de l'Organisation. Pour susciter la confiance dans le système informel et lui permettre de prendre tout son effet, il faut que les décideurs à tous les niveaux encouragent les fonctionnaires à faire appel aux mécanismes que l'Assemblée générale a créés à leur intention.

Difficultés rencontrées

54. Comme le montrent les paragraphes ci-dessus, le Bureau a pu progresser sur plusieurs fronts en ce qui concerne sa stratégie de communication malgré des difficultés, dont les plus importantes sont présentées ici. Du fait de la diversité des publics desservis par le Bureau et des outils de communication interne utilisés par le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR, communiquer en symbiose avec le personnel est un travail difficile qui prend du temps. En outre, les moyens de communication interne dont disposent les différentes équipes ne sont pas suffisants, ce qui les empêche de participer activement à des initiatives conjointes visant à élaborer des stratégies de communication communes. Le passage à un nouveau système de justice interne et la demande accrue de services d'ombudsman et de médiation ont davantage limité la capacité du Bureau de mener une action d'information à la hauteur de son expansion et de sa structure décentralisée.

III. Problèmes structurels

A. Source et contexte

Recensement et signalement des problèmes structurels

55. Au paragraphe 11 de sa résolution 64/233, l'Assemblée générale a pris note des problèmes structurels recensés dans le rapport précédent du Secrétaire général

sur les activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et souligné que l'Ombudsman avait pour vocation de rendre compte des grands problèmes d'ordre structurel afin de promouvoir le bien-être du personnel, de bonnes conditions d'emploi et l'harmonie sur le lieu de travail. Le Bureau note qu'au paragraphe 25 de sa résolution 63/253, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de lui faire rapport à sa soixante-cinquième session, dans le contexte de la gestion des ressources humaines, sur les mesures précises prises pour résoudre les problèmes d'ordre structurel. De plus, il se félicite que, dans sa résolution 64/233, l'Assemblée ait prié le Secrétaire général de lui rendre compte régulièrement de la suite donnée aux constatations de l'Ombudsman concernant les problèmes de ce type.

56. La création d'un Bureau intégré englobant le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR permet d'avoir une vision plus globale des sources institutionnelles des conflits qui surviennent au sein du système des Nations Unies et de mener une réflexion commune sur les moyens qui permettraient de les résoudre efficacement et utilement grâce à des partenariats avec diverses parties intéressées. Des contacts réguliers ont été mis en place avec les services concernés par des cas précis ou des problèmes structurels. Ce dialogue s'est révélé particulièrement constructif dans le cadre de la création du forum des acteurs clefs, qui est chargé de pousser plus loin l'analyse des problèmes relevés. On continuera, dans les années à venir, de s'employer à développer et à rationaliser les activités de ce forum.

B. Problèmes recensés au cours de la période considérée au Secrétariat, dans les fonds et programmes et au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

57. Depuis l'achèvement de la première phase de la feuille de route relative à la création d'une base de données intégrée et le lancement du nouveau logiciel, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies applique les catégories définies par l'International Ombudsman Association³ et peut enregistrer et comparer les données de façon systématique. En 2009, les problèmes signalés au Bureau relevaient principalement des catégories suivantes : « emploi et carrière », « rapports hiérarchiques⁴ », « rémunération et avantages » et « sécurité, santé, bien-être, stress et équilibre vie professionnelle – vie privée ».

58. Aux difficultés décelées en raison d'une forte concentration de cas laissant fortement soupçonner l'existence d'un problème structurel viennent s'ajouter celles qui sont directement repérées par l'Ombudsman parce que, de par leur nature (problèmes liés à des politiques ou à des procédures), elles peuvent avoir des répercussions d'ordre structurel. Lors de l'établissement de son rapport annuel, le Bureau s'efforce de maintenir un équilibre entre les problèmes structurels recensés

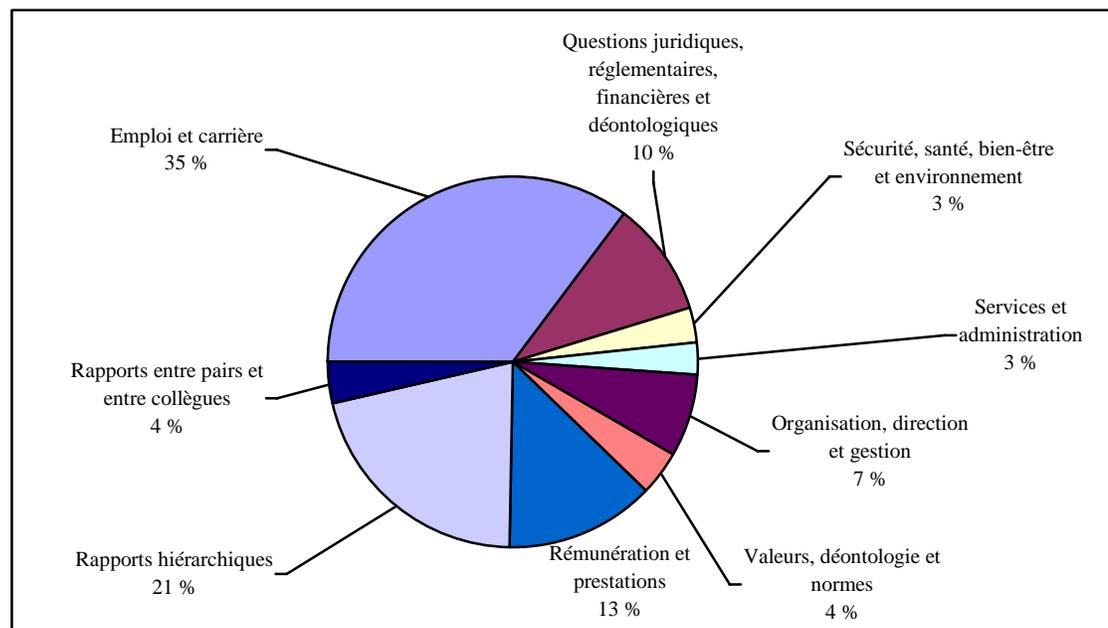
³ Comme l'International Ombudsman Association, le Bureau applique les catégories suivantes : emploi et carrière; rapports hiérarchiques; rémunération et prestations; questions juridiques, réglementaires, financières et déontologiques; sécurité, santé, bien-être et environnement; valeurs, déontologie et normes; rapports entre pairs et entre collègues; organisation, encadrement et gestion; services et administration.

⁴ Les rapports hiérarchiques se définissent comme ceux où une personne est placée sous l'autorité d'une autre.

en raison du nombre de cas signalés et ceux qui, même s'ils ne sont pas encore très nombreux, sont néanmoins préoccupants et risquent de s'aggraver si le nécessaire n'est pas fait.

Figure 1

Répartition des problèmes par catégorie dans l'ensemble du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies



1. Emploi et carrière

59. Pendant la période considérée, 35 % des problèmes signalés au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies portaient sur des questions d'emploi et de carrière et, principalement, sur les candidatures à un emploi et sur les procédures de sélection et de recrutement. La catégorie « emploi et carrière » représentait la plus grande partie des problèmes signalés au Secrétariat (44 %) et dans les fonds et programmes (26 %). Pour le HCR, ce pourcentage était de 30 %.

a) Sélection et promotion du personnel

60. Au Secrétariat, dans les fonds et programmes et au HCR, un grand nombre de cas signalés pendant la période considérée concernaient des candidats mécontents de la procédure de nomination et de recrutement. On lui reprochait de manquer de transparence, d'intégrité et de confidentialité et, dans certains cas, les candidats avaient des doutes quant aux méthodes de sélection et avaient l'impression que les candidats retenus avaient été choisis à l'avance. Certains candidats malheureux s'étonnaient d'avoir été écartés de la première phase de sélection alors qu'ils correspondaient au profil recherché et d'autres, que leur responsable hiérarchique ne les ait pas informés qu'ils avaient encore des progrès à faire dans certains domaines. Par ailleurs, un certain nombre de fonctionnaires déploraient que la procédure ne leur offre pas suffisamment de perspectives d'évolution professionnelle et ne leur

laisse que très peu de possibilités de recours une fois la sélection faite. Les visiteurs concernés ont étudié avec le Bureau les autres possibilités qui leur étaient ouvertes et tiré parti des outils mis à leur disposition par le nouveau système d'administration de la justice depuis le 1^{er} juillet 2009.

b) Insuffisance des perspectives de carrière offertes au personnel en poste depuis longtemps

61. L'insuffisance des perspectives de carrière constitue une autre source de mécontentement à l'égard du système de sélection et de promotion du personnel. Un certain nombre de fonctionnaires du Secrétariat de tous niveaux recrutés sur les plans international et local et comptant de longues années de service étaient découragés par l'absence de perspectives de carrière. Ils ont été nombreux à signaler qu'en dépit d'excellentes notations, ils n'avaient pas été retenus pour des promotions ou des transferts latéraux, et que les postes en question avaient été attribués à des candidats externes. Tout en sachant que la sélection des fonctionnaires relevait de l'appréciation du responsable hiérarchique, ils avaient l'impression que la procédure laissait à désirer et qu'elle favorisait souvent les candidats externes au détriment des candidats internes qualifiés.

62. Au HCR, 34 % des fonctionnaires ayant sollicité les services de l'Ombudsman avaient plus de 50 ans. Dans cette tranche d'âge, environ la moitié des hommes et le tiers des femmes avaient le sentiment de se trouver dans une impasse professionnelle. Bien que la procédure applicable aux affectations ne semble pas entachée de partialité, les candidats âgés avaient l'impression que, malgré leur sagesse, leur expérience, leur connaissance de l'Organisation et leur maturité affective, ils étaient parfois écartés, entre autres, pour des raisons de dynamique d'équipe et de continuité.

63. Plus généralement, une grande partie des affaires traitées par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies montrait bien qu'un certain nombre de fonctionnaires en fin de carrière avaient du mal à trouver des postes correspondant à leur profil. Les responsables hiérarchiques ont tendance à préférer les candidats qualifiés susceptibles de rester en poste durablement, ce qui évite d'avoir à publier fréquemment les avis de vacance de poste et à entreprendre de longues procédures de recrutement. De leur côté, les fonctionnaires les plus âgés ont l'impression que l'ONU ne reconnaît pas la valeur ajoutée que représentent leur ancienneté, leurs compétences et leur connaissance de l'Organisation.

64. L'efficacité de l'Organisation dépend pour beaucoup de ses capacités organisationnelles, qui tiennent à la fois au savoir-faire et aux connaissances techniques des membres de son personnel et aux rapports de travail qu'ils entretiennent. L'Organisation doit donc continuer d'attirer des fonctionnaires de talent et de leur offrir de bonnes perspectives de carrière et d'évolution professionnelle, en tenant compte de leur expérience et de leurs compétences.

Recommandations

1. Il est acquis que le nombre de candidats sera toujours supérieur au nombre de postes disponibles au sein du système, et que les candidats non retenus peuvent juger la procédure injuste. Toutefois, l'Organisation peut prendre des mesures propres à accroître la confiance que le personnel accorde à la procédure de recrutement en s'investissant davantage dans le déroulement

des carrières des fonctionnaires. La mobilité peut constituer un dispositif utile à cette fin, à condition d'être bien conçue et mise en œuvre et de s'inspirer des pratiques optimales des organismes des Nations Unies qui ont commencé à la mettre en œuvre.

2. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies note que le Bureau de la gestion des ressources humaines a lancé l'Initiative volontaire pour les échanges entre réseaux, comme suite à la décision prise par le Secrétaire général d'encourager la mobilité des fonctionnaires de l'Organisation. Cette initiative, de caractère bénévole, permet aux fonctionnaires d'obtenir une mutation latérale vers d'autres services et d'autres lieux d'affectation à l'intérieur de leur réseau professionnel. Le Bureau est favorable à cette initiative, mais constate que tous les services n'y participent pas, et qu'elle devrait être étendue à d'autres services ainsi qu'à d'autres organismes des Nations Unies. Les enseignements qui seront tirés de cette expérience pourraient servir à renforcer le programme, et les cas couronnés de succès pourraient être portés à la connaissance du personnel.

3. L'Organisation devrait proposer aux fonctionnaires qui sont à son service depuis 10 ans au moins, dont la prestation a été excellente et qui occupent toujours le même poste, un accompagnement personnalisé en vue de les aider à évaluer leurs perspectives de carrière et à orienter leurs efforts. En 2009, le HCR s'est doté d'un service d'appui à la gestion des carrières chargé d'assurer des services d'accompagnement professionnel et une articulation étroite entre résultats et plan de carrière. Il est recommandé d'examiner l'approche adoptée par le HCR et de renforcer encore, dans toute l'Organisation, les services d'orientation professionnelle en en faisant une partie intégrante de la gestion prévisionnelle des effectifs et de la gestion des carrières.

4. La candidature de ces fonctionnaires devrait être prise en compte pour les vacances de poste temporaires, et celles-ci devraient être diffusées à l'échelon mondial, et non plus simplement au niveau de chaque lieu d'affectation.

5. Dans le cadre du nouveau système de suivi du comportement professionnel, les responsables hiérarchiques devraient être tenus d'assurer à leurs subordonnés un mentorat, d'accompagner leur perfectionnement professionnel et de bien connaître leurs points forts et leurs marges de progression. Il s'agit là d'une composante essentielle de la responsabilité individuelle des responsables hiérarchiques, et les efforts de ceux qui ont adopté cette démarche devraient être salués.

6. L'une des fonctions de l'équipe de direction créée au sein de chaque service, bureau et mission consiste à aider les chefs à élaborer une stratégie en matière de comportement professionnel et de perfectionnement. Au moins une fois par an, l'équipe de direction doit consacrer une réunion au suivi du comportement professionnel et examiner le perfectionnement du personnel et ses besoins en termes d'accompagnement professionnel, à la lumière des priorités stratégiques du service dans le domaine des ressources humaines, notamment en matière de formation et de planification de la relève. Il est essentiel que les équipes de direction se réunissent conformément à leur mandat et étudient également, lors de leurs discussions, les questions liées aux ressources humaines et à leur gestion.

7. À l'avenir, les fonctionnaires de chaque service désignés pour siéger au sein de l'équipe de direction devraient se réunir régulièrement pour examiner ensemble les questions transversales ainsi que les perspectives de carrière et les possibilités de perfectionnement offertes dans l'ensemble de l'Organisation. Des représentants des fonds et des programmes devraient être invités à participer aux réunions des équipes de direction, ce qui favoriserait aussi la mobilité et la diffusion des pratiques optimales.

8. Les responsables hiérarchiques devraient être sensibilisés à la valeur ajoutée apportée par les fonctionnaires en fin de carrière. Des efforts devraient être entrepris pour assurer une planification précoce et efficace des effectifs et de la relève. Il faudrait tirer pleinement parti des connaissances et de la mémoire institutionnelle des fonctionnaires en poste depuis longtemps lors de l'élaboration des stratégies de planification de la relève. Ainsi, un dispositif de suivi pourrait être mis en place pour recenser les fonctionnaires en fin de carrière auxquels on pourrait confier des tâches leur permettant de transmettre leurs connaissances.

9. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies est conscient qu'aux côtés des responsables hiérarchiques, les fonctionnaires devraient faire preuve d'initiative pour trouver des possibilités d'avancement, se perfectionner et prendre en main, dans une certaine mesure, l'organisation de leur propre carrière.

c) Âge du départ à la retraite

65. Par ailleurs, un grand nombre de fonctionnaires se sont rendus au Bureau de l'Ombudsman du Secrétariat pour évoquer la question de l'âge du départ à la retraite. Ces fonctionnaires avaient démissionné dans leur lieu d'affectation d'origine pour accepter une nouvelle nomination dans un lieu d'affectation hors Siège ou dans un autre organisme des Nations Unies et considéraient que leur âge de départ à la retraite devait être déterminé par les règles entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1990 (et, par conséquent, fixé à 62 ans). Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a déjà signalé à diverses reprises qu'il était indispensable d'harmoniser les pratiques en la matière, au vu de la situation particulière dans laquelle se trouvaient les fonctionnaires concernés. Toutefois, l'Administration a maintenu que l'âge du départ à la retraite devait rester fixé à 60 ans pour ces fonctionnaires, parce qu'ils avaient démissionné pour des raisons purement administratives, sans interruption de service, même pas pendant une journée, et sans aucune autre modification des dispositions contractuelles qui leur étaient applicables. Bon nombre de fonctionnaires ont introduit un recours auprès du Groupe du contrôle hiérarchique, qui a décidé que l'âge du départ à la retraite devait être fixé à 62 ans pour les fonctionnaires qui avaient été réengagés par l'Organisation après le 1^{er} janvier 1990.

Recommandation

L'Organisation devrait formuler des instructions claires quant aux circonstances dans lesquelles l'âge du départ à la retraite est fixé à 62 ans pour les fonctionnaires revenus en son sein après le 1^{er} janvier 1990 sans avoir connu d'interruption de service entre leur affectation antérieure et leur retour.

Elle devrait aussi veiller à ce que cette politique soit appliquée dans l'ensemble du système.

d) Vérification des références des candidats

66. La vérification des références est citée comme posant problème au Secrétariat et dans des fonds et programmes. On reproche à ce processus d'être lourd, de prendre beaucoup de temps et d'exiger fréquemment la participation active des candidats, lesquels ne sont souvent pas informés que les personnes qu'ils ont désignées comme références n'ont pas encore donné de réponse. La vérification des références peut prendre plusieurs mois, ce qui ralentit considérablement le processus d'embauche et limite l'aptitude des responsables hiérarchiques à répondre aux attentes formulées par le Secrétaire général dans les plans d'action ressources humaines.

Recommandations

1. La vérification des références devrait être achevée avant l'envoi de l'offre d'embauche. Si le processus prend du retard faute de réponse des personnes désignées comme références, les candidats devraient en être informés afin de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent.
2. Il faudrait publier des directives cohérentes sur la réalisation des vérifications de références, leur interprétation et les délais applicables.
3. Les services des ressources humaines actuellement chargés de ces vérifications n'ont pas la main-d'œuvre ni les capacités requises pour effectuer ces vérifications à l'échelle mondiale, et doivent être étoffés. On pourrait aussi envisager de confier ces vérifications aux services administratifs de l'ensemble du système ou à d'autres services (des centres spécialisés, par exemple).
4. Les vérifications de références effectuées par chaque organisation devraient être reconnues par les autres composantes du système des Nations Unies. Même si la confidentialité doit être préservée, la publication en ligne des vérifications de références et des données y afférentes permettrait de réduire les retards.

e) Mise en œuvre de la réforme des régimes contractuels à partir du 1^{er} juillet 2009

67. Les engagements temporaires mis en place dans le cadre des nouvelles modalités contractuelles suscitent des inquiétudes : d'un côté, les fonctionnaires s'attendent à être engagés pendant des périodes de plus longue durée et, de l'autre, l'Organisation a besoin, pour fonctionner, d'un outil lui permettant de recruter du personnel pour les périodes de pointe ou l'exécution de projets spéciaux. Souvent, du fait de l'expérience acquise par les personnes ainsi recrutées, les responsables hiérarchiques préfèrent les maintenir au sein de l'effectif.

Recommandations

1. Il faut maintenir un équilibre entre les besoins opérationnels de l'Organisation et les attentes du personnel recruté à titre temporaire. Même si ce type d'engagement a été conservé de manière à permettre à l'Organisation de répondre à ses besoins opérationnels à court terme, les responsables

hiérarchiques doivent faire preuve de prudence dans l'exercice du pouvoir de recrutement qui leur est conféré en la matière, car de tels engagements suscitent fatalement des attentes chez les intéressés.

2. Les fonctionnaires engagés à titre temporaire devraient être clairement informés des limites s'appliquant à leurs contrats.

2. Rapports hiérarchiques

68. Vingt et un pourcent des problèmes portés à l'attention du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies en 2009 concernaient les rapports hiérarchiques, qui constituent le deuxième motif de consultation pour le Secrétariat (16 % des consultations) et les fonds et programmes (21 %) et le premier motif pour le HCR (31 %). Les rapports difficiles entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés représentent une source importante de problèmes, et les dossiers traités montrent qu'ils constituent un motif d'inquiétude tant pour les uns que pour les autres. Les décisions du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies semblent corroborer l'existence de cas où l'encadrement assuré est médiocre.

Responsabilité des subordonnés et de leurs supérieurs hiérarchiques

69. Les fonctionnaires qui déclaraient avoir des problèmes avec leur supérieur hiérarchique indiquaient que les attentes de celui-ci n'étaient pas toujours suffisamment ou clairement traduites dans des programmes de travail ou communiquées au personnel. Dans ces cas, les fonctionnaires concernés signalaient que leur supérieur hiérarchique n'aidait pas les membres de son équipe à bien comprendre quels étaient leurs points forts et leurs marges de progression ou de perfectionnement. Le problème se faisait plus aigu pendant les exercices d'évaluation et de notation du personnel, dans le cadre desquels il était reproché aux supérieurs hiérarchiques de ne pas fournir de retour d'information en temps voulu ou d'attendre la fin du cycle d'évaluation et de notation pour faire part officiellement de leurs inquiétudes, sans jamais avoir abordé la question avec le fonctionnaire concerné.

70. De leur côté, les supérieurs hiérarchiques qui déclaraient rencontrer des problèmes avec leurs subordonnés signalaient qu'ils manquaient souvent des outils et de l'appui nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Dans un certain nombre de cas, les supérieurs hiérarchiques récemment nommés ne recevaient pas la coopération dont ils avaient besoin de la part de leurs subordonnés et considéraient que cela était souvent une cause de persécution au travail, de divisions et de tensions au sein des équipes. C'est là un scénario courant dans les services où, après s'être porté candidat au poste du responsable hiérarchique sortant, la personne qui assurait ces fonctions par intérim ou l'adjoint du responsable hiérarchique monte le personnel contre le nouveau responsable nommé.

71. Pour aider les responsables hiérarchiques et les subordonnés qui se trouvaient dans ce type de situation, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a mené, entre autres, des interventions au sein des équipes concernées et des opérations de médiation.

72. Des responsables hiérarchiques ont aussi signalé que les observations qu'ils formulaient sur les domaines dans lesquels leurs subordonnés devaient progresser étaient parfois perçus comme une forme de harcèlement ou un abus de pouvoir. Ils

souhaitaient donc bénéficier des outils et de l'appui nécessaires pour assumer leurs responsabilités sans craindre de s'exposer chaque fois à une procédure de recours ou d'objection.

Recommandations

1. L'Organisation devrait tirer parti de l'expérience acquise, entre autres, lors des programmes de renforcement des capacités de gestion et d'encadrement, et des recommandations formulées par le Bureau des services de contrôle interne et par les auditeurs pour assurer au personnel occupant des fonctions clés une formation plus ciblée et personnalisée, tout en continuant d'offrir des possibilités de perfectionnement à l'ensemble du personnel. Afin que les résultats de la formation ainsi assurée aux responsables hiérarchiques puissent être évalués, le comportement professionnel de ces derniers devrait ensuite faire l'objet d'un suivi permanent.
2. Lorsqu'un nouveau responsable hiérarchique entre en fonctions, il devrait bénéficier très tôt d'un programme d'accueil et d'initiation. De plus, des activités visant à renforcer la cohésion de l'équipe devraient être entreprises dès le départ, afin d'assurer une transition sans heurt. Si des problèmes avec le personnel apparaissent, un dispositif de suivi devrait être mis en place.
3. Lorsqu'un nouveau responsable hiérarchique est nommé, il faudrait aussi prêter une attention particulière à la gestion de la carrière de la personne qui assumait jusque-là ses fonctions à titre intérimaire.

3. Questions liées à l'organisation, la direction et la gestion

73. Les questions relevant de la présente catégorie ont notamment trait au climat régnant au sein de l'Organisation, à la gestion du changement ainsi qu'à la direction et aux styles de gestion. En 2009, 7 % des affaires portées devant le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies concernaient des questions liées à l'organisation, à la direction ou à la gestion : 3 % émanaient des fonctionnaires du Secrétariat, 16 % de ceux des fonds et programmes et moins de 2 % de ceux du HCR.

74. Le Bureau a constaté que si toutes les organisations avaient mis en place des programmes de formation aux fonctions de direction, la participation restait faible, et ce, malgré le caractère obligatoire de nombre de ces formations.

75. Dans les affaires émanant du personnel du Secrétariat, les fonctionnaires se plaignaient de la qualité de la direction et notamment de l'absence d'orientation de la part de l'Administration pour ce qui est de l'exécution des programmes et de la gestion des personnes. Il faut préciser que, dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines, le Secrétariat est en train de passer d'un système axé sur l'évaluation et la notation à un système global de suivi du comportement professionnel : mise à niveau et perfectionnement du personnel, formation, formation polyvalente, évaluation par différentes sources, suivi régulier et à 360 degrés des résultats. Dans les rapports précédents, l'Ombudsman avait recommandé la mise en place de mécanismes, par exemple les méthodes d'évaluation à 360 degrés, pour vérifier que les pouvoirs confiés aux gestionnaires sont exercés à bon escient.

76. S'agissant des fonds et des programmes, on a constaté que les décisions rendues par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies semblent corroborer l'existence, dans certains cas, de pratiques de gestion insatisfaisantes. Il ressort également de ces décisions que la gestion des personnes et des conflits devrait présenter un caractère plus systématique. Le Bureau relève que des efforts ont été déployés pour améliorer les pratiques et les compétences de gestion (interventions de l'Administration, mesures d'accompagnement et de formation, ateliers et organisation d'évaluations à l'échelle mondiale, telles que le sondage mondial du personnel réalisé par deux organisations).

77. Le HCR a beaucoup investi dans les activités de formation aux fonctions de gestion, dans les évaluations à 360 degrés des gestionnaires, dans une formation au code de conduite axée sur l'instauration de relations professionnelles fondées sur le respect et sur la compréhension des rapports de pouvoir.

Recommandations

1. La participation des gestionnaires aux programmes de formation aux fonctions de direction, qui est souvent rendue difficile par les impératifs des différents services, doit être facilitée.
2. Les organisations devraient avoir pour politique d'encourager les membres du personnel et de l'Administration à régler les conflits à l'amiable dès qu'un problème surgit.
3. Il incombe aux gestionnaires d'assurer à leurs subordonnés un cadre de travail serein et, partant, de régler rapidement les situations mal gérées. Une formation au règlement des conflits devrait être organisée pour chaque unité et chaque section compte tenu des particularités des unes et des autres.

4. Questions juridiques, réglementaires, financières et déontologiques

78. Conformément aux directives et aux catégories de questions arrêtées par l'International Ombudsman Association, dont se sert le Bureau dans ses rapports, les questions, préoccupations et problèmes qui, s'ils ne sont pas réglés, sont susceptibles de créer un risque juridique (indemnisation, sanctions) pour l'Organisation ou ses membres relèvent de la présente catégorie. Il s'agit notamment des actes de harcèlement, de discrimination et de représailles, et des enquêtes et procédures disciplinaires.

79. En 2009, 10 % des affaires portées à l'attention du Bureau concernaient des questions d'ordre juridique, réglementaire, financier et déontologique : 8 % émanaient du personnel du Secrétariat, 11 % de celui des fonds et programmes et 11 % de celui du Haut-Commissariat.

a) Harcèlement/abus de pouvoir

80. Le Bureau a continué d'être saisi de divers dossiers de harcèlement, notamment d'abus de pouvoir et de harcèlement sexuel. Les fonctionnaires concernés réclament une application plus rigoureuse de la circulaire du Secrétaire général sur cette question (ST/SGB/2008/5). Cette demande souligne à quel point il est indispensable de former et de sensibiliser les gestionnaires à ces problèmes, qui revêtent une importance cruciale.

81. Un certain nombre de fonctionnaires se sont également plaints des « récidivistes », c'est-à-dire des gestionnaires qui n'ont pas les compétences interpersonnelles voulues et qui, en cas de problèmes, sont réaffectés à un autre service de l'Organisation au lieu d'avoir à répondre de leurs actes.

82. Les chefs de secrétariat des fonds et programmes ont fermement fait comprendre que le harcèlement et l'abus de pouvoir ne seraient pas tolérés. S'assurer que ces instructions sont appliquées rigoureusement et sans retard demeure difficile.

Recommandations

1. Des instructions permanentes devraient être adoptées dans tous les départements et dans tous les grands bureaux pour qu'une suite rapide soit donnée aux allégations de harcèlement, de discrimination ou d'abus de pouvoir au sens de la circulaire ST/SGB/2008/5 du Secrétaire général.

2. La mise en place d'un programme de formation en ligne sur le harcèlement constituait un premier pas dans la bonne direction car il a permis notamment de toucher un public plus large au niveau mondial. Néanmoins, ce programme doit être renforcé, étoffé et complété par une formation en présentiel à l'intention des gestionnaires fondée sur les enseignements tirés, par exemple, par les différents groupes d'enquête, le Bureau des services de contrôle interne dans ses audits, etc.

b) Longueur des enquêtes

83. Un certain nombre de fonctionnaires se sont également inquiétés de la longueur des enquêtes et de son incidence sur la progression de leur carrière et sur leur situation contractuelle. Les inquiétudes liées à la durée des enquêtes et l'effet de ces dernières sur la vie de famille peuvent être insupportables. L'Organisation devrait remédier aux retards pris dans les enquêtes et veiller à ce que celles-ci soient menées rapidement, afin que les fonctionnaires ne souffrent pas injustement, ne soient pas stigmatisés et n'aient pas à vivre l'épreuve d'une enquête prolongée.

Recommandations

1. Les enquêtes menées par les groupes d'investigation et les équipes déontologie et discipline dans les missions de maintien de la paix devraient être enfermées dans des délais précis. Elles devraient durer au plus trois à six mois.

2. Le fonctionnaire qui est à l'origine de la plainte et celui qui fait l'objet de l'enquête devraient être tenus au courant des étapes de la procédure ou être informés de l'état d'avancement de l'enquête. Ainsi, les plaignants n'auraient pas l'impression que l'Organisation ne fait rien.

5. Rémunération et prestations

84. Sur l'ensemble des questions portées à l'attention du Bureau en 2009, 13 % avait trait à la rémunération et aux prestations. Il s'agit là du troisième motif de consultation pour le Secrétariat (15 %), pour les fonds et programmes (12 %) et pour le Haut-Commissariat (9 %).

a) Défaut de cohérence dans l'application des règles relatives aux prestations

85. Les fonctionnaires se sont plaints du manque de cohérence dans l'application ou l'interprétation des règles relatives aux droits et prestations au sein même des départements ou entre différents lieux d'affectation. Des incohérences ont également été relevées entre les prestations versées par les différentes organisations situées dans un même lieu d'affectation. Souvent, les fonctionnaires ne sont pas informés de leur droit à prestations ou de la façon dont celles-ci sont calculées.

86. Les fonctionnaires des fonds et programmes se sont de nouveau plaints des erreurs de procédure ou de calcul commises lors de la détermination des prestations. C'est là une source de préoccupation pour le Bureau. Il est impératif que des questions telles que le changement de nationalité ou l'adoption d'un enfant reçoive un traitement identique dans toutes les organisations.

Recommandations

1. Les organisations pourraient peut-être augmenter la fréquence des audits des ressources humaines pour permettre aux bureaux de pays non seulement d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion des ressources humaines et dans l'exercice des pouvoirs délégués dans ce domaine, mais aussi de garantir un plus grand respect des procédures. En outre, il faudrait examiner les préoccupations les plus courantes exprimées par les fonctionnaires en matière de prestations et organiser des réunions d'information sur ces questions.

2. Un mécanisme devrait être mis en place pour veiller à ce que le traitement des prestations soit uniforme dans toute l'Organisation.

3. Plus généralement, il faut assurer la cohérence à l'échelle du système dans le traitement des droits et prestations. Il faudrait donc continuer d'étudier la possibilité d'harmoniser les droits à prestations entre les différentes organisations.

4. Il faut veiller à ce que les questions telles que le changement de nationalité, la double nationalité ou la reconnaissance de l'adoption d'un enfant reçoivent une réponse identique dans toutes les organisations.

b) Délais de présentation des demandes de prestations/initiative de la demande de versement de prestations

87. Des problèmes en matière de prestations se sont également posés lorsque les demandes présentées par des fonctionnaires ont été rejetées sur la base de la disposition 3.16 du Règlement du personnel, laquelle fixe les délais dans lesquels le fonctionnaire peut demander le versement rétroactif d'une indemnité ou autres prestations. D'une part, les fonctionnaires n'étaient pas au courant de leurs droits à prestation. D'autre part, quand ils en ont été informés par leurs collègues, on leur a annoncé que le délai d'un an prévu pour présenter une demande avait été dépassé.

88. Les fonctionnaires se sont également plaints des délais de versement des prestations, notamment de leur pension, et bien souvent, il leur avait fallu consulter le Bureau pour vérifier l'état d'avancement de leurs dossiers.

89. Le Bureau a noté que le Bureau de la gestion des ressources humaines s'employait actuellement à rationaliser les procédures de versement des droits et

prestations et que le progiciel de gestion intégré devrait permettre de réaliser de nouveaux gains d'efficacité et de simplifier et d'accélérer le traitement des demandes. En attendant, les recommandations ci-après devraient être appliquées.

Recommandations

1. Tous les fonctionnaires devraient être pleinement informés des prestations auxquelles ils ont droit, y compris celles dont ils peuvent bénéficier après leur nomination (prime de mobilité et de sujétion, versement forfaitaire de la prime d'affectation, etc.). Les prestations auxquelles les fonctionnaires ont droit devraient être versées automatiquement et ceux qui n'en demandent pas le bénéfice dans le délai d'un an ne devraient pas être pénalisés. Cette recommandation devrait s'appliquer aux dossiers en cours.

2. Il faudrait fixer un délai pour le versement des prestations et désigner, au sein des services de gestion des ressources humaines, un interlocuteur auquel les fonctionnaires pourraient s'adresser pour obtenir des renseignements ou connaître l'état d'avancement de leurs dossiers.

6. Sécurité, santé, bien-être, stress et équilibre vie professionnelle-vie privée

90. Les affaires ayant trait à la sécurité, à la santé, au bien-être et à l'environnement ont représenté 3 % de l'ensemble des affaires portées devant le Bureau : 4 % émanaient du personnel du Secrétariat, 2 % de celui des fonds et programmes et 3 % de celui du Haut-Commissariat. Sur l'ensemble des personnes qui ont consulté le Bureau en 2009, 75 % étaient en poste hors Siège. En général, les opérations sur le terrain de même que les bureaux de pays et les bureaux extérieurs sont des environnements stressants qui affectent les individus comme les groupes au quotidien.

a) Environnement générateur de stress sur le terrain

91. Dans les opérations sur le terrain, un grand nombre de fonctionnaires travaillent et vivent dans des conditions où la sécurité est une préoccupation constante. La Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan et l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour en sont des exemples notables. Le stress créé par de tels environnements rejaillit sur le milieu de travail et a tendance à exacerber les conflits. La situation devient encore plus difficile lorsque se produit une catastrophe, d'origine humaine ou naturelle.

92. Si l'Organisation dispose de mécanismes pour accompagner psychologiquement les fonctionnaires qui travaillent tous les jours dans des conditions pénibles et contraignantes, il existe néanmoins un décalage entre la demande de services et les ressources allouées par les opérations sur le terrain aux services des responsables du soutien antistress. Les Volontaires des Nations Unies sont souvent sollicités pour pallier ces insuffisances et répondre aux besoins des fonctionnaires dans ce domaine. Les services que les Volontaires fournissent sont reconnus, mais les missions doivent s'investir davantage dans ce domaine important. Le Groupe de gestion du stress traumatique du Département de la sûreté et de la sécurité procède actuellement à une évaluation comparative qui doit permettre d'harmoniser et de rationaliser le recrutement des conseillers du personnel

dans les opérations sur le terrain. Les politiques existantes doivent être pleinement mises en œuvre et les services de conseils être dispensés aux niveaux voulus.

93. Il ressort également des affaires provenant des opérations sur le terrain que le bien-être est une question négligée et que, même s'il existe des politiques obligatoires, celles-ci sont bien souvent mal appliquées. Bien que les gestionnaires reconnaissent volontiers l'importance des programmes de protection du bien-être, les mesures à long terme pour ancrer ces programmes dans les missions sont insuffisantes. La constitution de comités pour le bien-être étant souvent laissée à l'initiative bénévole, la qualité des services assurés est variable.

94. Les différents services mis à la disposition des fonctionnaires (accompagnement psychologique, services médicaux, etc.) doivent être intégrés dans un système plus large de gestion des soins de santé pour permettre la création de synergies et assurer la cohérence des services proposés.

95. Dans les fonds et programmes, les politiques en faveur d'un meilleur équilibre vie professionnelle-vie privée doivent être mises en œuvre de façon plus rigoureuse et plus systématique. Dans certains bureaux de pays, les fonctionnaires sont très stressés. L'insécurité, les inquiétudes quant au bien-être et le désarroi provoqués par un changement précipité de poste ou de statut contractuel pèsent sur le moral et la productivité des fonctionnaires. Par ailleurs, les abus de pouvoir systématiques peuvent être une source d'angoisse, et l'Ombudsman a eu l'occasion de constater directement combien le fait d'être soumis à des harcèlements quotidiens pouvait nuire au bien-être psychologique.

Recommandations

1. Il est recommandé que le programme de services de conseils existant à l'échelle du système soit renforcé au moyen de ressources suffisantes pour assurer la continuité, la cohérence et l'adéquation du suivi des fonctionnaires, en particulier dans les opérations sur le terrain. S'il est vrai que des services de conseils aux fonctionnaires sont proposés, il reste que les ressources humaines et infrastructurelles sont insuffisantes pour faire face au volume de travail, à la complexité croissante des cas et au suivi indispensable des fonctionnaires, notamment ceux qui sont évacués de leurs lieux d'affectation pour différentes raisons. Il est également recommandé que tous les services des conseillers du personnel soient offerts jusqu'à la fin du mandat des missions. Enfin, les missions devraient veiller à ce que la politique existante en matière de bien-être soit bien appliquée.

2. Il serait essentiel que l'Organisation continue de renforcer sa capacité de mobiliser des ressources de manière stratégique en certaines circonstances. Il serait de la même façon important que de telles ressources soient disponibles à long terme et pas seulement en cas de catastrophes. Les équipes mobiles de conseillers, y compris les réseaux de conseillers locaux externes, devraient être renforcées et redéployées périodiquement dans les différentes régions, y compris dans les lieux d'affectation famille non autorisée.

3. Pour compléter l'aide apportée sur le terrain et pour assurer le bien-être des fonctionnaires et le règlement rapide des problèmes liés aux conditions d'emploi, il est en outre recommandé que l'Ombudsman déploie des équipes

d'intervention en cas de crise. Cette proposition est détaillée dans la section V du présent rapport.

4. Le Service médical au niveau mondial pourrait être invité à faire part de son expérience des problèmes observés chez les fonctionnaires en poste sur le terrain, et de ses recommandations pour y remédier.

5. Le Bureau est conscient de la valeur ajoutée apportée par les programmes et initiatives existants, tels que le Programme de soutien et de solidarité au Secrétariat, réseau formé de fonctionnaires du Secrétariat et des bureaux hors Siège qui offre à titre confidentiel un soutien psychologique aux fonctionnaires et aux membres de leur famille qui pourraient vivre des frustrations ou d'autres formes de stress. Le mécanisme de réaction rapide mis en place dans les fonds et programmes remplit une fonction analogue. Le Haut-Commissariat dispose d'un programme en faveur du bien-être du personnel, d'un réseau d'entraide animé par des fonctionnaires sur le terrain et d'un réseau de plus en plus important de conseillers pour les relations professionnelles fondées sur le respect. Ce sont là de bonnes pratiques qui méritent d'être renforcées et pérennisées.

6. L'Organisation devrait faire en sorte que tous les fonctionnaires reçoivent périodiquement une formation obligatoire qui les prépare à travailler dans les conditions stressantes existant sur le terrain. L'Organisation pourrait également envisager de vérifier, lors des entretiens d'appréciation des compétences, si les candidats aux postes de direction sur le terrain maîtrisent les stratégies de gestion du stress.

7. Alors qu'en principe, toutes les opérations sur le terrain devraient disposer de conseillers du personnel, tel ne semble pas toujours être le cas. Il faudrait favoriser la coordination entre les conseillers du personnel des différentes opérations sur le terrain et établir la liste de tous les conseillers en poste. Il faudrait également recourir davantage aux responsables du soutien antistress locaux, qui comprennent la culture et la langue de la région où se trouve la mission.

8. Il faut que les politiques en faveur d'un meilleur équilibre vie professionnelle-vie privée soient systématiquement mises en œuvre dans toute l'Organisation et que les gestionnaires soient encouragés à en faciliter l'application.

b) Soutien à apporter à la suite de traumatismes et de crises : point de la situation

96. Comme indiqué dans les précédents rapports (A/62/311 et A/64/314), l'Ombudsman a instamment recommandé qu'une attention accrue soit accordée aux besoins consécutifs à une crise et aux besoins à long terme des survivants et des membres de leur famille, et qu'un mécanisme spécial soit créé à cette fin. Le Groupe de gestion du stress traumatique, qui travaille en ce sens, devrait bénéficier d'un soutien constant. Il est encourageant de constater qu'un groupe de travail chargé des affaires humanitaires concernant le personnel a depuis été constitué pour étudier la façon dont l'Organisation pourrait réagir de façon plus cohérente à la suite d'attaques malveillantes à son endroit.

97. Le Bureau a appuyé la recommandation du groupe de travail tendant à ce qu'il soit créé une unité chargée de déterminer, aussi bien dans la pratique que sur le plan des principes, le soutien à apporter aux survivants et aux membres de la famille des fonctionnaires décédés. À partir des enseignements tirés des principaux incidents survenus au cours des sept dernières années, le Secrétaire général a suivi cette recommandation en mettant en place le Groupe de préparation et de soutien en cas de crise au sein du Bureau de la gestion des ressources humaines, mesure dont il convient de se féliciter.

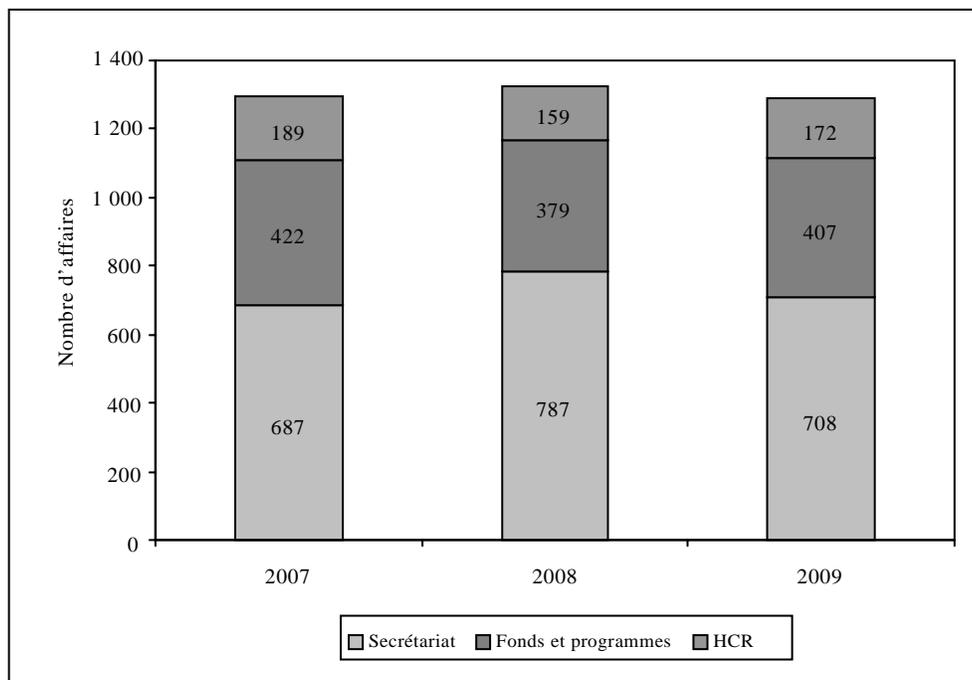
IV. Statistiques

A. Nombre d'affaires

98. Le nombre d'affaires soumises au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies reste globalement élevé⁵, ce qui témoigne en partie de l'importance de plus en plus reconnue des moyens de règlement à l'amiable et de la demande croissante dont font l'objet les services du Bureau. Ses campagnes de sensibilisation et les résultats qu'il a obtenus sont d'autres facteurs nourrissant cette tendance. La création d'antennes régionales et leur dotation en personnel devraient permettre à un plus grand nombre de fonctionnaires d'avoir accès aux services du Bureau.

⁵ L'expression « Bureau intégré » désigne l'ensemble du Bureau des services d'ombudsman et de médiation qui dessert le Secrétariat, les fonds et les programmes des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Figure 2
Nombre de dossiers ouverts, de 2007 à 2009, pour le Secrétariat, les fonds et les programmes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

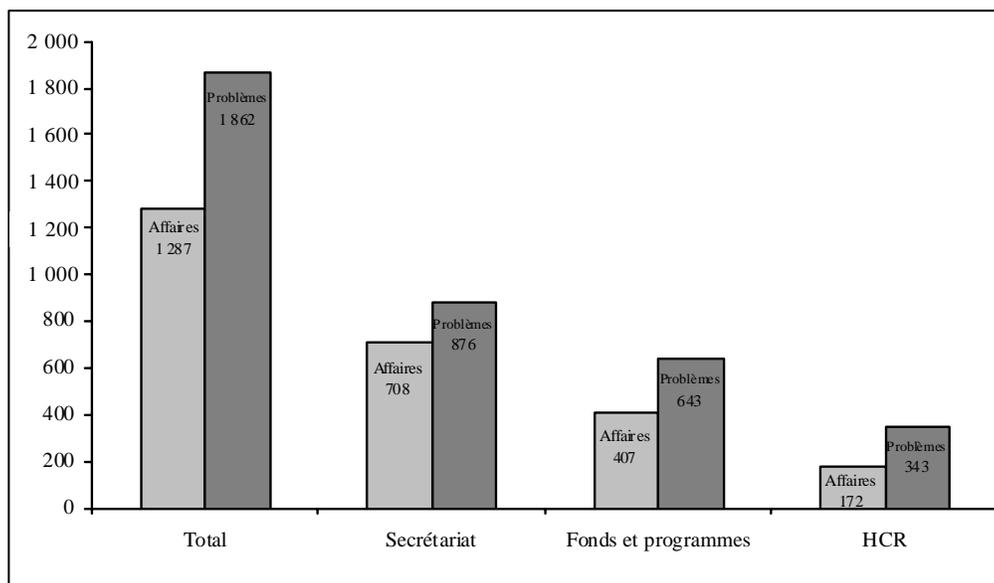


99. En 2009, 708 dossiers ont été ouverts pour le Secrétariat, 407 pour les fonds et programmes et 172 pour le HCR, qui a continué à traiter ceux de 64 fonctionnaires s'étant adressés au Bureau lors d'une période précédente.

100. La période considérée dans le présent rapport était une phase de transition, marquée par l'adoption d'un nouveau système de classement des problèmes, l'établissement d'antennes régionales et la création d'un service de médiation. Ces changements se sont traduits par une plus grande efficacité dans le règlement des différends. Les problèmes soulevés lors des consultations sont désormais définis et enregistrés avec une plus grande précision que ne le permettait l'ancienne méthode, et le Bureau fournit une assistance plus diversifiée et décentralisée.

101. Au cours de la période considérée, le Bureau a constaté une augmentation des affaires complexes, où les doléances portaient sur des problèmes multiples. Des cas d'une telle complexité, qu'ils soient traités dans le cadre d'un règlement informel ou formel, sont coûteux du point de vue des problèmes de santé liés au stress qu'ils entraînent, des effets psychologiques tels que la souffrance morale et physique, des absences, des congés pour maladie, du détachement émotionnel et de l'incapacité dans laquelle se trouvent les fonctionnaires concernés d'exécuter leurs tâches ou de travailler en pleine possession de leurs moyens. L'Organisation pourrait s'efforcer de mieux sensibiliser les fonctionnaires aux incidences néfastes d'une mauvaise gestion des différends et envisager un suivi des données dans ce domaine, telles que les congés de maladie et la rotation du personnel.

Figure 3
Nombre de problèmes soulevés pour chaque affaire soumise au Bureau des services d'ombudsman et de médiation (nombre total) et nombre de problèmes concernant le Secrétariat, les fonds et programmes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés



102. En moyenne, le nombre de problèmes par affaire pour l'ensemble du Bureau se situait aux alentours de 1,5, allant de 1,2 pour le Secrétariat à 1,6 pour les fonds et programmes et à 2 pour les affaires émanant du Haut-Commissariat pour les réfugiés (fig. 3). Hormis le niveau de stress et d'angoisse des fonctionnaires concernés, de nombreuses affaires nécessitent l'examen de politiques et procédures complexes qui changent au fil du temps et qui ne sont pas appliquées de manière cohérente dans toute l'Organisation ou toutes les organisations. La gestion d'un tel degré de complexité exige de très hautes compétences et plus de temps pour le règlement des différends.

B. Profil des affaires

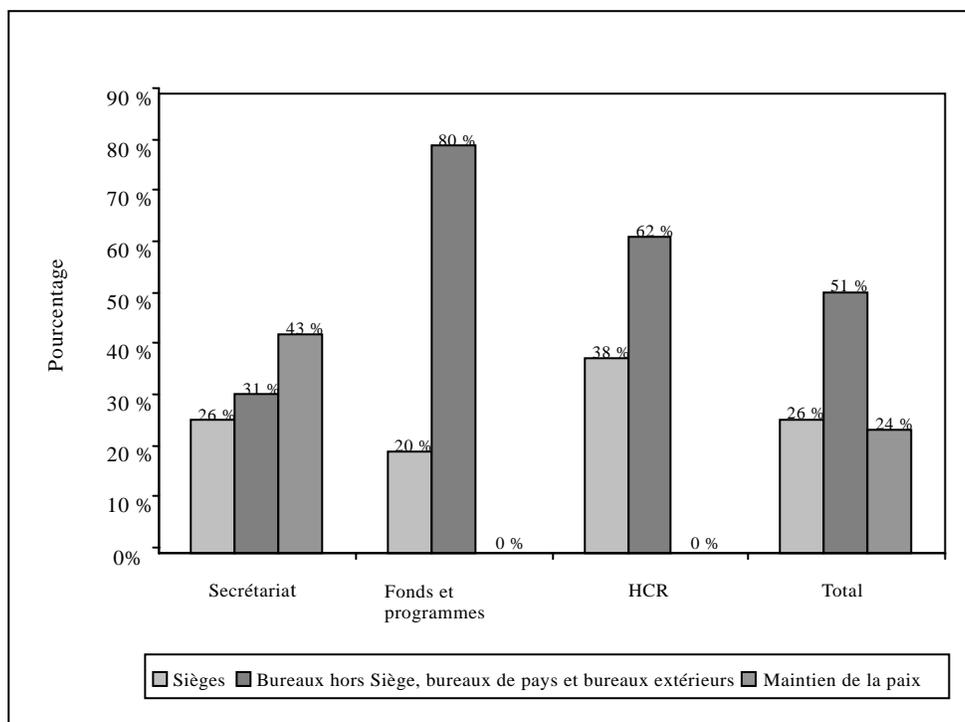
Nombre d'affaires selon les lieux d'affectation des entités desservis par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

103. Les lieux d'affectation pour le Secrétariat sont le Siège de New York, les bureaux hors Siège et les missions politiques spéciales et missions de maintien de la paix. Pour les fonds et programmes, ce sont leurs sièges à Copenhague et à New York et les bureaux de pays, et pour le HCR son siège à Genève et les bureaux extérieurs. La figure 4 représente la répartition des consultations sollicitées selon les lieux d'affectation et montre comment elle varie entre le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR. Les paragraphes faisant suite à la figure 4 fournissent des détails concernant le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR. Pour

l'ensemble du Bureau, les personnes sollicitant des services provenaient pour un quart seulement d'une ville siège et pour 24 % de missions de maintien de la paix ou de missions politiques spéciales. La majorité d'entre elles (51 %) travaillaient dans des bureaux hors Siège, des bureaux de pays ou des bureaux extérieurs.

Figure 4

Pourcentage des affaires selon les lieux d'affectation au sein du Secrétariat, des fonds et programmes et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et pour l'ensemble de ces entités



104. La répartition des consultations émanant de fonctionnaires du Secrétariat, par lieu d'affectation, n'est pas exactement proportionnelle à la répartition du personnel du Secrétariat. En effet, alors que 17,5 % des effectifs de celui-ci sont en poste au Siège, les fonctionnaires du Siège s'étant adressés au Bureau représentaient 26 % de l'ensemble des consultations sollicitées par le personnel du Secrétariat. De la même façon, 27,5 % du personnel du Secrétariat sont en poste dans des bureaux hors Siège, mais la proportion des consultations émanant de ce personnel était de 31 %. Enfin, les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales représentent 55 % du personnel du Secrétariat, mais les consultations émanant de leurs rangs constituaient 43 % de celles provenant des fonctionnaires du Secrétariat. Il faut redoubler d'efforts pour fournir des services au personnel chargé du maintien de la paix; l'affectation d'ombudsmans régionaux à Khartoum et Kinshasa permettra certainement d'améliorer nettement la situation au cours de la prochaine phase.

105. En ce qui concerne les affaires évoquées lors des consultations sollicitées par le personnel affecté aux fonds et programmes, 80 % émanaient des bureaux de pays et 20 % des villes sièges. Ces chiffres reflètent une réalité propre aux organismes

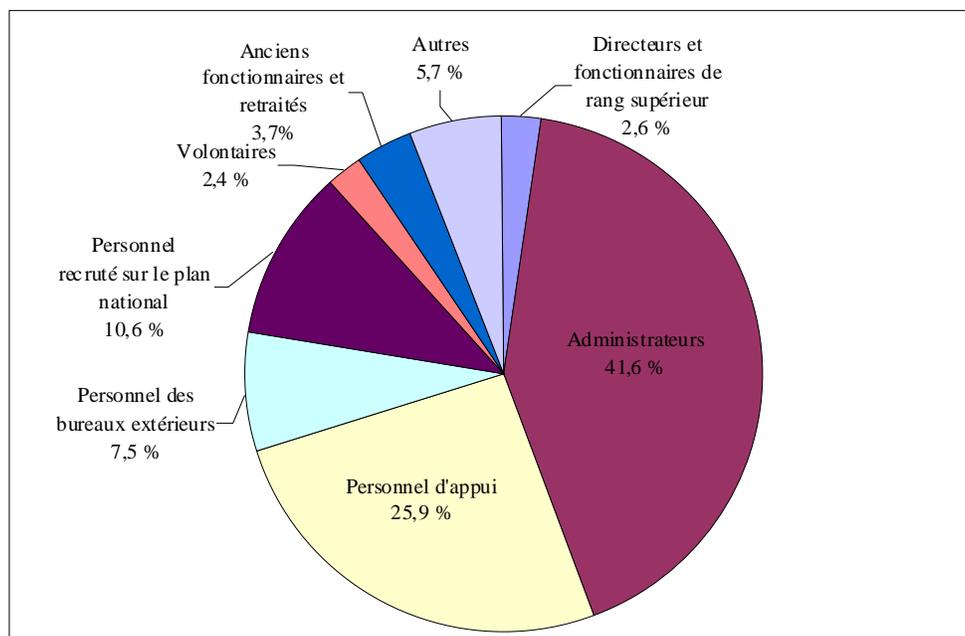
opérant essentiellement sur le terrain et sont dans le droit fil des résultats des années précédentes; ils sont donc le signe que le Bureau s'efforce de répondre aux demandes des bureaux de pays. Néanmoins, le manque de ressources a continué de limiter les contacts avec les bureaux extérieurs et l'aide à leur apporter. Au cours de la période couverte par le présent rapport, le Bureau n'a pu effectuer des missions que dans deux régions comprenant cinq pays.

106. Les consultations sollicitées par des fonctionnaires du HCR concernaient, dans une proportion de 38 %, le personnel affecté au siège et, pour 62 %, celui des bureaux extérieurs, ce qui représente un retour à la tendance observée avant 2008. La diminution constatée dans la première catégorie peut être imputée à une plus grande stabilité au siège après une période de restructuration, et l'augmentation dans la seconde, à des visites plus fréquentes de l'Ombudsman et à une meilleure connaissance du rôle et de la fonction du Bureau. Ainsi, vers la fin de 2009, le HCR et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont organisé conjointement un stage de conseillers pour les relations professionnelles fondées sur le respect à l'intention des fonctionnaires de quatre pays d'Afrique de l'Est. S'appuyant sur le modèle de bonne pratique de la Banque mondiale, ce programme prévoit la désignation, par leurs pairs, de collègues inspirant confiance, un atelier et un appui ultérieur fourni par le Bureau de l'Ombudsman. Les conseillers pour les relations professionnelles fondées sur le respect sont bénévolement à la disposition de leurs collègues sur le terrain pour les aider à prendre des décisions quant à la façon de traiter ce type de problèmes en temps voulu et de manière efficace. Il est prévu de poursuivre le programme en 2010.

Groupes professionnels s'étant adressés au Bureau des services d'ombudsman et de médiation

107. Les administrateurs constituent le groupe le plus important de fonctionnaires s'étant adressés au Bureau (41,6 %), suivis par le personnel d'appui (25,9 %). Les autres groupes ayant sollicité les services du Bureau étaient plus modestes, bien que de taille croissante dans certains cas; par exemple, les fonctionnaires recrutés sur le plan national dans les missions et ceux qui sont affectés aux fonds et programmes et au HCR dans les bureaux extérieurs ont représenté 7 % des consultations en 2008 et 10 % en 2009. La figure 5 ci-après présente les données du Bureau dans son ensemble et donne un aperçu des groupes professionnels au sein du système des Nations Unies ayant sollicité les services du Bureau. Les paragraphes faisant immédiatement suite contiennent des données concernant le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR.

Figure 5
Pourcentages des consultations par groupe professionnel



108. Le Secrétariat a un groupe professionnel spécifique : le personnel des bureaux extérieurs est constitué de fonctionnaires internationaux des services d'appui affectés exclusivement aux missions de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales. Ce personnel a représenté 14 % du total des consultations sollicitées par des fonctionnaires du Secrétariat.

109. Pour les fonds et programmes, la majorité des affaires (60 % en 2009) émanaient, comme dans le passé, des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur.

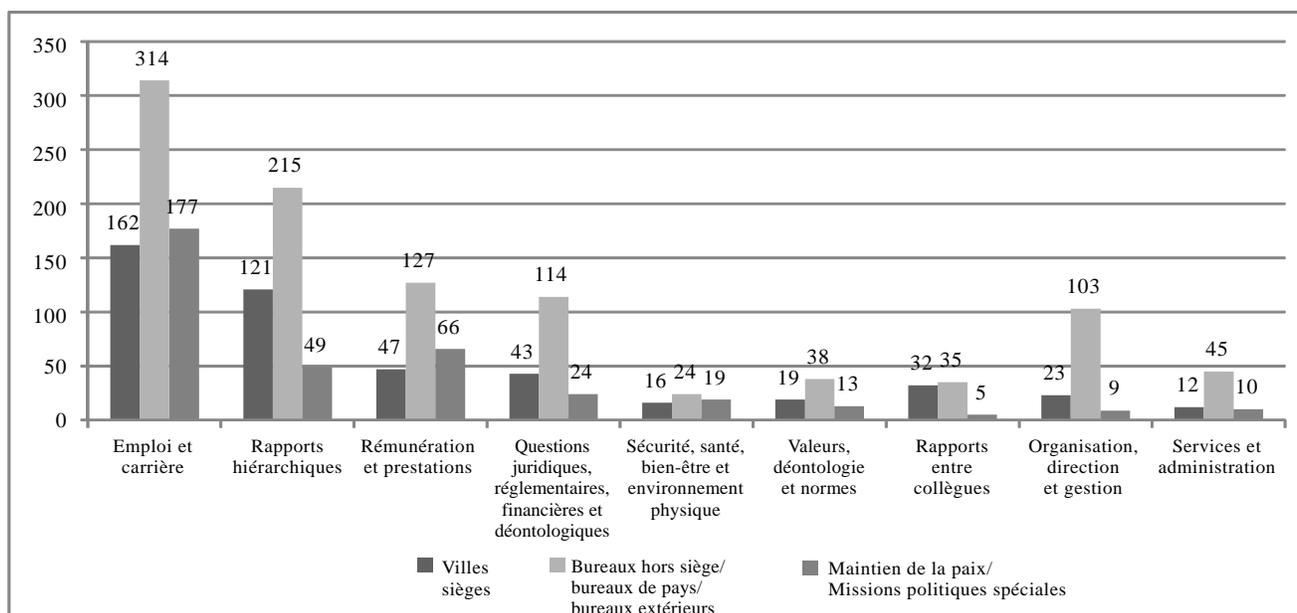
110. En ce qui concerne le HCR, on y relève, comme lors des années précédentes, un plus grand nombre de fonctionnaires recrutés sur le plan national, d'administrateurs et de fonctionnaires de rang supérieur que d'agents des services généraux; les fonctionnaires de rang élevé (P-5 et classes supérieures) ont été 23 à solliciter confidentiellement les conseils du Bureau, soit pour des raisons personnelles, soit pour des problèmes liés à leurs responsabilités professionnelles.

C. Problèmes selon les lieux d'affectation

111. Les problèmes soulevés suivent à peu près le même schéma dans tous les lieux d'affectation. L'emploi et la carrière constituent la catégorie représentant le plus grand nombre d'affaires soumises au Bureau par des fonctionnaires des trois types de lieux d'affectation confondus. Elle est suivie par celle des rapports hiérarchiques dans les bureaux des villes sièges, les bureaux hors siège, les bureaux de pays et les bureaux extérieurs. En revanche, le nombre d'affaires concernant la rémunération et les prestations arrive en deuxième position dans les missions de maintien de la paix

et les missions politiques spéciales, les rapports hiérarchiques y prenant la troisième place. La rémunération et les prestations occupent le troisième rang dans les bureaux des villes sièges, les bureaux hors siège, les bureaux de pays et les bureaux extérieurs. La catégorie venant en quatrième position pour l'ensemble des types de lieux d'affectation est celle des questions juridiques, réglementaires, financières et déontologiques et les questions liées à l'organisation, la direction et la gestion sont en cinquième place⁶.

Figure 6
Catégories de problème selon les lieux d'affectation



112. Pour le Secrétariat, comme les années précédentes, c'est du personnel affecté aux opérations sur le terrain qu'ont émané le plus grand nombre d'affaires, celles-ci ayant trait à l'emploi et la carrière. De nombreux cas concernaient le passage d'un type de contrat à un autre dans le cadre du nouveau système entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009. Avant cette date, de nombreuses affaires concernaient les retards constatés dans les décisions relatives aux promotions ainsi que le rejet de demandes d'indemnités de fonctions.

113. Les fonctionnaires des fonds et programmes qui se sont adressés au Bureau avaient eu le sentiment que dans certains bureaux de pays, la gestion des ressources humaines était loin d'être satisfaisante. Il conviendrait peut-être d'augmenter les audits dans ce domaine, ce qui assurerait une plus grande cohérence et un respect plus strict des procédures. Au cours de la période considérée, 80 % des affaires traitées émanaient de bureaux de pays et 20 %, des bureaux de villes sièges. Ces chiffres traduisent une réalité propre aux organismes opérant essentiellement sur le terrain, et sont dans le droit fil des résultats des années précédentes.

⁶ On trouvera au chapitre III du présent rapport des informations sur les différentes catégories de problèmes.

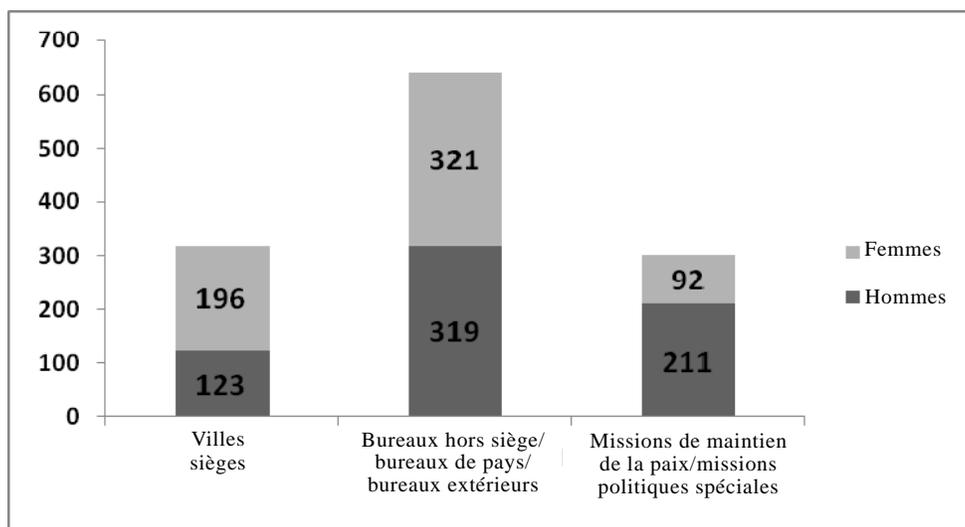
114. Par rapport à 2008, l'écart constaté en ce qui concerne la fréquence et le type des problèmes soulevés par le personnel du siège du HCR et des bureaux extérieurs respectivement semble avoir été moins prononcé qu'en 2009; on a enregistré un score relativement élevé pour les rapports hiérarchiques ainsi que pour l'emploi et la carrière, et considérablement plus faible pour les autres catégories, et ce, pour les deux types de lieu d'affectation.

D. Répartition hommes-femmes des consultations selon les lieux d'affectation

115. Les fonctionnaires des bureaux de villes sièges s'étant adressés au Bureau étaient pour 61 % des femmes. Pour les autres lieux d'affectation, le pourcentage de femmes était plus faible. Pour les bureaux hors siège (Secrétariat), les bureaux de pays (fonds et programmes) et les bureaux extérieurs (HCR), les consultations ont été sollicitées par des femmes dans 50 % des cas, cette proportion étant de 30 % pour les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales. À l'avenir, le Bureau fournira des statistiques plus détaillées sur les types de problèmes soulevés par les hommes et par les femmes, selon les lieux d'affectation, et d'autres analyses connexes, s'il se dégage des schémas méritant d'être signalés.

Figure 7

Nombre de consultations par des femmes et par des hommes selon les lieux d'affectation^a



^a Le nombre d'affaires indiqué dans cette figure peut être différent de celui mentionné ailleurs dans le rapport, certaines affaires ayant été soumises par des groupes; les données sur la répartition par sexe au sein des groupes n'ont pas été recueillies.

116. Au cours de l'année considérée dans le rapport, le Bureau a reçu la visite de 401 hommes et de 292 femmes en poste au Secrétariat. Outre les affaires liées à des questions de promotion et de déroulement de carrière, qui représentent la majorité des problèmes soulevés par les hommes aussi bien que par les femmes au cours de la période considérée, il est des problèmes qui sont particuliers aux femmes. Le fait

que les familles ne soient pas autorisées dans de nombreuses missions de maintien de la paix signifie que de nombreuses fonctionnaires en âge de procréer se sentent contraintes de sacrifier leur carrière aux Nations Unies et de quitter l'Organisation au profit d'une vie de famille. Un grand nombre de femmes ont sollicité l'aide du Bureau à la recherche d'un équilibre entre leur attachement à leur travail au service de l'ONU et une vie de famille qui soit tout aussi équilibrée.

117. En particulier, les femmes en poste dans les bureaux des fonds et programmes ont exprimé des doléances au sujet de leur réintégration professionnelle après un congé d'études. Un grand nombre de fonctionnaires prennent un congé d'études en accord avec leur supérieur et choisissent des cours qui vont non seulement améliorer leurs perspectives de carrière, mais également profiter à l'Organisation. Les fonctionnaires s'adressant au Bureau ont indiqué qu'il est difficile pour le personnel en congé d'études de se réintégrer dans l'Organisation. Dans des cas extrêmes, il est arrivé que des fonctionnaires découvrent que leur contrat n'avait pas été renouvelé pendant leur période de congé.

118. En ce qui concerne le HCR, les femmes ont été plus nombreuses que les hommes à solliciter les services du Bureau que ce ne fut le cas les années précédentes. Par âge et par sexe, les groupes les plus importants ayant demandé des consultations étaient constitués de femmes entre 30 et 39 ans, d'hommes entre 50 et 59 ans et d'hommes entre 40 et 49 ans. Comme en 2008, on a recensé quatre groupes composites qui, conjointement, ont soulevé huit problèmes. L'un des groupes était basé au siège, les trois autres étant sur le terrain.

V. Moyens d'encourager le règlement à l'amiable des différends au travail

A. Historique

119. Dans sa résolution 63/253 (par. 20), l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général « d'examiner des propositions en vue d'encourager les fonctionnaires à soumettre tout grief à médiation sous les auspices du Bureau de l'Ombudsman et de les lui présenter à sa soixante-cinquième session ». Les propositions exposées dans la section qui suit ont été présentées par l'Ombudsman à la réunion du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel qui a eu lieu à Beyrouth en juin 2010, et y ont trouvé un accueil favorable.

120. Avec son nouveau système d'administration de la justice, l'Organisation apporte perfectionnements et soutien à une culture d'entreprise où les conflits internes se règlent à l'amiable. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies s'emploie, avec les hauts responsables, l'Administration et les associations du personnel à encourager le règlement à l'amiable, par recours à la médiation et aux services de l'Ombudsman. Le Bureau apprécie particulièrement le soutien actif apporté par le personnel et l'Administration de tout niveau à cette transition vers une nouvelle culture d'entreprise.

121. Il y a déjà eu un certain nombre d'améliorations, grâce à l'énergique impulsion donnée par l'Assemblée générale, prolongée par l'appui robuste du Secrétaire général, de la Vice-Secrétaire générale et des hauts fonctionnaires, ainsi que de

l'ensemble des représentants du personnel, mais le système de règlement à l'amiable n'en continuera pas moins à se perfectionner dans les mois et les années à venir. Il y a toutefois des difficultés à surmonter pour que le règlement à l'amiable devienne le moyen majoritaire de règlement des différends.

122. Il est noté dans le présent rapport que le personnel a de plus en plus souvent recours aux procédures de justice formelle, perçues comme offrant un règlement plus rapide et des décisions contraignantes. Les données qui y figurent indiquent que les fonctionnaires sont également plus nombreux à rechercher un règlement à l'amiable, préférant régler les problèmes en collaboration et de manière moins formelle. Il y a pourtant des directeurs qui hésitent à s'engager dans une procédure à l'amiable. Il est important de bien voir qu'en recourant aux procédures de règlement à l'amiable, un fonctionnaire peut compter régler le problème en gardant le contrôle de la procédure de règlement. L'Ombudsman ne peut rien entamer ni donner effet à une option sans le consentement de la personne qui a recours à lui. De même, un médiateur ne peut entamer une procédure de médiation, ni imposer une solution ou un accord aux parties. S'il y a des affaires, telles que les cas d'irrégularités, pour lesquelles le système formel (Bureau des services de contrôle interne, par exemple) peut être plus indiqué, il est très généralement admis néanmoins que le règlement à l'amiable peut être une option efficace et économique, parallèlement aux procédures formelles de recours.

123. De toutes les affaires reçues par le Bureau intégré entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2009, 79 % n'ont pas été poursuivies devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. En aidant les fonctionnaires à mieux s'orienter dans leurs relations de travail, le Bureau, bien souvent, fait qu'une décision administrative qui serait contestée n'est pas prise du tout. Et si une telle décision est prise, l'intervention de l'Ombudsman ou du Service de médiation peut faire qu'il n'est pas formé de recours formel, ou qu'une affaire se règle à l'amiable une fois le recours formé.

B. Difficultés et recommandations

Nécessité de mieux faire connaître les voies de règlement amiable

124. L'un des moyens essentiels d'encourager à recourir aux procédures informelles est de faire mieux connaître à toutes les parties intervenant dans le système d'administration de la justice l'ampleur et le détail de ce qu'elles permettent. Les avantages des procédures informelles sont moins bien connus, du fait des restrictions de confidentialité, que ceux du système formel, qui sont dans le domaine public.

Recommandations

1. Il faut faire expliciter et communiquer les avantages du règlement à l'amiable des conflits non seulement par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies mais aussi par les hauts responsables, comme la Vice-Secrétaire générale l'a fait avec les chefs de département. L'Organisation pourrait mieux faire connaître au personnel les conséquences néfastes des conflits mal gérés. Parmi ces avantages : un meilleur équilibre des pouvoirs; un lieu où régler des problèmes pour lesquels il n'y en a pas d'autres; la possibilité de limiter la détérioration causée aux relations de

travail; le contrôle conservé du traitement du problème; une nécessité moindre de faire monter l'affaire jusqu'aux échelons supérieurs; une amélioration des talents de communication; et pour l'Organisation, une meilleure capacité de réagir d'une manière compatible avec une bonne gouvernance, avec les valeurs qu'elle représente et avec ses objectifs supérieurs.

2. Il est suggéré que les tribunaux et autres instances formelles alignent leurs politiques et leur terminologie pour renvoyer les affaires pour « règlement informel » (plutôt que simplement « à la médiation » ou « à l'Ombudsman »), de manière à laisser toute latitude de recourir à la large gamme de services offerts, et à permettre d'adapter au mieux la méthode de règlement au problème en cause.

3. De plus, pour renforcer le dispositif d'aiguillage concerté, il est recommandé que tous les services de l'Organisation qui ont à connaître du règlement des conflits mentionnent les services du Bureau dans leur documentation.

4. Le Bureau compte faire connaître plus régulièrement les tendances et les schémas systémiques aux partenaires qui participent à la modification des politiques, de manière que les mesures correctives soient prises plus rapidement, et au personnel dans son ensemble, de manière à lui inspirer plus d'assurance et de confiance dans les procédures informelles.

5. Il est recommandé par ailleurs que les départements travaillent avec le Bureau, en repérant les problèmes qui sont systémiques pour l'organisation et en les signalant à l'Assemblée générale. Enfin, conformément à son mandat⁷, le Bureau pourrait être consulté lorsqu'on envisage de grandes modifications des politiques, car il a une vue cavalière des problèmes dans l'ensemble de l'Organisation.

Nature volontaire des solutions informelles

125. Toute interaction avec le Bureau est volontaire. Une partie peut souvent hésiter à venir y participer. Au contraire, dans le système de justice formelle, les parties sont tenues de le faire.

Recommandation

Pour tirer le meilleur parti de la nature volontaire du règlement informel des conflits, il est recommandé que l'Organisation redouble d'efforts pour encourager les directeurs à coopérer avec le Bureau lorsqu'ils sont amenés à régler une situation à l'amiable. Cela servira aussi à encourager les autres à rechercher et envisager sérieusement les voies de règlement informelles.

Améliorer l'accès aux services du Bureau des services d'ombudsman et de médiation

126. Le Bureau a récemment mené auprès du personnel des interventions individuelles qui ont démontré toute l'efficacité de ce type de programme. D'après les réactions recueillies, plus de 94 % des enquêtés se sont dits plus enclins, après le

⁷ Art. 3.12 du mandat du Bureau (ST/SGB/2002/12), « l'Ombudsman peut être consulté sur des questions de fond lorsque son opinion et son expérience peuvent être d'utilité ».

programme, à rechercher le cas échéant un règlement informel qu'à introduire un recours formel. Le Bureau a signalé en outre dans son rapport que lors de missions récentes sur les lieux de missions de maintien de la paix, où il avait assuré au personnel des interventions individuelles, 80 % environ des affaires, dont certaines duraient depuis près d'un an, avaient été réglées avant que l'équipe du Bureau ait quitté la mission. Il devient de plus en plus évident que l'idée de l'Assemblée générale, d'assurer au personnel hors Siège un accès plus large aux services du Bureau, était judicieuse et efficace du point de vue stratégique.

127. Il n'y a à l'heure actuelle pas de fonds supplémentaires inscrits au budget ordinaire qui permettraient aux ombudsmans d'intervenir individuellement, le Bureau fonctionnant toujours sur le budget de voyages qu'il avait avant d'être intégré. En créant également sept bureaux régionaux dans le monde entier, l'Assemblée a tenu compte du fait que la décentralisation était le meilleur moyen d'offrir à temps des procédures informelles de règlement des différends sur le terrain. Mais les restrictions financières ont fait qu'il a été difficile d'organiser des visites sur place des ombudsmans et des médiateurs dans leur région, surtout lorsqu'il s'agissait de nécessités imprévues. Il est possible d'améliorer l'accès aux services du Bureau en déployant des équipes d'intervention rapide constituées de fonctionnaires du Bureau intégré, dont le cas échéant les ombudsmans et les médiateurs régionaux. C'est ce qui se pratique actuellement à petite échelle, le bureau du Secrétariat fonctionnant sur le budget de voyages qu'il avait avant d'être intégré.

Recommandation

Le Bureau envisage de créer et de déployer des équipes d'intervention en cas de crise afin de mieux répondre aux besoins du personnel desservi à mesure que la nécessité s'en fait sentir. Les équipes a) assureraient une réaction rapide aux crises et aux problèmes sur le terrain; b) combindraient la réaction avec une documentation pédagogique à diffuser sur le terrain; c) mettraient en place les contacts nécessaires pour le suivi (accompagnement de carrière, esprit d'équipe, ou formation au règlement des conflits, selon le cas). Il y aurait lieu de réfléchir au financement qui permettrait de créer de telles équipes selon les besoins.

Développement des compétences de règlement des conflits

128. Le personnel de tous niveaux manifeste souvent une diversité d'opinions sur ce que peut leur offrir le système informel – qui est centré sur le Bureau de l'Ombudsman. Cela tient aux différentes façons dont le rôle de ce dernier est compris. Il n'est pas investi de pouvoir décisionnel, et de ce fait, certains, surtout parmi les fonctionnaires, pensent pouvoir obtenir un règlement financier plus rapide et lucratif en recourant au système formel, ne percevant pas les avantages durables à long terme d'un règlement informel. D'autres, surtout parmi les membres de l'Administration, voient dans l'Ombudsman un défenseur du personnel, sous-estimant les conséquences de conflits non réglés et leurs effets sur le moral du personnel, et perdant de vue les principes de neutralité et d'indépendance qui régissent les activités de l'Ombudsman.

Recommandations

1. L'éducation étant un élément important pour l'utilisation du système informel, le Bureau peut coopérer avec les bureaux des ressources humaines pour assurer une formation à la communication et au règlement des différends, visant spécifiquement à donner aux directeurs les compétences nécessaires pour gérer les conflits à leur niveau sans que ces derniers doivent être réglés dans le système formel.
2. Par ailleurs, les interventions d'équipes du Bureau et son travail de mise en place d'équipes, au Siège et sur le terrain, sont très efficaces, mais il ne dispose ni du personnel ni des fonds qui lui permettrait de les pratiquer régulièrement.

Règlement rapide et en temps utile des problèmes

129. Les fonctionnaires voient souvent le système formel comme leur offrant un règlement rapide. Les directeurs sont tenus de respecter les délais fixés pour le système formel, mais il n'en va pas de même pour le règlement amiable. Les dispositions 11.2 c), 11.2 d) et 11.4 c) du Règlement du personnel permettent de proroger les délais en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable. Il existe en outre des incohérences dans les délais prévus pour l'introduction d'une requête visant à obtenir l'exécution d'un accord de médiation. L'article 8.2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et l'article 7.4 de son règlement de procédure prévoient que lorsque l'accord de médiation est muet sur le délai d'exécution d'un accord résultant d'une médiation, une requête pour obtenir l'exécution peut être introduite à l'expiration d'un délai de 30 jours calendaires à compter de la date de sa signature. La disposition 11.1 d) du Règlement du personnel prévoit que, lorsqu'un accord résultant d'une médiation est muet sur le délai pour l'exécution, une requête est recevable dès lors qu'elle est introduite dans les 90 jours suivant l'expiration d'un délai de 30 jours calendaires à compter de la date de sa signature.

Recommandations

1. Pour rendre la procédure plus rapide et faire mieux adopter le règlement informel des différends, il faudrait mettre en traitement accéléré les affaires soumises au Bureau, en fixant un délai précis, de 30 jours au maximum.
2. Les directeurs devraient respecter des délais de règlement amiable des affaires.
3. Il faudrait harmoniser les diverses dispositions visant les délais d'introduction d'une requête visant à obtenir l'exécution d'un accord résultant d'une médiation.
4. Pour faciliter le recours aux procédures informelles, le Bureau suggère de modifier la disposition 11.1 c) du Règlement du personnel pour y remplacer le membre de phrase « [...] peut entraîner la prorogation des délais impartis [...] » par « [...] entraîne la prorogation des délais impartis [...] », et la disposition 11.2 c) pour y remplacer « Le Secrétaire général peut proroger ce délai [...] » par « Le Secrétaire général proroge ce délai [...] ». Il serait utile aussi d'ajouter dans le Statut et/ou dans les Règles de procédure du Tribunal du contentieux administratif applicables au règlement amiable des différends

une disposition obligeant à suspendre l'application du délai prévu pour l'introduction d'une demande de contrôle hiérarchique si le plaignant ou la plaignante s'engage en temps voulu dans une procédure informelle de règlement du différend. Le délai de 60 jours prévu pour l'introduction d'une demande de contrôle hiérarchique serait ainsi obligatoirement suspendu pendant la durée de la procédure informelle de règlement, ce qui est la règle au Tribunal du contentieux administratif, dont le Statut et les Règles de procédure prévoient actuellement que le délai fixé pour l'introduction d'une requête au Tribunal est suspendu pendant la durée d'une médiation.

Interlocuteurs désignés dans les départements

130. Il arrive que des membres du personnel, surtout dans les lieux éloignés, aient à attendre longtemps avant de trouver un écho à leurs préoccupations.

Recommandations

1. Les organisations devraient réagir en temps utile aux préoccupations du personnel.
2. Il faudrait désigner dans les départements des interlocuteurs qui assurent la liaison directe avec le Bureau pour les affaires. Le Bureau l'a fait pour la Caisse des pensions et d'autres départements, et la méthode s'est révélée très efficace. Ces interlocuteurs pourraient aussi user de leurs bons offices pour obtenir des règlements rapides. Ils pourraient également être habilités à porter l'affaire plus haut, y compris devant les chefs de département, s'ils constatent une tendance à tarder dans le règlement des différends.

Pouvoirs délégués de régler les différends par des méthodes informelles

131. L'Ombudsman n'est pas investi de pouvoir décisionnel, et il n'y a pas de dispositifs permettant au personnel et à l'Administration de rechercher d'abord un règlement amiable, de sorte que c'est souvent la voie formelle qu'emprunte le personnel. Il est parfois difficile de déterminer qui a le pouvoir de régler tous les aspects d'une affaire, et d'arriver à voir cette personne, ou au moins à avoir immédiatement accès à elle.

Recommandation

Les parties désignées pour régler les différends par des méthodes informelles doivent avoir le pouvoir délégué de régler entièrement l'affaire et de réagir à tout problème que pourrait susciter ensuite l'exécution de l'accord. L'expérience a montré que l'absence de ce pouvoir retarde souvent le règlement et en rend la recherche plus difficile. Le Bureau de l'Ombudsman pourrait mettre au point le mandat-type des personnes ainsi désignées.

Considérations financières

132. D'une part, il ne semble pas y avoir actuellement de disposition uniforme qui permette de faciliter une indemnisation financière lorsqu'un conflit est réglé par les voies informelles. De l'autre, le manque de fonds peut gêner ou empêcher carrément la recherche d'un règlement.

Recommandations

1. Il serait utile de définir une disposition prévoyant le versement d'une indemnité financière convenue par accord obtenu par les voies informelles, analogue aux dispositions de l'article 5.4 du Tribunal d'appel des Nations Unies et de l'article 6.4 du Tribunal du contentieux des Nations Unies, selon lesquelles les indemnités ordonnées par l'un ou l'autre tribunal sont versées par le Secrétariat de l'Organisation ou le fonds ou programme des Nations Unies doté d'une administration distincte selon le cas.

2. Pour garantir que des fonds sont disponibles et qu'il est possible d'y avoir accès, il serait utile qu'il y ait une source de fonds spécifiquement destinée au versement d'indemnités en vertu d'accords obtenus par les voies informelles. Cela ne nécessiterait pas de rubrique budgétaire supplémentaire, car il arrive déjà que des fonds soient versés en vertu d'un accord obtenu à l'amiable.

Soutien des directeurs, de l'Organisation et des associations du personnel

133. Il faut que le soutien pour le règlement informel des conflits soit exprimé plus clairement par l'Organisation, les directeurs et les associations du personnel, afin de rappeler aux membres du personnel que ce mode de règlement existe, et de dissiper toute crainte ou réserve qu'ils pourraient nourrir à l'idée d'entreprendre quelque chose, même d'informel, pour régler un conflit. Cette méthode est efficace, comme en témoigne l'action de communication et de collaboration du Bureau avec d'autres départements, les bureaux des ressources humaines et d'autres, grâce à laquelle le recours aux services du Bureau s'est développé.

Recommandations

1. Il devrait être possible de motiver les directeurs par le biais du système de suivi du comportement professionnel et de perfectionnement. En établissant un lien de ce type, on encouragerait les directeurs à évaluer au cas par cas s'il serait bon de recourir aux procédures informelles, en fonction de critères spécifiques. Une appréciation positive pourrait être incluse dans le rapport concernant les directeurs qui participent à une procédure informelle, tout en préservant la confidentialité. De même, on pourrait prévoir une récompense – passage accéléré d'échelon, par exemple – pour les directeurs que le personnel distinguerait comme ayant des compétences de gestion exceptionnelles, y compris pour prévenir les conflits.

2. L'accord sur les résultats à obtenir que les chefs de département ou de bureau signent avec le Secrétaire général devrait en principe inclure comme indicateur de résultats le règlement amiable des conflits. Il pourrait indiquer par exemple le nombre d'affaires traitées dans un département donné par les procédures formelles, ce qui pourrait ensuite servir de base d'analyse permettant d'étudier pourquoi il n'a pas été fait appel aux procédures informelles. Il est admis que la définition des indicateurs de résultats pour l'accord n'est pas achevée.

3. Lorsqu'une affaire est renvoyée au Groupe du contrôle hiérarchique, il faudrait continuer à demander à la partie en cause de rechercher un règlement

informel, en lui signalant que les délais pour l'introduction d'une requête dans le système formel sont dans ce cas prorogés.

4. L'Ombudsman des Nations Unies devrait être invité aux réunions de hauts fonctionnaires, de manière à pouvoir appeler régulièrement l'attention des chefs de département ou des chefs d'organisation sur les tendances et les schémas constatés, ainsi que sur les mesures propres à redresser la situation. Ce serait aussi un signe de l'attachement des directeurs aux procédures informelles.

134. Le Bureau espère que l'Assemblée générale considérera avec faveur les modes d'incitation esquissés ici, et se tient prêt à collaborer à leur mise en œuvre avec tous les intéressés.

VI. Orientations futures

135. Les deux premières années du mandat en cours de l'Ombudsman des Nations Unies ont surtout servi à intégrer les services et mettre en place la décentralisation géographique, comme l'Assemblée générale en avait chargé son bureau. Outre l'exercice du mandat essentiel de son bureau, l'Ombudsman a axé son activité sur trois domaines prioritaires :

a) Déroulement réussi de l'intégration, grâce à l'intensification de la coordination et de la coopération entre les ombudsmans du Secrétariat, des fonds et programmes et du HCR, l'objectif étant de renforcer la complémentarité de leurs fonctions et de leurs prestations;

b) Préparatifs de la décentralisation, passant par le recrutement des ombudsmans régionaux et la mise en place des bases d'une pratique efficace et réussie dans les antennes régionales;

c) Création du Service de médiation; définition de directives et d'instructions, et conclusion de partenariats interinstitutions en vue de la constitution d'un fichier de médiateurs de réserve.

136. Pour la phase suivante de la restructuration, le Bureau aura pour principales orientations les suivantes :

Améliorer la gouvernance interne

137. Le Bureau continuera à développer sa capacité institutionnelle en intégrant les pratiques optimales à la planification stratégique et à la prestation des services, et en offrant des possibilités de perfectionnement professionnel à son personnel. Il s'emploiera aussi à rendre les équipes du Bureau intégré plus cohérentes, notamment pour ce qui est des modalités permettant à l'Ombudsman, chef du bureau intégré unique et décentralisé, d'en garder le contrôle et d'en rendre compte, et à faire en sorte que les pratiques et les principes restent alignés au sein de ce système élargi. Le Bureau en sortira mieux à même de ne faire qu'un dans l'action, comme l'a prévu l'Assemblée générale.

138. Désireux d'évaluer ses résultats et d'améliorer la prestation de ses services, le Bureau compte rechercher comme par le passé des informations en retour de ses clients.

Renforcer le Service de médiation

139. Le Service de médiation a désormais ses effectifs. Des directives de médiation et un code de conduite des médiateurs ont été mis au point, et plusieurs affaires menées à bonne fin. Tirant parti des enseignements ainsi acquis, le Bureau continuera à réfléchir à son mode de fonctionnement, particulièrement aux problèmes que soulève l'exécution des accords de règlement issus d'une médiation. Il entend continuer à promouvoir la médiation, par des interventions ciblées de communication et de plaider, ainsi que par la liaison avec des entités communautaires de médiation avec qui il compte étudier les pratiques optimales. Comme par le passé, il collaborera étroitement avec les parties prenantes du système d'administration de la justice, notamment pour harmoniser les délais fixés, comme il était dit au chapitre précédent, et étoffer le fichier de médiateurs de réserve.

Promouvoir la valeur ajoutée de la prévention des conflits

140. Les conflits font partie de la vie, et existent aux Nations Unies comme sur tout autre lieu de travail. Pourtant, les différends de travail qui ne trouvent pas de règlement peuvent être délétères, car ils entraînent souvent faible productivité, insatisfaction professionnelle et absentéisme, avec les coûts directs et indirects qui en résultent pour l'Organisation. On perçoit de mieux en mieux la valeur ajoutée à tirer d'un règlement par les voies informelles. C'est là un outil précieux pour régler les problèmes déjà apparus, mais c'est aussi un moyen important de prévenir l'apparition des problèmes, ou leur réapparition. Il est plus économique d'aller aux causes profondes d'un conflit et de le régler que de recommencer à maintes reprises à lui trouver un règlement. Le règlement amiable est aussi, comme on l'a constaté, un dispositif efficace et économique pour l'Organisation, surtout du fait qu'il permet de résoudre de manière informelle et en coulisses des doléances qui auraient risqué autrement de prendre des proportions d'affaires publiques. L'activité de l'Ombudsman aide désormais le personnel à gérer leurs relations avec les collègues comme avec l'Organisation. Le Bureau continuera à promouvoir activement les avantages de la prévention des conflits, par ses activités de communication et de plaider, et œuvrera en partenariat avec l'Administration et les représentants du personnel pour continuer sur sa lancée, et pour cerner et analyser les raisons qui expliquent l'apparition des conflits, et les moyens d'arriver à des relations de confiance et à une atmosphère de travail harmonieuse.

Donner au Bureau un rôle plus marqué d'agent de changement

141. L'un des moyens pour le Bureau de s'acquitter de son rôle d'agent de changement est de faire savoir aux départements qu'ils peuvent le consulter lorsqu'ils formulent de nouvelles politiques. En vertu de son mandat, l'Ombudsman peut être consulté sur les questions de politiques lorsque cela peut être utile du fait de son expérience. Le Bureau est en phase avec l'Organisation. Il a une vue cavalière des problèmes et des tendances systémiques et peut être une ressource précieuse dans ce contexte. De plus, en continuant à enrichir sa base de données intégrée, le Bureau sera en mesure de porter rapidement les problèmes systémiques à l'attention des chefs de département sans avoir à attendre le rapport annuel (ou biennal) pour le faire.

142. Une autre activité qui relève des attributions d'agent de changement est le forum des principales parties prenantes, que le Bureau a lancé en 2009. Le premier

d'entre eux a réuni les décideurs responsables des ressources humaines de toutes les entités représentées au Bureau, l'objet étant de débattre de la nécessité pressante de réformer les politiques organisationnelles en matière de formation exigée pour le recrutement aux Nations Unies. Le groupe est tombé d'accord sur l'idée que des principes communs interinstitutions et la centralisation des vérifications à effectuer offriraient nombre d'avantages pour tous.

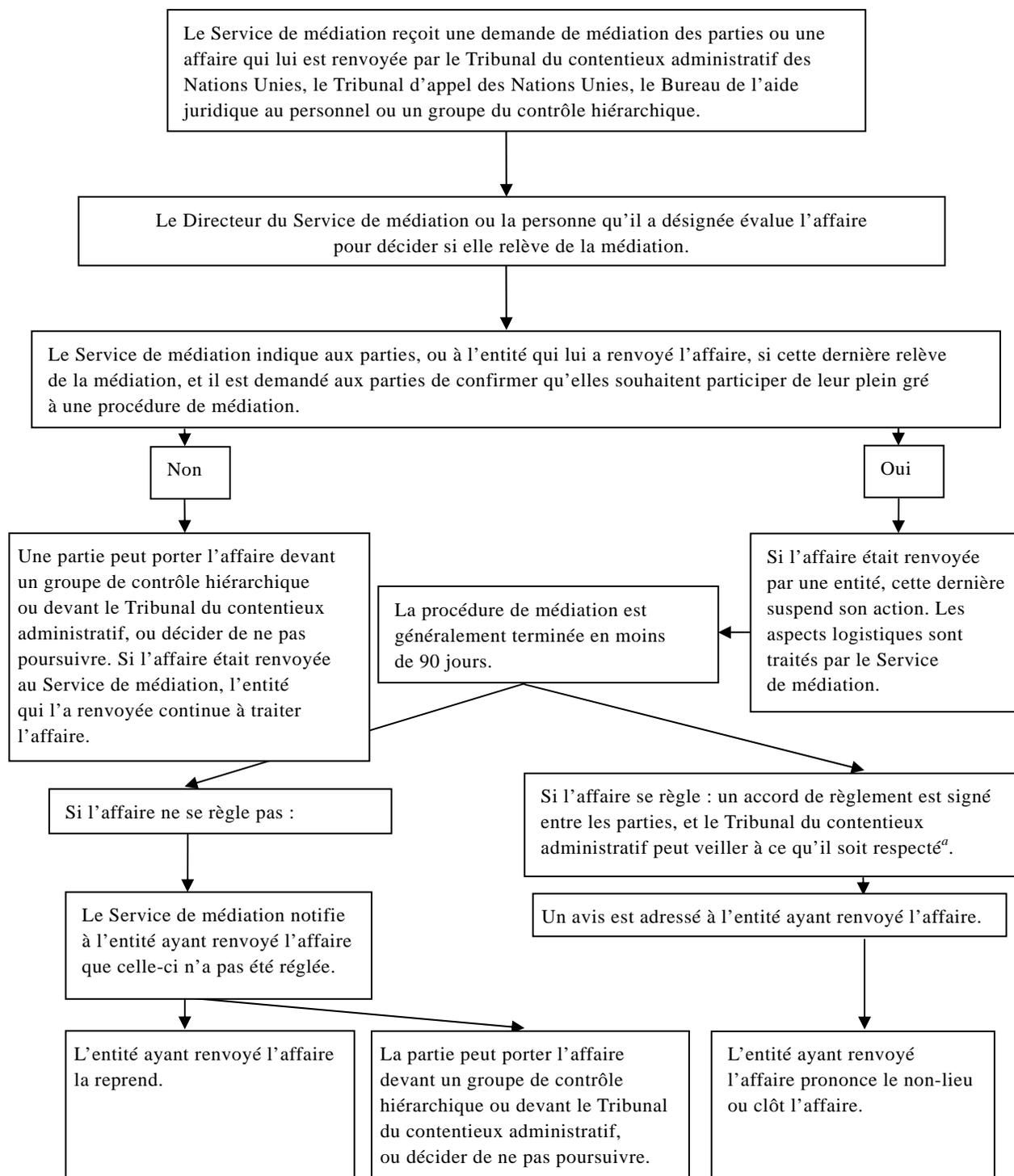
143. Le Bureau continuera à développer le forum des parties prenantes et à l'élargir pour y faire participer des experts des différentes disciplines et d'autres parties prenantes, mais il cherchera aussi d'autres moyens de renforcer les partenariats avec les principales parties prenantes, dont l'Administration et les associations de personnel, ainsi que des organisations extérieures.

Accroître crédibilité et confiance grâce aux succès

144. Le Bureau est neuf à bien des égards : l'intégration, le Service de médiation, les implantations régionales. Il y a là une belle occasion de voir comment accroître la confiance et la crédibilité. Tout en respectant la confidentialité, il est important de faire connaître par la communication les succès obtenus, notamment par des exposés de hauts fonctionnaires et des réunions-débats. Une autre manière de gagner la confiance est celle des contacts personnels. Les membres du personnel auront plus de chance de soulever sans gêne des problèmes délicats risquant d'être graves lorsqu'ils ont affaire à quelqu'un qu'ils connaissent directement, et non pas à une voix anonyme à l'autre bout du fil, ou pire à une communication par courrier électronique. Le déploiement d'équipes d'intervention rapide, dont il a été question plus haut, serait utile dans la poursuite de cet objectif. Le Bureau gagnerait en crédibilité s'il démontrait ce niveau d'engagement en faveur du personnel, en aidant à résoudre les problèmes qui surviennent sur le lieu de travail.

145. Avec l'accroissement de la crédibilité et de la confiance, on peut espérer que les membres du personnel seront plus nombreux à recourir au règlement amiable des conflits, et que les Nations Unies seront plus près d'être un lieu de travail modèle, incarnant les principes mêmes qu'elles promeuvent dans le monde entier.

Schéma opérationnel de la médiation



^a Article 8.2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et disposition 11.1 du Règlement du personnel.