



Assemblée générale

Distr. générale
15 juillet 2020
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session
Point 152 de la liste préliminaire*
**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 rend compte des activités menées, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019, par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, qui dessert le Secrétariat. En ce qui concerne l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies et l'Ombudsman pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, des données statistiques sont fournies en annexe au présent rapport, et des informations détaillées sur les activités de ces entités sont communiquées dans les rapports annuels disponibles sur leurs sites Web respectifs.

Comme demandé par l'Assemblée générale, le présent rapport comporte des informations détaillées sur les activités menées par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, sur les priorités opérationnelles et sur les activités de sensibilisation visant à renforcer les compétences des membres du personnel et des cadres en matière de règlement des différends, ainsi que des observations sur des questions structurelles.

Il contient également une présentation du fonctionnement, jusqu'à la date de l'établissement du présent rapport, du projet pilote visant à proposer des services de règlement amiable des différends aux non-fonctionnaires.

* [A/75/50](#).



I. Introduction

1. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Organisation s'apprête à célébrer son soixante-quinzième anniversaire en pleine pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et au milieu des voix qui, nombreuses, se font entendre de par le monde pour dénoncer le fléau du racisme. Jamais il n'a été aussi nécessaire de faire preuve de solidarité, au niveau mondial, pour que nul ne soit laissé de côté ; jamais le rôle de l'Organisation face à des menaces d'une telle ampleur n'a été aussi pertinent.

2. L'année 2019 a été marquée par une crise financière grave et un tarissement des flux de trésorerie. Parmi les bouleversements et l'incertitude qui ont caractérisé la période considérée, les ombudsmans et médiateurs n'ont pas ménagé leurs efforts pour contribuer à la cohésion du personnel, assurer une communication efficace et inculquer un sentiment d'appartenance au groupe, dans le but de garantir un climat de travail favorable à toutes et à tous.

3. L'initiative sur la promotion de la civilité, que le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a lancée à travers le monde en 2019, illustre parfaitement la manière dont le Bureau s'efforce d'atteindre ses objectifs en proposant des activités et en travaillant avec les parties prenantes pour promouvoir la civilité et le respect de la dignité sur le lieu de travail.

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

A. Faits nouveaux d'ordre opérationnel

4. L'Ombudsman a tenu à donner à son personnel les moyens d'étudier de nouvelles façons de travailler. Les résultats de l'enquête de 2019 sur la motivation du personnel des Nations Unies ont affiché des taux de satisfaction élevés au sein du Bureau pour ce qui est du positionnement, de l'autonomisation et de l'engagement, confirmant que les efforts déployés ont été bien accueillis par le personnel.

5. Consciente de la nécessité de renforcer, de rationaliser et de simplifier les opérations de programme, l'Ombudsman a entamé, en 2019, une série de réformes en utilisant les ressources existantes. Elle a défini des attributions consistant à superviser la coordination, renforcer la coopération et harmoniser les pratiques entre les bureaux régionaux¹. En outre, elle a confié des fonctions de médiateur adjoint au chef du Bureau, pour qu'il oriente les activités menées par le Bureau sous l'équipe de direction. Elle a également réorganisé les ressources existantes en créant un nouveau bureau régional à New York qui, depuis le 1^{er} janvier 2019, offre au personnel en poste aux États-Unis d'Amérique, au Canada et dans les Caraïbes des services de médiation spécialisés.

6. En mai 2019, l'Ombudsman a invité l'ensemble des ombudsmans et médiateurs travaillant au service des entités du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) à se constituer en réseau. Le réseau est un forum qui permet aux ombudsmans et aux médiateurs du système des Nations Unies de mettre en commun leurs connaissances, d'échanger des vues sur les grandes priorités institutionnelles et de promouvoir les normes de pratique et les responsabilités principales accompagnant la fonction de règlement amiable des

¹ On trouvera, dans l'annexe au présent rapport, des données statistiques concernant les fonds et programmes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

différents parmi les organismes du CCS. La Secrétaire du CCS est régulièrement invitée à informer le réseau de ses perspectives et questions prioritaires.

7. La Cour internationale de Justice et l'Organisation météorologique mondiale ont toutes deux signé avec l'Organisation des Nations Unies des accords visant à octroyer à leur personnel l'accès au système de justice interne.

8. Le nombre de destinataires des services offerts par l'équipe de l'Ombudsman a également augmenté du fait de la réforme du système des Nations Unies pour le développement et de la cession au Secrétariat de la gestion du personnel relevant du système des coordonnateurs résidents, jusqu'ici confiée aux fonds et programmes. Des fonds extrabudgétaires ont été débloqués par le Bureau de la coordination des activités de développement pour financer un poste de spécialiste du règlement des différends (P-4) à Nairobi.

B. Multilinguisme

9. Le Bureau a continué d'intégrer le multilinguisme dans les activités de base de ses bureaux régionaux. En application de la résolution 73/346 de l'Assemblée générale sur le multilinguisme, des efforts particuliers ont été déployés pour planifier des activités en vue de la célébration des journées consacrées à chacune des langues officielles. Ainsi, pour célébrer la Journée internationale de la langue maternelle, le 21 février 2019, le Bureau a lancé une initiative dans laquelle il a demandé aux membres du personnel de citer leur proverbe préféré dans leur langue maternelle, en lançant un appel à contributions sur des thèmes précis tels que la paix, l'harmonie, l'éveil de la conscience, la résilience, le bien-être et le règlement des différends.

10. L'Assemblée générale a toujours considéré, y compris dans sa résolution 73/346, qu'il importe de pouvoir dialoguer avec les peuples du monde dans leurs propres langues. Le Bureau défend ce principe en veillant à ce que ses praticiens soient, collectivement, multilingues et, partant, capables d'offrir leurs services dans les six langues officielles. Certains membres du personnel parlent, en outre, des langues non officielles, ce qui s'est révélé très utile dans les échanges qu'ils ont eus avec le personnel local de leurs régions respectives.

11. Dans le domaine de la vulgarisation et de la formation, le Bureau dispose d'une large gamme de produits disponibles dans les langues officielles. Il mène des enquêtes et organise un grand nombre d'ateliers sur les compétences en matière de règlement des différends et le renforcement des compétences dans le monde entier. En 2019, 142 sessions ont été menées en trois langues (anglais, français et espagnol).

III. Présence mondiale et activités régionales

A. Missions d'ombudsman

12. En 2019, les bureaux des ombudsmans régionaux ont effectué des missions en Afghanistan, en Algérie, au Brésil, à Chypre, en Colombie, en Éthiopie, en Guinée-Bissau, au Honduras, au Japon, au Kazakhstan, au Mexique, au Panama, aux Philippines, en République centrafricaine, en Somalie, au Soudan (région du Darfour) et au Soudan du Sud. Les ombudsmans et les responsables se sont rendus dans des lieux d'affectation hors Siège, notamment à Tindouf (Algérie), Ndélé (République centrafricaine), Beni, Uvira, Bunia, Dungu, Lubumbashi et Kananga (République démocratique du Congo), Rabat, Mogadiscio, Zalingei et El-Fasher (Soudan), Bentiu et Wau (Soudan du Sud), et *Abyei*.

13. Si le Bureau fait des efforts considérables de planification et de déploiement pour maximiser sa présence dans le monde, son personnel et ses ressources sont, à proportion, très limités, ce qui ne permet pas toujours de servir l'ensemble du personnel à égalité, si bien que certains lieux d'affectation ne reçoivent pas de visites régulières, ou n'en reçoivent pas du tout. Cette situation se traduit, à son tour, par une inégalité d'accès du personnel des Nations Unies déployé dans le monde à des services d'ombudsman et de médiation individualisés et professionnels. Le manque de fonds destinés aux voyages s'est également répercuté sur les efforts de vulgarisation du Bureau : plusieurs missions qui étaient prévues ont été annulées, seules 35 missions ayant été menées en 2019, contre 50 l'année d'avant.

B. Bureaux régionaux et campagne du Secrétaire général en faveur de la civilité : promouvoir la dignité par la civilité

14. La contribution du Bureau à la campagne du Secrétaire général en faveur de la civilité est une initiative de sensibilisation qui vise à créer un dialogue avec le personnel, à favoriser l'amélioration de l'attitude au travail et à instaurer un climat d'harmonie où toutes et tous puissent s'épanouir dans la dignité et le respect mutuel. Le Bureau a déployé en 2019 la campagne en faveur de la civilité dans ses huit antennes régionales, situées à Bangkok, Entebbe (Ouganda), Genève, Goma (République démocratique du Congo), Nairobi, New York, Santiago et Vienne.

1. Activités

15. La campagne se compose de deux volets : des ateliers sur la communauté, la civilité et la communication, et des cafés de la civilité.

16. L'atelier interactif sur la communauté, la civilité et la communication a été organisé à l'échelle de l'Organisation par les membres du personnel du Bureau et par les partenaires au sein de leurs propres organisations. Solidement ancré dans la Charte des Nations Unies, l'atelier a permis d'illustrer une nouvelle logique de rapports au travail, de proposer aux participants un langage permettant de décrire cette logique, de faire évoluer les mentalités dans un souci de civilité et de respect de la dignité d'autrui, et d'inciter les participants à agir concrètement dans ce sens. Rendre les ateliers obligatoires pour les supérieurs hiérarchiques est une recommandation récurrente formulée par les participants.

17. Les cafés de la civilité ont été pour les membres du personnel à tous les niveaux l'occasion unique de se retrouver et d'examiner des questions ayant trait à la civilité, à la dignité, à la diversité et à l'attitude au travail. S'appuyant sur une méthode de conversation éprouvée, les cafés sont l'occasion de poser des questions qui permettent aux participants de prendre conscience de leur très grande diversité et d'échanger des vues pour découvrir les points communs sur lesquels ils peuvent agir. Nombreux sont ceux qui ont trouvé que les cafés (organisés dans quatre langues officielles, à savoir l'anglais, l'arabe, l'espagnol et le français) suscitaient la réflexion, étaient honnêtes et marquaient le début d'un dialogue important.

2. Communications

18. La campagne est soutenue par une stratégie de communication qui s'appuie, notamment, sur la publication en anglais et en français d'articles sur la civilité, soit d'ordre général, soit sur des motifs fréquents de conflit, tels que la courtoisie dans la correspondance électronique ou le ton à employer dans l'expression orale. La première série d'articles sur la question de la correspondance électronique a trouvé un écho considérable auprès des lectrices et des lecteurs de l'intranet de l'Organisation (iSeek).

3. Statistiques sur la civilité

19. Au cours de la période considérée, 115 manifestations ont été organisées en 4 langues dans 24 lieux d'affectation, auxquelles plus de 2 800 personnes ont participé, notamment des ateliers sur la communauté, la civilité et la communication et des cafés de la civilité. Les résultats de l'enquête de satisfaction ont révélé que les personnes sondées étaient très satisfaites des ateliers, plus de 95 % d'entre elles ayant indiqué qu'elles les recommanderaient à d'autres personnes.

20. En outre, 97 % des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes organisées pour toutes les manifestations prises ensemble ont déclaré qu'elles recommanderaient ce type de manifestation à une ou un collègue, et jusqu'à 79 des 100 personnes ayant répondu à l'enquête sur les cafés de la civilité ont répondu « oui » (3 %) ou « peut-être » (40 %) à la question de savoir si elles souhaitaient organiser un café de la civilité.

4. Prochaines étapes

21. Afin d'assurer la continuité de la campagne du Secrétaire général à l'échelle de l'Organisation, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a collaboré étroitement avec le Bureau de la déontologie aux préparatifs et au contenu du prochain dialogue en cascade qui, en 2020, sera consacré au thème intitulé « La dignité par la civilité ». Dans son prochain rapport à l'Assemblée générale, le Secrétaire général communiquera des informations sur cette activité phare.

IV. Aperçu statistique des dossiers et des tendances au Secrétariat

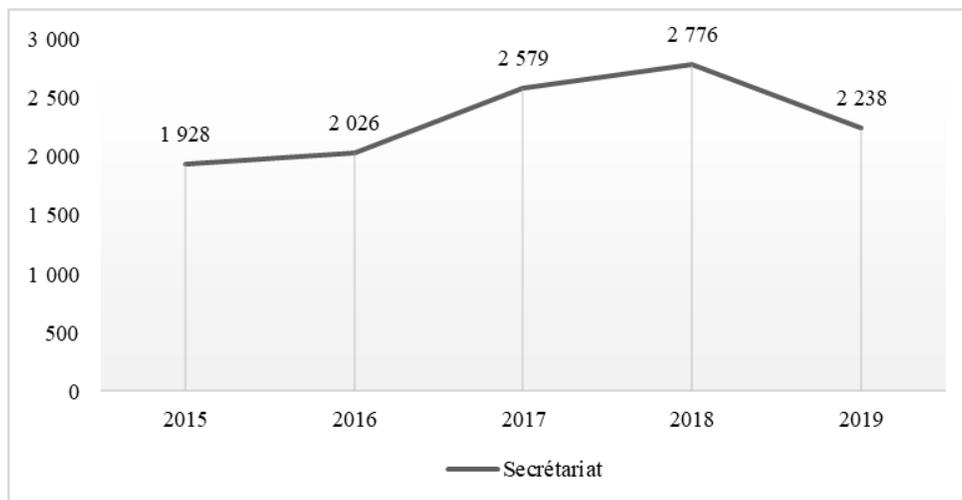
A. Nombre de dossiers et tendances

22. En 2019, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies a ouvert en tout 2 238 dossiers, y compris des dossiers de médiation, dans ses huit bureaux régionaux (voir figure I).

23. Pour la première fois en cinq ans, le volume des dossiers a légèrement diminué au Secrétariat, pour se situer à 19 %. Plusieurs missions officielles ont dû être annulées ou reportées. La planification des missions a également été réduite car de nombreuses entités destinataires ont dû faire face à des contraintes financières analogues et n'ont pas pu financer les missions entreprises par le Bureau.

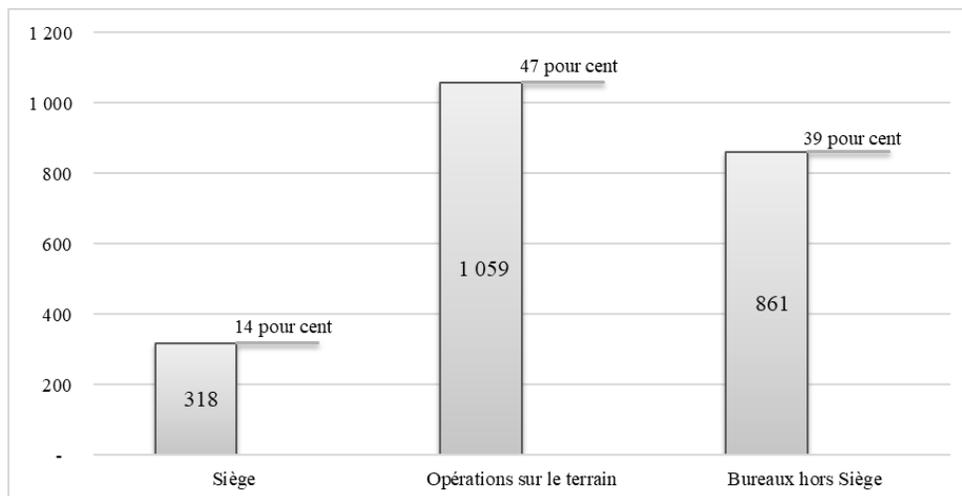
24. Les modifications apportées au signalement des cas ont également contribué à la diminution de leur nombre, puisque chaque dossier collectif est désormais comptabilisé comme un seul dossier, quel que soit le nombre de personnes visées dans l'affaire ou assistées par l'Ombudsman. La grande mobilité au sein des bureaux régionaux et plusieurs mouvements de personnel intervenus au cours de la période considérée à Genève, Nairobi, Goma, Entebbe et New York se sont également répercutés sur le volume des nouveaux dossiers.

Figure I
Nombre de dossiers ouverts au Secrétariat, 2015-2019



25. En 2019, 14 % des dossiers (318) émanaient du personnel du Siège, 39 % (861) des bureaux hors Siège et 47 % (1 059) des opérations sur le terrain (voir figure II).

Figure II
Répartition des dossiers par lieu d'affectation dans l'ensemble du Secrétariat, 2019

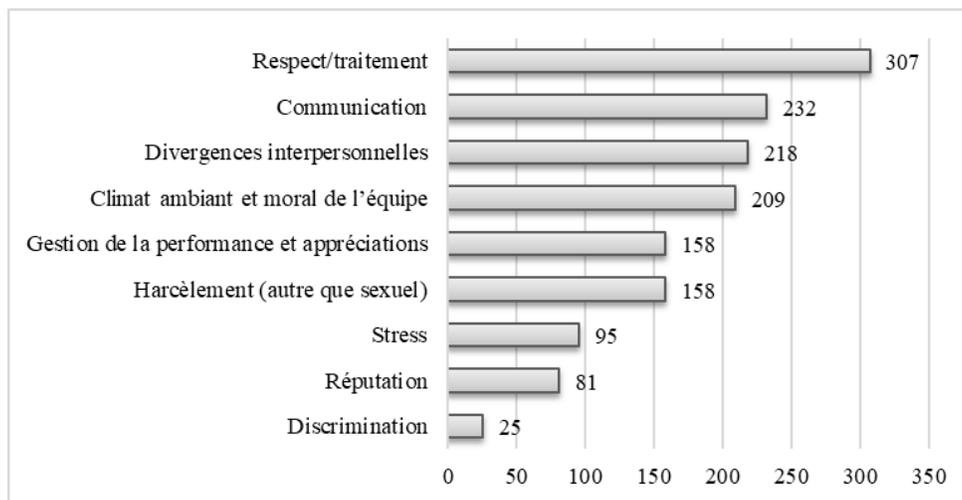


B. Problèmes et tendances

26. Depuis la création du Bureau en 2002, les trois problèmes les plus fréquemment signalés, en 2019 également, concernaient les rapports hiérarchiques ; l'emploi et la carrière ; la rémunération et les prestations. On notera qu'une affaire peut relever de plusieurs catégories et sous-catégories de problèmes, de sorte que le nombre total des problèmes cités dépasse toujours le nombre total de dossiers.

27. Au Secrétariat, les problèmes liés à l'incivilité ont représenté 45 % du total des problèmes dénombrés en 2019 (voir figure III).

Figure III
Ventilation des principaux problèmes liés à l'incivilité signalés au Bureau, 2019

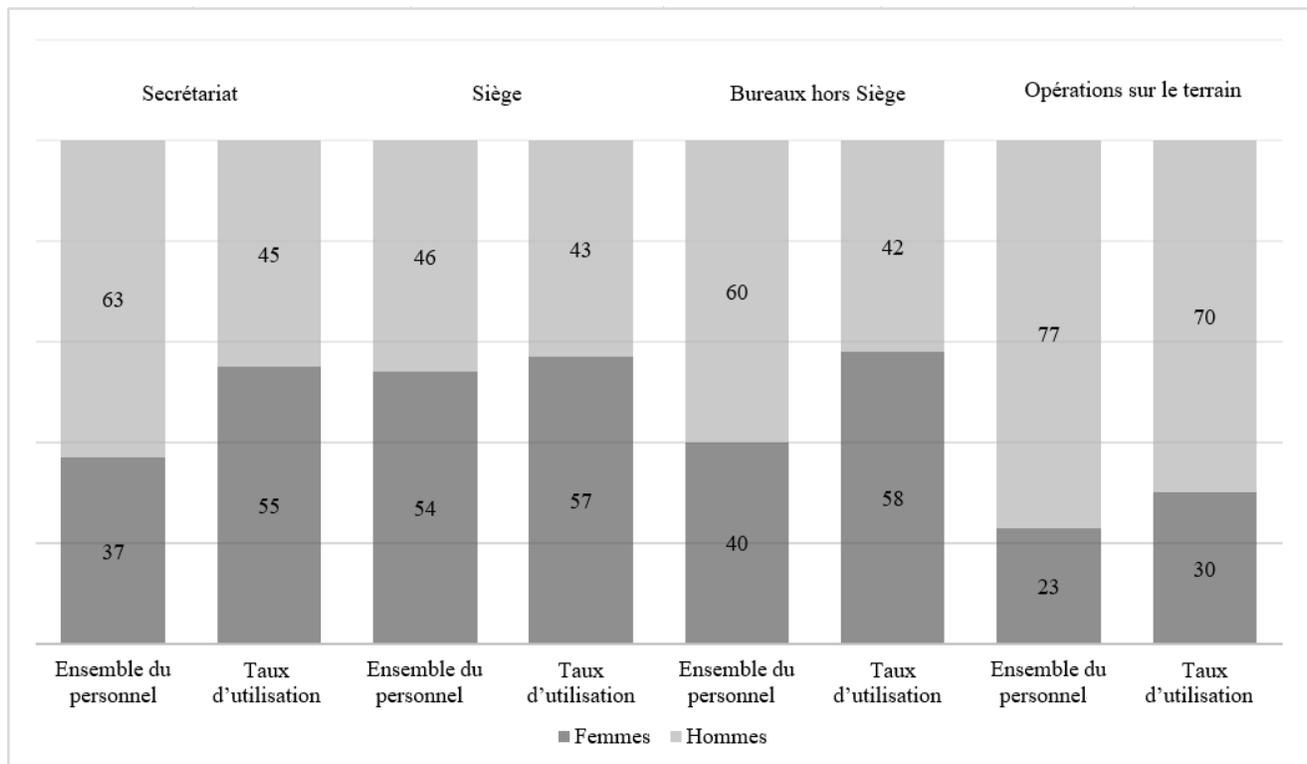


C. Taux d'utilisation par sexe et par lieu d'affectation

28. La figure IV, qui s'appuie sur les dernières données démographiques disponibles (voir [A/74/82](#), annexe, tableau 1.B), montre que la probabilité qu'ont les membres du personnel de recourir aux services du Bureau est moins grande chez les hommes que chez les femmes, au regard de leur nombre global dans l'ensemble du Secrétariat, tant dans les lieux d'affectation centraux que dans les missions. Une observation analogue a été formulée dans le rapport précédent du Secrétaire général ([A/74/171](#)).

Figure IV
Taux d'utilisation des services par sexe et par lieu d'affectation, 2019

(En pourcentage)

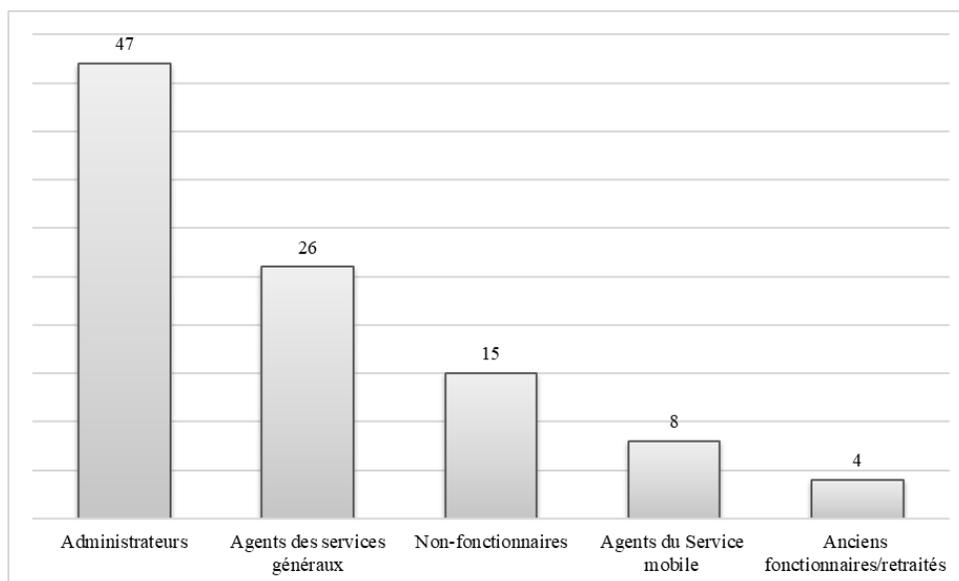


D. Taux d'utilisation par catégorie de personnel

29. La figure V montre que la majorité des problèmes (47 %) portés à la connaissance du Secrétariat pendant la période considérée ont été signalés par des administratrices ou administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur. Les agents des services généraux représentaient 26 % du total, les non-fonctionnaires 15 %, les agents du Service mobile et les anciens fonctionnaires ou retraités représentant 8 % et 4 %, respectivement.

Figure V
Taux d'utilisation des services par catégorie de personnel, 2019

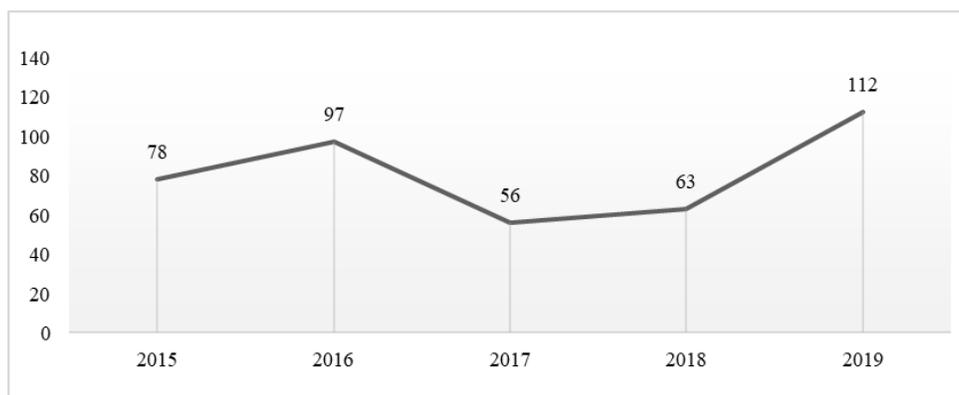
(En pourcentage)



V. Aperçu statistique des dossiers de médiation au Secrétariat

30. En 2019, 112 dossiers de médiation ont été ouverts au Secrétariat, soit près du double des dossiers (63) ouverts en 2018 (voir figure VI), en raison, notamment, des efforts déployés par le Bureau pour trier les affaires se prêtant mieux, soit à une médiation structurée, soit à un traitement dans le cadre de la facilitation d'un dialogue. En outre, 14 dossiers ont été classés en 2019 (les dossiers ouverts au cours d'une période considérée ne sont souvent pas classés au cours de cette même période).

Figure VI
Nombre de dossiers de médiation ouverts au Secrétariat, 2015-2019



31. Outre les dossiers de médiation, le Bureau a également pris en charge 78 affaires dans le cadre de la facilitation d'un dialogue, pour la plupart dans les huit bureaux d'ombudsman régionaux. L'accent mis sur la facilitation d'un dialogue révèle le besoin émergent de réunir les membres du personnel pour débattre de la manière dont

les problèmes les touchent et d'avoir ce genre de conversations difficiles avec l'aide d'un facilitateur neutre.

32. Le Service de médiation du Bureau a également mené quatre affaires groupées dans lesquelles environ 70 personnes étaient parties prenantes. Les groupes en conflit ou en situation de transition ont bénéficié d'une aide au dialogue visant à la résolution constructive des problèmes. Chaque dossier groupé est comptabilisé comme un dossier unique, même s'il peut concerner 50 personnes ou plus et indépendamment des efforts déployés par les praticiens pour gérer ces interventions.

A. Sources des dossiers et catégories de personnel

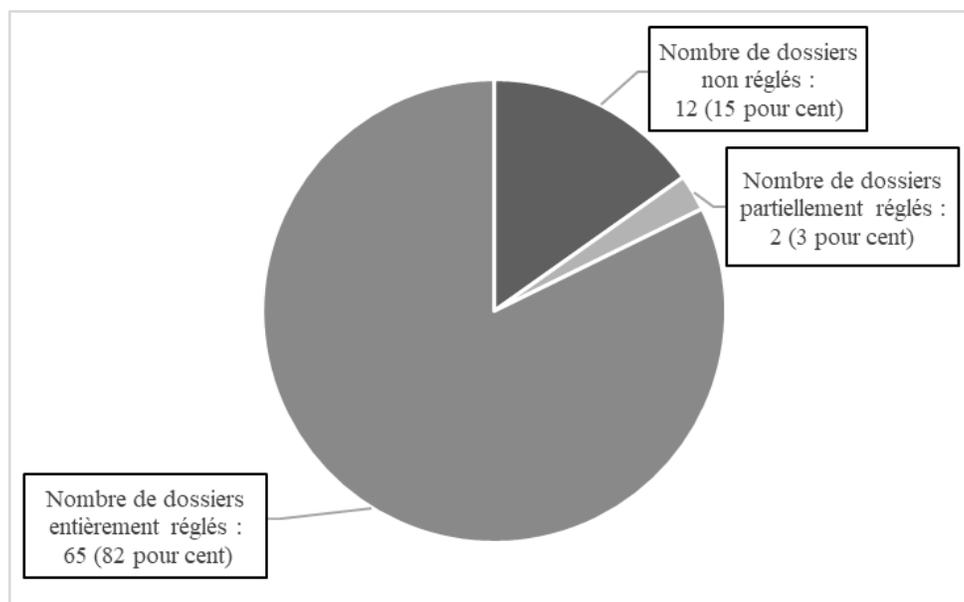
33. Les dossiers soumis à la médiation sont pour la plupart présentés par les parties elles-mêmes et par le bureau de l'ombudsman régional de New York, auquel des cas ont été confiés dès janvier 2019. Les autres sources sont le Groupe de la surveillance et de l'évaluation (12 dossiers) et le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (1 dossier)². Plus de 46 % des médiations ont été initiées par des administratrices ou administrateurs ou des fonctionnaires de rang supérieur, 20 % par des agents des services généraux et 14 % par des directrices ou directeurs et des fonctionnaires de rang supérieur.

B. Taux de règlement

34. Le taux de règlement des dossiers soumis au Bureau aux fins de médiation est demeuré élevé. Sur 114 dossiers classés en 2019, 79 (69 %) ont fait l'objet d'une médiation et 2 étaient des dossiers de groupe. Parmi les dossiers traités par la voie d'une médiation ayant abouti à leur classement, 65 ont été entièrement réglés et 2 l'ont été partiellement, soit un taux de règlement de 85 %. En outre, huit cas ont été traités dans le cadre de la facilitation d'un dialogue facilitées ne nécessitant pas un règlement. Douze dossiers (15 %) n'ont pas trouvé de solution. Sur les 31 autres dossiers, 12 n'ont pu bénéficier d'une médiation parce que l'une des parties avait refusé d'y prendre part ; dans 4 cas, le problème a été résolu avant qu'une médiation ne puisse avoir lieu, et 7 dossiers ont été considérés, après discussion avec les parties, comme ne se prêtant pas à une médiation et ont été renvoyés à d'autres bureaux compétents. Dans deux cas, le processus de médiation n'a pas abouti parce que les parties avaient refusé de poursuivre sur la voie de la médiation (voir figure VII).

² On dénombre au total quatre renvois au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies : un au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, deux à l'Ombudsman pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et un à l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies.

Figure VII
Issue des dossiers ayant fait l'objet d'une médiation et classés au cours de la période considérée, 2019



VI. Non-fonctionnaires

A. Présentation générale et résultats du fonctionnement du projet pilote visant à proposer des services de règlement amiable des différends aux non-fonctionnaires

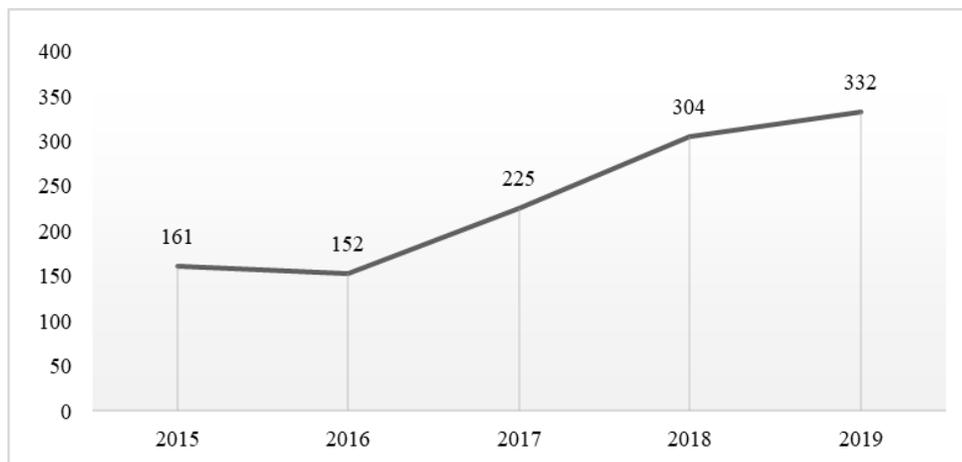
35. Au paragraphe 22 de sa résolution [74/258](#), l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de préparer une présentation générale du fonctionnement, jusqu'à la date de son prochain rapport, du projet pilote visant à offrir aux non-fonctionnaires l'accès à des services de règlement amiable des différends.

36. Le nombre d'affaires dans lesquelles des non-fonctionnaires sont parties prenantes au Secrétariat n'a cessé d'augmenter au cours de ces cinq dernières années (voir figure VIII). Le nombre total de dossiers soumis par des non-fonctionnaires a augmenté de 9 %, passant de 304 en 2018 à 332 en 2019. Dans son avant-projet pilote, le Secrétaire général a noté qu'au cas où le projet donnerait lieu à une augmentation du nombre des dossiers de non-fonctionnaires au-delà d'un seuil de 350 par an, de nouvelles ressources seraient nécessaires pour que le projet puisse continuer.

37. Il convient de noter que, parmi les 332 affaires dans lesquelles des non-fonctionnaires étaient parties prenantes, figurait un dossier groupé associant plus de 300 personnes dans une mission de maintien de la paix.

38. Au cours du premier trimestre de 2020, le Bureau a offert des services à 64 non-fonctionnaires, contre 104 au cours de la même période en 2019. Il serait prématuré de spéculer sur les tendances pour 2020 alors que la situation en ce qui concerne la pandémie de COVID-19 continue d'évoluer au moment de la rédaction du présent rapport.

Figure VIII
Nombre de dossiers ouverts concernant des non-fonctionnaires au Secrétariat, 2015-2019

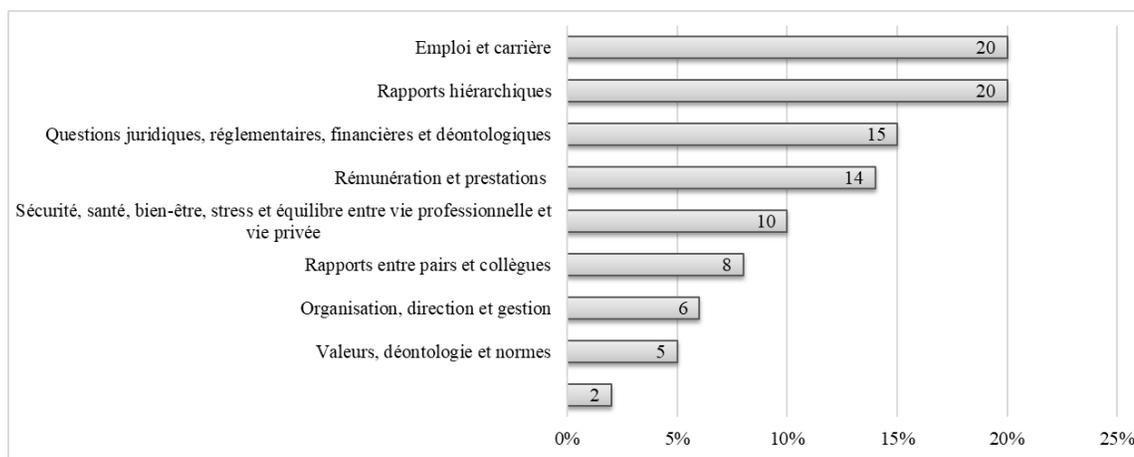


B. Problèmes soulevés par les non-fonctionnaires

39. Les quatre problèmes les plus fréquemment soulevés par les non-fonctionnaires en 2019 concernaient l'emploi et la carrière ; les rapports hiérarchiques ; les questions juridiques, réglementaires, financières et déontologiques ; la rémunération et les prestations (voir figure IX).

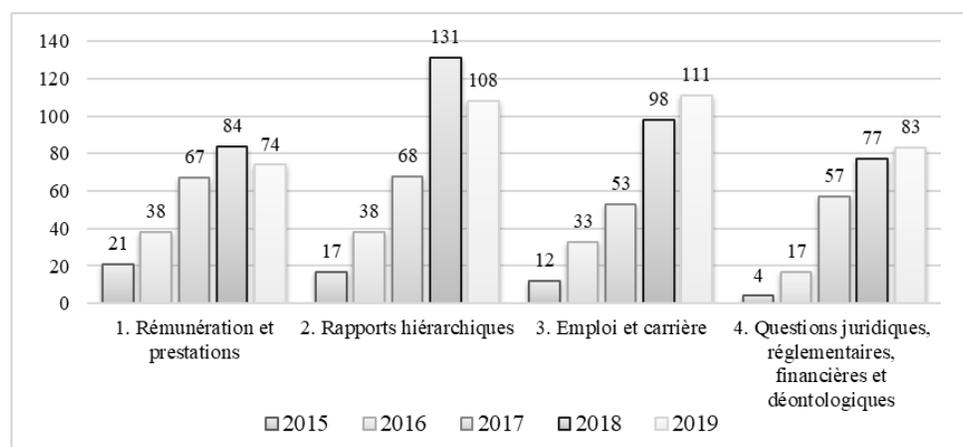
Figure IX
Ventilation des problèmes signalés par les non-fonctionnaires au Bureau, 2019

(En pourcentage)



40. Au cours du premier trimestre de 2020, les deux principaux problèmes soulevés concernaient les rapports hiérarchiques, et l'emploi et la carrière, suivis à la troisième place, *ex aequo*, par les rapports entre pairs et collègues, et les questions juridiques, réglementaires, financières et déontologiques. La figure X expose les quatre principaux problèmes pour les cinq années précédentes.

Figure X
Quatre principaux problèmes signalés par les non-fonctionnaires, par nombre de dossiers, 2015-2019



C. Taux d'utilisation par lieu, sexe et catégorie de personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire

41. Une analyse plus approfondie révèle que la majorité des dossiers (206), soit 62 %, provenaient d'opérations sur le terrain, 36 % (118) de bureaux hors Siège et 2 % (8) du Siège. Au cours du premier trimestre de 2020, la majorité des non-fonctionnaires qui ont contacté le Bureau pour obtenir de l'aide, soit 69 % (44), provenaient de bureaux hors Siège, 26 % (17) d'opérations sur le terrain et 5 % (3) du Siège.

42. Au cours de la période considérée, 57 % des non-fonctionnaires ayant consulté étaient des hommes (190) et 43 % (142) des femmes. Au premier trimestre de 2020, 36 % (23) étaient des hommes et 64 % (41) des femmes.

43. En 2019, 45 % (150) des dossiers émanaient de vacataires, 28 % (92) de Volontaires des Nations Unies, 14 % (45) de membres de contingents ou de la police des Nations Unies, et 10 % (32) de consultants ou consultantes. Pour des données ventilées par sexe sur les catégories de personnel desservies, voir le tableau ci-dessous.

Catégories de non-fonctionnaires desservis par le Bureau au Secrétariat, par sexe, 2019

Catégorie de personnel	Femmes	Hommes	Total
Vacataires	68	82	150
Volontaires des Nations Unies	40	52	92
Membres de contingents ou de la police des Nations Unies	8	37	45
Consultants	19	13	32
Stagiaires	7	6	13
Total	142	190	332

44. Au cours du premier trimestre de 2020, 50 % des dossiers (32) émanaient de vacataires, 23 % (15) de consultant(e)s ou consultant(e)s, 17 % (11) de Volontaires des Nations Unies, 6 % (4) de stagiaires, et 3 % (2) de membres de contingents ou de la police des Nations Unies.

D. Disparités de traitement entre fonctionnaires et non-fonctionnaires

45. En traitant des affaires dans lesquelles des non-fonctionnaires étaient parties prenantes, l'Ombudsman a observé que, dans certains cas, l'Organisation pourrait mieux lutter contre les disparités de traitement entre fonctionnaires et non-fonctionnaires.

1. Emploi inapproprié de non-fonctionnaires

46. Alors que l'Organisation affirme ne plus employer de travailleurs rémunérés à la journée ou à l'heure, l'Ombudsman a observé qu'il y en avait sur le terrain et en a averti les responsables concernés. Dans d'autres cas, des non-fonctionnaires s'acquittent de tâches qui ne sont pas différentes de celles qu'assurent les fonctionnaires, en violation des règles de l'Organisation relatives aux consultants et vacataires. Qui plus est, les fausses promesses ou les espoirs irréalistes implicitement suscités ou entretenus quant à un emploi durable sont des pratiques malsaines qui portent préjudice aux personnes concernées et peuvent engager la responsabilité de l'Organisation.

47. Il en va de même des cas de mauvaise gestion des contrats, où les droits et les obligations auxquels ceux-ci donnent lieu ne sont pas contestés mais où les personnes engagées ne sont en fait tout simplement pas payées, ou le sont avec des retards inacceptables. Leurs mandats et attributions, tout comme les rapports hiérarchiques, ne sont pas toujours clairs, ce qui ouvre la voie aux malentendus, aux problèmes d'inefficacité et aux litiges. En créant, récemment, le nouveau Groupe du personnel non fonctionnaire, l'Organisation a témoigné de sa volonté de régler ces questions structurelles, se montrant très réceptive aux réactions de l'Ombudsman en la matière. Il y a de bonnes raisons de croire que l'attention portée à ces questions réduirait la nécessité de recourir aux services de l'Ombudsman à cet égard. Il conviendrait, en particulier, de mieux expliquer en quoi consistent les différentes catégories de non-fonctionnaires et l'opportunité de les employer, ainsi que d'améliorer la gestion des contrats en offrant une meilleure formation en la matière, en précisant les rapports hiérarchiques et en engageant davantage les responsabilités.

2. Devoir de diligence applicable aux non-fonctionnaires

48. Les problèmes décrits ci-dessous ont aussi été observés au cours des années précédentes. Cependant, plus l'Organisation recourt à des non-fonctionnaires, y compris dans les lieux d'affectation difficiles, plus ces problèmes se posent.

49. Les contrats octroyés aux non-fonctionnaires ne prévoient pas à leur égard des conditions identiques à celles qui s'appliquent aux fonctionnaires, et les liens qu'entretiennent les premiers avec l'Organisation sont, par nature, plus ténus et temporaires que ceux qui lient les seconds. S'il peut y avoir des raisons valables de recourir à diverses modalités contractuelles applicables au personnel, l'Ombudsman a observé, dans cette pratique, des effets pervers, qui s'exacerbent en fonction directe de la dureté des conditions prévalant sur le lieu d'affectation. Ainsi, les non-fonctionnaires n'ont pas droit à des congés en général, et encore moins à des congés de détente, et ce même dans les lieux d'affectation que les fonctionnaires sont censés quitter, à intervalles définis, pour préserver leur santé mentale et physique, et où les contingents et unités de police constituées sont soumis à un système de relève.

Parallèlement, les non-fonctionnaires n'ont pas, le plus souvent, les moyens de faire une pause pour préserver leur santé physique et mentale. Dans presque tous les cas où ils sont censés prendre une pause, les non-fonctionnaires doivent travailler pendant au moins six mois consécutifs, même dans des lieux d'affectation extrêmement dangereux.

50. Les mesures de sûreté générales, y compris les normes de sécurité concernant le logement, ne s'appliquent pas à eux de la même manière qu'aux fonctionnaires. Ainsi, l'Organisation a eu offert un logement temporaire à des non-fonctionnaires alors qu'il leur avait été demandé, pour des raisons de sécurité, de quitter leur lieu d'affectation. Si, d'un point de vue technique, cette pratique n'est pas, *mutatis mutandis*, forcément illégale, son application pour les personnes concernées, et les dommages en termes de réputation en découlant, peuvent se traduire par une situation qui n'est pas nécessairement celle que l'Organisation aurait souhaitée.

51. La même réflexion vaut pour les soins médicaux fournis par les cliniques des Nations Unies et pour l'application des programmes de protection sociale. Les non-fonctionnaires n'ont pas droit aux soins dispensés dans les cliniques ou aux prestations prévues dans les programmes et ne sont pas pris en compte dans l'exécution et la mise en place des installations. Des problèmes surviennent lorsqu'il n'y a pas de solution locale viable pour ces travailleurs ou lorsque les solutions disponibles sont financièrement hors de leur portée.

52. Si de nombreux non-fonctionnaires disposent d'une clause contractuelle qui les fait bénéficier, ainsi que leurs survivants, d'une couverture sociale en cas d'accident, de maladie ou de décès liés au travail, l'Ombudsman a observé des cas où des prestations de ce type n'étaient pas réclamées parce que les non-fonctionnaires n'étaient pas familiers d'un système qui ne les encadre pas suffisamment. Les problèmes de ce genre sont souvent portés à l'attention de l'Ombudsman lors de ses visites sur le terrain, ce qui met en évidence leur importance. Ces visites permettent aux personnes concernées de faire part à l'Ombudsman de leurs préoccupations ; sans elles, les personnes concernées ne sauraient peut-être même pas comment demander de l'aide. Dans certains cas, il a été observé que des personnes handicapées se forçaient à aller travailler parce que leur famille dépendait d'elles.

53. C'est après des situations de crise que les disparités dans le domaine des soins sont les plus marquées. Le statut de fonctionnaire donne droit à une évacuation médicale, à des prestations de santé ou à un accès aux cliniques locales des Nations Unies ou, selon le cas, à des prestations de survivant, qui ne sont pas accessibles aux non-fonctionnaires ou qui ne le sont qu'à titre exceptionnel. L'Ombudsman sait bien que ces situations ne sont jamais voulues ; malheureusement, l'Organisation a connu plusieurs crises où la couverture et les soins après-crise prévus pour les non-fonctionnaires ont été jugés insuffisants.

3. Approche transactionnelle excluant le devoir de diligence

54. La conclusion générale à tirer de ce qui précède est que certains collègues de l'Organisation travaillent dans des conditions que nul ne souhaite. En outre, ces conditions ont été tolérées dans un environnement caractérisé par des besoins transactionnels temporaires, ne prévoyant pas de système de soins ou de protection, où l'individu est censé assumer lui-même cette charge. Dans certains contextes, cette approche peut se révéler pratique, voire équitable, pour toutes les parties concernées. Dans d'autres, cependant, et en particulier dans les lieux d'affectation difficiles, on a trop longtemps toléré des situations qui ne semblent pas compatibles avec les idéaux et les normes des Nations Unies.

4. Pistes d'intervention possibles

55. La Division de l'administration des ressources humaines du Département de l'appui opérationnel mène actuellement une étude sur le recours aux non-fonctionnaires au Secrétariat. L'étude permettra au Secrétariat de mieux comprendre l'emploi qui est fait des différentes catégories de non-fonctionnaires.

56. L'Ombudsman voit dans ce qui précède une occasion importante pour l'Organisation de se faire une idée complète et globale de la situation afin de faciliter une prise de décision et une action réfléchies et continue de fournir un retour d'information sur les questions structurelles relevées dans le cas des non-fonctionnaires.

VII. Activités de sensibilisation et renforcement des capacités

A. Aperçu général

57. Au paragraphe 19 de sa résolution [74/258](#), l'Assemblée générale a engagé le Bureau à poursuivre ses activités de sensibilisation, en particulier sur le terrain, afin de favoriser le recours au règlement amiable des différends. En conséquence, le Bureau a adopté, en 2019, une approche en trois volets, axée sur la sensibilisation, la promotion des compétences en matière de règlement des différends et le dialogue avec les hauts responsables, les invitant à « donner le ton ».

58. Le Bureau a renforcé sa présence virtuelle dans les lieux d'affectation où une présence physique n'était pas possible par manque de sécurité ou faute de fonds destinés aux voyages. Ainsi, le bureau de l'ombudsman régional de Bangkok a proposé des ateliers en ligne sur le règlement des différends. Les bureaux des ombudsmans régionaux d'Entebbe et de Goma ont créé des dossiers d'information qui seront distribués par le Groupe de la formation préalable au déploiement aux nouveaux membres du personnel civil. L'Ombudsman a également consenti un effort de sensibilisation pour fournir un ensemble d'informations à tous les bureaux du système des coordonnateurs résidents et a fait une présentation lors de la réunion mondiale des coordonnateurs résidents, en 2019.

59. En 2019, le Bureau a organisé, à l'intention de 3 841 personnes, 113 séances d'information et activités de renforcement des compétences en trois langues, dans le but, notamment, de communiquer des informations sur le système d'administration de la justice. Dans certains cas, des enquêtes préalables aux missions ont été menées, en collaboration avec des équipes, pour mettre au point des missions sur mesure. Ainsi, les résultats d'une mission effectuée au bureau situé en Colombie de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime révèlent que plus de 90 % des personnes interrogées sont satisfaites du travail du bureau de l'ombudsman régional de Santiago pour ce qui est du règlement des conflits liés au travail.

B. Principaux résultats

1. Renforcer la présence numérique sur les plateformes mondiales

60. Le Bureau maintient une présence bilingue active sur iSeek. En 2019, il a créé du contenu supplémentaire pour iSeek et a publié 20 articles destinés à faire connaître ses services du personnel. Les pages et les articles ont été consultés par quelque 17 000 membres du personnel, soit trois fois plus qu'en 2018. La série intitulée « Rencontrez votre ombudsman », qui présente personnellement les ombudsmans régionaux du monde entier, a connu un grand succès, les articles à ce sujet ayant

suscité, de la part du personnel, des réactions favorables et des commentaires en nombre important.

2. Éduquer et renforcer les compétences grâce à des articles thématiques

61. S'appuyant sur des observations structurelles fréquemment formulées à propos des causes profondes des conflits, le Bureau a élaboré une série d'articles thématiques assortis de conseils sur la prévention des conflits. Le courrier électronique est un des outils de communication les plus populaires, mais il est également source de malentendus et de litiges. La série propose des conseils simples destinés à permettre au personnel de communiquer efficacement par courrier électronique et d'éviter les erreurs courantes qui pourraient s'apparenter à un manque de respect et créer des tensions. Le Bureau a également dispensé des conseils pratiques sur la manière de donner et de recevoir une appréciation lors des évaluations de la performance des fonctionnaires.

62. Outre sa contribution à iSeek, le Bureau a entrepris une refonte complète de son site Web (www.un.org/fr/ombudsman) dans les six langues officielles de l'ONU. Le nombre de pages vues sur le site Web a augmenté de 28 % en 2019, plus de 59 000 visites ayant été dénombrées. Une analyse des contenus demandés par les utilisateurs révèle que la plupart recherchent des informations en espagnol ou en arabe, ainsi que des informations sur les services offerts et les moyens de contacter un ombudsman.

VIII. Observations structurelles

A. Considérations générales

63. L'Ombudsman note que les problèmes à l'origine des conflits ont peu changé depuis 2002. L'Organisation se trouve face à des défis, mais elle a aussi des chances à saisir, dans trois grandes catégories : l'emploi et la carrière ; les rapports hiérarchiques ; la rémunération et les prestations. Les différends qui surgissent dans ces trois catégories continuent d'entraver l'efficacité de l'Organisation, tout comme d'autres problèmes pérennes régulièrement portés à son attention, comme ceux qui concernent le leadership, la peur de s'exprimer, le devoir de diligence, la santé mentale et l'administration³.

64. Si l'Ombudsman se félicite que l'Assemblée générale ait considéré le système amiable comme une option efficace et rentable pour le personnel et les hauts responsables, il reste beaucoup à faire, au niveau institutionnel, pour transposer ses observations dans des stratégies et des mécanismes. En travaillant avec les parties prenantes à cette fin, le Bureau utilise son expérience générale acquise sur le terrain. Très souvent, le dialogue a eu des effets sur l'élaboration des politiques, conformément à la responsabilité qui incombe à l'Ombudsman d'indiquer les tendances qui peuvent être transposées en actions au niveau politique.

65. Les cas individuels où un différend est réglé de manière équitable contribuent à renforcer l'Organisation à un micro-niveau mais doivent rester confidentiels, conformément aux principes du Bureau. Toutefois, en regroupant dans des observations générales des éléments tirés d'affaires individuelles, l'Ombudsman est en mesure d'en préserver le caractère confidentiel et de formuler des recommandations fondées sur des cas réels.

66. Ces recommandations se sont également révélées importantes dans les dialogues politiques que l'Ombudsman a eus avec les décideurs et les responsables de

³ A/72/138, p. 23 et 24.

l'élaboration des politiques, au sein de l'Organisation. Grâce à ces efforts, le fossé entre la réception des recommandations de l'Ombudsman et leur mise en œuvre est en passe d'être comblé grâce à l'adoption de politiques destinées à renforcer les mesures favorisant le règlement des différends.

B. Observations générales

1. Harcèlement systémique ascendant

67. Alors que l'Organisation se rapproche de l'objectif de la parité femmes-hommes, on constate avec satisfaction que davantage de femmes sont promues à des postes d'encadrement de plus en plus élevés. Malheureusement, un des effets néfastes en est l'augmentation des cas de harcèlement professionnel ascendant dirigé contre des femmes occupant des postes de responsabilité et d'autres postes d'encadrement. Conformément à la responsabilité qui lui incombe d'alerter l'Organisation sur les tendances émergentes, l'Ombudsman note cette récente tendance à la hausse.

68. Nombreux sont les hauts et hautes responsables nouvellement nommés qui se heurtent à l'opposition de certains membres de leur équipe. Parfois, il peut s'agir d'une personne de l'équipe qui, ayant postulé, peut se sentir mécontente de ne pas avoir été sélectionnée pour le poste à responsabilité. Il se peut que celle-ci mobilise le soutien d'autres membres de l'équipe pour brimer la nouvelle recrue, par exemple en dissimulant des informations vitales, en diffusant des mensonges ou des informations partiales, en utilisant des tactiques dilatoires ou en colportant des erreurs sur la personne.

69. Une supérieure hiérarchique nouvellement entrée en fonctions qui fait l'objet de harcèlement ne trouve pas toujours le soutien nécessaire auprès de l'équipe dirigeante, en particulier si elle a été recrutée en dehors de l'Organisation. Elle devra peut-être se constituer un réseau pour faire face à la diffusion, de la part des mécontents, d'informations dénigrantes à son sujet. Une supérieure hiérarchique nouvellement nommée à qui l'on reproche d'être incapable d'exercer ses fonctions parce qu'elle est une femme doit faire face non seulement à un problème de harcèlement moral ; elle est aussi victime de discrimination fondée sur le sexe.

70. L'Organisation est tenue de dispenser une formation adéquate à ses nouvelles recrues afin qu'elles se sentent pleinement soutenues. Dans le cas de nominations de personnes extérieures à l'Organisation, la mise sur pied d'un programme d'initiation est indispensable. Si les nouvelles recrues devraient pouvoir compter sur le soutien et les compétences des membres de leur équipe, elles n'ont pas à découvrir les subtilités des politiques et des procédures du système des Nations Unies au coup par coup ou par elles-mêmes. Ce fait est particulièrement important dans le contexte de la politique de parité des genres appliquée à l'Organisation. La valeur du travail d'équipe dans ce domaine étant primordiale, l'Ombudsman a fait de nombreuses recommandations et mis en place des cours de formation visant à renforcer le moral des équipes, à améliorer les compétences en matière de communication et, plus récemment, à sensibiliser à la valeur de la civilité sur le lieu de travail.

71. Outre les éléments examinés plus haut, l'Ombudsman observe que, dans une situation complexe de ce type, le Bureau a également traité des plaintes concernant des supérieures hiérarchiques au comportement abusif. Elle souligne que le Bureau traite chaque plainte portée à son attention en toute impartialité, dans le respect des normes professionnelles. Les femmes ne sont pas dispensées, du seul fait d'être femmes, de la nécessité d'exercer leurs fonctions de supérieur hiérarchique dans le respect des normes : en termes de supervision, l'excellence est un objectif à atteindre

dans tout le système des Nations Unies et ne varie pas en fonction du sexe de la personne concernée.

2. Conduite prohibée ou conduite inappropriée ?

72. De nombreux collègues qui consultent l'Ombudsman signalent des cas de conduite inappropriée ou de conduite prohibée. Des remarques qui peuvent se révéler répréhensibles ou autres expressions et commentaires pouvant être perçus comme d'ordre personnel ou incompatibles avec les niveaux de professionnalisme attendus, constituent des conduites qui, sans être prohibées, sont toutefois inappropriées. Dans certains cas, des collègues qui sont témoins de telles conduites ou qui en sont indirectement touchés prennent aussi contact avec l'Ombudsman pour étudier des options permettant d'en prévenir les conséquences. La question des conduites inappropriées ou prohibées a également été soulevée lors des cafés de civilité et auprès de tierces parties. On entend par « personnes touchées » la personne cible et les tiers, y compris les témoins ayant assisté à la conduite potentiellement prohibée ou ayant constaté l'effet de cette conduite sur la personne cible, ou encore tout collègue qui est intervenu dans la situation dans laquelle cette conduite a eu lieu (voir [ST/SGB/2019/8](#), par. 1.12).

73. Lorsqu'une enquête officielle détermine qu'il y a eu faute, des mesures correctives peuvent être prises pour réparer les dommages causés aux personnes concernées ou à l'équipe. Les services de l'Ombudsman sont fréquemment sollicités dans le cadre de ces efforts de renforcement de l'esprit d'équipe. Toutefois, lorsqu'un comportement mis en cause ne peut être qualifié de faute professionnelle et ne donne, de ce fait, pas lieu à enquête, celui-ci peut se révéler, comme cela s'est déjà produit, un obstacle à l'instauration et au maintien d'un climat de travail décent et harmonieux. L'Ombudsman estime que l'Organisation devrait envisager de prendre des mesures pour prévenir les cas qui, sans pouvoir être qualifiés de faute, peuvent néanmoins nuire considérablement à l'esprit d'équipe et au moral collectif.

74. L'Ombudsman s'est entretenu avec des témoins indirectement touchés par un comportement qu'ils jugeaient inconvenant dans un cadre professionnel comme celui de l'ONU, même lorsque la personne directement concernée n'a pas souhaité en parler. Il peut arriver que le témoin d'une scène dans laquelle une collègue a, selon lui, fait l'objet d'une remarque inappropriée de nature sexuelle, personnelle ou formulée en guise de compliment (ou explicitement dérogatoire) fasse part de ses préoccupations à la personne ciblée, qui peut décider d'ignorer la remarque tout en reconnaissant son caractère inapproprié, estimant qu'elle ne porte pas à conséquence et ne mérite pas qu'on y fasse attention, et qui peut, de surcroît, ne pas se considérer comme victime d'un acte répréhensible, alors que le témoin est, quant à lui, indirectement offensé par cette remarque, y voyant une atteinte au professionnalisme. Les types de remarques qui ont été portées à l'attention de l'Ombudsman portent le plus souvent sur l'apparence physique ou la tenue vestimentaire et sont complètement hors contexte dans la situation donnée. Parfois, ces remarques sont porteuses d'un double sens ou d'insinuations de nature sexuelle. Là encore, la destinataire peut se croire en mesure d'assumer de telles remarques et ne pas se considérer comme victime d'un acte répréhensible. Malheureusement, comme l'Ombudsman en a été informée, d'autres personnes assistant à de telles scènes se considèrent comme indirectement touchées par ce type de comportement et en sont donc victimes.

75. Des situations répréhensibles non signalées par la personne qui en est victime peuvent avoir un effet néfaste sur le lieu de travail car elles sont souvent révélatrices d'un manque de respect. Dans de tels cas, on fait souvent valoir qu'aucun préjudice n'a été causé puisque la personne visée n'a pas porté plainte, les propos ayant été exprimés et entendus dans la bonne humeur. Or, l'Ombudsman estime qu'il y a bel et

bien eu tort et que nul ne devrait échapper à ses responsabilités au motif qu'aucune offense n'a été commise alors qu'en fait, le principe du respect mutuel a été violé. Qui plus est, il existe souvent un déséquilibre de pouvoir entre l'auteur présumé de l'acte répréhensible et la victime, si bien qu'il est doublement difficile, pour la personne ciblée, de signaler les faits.

76. En rendant compte de cet aspect du harcèlement indirect, l'Ombudsman ne voudrait pas donner l'idée que, sur le lieu de travail, il faille renoncer à une interaction humaine normale et à un esprit de camaraderie entre professionnels, ni qu'il faille être trop prescriptif en matière d'interaction sociale. Pour autant, il importe d'observer en tout temps les principes de dignité et de respect, ce qui exclut les insinuations et les doubles sens délibérés, notamment ceux qui peuvent s'apparenter à des actes de harcèlement sexuel. Sensibiliser aux causes et aux effets du harcèlement indirect peut se révéler extrêmement utile pour débarrasser l'Organisation de cette conduite particulière. Le Bureau aborde déjà ces questions dans ses cafés de civilité et dans les articles qu'il publie sur iSeek, et espère que ces initiatives contribueront à définir ce qui constitue un comportement acceptable. Un lieu de travail décent pour tous à l'ONU est un objectif qui mérite tous nos efforts.

3. Santé mentale

77. S'il n'a pas pour tâche, à l'évidence, d'offrir des soins de santé, le Bureau aborde des questions touchant au soutien qu'apporte par l'Organisation au bien-être du personnel. Les systèmes et les mécanismes d'aide peuvent être source de problèmes et de conflits pour le personnel. Le Bureau a eu un dialogue très fructueux avec le conseil chargé de la mise en œuvre des mesures de santé mentale et de bien-être et le félicite pour la dynamique qu'il a créée afin de faire changer les choses. Certes, il faudra du temps pour prendre pleinement en compte les priorités formulées par le conseil, à savoir fournir des soins de santé mentale de qualité, soutenir le personnel présentant des troubles psychiques et créer un climat de travail qui favorise la santé mentale ; néanmoins, l'Ombudsman a fait des observations qui pourraient apporter des solutions à court terme dans les trois grands domaines suivants : a) retour au bureau après la maladie, y compris après la pandémie de COVID-19 ; b) sécurité psychologique sur le lieu de travail ; c) compétences requises des supérieurs hiérarchiques pour traiter les questions de comportement.

a) Retour au bureau

i) Période non pandémique

78. Dans le cadre des procédures actuelles d'aménagement en matière de retour au travail, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail recommande aux supérieurs hiérarchiques des solutions pratiques, telles que le télétravail temporaire, justifié par un certificat médical transmis dans des conditions de confidentialité. C'est aux supérieurs hiérarchiques qu'il appartient d'apprécier, au mieux de leurs capacités, ce qui est faisable dans les circonstances particulières de l'espèce. Des tensions peuvent survenir entre les supérieurs hiérarchiques, à qui il incombe de trancher en dernière analyse, et la Division, qui est la seule à disposer des informations médicales sur les mesures que ceux-ci doivent prendre et sur les solutions de remplacement qui seraient utiles. Dans un tel cas, les deux parties doivent étudier et évaluer l'utilité de ces solutions lorsque les supérieurs hiérarchiques estiment que la proposition initiale du service médical n'est pas viable. Ces tensions sont plus prononcées lorsque l'affection en cause n'est pas physique ou visible, notamment en cas de troubles psychiques.

79. Le Bureau a proposé des options à certains supérieurs hiérarchiques qui avaient du mal à expliquer à l'équipe qu'un de ses membres bénéficie d'un aménagement

particulier sans révéler que celui-ci obéissait à des raisons médicales. Ces aménagements ont parfois été vus comme un cas de favoritisme par des collègues qui, ayant demandé à bénéficier d'un aménagement spécial pour d'autres raisons, s'étaient quant à eux vu refuser un tel régime. Dans certains cas, les tentatives d'aménagement entreprises de bonne foi ont été perçues par des collègues comme des pratiques de gestion non transparentes.

ii) *Certificat d'aptitude médicale partielle*

80. Dans le but de favoriser le retour au travail du personnel, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail peut autoriser une personne à reprendre le travail, mais pas forcément à son poste ou sur son lieu de travail particulier. Ainsi, on pourra autoriser des membres du personnel à reprendre leur travail humanitaire ou de maintien de la sécurité en les détachant ailleurs que sur le lieu d'affectation où, alors qu'ils étaient en poste, ils ont subi un épisode traumatisant. En pareil cas, il est implicitement entendu, du moins pour les membres du personnel, que l'Organisation les place à un poste correspondant à celui qu'ils occupaient. Il est parfois arrivé, toutefois, que des membres du personnel aient été autorisés à retourner travailler alors qu'il n'y avait pas de poste pour eux. Il est en effet très difficile, par exemple, de réaffecter les membres du personnel chargés de la sécurité ou de l'accueil.

81. Les efforts individuels ont produit des résultats encourageants, si bien qu'il semble y avoir une diminution de ce type de cas. Néanmoins, un problème structurel demeure, à savoir qu'une partie du système peut produire des résultats qu'une autre partie du système n'est pas en mesure de gérer de manière systématique, et il n'existe pas d'autorité centrale de placement significative et corrective.

iii) *Période post-pandémique*

82. Certains des problèmes évoqués ci-dessus ne manqueront pas de se poser lors du retour au bureau, après la pandémie. Pour l'heure, l'Ombudsman suit de près la mise en œuvre des mesures de retour progressif sur le lieu de travail et répond aux craintes exprimées par le personnel en prévision d'un tel retour.

b) Sécurité psychologique sur le lieu de travail

83. Le personnel n'a pas à travailler dans un cadre qui suscite la peur. À l'ONU, le lieu de travail doit favoriser le libre échange d'opinions, d'idées et de préoccupations d'ordre professionnel. L'Ombudsman a abordé la question de la peur de s'exprimer dans sept rapports annuels précédents, la question du devoir de diligence dans neuf rapports précédents, et la question de la santé mentale dans huit rapports précédents. En outre, le Secrétaire général a pleinement appuyé l'instauration d'une culture du « parler franc ». Le message est clair : un lieu de travail sain et harmonieux est source d'inspiration pour le personnel, qui en devient dès lors plus efficace.

84. Or, malgré tous ces efforts, nombreuses sont les personnes qui, demandant l'aide du Bureau, craignent, si elles s'expriment, des représailles ou d'autres conséquences néfastes et disent ne pas se sentir psychologiquement en sécurité sur leur lieu de travail. Une menace à la sécurité psychologique, même si elle ne peut être qualifiée de faute, risque très certainement d'entraîner des troubles psychiques. Dans certains cas, des récits ou des preuves anecdotiques ont révélé que le Bureau était au fait de l'existence de problèmes de comportement dans un service, et que les services médicaux concernés étaient parallèlement au courant de l'existence, dans ce service, de problèmes médicaux. Toutefois, il n'est pas toujours possible de faire le lien entre les deux éléments pour pouvoir prendre des mesures correctives systématiques.

L'Ombudsman examine des possibilités de collaboration afin d'étudier plus avant les liens entre harcèlement et santé mentale.

85. Des efforts sont également déployés pour faciliter des interventions plus rapides et plus efficaces sur le lieu de travail lorsque des cas conflictuels se présentent. Ainsi, le Bureau fournit un accompagnement professionnel immédiat aux supérieurs hiérarchiques qui, non conscients de l'effet délétère de leur comportement, risquent eux-mêmes d'adopter une position défensive les rendant aveugles aux conséquences de leurs actes. Le fait de traiter les cas de harcèlement, y compris de harcèlement sexuel, de discrimination et d'abus d'autorité, dans un cadre juridique, sans les accompagner d'un programme d'intervention axé sur les personnes et comprenant un volet « santé mentale », peut constituer un problème systémique. Un tel programme apporterait à toute personne, sans préjudice de sa culpabilité ou de son innocence, le soutien requis dans le cadre des enquêtes et des procédures disciplinaires.

c) Compétences requises des supérieurs hiérarchiques pour traiter les questions de comportement

86. Sans être des professionnels de la santé, les supérieurs hiérarchiques n'en ont pas moins un devoir de diligence envers l'équipe qu'ils dirigent. Comme pour toutes les tâches de supervision, de bonnes compétences en communication sont une qualité attendue du supérieur hiérarchique face à une modification de comportement survenant au sein de son équipe. Dans certains cas, c'est le supérieur hiérarchique qui remarque les faits de lui-même ; dans d'autres, ceux-ci sont portés à son attention par un membre de son équipe. Alors que des facteurs de stress de plus en plus complexes font leur apparition sur le lieu de travail moderne, *a fortiori* pendant la pandémie de COVID-19, les supérieurs hiérarchiques doivent être à même de prendre les mesures qui s'imposent. La prise en compte des facteurs pouvant donner lieu ou contribuer à des troubles psychiques relève aussi de la responsabilité de l'ensemble du personnel. Le Bureau a constaté que, dans certains cas, un ou une collègue ayant affiché un changement de comportement avait pu être considéré(e) à tort comme un cas médical par le personnel ou par son supérieur hiérarchique, peu formé ou peu sensibilisé aux questions de ce type. Dans d'autres cas, au contraire, où il aurait probablement pu se révéler utile de rechercher des explications liées à la santé mentale, ce travail n'a pas été fait.

87. Pour pallier le manque de formation dans ce domaine, on pourrait, notamment, sensibiliser les responsables aux plus hauts niveaux et organiser à leur intention une formation pratique aux compétences de gestion. En plus de ses initiatives actuelles, le Bureau envisage de collaborer avec les professionnels de la santé mentale pour mieux cibler les besoins dans ce domaine. Le Bureau propose, déjà, un stage de formation pour le personnel à tous les niveaux afin de lui permettre d'acquérir les compétences dont il a besoin pour tenir des conversations difficiles, stage qui a été bien accueilli par ceux et celles qui y ont participé.

88. Les cadres en poste dans des lieux d'affectation difficiles, en particulier, doivent avoir les compétences nécessaires pour traiter les questions de comportement. L'Organisation ne dispose actuellement d'aucun mécanisme qui lui permette de vérifier systématiquement le bien-être du personnel dans les lieux d'affectation difficiles afin de pouvoir réagir rapidement dès que les conditions qui règnent sur place commencent à compromettre la santé des membres du personnel d'une manière qui les empêche de continuer à travailler. Il serait irresponsable de la part de l'Organisation d'exiger du personnel touché qu'il reste à son poste en pareilles conditions. En raison de son devoir de diligence, l'Organisation doit préserver non seulement la sécurité de la personne concernée, mais aussi celle des autres. Elle doit également atténuer sa propre exposition au risque. Malheureusement, le Bureau a vu

des cas où le personnel avait lancé des signaux d'alerte mais où rien n'avait été fait pour y donner suite et où on a fini par ordonner une évacuation et une hospitalisation pour raisons de santé mentale. Ces situations créent une tension inutile pour les membres du personnel concernés et drainent les ressources de l'Organisation. La possibilité d'un transfert au titre de la mobilité est parfois évoquée dans ces cas, mais elle n'est qu'une option et n'est pas utile lorsque le membre du personnel visé est réaffecté à d'autres contextes aussi difficiles que celui qu'il a quitté.

IX. Perspectives

A. Se concentrer sur les priorités liées au règlement des conflits après la COVID-19

89. La pandémie de COVID-19 a montré l'importance des dirigeantes et dirigeants et des administratrices et administrateurs, non seulement pour garantir la continuité et l'agilité des opérations ainsi que l'efficacité dans des circonstances en évolution, mais aussi pour assurer à un haut niveau le bien-être, la santé mentale et la capacité de contribution des membres de l'équipe qui leur sont confiés.

90. Les cadres et le personnel ont fait preuve de diverses capacités d'adaptation pour faire face aux incertitudes et aux tensions propres à cette situation. Certains ont vu leur mauvaise gestion et leur autoritarisme exacerbés par la crise, du fait des pressions liées au télétravail. D'autres, très souvent sur le terrain, ont su faire preuve d'un haut niveau de résilience, de souplesse et de réactivité, ce qui pourrait indiquer que les compétences, la formation et l'expérience acquises sur le terrain sont des facteurs qu'il faudrait plus résolument prendre en compte lors de la sélection des personnes chargées de diriger et de gérer le personnel et les effectifs.

B. Lutter contre le racisme

91. Le 9 juin 2020, à l'issue d'une réunion générale avec le personnel tenue le 4 juin, le Secrétaire général a adressé à celui-ci une lettre dans laquelle il réaffirmait que la position de l'ONU sur le racisme était très claire et que ce fléau violait la Charte et avilissait les valeurs fondamentales de la communauté qu'elle servait. La nécessité de tenir une conversation honnête sur le racisme au sein de l'Organisation a été soulignée. C'est dans cet esprit que le Secrétaire général a demandé à l'Ombudsman, conjointement avec le Bureau des ressources humaines et en étroite collaboration avec les représentantes et représentants du personnel, d'établir un plan d'action pour une campagne sur une année visant à mieux faire connaître la question du racisme à l'Organisation et l'action de lutte contre ce phénomène, ainsi qu'à produire des conclusions destinées à permettre au Secrétaire général de prendre les mesures voulues.

C. Continuer d'offrir aux non-fonctionnaires la possibilité de bénéficier de services de règlement amiable des différends

92. Compte tenu des réalités institutionnelles qui influent sur l'emploi de non-fonctionnaires et de la nécessité de veiller à ce que cette catégorie de personnel puisse continuer à accéder au système de règlement amiable des différends, on pourrait élargir le mandat du Bureau pour que celui-ci puisse également servir les non-fonctionnaires qui ont un lien contractuel direct avec le Secrétariat ou qui travaillent au Secrétariat.

93. Dans la proposition initiale du Secrétaire général concernant le projet pilote visant à proposer des services de règlement amiable des différends aux non-fonctionnaires, il était dit qu'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. Tout élargissement formel du mandat par l'Assemblée générale devra tenir compte de cette importante considération pour sa mise en œuvre.

D. Augmenter les services offerts au personnel de terrain

94. Au paragraphe 15 de sa résolution 74/258, l'Assemblée générale a réaffirmé l'importance de la procédure amiable de règlement des différends et a prié le Secrétaire général de formuler dans son prochain rapport des recommandations en vue de remédier à l'insuffisance actuelle des services fournis à cet égard au personnel sur le terrain. La majorité des cas traités par le Bureau depuis sa création en 2002 s'étaient produits sur le terrain et dans les bureaux hors Siège. Le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies a noté, dans son rapport à l'Assemblée, que pour être efficace et accessible, le Bureau a besoin d'être doté de ressources suffisantes et d'effectifs adéquats et il doit être assuré d'une capacité de croissance et disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour tous les déplacements nécessaires dans les lieux d'affectation.

95. Compte tenu de l'environnement financier difficile résultant de la crise liée à la COVID-19, le Secrétaire général comprend que le moment n'est peut-être pas idéal pour demander des ressources supplémentaires qui permettent de traiter la question. Comme indiqué ci-dessus, le Bureau a passé en revue ses opérations afin de recenser les solutions possibles dans le cadre de ses ressources existantes. Dans son projet de budget, le Bureau a proposé une nouvelle décentralisation de sa capacité de médiation, du Siège aux bureaux hors Siège, afin d'amener davantage ses services au personnel en poste sur le terrain. À cet égard, le Bureau a proposé la suppression du poste de chef des services de médiation (D-1) et l'approbation, à Genève et à Nairobi, de deux postes respectifs de médiateur et spécialiste du règlement des différends (P-3).

96. La mesure proposée devrait permettre de créer une plus grande capacité sur le terrain, de mieux aligner les services de règlement amiable des différends sur les sites actuels du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et d'accroître la capacité de traitement des renvois du Tribunal. Cette mesure serait également conforme à la recommandation initialement faite par le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies de détacher auprès de chaque ombudsman régional un juriste ou responsable des dossiers (P-2/P-3) chargé d'aider le bureau régional dans ses activités.

97. Si l'Assemblée générale décidait à l'avenir, lorsque la situation financière se sera améliorée, de prendre en compte les besoins en ressources, le Secrétaire général proposerait alors la mise en place d'une présence régionale au Moyen-Orient (à Beyrouth ou à Amman) et à Addis-Abeba ou à Johannesburg (Afrique du Sud) afin de doter le Bureau des capacités requises. Cette mesure permettrait de garantir l'égalité d'accès aux services d'ombudsman et de médiation de toutes les commissions régionales, comme le prévoyait à l'origine le Groupe de la refonte.

98. Comme l'a démontré, dans la pratique, une décennie d'interventions en personne ou virtuelles, même lorsque l'intervention virtuelle s'impose, ce sont les praticiens sur le terrain qui, se trouvant dans le fuseau horaire local, connaissant les

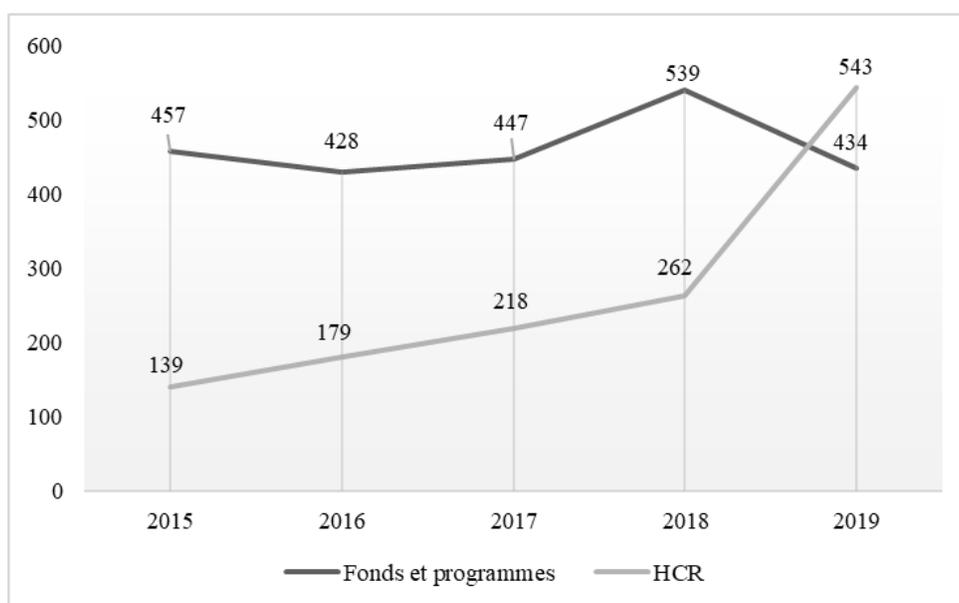
circonstances et la culture de la région où ils sont basés et parlant la langue locale ou prédominante qui assurent une intervention optimale sur place.

Annexe

Données statistiques de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies et de l'Ombudsman pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Figure I

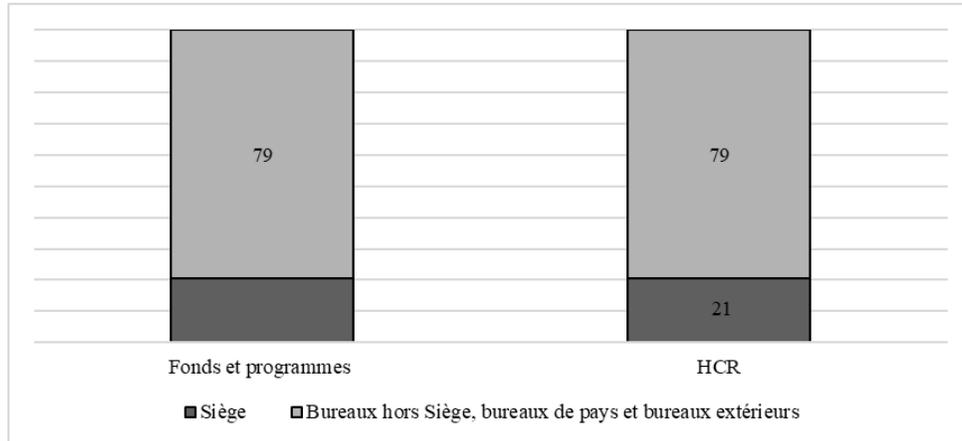
Nombre de dossiers ouverts dans l'ensemble des fonds et programmes et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2015-2019



Abréviation : HCR – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

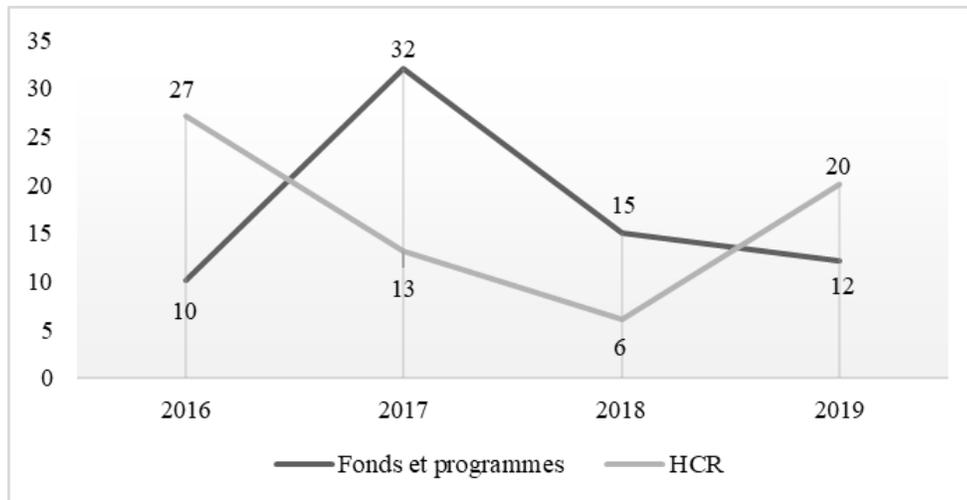
Figure II
Répartition des dossiers par lieu d'affectation dans l'ensemble des fonds et programmes et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2019

(En pourcentage)



Abréviation : HCR – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Figure III
Nombre de dossiers de médiation ouverts dans l'ensemble des fonds et programmes et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2016-2019



Abréviation : HCR – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.