



Assemblée générale

Distr. générale
16 juillet 2018
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session

Point 148 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

Alors qu'elle célèbre son soixante-treizième anniversaire, l'Organisation des Nations Unies est toujours appelée à entrer en action face à des problèmes mondiaux nouveaux ou émergents ainsi qu'à des conditions politiques et de sécurité en constante mutation. Des réformes ont été engagées en son sein pour lui permettre d'apporter les réponses adaptées dans un monde en évolution. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies propose au personnel, jusqu'aux échelons les plus élevés, des services indispensables pour les aider pendant ces périodes de changement institutionnel.

Le présent rapport est le dixième 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 (HCR).

On y trouvera des données statistiques et des informations sur les activités que le Bureau a menées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2017, l'accent étant mis sur les services fournis au Secrétariat, notamment en matière de règlement des différends et d'activités de proximité visant à renforcer les compétences des membres du personnel et des cadres dans ce domaine, ainsi qu'un certain nombre d'observations relatives à des problèmes d'ordre structurel. Des informations détaillées sur les activités menées par l'Ombudsman pour les fonds et programmes et par l'Ombudsman

* [A/73/150](#).



pour le HCR sont communiquées dans les rapports annuels disponibles sur les pages intranet ou les sites Web respectifs de ces entités.

I. Introduction

A. Travailler en harmonie à l'Organisation des Nations Unies

1. Dans son rapport intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : garantir à chacun un avenir meilleur » (A/72/492), le Secrétaire général a présenté les grandes lignes d'une série de réformes majeures appelées à transformer l'Organisation à court et à long terme. Cet ambitieux programme de réforme, avec l'objectif qu'il vise – rendre l'Organisation plus souple, efficace, transparente, responsable et tournée vers l'action, en décentralisant la prise de décisions pour mieux appuyer les activités normatives et opérationnelles –, peut parfois avoir un effet déstabilisateur sur le personnel. Excellente occasion de progrès pour l'Organisation, ce programme n'en entame pas moins, pour le personnel, une période marquée par l'obligation de s'adapter à l'évolution des mandats et aux nouvelles procédures administratives tout en se montrant à la hauteur d'exigences toujours plus élevées en termes de qualité des résultats, de pénibilité et de risques sur le terrain. S'appuyant sur l'expérience qu'il a des transformations institutionnelles d'envergure et du sentiment de malaise qu'elles peuvent engendrer sur le lieu de travail, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies offre, au sein de l'Organisation, les capacités non formelles adaptées pour prévenir et régler les conflits survenant sur le lieu de travail et pour y promouvoir l'harmonie.

2. Le Bureau propose des solutions de règlement des différends à l'amiable spécifiquement adaptées aux situations de travail complexes et aide les intéressés à développer leurs capacités afin de parer à tout conflit futur. Le processus amiable peut permettre de traiter une très grande variété de questions, avec ou sans composante juridique, d'une manière compatible avec le travail de promotion de la paix de l'Organisation des Nations Unies et avec le principe du règlement par le dialogue des différends nationaux et internationaux.

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

3. Le mandat du Bureau, en tant qu'entité unique intégrée, a été promulgué par le Secrétaire général, en consultation avec les chefs de secrétariat des fonds et programmes ainsi que des entités du système des Nations Unies, dont l'administration est séparée. Le Bureau guide son action sur les principes fondamentaux d'indépendance, de neutralité, de confidentialité et d'absence de formalisme conformes aux normes internationales de conduite applicables aux professions d'ombudsman et de médiateur, lorsqu'ils exercent dans une organisation (voir [ST/SGB/2016/7](#)).

4. Le Bureau propose son assistance, confidentielle et impartiale, dans le domaine du règlement des différends sur tous les lieux de travail où exercent les fonctionnaires des Nations Unies. Il est sollicité par des membres du personnel de tous niveaux sur un large éventail de problématiques, notamment les différends portant sur des renouvellements de contrat, la sélection du personnel, une discrimination ressentie ou un traitement considéré comme injuste, l'imposition de mesures disciplinaires, des conflits interpersonnels ou d'importantes décisions de gestion. En outre, les fonctionnaires se tournent parfois vers le Bureau quand ils se heurtent à des complications bureaucratiques ou n'obtiennent pas de réponse à leurs demandes administratives ou à leurs questions concernant leurs droits. Pour les aider, 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 le renforcement de l'esprit d'équipe. Alors que l'Organisation

a intensifié, au cours de la période considérée, l'action prise pour donner suite aux allégations de violences sexuelles et d'autres fautes, le Bureau demeure, pour le personnel, une source précieuse à laquelle recourir en toute confidentialité.

5. Le Bureau s'appuie sur les dossiers qu'il traite ou les problèmes dont il est informé pour mettre en évidence les tendances et les problèmes structurels qui sous-tendent les conflits. Les questions ainsi mises au jour font l'objet d'un dialogue permanent avec l'Administration de l'Organisation. Le Bureau s'emploie à aider les membres du personnel à acquérir des « compétences en matière de règlement des différends », c'est-à-dire les connaissances, modes de comportements et compétences nécessaires pour pouvoir faire face de façon constructive à des situations conflictuelles ; il propose, pour ce faire, séances d'information et ateliers thématiques, processus de renforcement des compétences, exercices de groupe et accompagnement professionnel individualisé.

6. Ces grands axes d'intervention sont corrélés et interdépendants. Les problèmes mis en lumière à la faveur des discussions avec les personnes qui s'adressent au Bureau permettent fréquemment de cerner les carences d'ordre structurel et d'éclairer en conséquence les responsables qui sont appelés à élaborer de nouvelles initiatives pour l'acquisition de compétences en matière de règlement et de prévention des conflits. Ces axes de travail font partie intégrante du mandat essentiel confié à tous les responsables de dossiers (ombudsmans et médiateurs), ce qui permet de procéder de façon unifiée et cohérente lors du règlement des différends et d'utiliser au mieux les ressources du Bureau, pour un maximum d'efficacité.

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

7. Les services du Bureau s'adressent aux parties prenantes des entités suivantes, regroupées en trois grandes composantes : 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 HCR. Ce sont les entités respectives qui établissent et gèrent elles-mêmes la composante du Bureau qui les concerne.

8. Les fonctionnaires des trois composantes du Bureau restent en collaboration régulière pour harmoniser leurs pratiques et échanger leurs connaissances. Passer ensemble en revue, à intervalles réguliers, les dossiers et les principes qui régissent les pratiques permet d'apprendre les uns des autres et de normaliser les réponses apportées à des problèmes courants. Les trois composantes partagent un même système de gestion confidentielle et sécurisée des dossiers, qui leur permet de classer et de communiquer en commun les données concernées.

9. Le Bureau, dont le siège est à New York, 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, situées à Bangkok, Entebbe (Ouganda), Genève, Goma (République démocratique du Congo), Nairobi, Santiago et Vienne, sont toutes dotées de leur propre ombudsman régional. 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.

10. La décentralisation régionale du Bureau permet aux fonctionnaires de tous les lieux d'affectation d'avoir facilement et rapidement accès à des services personnalisés en vue du règlement rapide de leur problème, dans le cadre d'une intervention non formalisée. Se rendre dans les bureaux locaux et rencontrer directement les

fonctionnaires qui exercent dans des contextes difficiles permet d'appréhender de façon immédiate les causes des différends et des conflits sur le lieu de travail. Ces visites s'accompagnent toujours d'une formation visant à renforcer les compétences en matière de règlement des différends, dès lors que cette formation n'est pas disponible en permanence dans ces antennes. Au cours de la période à l'examen, les antennes régionales ont ainsi pu apporter leurs services aux fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation tels que la Colombie, la région du Darfour au Soudan, le Mali, la République centrafricaine et dans tous les bureaux du Soudan du Sud. Chacune de ces antennes est dirigée par un ombudsman régional, qui relève de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies et non de l'entité régionale des Nations Unies où il est affecté.

11. Il convient de noter que, pour une grande majorité, les dossiers dont le Bureau est saisi proviennent de fonctionnaires travaillant dans les bureaux hors Siège et les missions.

12. Ombudsmans et médiateurs régionaux offrent un service extrêmement efficace, qui conjugue les prestations d'un ombudsman et d'un médiateur.

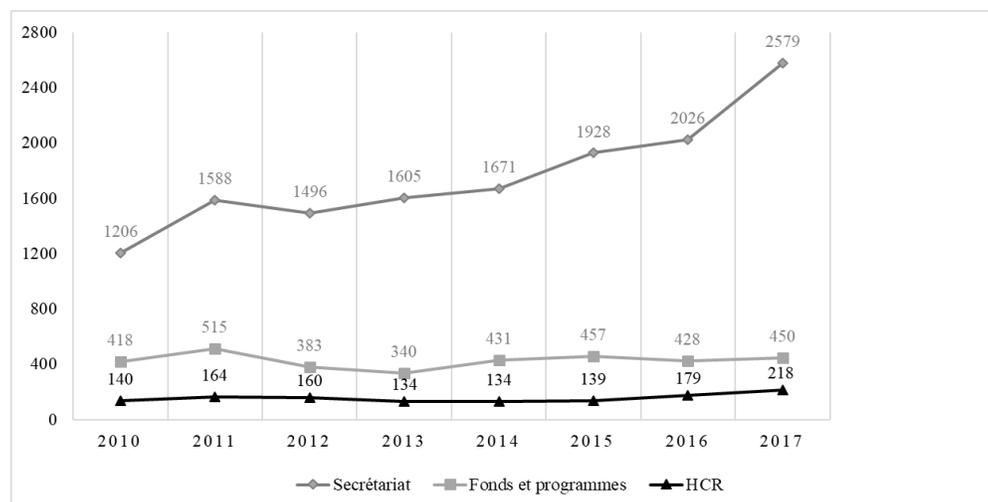
III. Aperçu statistique des dossiers et des tendances

A. Nombre de dossiers et tendances

13. En 2017, le Bureau a ouvert 3 247 dossiers¹ (23 % de plus que l'année précédente), dont 2 579 (80 %) relevaient du Secrétariat, 450 (14 %) des fonds et programmes et 218 (7 %) du HCR (voir fig. I). Au Secrétariat, on observe une tendance générale à la hausse du nombre de dossiers depuis huit ans. Sur la même période, le nombre de dossiers qui concernent les fonds et programmes et le HCR est resté relativement stable ; pour autant, l'année 2017 a été marquée par une augmentation de 22 % du nombre de dossiers au HCR, due en grande partie à un travail de proximité accru, au soutien supplémentaire apporté à Budapest et aux pressions croissantes s'exerçant au sein de l'Organisation.

Figure I

Nombre de dossiers ouverts (Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies), 2010-2017

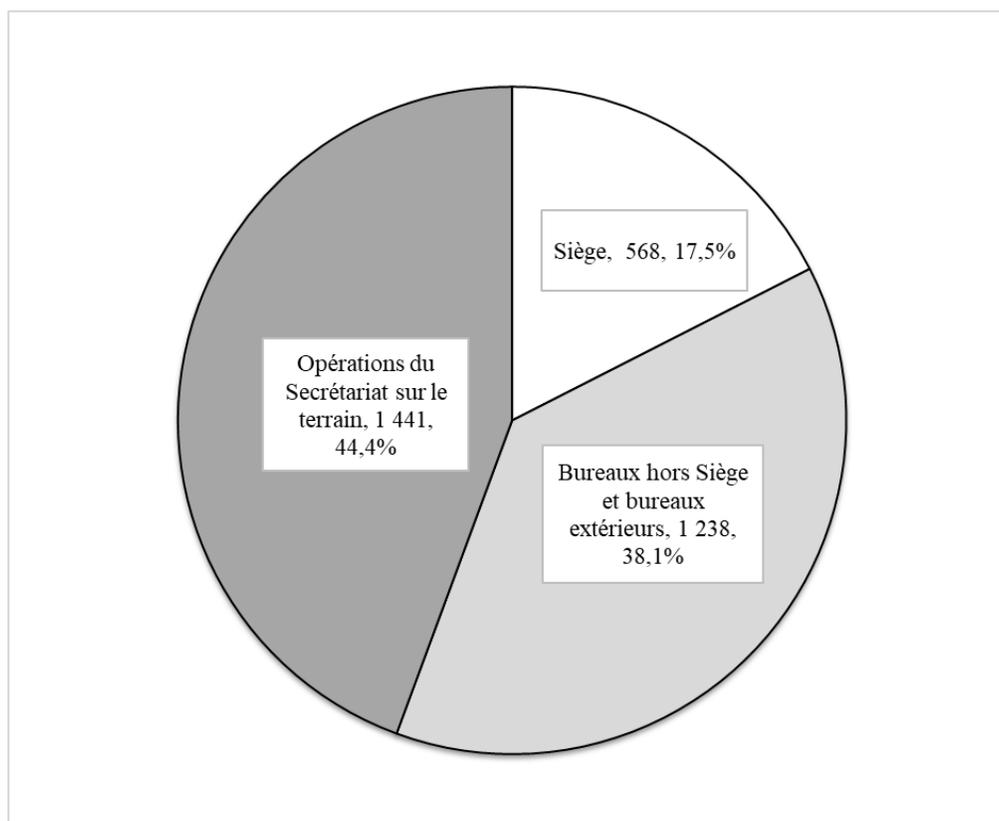


¹ Les dossiers comprennent tous les types d'intervention, y compris la médiation.

14. En 2017, 82,5 % (2 679) des dossiers reçus par le Bureau émanaient de bureaux hors Siège (bureaux de pays et bureaux extérieurs, opérations de maintien de la paix et missions politiques du Secrétariat, entre autres), contre 17,5 % (568) en provenance de villes sièges (voir fig. II).

Figure II

Répartition des dossiers par lieu d'affectation (Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies), 2017

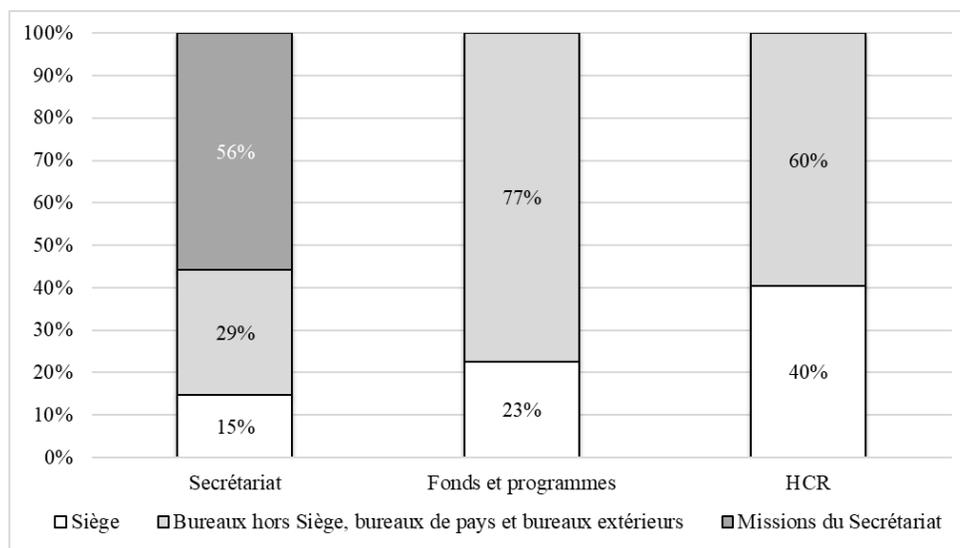


15. En 2017, dans le cas du Secrétariat, 15 % des demandes (378) émanaient du personnel du Siège, 29 % (760) des bureaux hors Siège et 56 % (1 441) des opérations sur le terrain (voir fig. III)².

16. En ce qui concerne les fonds et programmes, 23 % des demandes (102) adressées en 2017 émanaient des bureaux centraux et 77 % (348) des bureaux de pays. Au cours de la même période, 40 % des dossiers relatifs au HCR (88) émanaient des bureaux centraux et 60 % (130) des bureaux extérieurs (voir fig. III).

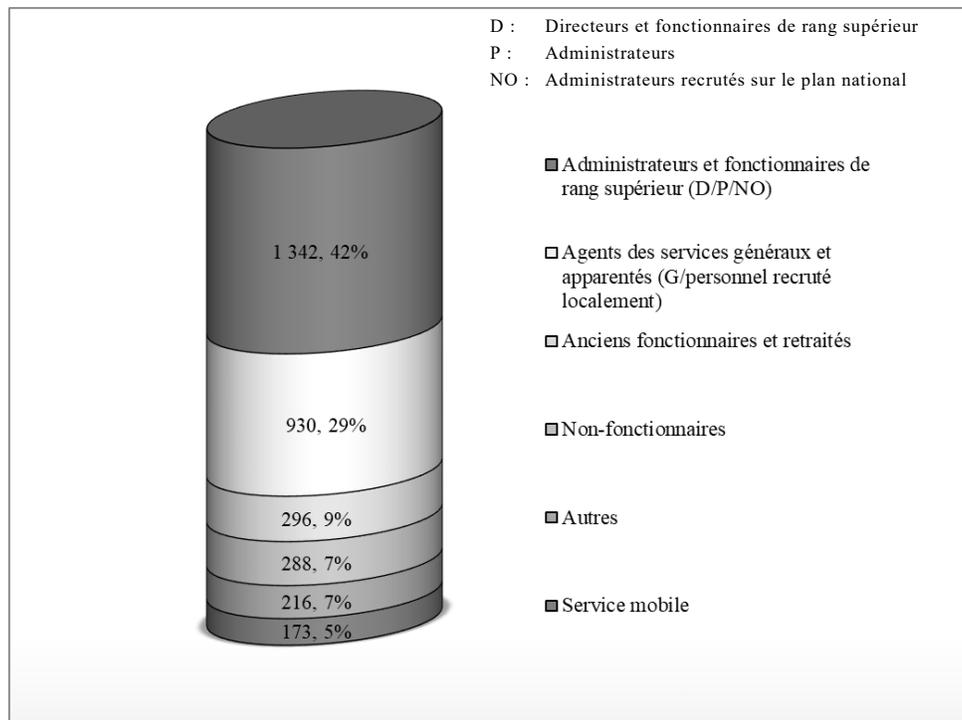
² Les bureaux du Siège sont les suivants : New York (Secrétariat) ; New York et Copenhague (fonds et programmes) ; Genève et Budapest (HCR). Les bureaux non centraux correspondent à divers bureaux extérieurs du Secrétariat, des fonds et programmes et du HCR. Les opérations sur le terrain sont les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales du Secrétariat.

Figure III
**Répartition des dossiers par lieu d'affectation (Bureau des services
d'ombudsman et de médiation des Nations Unies), 2017**



17. Le Bureau a été saisi, dans 42 % des cas, par des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, dont des administrateurs recrutés sur le plan international ou national et des directeurs et fonctionnaires de rang supérieur ; dans 29 % des cas, par des agents des services généraux et catégories apparentées, y compris du personnel recruté sur le plan local ; dans 5 % des cas, par des agents du Service mobile et, dans 9 % des cas, par d'anciens fonctionnaires et des retraités (voir fig. IV). Ces résultats sont largement conformes aux chiffres de la période précédente, mais l'on constate une augmentation des demandes émanant d'anciens fonctionnaires et de retraités (9 % du nombre total des demandes en 2017, contre 6,5 % en 2016), principalement d'anciens fonctionnaires recrutés sur le plan national, au sujet du versement de prestations et d'autres rémunérations.

Figure IV
**Répartition des dossiers par groupe professionnel (Bureau des services
 d'ombudsman et de médiation des Nations Unies), 2017**

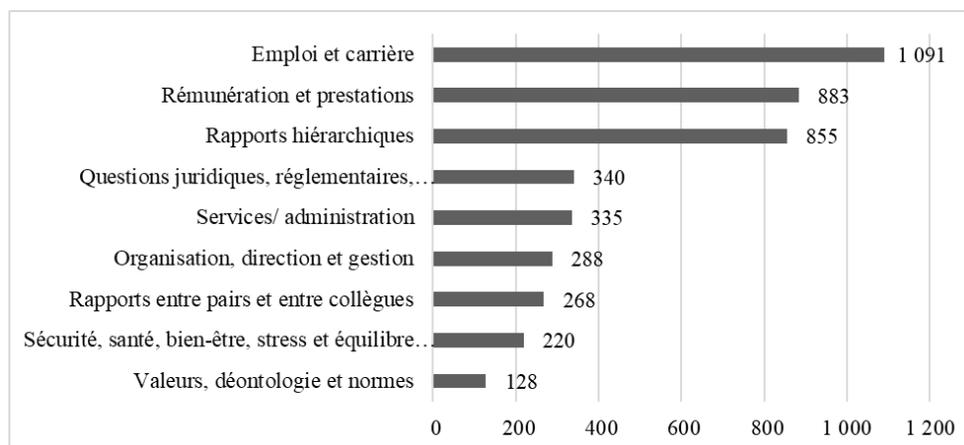


18. Sur la période considérée, 9 % des demandes (288) ont été déposées par des non-fonctionnaires.

B. Problèmes et tendances

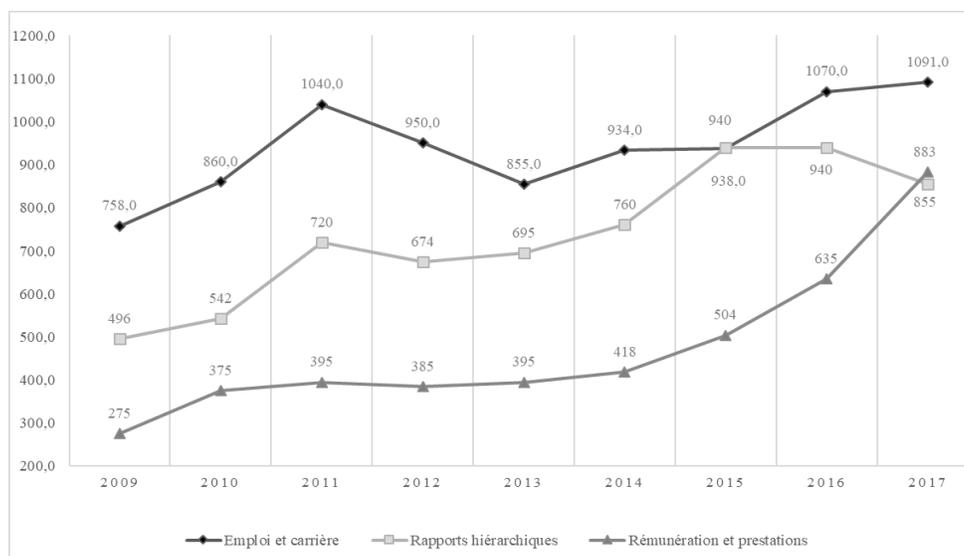
19. La figure V donne un aperçu de la répartition des dossiers reçus au cours de la période considérée, en fonction de neuf grandes catégories de problèmes. On notera qu'une affaire pouvant relever de plusieurs catégories et sous-catégories de problèmes, le nombre des problèmes cités dépasse le nombre de dossiers.

Figure V
Répartition de tous les problèmes portés à l'attention du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, 2017



20. Dans la continuité de la tendance relevée les années précédentes, les trois principaux problèmes signalés au Bureau en 2017 concernaient les catégories emploi et carrière, rémunération et prestations et rapports hiérarchiques (voir fig. VI). Il y a eu une diminution du nombre d'affaires concernant les rapports hiérarchiques.

Figure VI
Les trois principaux types de problèmes portés à l'attention du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, 2009-2017

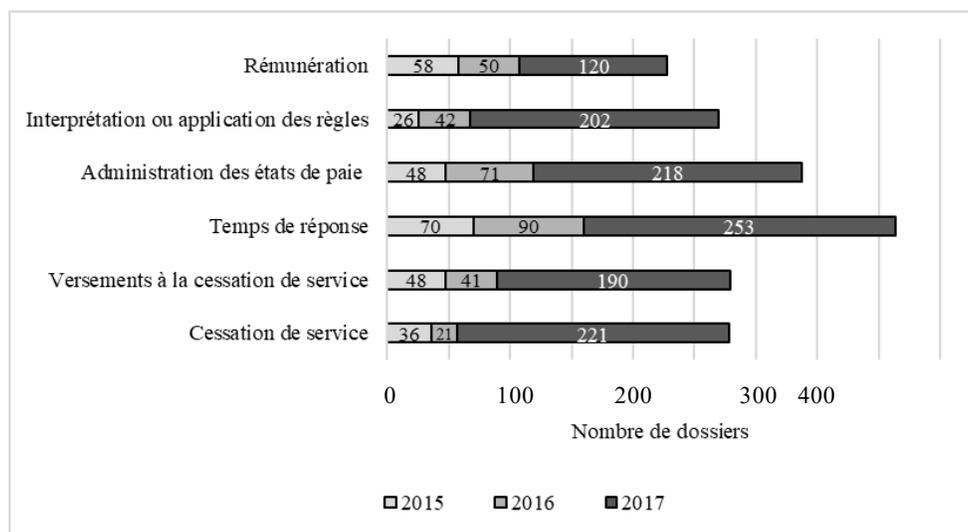


21. Outre les trois principaux problèmes évoqués, les membres du personnel portent à l'attention du Bureau d'autres préoccupations importantes dont l'incidence peut être considérable sur le bien-être du personnel, comme on le verra au chapitre V (voir tableau). Au Secrétariat, un certain nombre de sous-catégories liées à la fourniture de services, aux valeurs de l'Organisation et à la restructuration ont affiché une tendance à la hausse (fig. VII).

Autres problèmes portés à l'attention du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, 2017

<i>Problème</i>	<i>Pourcentage de dossiers</i>	<i>Nombre de dossiers</i>
Services et administration	10	305
Questions juridiques, réglementaires, financières et déontologiques	6	248
Organisation, direction et gestion	7	229
Rapports entre pairs et entre collègues	6	206
Sécurité, santé, bien-être, stress et équilibre vie professionnelle-vie privée	6	198
Total	35	1 186

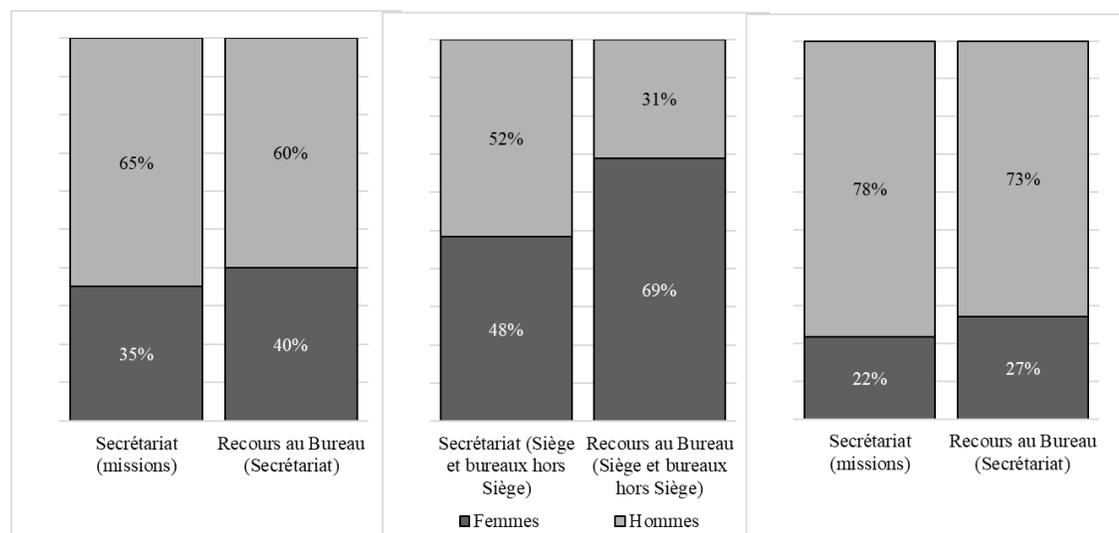
Figure VII
Sous-catégories de problèmes en hausse au Secrétariat, 2015-2017



C. Taux d'utilisation au Secrétariat

22. Sur la base des dernières données démographiques disponibles (dans le document [A/72/123](#)), la figure VIII montre que la probabilité d'un recours aux services du Bureau au sein du personnel est moins grande chez les hommes que chez les femmes, au regard de leur nombre global dans l'ensemble du Secrétariat, dans les lieux d'affectation centraux et dans les missions.

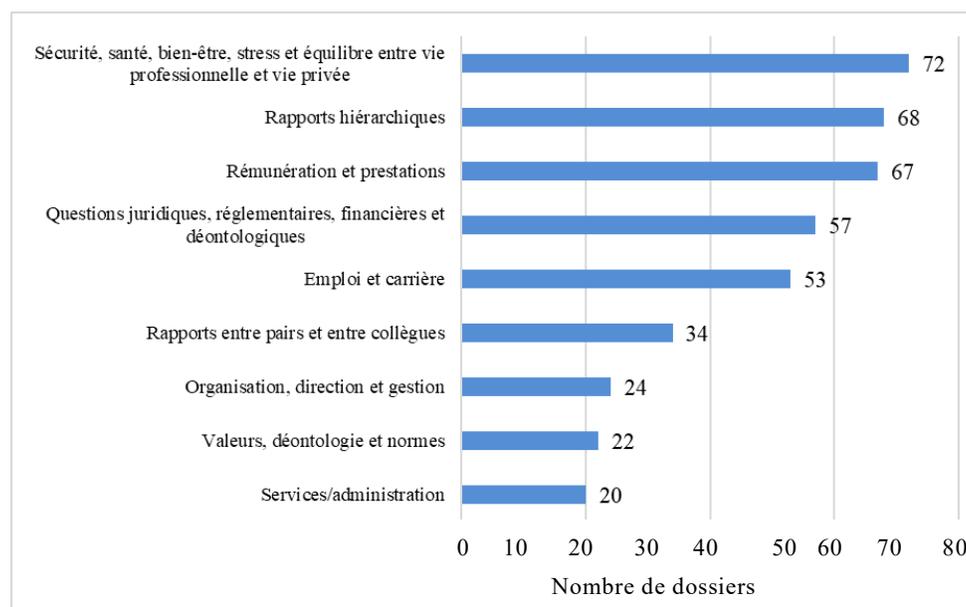
Figure VIII
Ventilation par sexe, en fonction du lieu d'affectation et du taux d'utilisation
(Secrétariat), 2017



D. Problèmes soulevés par les non-fonctionnaires

23. Sur la période considérée, les trois principaux sujets de différends portés à l'attention du Bureau par les non-fonctionnaires relevaient des catégories rémunération et prestations ; sécurité, santé, bien-être, stress et équilibre entre vie professionnelle et vie privée, et rapports hiérarchiques. Ils représentaient au total plus de 225 affaires (voir fig. IX). On trouvera au chapitre ci-après de plus amples informations sur l'accès aux services de règlement amiable des différends par les non-fonctionnaires.

Figure IX
Ventilation des problèmes signalés par les non-fonctionnaires (Secrétariat), 2017



IV. Services de médiation

A. Activités relatives aux programmes

24. Le regain d'attention accordé à la médiation par le Secrétaire général, qui y voit un précieux outil de prévention et de gestion des problèmes mondiaux, a donné un nouvel élan aux activités de médiation sur le lieu de travail et fait ressortir d'importants parallèles entre l'effort de rétablissement de la paix entrepris aux quatre coins du globe et les efforts de règlement des différends déployés au sein de l'Organisation. L'attachement à la paix et au dialogue, la compassion, la civilité, le travail en commun et le respect de l'autre par-delà les différences, indispensables à l'échelle mondiale, sont aussi d'une importance vitale dans la recherche d'un règlement pacifique des différends sur le lieu de travail.

25. Forts de cette conviction, les médiateurs et ombudsmans des trois composantes ont intensifié leur effort de formation pour renforcer les compétences en matière de règlement des différends et la cohésion afin de favoriser une bonne entente entre membres du personnel et de leur donner les moyens de gérer les différends de manière constructive. Des efforts concertés ont également été déployés pour faciliter le dialogue entre les parties en litige et transformer des situations difficiles en rapports de compréhension mutuelle, y compris en dehors de la structure de médiation classique.

26. Le nombre d'affaires de médiation est conforme à l'augmentation régulière observée depuis 2009. En outre, le taux de règlement des affaires qui ont fait l'objet d'une médiation est resté élevé, comme le montrent les statistiques présentées à la rubrique spéciale ci-dessous.

B. Formation à la médiation et action de proximité

27. Au cours de la période considérée, le Bureau a continué de travailler sur des supports de communication visant à accompagner l'ensemble des efforts de prévention. Une vidéo sur la médiation a été élaborée et diffusée en anglais, espagnol et français, afin de mieux faire connaître l'outil que représente la médiation et sa valeur ajoutée dans le règlement pacifique des différends.

28. Au nombre des activités menées actuellement pour permettre au personnel concerné de mettre à jour ses compétences et d'offrir un service d'excellence en matière de médiation, le Bureau a fait appel aux services d'instructeurs du Harvard Negotiation Institute, auxquels on a confié l'animation d'un programme spécialisé de formation continue à la médiation s'adressant à tous les médiateurs et ombudsmans expérimentés, y compris les responsables de dossiers nouvellement recrutés. Les destinataires de ces services se sont ainsi formés aux techniques permettant de sortir des situations d'impasse, d'aborder les problèmes déontologiques qui se posent dans le cadre de la médiation et d'influer sur le processus de règlement des différends ainsi que de ramener le calme dans une salle.

C. Renforcement des capacités du personnel d'encadrement

29. Les trois composantes ont organisé, partout dans le monde, des activités de proximité sous forme de réunions en tête-à-tête ou de visioconférences et téléconférences. Au Secrétariat, le Service de médiation, en sus des missions entreprises par les ombudsmans régionaux dans leurs régions respectives, a détaché du personnel pour des activités destinées aux missions de maintien de la paix

(notamment à l'occasion d'un séminaire-retraite s'adressant au personnel de direction), animé des ateliers et collaboré avec le personnel nouvellement recruté des bureaux des régions respectives.

30. Les visites sur le terrain, notamment l'interaction avec les équipes, sont considérées d'une importance vitale pour mieux faire connaître les avantages de la médiation, renforcer les compétences en matière de règlement des différends et donner à l'encadrement soutien et moyens de participer efficacement à la médiation ou d'encourager chacun à y recourir en cas de besoin.

31. Toujours dans l'esprit du respect à instaurer systématiquement dans les relations interpersonnelles et du renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention des situations conflictuelles sur le lieu de travail, il est recommandé que les chefs continuent à encourager le recours à la médiation – et plus largement aux formes de règlement amiable – dans l'ensemble de l'Organisation, pour recrimenter les équipes, promouvoir le dialogue entre les parties en litige et faire régner l'harmonie sur le lieu de travail.

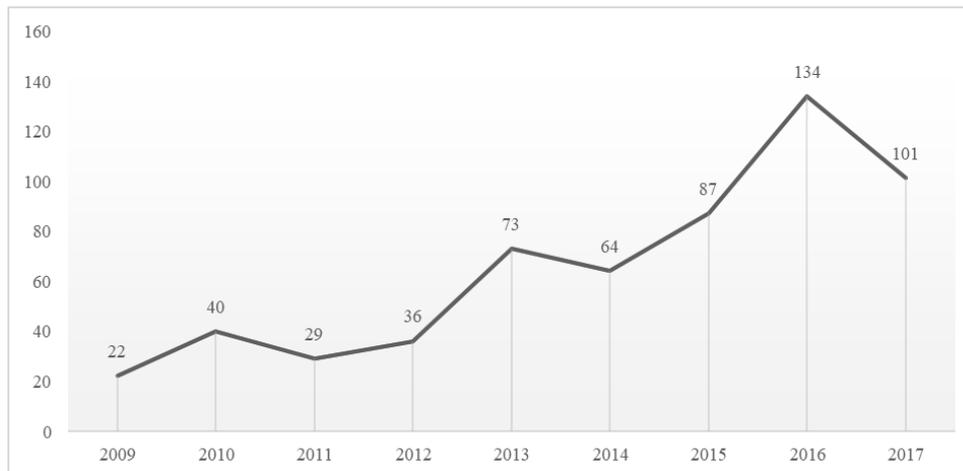
32. Le Service de médiation permet à tous ceux qui sollicitent ses services d'accéder à la médiation et de prendre des décisions en connaissance de cause pour régler les conflits sur le lieu de travail. L'année prochaine, le Bureau continuera de collaborer avec le système formel d'administration de la justice, y compris le Groupe du contrôle hiérarchique et les tribunaux, afin de voir ce qui peut être fait pour orienter, d'emblée, les affaires vers la médiation, tout en respectant le caractère volontaire de la participation au processus.

D. Aperçu statistique des affaires de médiation

33. Au paragraphe 16 de sa résolution [72/256](#), l'Assemblée générale a noté avec satisfaction le taux élevé de règlement des dossiers ayant fait l'objet d'une médiation et engagé le Bureau à poursuivre ses efforts en faveur du règlement amiable. Elle a demandé des informations détaillées sur les activités du Bureau, y compris un aperçu statistique des affaires ayant fait l'objet d'une médiation.

34. Pendant la période considérée, 101 dossiers de médiation ont été ouverts, dont 5 dossiers de groupe. Sur ce nombre, 56 venaient du Secrétariat, 32 des fonds et programmes et 13 du HCR (voir fig. X pour le nombre de dossiers de médiation ouverts depuis 2009).

Figure X
Nombre de dossiers de médiation ouverts, 2009-2017



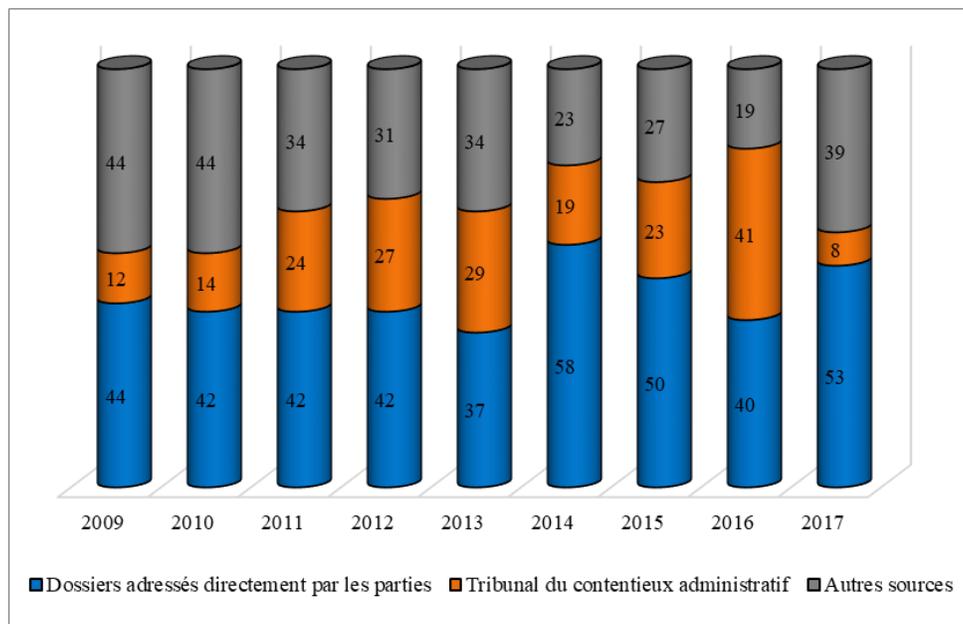
35. Si le nombre des dossiers de médiation semble avoir baissé entre 2016 (134 dossiers) et 2017 (101), il importe de noter que les chiffres de 2016 comprenaient 53 ordonnances individuelles de renvoi en médiation du Tribunal du contentieux administratif, qui concernaient toutes des questions similaires nées de la décision administrative d'une seule mission de maintien de la paix. Traité comme dossier de groupe, ce renvoi massif d'affaires analogues n'aurait plus donné pour 2016 qu'un nombre de dossiers de médiation de 82, avec, pour 2017, un chiffre conforme aux tendances précédentes.

36. Les dossiers de groupe, qui sont comptés comme une seule affaire de médiation pour chaque groupe, peuvent comprendre plusieurs composantes ou activités permettant de renforcer la cohésion et le moral d'une équipe et de résoudre les problèmes interpersonnels ou structurels qui empêchent l'équipe concernée de réaliser pleinement son potentiel.

37. Sur les cinq exercices de groupe organisés par le Bureau, quatre ont été mis sur pied par le Service de médiation au Secrétariat et un dans les fonds et programmes. Quelque 90 fonctionnaires ont été concernés au total, le plus grand de ces groupes comptant 26 membres et le plus réduit, sept personnes.

38. Sur le nombre total de dossiers de médiation concernant le Secrétariat, les fonds et programmes et le HCR, 7,9 % (soit 8 dossiers) ont été renvoyés devant le Service de médiation par le Tribunal du contentieux administratif, 53,5 % (54 dossiers) lui ont été directement adressés par les parties au litige et le reste, soit 38,6 % (39 dossiers), lui ont été soumis par d'autres bureaux et services (parmi lesquels le Bureau de l'aide juridique au personnel, le Groupe du contrôle hiérarchique, l'administration et les représentants du personnel). Les différentes origines des dossiers de médiation renvoyés pendant la période 2009-2017 sont présentées à la figure XI. Les dossiers adressés par les parties elles-mêmes forment toujours le groupe le plus important des affaires faisant l'objet d'une médiation.

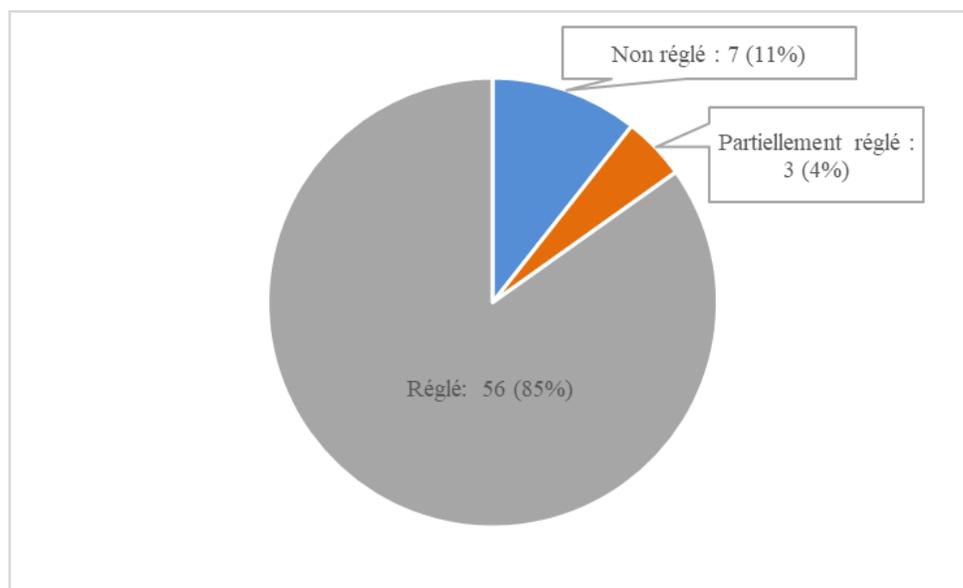
Figure XI
Origine des dossiers de médiation ouverts, en pourcentage (2009-2017)



39. Les tendances générales, pour les problèmes dont est saisi le Service de médiation, correspondent à celles des années précédentes, les principales préoccupations relevant des catégories emploi et carrière, rapports hiérarchiques et rapports entre pairs, et rémunération et prestations.

40. Comme pour les périodes précédentes, le taux de dossiers de médiation réglés et classés est resté élevé, toutes composantes du Bureau confondues, étant donné que 89,7 % des dossiers traités en 2017 pour le Secrétariat ont connu une issue favorable et que le taux de règlement a atteint 84,9 % dans les trois composantes (voir fig. XII). Sur les 101 dossiers ouverts en 2017, 66 ont fait l'objet d'une médiation et ont été classés, dont 56 après conclusion d'un règlement amiable. Sept affaires ont été classées sans règlement et 3 ont été partiellement résolues. Neuf dossiers n'ont pu être traités parce que l'une des parties a refusé la médiation. Six affaires ne se prêtaient pas à une médiation et quatre affaires ont été réglées avant même l'ouverture de la négociation. Seize dossiers étaient encore en instance à la date d'établissement du présent rapport.

Figure XII
Issue des affaires ayant fait l'objet d'une médiation dans les trois composantes, 2017



V. Activités de proximité : campagne pour le renforcement des compétences en matière de règlement des différends et le règlement à l'amiable

Aperçu

41. Un des principaux objectifs stratégiques du Bureau est de contribuer à développer les compétences en matière de règlement des différends en renforçant les capacités de prévention et de règlement des différends survenant sur le lieu de travail. Cet objectif va de pair avec son mandat de base. Dans les premières années qui ont suivi la mise en place du système actuel d'administration de la justice et le développement du système non formel, les activités de proximité et de communication visaient au premier chef à informer le personnel de la présence du Bureau et des services que celui-ci offrait. Bien que cette tâche conserve une place importante, le Bureau met maintenant l'accent sur celles qui visent à doter le personnel et l'encadrement de compétences, d'outils et de connaissances pratiques sur les moyens de mieux prévenir et gérer les différends.

42. Il existe actuellement sept bureaux d'ombudsman régionaux, dont deux sont chargés d'aider le personnel des missions de maintien de la paix. Le Bureau poursuit l'exécution d'un vaste programme de missions de proximité, complétant sa présence sur le terrain par l'apport de services de règlement amiable des différends et de médiation au plus près du personnel et de l'encadrement. Il a mis en place à Beyrouth, à compter d'octobre 2017, un projet pilote visant à étudier les moyens les plus efficaces de dispenser ses services au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, dans les limites des ressources existantes.

43. Que ce soit au Siège, dans un bureau régional ou en mission, chaque médiateur ou ombudsman participe à l'élaboration d'activités qui aident les fonctionnaires à comprendre la nature des conflits sur le lieu de travail et la façon dont les méthodes non formelles peuvent permettre de les régler. L'accent est mis sur le renforcement

des compétences et l'offre d'outils pratiques que les membres du personnel peuvent utiliser au quotidien pour prévenir ou régler les conflits.

44. À l'appui de ses principales fonctions, le Bureau a mis au point de très nombreux outils et activités de communication. La principale plate forme de communication du Bureau, son site Web multilingue (www.un.org/ombudsman), demeure un important portail de référence pour les fonctionnaires qui recherchent des informations plus approfondies sur le rôle du Bureau et les services qu'il propose, notamment une série de documents clés, des ressources en ligne et l'accès à tous les rapports annuels.

45. En 2017, les services d'ombudsman du Secrétariat ont célébré leur quinzième anniversaire en intensifiant leurs activités ciblées de règlement des conflits. Ainsi, ce sont quelque 440 activités de proximité qui sont désormais proposées au Secrétariat, à l'échelle mondiale, dont plus de 90 ateliers, 70 sessions d'information ou exposés, des tables rondes, des réunions-débats et des activités de renforcement des compétences, et plus de 260 réunions avec des hauts responsables ou consultations avec les différentes parties prenantes, internes ou externes, des partenariats. De plus, une table ronde d'experts a été organisée en association avec la Mission permanente de la Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies sur le thème « Faire la paix : la médiation et la justice en action ».

46. Pour remédier au problème de la présence physique limitée des médiateurs, le Bureau recourt souvent à des moyens de communication à distance, tels que courrier électronique, téléphone et visioconférence, pour permettre l'accès à ses services dans la plupart des bureaux extérieurs, y compris pour des interventions liées aux dossiers traités. Toutefois, la difficulté des conditions qui règnent sur le terrain, y compris les défaillances des systèmes informatiques, l'instabilité de l'accès à Internet, les pannes électriques et autres contraintes logistiques restent des obstacles considérables, qui continuent de faire de l'intervention sur place la solution de loin la plus souhaitable pour régler rapidement les conflits.

47. Toutes les missions proposent des consultations privées avec le personnel, des séances d'information ou réunions-débats, des groupes de discussion et des exposés détaillés à l'intention des hauts responsables, des parties prenantes, des structures locales d'appui et des représentants du personnel.

48. Au cours de la période à l'examen, la coordination avec certaines missions s'est faite par l'intermédiaire d'autres bureaux, notamment le Département de l'appui aux missions et le Bureau de l'aide juridique au personnel, afin d'offrir une gamme complète de services aux fonctionnaires visés par des réductions d'effectifs. Cette pratique recommandée a permis non seulement aux membres du personnel de bénéficier de l'ensemble des services, mais aussi aux prestataires de services en mission et aux structures d'accueil des opérations de pouvoir compter sur une exécution efficace.

49. Au paragraphe 18 de sa résolution [72/256](#), l'Assemblée générale a engagé le Bureau à intensifier ses activités de sensibilisation. Au paragraphe 19 de la même résolution, l'Assemblée a pris acte des efforts que faisait le Bureau pour encourager le règlement amiable des différends et demandé des renseignements plus détaillés sur les effets des activités de formation à la prévention des différends et les initiatives destinées à renforcer la coopération entre les composantes formelle et informelle du système d'administration de la justice.

50. En 2017, les résultats de l'enquête sur la satisfaction des clients du Bureau ont révélé que les personnes sondées étaient très satisfaites des ateliers et des séances d'information, 90 % d'entre elles ayant indiqué qu'elles recommanderaient ce type de séance à d'autres personnes. Le site Web multilingue du Bureau a reçu, en moyenne, 3 000 visites par mois.

51. Le Bureau a amélioré la conception et la conduite des enquêtes auxquelles il procède avant de se rendre dans un bureau extérieur ou une mission de maintien de la paix. Ces enquêtes visent à engager un dialogue, à cerner les principaux problèmes rencontrés sur le lieu de travail et à sonder le niveau des connaissances du personnel en matière de règlement amiable des différends. Effectuées avant les missions de règlement des différends, elles ont également pour objet de repérer les conflits en cours, de définir les principales questions en cause et de déterminer le temps passé à gérer ces dernières. Les informations ainsi recueillies sont utiles pour la conception des ateliers de formation à organiser et des supports d'information qui seront fournis ainsi que pour la prestation d'une intervention adaptée aux besoins du personnel. En 2017, le questionnaire confidentiel et anonyme de l'enquête préalable a été envoyé à 24 services, départements et missions du Secrétariat répartis sur 26 pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie.

52. Le Bureau s'efforcera de communiquer dans son prochain rapport des données toujours plus détaillées sur les résultats concrets de l'effort de formation qu'il a engagé en matière de prévention des conflits.

VI. Causes profondes des conflits : les problèmes structurels

A. Contexte

53. Ses échanges avec les parties prenantes donnent au Bureau la capacité de cerner les problèmes structurels qui existent ou surgissent dans l'Organisation, de les analyser et d'en rendre compte. S'il est vrai qu'une intervention directe permet de régler certaines affaires, de nombreux différends trouvent leur origine dans des problèmes structurels de l'Organisation, comme des lacunes ou incohérences de politique, de procédure, de système ou de structures, qui peuvent être profondément ancrées dans la culture de l'Organisation ou résulter d'un décalage entre les fins que l'on se propose, l'objectif fixé pour y arriver et son exécution. En détectant précocement ces problèmes, le Bureau permet à l'Organisation d'y parer de façon cohérente afin de régler les conflits en cours et d'en prévenir de nouveaux.

B. Introduction

54. Dans son rapport de 2017 (A/72/138), l'Ombudsman a relevé plusieurs facteurs dont les répercussions sur la productivité du personnel, sa santé et son moral portaient à des conflits stériles se manifestant sous des formes inadaptées. Ces derniers temps, l'Organisation a d'ailleurs été l'objet d'allégations de harcèlement et d'atteintes, relayées, notamment, dans la presse.

55. D'un point de vue structurel, un phénomène paroxystique ne fait pas irruption *ex nihilo* : il y a les faits qui l'amènent, puis l'escalade, lorsque les systèmes de prévention et d'alerte précoce s'avèrent inopérants ou sont inobservés. Comme l'Ombudsman l'a précédemment fait observer, la crainte générale de parler peut conduire à ne pas dénoncer comme il le faudrait une situation à risque et les faits que l'on aurait sans doute pu éviter s'il régnait un climat de confiance où chacun est écouté et soutenu.

56. Le présent rapport se penche sur les problèmes structurels concourant à des comportements inadaptés qui, s'ils ne répondent pas à proprement parler à la définition de faute, n'en sont pas moins en décalage avec les valeurs de l'Organisation

et les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux³. Un cadre de travail où collègues et supérieurs hiérarchiques sont respectueux de la diversité, se soucient de la dignité de tous et s'expriment sur un ton correct, empreint de civilité, est l'image de ce qui correspond aux valeurs des Nations Unies. En revanche, une atmosphère de travail qui laisse place à l'acrimonie entre membres du personnel et de l'administration, où les choses dégénèrent jusqu'au harcèlement, à l'abus d'autorité, aux tentatives d'intimidation ou aux représailles, représente une offense à ces mêmes valeurs.

57. C'est ce contexte qui peut expliquer l'apparition de conflits malsains et un stress excessif risquant, à leur tour, de démotiver le personnel, de provoquer en lui des comportements empreints de cynisme et, *in fine*, de compromettre la réputation de l'Organisation et sa productivité. Les pistes d'intervention possible décrites dans chacune des parties suivantes sont un condensé des avis exprimés au Bureau par le personnel et par l'administration quant à ce que chacun voudrait voir faire à l'autre pour que l'harmonie règne sur le lieu de travail.

C. Gestion de la performance et mise en cause de la responsabilité

58. Dans son rapport de 2017 (A/72/138), l'Ombudsman, passant en revue 15 années de travail du Bureau, a fait état de la place centrale que tenaient la gestion de la performance, la gestion du comportement et la mise en cause de la responsabilité. Il y a insisté sur le fait que les fonctionnaires et leurs responsables hiérarchiques devaient avoir de ces entretiens parfois difficiles qui sont indispensables, mais en les abordant de manière qui soit utile et productive (par. 59, 60 et 69). Les constats opérés dans le cadre des affaires examinées pendant la période considérée sont conformes aux observations précédentes.

59. Au titre des règlements, règles et politiques de l'Organisation, tout type de harcèlement, notamment de harcèlement sexuel, de discrimination et d'abus d'autorité, est prohibé, comme l'est tout autre type d'inconduite. Lorsqu'il est établi, suivant un processus en bonne et due forme, ce type de comportement expose ses auteurs à des mesures disciplinaires, voire à des poursuites au sein des juridictions nationales.

60. Si ce qui précède peut permettre d'apporter une réponse à des abus patents, dont le constat est amplement étayé par des preuves factuelles, l'Ombudsman relève une faiblesse institutionnelle au niveau de l'Organisation pour ce qui est de remédier aux comportements incorrects et inadmissibles ne répondant pas, en tant que tels, à la définition de la faute. Il peut s'agir, par exemple, d'accuser quelqu'un, injustement ou sans preuves, de résultats insuffisants, ou de menacer de porter plainte à tort pour harcèlement afin d'obtenir quelque chose en échange, ou encore de s'insurger lorsque des résultats insuffisants donnent lieu aux mesures prévues en la circonstance ; d'avoir un comportement déplacé, irrespectueux, tranchant, dépourvu de tact, gênant, grossier ou agressif, ou encore de faire naître un stress et des tensions par un comportement qui, s'il est peut-être compréhensible dans le contexte, peut mettre d'autres fonctionnaires mal à l'aise et faire naître en eux le sentiment de subir des intimidations ou d'être exclus. Dans certains cas, ce type de comportements peut conduire à des congés de maladie provoqués par le stress.

61. D'autres manquements ou micro-agressions peuvent également être blessants ou irrespectueux, s'avérer préjudiciables à la longue, et installer peu à peu un climat

³ Commission de la fonction publique internationale, Normes de conduite de la fonction publique internationale (New York, 2013). Ce document peut être consulté à l'adresse : <https://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsF.pdf>.

de travail toxique ne correspondant plus aux conditions de travail harmonieuses et productives que l'on est fondé à attendre au sein de l'Organisation. Ces comportements ne sont pas conformes à l'obligation qui est faite à tous les membres du personnel d'incarner les valeurs fondamentales et compétences de base de l'Organisation et à tout membre de l'encadrement de satisfaire également aux critères supplémentaires qui lui sont demandés (voir [ST/SGB/1999/15](#)).

62. Lorsque les responsables hiérarchiques s'abstiennent d'agir ou nient qu'il y ait un problème, chacun interprète toute absence de conséquences pour mauvaise conduite comme une preuve d'impunité généralisée. Un climat de travail sain n'est qu'une vue de l'esprit si le respect des délais ou l'expédition des tâches passent avant le bien-être du personnel ou la motivation de l'équipe. Si cette « efficacité » obtenue au prix fort ne porte pas à conséquence, il sera impossible de faire évoluer la culture : au contraire, l'Ombudsman a constaté que cette façon de faire avait empêché l'encadrement d'accorder l'attention voulue aux besoins et au bien-être du personnel. Une administration à l'écoute, en revanche, peut s'avérer plus efficace et plus viable à long terme, tout en étant plus conforme aux valeurs de l'Organisation.

63. Beaucoup de cadres préfèrent éviter un entretien difficile qui pourrait pourtant permettre de résoudre un problème rapidement, et ils le font, bien souvent, au détriment des membres du personnel qui subissent le comportement en question. Or, si l'on ne reconnaît pas, au sein du personnel, l'existence d'un problème, il n'y a pas la moindre chance d'y remédier, si bien que, face à cette inaction en chaîne, les problèmes ont tendance à s'accroître, à s'envenimer et à dégénérer.

64. Disposer des compétences et des ressources nécessaires pour concilier conformité aux règles, aux politiques et aux procédures et souci de respect et d'harmonie dans les comportements et la communication est primordial si l'on veut gérer efficacement la performance. Face au décalage actuel entre valeurs et pratique, la faculté des membres du personnel de l'ONU de s'acquitter, unis dans l'action, de leur mandat – améliorer les conditions de vie des bénéficiaires de l'Organisation – risque d'être mise à mal.

65. Enfin, on a constaté que lorsque ces comportements répréhensibles se produisaient aux échelons les plus élevés de la hiérarchie, le préjudice qu'ils entraînaient pour l'ensemble du lieu de travail était plus important que lorsqu'ils émanaient de fonctionnaires de rang inférieur.

Observations sur les initiatives prises à l'intérieur de l'Organisation

66. Le Secrétariat a continué de s'attacher à améliorer le Système de gestion de la performance et du perfectionnement, mettant actuellement au point une méthode destinée à favoriser un changement des comportements, et notamment à instaurer l'interaction constante nécessaire entre l'administration et le personnel. Il s'agit, par ce biais, de façonner la culture de l'Organisation et d'accroître la responsabilisation de l'administration autour de la gestion de son atout le plus important : son personnel. Il est envisagé de mettre en place, vers la fin de 2018, un nouveau modèle de direction et de gestion qui prévoit, notamment, une sensibilisation aux préjugés inconscients, une offre de mentorat à l'ensemble du personnel et la promotion d'un changement positif de la culture de l'Organisation.

Pistes d'intervention possible

1) Modèle de comportement exemplaire

a) Agir au plus vite, de façon décisive, face à tout comportement déplacé, même s'il n'atteint pas au degré d'une conduite prohibée ; parler lorsque quelqu'un – soi ou un collègue – est l'objet d'un comportement répréhensible ;

b) Donner le ton au plus haut niveau et traiter promptement, équitablement et de façon proportionnée toute incivilité, quels qu'en soient les auteurs, avant qu'elle ne risque d'aboutir à une plainte officielle ;

c) Instaurer ensemble un dialogue permanent entre subordonnés et supérieurs hiérarchiques ;

d) Mettre l'accent sur la dignité de chacun et sur un climat de travail harmonieux exempt de tout comportement tranchant, offensant et délétère ;

e) Au niveau de l'administration, intervenir rapidement dès que les valeurs de l'Organisation sont mises à mal – une plainte officielle ne doit pas être ce qui conditionne l'intervention de l'encadrement ;

f) Accorder une attention particulière aux rapports de notation des fonctionnaires visés par des mesures de réduction d'effectifs, afin que leur comportement et la façon dont ils traitent autrui entrent en ligne de compte au moment de prendre la décision de les garder ou non ;

g) Faire preuve d'empathie et ne juger que les comportements, pas les personnes. Avoir conscience que les fonctionnaires, à tous les échelons de la hiérarchie, qui font montre d'un comportement blessant pour les autres sont peut-être l'objet de pressions intenses et qu'ils auront besoin de soutien.

2) **Mise en cause de la responsabilité**

a) Noter qu'une bonne conduite fait partie intégrante d'une bonne performance. Tenir tous les fonctionnaires, jusqu'au plus haut niveau, responsables de la façon dont ils traitent les autres, en particulier ceux qui sont placés sous leur supervision directe ou indirecte ;

b) Veiller à ce que quiconque adopte un comportement répréhensible en subisse les conséquences, et corriger tout ce qui peut inciter les mauvaises intentions.

3) **Formation et soutien**

a) Continuer à former l'encadrement et à lui prêter assistance pour qu'il utilise le système de gestion de la performance à bon escient et avec équité afin de renforcer les valeurs fondamentales et les compétences comportementales du personnel ;

b) Renforcer les compétences des fonctionnaires, des chefs et des superviseurs afin que, dès que des problèmes de comportement apparaissent, ils sachent provoquer un entretien pour en discuter ;

c) Veiller à ce que le personnel soit au fait des ressources auxquelles il peut librement recourir pour demander rapidement de l'aide en cas de comportement offensant ou perçu comme tel, sans crainte de représailles éventuelles de l'encadrement.

D. Qualité du service

67. Nombre des problèmes qui ont été soulevés tenaient à la qualité et à la ponctualité des services dispensés, notamment au temps de réponse aux demandes (voir fig. V). Les cas en question ont souvent donné lieu à l'expression d'un fort sentiment de frustration. Le préjudice causé par un service insatisfaisant, conjugué à des retards et à un manque de volonté de rectifier la situation peut considérablement amplifier le problème d'origine, car une fois qu'un membre du personnel ou de l'administration a l'impression, devant un service qui laisse à désirer, de ne pas être respecté ou traité comme il le devrait, sa confiance dans le système et dans

l'administration est compromise. Or, c'est lorsque la confiance s'amenuise que les conflits sont prompts à faire leur apparition.

68. Le Bureau a constaté l'importance des répercussions que peut avoir sur le comportement de l'équipe, son moral, sa motivation et sa productivité une situation qui dégénère, avec tout ce que cela implique en matière d'absentéisme et de problèmes de santé mentale. Certains des fonctionnaires qui sont censés fournir un service, insuffisamment financés et encadrés, sont incapables d'atteindre dans leur travail le niveau de service attendu et, de ce fait, se sentent eux-mêmes victimes de la situation. L'Ombudsman travaille avec l'ensemble des parties, services et départements concernés pour traiter ces problèmes de façon concrète, au cas par cas, dans la mesure permise par les règles de confidentialité.

69. L'Ombudsman a constaté qu'il existait, parmi le personnel, une crainte que la délégation de pouvoir aux antennes sur le terrain n'engendre des abus d'autorité, faute de contrôle ou de contrôle suffisant du Siège. Il semble que l'on soit assez peu au courant du fait que les propositions de réforme précisent à maintes reprises que cette délégation de pouvoir sera dûment conditionnée à la mise en place de la formation et du suivi qui s'imposent ainsi que de l'obligation de rendre des comptes. Cette crainte peut aussi s'expliquer par le fait que le personnel estime que l'administration n'a peut-être pas apprécié toute l'étendue des atteintes que lui-même constate ou croit constater, ou qu'il redoute. Faute d'inspirer confiance à cet égard aux fonctionnaires et de les assurer d'une protection contre tout comportement abusif ou toute décision impropre sur le terrain, on risque de ne pas pouvoir avoir avec eux les entretiens constructifs qui permettraient de rechercher la meilleure solution possible de délégation de pouvoir pour la prestation des services.

Observations sur les initiatives prises à l'intérieur de l'Organisation

70. L'Ombudsman a conscience que l'Organisation tente de tirer parti de la mise en place d'un progiciel de gestion intégrée (Umoja) et se prépare à des réformes de grande ampleur pour s'attaquer aux enjeux de la cohérence globale de son action et de la rapidité de service dans l'administration, Autant de mesures qui pourraient permettre d'atténuer à moyen et long termes certaines des préoccupations exprimées. Toutefois, tant que ces réformes n'auront pas abouti, l'Organisation souhaitera peut-être, dans un premier temps, se pencher à la fois sur les problèmes que connaît le personnel en rapport avec les insuffisances du service et les difficultés légitimes qu'il rencontre pour fournir les services demandés.

71. À cet égard, se contenter, pour respecter les engagements pris au niveau des départements, d'accentuer la pression sur un personnel déjà très performant, sans la contrepartie d'un soutien suffisant, n'est pas une solution acceptable car l'expérience prouve que la santé du personnel s'en ressent, parfois gravement, lorsque la pression liée à l'obligation de résultat est déléguée vers le bas, sans le soutien nécessaire de l'administration.

Pistes d'intervention possible

1) Principe de responsabilité

a) Montrer effectivement l'exemple, indépendamment du niveau de responsabilité : chacun apporte sa pierre à la culture institutionnelle ;

b) Personnifier le souci du client, l'esprit d'équipe et le professionnalisme ; systématiquement demander leur avis aux clients internes sur les services qui leur ont été fournis ;

c) Agir en cas de comportements inhabituels ou déplacés sur le lieu de travail et encourager la dénonciation des abus de pouvoir délégués au Siège ;

d) Ne pas encourager les réflexes d'évitement face aux comportements laissant à désirer qui permettent que ces situations se poursuivent ;

e) Étudier et mettre en place des moyens novateurs de mieux accomplir les tâches et de fournir des services de manière plus efficace.

2) **Communication**

a) Faire passer à tout le personnel le message que l'administration veut entendre ce qu'il a à dire, et qu'elle saura écouter et agir lorsqu'il aura besoin d'elle ; informer rapidement le personnel lorsque le manque de moyens va compromettre la prestation des services, en leur précisant quand ils peuvent espérer une réponse ;

b) Parler (que l'on soit supérieur hiérarchique ou subordonné) et demander de l'aide quand les conditions ne permettent pas d'obtenir les résultats escomptés, ou dans les délais fixés, sans soumettre le personnel à un stress excessif ;

c) Savoir remarquer et récompenser les membres de l'encadrement qui prennent soin de leur personnel, et les membres du personnel qui contribuent à des relations de travail harmonieuses.

3) **Cohérence**

a) Adapter avec réalisme les ressources aux tâches à accomplir, répartir équitablement la charge de travail et tenir les membres de l'équipe responsables de la part de cette charge qui leur échoit ;

b) Soutenir les subordonnés qui savent prendre les bonnes décisions, lorsqu'elles sont difficiles.

E. Mise en œuvre de la réforme et gestion du changement

72. L'Ombudsman a déjà fait état de la lassitude ressentie face aux réformes et du manque de stratégies adaptées de gestion du changement et de communication (A/72/138). Ces préoccupations continuent de gagner en importance, étant souvent en toile de fond ou à l'origine des problèmes spécifiques dont est saisi le Bureau.

73. Si le principe de la nécessité du changement est acquis, des réformes constantes, induisant parfois des transformations radicales à grande échelle (où l'on n'a pas encore mené à bien une réforme qu'une autre est engagée) peuvent avoir un effet déstabilisant sur certains fonctionnaires, en particulier lorsque les périodes de transition se prolongent. Ce fait peut être un facteur aggravant de certains des résultats négatifs de l'enquête effectuée sur la motivation du personnel (voir par. 75 ci-après). Ce sentiment de déstabilisation, avec le stress et le cynisme qu'il engendre, est un terrain propice à des comportements répréhensibles, défensifs, voire agressifs, qui ne font qu'augmenter l'incivilité.

Observations sur les initiatives prises à l'intérieur de l'Organisation

74. Des efforts considérables de communication ont été faits pour présenter les initiatives de réforme au personnel, notamment dans le cadre de rencontres entre l'administration et les fonctionnaires de l'ensemble des lieux d'affectation et des réunions d'information organisées à l'intention du Comité Administration-personnel. Des mesures ont également été mises en place pour atténuer les effets des réformes imminentes sur les personnes qui en subissent les conséquences. Or, malgré tous ces efforts, il subsiste un sentiment généralisé d'incertitude et d'insécurité sensible dans

les comportements, la pratique institutionnelle et le bien-être du personnel. Beaucoup, y compris les fonctionnaires de rang supérieur, estiment, à tort ou à raison, avoir affaire à une rétention injustifiée de l'information. Le personnel, à tous les échelons, s'est plaint, lors des derniers processus de réforme comme des processus actuels, de ce que l'information ne circulait pas suffisamment.

Pistes d'intervention possible

1) Préparation

a) Demander que les ressources soient calculées pour une efficacité optimale de l'effort de gestion du changement et déterminer les incidences financières (coûts et ressources à prévoir) par organe concerné, afin que l'investissement soit à la mesure des besoins et de l'échelle de ces réformes ;

b) Envisager l'ensemble des solutions qui s'offrent, choix de carrières possibles et mesures correctrices et veiller à ce qu'ils soient connus à tous les échelons : si l'intention n'est pas de se décharger de la gestion du changement sur le personnel, les études ont démontré que quand l'on prend part à des processus déterminants pour son avenir, on se sent moins stressé, moins impuissant et plus dignement traité ;

c) Continuer à prendre part aux travaux conjoints administration-personnel ainsi qu'à ceux qui sont menés avec les représentants élus du personnel pour façonner l'avenir du travail à l'Organisation ;

d) Reconnaître que le changement n'est pas facile à gérer et penser à se faire aider, notamment, auprès des conseillers du personnel, dont les services visent à renforcer la résilience et aider à gérer le stress.

2) Communication

a) Poursuivre l'effort de communication actuel, même s'il peut paraître répétitif ;

b) Réfléchir à ce qui peut expliquer le décalage entre les efforts considérables consentis par l'administration et l'impression qu'il existerait un manque de communication ;

c) Mettre au point une stratégie de communication interne et communiquer dès le début, même en l'absence d'informations concrètes, pour que l'ensemble du personnel sache ce qui se prépare et le moment où les décisions seront prises ;

d) Rassurer le personnel sur l'existence et le bon état de préparation de la structure de gouvernance chargée de la gestion du changement, qui dirigera, supervisera et accompagnera l'ensemble des réformes et des changements d'ampleur susceptibles d'avoir une incidence mondiale sur de nombreux fonctionnaires et plusieurs services du Secrétariat ;

e) Multiplier les occasions de dialogue avec le personnel, tout en intensifiant la communication descendante et en proposant davantage de séances d'information ;

f) Vérifier l'accueil et l'effet éventuel, au sein du personnel, de l'effort considérable déjà consenti (« prendre le pouls »).

3) Formation et soutien

Expliquer au plus tôt au personnel et à l'administration comment gérer la transition, pour ce qui les concerne, et également pour accompagner ceux dont ils ont la supervision.

VII. Observations sur les initiatives prises à l'intérieur de l'Organisation

A. Enquête sur la motivation du personnel des Nations Unies

75. Au paragraphe 17 de sa résolution 72/256, l'Assemblée générale a demandé que figurent dans le rapport de l'Ombudsman des informations sur les résultats d'ensemble de l'enquête menée auprès du personnel pour connaître son opinion au sujet des conflits sur les lieux de travail, ainsi que des recommandations à cet égard.

76. L'Ombudsman constate avec satisfaction que la première Enquête sur la motivation du personnel des Nations Unies a été effectuée, du 4 au 18 décembre 2017.

77. Si cette enquête est porteuse de nombreux enseignements, positifs et moins positifs, l'Ombudsman relève, dans le contexte du présent rapport, un décalage entre les coupes budgétaires que subissent actuellement de nombreuses entités et la prescription selon laquelle l'administration doit donner au personnel les moyens et la latitude de faire son travail. Ce qui est présenté comme une décision de gestion à force obligatoire est considéré par certains responsables hiérarchiques comme une énorme pression visant à leur faire assumer une charge impossible. Les coupes budgétaires ajoutent encore au stress du personnel qui est encore en place lorsque les coupes ont été faites ou lorsqu'un gel des postes a été décidé. En conséquence, l'encadrement peine à concilier la prescription appréciée consistant à donner au personnel les moyens de faire son travail avec la double réalité que constituent la réduction des ressources et les attentes inchangées en matière de productivité.

Pistes d'intervention possible

78. Être à l'écoute des besoins du personnel en matière de soutien et de moyens d'action, en période de coupes budgétaires, pour lui permettre de travailler de manière efficace.

B. Santé mentale

79. Les changements et incertitudes qui font le quotidien de l'ensemble du Secrétariat et des systèmes dans lesquels il s'inscrit ont mis psychologiquement d'importants secteurs de l'Organisation en « mode survie », avec ce qu'impliquent de manque d'empathie des comportements défensifs de ce type. Cette situation a manifestement des répercussions sur le bien-être et la santé mentale de tous ceux qui sont touchés, qu'ils subissent ce stress directement ou qu'ils soient en bout de chaîne des comportements répréhensibles qu'il entraîne⁴.

80. À cet égard, l'Ombudsman constate avec satisfaction que le Secrétaire général est déterminé à travailler avec les différents partenaires en vue de promouvoir la pleine santé mentale et le complet bien-être du personnel du système des Nations Unies. C'est à cet engagement que l'on doit la mise en place, pour la première fois, au sein du système, d'une Stratégie pour la santé mentale et le bien-être au travail dans le système des Nations Unies. Cette stratégie quinquennale, s'adressant à l'ensemble des fonctionnaires, des missions de terrain au Siège, toutes fonctions, situations et conditions de travail confondues, a pour objectif d'accroître l'efficacité de l'Organisation tout en optimisant la santé psychique de son personnel.

⁴ Voir documents A/61/524, par. 67 ; A/62/311, par. 52 ; A/64/314, par. 86 à 91 ; A/65/303, par. 91 à 97 ; A/66/224, par. 87 et 90 à 92 ; A/67/172, par. 91 à 93) ; A/70/151, par. 67) ; A/71/157, par. 58 et 59.

81. Élaborée par une équipe de travail pluridisciplinaire et multipartite, la Stratégie vise à proposer une suite adaptée à donner aux résultats de l'enquête effectuée à l'ONU sur le bien-être du personnel, dont il est ressorti que celui-ci présentait un grand nombre de symptômes associés aux diagnostics d'anxiété, de dépression, de stress post-traumatique et de consommation dangereuse d'alcool. Les quatre grands axes thématiques du plan d'action quinquennal pour la santé mentale et le bien-être au travail correspondent aux objectifs suivants : a) instaurer un climat de travail favorisant la santé mentale et physique et le bien-être ; b) proposer désormais, dans l'ensemble des lieux d'affectation, des services de bien-être et de santé mentale, qui feront l'objet d'une évaluation permanente ; c) accueillir et soutenir les fonctionnaires rencontrant dans leur vie des problèmes de santé mentale ; d) veiller à ce que les services de bien-être et de santé mentale soient financés de manière viable.

82. La mise en œuvre de la Stratégie, sur la base des quatre thèmes choisis, devrait débiter au quatrième trimestre de 2018, avec l'assistance prévue de groupes de travail interinstitutions et pluridisciplinaires pour la conception conjointe de certains aspects.

83. Pour autant, il est reconnu qu'une stratégie de santé mentale ne peut, en soi, résoudre tous les problèmes liés au travail au Secrétariat, l'intention n'étant pas non plus de « médicaliser » indûment des situations appelant des solutions administratives. Toutes les pistes proposées ci-dessus sont, en revanche, des moyens supplémentaires d'étayer le premier volet de la stratégie.

Pistes d'intervention possible

84. Continuer de déstigmatiser la question et de s'attacher à mieux faire comprendre l'incidence de la santé mentale et du stress en matière d'absentéisme et de productivité, ce qui peut grandement contribuer à promouvoir un climat de travail harmonieux et porteur, où chacun se sente respecté et à même de donner toute la mesure de ses capacités.

C. Progression de carrière de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs

85. Au-delà de l'objet du présent rapport, l'Ombudsman reste préoccupé, au vu des affaires dont il est saisi, par la question des perspectives de carrière des fonctionnaires de la catégorie des services généraux et catégories apparentées. Il prend acte avec satisfaction du fait que le groupe de travail sur l'organisation des carrières de ces fonctionnaires examine la question au sein du Secrétariat de l'ONU. Des recommandations ont été formulées conjointement par le groupe à l'intention de l'Assemblée générale, pour approbation.

VIII. La voie à suivre

86. C'est sur l'analyse structurelle des problèmes dont il est saisi que le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies fonde son intervention, en tant que système d'alerte précoce ayant vocation à appeler l'attention des responsables des politiques et des décideurs sur le mérite d'un examen de certains phénomènes qui se développent ou qui sont insuffisamment traités.

87. Le rapport de 2014 sur les activités du Bureau a fait état des effets préjudiciables de comportements blessants sur le lieu de travail et indiqué que « le Secrétaire général pourrait souhaiter réaffirmer l'importance que revêtent la civilité et le respect de l'autre sur le lieu de travail, et l'attente qu'il place dans le rôle des hauts responsables qu'il engage à donner le ton et à se montrer irréprochables à cet égard » [voir

A/70/151, par. 70 a)]. Depuis lors, on a pu constater avec plus de clarté, à l'ONU tout autant que dans l'ensemble des lieux de travail de par le monde, que les comportements blessants portaient préjudice non seulement au moral et au bien-être du personnel à tous les échelons, mais aussi à sa productivité. Eu égard au programme de réformes du Secrétaire général et à un moment où l'Organisation se voit dans la nécessité de faire plus avec moins, le Bureau considère qu'il a un rôle important à jouer en contribuant à faire en sorte que l'ONU soit un lieu de travail où l'on respecte la dignité de tous.

88. Le Bureau compte jouer un rôle important à cet égard dans le cadre d'une initiative en faveur de la civilité ou de la dignité, qui portera sur la façon dont une collaboration mutuellement respectueuse entre l'encadrement et le personnel peut permettre d'atteindre plus efficacement les objectifs, ainsi que d'incarner et de renforcer l'esprit d'équipe. Tout en maintenant la garantie de confidentialité qui fait sa marque de fabrique (excepté dans les cas où, conformément à la pratique établie, l'Ombudsman a de bonnes raisons de penser qu'il existe un risque imminent de voies de fait), le Bureau veillera, dans son travail, à accorder une attention particulière aux problèmes structurels dus à un manque de civilité ou de respect de la dignité des collègues. La composante du Bureau chargée du Secrétariat coopérera avec les deux autres composantes afin que la question soit traitée de manière uniforme. Elle sollicitera également la contribution d'autres entités de l'Organisation, notamment l'administration et les représentants du personnel, dans le cadre d'un dialogue sur les causes profondes et les manifestations du manque de civilité ou du non-respect de la dignité du personnel sur le lieu de travail. S'aidant, pour stimuler les progrès, de la perspective unique que lui donne son rôle sans équivalent, et gardant toute son indépendance, le Bureau compte que ce travail sera d'utilité, au Siège et sur le terrain.

89. L'Ombudsman indique que le Bureau n'a pas pour mandat de dispenser ses services au personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et qu'il ne le fait qu'à titre exceptionnel, et en fonction des ressources existantes. En 2017, le Bureau a été saisi de 225 dossiers de non-fonctionnaires, contre 152 en 2016, soit 73 affaires en plus, ou une augmentation d'environ 48 %. En 2015, le nombre de dossiers soumis par des non-fonctionnaires s'élevait à 161. Conscient que la tendance actuelle veut que l'on engage en nombre croissant à l'Organisation du personnel non fonctionnaire, en particulier dans les missions, le Secrétaire général se propose de mettre en place un projet pilote qui permettrait d'offrir audit personnel des services de règlement amiable des différends, dans le cadre du mandat du Bureau. Au cas où le projet pilote donnerait lieu à une augmentation du nombre des dossiers de non-fonctionnaires au-delà d'un seuil de 350 par an, le Secrétaire général serait tenu de rechercher de nouvelles ressources pour que le projet puisse continuer. Le projet pilote aiderait l'Organisation à déterminer de quel type de doléances les non-fonctionnaires font état et à chiffrer le nombre de dossiers concernés.

90. Les rapports précédents ont fait ressortir, et l'Assemblée générale, dans sa résolution 71/266, a reconnu, qu'il reste difficile au personnel en poste sur le terrain d'accéder aux services du Bureau, en particulier dans les lieux d'affectation reculés. Par l'intermédiaire de ses antennes régionales, le Bureau a fait d'importants efforts pour être accessible à un plus grand nombre au moyen de missions d'information et de sensibilisation menées dans la limite des moyens disponibles. Durant la période à l'examen, le Bureau a vu augmenter de 35 % par rapport à la période précédente le nombre des dossiers émanant du personnel des missions du Secrétariat, et de 22 % celui qui provenait des autres lieux d'affectation du Secrétariat hors Siège. D'expérience, il constate que la présence physique d'un spécialiste du règlement des conflits, comme il l'a expliqué au paragraphe 46, demeure le moyen le plus efficace d'intervenir en cas de conflit car elle permet d'agir préventivement, de trouver sur place des solutions rapides et de renforcer les compétences des personnels concernés

pour l'avenir. Le Bureau continuera de faire du personnel des Nations Unies travaillant hors des villes sièges, dans des conditions souvent très éprouvantes, une de ses priorités. Il veillera notamment à mettre ses ressources au service d'une couverture régionale accessible et adaptée ainsi qu'à fournir des services dans chacune des six langues officielles de l'Organisation.
