



Assemblée générale

Distr. générale
15 juillet 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 145 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

Le présent rapport est le huitième portant sur les activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, qui fournit des services en vue d'un règlement à l'amiable des différends survenant sur le lieu de travail au Secrétariat, aux fonds et programmes (Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour la population, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) ainsi qu'au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Ce rapport contient des informations sur les activités que le Bureau a menées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015. Il porte essentiellement sur les services fournis au Secrétariat, notamment les services de règlement des différends proposés au personnel, les activités d'information et les initiatives visant à renforcer les compétences en la matière chez les membres du personnel et les cadres et propose un certain nombre d'observations relatives à des problèmes d'ordre structurel. On trouvera des informations détaillées sur les activités particulières concernant les fonds et programmes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans des rapports annuels distincts, qui sont disponibles sur les pages intranet ou sur les sites Web respectifs de ces entités.

* A/71/150.



I. Introduction

A. Gestion des différends sur le lieu de travail à l'Organisation des Nations Unies

1. L'ONU opère dans un monde tumultueux : l'année écoulée a été marquée par des urgences d'ordre humanitaire complexes et une grande instabilité politique aboutissant à l'explosion de conflits destructeurs; dans le même temps, les problèmes « silencieux » que constituent les inégalités à l'échelle mondiale et la protection des ressources de la planète en vue d'en assurer la durabilité sont toujours d'actualité. L'Organisation est également engagée dans plusieurs réformes organisationnelles porteuses de changements. Son personnel doit répondre à toutes ces demandes et s'adapter à l'évolution des besoins et des réalités. Un environnement de travail harmonieux est un besoin essentiel et, à cet égard, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies représente un mécanisme institutionnel important qui permet de prévenir ou de régler les différends sur le lieu de travail et de promouvoir la collaboration.

B. Mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

2. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies fournit une assistance confidentielle et impartiale dans le but de régler un large éventail de problèmes et de différends survenant dans le cadre professionnel. Il est au service de l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient en poste dans les villes sièges ou dans les opérations sur le terrain. Le Bureau est sollicité par des membres du personnel de tous niveaux et concernant un large éventail de questions, en rapport notamment avec les renouvellements de contrat, l'égalité de traitement, la sélection du personnel, la discrimination, le harcèlement, les conflits interpersonnels ou les situations de réponse tardive voire d'absence de réponse à une requête administrative ou à une question relative à un droit à prestations. Pour aider les fonctionnaires, le Bureau recourt à diverses méthodes de règlement des différends, notamment l'étude des options, l'accompagnement professionnel individualisé, la médiation, la facilitation, la dynamique de groupe et la promotion du travail d'équipe.

3. En rassemblant les données factuelles et en analysant les problèmes que leur signalent les membres du personnel qui viennent consulter le Bureau, les chargés de dossiers peuvent déceler des tendances générales et les problèmes structurels qui sont les causes profondes des différends, éléments qu'ils portent régulièrement à l'attention de la direction de l'Organisation.

4. Le Bureau s'emploie de plus en plus à aider les membres du personnel à acquérir les connaissances, les comportements et le savoir-faire nécessaires pour pouvoir faire face à des situations conflictuelles (ce qu'on appelle des « compétences en matière de règlement des différends ») et les empêcher de s'envenimer. Pour ce faire, il organise des séances d'information et des ateliers thématiques, mène des initiatives de renforcement des capacités et propose un accompagnement personnalisé dans le cadre du traitement des dossiers.

C. Principes fondamentaux

5. Dans son travail, le Bureau est guidé par les principes fondamentaux que sont l'indépendance, la neutralité, la confidentialité et l'absence de formalisme, principes qui sont en adéquation avec les normes internationales de conduite applicables aux professions d'ombudsman et de médiateur dans une organisation.

Indépendance

6. Le Bureau cultive son indépendance à l'égard des autres entités, organes et responsables de l'Organisation; il peut, si besoin est, s'adresser directement au Secrétaire général, aux chefs de secrétariat des fonds et programmes, au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi qu'aux cadres supérieurs de l'ensemble de l'Organisation, selon que de besoin; il a accès aux informations se rapportant aux affaires dont il est saisi, à l'exception des dossiers médicaux; il peut aussi rencontrer toute personne de l'Organisation qui lui demande des conseils, des informations ou un avis sur un problème particulier.

Neutralité

7. Le rôle du Bureau est de veiller à ce que les procédures soient appliquées de façon juste et équitable et non de se faire l'avocat de telle ou telle personne au sein de l'Organisation, compte tenu des droits et des obligations tant de l'Organisation que du membre du personnel concerné ainsi que de l'exigence d'équité.

Confidentialité

8. Le Bureau maintient une stricte confidentialité et ne divulgue aucune information concernant des affaires individuelles ou les visites que lui rendent des membres du personnel; les membres de son personnel ne peuvent être contraints par aucun responsable ou organe de l'Organisation à témoigner ou à divulguer des informations relatives aux affaires qu'ils traitent.

Absence de formalisme

9. Son travail ayant un caractère informel, le Bureau ne conserve pas de dossiers pour le compte de l'Organisation ou de quelque autre partie; il ne mène pas d'enquête formelle et n'accepte pas de signification au nom de l'Organisation; il n'a pas de pouvoir de décision et ne peut formuler de conclusion ni porter de jugement ayant un caractère concluant.

II. Présentation générale du Bureau

10. Le Bureau compte trois composantes qui correspondent aux entités qu'il sert : le Secrétariat, les fonds et programmes des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour la population, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Chaque entité établit et gère elle-même la composante du Bureau qui la concerne.

11. Le Bureau a son siège à New York et dispose de sept antennes régionales et d'une division de la médiation créées en application de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale. Les antennes sont situées à Bangkok, Entebbe (Ouganda), Genève, Goma (République démocratique du Congo), Nairobi, Santiago et Vienne. Chaque antenne dispose d'un ombudsman régional attitré. Les ombudsmans des fonds et programmes ainsi que du HCR servent les entités dont ils s'occupent au niveau mondial depuis New York et Genève, respectivement.

12. Les membres du personnel du Bureau continuent de collaborer régulièrement pour harmoniser les pratiques. Le partage de connaissances est une forme essentielle de collaboration entre les composantes du Bureau. Le personnel des diverses composantes participe périodiquement à l'examen des cas dont le Bureau est saisi et des principes régissant les pratiques, ce qui favorise l'apprentissage collectif et assure la préservation de la mémoire institutionnelle. Les trois composantes ont pour outil commun un système de gestion confidentielle et sécurisée des dossiers.

III. Règlement à l'amiable des différends : vue d'ensemble des cas et des tendances

A. Cas portés devant les ombudsmans

13. Le Bureau a ouvert 2 524 dossiers au total en 2015, dont 1 928 suite à des demandes provenant du Secrétariat, 457 suite à des demandes émanant des fonds et programmes et 139 suite à des demandes du HCR, soit une augmentation de 13 % par rapport à l'année précédente (voir fig. I). Après la mise en place de l'actuel système d'administration de la justice, en 2009, et le renforcement du système informel, le nombre de dossiers n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2011, avant de se stabiliser entre 2012 et 2014. Les chiffres de 2015 révèlent une nette tendance à la hausse, en particulier au Secrétariat où la hausse a été de 15 %. Cela s'explique principalement par une augmentation du nombre de cas portés à l'attention du Bureau par le personnel de maintien de la paix et des missions politiques spéciales au cours de la période considérée (voir fig. II).

Figure I
Nombre de dossiers ouverts par le Bureau, 2009-2015

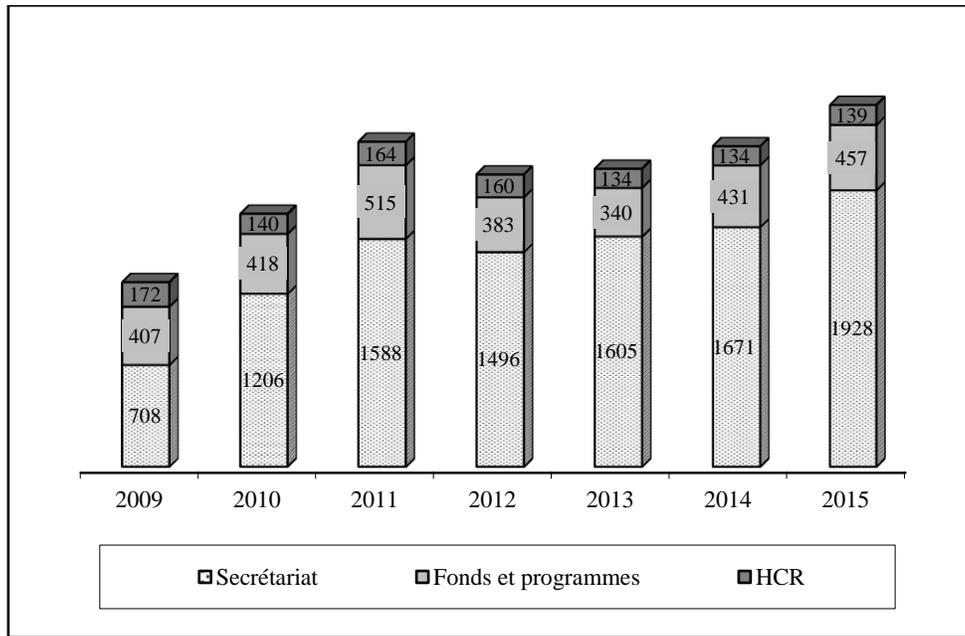
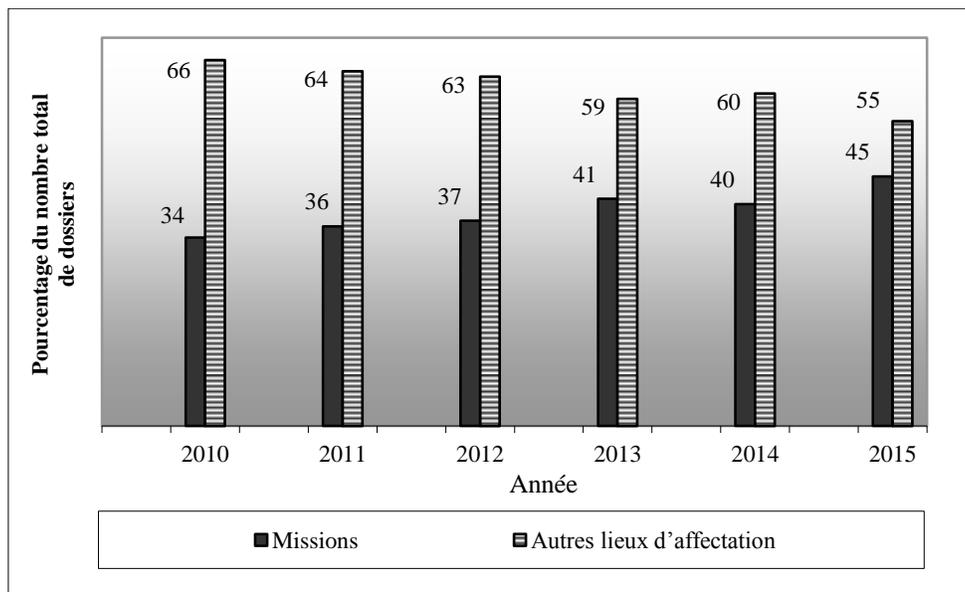
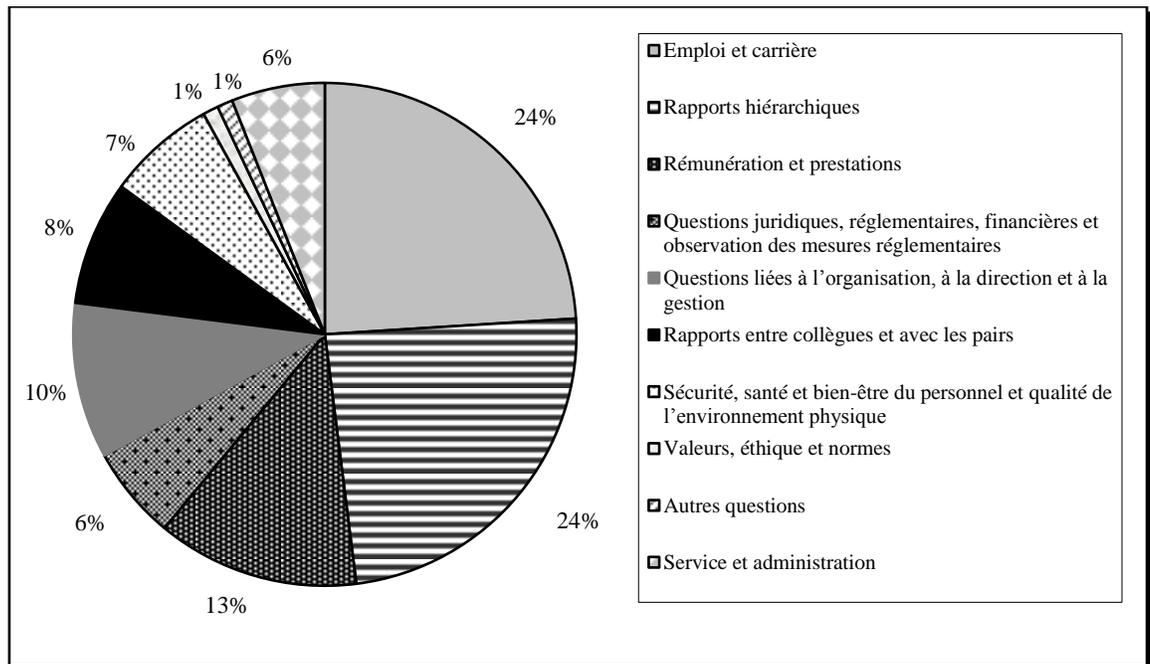


Figure II
**Pourcentage de dossiers ouverts suite à des demandes
 provenant de membres du personnel en poste dans des missions
 et dans d'autres lieux d'affectation**



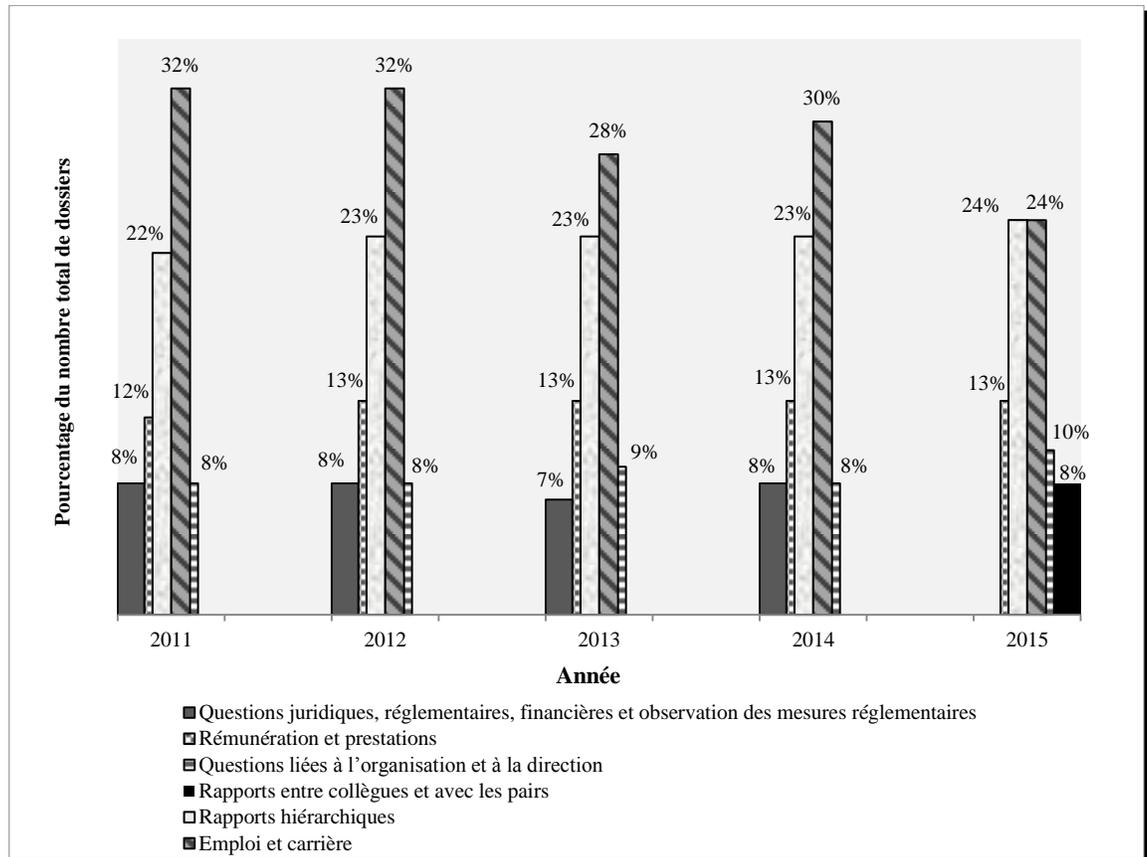
14. Pour décrire les problèmes soulevés dans les cas portés à son attention par le personnel, le Bureau utilise les catégories établies par l'International Ombudsman Association. Un cas peut impliquer plus d'un problème, étant donné que souvent de multiples questions et préoccupations sont étroitement liées. Les catégories dont relevaient les problèmes soulevés dans les dossiers ouverts en 2015 sont recensées dans la figure III. Les problèmes liés à l'emploi et à la carrière, aux rapports hiérarchiques (entre un superviseur et un subordonné) et à la rémunération et aux prestations représentaient, pris ensemble, plus de la moitié du nombre total de dossiers en 2015 (voir fig. III).

Figure III
Problèmes portés à l'attention du Bureau en 2015, par catégorie



15. Au cours des quatre dernières années, la proportion de cas ayant trait à la rémunération et aux prestations est restée constante, soit 13 %. En 2015, la part des problèmes liés à l'emploi et à la carrière a diminué, passant de 30 % en 2014 à 24 %. Ainsi, pour la première fois, les problèmes liés aux rapports hiérarchiques ont représenté la même proportion que ceux liés à l'emploi et à la carrière. La part des problèmes relatifs à l'organisation, à la direction et à la gestion a au contraire augmenté au cours de la même période, passant de 8 % à 10 %, tout comme celle des problèmes relatifs aux rapports entre collègues et avec les pairs, qui est passée de 6 % à 8 % (voir fig. IV).

Figure IV
Cinq problèmes majeurs pour les trois composantes, 2011-2015



16. En 2015, 85 % des dossiers traités par le Bureau faisaient suite à des demandes émanant de bureaux hors siège, de bureaux de pays, de bureaux extérieurs et de missions (voir fig. V). Dans le cas du Secrétariat, 57 % des dossiers traités en 2015 faisaient suite à des demandes émanant de missions, 31 % à celles de bureaux hors Siège et 12 % à celles de membres du personnel en poste à New York (voir fig. VI).

Figure V
Répartition des cas portés à l'attention du Bureau, par origine

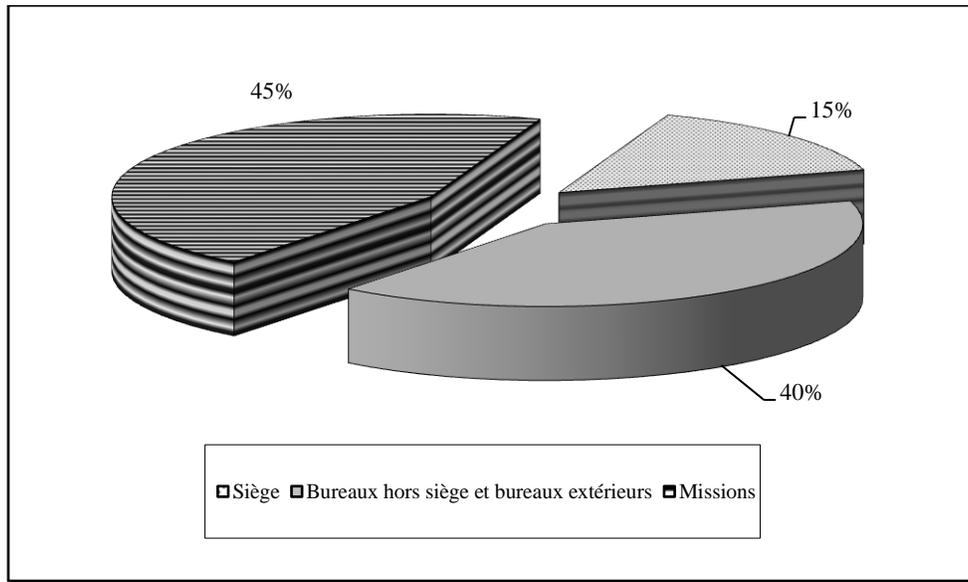
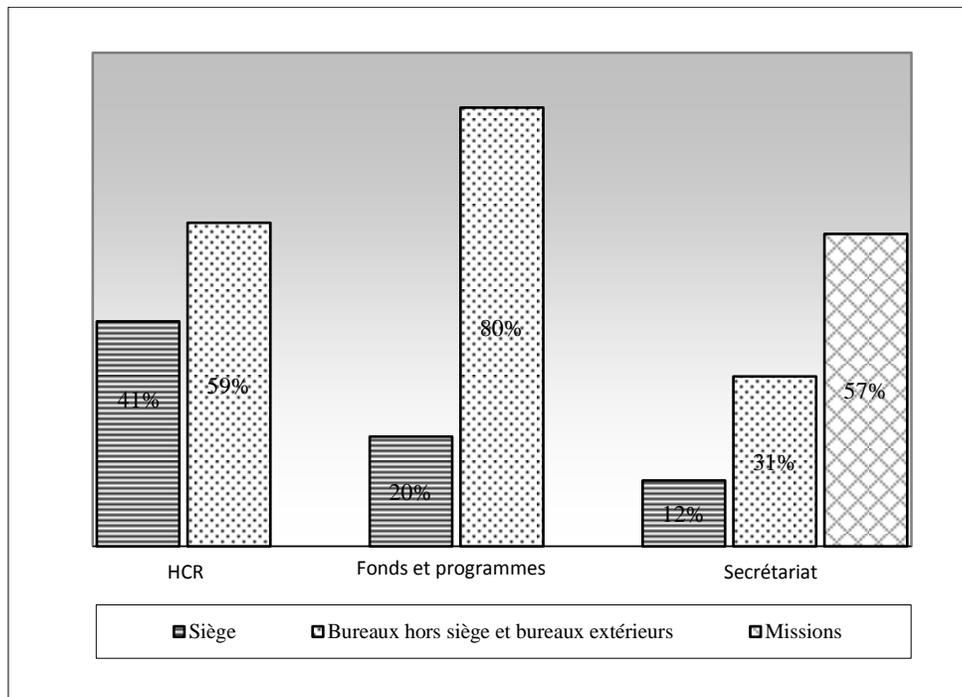
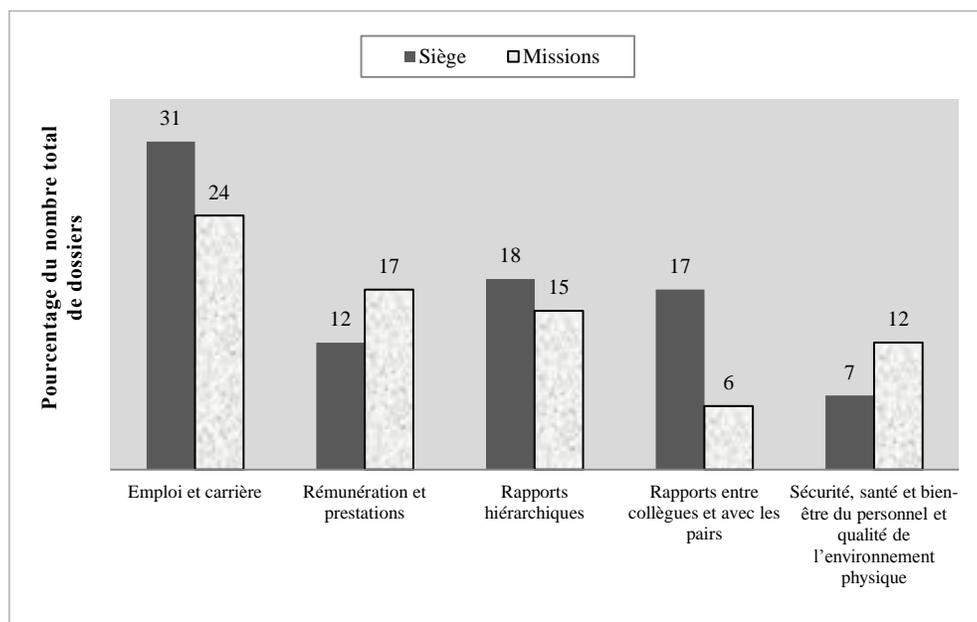


Figure VI
Répartition des cas portés à l'attention de chacune des trois composantes du Bureau



17. En comparant les données du Secrétariat provenant du Siège et celles provenant des lieux d'affectation hors siège, il a été noté que les problèmes relatifs à l'emploi et à la carrière et aux rapports hiérarchiques étaient plus fréquemment évoqués au Siège, où ils représentaient respectivement 31 % et 18 % des cas, contre 24 % et 15 % dans les lieux d'affectation hors siège. Les problèmes concernant la sécurité, la santé, le bien-être et l'environnement physique représentaient 12 % des questions soulevées par le personnel des missions, alors qu'ils ne représentaient que 7 % des problèmes mis en avant par le personnel en poste au Siège (voir fig. VII).

Figure VII
Problèmes soulevés par le personnel du Siège et des missions en 2015



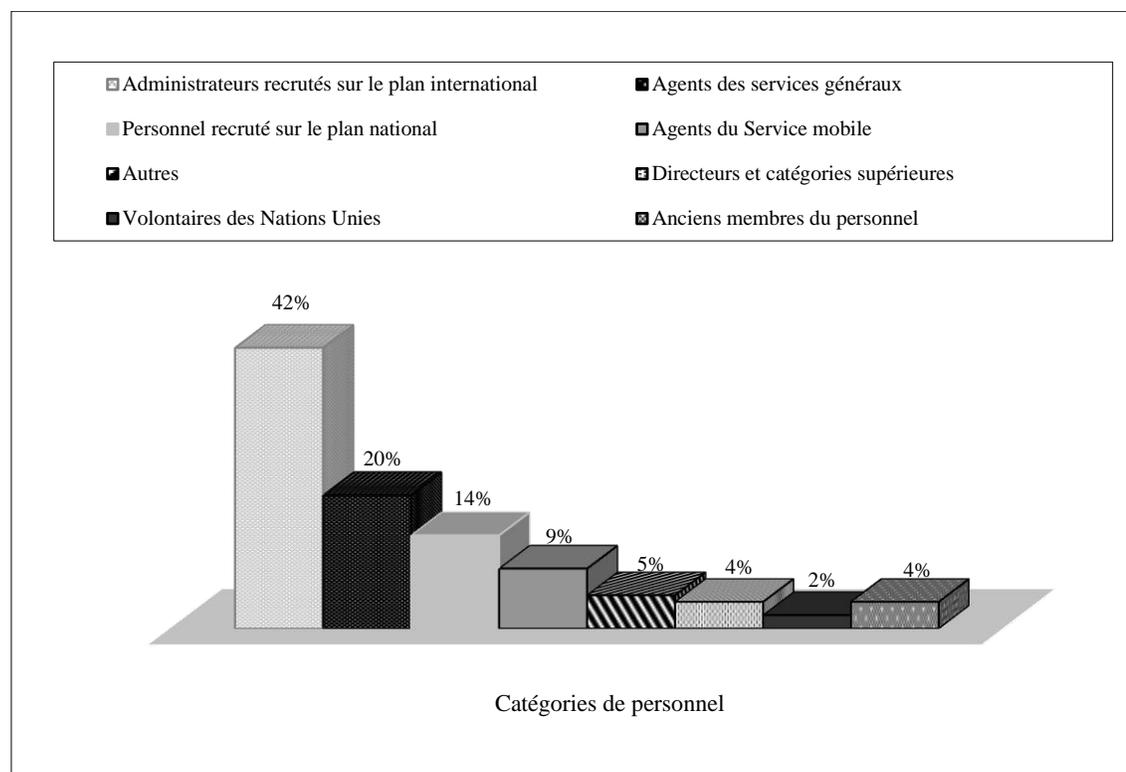
18. Le taux global d'utilisation des services du Bureau (le rapport entre le nombre total de membres du personnel et le nombre de dossiers traités) au Secrétariat a été de 4,4 % en 2015, ce qui représente une augmentation par rapport à 2014. Dans les lieux d'affectation hors Siège, le taux d'utilisation était encore plus élevé, à 5 %. Il était à son plus haut chez les fonctionnaires de la classe D-1 et des catégories supérieures (11 %) et à son plus bas dans la catégorie des agents des services généraux (1,6 %). Les femmes ont été plus nombreuses que les hommes à recourir aux services de médiation : leur taux d'utilisation s'est établi à 5,4 %, contre 4 % pour les hommes.

19. Une fois les données ventilées par sexe, on constate que les femmes ont soulevé des préoccupations liées à l'emploi et à la carrière moins souvent que les hommes (21 % pour les premières contre 27 % pour les seconds). Les femmes ont mis en avant des problèmes concernant les relations, que ce soit avec des supérieurs hiérarchiques, des subordonnés ou des pairs, de façon nettement plus fréquente que leurs collègues masculins (43 % contre 23 %).

20. Quarante-deux pour cent du nombre total de cas portés à l'attention du Bureau émanaient d'administrateurs recrutés sur le plan international; 20 % du personnel

d'appui (agents des services généraux) en poste au Siège et dans des bureaux hors siège; 14 % du personnel recruté sur le plan national (administrateurs et agents des services généraux); et 9 % d'agents du Service mobile (sous-composante du Secrétariat uniquement) et autres. Ces chiffres sont conformes à la tendance générale observée au cours des dernières années (voir fig. VIII).

Figure VIII
Répartition des cas par catégorie de personnel



B. Dossiers ouverts suite à des demandes provenant de non-fonctionnaires

21. Dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a demandé des informations sur le nombre et la nature des dossiers relatifs à des non-fonctionnaires. Au cours de la période considérée, le Bureau a été saisi de 168 cas concernant des non-fonctionnaires, soit une augmentation de 16 % par rapport à 2014; 50 % des requêtes émanaient de vacataires et de consultants et les 50 % restants d'autres catégories de non-fonctionnaires (comme les volontaires, les stagiaires et les autres catégories apparentées).

22. En 2015, la plus grosse proportion des problèmes portés à l'attention du Bureau par des non-fonctionnaires avaient trait à l'emploi et la carrière, problèmes qui représentaient 26 % des cas, contre 34 % en 2014. La proportion des problèmes concernant la rémunération et les prestations a augmenté, passant de 18 % en 2014 à 23 % en 2015, et celle des problèmes concernant les rapports hiérarchiques est

passée de 12 % en 2014 à 17 % en 2015 (voir le tableau ci-après pour plus de renseignements).

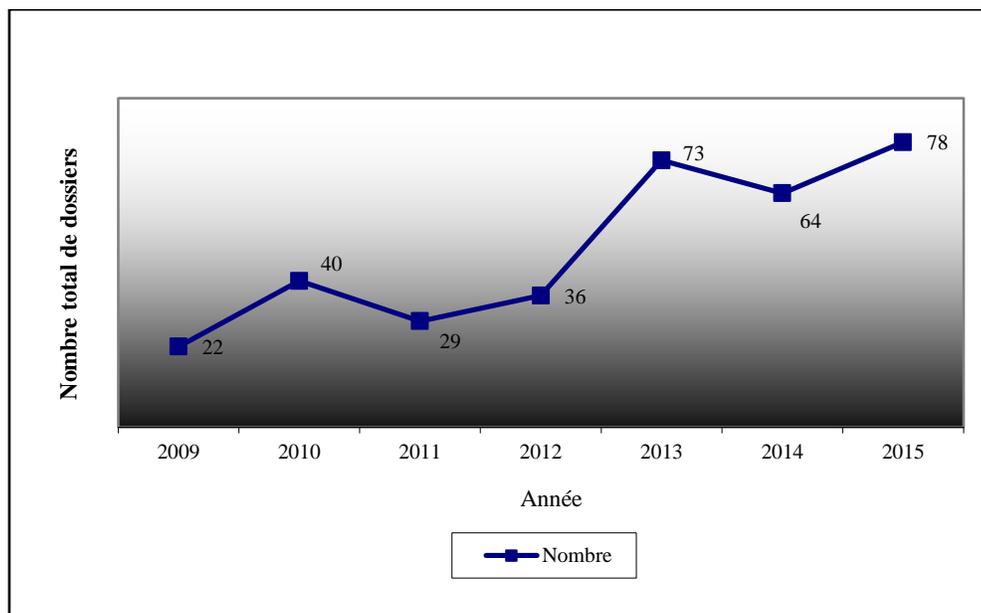
**Nature des dossiers ouverts suite à des demandes
provenant de non-fonctionnaires**

<i>Catégorie de problèmes</i>	<i>Répartition (pourcentage)</i>	
	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Emploi et carrière	34	26
Rémunération et prestations	18	23
Rapports hiérarchiques	12	17
Questions juridiques, réglementaires, financières et observation des mesures réglementaires	10	5
Rapports entre collègues et avec les pairs	8	6
Questions liées à l'organisation, à la direction et à la gestion	6	6
Sécurité, santé et bien-être du personnel	4	7
Service et administration	4	5
Valeurs, éthique et normes	4	3
Autres questions		2

C. Activités de médiation

23. Lorsqu'elle a créé la Division de la médiation, dans sa résolution 62/228, l'Assemblée générale a souligné le rôle crucial que joue la médiation pour aplanir les divergences de vues. Depuis lors, il y a eu une augmentation constante du recours à la médiation : 78 dossiers ont été ouverts en 2015, soit le nombre le plus élevé à ce jour (voir fig. IX). Sur ces 78 dossiers, 54 ont été clos, et 81 % d'entre eux ont donné lieu à un accord de règlement à l'amiable. Quatorze dossiers n'ont pas fait l'objet d'une médiation car l'une des parties ou les deux ont choisi une autre voie après une consultation préliminaire, ou parce que l'affaire a été jugée peu appropriée pour la médiation. Dix dossiers ouverts en 2015 étaient encore en cours de traitement au moment de l'établissement du présent rapport.

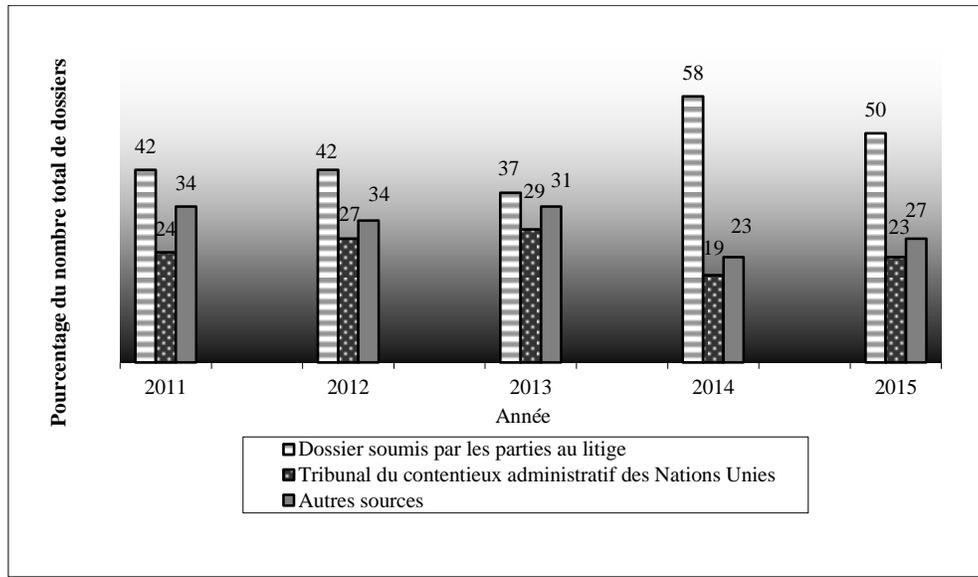
Figure IX
Nombre de dossiers de médiation ouverts, 2009-2015



24. Au cours de la période considérée, 50 % des dossiers de médiation ont été directement soumis par les parties au litige ou l'une d'entre elles, 23 % étaient des renvois émanant du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et les 27 % restants émanaient d'autres sources, dont le Bureau de l'aide juridique au personnel, le Groupe du contrôle hiérarchique et des chargés de dossiers du Bureau lui-même. Le fait que la moitié des dossiers de médiation aient été ouverts suite à des demandes de membres du personnel eux-mêmes indique que le personnel est de plus en plus en plus convaincu des avantages du règlement des différends à l'amiable comme alternative aux procédures formelles.

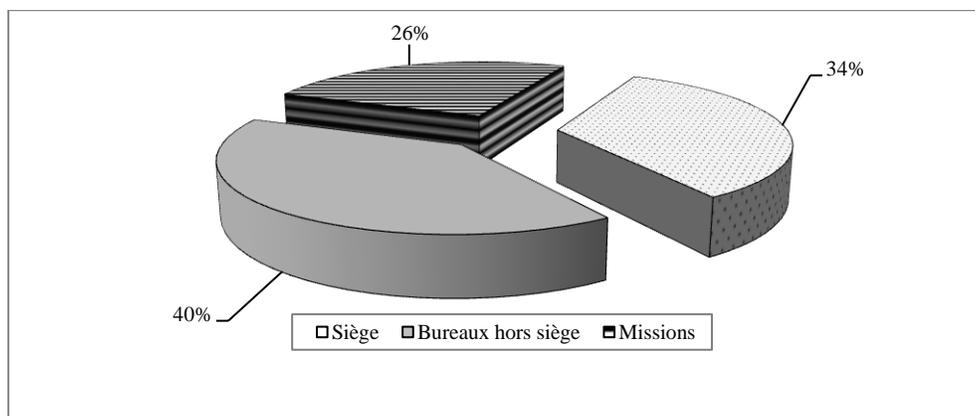
25. Il y a eu une augmentation des renvois émanant du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et d'autres sources, comme indiqué ci-après (voir fig. X). Cela s'explique en partie par la poursuite de la collaboration avec le système formel d'administration de la justice. En 2015 tout particulièrement, des efforts ont été faits pour établir un dialogue avec les principales parties prenantes à l'échelle mondiale, en vue de faciliter les renvois et de promouvoir la valeur ajoutée de la médiation, notamment dans les lieux d'affectation hors Siège.

Figure X
Dossiers de médiation ouverts, par origine, 2011-2015



26. La médiation peut s'avérer efficace dans les questions complexes et multidimensionnelles, en ce qu'elle peut aider les parties à clarifier leurs intérêts et à concevoir des solutions acceptables par les deux parties. Cela est particulièrement pertinent dans les cas où des problèmes ont été portés à l'attention de multiples instances de recours. Ainsi, la réussite d'une seule médiation peut déboucher sur le retrait de plusieurs plaintes ou requêtes déposées simultanément par un membre du personnel contre l'Organisation, comme une demande de contrôle hiérarchique, une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, une plainte pour harcèlement et une réfutation de notation. Un dossier de médiation réussi peut donc entraîner le retrait de plusieurs procédures formelles distinctes, ce qui bénéficie tant au membre du personnel qu'à l'Organisation.

Figure XI
Répartition des dossiers de médiation par lieu d'affectation



27. Il importe de noter qu'en dépit des multiples avantages qu'elle offre, la médiation n'est pas encore pleinement intégrée comme outil de règlement des conflits au quotidien au Secrétariat. Cela a également été noté par le Corps commun d'Inspection (voir JIU/REP/2015/6, par. 111) et par le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice (voir A/71/62/Rev.1, par. 294), ce dernier ayant estimé qu'un plus grand nombre de cas pourraient être réglés à l'amiable et recommandé aux responsables de prendre eux-mêmes plus souvent l'initiative du recours à la médiation.

28. Le Secrétaire général s'est dit déterminé à promouvoir un recours plus fréquent à la médiation, en s'efforçant de clarifier les procédures et de mieux les faire connaître, et en veillant à ce que, lors d'une médiation, le représentant de l'administration ait le pouvoir de prendre des engagements ou puisse communiquer rapidement avec les responsables ayant ce pouvoir. Pour sa part, le Bureau continuera de travailler avec l'administration et le personnel en vue de faire que la médiation devienne un outil naturel et privilégié de règlement des différends et soit appuyée par la culture de l'Organisation et les rouages administratifs.

IV. Activités d'information et de sensibilisation : renforcement des compétences en matière de règlement des différends et règlement à l'amiable

A. Activités d'information et de sensibilisation menées en 2015

29. Lorsque le système de justice interne a été réformé en 2009, l'un des objectifs définis par l'Assemblée générale était l'adoption d'une approche décentralisée. Dans le système informel, cet objectif a été atteint grâce à la création de sept bureaux d'ombudsman régionaux, dont deux se consacrent à aider le personnel des missions de maintien de la paix. En outre, cette présence géographique a été renforcée par la mise en place d'un vaste programme de visites d'information, dans le but de rendre les services de règlement informel des conflits plus accessibles pour le personnel, et par le renforcement des compétences et des connaissances pouvant contribuer à prévenir les conflits sur le lieu de travail.

30. En 2015, le Bureau a mené au total 360 activités d'information et de sensibilisation dans les bureaux des Nations Unies partout dans le monde, dont 146 ateliers, activités de formation et séances d'information à l'intention de plus de 4 000 membres du personnel; il s'agissait par exemple d'activités favorisant la dynamique de groupe ou l'esprit d'équipe, catégorie d'activités pour laquelle le Bureau est de plus en plus sollicité pour promouvoir la collaboration sur le lieu de travail. Le Bureau a également tenu 214 réunions avec des hauts fonctionnaires ou des groupes de parties prenantes.

31. Le bureau régional de Bangkok, en collaboration avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, a organisé en juin 2015 une « semaine thématique » au cours de laquelle a été proposée une série d'ateliers de renforcement des compétences et de sessions interactives, qui avait pour objectif d'apprendre aux membres du personnel à gérer efficacement le changement, les

conversations difficiles et les émotions sur le lieu de travail et à formuler des critiques constructives.

32. Le bureau régional de Nairobi a organisé plusieurs activités de formation d'une journée sur le thème « Navigating conversations » (« Gérer les conversations »), à l'intention du personnel des bureaux et départements du Programme des Nations Unies pour l'environnement, du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) en Somalie et de la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba. Ces ateliers, qui visaient à rassembler plusieurs disciplines et compétences, mettaient l'accent sur les interactions verbales comme vecteur principal de toutes les formes humaines de collaboration. Le bureau régional de Genève a organisé, à l'Office des Nations Unies à Genève et au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, des ateliers sur la gestion des conflits et sur la médiation à l'intention des cadres et des superviseurs ainsi qu'un atelier réservé aux représentants du personnel intitulé « Representing and supporting staff in conflict » (« Représenter et aider le personnel lors d'un conflit »).

33. En mars 2015, des membres du bureau régional de Vienne se sont rendus à la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, au Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban, au Centre d'information des Nations Unies à Beyrouth et à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban et ont organisé une session de formation à la gestion des conflits intitulée « Your core qualities and how they can contribute to conflict at work » (« Comment vos principales qualités peuvent contribuer aux conflits au travail »). Dans plusieurs lieux d'affectation, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a appuyé le programme « Inside the blue » lancé par le Département de l'appui aux missions, qui a pour objectif de veiller à ce que les valeurs fondamentales de l'Organisation soient respectées sur le lieu de travail et à permettre de prévenir les comportements répréhensibles, notamment le harcèlement, la discrimination et l'abus d'autorité. À Chypre, par exemple, un atelier a été organisé en collaboration avec le Groupe déontologie et discipline et le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour Chypre et Chef de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre.

34. Les activités d'information et de sensibilisation ne nécessitent pas forcément de longs déplacements : en décembre 2015, l'ombudsman régional de Santiago a personnellement rendu visite à plus de 200 membres du personnel de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) dans leur bureau afin de leur présenter les services offerts par le Bureau. En outre, le bureau régional a organisé plusieurs ateliers et activités de formation en Haïti, à Lima, au Mexique, au Panama et à la Trinité-et-Tobago sur les compétences en matière de règlement des différends, au cours desquels il a mis l'accent sur la différence entre les faits et les opinions et sur le recours au dialogue pour prévenir et gérer les conflits.

35. À Beni, Dungu et Kalemie (République démocratique du Congo), le bureau régional de Goma a organisé une série d'ateliers visant à renforcer les capacités et la confiance des membres du personnel pour leur permettre de prévenir, de réduire au minimum ou de régler les différends sur le lieu de travail. Le bureau régional d'Entebbe (Ouganda) a également organisé à Aweil et à Wau (Soudan du Sud) deux ateliers mettant l'accent sur le renforcement de la résistance aux conflits dans le cadre des opérations de maintien de la paix.

36. La visite de l'équipe d'un ombudsman peut constituer un signal fort du fait que l'Organisation se soucie de son personnel, en particulier dans les zones reculées et les lieux d'affectation difficiles. Par exemple, en mars 2015, une équipe s'est rendue à Koutoum, lieu d'affectation éloigné et réputé dangereux du Darfour septentrional et où les tensions sont vives. Une autre visite difficile a été faite à Damas en novembre 2015. Pour le personnel travaillant dans ces lieux d'affectation, ces visites ont constitué une reconnaissance de l'importance de leur contribution et ont permis de les assurer qu'il existait des voies par lesquelles ils pouvaient faire part de leurs préoccupations, quelles qu'elles soient, en dépit de leur situation isolée.

37. Le site Web multilingue du Bureau reste, pour les membres du personnel, un moyen très utile leur permettant d'accéder à des informations détaillées sur le règlement à l'amiable. En 2015, le site a reçu en moyenne 3 700 visites par mois, ce qui représente une augmentation sensible par rapport à 2014 (2 000 visites par mois).

B. Élargir la portée et l'impact de l'action du Bureau

38. Dans sa résolution 70/112, l'Assemblée générale a constaté qu'il était difficile pour les membres du personnel des missions de se rendre au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et a préconisé l'élaboration de solutions innovantes devant permettre de remédier à cette difficulté. Elle a prié le Secrétaire général de lui faire rapport sur cette question durant la partie principale de sa soixante et onzième session.

39. Dans l'ensemble, l'augmentation des cas portés à son attention atteste d'une bonne connaissance du Bureau au sein de l'ensemble du personnel. Près de la moitié des dossiers sont ouverts à la demande de membres du personnel des missions, ce qui est assez conforme à la tendance observée au cours des cinq dernières années. Néanmoins, avec plus de 20 000 personnes travaillant dans diverses missions (voir A/70/605, sect. II.B, tableau 4) qui pour la plupart couvrent de larges zones géographiques, il est difficile de répondre à la demande de services sur place.

40. Le Bureau continue donc d'étudier les moyens d'améliorer l'efficacité de son travail de sensibilisation. Au cours de l'année écoulée, par exemple, des enquêtes en ligne préalables au déploiement dans les missions ont été réalisées à titre d'essai. Ces enquêtes permettent au Bureau de collecter des informations relatives à l'environnement de travail dans un lieu d'affectation donné ou au sein d'une mission en particulier, et à la nature des préoccupations qui y sont les plus courantes. Ces informations peuvent ensuite être prises en compte lors de la planification des types d'interventions jugées appropriées.

41. Un moyen d'accroître l'impact des services proposés par le Bureau est de miser sur d'éventuels effets multiplicateurs. C'est pourquoi l'accent est mis sur le renforcement des capacités du personnel et des cadres à mieux gérer les conflits; cette démarche peut produire un résultat plus durable qu'une intervention ponctuelle, et avoir des répercussions plus importantes. Les autres initiatives envisagées sont la formation de coordonnateurs désignés, qui serviraient de personnes-ressources dans leur mission ou sur leur lieu d'affectation.

42. Une autre initiative, lancée en 2015, a consisté à déployer un spécialiste hors classe du règlement des différends pour une visite prolongée auprès d'une mission précise. L'objectif était de permettre au personnel d'avoir un accès direct à un ombudsman tout en permettant à ce dernier d'acquérir une connaissance plus fine des problèmes structurels qui se posent dans un contexte de maintien de la paix et de dialoguer avec les parties prenantes concernées.

43. Le Bureau recourt aux services de médiateurs et d'ombudsmans de réserve pour renforcer l'accès direct du personnel à ses services dans les bureaux extérieurs. En 2015, il a fait appel à plusieurs de ces spécialistes pour effectuer des visites dans des missions, où ils ont fourni des services de règlement des conflits et proposé des activités de renforcement des compétences.

44. Pour remédier au problème de la présence physique limitée des médiateurs, le Bureau recourt souvent aux moyens de communication à distance (courrier électronique, téléphone, WebEx, visioconférence et Skype), y compris lors de ses interventions dans le cadre de dossiers, pour rendre ses services accessibles au personnel des bureaux extérieurs. Toutefois, la difficulté des conditions sur le terrain, notamment les défaillances des systèmes informatiques, l'instabilité de l'accès à Internet, les pannes électriques et d'autres contraintes logistiques restent des obstacles considérables.

V. Collaboration avec les entités du Secrétariat et avec l'extérieur

45. En 2015, le Bureau a poursuivi sa collaboration avec les différents départements et bureaux du Secrétariat sur un large éventail de questions. Parce qu'il a une vision globale des préoccupations liées au lieu de travail du personnel de l'ensemble des lieux d'affectation, qu'ils soient proches ou lointains, le Bureau peut contribuer utilement et en toute indépendance aux mécanismes politiques et opérationnels à différents niveaux.

46. L'un de ces mécanismes a été l'exercice de gestion du risque institutionnel mené par le Secrétariat, dans le cadre duquel le Bureau a participé à un groupe de travail sur le traitement des risques consacré à la stratégie en matière de ressources humaines, à la réforme et à la responsabilisation, présidé par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Le Bureau de l'Ombudsman a également continué à collaborer avec le Bureau de la gestion des ressources humaines dans le domaine de la gestion de la performance : il s'agit à la fois de donner des avis sur les préoccupations fréquemment évoquées dans les cas traités et d'expliquer comment le Bureau peut aider les membres du personnel et leurs supérieurs hiérarchiques au cours de la procédure de gestion de la performance. S'agissant des activités d'apprentissage, le Bureau a concouru à l'élaboration d'un nouveau programme de formation en ligne sur la prévention du harcèlement, proposé des exposés lors d'ateliers sur la gestion de la performance et régulièrement participé à des programmes d'orientation afin de faire en sorte que le personnel soit mieux informé concernant les mécanismes de règlement à l'amiable auquel il a accès et qu'il y recoure effectivement.

47. Le Bureau a collaboré avec la Division des services médicaux du Bureau de la gestion des ressources humaines concernant les questions ayant trait à la résilience

et au bien-être du personnel, notamment dans le cadre d'une enquête sur le bien-être du personnel menée à l'échelle mondiale par la Division en 2015. Le Bureau a participé à la rédaction de certaines questions visant à étudier le lien entre les conflits, les incivilités et le stress sur le lieu de travail et la productivité. Les données recueillies sont encore en cours d'analyse; pour tirer davantage parti de cette enquête, le Bureau a entrepris, en collaboration avec la Division des services médicaux, un projet consistant à organiser des groupes de discussion dans différents lieux d'affectation afin de mieux comprendre ces questions.

48. Le Bureau a continué de collaborer avec le Département de l'appui aux missions dans le cadre de réunions régulières et d'échanges d'informations concernant les faits nouveaux qui ont une incidence sur le personnel des missions de maintien de la paix. En 2015, il a appuyé les équipes déontologie et discipline dans le cadre de diverses missions de sensibilisation au harcèlement sur le lieu de travail, à la discrimination et à l'abus d'autorité et a à cette occasion souligné le fait que, dans de nombreux cas, le règlement à l'amiable était une solution à ces types de conflits.

49. Au cours de la période considérée, le Bureau a participé à un groupe de travail sur le devoir de protection établi à l'échelle du système et dirigé par le Département de la sûreté et de la sécurité, qui a été chargé par le Comité de haut niveau sur la gestion d'entreprendre une étude et de formuler des recommandations sur les mesures visant à améliorer l'appui fourni par l'Organisation au personnel qui travaille dans des environnements à haut risque.

50. Le Bureau a continué à renforcer ses interactions et sa collaboration avec le système formel d'administration de la justice. Il a régulièrement participé à des réunions d'acteurs de ce système, et toutes les parties s'efforcent actuellement de renforcer la collaboration et de recenser les possibilités de règlement à l'amiable des litiges : d'étroites relations de travail ont ainsi été établies avec le Groupe du contrôle hiérarchique et le Bureau de l'aide juridique au personnel. Le Bureau a collaboré avec les principaux bureaux du Secrétariat pour encourager un recours plus fréquent à la médiation et permettre à tous les acteurs d'en avoir une meilleure compréhension. Cette collaboration continuera d'être essentielle étant donné que l'Organisation entend donner suite aux recommandations du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice, qui a préconisé un recours accru à la médiation et la facilitation des accords de règlement.

51. Le Bureau a collaboré étroitement avec le Bureau de l'aide juridique au personnel dans le cadre d'affaires nécessitant l'avis d'un conseiller juridique et d'un certain nombre de questions qu'il a contribué à régler à l'amiable. Il s'est avéré particulièrement utile de pouvoir aiguiller vers le Bureau de l'aide juridique au personnel les membres du personnel désireux de parvenir à un règlement à l'amiable qui avaient besoin de comprendre le cadre juridique de leur affaire. Cette collaboration a également permis de mettre en lumière le rôle crucial de chaque bureau dans la mise en œuvre de solutions visant à favoriser le règlement prompt et à l'amiable des différends.

52. Le Bureau collabore régulièrement avec le Bureau de la déontologie dans les domaines qui les concernent tous les deux. Au cours de la période à l'examen, il a collaboré avec le Bureau de la déontologie dans le cadre du dialogue en cascade organisé en 2015 à l'ONU, qui était axé sur la responsabilité individuelle. Ce thème

demeure particulièrement pertinent étant donné les préoccupations et les conflits confiés par les membres du personnel au Bureau.

53. Le Bureau échange régulièrement avec les représentants du personnel en poste dans différents lieux d'affectation. Ainsi, en 2015, il a évoqué la question de la formation à la communication et à la gestion des conflits avec les associations du personnel recruté sur le plan national, le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies et d'autres représentants du personnel.

54. Le Bureau est également en contact avec d'autres ombudsmans du système des Nations Unies grâce au réseau des ombudsmans et médiateurs des Nations Unies et des organisations internationales apparentées. Lors de sa dernière réunion, tenue en juillet 2016, le Bureau a en outre examiné le rapport consacré par le Corps commun d'inspection à l'examen des services d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies (JIU/REP/2015/6). Si le rapport a été bien accueilli dans l'ensemble, le réseau a noté avec préoccupation que certaines recommandations pourraient être difficiles à mettre en pratique. Un groupe de travail a été créé pour réfléchir à la meilleure manière de les mettre en œuvre.

VI. Les causes profondes des conflits : les problèmes structurels

55. Le Bureau recense en permanence les problèmes d'ordre structurel, conformément à la résolution 64/233, dans laquelle l'Assemblée générale a souligné que l'Ombudsman a pour vocation de rendre compte des grands problèmes d'ordre structurel qu'il ou elle décèle ou qui sont portés à son attention. Dans sa résolution 70/112, l'Assemblée a engagé le Bureau à continuer de contribuer au développement progressif et à l'amélioration des politiques et pratiques de gestion des ressources humaines.

56. Les problèmes structurels existent indépendamment des personnes touchées. Une fois qu'on a pris conscience de ces problèmes, l'Organisation peut tirer des enseignements et procéder à des changements salutaires qui peuvent contribuer à prévenir certains types de différends. Nombre de différends trouvent leur origine dans des problèmes structurels dont les causes peuvent être profondes ou qui peuvent résulter de lacunes ou d'incohérences dans les politiques, les procédures, les pratiques et les structures de l'Organisation.

57. Les problèmes structurels sont identifiés sur la base des affaires et des questions portées à l'attention du Bureau par le personnel, à l'occasion d'entretiens avec les parties aux différends, au cours du dialogue que le Bureau maintient en permanence avec les parties prenantes au Siège et sur le terrain ainsi qu'au moyen d'observations directes. Certains de ces problèmes sont énoncés à la présente section. D'autres ont été mis en évidence dans de précédents rapports, mais méritent qu'on continue d'y prêter attention.

A. Membres du personnel en poste dans des lieux d'affectation dangereux : affirmer le devoir de protection

58. Pendant de nombreuses années, le Bureau a mis en évidence les besoins particuliers des membres du personnel en poste dans des lieux d'affectation

dangereux; il l'a récemment fait dans son rapport de 2015 (A/70/151, par. 74 à 79). L'Organisation déploie de plus en plus souvent du personnel dans des environnements à haut risque, où il est exposé à une multitude de menaces tangibles, telles que des attaques violentes, l'insécurité, les accidents et les maladies. Lorsqu'une telle exposition se prolonge pendant une longue période, elle présente un risque pour la santé mentale et le bien-être, en raison d'un niveau de stress élevé, de l'absence de dispositifs de soutien social et de soins médicaux appropriés et de l'extrême précarité des conditions de vie.

59. Il existe deux grands moyens de gérer le stress sur le lieu de travail : réduire l'exposition au stress ou en atténuer les effets en renforçant la résistance au stress. Il peut être nécessaire de mettre en place des méthodes organisées et systémiques pour atteindre ces deux objectifs : on peut par exemple fixer une limite au temps qu'un fonctionnaire passe dans un environnement à haut risque et lui proposer un soutien psychosocial approprié ainsi que des séances d'information présentant l'ensemble des risques et des mesures de protection avant son départ en mission.

60. Dans son dernier rapport, le Bureau a accueilli avec satisfaction la création par le Comité de haut niveau sur la gestion d'un groupe de travail chargé de formuler des recommandations sur le devoir de protection à l'égard des membres du personnel en poste dans des lieux d'affectation à haut risque. Sous la direction du Département de la sûreté et de la sécurité, le groupe de travail a réuni des représentants de plusieurs organismes des Nations Unies, qui ont travaillé ensemble à brosser le tableau des problèmes particuliers rencontrés par ces membres du personnel et à formuler des suggestions à soumettre à l'examen du Comité. Le Bureau a participé aux travaux du groupe en qualité d'observateur et a fait part des observations qu'avaient pu lui inspirer les affaires concernant des lieux d'affectation à haut risque ou éloignés qu'il a eu à traiter.

61. La proposition relative au devoir de protection concerne toute une série de domaines interdépendants : la sécurité, la sûreté, les services médicaux, les conseils au personnel, la gestion du stress et des situations de crise, la préparation aux situations d'urgence et les questions administratives et de gestion. Afin de traiter l'ensemble de ces questions, il sera nécessaire de dépasser les frontières fonctionnelles et de se concentrer sur les objectifs primordiaux. En dépassant les cloisonnements organisationnels, le Bureau espère qu'on l'on aboutira à la mise en place d'une infrastructure intégrée et globale permettant d'administrer, de soutenir et de protéger le personnel en poste dans des lieux d'affectation dangereux.

62. L'un des risques encourus par le personnel en poste dans des lieux d'affectation dangereux est la blessure physique ou le handicap. Il existe déjà des mécanismes de soutien ou d'indemnisation dans de telles situations. Toutefois, les membres du personnel en général et ceux qui travaillent dans l'administration, les ressources humaines, les services de santé ou de sécurité en particulier manquent souvent d'informations sur les procédures à suivre et les conditions à remplir pour prétendre à ces droits, y compris ceux soumis aux règles énoncées à l'appendice D du Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

63. Dans les situations où un fonctionnaire n'est plus en mesure de travailler en raison d'une blessure ou d'une maladie, il ou elle peut prétendre à une pension d'invalidité; si le fonctionnaire décède en cours d'emploi, un membre de sa famille peut avoir droit à une pension de survivant versée par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Le traitement de ces prestations nécessite

celui d'une chaîne de documents et d'autorisations nécessaires pour que les paiements soient effectués; certaines opérations sont effectuées par différents bureaux du Secrétariat et d'autres par la Caisse. Ces opérations peuvent sembler confuses et obscures.

64. Une situation de crise causant des blessures à un fonctionnaire ou entraînant sa mort constitue déjà en soi une situation horrible et traumatisante. Malheureusement pour le fonctionnaire ou les membres de sa famille qui lui survivent, cette situation est parfois encore aggravée par des défaillances systémiques ou un manque de connaissances s'agissant des critères à remplir pour obtenir une indemnisation. Il serait bon que ces procédures soient mieux coordonnées et suivies par des administrateurs locaux des Nations Unies afin que tout fonctionnaire victime d'une blessure soit soutenu de façon adéquate. En outre, il est essentiel que le personnel administratif chargé de prendre en charge les membres du personnel ou les membres survivants de leur famille qui ont besoin d'être orientés adopte une attitude humaine et bienveillante à leur égard.

65. À cet égard, les travaux en cours et les mesures à envisager sont notamment les suivants :

a) La collaboration instaurée entre les diverses entités créées suite aux travaux du groupe de travail sur le devoir de protection a donné des résultats fructueux et donne l'occasion à l'Organisation de mettre au point des mesures et des politiques concrètes visant à mieux soutenir le personnel des Nations Unies en poste dans des lieux d'affectation à haut risque;

b) L'Organisation souhaitera peut-être se pencher de nouveau sur la question de savoir si l'infrastructure actuelle en matière d'appui médical et psychosocial est appropriée;

c) En outre, l'Organisation souhaitera peut-être examiner les moyens de limiter la durée des affectations dans certains lieux à haut risque ou classés difficiles afin de réduire l'exposition du personnel à certains niveaux de stress et de danger;

d) Enfin, l'Organisation souhaitera peut-être envisager des moyens de mieux former le personnel des ressources humaines dans les missions au traitement des demandes d'indemnisation et de pensions de retraite (pension d'invalidité et pension de survivant); il pourrait également être utile de nommer des coordonnateurs dédiés capables de prêter assistance en la matière et d'assurer le suivi de ces questions.

B. Vérifications d'aptitude médicale partielles : une difficulté persistante

66. Le Bureau a évoqué le problème des vérifications d'aptitude médicale partielles dans plusieurs rapports précédents, le dernier en date étant celui publié sous la cote A/69/126 (par. 48 à 51). Au cours de la période considérée, le Bureau a continué de recevoir des plaintes émanant de membres du personnel ayant été jugés aptes à reprendre le travail après un congé de maladie certifié, mais avec la restriction qu'ils ne pouvaient pas retourner sur le lieu d'affectation ou le poste qui était le leur. L'une des raisons expliquant cette restriction est que les traitements nécessaires à la prise en charge de leur maladie ne peuvent pas être fournis de façon satisfaisante sur le lieu d'affectation en question. Une autre raison est la volonté de

limiter l'exposition au stress résultant d'une situation de crise ou d'un autre facteur, stress qui peut avoir été à l'origine de la maladie en question. Nombre des missions des Nations Unies sont déployées dans des régions où les installations médicales sont limitées.

67. Il n'est donc pas rare de constater des situations dans lesquelles une maladie peut interdire à un membre du personnel de travailler sur son lieu d'affectation habituel, alors qu'il ou elle pourrait aisément être pris en charge sur un autre lieu d'affectation. Or l'Organisation ne dispose pas d'un cadre de politique générale qui permettrait de transférer temporairement un membre du personnel sur un lieu d'affectation où il ou elle pourrait être productif. En conséquence, des congés de maladie de longue durée sont pris, avec un effet potentiellement négatif tant sur le membre du personnel que sur l'Organisation. En cas d'épuisement du solde de congé de maladie, le problème est encore aggravé par le fait que le membre du personnel, n'ayant pas perdu toute capacité de reprendre le travail, ne satisfait pas aux critères d'admissibilité ouvrant droit à la pension d'invalidité au titre des Statuts, Règlements et système d'ajustement des pensions de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

68. Étant donné que l'Organisation déploie de plus en plus de personnel dans des lieux d'affectation hors siège, les vérifications d'aptitude médicale partielles, qui sont censées aider les membres du personnel à reprendre le travail, ont eu un effet néfaste : le personnel en poste dans les lieux d'affectation hors siège n'est plus couvert par le système de protection sociale et de congés de maladie de l'Organisation ou, lorsque les membres du personnel ne peuvent pas reprendre le travail, par le dispositif de prise en charge de l'invalidité. Il est entendu que l'Organisation fait de son mieux, à tous les niveaux, pour traiter ces situations au cas par cas, mais le problème structurel demeure : une partie du système, en l'occurrence les services de gestion et d'administration, ne peut pas s'adapter à ce qui, pour une autre partie du système, à savoir les services médicaux, est la meilleure pratique compte tenu de l'intérêt du patient et de l'Organisation.

69. À cet égard, les travaux en cours et les mesures à envisager sont notamment les suivants :

a) Il est noté que le Bureau de la gestion des ressources humaines a pris acte du problème et a entamé des discussions avec les autres parties prenantes aux fins de l'évaluation et de la gestion conjointes de ces cas (voir A/70/187, annexe II, par. 11). Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies encourage la poursuite de ces efforts, en vue d'améliorer concrètement la situation;

b) Au-delà de l'amélioration de la gestion des cas, on pourrait également saisir les occasions qui se présenteront de réexaminer la question des vérifications d'aptitude médicale partielles en conjonction avec les politiques d'affectations et de sécurité sociale pertinentes, en collaboration avec toutes les parties prenantes (le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Département de l'appui aux missions, le Contrôleur et la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies);

c) L'Organisation souhaitera peut-être envisager des moyens d'assouplir la politique régissant les transferts latéraux de membres du personnel en vue de leur permettre d'occuper d'autres postes où ils pourraient être pleinement productifs au lieu de rester en congé de maladie.

C. Retards administratifs et manque de réactivité

70. L'année dernière, un grand nombre de cas dans lesquels des membres du personnel ont eu à subir de longs retards dans le versement d'une prestation ou d'un paiement ont été portés à l'attention du Bureau, tant par le Siège que par les lieux d'affectation hors siège. Souvent, leur frustration a été aggravée par le fait que leurs demandes d'informations quant à l'avancement de leur dossier sont restées sans réponse. Nombre de ces affaires concernaient des versements à la cessation de service et des pensions de retraite.

71. Le Bureau note que, d'une part, les membres du personnel concernés sont parfaitement en droit d'escompter le versement rapide de leurs prestations. Toutefois, de l'autre côté, le personnel chargé d'assurer le versement de ces prestations n'est plus en mesure de faire face à la charge de travail avec les outils et les règlements dont il dispose. Certains membres du personnel ont dû travailler pendant de longues périodes sans pouvoir prendre de congés et souffrent de niveaux élevés de stress. Il s'agit d'une tendance potentiellement dangereuse, qui sape le moral de l'ensemble des membres du personnel, chargés de la prestation de services comme clients, ainsi que la réputation de l'Organisation.

72. Une des raisons pouvant expliquer l'ampleur des retards est que le fait que l'Organisation a entrepris plusieurs initiatives de transformation de grande envergure, dont certaines n'ont peut-être pas été pensées avec les autres initiatives concomitantes à l'esprit. La mise en service d'Umoja constitue non seulement l'introduction d'un outil technologique modifiant l'ensemble des procédures de base au Secrétariat, mais un tout nouveau mode de fonctionnement qui nécessite l'acquisition d'une autre « langue » et d'autres réflexes de travail. Dans le même temps, la Caisse a mis en place son nouveau système informatique, ce qui a également entraîné des changements dans la façon de traiter les documents et les dossiers. Le fait que plusieurs missions de maintien de la paix aient enregistré un nombre important de cessations de service a contribué à bloquer le système, surchargé.

73. Outre la mise en service d'Umoja, d'autres réformes administratives ont également été mises en œuvre, comme les Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS), un nouveau système de dotation en effectifs et de mobilité et la stratégie Informatique et communications mise en place à l'échelle mondiale, alors que dans le même temps les missions procédaient à des réductions des effectifs, à des examens des besoins en personnel civil, à des révisions du classement et à la mise en œuvre de la stratégie globale d'appui aux missions. Dans certains cas, le personnel s'est senti perdu, confus et accablé par l'accumulation de toutes ces réformes.

74. À cet égard, les travaux en cours et les mesures à envisager sont notamment les suivants :

a) S'agissant des retards dans le traitement des pensions de retraite, les hauts dirigeants ont entendu les observations du personnel et se sont publiquement engagés à prendre des mesures. C'est l'occasion non seulement de faire droit aux membres du personnel qui ont pris leur retraite, mais aussi d'envoyer un message plus rassurant à ceux qui sont toujours en activité;

b) Afin d'optimiser les bénéfices des initiatives de transformation de grande envergure, l'Organisation souhaitera peut-être examiner d'autres possibilités de planifier et de gérer le changement et d'atténuer les risques;

c) Les efforts susmentionnés permettraient à l'Organisation de communiquer avec le personnel de façon plus globale sur les objectifs et les conséquences des réformes, tout en privilégiant le moral et le bien-être du personnel.

D. Peur de s'exprimer et peur des représailles, ressenties ou réelles

75. Le Bureau a observé que certains membres du personnel qui sollicitent une assistance sont intimidés et ne souhaitent pas s'exprimer devant leurs collègues de bureau au sujet des préoccupations qu'ils peuvent avoir par peur de représailles. Ces personnes peuvent aussi être réticentes à l'idée de demander de l'aide ou de chercher réparation par crainte que cela n'ait des conséquences fâcheuses. Dans d'autres cas, les membres du personnel pensent avoir été victimes d'actes et de décisions constituant des représailles pour une chose qu'ils ont faite ou dite ou craignent de faire l'objet de représailles de ce type à l'avenir.

76. En travaillant avec divers membres du personnel, le Bureau a constaté que si dans certains cas leur inquiétude semblait justifiée, dans d'autres elle était disproportionnée par rapport aux faits ou était le symptôme d'une défiance profondément ancrée. Dans ces derniers cas, le Bureau s'est employé à traiter le problème du ressenti sous-jacent et du manque de confiance en proposant à la personne concernée un accompagnement personnalisé et un exercice d'appréciation objective des faits. Dans d'autres cas, le Bureau a pu travailler avec le membre du personnel et la hiérarchie afin de renforcer la confiance et la compréhension s'agissant des mesures administratives ou des mécanismes de prise de décisions, ce qui a permis d'éloigner en douceur le spectre des représailles, tout en insistant sur la responsabilité du supérieur hiérarchique de veiller à ce que toutes les décisions futures soient justifiées de façon appropriée.

77. Les incompréhensions liées à des différences d'ordre culturel et un sentiment de déséquilibre des pouvoirs peuvent également jouer un rôle. Par exemple, il y a eu dans les missions des cas de membres du personnel recrutés sur le plan national qui n'osaient pas demander de congés de crainte que cela réduise les chances que leur contrat soit renouvelé. Les données montrent que ce sont les membres du personnel appartenant à la catégorie des agents des services généraux et recrutés sur le plan national qui recourent le moins aux services du Bureau : leur taux d'utilisation s'élève à environ 2 % seulement, contre plus de 4 % pour les administrateurs recrutés sur le plan international (voir par. 18 ci-dessus). Cette attitude peut également être le signe silencieux de la crainte de soulever des problèmes ou d'exprimer des inquiétudes.

78. Dans certains cas où des membres du personnel ont estimé avoir subi des représailles pour avoir parlé de leurs problèmes sur leur lieu de travail, ils ont contacté le Bureau de la déontologie. Or le mandat de ce dernier est très précis : il ne couvre que les représailles faisant suite à des activités bien déterminées comme le signalement officiel d'une faute effectué par des canaux désignés ou la collaboration à un audit ou à une enquête dûment autorisés. Par définition, le

Bureau de la déontologie a vocation à fournir une protection « a posteriori » concernant une action déterminée pouvant vraisemblablement entraîner des représailles. Plus largement, pour que les membres du personnel se sentent libres de parler sans crainte, il faut instaurer une culture qui tolère les opinions divergentes et les messages impopulaires, or un régime de protection juridique n'est sans doute pas le meilleur moyen de parvenir à cette fin. Les cadres devraient plutôt jouer un rôle clef non seulement en s'efforçant de créer un climat où les membres du personnel se sentent en confiance pour s'exprimer, mais aussi en étant la première ligne de défense contre les représailles.

79. La politique du Secrétariat concernant l'interdiction de la discrimination, du harcèlement et de l'abus d'autorité prévoit qu'il appartient aux cadres de maintenir ouvertes les voies de communication et de veiller à ce que les membres du personnel qui souhaitent faire part de leurs préoccupations en toute bonne foi puissent le faire librement et sans crainte de conséquences néfastes. Pourtant il semble que ce ne soit pas toujours le cas. Un environnement professionnel dans lequel les membres du personnel n'osent pas s'exprimer constitue également un risque pour l'Organisation, étant donné qu'il rend caduc l'un des systèmes d'alerte rapide les plus évidents et les plus facilement accessibles. Les risques qui ne sont pas signalés et reconnus ne peuvent pas être atténués.

80. À cet égard, les travaux en cours et les mesures à envisager sont notamment les suivants :

a) Il faut rappeler aux cadres supérieurs qu'il leur incombe de favoriser l'instauration d'un climat professionnel dans lequel les membres du personnel se sentent assez en sécurité pour exprimer toute préoccupation qu'ils peuvent avoir et fournir des informations en retour honnêtes;

b) L'enquête qu'il est prévu de mener auprès du personnel au niveau mondial pourrait être l'occasion de poser certaines questions visant à évaluer le climat professionnel, et notamment à savoir si les membres du personnel estiment qu'ils peuvent faire part librement de leurs observations ou préoccupations à leur hiérarchie.

E. Améliorer les enquêtes : un impératif qui reste d'actualité

81. Les précédents rapports de l'Ombudsman ont déjà évoqué la nécessité de l'amélioration des enquêtes, le plus récent en date étant publié sous la cote A/70/151 (par. 71 à 73). Les bureaux concernés s'efforcent réellement d'améliorer la situation dans ce domaine (voir A/70/187, annexe II, par. 13); il semble cependant qu'il n'y ait pas eu suffisamment de progrès en ce qui concerne la mise à disposition de moyens appropriés pour enquêter sur les allégations de discrimination, de harcèlement ou d'abus de pouvoir (ST/SGB/2008/5).

82. Si le règlement à l'amiable peut être une option dans certains cas, une telle procédure repose sur le volontariat et ne peut être efficace que si les deux parties acceptent d'y participer. Il est indispensable de pouvoir établir les faits de façon rapide et incontestable dans ces affaires souvent difficiles, faute de quoi les comportements répréhensibles des contrevenants pourraient rester impunis ou des personnes accusées à tort pourraient être dans l'incapacité de rétablir leur

réputation. Cela sape le moral du personnel et la confiance dans le système et pourrait dissuader les victimes et les témoins de s'exprimer.

83. À cet égard, les travaux en cours et les mesures à envisager sont notamment les suivants :

Il semblerait que certains progrès aient été accomplis dans le cadre du Groupe de travail intersessions sur les enquêtes, les questions disciplinaires et l'administration de la justice du Comité Administration-personnel s'agissant de l'objectif d'instaurer une politique plus globale et améliorée. Toutefois, l'Organisation doit continuer de s'intéresser à la question de la mise à disposition des moyens nécessaires pour établir les faits de façon rapide et incontestable.

F. Parité des sexes, égalité de traitement et intégration

84. Le travail que le Bureau effectue de façon individuelle avec les membres du personnel a permis au Bureau de constater, dans de nombreux cas, la présence d'éléments, qu'ils soient évidents ou plus discrets, qui tendent à désavantager les femmes. Les statistiques publiées montrent clairement qu'en dépit de l'objectif de parité des sexes énoncé par l'Assemblée générale il y a de nombreuses années déjà, à l'heure actuelle les femmes ne sont pas à égalité avec les hommes à tous les niveaux de l'Organisation, et notamment aux niveaux de décision (A/69/346). S'agissant des procédures de sélection du personnel, il semble y avoir un manque de clarté au sein de l'Organisation concernant les politiques à appliquer pour parvenir à la parité des sexes.

85. Au-delà de la simple mesure quantitative de la parité des sexes, les questions liées à la problématique hommes-femmes sont apparues de diverses façons dans les cas portés à l'attention du Bureau. Il a été signalé que l'ambiance de certains bureaux est encore marquée par les vestiges d'une culture de confrérie masculine, ce qui en soi est un obstacle à la pleine participation des femmes. Cela est particulièrement vrai dans certaines missions, où la combinaison de la culture militaire et de cultures civiles peut aggraver le machisme et où les femmes membres du personnel se retrouvent écartées ou évaluées selon des critères distincts. Dans certains bureaux, on s'attend à ce que des remarques et comportements sexistes soient tolérés, alors même qu'ils sont expressément proscrits par les politiques officielles de l'Organisation.

86. Il n'est pas rare que des personnes aient des attitudes et des perceptions qui trahissent un préjugé défavorable aux femmes sans même en être conscientes. Ainsi, une attitude considérée comme volontariste chez un homme pourrait être perçue comme agressive de la part d'une femme.

87. Sur les plans du budget et de la gestion, la pénurie de ressources financières fait qu'on ne dispose que rarement, voire jamais, de fonds permettant d'embaucher du personnel temporaire (autre que pour les réunions) pour remplacer les femmes prenant un congé de maternité. Cette situation place les cadres dans une situation délicate s'agissant de l'embauche de femmes en âge de procréer, tout en empêchant ces cadres de le dire. Le manque de fonds destinés à couvrir les remplacements de membres du personnel en congé de maternité peut constituer un frein structurel à l'embauche des femmes.

88. Enfin, le Bureau signale, à titre d'observation générale, qu'alors que l'on peut facilement supposer que le personnel et les dirigeants de l'ONU sont naturellement sensibles à la diversité, ce n'est pas toujours le cas. Bien que la présente section soit axée sur la problématique hommes-femmes, domaine dans lequel des politiques et des systèmes précis sont en place, l'Organisation devrait peut-être se montrer tout aussi vigilante s'agissant d'autres aspects de la diversité. Au fil des années, l'Ombudsman a eu à traiter des cas dans lesquels des membres du personnel ont estimé avoir été traités de façon injuste en raison de facteurs tels que leur âge, leur sexe, leur race, leur religion, leur identité nationale ou autre. Il est peut-être temps d'adopter une approche plus ouverte et plus systématique pour promouvoir l'intégration et le respect de la diversité, une valeur fondamentale attendue de chaque membre du personnel de l'Organisation. Un important travail de prévention pourrait être accompli par l'Organisation dans le cadre d'activités de sensibilisation, portant notamment sur les préjugés inconscients, et de formations sur les façons dont on pourrait favoriser, créer et perpétuer un environnement plus inclusif et respectueux sur un lieu de travail caractérisé par une très grande diversité.

89. À cet égard, les travaux en cours et les mesures à envisager sont notamment les suivants :

a) Une stratégie globale de promotion de la parité des sexes au Secrétariat est en cours d'élaboration. C'est l'occasion de formuler une politique plus énergique en matière de sélection du personnel et de s'attaquer à la question de la culture institutionnelle;

b) L'Organisation souhaitera peut-être veiller à ce que les départements disposent des ressources budgétaires nécessaires pour recruter du personnel temporaire afin de faciliter les congés de maternité;

c) Les membres du personnel et les cadres souhaiteront peut-être se pencher sur l'existence de préjugés inconscients et sur les moyens de lutter contre cette situation en organisant des activités de sensibilisation et en affirmant une culture fondée sur le respect et le dialogue.

G. Réduction des effectifs dans les missions : bonnes pratiques en matière de planification et de communication

90. L'Ombudsman s'est déjà exprimé sur les questions liées à la réduction des effectifs des missions, y compris sur la communication relative à cette procédure, qui peut être difficile à planifier et à mettre en œuvre alors que les décisions finales des organes délibérants ne sont pas encore connues (voir A/67/172, par. 132 à 139).

91. Dans les cas de réduction des effectifs de grande ampleur, il est crucial d'établir un calendrier réaliste et tenable s'agissant de la planification, de la communication, des procédures à suivre et de la mise en œuvre. Toutefois, cela n'est pas toujours possible en raison de la modification du mandat, de la planification du budget et de l'approbation de ce dernier. Un exemple utile illustrant la possibilité d'une démarche différente a été la rationalisation de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) en 2015.

92. Une réduction progressive des effectifs a été convenue suite à des consultations suivies avec les organes intergouvernementaux concernés, ce qui a laissé suffisamment de temps pour planifier et appliquer une mise en œuvre

organisée et équitable. On a veillé en outre à communiquer en permanence avec le personnel et à adopter une démarche préventive en tenant compte des questions de sécurité et en s'efforçant d'atténuer les risques.

93. À cet égard, les travaux en cours et les mesures à envisager sont notamment les suivants :

Toutes les parties prenantes et les décideurs concernés souhaiteront peut-être, dans la mesure du possible, examiner les enseignements utiles tirés de la stratégie de mise en œuvre progressive qui a présidé à la rationalisation de la MINUAD.

VII. Perspectives

94. Dans l'introduction du présent rapport, il a été fait référence à l'état tumultueux du monde dans lequel l'Organisation des Nations Unies doit opérer. Cet état de fait n'est pas prêt de changer, les difficultés continuant à se multiplier. En outre, la nature même de l'Organisation l'oblige à être présente là où personne d'autre ne peut ou ne veut aller, et à y rester et à exécuter les programmes. Toutefois, comme indiqué à la section VI ci-dessus, les risques auxquels est exposé le personnel dans certains lieux d'affectation sont considérables et les mécanismes permettant à l'Organisation de le soutenir ne sont pas encore pleinement adaptés à cette nouvelle réalité. Les responsables de l'Organisation devront accorder toute leur attention à cette question.

95. Les conflits sur le lieu de travail sont un phénomène naturel auquel n'échappe aucun milieu de travail. La façon de traiter ces conflits est à bien des égards un reflet de la « personnalité » de l'Organisation elle-même. L'existence des services de règlement à l'amiable des différends constitue un mécanisme préventif qui peut aider à régler les problèmes à un stade précoce avant qu'ils ne dégénèrent, et contribue à promouvoir une culture fondée sur le dialogue, la collaboration et la responsabilisation. Il faut encore faire des progrès dans ce sens pour créer un cadre de travail véritablement harmonieux et productif.

96. Cet objectif constitue une nécessité au moment où l'Organisation poursuit la mise en œuvre de ses nombreuses initiatives de transformation afin de gagner en efficacité et en efficience. Les obstacles sont de taille, mais l'adoption d'une perspective globale tenant compte des objectifs d'ensemble de l'Organisation permettra de dépasser les cloisonnements, de lutter contre la lassitude face aux réformes et de favoriser des démarches collaboratives.

97. L'avenir nous donnera peut-être aussi l'occasion de nous recentrer sur les valeurs essentielles qui sous-tendent la fonction publique internationale, notamment l'intégrité et le respect de la diversité. Chaque membre du personnel, dans ses actions et sa conduite quotidiennes, peut contribuer à l'instauration d'une culture fondée sur le respect, la tolérance et la collaboration. Cela est particulièrement important pour les titulaires de postes de haut rang, qui doivent montrer l'exemple, et cela contribuerait grandement à la promotion d'un cadre de travail sain dans lequel les membres du personnel se sentent appréciés, motivés et en sécurité.