

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU PNUD/FNUAP/UNOPS

Rapport d'activité du Bureau pour la période  
1er août 2004 – 31 décembre 2005

*Agir ensemble à la recherche de solutions*

Janvier 2006

## Table des matières

INTRODUCTION	2
I. L'ACTIVITÉ DU BUREAU ENTRE AOÛT 2004 ET DÉCEMBRE 2005	
A. Cas	4
B. Visites sur le terrain	5
C. Publications	6
D. Relations interorganisations, <i>International Ombudsman Association</i> et nomination récente d'Ombudsmans nationaux	7
E. Expansion des services du Bureau de l'Ombudsman au personnel de l'UNICEF	7
II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES PRINCIPALES CAUSES DES CONFLITS SUR LE LIEU DE TRAVAIL SIGNALÉS À L'OMBUDSMAN	
A. Abuse de pouvoir	8
B. Conflits interpersonnels	11
C. Notation	12
D. Promotions : questions de procédure	13
E. Cessation de service/licenciement/reconfiguration	14
F. Modalités contractuelles appropriées	16
G. Prestations et avantages	16
H. Conditions de travail	17
I. Autres causes de conflit	19
III. AUTRES OBSERVATIONS	
A. Confidentialité et règlement informel des différends	20
B. Harcèlement	23
C. Représailles en cas de contacts avec l'Ombudsman et 'représailles anticipées'	26
D. Indépendance de l'organisation	26
E. Formation adéquate des équipes d'enquête	27
F. Formation des recrues extérieures au système	27
G. Volontaires des Nations Unies	28
Annexe I. Statistiques	29
Annexe II. Bureau de l'Ombudsman commun PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS - Mandat	37
Annexe III. Quatrième réunion annuelle des Ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, 4 et 5 octobre 2005, Palais des Nations, Genève	40

## INTRODUCTION

Le rapport sur les activités du Bureau de l'Ombudsman pour la période allant du 1er août 2004 au 31 décembre 2005 fait apparaître une quasi-stabilité du nombre de fonctionnaires faisant appel aux services de l'Ombudsman au cours de la période en question, à savoir 591 cas portés à l'attention de ce dernier au cours de ces 17 mois, contre 498 pour les 12 mois précédents (1<sup>er</sup> août 2003 au 31 juillet 2004). Comme le Bureau desservira également l'Unicef à compter du début de 2006 (voir ci-dessous), le présent rapport couvre la période qui va jusqu'à cette date. Conformément à la structure des effectifs des organisations à forte présence sur le terrain, on constate une nette augmentation du nombre des cas émanant des bureaux de pays et une diminution correspondante au Siège (on trouvera plus de détails à ce sujet dans l'annexe I). Ces chiffres montrent également, une fois de plus, que les fonctionnaires sont nombreux à préférer le règlement des conflits par des solutions mutuellement acceptables obtenues par des voies informelles, ce qui est l'objectif premier du Bureau de l'Ombudsman et le principe de base de toute formule alternative de règlement des différends. L'importance de ce principe a été relevée par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/283 du 2 juin 2005, soulignant la nécessité de disposer de mécanismes de règlement précoce et rapide des différends.

Comme il l'a toujours fait, l'Ombudsman rappelle que, conformément au principe de confidentialité, son rapport ne contient aucun nom ni autre indication personnelle concernant les personnes qui se sont adressées à son bureau pour tenter d'obtenir réparation. De même, le rapport ne contient aucune référence susceptible d'être rapportée à une situation ou série d'événements particuliers. Conformément aux principes internationalement acceptés relatifs aux fonctions des médiateurs, toutes les notes de travail concernant un cas donné sont détruites une fois le cas clos, garantissant ainsi qu'il ne subsiste aucun dossier dans le Bureau.

Se fondant sur les cas dont il a été saisi et sur les tendances qui en ressortent, et en application du mandat qui lui a été confié, l'Ombudsman a formulé un certain nombre de recommandations que les chefs de secrétariat voudront peut-être traduire en actes, comme ce fut le cas les années précédentes. Ces recommandations sont présentées de manière assez directe, afin d'attirer l'attention sur des pratiques qui sont contraires aux règlements des Nations Unies ou non conformes à ce que doit être l'esprit d'une organisation internationale. Il faut espérer que des mesures seront prises pour mettre fin aux pratiques inadmissibles, préserver ainsi la réputation du PNUD et des fonds associés, FNUAP et UNOPS, et faire en sorte que le travail dans ces organisations reflète les hautes normes de qualité qu'elles fixent dans leurs programmes, la moindre n'étant pas l'obligation d'être comptable de ses actes. Les recommandations en question se fondent sur les tendances observées par l'Ombudsman et sur des renseignements qui lui sont communiqués et ne sont pas nécessairement disponibles ailleurs. Elles portent, notamment, sur les domaines suivants : abus de pouvoir (catégorie qui fait de loin l'objet du plus grand nombre de réclamations); représailles; conflits de personnes sur le lieu de travail; arrangements contractuels et pratiques de recrutement inéquitables; et conditions de travail. L'Ombudsman relève en outre avec satisfaction que les retards accumulés et les lenteurs du système officiel de justice interne dont il a été fait mention dans le rapport de 2002-

2003 ont été réglés comme il l'avait recommandé. Il convient de noter à ce propos que, comme suite à une initiative proposée par le Conseil du personnel dans le cadre du Groupe consultatif sur les questions de personnel (CGSM), un comité ad hoc relevant du Groupe suivra la mise en œuvre des recommandations de l'Ombudsman.

L'Ombudsman a été particulièrement impressionné au cours de la période à l'examen par l'extraordinaire attachement du personnel aux idéaux des Nations Unies et sa volonté résolue de veiller à ce que ces idéaux soient défendus, dans les bureaux extérieurs comme au siège. Lors des visites de l'Ombudsman dans des bureaux extérieurs, le personnel de ces derniers a insisté sur le sentiment de fierté que lui procure son travail pour les Nations Unies et a unanimement souhaité pouvoir conserver cette fierté.

Cela étant, pour de nombreux fonctionnaires, en particulier ceux des bureaux extérieurs, qui sont souvent en situation de vulnérabilité, faire appel à l'Ombudsman demeure une démarche très difficile et qui nécessite beaucoup de courage. Cette situation doit changer, afin que tous les membres du personnel, où qu'ils se trouvent, puissent s'adresser au Bureau de l'Ombudsman, librement et sans crainte de représailles. L'Ombudsman encourage donc, de nouveau, les fonctionnaires à se tenir informés de leurs droits – et de leurs responsabilités – de fonctionnaires des Nations Unies. Dans le même ordre d'idée, l'Administrateur, ainsi que les chefs de secrétariat du FNUAP et de l'UNOPS, ont maintes fois exprimé leur attachement au mécanisme informel de règlement des différends, soutenu publiquement l'action du Bureau de l'Ombudsman et encouragé les fonctionnaires à exercer leurs droits. Le personnel du Bureau de l'Ombudsman tient à les remercier, en particulier d'accepter de rencontrer l'Ombudsman à titre confidentiel dans des délais assez courts.

Nos remerciements vont également au Bureau de l'audit et des études de performance, au Bureau des ressources humaines, au Bureau des services juridiques et des services d'achats, au Conseil du personnel et à tous les fonctionnaires, à tous les niveaux, qui encouragent leurs collègues, de manière très positive, à faire appel à nos services (et qui sont beaucoup plus nombreux, il faut le dire, que ceux qui dissuadent activement et regrettamment leurs subordonnés de s'adresser à l'Ombudsman). Seul un soutien implicite et explicite au système informel de règlement des différends permettra au Bureau de l'Ombudsman de continuer de contribuer fortement à l'augmentation de l'efficacité et à l'amélioration de la réputation et de l'efficacité des organisations qu'il dessert. C'est pour cette raison que le Bureau de l'Ombudsman s'efforce de répondre le plus rapidement possible aux préoccupations exprimées par les fonctionnaires.

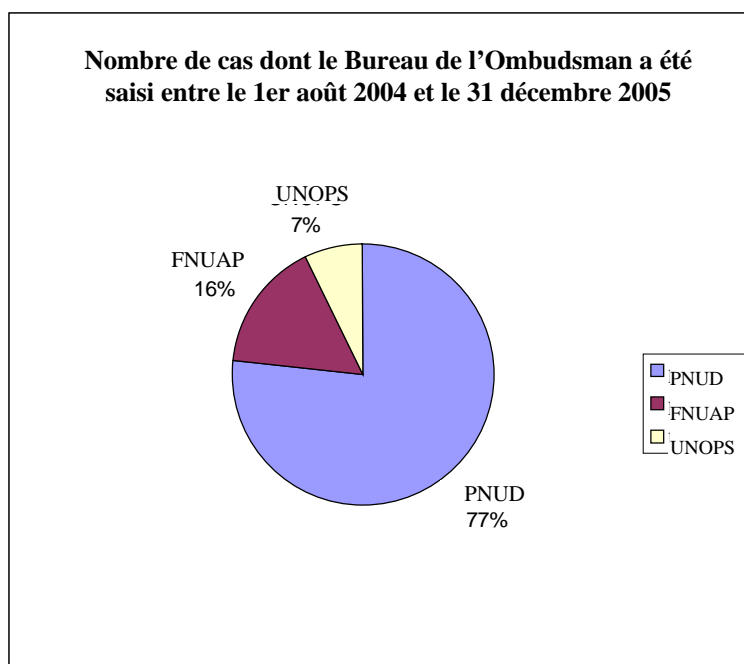
Le présent rapport, qui est le troisième, coïncide aussi avec l'extension des services de médiation à l'UNICEF. Dans le cadre d'un arrangement de coopération, et par souci d'assurer l'efficacité et le rayonnement maximum, les chefs de secrétariat des quatre organisations de terrain, PNUD, FNUAP, UNICEF et UNOPS, en consultation avec le Conseil du personnel du PNUD/FNUAP/UNOPS et l'Association mondiale du personnel de l'UNICEF, sont convenus de créer un nouveau service dit Bureau commun de l'Ombudsman. Étant donné cette extension des services, la période couverte par le présent rapport a été étendue jusqu'à la fin de 2005 afin que les quatre organisations soient

couvertes au cours de la période suivante. Le Bureau sera pleinement opérationnel dès qu'il disposera de tout son effectif, le plus probablement au cours du premier trimestre de 2006. Il est important de noter que les cas continueront d'être examinés dans l'ordre dans lequel ils ont été portés à la connaissance de l'Ombudsman, et non, sous quelque forme que ce soit, en fonction de la source de financement des postes.

L'expansion du Bureau sera aussi l'occasion de faire connaître ses travaux à l'ensemble des fonctionnaires. Dans le cadre de son travail continu de sensibilisation, le Bureau a publié des articles dans le Bulletin du PNUD et plusieurs "Ombudsletters" (voir section I.C) ont été affichées sur le site (<http://intra.undp.org/l'Ombudsman/ombudsletter>). On trouve également à cette adresse Web des renseignements régulièrement mis à jour sur la manière dont le personnel peut exercer ses droits. L'Ombudsman a en outre pris la parole devant la Réunion mondiale du FNUAP et répondu aux questions soulevées lors du Forum mondial du personnel du PNUD. Il continuera de tout faire pour que ses services soient connus du plus grand nombre.

## I. L'ACTIVITÉ DU BUREAU ENTRE AOÛT 2004 ET JUILLET 2005

### A. Cas



**NB: Il importe de noter que les données ci-dessus n'indiquent ni la répartition en temps ni celle des fonds.**

Le Bureau a traité au total 591 cas au cours de la période à l'examen. L'annexe I contient une ventilation détaillée de ces cas.

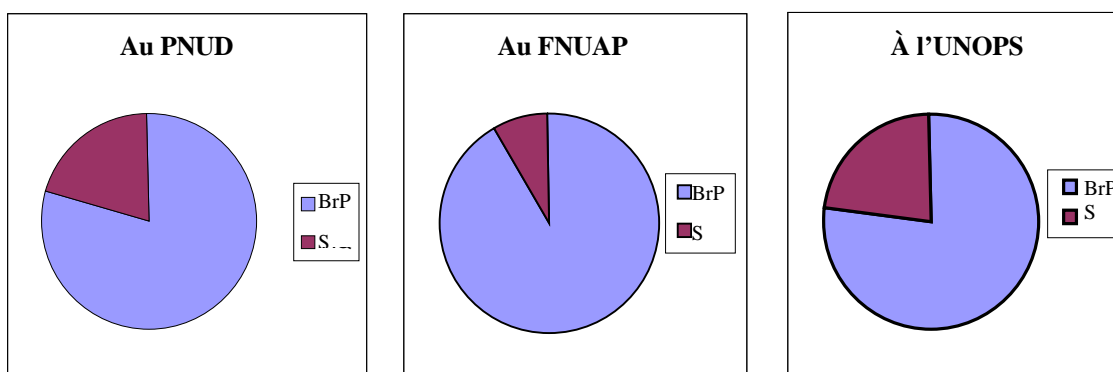
Les problèmes portés à l'attention du Bureau de l'Ombudsman relèvent de huit grandes rubriques :

- Problèmes interpersonnels, notamment des différences et conflits de personnalité (entre cadre et subordonné ou entre collègues de même rang);
- Abus de pouvoir, notamment discrimination, favoritisme, harcèlement, pratiques de gestion déficientes ou irrégulières et violations du code de conduite édicté par la CFPI;
- Problèmes liés à la cessation de service, notamment griefs concernant les redéfinitions de poste, les licenciements, le non-placement et la réaffectation;
- Problèmes de performance;
- Contrats : notamment termes des contrats et leur modification et traitement initial;
- Prestations et avantages : notamment en matière de retraite et autres allocations;
- Conditions de travail, notamment rapports travail/vie de famille, congés et conditions matérielles.

Il y a en outre une neuvième rubrique, qui peut contenir des cas à caractère disciplinaire pour lesquels des fonctionnaires ont demandé un avis informel l'Ombudsman.

## B. Visites sur le terrain

Au cours de la période à l'examen, l'Ombudsman a effectué des visites dans 15 bureaux de pays de toutes les régions. Manifestement, la majorité des cas dont il est saisi proviennent des bureaux de pays et reflètent la composition de l'ensemble du personnel. Les cas provenant des bureaux de pays représentent 79 % du total au PNUD, 76 % au FNUQP et 76 % à l'UNOPS : Le Bureau de l'Ombudsman a continué de faire en sorte que ses services soient accessibles à tous et en tout lieu, conformément à son mandat.



Comme il ressort des chiffres ci-dessus et comme en attestent les visites sur le terrain, l'Ombudsman fait tout son possible pour que les fonctionnaires des bureaux de pays ne soient pas handicapés par l'éloignement géographique. L'Ombudsman est certes aidé dans l'accomplissement de sa tâche par un certain nombre de facteurs mais, malheureusement,

comme on le verra plus loin, des obstacles sont parfois créés pour empêcher le bon fonctionnement du système de règlement informel des différends.

L'indépendance, financière notamment, du Bureau revêt la plus haute importance lorsqu'il s'agit d'organiser une visite le plus rapidement possible. L'Administrateur et les Directeurs exécutifs lui ont accordé un appui sans réserve et ont eux-mêmes fait appel aux services de l'Ombudsman pour rechercher des solutions informelles en cas de conflit dans les bureaux de pays. Il en va de même des directeurs régionaux, qui ont soutenu l'Ombudsman et fait appel à ses services. Conformément au principe d'objectivité, soucieux de faire en sorte qu'un conflit puisse être résolu de manière informelle – c'est-à-dire sans dossiers d'archives ni rapports – et afin d'éviter l'image négative que peut créer une visite de l'Ombudsman, celui-ci n'informe pas automatiquement le chef de secrétariat ou le directeur de bureau régional concerné lorsqu'il compte se rendre dans ce bureau. Lorsque le bureau régional est lui-même partie au différend, l'Ombudsman peut organiser des réunions préliminaires avec les cadres supérieurs. Dans la plupart des cas, le soutien logistique qui lui est accordé par le bureau de pays est excellent et correspond à la priorité qu'il faut accorder au règlement rapide des conflits par des voies informelles.

Les cadres supérieurs de certains bureaux de pays se sont parfois plaints de ne pas avoir été avertis suffisamment à l'avance de la visite de l'Ombudsman et de ce que celui-ci n'a pas discuté du conflit avec eux avant cette visite. L'Ombudsman sait, malheureusement, d'expérience, que lorsque les cadres sont avertis à l'avance d'une visite, des mesures de représailles sont parfois prises et des fonctionnaires sont avertis des conséquences qui pourraient résulter s'ils disent certaines choses à l'Ombudsman – des “représailles anticipées” en quelque sorte. Dans de nombreux cas également, on a soufflé aux fonctionnaires ce qu'ils devaient dire. Il est dès lors encore plus difficile pour les personnes vulnérables de parler ouvertement avec l'Ombudsman même lorsque celui-ci les rassure quant au fait que des représailles seraient sévèrement sanctionnées ou est disposé à les rencontrer en dehors du lieu de travail.

Cela étant, dans l'écrasante majorité des cas, les fonctionnaires des bureaux de pays ont pu parler à l'Ombudsman pendant ces visites. Il est essentiel de noter que tout est fait pour respecter le principe d'objectivité: l'Ombudsman peut avoir entendu le plaignant avant d'arriver dans le bureau de pays mais il attend scrupuleusement d'avoir entendu les vues des autres parties avant de discuter des solutions possibles avec toutes les parties concernées. Compte tenu de tout cela, l'Ombudsman est d'avis que les visites dans les bureaux de pays devraient être normalement annoncées avec le préavis le plus court possible. La difficile question des représailles est examinée de manière plus détaillée dans la section III.C.

### **C. Publications**

Le Bureau de l'Ombudsman publie un bulletin périodique contenant des informations et réactions instructives qui donnent matière à réfléchir sur les questions relatives à ses activités. Ses *Ombudsletters* peuvent être consultées sur le site Internet du Bureau, à l'adresse <http://intra.undp.org/ombudsman/ombudsletter>.

De nouveaux articles sont également parus dans le Bulletin du PNUD en 2005, notamment une interview de l'Ombudsman sur la question de l'expansion de ses services aux fonctionnaires de l'UNICEF (voir section I.E), ainsi que des réflexions sur la réaction de certains cadres à ses interventions (voir "Don't shoot the messenger" dans le Bulletin du PNUD, à l'adresse [http://bulletin.undp.org/articles/en/20050825\\_feature\\_ombuds\\_3.shtml](http://bulletin.undp.org/articles/en/20050825_feature_ombuds_3.shtml).)

#### **D. Relations interorganisations, *International Ombudsman Association* et nomination récente d'Ombudsmans nationaux**

Le Bureau de l'Ombudsman a instauré une interaction efficace avec les Ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, en particulier au cours de leur quatrième réunion annuelle tenue à Genève les 4 et 5 octobre 2005. Les représentants du Bureau ont joué un rôle important en aidant au lancement du plan d'action (voir annexe III). Il ressortait clairement de cette réunion qu'il faut harmoniser les mandats de tout les Ombudsmans et médiateurs concernés. Le mandat du nouvel Ombudsman commun reflète cette priorité à l'échelle du système et a déjà été communiqué aux chefs de secrétariat et aux associations du personnel (voir annexe II). Le Bureau a également accueilli les Ombudsmans et médiateurs récemment nommés dans le système des Nations Unies, leur donnant un aperçu des activités du Bureau et leur fournissant des renseignements appropriés.

En 2005, l'*Ombudsman Association* a fusionné avec la *University and Colleges Ombudsman Association* pour constituer l'*International Ombudsman Association* (IOA). Le Bureau est resté en contact avec l'IOA, s'agissant en particulier des initiatives internationales décrites dans le paragraphe qui précède. Des agents du Bureau ont suivi avec succès le cours de formation spécialisée précédant la réunion annuelle.

L'Ombudsman a travaillé en étroite collaboration avec le programme de gouvernance démocratique du Centre régional de Bratislava pour ses activités récentes en direction des Ombudsmans nationaux nommés dernièrement dans la région, en ce qui concerne les besoins en formation en particulier. La possibilité d'un arrangement de coopération avec l'IOA dans ce domaine est à l'examen. Considérant les excellents résultats obtenus par le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (RBEC) dans ce domaine, l'Ombudsman a engagé un dialogue avec les représentants d'autres bureaux régionaux dans l'espoir que les enseignements tirés de l'expérience du RBEC les aideraient à se doter de leurs propres programmes d'Ombudsmans nationaux.

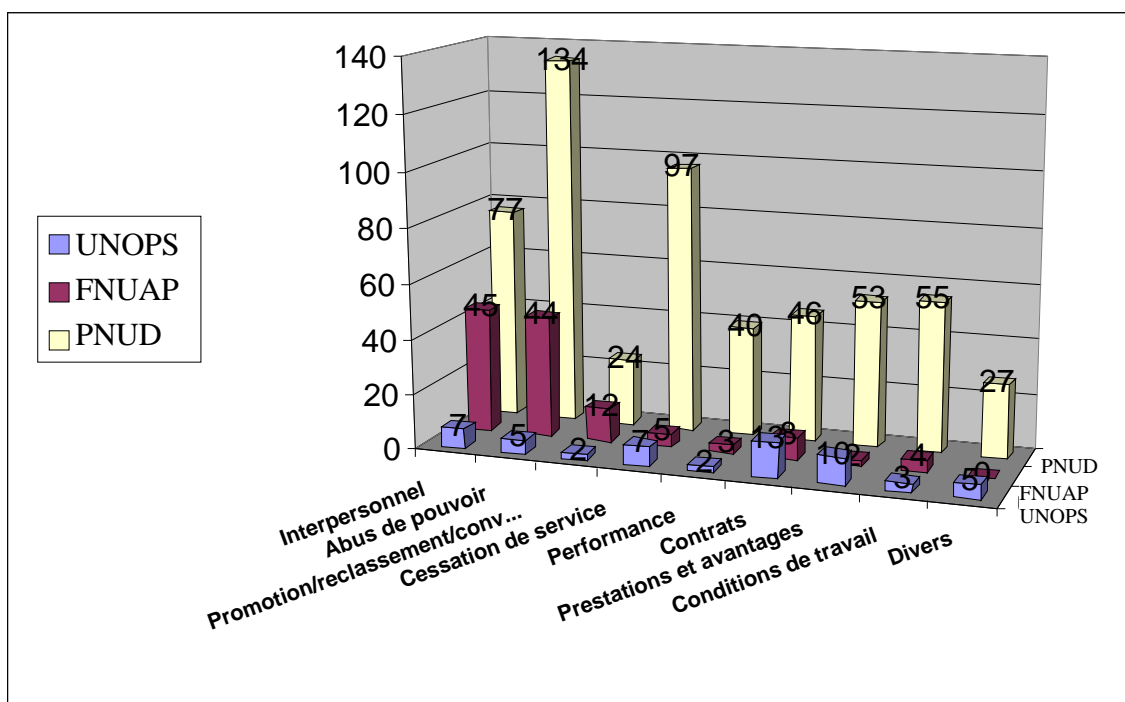
#### **E. Expansion des services du Bureau de l'Ombudsman au personnel de l'UNICEF**

Comme on l'a vu dans l'introduction, à l'issue de négociations avec les chefs de secrétariat du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et de l'UNOPS, et après avoir consulté des représentants du personnel, un accord de coopération a été conclu pour que les services de médiation soient étendus aux quatre organisations et aux fonds associés, à partir d'un



bureau central qui s'appellerait Bureau de l'Ombudsman commun. Ce dernier a déjà été saisi de quelques cas concernant l'UNICEF lors de visites dans des bureaux de pays mais l'UNICEF ne pourra disposer de tout l'éventail des services que lorsque le Bureau disposera de tout son effectif, en toute probabilité au cours du premier trimestre de 2006. La création de ce bureau commun permettra de centraliser les services offerts aux quatre organisations.

## II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES PRINCIPALES CAUSES DES CONFLITS SUR LE LIEU DE TRAVAIL SIGNALÉS À L'OMBUDSMAN



### A. Abus de pouvoir

Comme on l'a relevé plus haut, dans l'introduction au présent rapport, les griefs portés à l'attention de l'Ombudsman concernent majoritairement le comportement tyrannique ou les abus de pouvoir de l'encadrement. Au vu des renseignements fournis par le personnel des bureaux de pays où l'Ombudsman a effectué des visites et par le personnel du siège, ainsi que des renseignements émanant de diverses autres sources, il semble que les abus de pouvoir soient un phénomène assez répandu dans toutes ces organisations. Il peut s'agir de cris et de hurlements, d'humiliations devant des collègues, de l'instauration d'une atmosphère de peur, de l'absence de consultation, de la rétention systématique de l'information, de l'incapacité/refus d'écouter, des comportements arrogants, intolérants ou faisant peu cas des opinions d'autrui; du manque de respect qui amène par exemple à exiger des subordonnés qu'ils rendent des services d'ordre personnel (accomplir des opérations bancaires, utiliser des véhicules officiels et des subordonnés pour accompagner

des enfants à l'école ou les ramener chez eux, conduire des conjoints, s'occuper d'amis en visite, etc.); et du manque de reconnaissance. Est-il vraiment utile de rappeler que de telles méthodes de gestion ne favorisent aucunement un environnement de travail productif et harmonieux, ni l'efficacité maximale dans un bureau? De nombreux fonctionnaires qui signalent de tels comportements à l'Ombudsman sont atterrés de rencontrer ce type de gestion au cœur même d'organismes profondément attachés aux idéaux des Nations Unies.

Les chefs de secrétariat ont réaffirmé lors de leurs réunions l'importance qu'ils attachent au système de règlement informel des différends et aux recommandations de l'Ombudsman. Ces recommandations ont donné lieu à des mesures disciplinaires appropriées prises à tous les niveaux de l'encadrement. La plupart des fonctionnaires qui se sont adressés à l'Ombudsman, aussi bien dans les bureaux de pays qu'au siège, se sont également déclarés satisfaits des résultats de ces interventions.

L'Ombudsman tient néanmoins à faire remarquer que même lorsque des cas de méthodes de gestion qui n'avaient pas lieu d'exister ont été portés à l'attention des hauts responsables, il est arrivé que cela reste sans suite; des cadres connus pour leurs abus et leur comportement tyrannique ont même été promus. Les raisons invoquées pour justifier l'absence de mesures destinées à remédier à ces comportements ont généralement trait à d'autres compétences présumées, par exemple l'efficacité en matière de collecte de fonds.

Comme on l'a vu plus haut, les exemples de méthodes de gestion inadmissibles sont souvent découverts à l'occasion de visites de l'Ombudsman dans les bureaux de pays. Ces visites offrent aux membres du personnel l'occasion de parler en toute confiance de leur vécu et de leurs griefs, et l'Ombudsman a été impressionné par les expressions d'intense douleur accumulée et par le grand nombre de fonctionnaires qui souhaitaient lui parler. En présentant oralement aux hauts responsables ses rapports sur ces visites et ses recommandations sur les mesures qu'il jugeait appropriées, conformément à son mandat, l'Ombudsman découvrait souvent avec surprise que l'autoritarisme de certains cadres était bien connu sans que rien soit fait pour y mettre fin. L'Ombudsman sert aussi parfois de 'bouc émissaire' justifiant les mesures prises ensuite par la direction du siège, qui explique à un chef présentant des penchants tyranniques qu'elle ne fait qu'appliquer les recommandations de l'Ombudsman. Ceci aussi est inacceptable, en ce sens qu'il s'agit de la part des hauts responsables d'une incapacité à assumer pleinement leurs responsabilités quant aux mesures à prendre face à des faits rapportés par diverses sources.

Plus inquiétant encore, il arrive qu'une visite de l'Ombudsman qui met en lumière des abus rende la situation encore pire pour des fonctionnaires déjà en situation de vulnérabilité. Le cadre auteur des abus use parfois d'intimidation ou tente, par interrogation et élimination, de découvrir qui a parlé à l'Ombudsman. Lorsqu'aucune mesure efficace n'est prise pour remédier à la situation après le départ de l'Ombudsman, il arrive que le comportement abusif s'accroisse, de même que la recherche des personnes qui ont pris contact avec l'Ombudsman, et que les suspects fassent l'objet de représailles. Il peut en résulter des conséquences extrêmement graves, en ce sens que les fonctionnaires qui ont consulté l'Ombudsman sont montrés du doigt, tournés en ridicule et humiliés en public, créant ainsi l'impression – puis la réalité – qu'il est dangereux de parler à l'Ombudsman. Dans certains

cas, le fait de tarder à régler effectivement un problème d'abus permet à l'auteur des abus de transformer la victime en cause du problème. Les cadres qui commettent des abus savent le système de règlement informel des différends et font que les fonctionnaires se sentent trahis alors qu'ils ne font qu'exercer leurs droits. Cette question sera examinée de manière plus détaillée dans la section III (Représailles).

Le fait déplorable que les comportements tyranniques/autoritaires de la part de supérieurs hiérarchiques de rang élevé ne sont pas chose rare devrait amener les organisations à réfléchir davantage au processus de sélection des candidats à des postes de haut rang, en particulier ceux de coordonnateur résident, de représentant résident et de représentant. L'Ombudsman a discuté de la question de la sélection et de l'évaluation des coordonnateurs résidents avec un certain nombre de personnes compétentes, qui ont toutes reconnu l'intérêt d'une évaluation indépendante. Il en ressort un certain nombre de conclusions qui confortent l'idée que ce processus devrait être réexaminé soigneusement.

Parmi les raisons de proposer un réexamen du processus de sélection des cadres supérieurs, l'Ombudsman tient à faire remarquer que le processus d'évaluation des coordonnateurs résidents semble contenir des éléments qui encouragent peut-être les candidats à considérer qu'un comportement agressif est 'normal', qu'une direction efficace est synonyme de 'être dur' et qu'un gestionnaire efficace doit toujours donner l'impression qu'il répond à tout au lieu d'encourager la participation, d'être à l'écoute et de créer un environnement de travail productif et harmonieux. Il semble également qu'il n'y ait pas de suivi en ce qui concerne les carences que l'évaluation peut faire apparaître : les candidats peuvent réussir mais chaque personne reçoit une liste de points auxquels il faut faire attention mais sans que l'on revienne sur ces points par la suite, du moins à la connaissance de l'Ombudsman. Par ailleurs, il semble que les possibilités de formation pour l'acquisition d'aptitudes gestionnaires ne soient guère accessibles, appropriées ou efficaces.

Il importe également de revoir le processus de présélection des candidats à l'évaluation en vue d'un poste de coordonnateur résident. Même les candidats qui ont été retenus ont tendance à considérer ce processus quelque peu opaque. En tout état de cause, il faut qu'il y ait un examen très minutieux de l'expérience et du comportement en matière de gestion, et notamment des évaluations à 360 degrés. Il semble également que certains candidats aient été autorisés à se présenter deux et même trois fois à l'évaluation en vue d'un poste de coordonnateur résident. Par ailleurs, certains candidats – en particulier ceux en poste à New York – ont reçu au préalable une formation au processus d'évaluation, ce qui confère en général un avantage par rapport aux candidats qui se trouvent dans les bureaux hors siège ou dans d'autres lieux d'affectation.

## **RECOMMANDATIONS**

- **Les chefs de secrétariat des trois organisations doivent indiquer clairement que les abus, l'intolérance et le manque de respect de la part des supérieurs hiérarchiques sont inadmissibles et que de tels comportements, s'ils sont avérés, feront l'objet de sanctions rapides et décisives;**

- **Une fois que l’Ombudsman a fait savoir que le comportement abusif d'un cadre est avéré et crée un climat de peur, il faut que des mesures soient prises rapidement, notamment, le plus vite possible, un examen par la direction. Il conviendrait de constituer un fichier de consultants auxquels il serait fait appel dans ces cas précis. Si l’examen par la direction fait apparaître que le comportement abusif est réel, une sanction rapide s’impose, indépendamment de la note que le cadre en question a reçue lors de son évaluation : ce cadre doit être retiré de son poste et soit placé en congé spécial avec solde en attendant qu'il soit statué sur son cas soit affecté à un poste ne comprenant pas des fonctions d'encadrement;**
- **La notation de tous les cadres doit tenir compte de leurs aptitudes en matière de gestion et s'il s'avère que ces aptitudes sont insuffisantes, l'intéressé devrait être noté en conséquence, indépendamment de ses résultats dans d'autres domaines, la collecte de fonds par exemple;**
- **Lorsque les aptitudes en matière de gestion sont insuffisantes, une formation doit être dispensée et le comportement en matière de gestion de l'intéressé doit être suivi de près;**
- **Il faut procéder à un examen approfondi du processus de sélection des candidats aux postes de cadre supérieur, en particulier aux fonctions de représentant résident/coordonnateur résident, s'agissant en particulier de la présélection des candidats admis à être évalués pour ces fonctions. Il faudrait également procéder à un examen de l'évaluation elle-même des coordonnateurs résidents pour veiller à ce que ce processus réponde aux besoins des organisations. Étant donné ce que l’Ombudsman a pu constater dans les bureaux de pays, un examen complet de tous les aspects de ce processus s'impose d'urgence;**
- **Il conviendrait d'examiner les besoins de formation à la gestion en ce qui concerne les représentants résidents/coordonnateurs résidents, les représentants et les directeurs de bureaux de pays.**

## **B. Conflits interpersonnels**

Les conflits interpersonnels sur le lieu de travail constituent toujours une part importante des cas portés à l'attention de l'Ombudsman et il s'agit essentiellement de conflits entre subordonnés et supérieurs hiérarchiques. La cause profonde de ses conflits réside manifestement dans les déficiences des pratiques de gestion. Les abus de pouvoir, l'évaluation de la performance et les questions de contrats, par exemple, donnent naissance à des situations complexes dans lesquelles les conflits interpersonnels abondent. Cet aspect des rapports entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés est examiné dans les sections ci-dessous, qui traitent de ces causes profondes de l'absence d'harmonie et, partant, de la baisse de productivité sur le lieu de travail. L’Ombudsman attache la plus grande importance à ces phénomènes, qui sont préjudiciables à l'action des organisations et à leur

réputation de manière générale non seulement dans le système des Nations Unies mais également sur le plan international au sens large.

Dans les quelques cas où il a été demandé à l'Ombudsman d'intervenir dans des situations de conflit personnel entre des fonctionnaires de même rang, celui-ci a généralement constaté que cette situation était le produit et le reflet d'un environnement de travail qui, à cause d'un style de gestion déficient, ne favorise pas des relations harmonieuses. La principale cause semblait être le traitement préférentiel accordé à certains fonctionnaires ("favoritisme"), que d'autres trouvent difficile à accepter. Dans les bureaux de pays comme au siège, l'Ombudsman a appris que les ragots se multiplient dans ce genre de situation, ce qui l'a amené à examiner les moyens de réduire autant que faire se peut ce comportement délétère.

**RECOMMANDATION: Il faut bien faire comprendre aux cadres que les insuffisances sur le plan de la gestion ont des répercussions sur d'autres comportements sur le lieu de travail. Il faut également leur dispenser une formation sur la manière d'éviter le favoritisme (réel ou seulement apparent) et les rumeurs sur le lieu de travail.**

### C. Notation

La notation demeure une source de nombreuses plaintes dans toutes les organisations, comme l'Ombudsman l'a signalé dans ses précédents rapports et comme l'ont fait également ses prédécesseurs. Les problèmes de notation se retrouvent dans les bureaux extérieurs comme au siège, et à tous les niveaux. Bien que les directives relatives à l'évaluation des résultats et des compétences (RCA) aient été affinées, des difficultés subsistent et il semble que les règles qui régissent le processus d'évaluation du comportement professionnel gagneraient à être plus claires. Le problème tient à l'application et au fait que si la notation n'est pas effectuée conformément aux règles, il en résulte peu, voire pas du tout, de conséquences. Il convient de rappeler à cet égard qu'au paragraphe 11 de sa résolution 59/283, l'Assemblée générale a insisté sur l'importance de l'application appropriée d'un système judiciaire de notation en tant que moyen d'éviter les conflits.

Des fonctionnaires continuent d'informer l'Ombudsman de situations où ils n'apprennent que leurs résultats n'étaient pas satisfaisants que lors de l'entretien annuel de notation, ce qui signifie que l'examen semestriel n'a pas été fait. Dans certains cas également, les attributions hiérarchiques n'étaient pas claires et le formulaire RCA a pu être rempli par un cadre qui n'était pas bien au courant du travail accompli par la personne notée. Parfois, plusieurs supérieurs hiérarchiques ont tenté de s'attribuer la responsabilité d'établir la note. Dans certains cas également, la description de poste n'était pas claire et les indicateurs de référence par rapport auxquels le subordonné devait être noté ne le étaient pas davantage.

Il demeure évident que certains cadres ne fournissent pas en temps voulu des preuves réalistes du caractère non satisfaisant d'un comportement professionnel. Lorsque le licenciement est peut-être la solution la plus judicieuse, il arrive que le supérieur

hiérarchique n'ait pas préparé le terrain à cet effet. Parfois, la note est communiquée d'une manière qui ne la rend pas claires pour le subordonné; elle peut l'être de manière autocratique, y compris en refusant de parler directement à l'intéressé.

Des problèmes particuliers se posent lorsque c'est un non-renouvellement de contrat ou un licenciement qui est en jeu. En pareil cas, l'examen semestriel revêt une importance capitale et les fonctionnaires sont en droit d'avoir une image claire de leur performance. Les détenteurs de contrat d'un an sont particulièrement vulnérables face à ce type contestable de pratique de gestion (voir section II.E). Le Bureau de l'Ombudsman voit dans le fait pour les cadres de ne pas assumer leurs responsabilités à cet égard un exemple flagrant de gestion déficiente, pour ne pas dire une violation des règles d'éthique. Si l'évaluation requise a révélé une mauvaise performance et que le suivi, le mentorat et les avertissements n'ont donné aucun résultat, alors le non-renouvellement peut être la solution la plus appropriée, mais il est inadmissible qu'une personne soit licenciée alors que sa performance était bonne et qu'elle est simplement victime du caprice d'un supérieur. Comme on l'a vu plus haut, ceci impose aussi aux organisations des coûts qu'elles pourraient éviter, car il faut remplacer la personne licenciée.

Le mandat de l'Ombudsman ne lui permet pas d'intervenir directement dans ce type de plaintes; il ne peut qu'examiner informellement les solutions qui s'offrent au plaignant, y compris le dépôt d'une contestation officielle. Cette démarche est la seule façon pour l'intéressé de donner son point de vue et de le faire consigner dans son dossier. L'Ombudsman se félicite des mesures prises pour accélérer cette procédure de contestation mais il réitère que c'est à l'encadrement qu'il incombe de veiller à ce que la composante évaluation du processus RCA soit appliquée de manière cohérente et en temps voulu.

**RECOMMANDATION: Il faut tout faire pour s'assurer de la continuité du processus d'évaluation du personnel. Il faut dispenser aux cadres une formation qui leur apprenne à donner à leurs subordonnés une information en retour qui soit efficace et constructive. Il faut insister sur l'importance des examens à mi-parcours. Le fait pour des cadres de ne pas procéder à ces examens en temps voulu doit être consigné en tant que carence dans l'évaluation de leur propre performance.**

#### **D. Promotions : questions de procédure**

Des fonctionnaires au siège et dans les bureaux de pays, ont évoqué avec l'Ombudsman un certain nombre de questions touchant les promotions. Pendant ses visites dans les bureaux de pays, l'Ombudsman a souvent constaté que les promotions étaient à la source de nombreux mécontentements et malentendus. Il y a d'abord le problème de la longueur des délais entre le moment où une recommandation de promotion est faite et celui où elle prend effet. Pendant ce temps, il n'y a souvent aucune communication avec l'intéressé, ni explications, si bien que celui-ci ne sait pas à qui s'adresser pour savoir où en est exactement son cas et ce qu'il doit faire. Il est arrivé que les intéressés ratent une date limite en matière de recours parce que l'administration ne les a pas informés en temps voulu, ou que le calendrier de l'ensemble du processus RCA n'a pas été respecté et qu'il est en tout état de cause trop tard pour réagir. Les règles qui régissent les promotions ne

sont pas appliquées de manière cohérente. À titre d'exemple, on peut dire à quelqu'un qu'il faut la note '2' pour être promu puis lui confier plus de responsabilités en précisant qu'elles ne constitueront pas un motif de promotion, et des fonctionnaires occupant des postes d'une classe supérieure à la leur et donnant pleinement satisfaction ne sont quand même pas retenus pour une promotion (ce qui est en complète contradiction avec le principe de l'adéquation entre le classement et le poste et ne dénote guère un style de gestion approprié). Aucun de ces prétextes n'est valable, mais quand des fonctionnaires, surtout dans les bureaux de pays, les entendent de la bouche d'un supérieur, ils pensent qu'ils ne peuvent qu'accepter ces explications. Lorsqu'il semble clair qu'une personne aurait dû être promue, ou du moins avoir fait l'objet d'une recommandation de promotion, et qu'elle se voit refuser toute voie de recours, il en résulte une démotivation désastreuse induite par le manque de reconnaissance.

**RECOMMANDATION: Tout retard mis à donner suite aux recommandations de promotion doit être expliqué aux intéressés, lesquels devraient être encouragés à se mettre au courant des règles applicables en la matière afin d'éviter les retards et les erreurs d'interprétation. Les organisations doivent étudier les moyens de régler les cas où des fonctionnaires n'ont pas été promus en raison de retards indépendants de leur volonté.**

#### **E. Cessation de service/licenciement/reconfiguration**

Le Bureau de l'Ombudsman continue d'être saisi de cas relevant de la catégorie générale des cessations de service, licenciements et changements de profil de poste, ces derniers étant toutefois moins nombreux en raison du ralentissement du rythme des reconfigurations et réorganisations. Il n'en demeure pas moins que des fonctionnaires se sont plaints et ont consulté le Bureau sur ce type de cas. Les directives relatives à ces reconfigurations ne sont pas toujours très claires pour le personnel ou ne sont pas appliquées avec cohérence. Dans certains cas, une deuxième opération de reconfiguration a été lancée dans un bureau où une première opération avait déjà eu lieu peu d'années auparavant, créant ainsi un sentiment de bouleversement continu et d'insécurité.

La cessation de service ou le licenciement peuvent résulter de la suppression d'un poste, de l'échec lors d'une foire à l'emploi ou d'une performance jugée mauvaise. En pareil cas, il arrive que les fonctionnaires ne sachent pas exactement à quoi ils ont droit, et le moment précis de la cessation de service ou du licenciement peut poser problème. Ceci est plus fréquent dans les bureaux de pays qu'au siège, peut-être parce que les services de conseil sont moins accessibles dans les premiers.

Obtenir un emploi dans le système des Nations Unies relève d'une démarche très concurrentielle, vu le prestige dont s'accompagne cet emploi. Ce processus comporte au départ un examen par les pairs, puis une phase intensive d'entretiens, puis la validation par le Comité des nominations et des promotions. Dans l'ensemble, les organisations respectent le principe de transparence dans le recrutement et méritent reconnaissance pour cela. Inversement, comme l'Ombudsman l'a fait remarquer à d'autres occasions, les personnes qui ont obtenu un poste aux Nations Unies, et sont ainsi devenues fonctionnaires

internationaux, sont souvent animées par une vocation et un sens de leur mission et de leur devoir – inscrits dans le serment qu’elles prêtent si elles sont détentrices d’un contrat de série 100, 200 ou 300. Elles entrent aussi dans une organisation qui applique le code d’éthique des fonctionnaires internationaux et ont des attentes raisonnables quant à la reconnaissance des apports qu’elles font à cette organisation. Or, l’Ombudsman continue de rencontrer des cas où des personnes qui sont passées par tout le processus concurrentiel de recrutement et détiennent des contrats d’un an, se voient refuser le renouvellement de ce contrat alors même que leur performance a donné satisfaction et que le travail pour lequel elles ont été recrutées demeure nécessaire. Dans ce genre de situations comme dans d’autres analogues, il n’est pas rare que les décisions soient le fait d’un seul cadre, souvent sans évaluation de confirmation, ce qui crée un inquiétant déséquilibre entre le processus de recrutement et ce qui est dans les faits un processus de « mise à la porte ».

Par ailleurs, le peu de dignité avec lequel certains fonctionnaires sont traités à la fin de leur service auprès des organismes est aux antipodes de la manière dont ils ont été traités lors de leur recrutement. Il est particulièrement pénible pour quelqu’un qui a longtemps servi une organisation, et dont l’âge ajoute à la vulnérabilité, de se sentir rejeté après tant d’années de bons et loyaux services. Il faut prévoir un certain nombre de contrôles et de contrepoids pour les décisions de non renouvellement de contrat dans les situations susmentionnées si l’on veut que les organisations conservent leur statut d’employeur de grande qualité. Tout aussi préoccupant est le fait que dans des situations d’abus par l’encadrement et de harcèlement professionnel, des menaces de non-renouvellement de contrat sont faites pour des motifs personnels. Ces pratiques ont des effets préjudiciables au moral et à la motivation non seulement de ceux qui en sont victimes mais aussi de leurs collègues. L’Ombudsman est d’avis, comme nombre de membres du personnel avec lesquels il s’est entretenu, que les organisations doivent se garder de la tendance à séparer la performance du renouvellement du contrat : comme on l’a déjà vu, cette évolution fait que les décisions de l’encadrement peuvent être perçues comme arbitraires, sans parler des frais considérables encourus par les organisations pour répéter le processus de recrutement et de nomination (voir aussi section II.E).

Il incombe aux organisations de garder à l’esprit que le maintien du personnel est un important critère d’excellence en matière de normes d’emploi.

L’Ombudsman a remarqué que les fonctionnaires qui formulent des griefs liés à la cessation de service ou au licenciement attendent souvent la dernière minute pour s’adresser à lui, ce qui peut rendre toute réaction constructive difficile.

#### **RECOMMANDATIONS:**

- Les organisations devraient veiller à ce que les fonctionnaires comprennent les directives et les délais régissant les foires à l’emploi, les opérations de reconfiguration et les cessations de service, en particulier celles résultant de suppressions de postes;**
- Des mesures devraient être prises pour éviter que la performance soit automatiquement découplée du renouvellement du contrat;**



- **Il faut surveiller de près le non renouvellement des contrats, surtout dans les situations où les services correspondants demeurent nécessaires;**
- **Les membres du personnel doivent être conscients qu'il est capital de prendre rapidement contact avec le Bureau de l'Ombudsman lorsque l'enjeu est un licenciement ou une cessation de service.**

#### **F. Modalités contractuelles appropriées**

L'Ombudsman a de nouveau constaté un recours accru aux contrats de services dans les bureaux de pays, selon des modalités qui ne semblent pas toujours appropriées (voir les recommandations de la section II.C. du rapport de l'Ombudsman pour 2003-2004). Des contrats de services sont utilisés pour des fonctions continues et, dans certains cas, des fonctions de base. En outre, dans le cadre de la reconfiguration, il est parfois mis fin au contrat de personnes qui sont depuis longtemps membres du personnel recruté sur le plan national et qui sont immédiatement après recrutés sur la base de contrats de service. Ceci implique un changement de statut, de fonctionnaire à non fonctionnaire, et une nette détérioration des conditions d'emploi. À l'évidence, dans les bureaux de pays, de nombreuses personnes travaillent pour les Nations Unies de façon continue sur la base d'un contrat qui stipule que "le titulaire ne saurait en aucune manière être considéré comme étant un fonctionnaire de [l'organisation]". Ceci créé dans le bureau de pays une classe de 'citoyens de seconde zone', ce qui ne peut se justifier. Qui plus est, les détenteurs de contrat de services n'ont pas droit à des procédures telles que l'évaluation ou la contestation de celle-ci. Cette modalité contractuelle n'est acceptable que pour des fonctions circonscrites dans le temps et de courte durée.

Ces observations valent également de manière générale pour les contrats de louage de services (SSA) au siège. L'Ombudsman a eu connaissance de cas où des détenteurs de contrat SSA ayant atteint la limite de 11 mois ont été réengagés par l'intermédiaire d'agences pour lesquelles ils ont continué de travailler jusqu'à ce que l'organisation les recrute de nouveau sur la base d'un autre contrat SSA. En pareil cas, les services doivent manifestement être fournis à l'organisation de manière continue, sur la base d'un contrat de travail approprié. Il y a lieu de regretter que les organisations recourent à des mesures qui pénalisent financièrement les individus afin de maintenir la continuité des services.

**RECOMMANDATION: il conviendrait de procéder à un réexamen de la modalité des contrats de service afin de définir les circonstances et des limites précises dans lesquelles elle se justifie. Une durée maximale devrait être fixée pour ce type de contrat.**

#### **G. Prestations et avantages**

L'Ombudsman a relevé dans toutes les organisations divers cas qui ont trait aux prestations et avantages. Relèvent de cette catégorie des éléments tels que l'indemnité pour frais d'études, les envois d'effets personnels, le congé de maladie, les indemnités dues à la

cessation de service et celles correspondant à diverses modalités contractuelles. A priori, ces cas devraient être les plus simples à régler : il s'agit généralement d'éléments précis qui ne sauraient donner lieu à des problèmes interpersonnels ou des abus de pouvoir. Le Règlement et le Statut du personnel traitent de bon nombre de ces questions de manière très détaillée. Or, certains fonctionnaires qui prennent leur retraite après de nombreuses années au service des Nations Unies continuent d'éprouver de grandes difficultés à percevoir leurs prestations de retraite dans les délais impartis. Certains fonctionnaires qui ont été peu de temps au service des organisations rencontrent également des difficultés à percevoir leur solde de tout compte.

La situation varie grandement d'une institution à l'autre et les mêmes règles peuvent être appliquées différemment dans différentes organisations. Cette situation a malheureusement pour résultat que les fonctionnaires ont l'impression qu'ils doivent marchander pour obtenir les meilleures conditions, en particulier en cas de cessation de service convenue d'un commun accord. De ce fait, ceux qui ont des nerfs d'acier peuvent négocier plus efficacement et obtenir ainsi des avantages plus importants. Évidemment, des raisons historiques ou pratiques peuvent expliquer ce qui semble être à première vue un traitement inégal mais l'Ombudsman peut parfois éprouver les plus grandes difficultés à aider des fonctionnaires à examiner les possibilités qui s'offrent à eux à un moment critique de leur carrière lorsque la même situation dans une autre organisation suggère la solution contraire.

**RECOMMANDATION: Les organisations devraient revoir les dispositions du Règlement du personnel qui régissent les prestations et avantages pour faire en sorte qu'elles soient appliquées de manière uniforme.**

## **H. Conditions de travail**

Des fonctionnaires ont indiqué à l'Ombudsman que la longueur de l'horaire de travail demeure l'un des principaux obstacles à la création de conditions de travail propices à un rythme de vie équilibré et à une efficacité durable. Certes, le non paiement des heures supplémentaires reste dans bien des cas la règle (en ce qui concerne plus particulièrement les chauffeurs, comme l'Ombudsman l'a déjà signalé), mais le principal problème semble être tout simplement le volume de travail à accomplir. Dans le même temps, des fonctionnaires se plaignent souvent que les efforts qu'ils font ne sont pas reconnus. Ce manque de reconnaissance, qui est en soi un indicateur de mauvaise gestion, constitue la goutte d'eau qui fait déborder le vase et fait que des conditions de travail difficiles deviennent insupportables (voir aussi section II.D). Certains fonctionnaires essaient de compenser les longues heures de travail nécessaires pour assumer convenablement leurs fonctions en tirant parti des nombreux volets admirables de la politique visant à concilier vie professionnelle et vie tout court, et font état de résultats positifs à cet égard. L'Ombudsman tient néanmoins à signaler que dans certains bureaux, les bureaux de pays en particulier, cette politique n'a pas été appliquée.

Les organisations ont réservé 5 % de l'horaire de travail à des activités d'apprentissage. Malheureusement, il n'est pas toujours possible, même sur le long terme, pour certains

fonctionnaires de tirer parti des possibilités offertes par cette innovation constructive. Dans un environnement où, compte tenu du volume à même de travail, le fonctionnaire peut difficilement accomplir toutes les tâches qui lui sont confiées et sur la base desquelles il sera évalué, il devient impossible de “faire une pause” pour acquérir de nouvelles qualifications. Certains services – voire les fonctionnaires occupants certains postes – peuvent être davantage sous pression mais il n'est ni motivant pour les fonctionnaires concernés ni en dernière analyse rentable pour les organisations de priver quelque fonctionnaire que ce soit des possibilités d'apprendre davantage.

Certains fonctionnaires dans les bureaux de pays ont évoqué devant l'Ombudsman ce qu'ils estiment être une inégalité de traitement entre fonctionnaires nationaux et internationaux. L'Ombudsman a entendu dire, par exemple, que les fonctionnaires recrutés sur le plan national ont l'impression que les évacuations médicales sont plus facilement accordées aux fonctionnaires internationaux et que les taux de l'indemnité journalière de subsistance sont depuis quelques temps appliqués de manière inégale, mais ce problème dépasse la simple question des conditions d'emploi – prestations et avantages – et renvoie aux attitudes d'encadrement et au sens des relations interpersonnelles. Certains fonctionnaires recrutés sur le plan national ont l'impression que leurs années d'expérience et de réalisations comptent peu même devant celles du dernier nommé parmi les fonctionnaires internationaux. De l'avis de l'Ombudsman, ceci résulte du style de gestion du bureau et de facteurs tels que l'adhésion à l'association locale du personnel, les rapports de manière générale entre personnel local et international, les conclaves et manifestations mondaines qui constituent dans certains bureaux un important moyen de susciter et renforcer un esprit de corps et dans d'autres un moyen de le détruire.

#### **RECOMMANDATIONS:**

- **Les cadres devraient procéder à un bilan réaliste du temps nécessaire pour accomplir les tâches confiées aux fonctionnaires, et trouver des moyens pratiques d'éviter d'avoir constamment recours aux heures supplémentaires et au travail de week-end. Lorsque les exigences du service imposent aux fonctionnaires de travailler au-delà de l'horaire normal, les heures supplémentaires devraient être payées à ceux qui y ont droit et, dans tous les cas, donner lieu à une information en retour et à une marque de reconnaissance;**
- **La politique visant à concilier vie professionnelle et vie tout court devrait être appliquée de manière universelle;**
- **Les fonctionnaires devraient être tenus, comme prévu dans la RCA, de consacrer 5 % de leur temps à l'apprentissage. Les supérieurs hiérarchiques devraient être évalué à l'aune des efforts qu'ils font pour que leurs subordonnés tirent parti de ces 5 %;**
- **L'encadrement dans les bureaux de pays devrait accorder une attention particulière à la nécessité de traiter tous les fonctionnaires des organisations avec la**

**dignité qu'ils méritent, et trouver les moyens de renforcer l'esprit d'équipe, en particulier par une participation et une interaction actives à tous les niveaux.**

## **I. Autres causes de conflit**

Les autres causes de conflit sont, notamment, les suivantes :

- (a) *Démission* : Qu'un fonctionnaire puisse démissionner est un droit que nul ne songerait à modifier si ce n'est lorsque l'intéressé fait l'objet d'une enquête à la suite d'allégations de harcèlement, comme on l'a vu dans la section III.B. Toutefois, il arrive qu'un fonctionnaire donne sa démission sous l'effet d'un stress extrême mais, réflexion faite, juge que ce n'est pas la meilleure solution. **L'Ombudsman recommande de donner au personnel un délai de réflexion, d'une semaine peut-être, pendant lequel il est possible de reprendre sa démission.**
- (b) *Questions de supervision interorganisations par les coordonnateurs résidents*. Dans ses discussions avec les chefs d'organismes dans certains bureaux de pays, l'Ombudsman a appris que les coordonnateurs résidents n'observent pas toujours le principe de coordination interorganisations et veulent parfois assumer un rôle de supervision. Ceci va à l'encontre du but recherché, qui est d'accroître les synergies. **L'Ombudsman recommande que le rôle des coordonnateurs résidents demeure ce qu'il est réellement censé être, un rôle de coordination.**
- (c) *Lenteurs des procédures officielles*. À cause des lenteurs des mécanismes officiels du système de justice interne, les fonctionnaires continuent de chercher une aide auprès de l'Ombudsman, conformément au mandat de celui-ci, pour étudier les possibilités qui s'offrent à eux. Les fonctionnaires ont parfois l'impression que le Bureau de l'Ombudsman est le seul dont les portes leur restent ouvertes pendant que les procédures officielles traînent en longueur. Il peut continuer d'y avoir des questions de prestations et avantages, de transfert ou d'accès à l'information sur ce qui se passe réellement pour lesquelles l'Ombudsman peut leur venir en aide. Les angoisses et les incertitudes créées par ces lenteurs sont souvent très vives et il est manifestement de l'intérêt de toutes les parties concernées d'accélérer ces procédures. **L'Ombudsman prend note des progrès réalisés pour instaurer une approche plus rationnelle du système officiel de justice interne dans les organisations, mais il réitère sa recommandation que l'ensemble des mécanismes de justice interne soit doté d'effectifs et de fonds suffisants pour permettre que cette justice soit rendue plus rapidement.**
- (d) *Bureaux de pays dans les pays contributeurs nets*. La dotation en effectifs des bureaux de pays contributeurs nets pose un certain nombre de problèmes concernant les fonctionnaires recrutés sur le plan local qui ne sont pas ressortissants du pays. Les hauts responsables des organisations sont au courant de ces problèmes mais l'Ombudsman a constaté des pratiques d'emploi difficilement défendables dans le cadre du système des Nations Unies, s'agissant en particulier des niveaux de rémunération et des types de contrat offerts à des personnes travaillant – ou en sous-traitance et paraissant travailler – pour les Nations Unies. **L'Ombudsman recommande aux organisations de revoir les pratiques d'emploi dans les**

**bureaux de pays contributeurs nets pour faire en sorte qu'elles soient conformes aux normes communément admises dans le système des Nations Unies.**

- (e) *Tests de recrutement.* Dans son précédent rapport, l'Ombudsman recommandait de revoir le test que passent les candidats à des postes de service et de bureau allant jusqu'à la classe 7 dans la grille de la CFPI, pour veiller à ce que les qualifications sur lesquelles porte le test sont effectivement pertinentes pour le travail dans ces organisations. Depuis, l'Ombudsman a constaté des situations où le test est administré en externe, par des organismes choisis apparemment au hasard, parce que le chef les connaissait de l'époque où il était étudiant ou encore à la suite d'un démarchage par ces organismes eux-mêmes. Les arrangements varient d'un bureau de pays à l'autre, ne permettent pas de remédier aux défauts du test et, surtout, aboutissent à des situations où l'organisme chargé de faire passer le test peut prétendre connaître les besoins des Nations Unies, au point de proposer une aide pour réussir au test. **L'Ombudsman, conscient du travail qui se fait actuellement au niveau interorganisations en matière de tests, réitère la recommandation que les organisations prennent des mesures concrètes pour remédier aux insuffisances de ce test et veiller à ce que des normes standard à l'échelle de toutes les organisations soient appliquées pour tous les candidats à des postes allant jusqu'à la classe 7 de la grille de la CFPI.**
- (f) *Accès à l'information dans les bureaux de pays.* Des fonctionnaires de tous niveaux dans les bureaux de pays ont indiqué à l'Ombudsman qu'ils se sentaient parfois abandonnés par le siège. Ils éprouvent des difficultés à accéder à l'information et constatent qu'il n'est pas facile de s'orienter dans les systèmes d'intranet. **L'Ombudsman félicite les organisations de l'abondance de l'information disponible sur support électronique et leur recommande de continuer à étudier les moyens d'accroître la convivialité des systèmes d'information.**

### III. AUTRES OBSERVATIONS

#### A. Confidentialité et règlement informel des différends

La garantie de confidentialité est au coeur de tout système alternatif de règlement des différends faisant intervenir le personnel et l'Ombudsman. Dans l'introduction à son rapport pour la période juillet 2003-juillet 2004, l'Ombudsman faisait remarquer que "les efforts de règlement des différends peuvent être sérieusement compromis par le non-respect de la confidentialité" (voir aussi "Confidentiality applies both ways", lettre de l'Ombudsman, sur <http://intra.undp.org/ombudsman/ombudsletter.htm>). Il s'agit là d'un sujet sur lequel les ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods reviennent régulièrement dans leurs réunions et que l'International Ombudsman Association a intégré à son code de conduite, car il s'agit de l'un des principes de fonctionnement de base pour la plupart des ombudsmans d'organisation.

Tout le personnel du Bureau de l'Ombudsman du PNUD/FNUAP/UNOPS respecte scrupuleusement la garantie de confidentialité : aucune information fournie à l'Ombudsman n'est divulguée si le fonctionnaire concerné n'en a pas fait expressément la demande (à moins que, conformément au code d'éthique de l'International Ombudsman Association, il y ait apparemment un risque imminent d'atteinte à l'intégrité physique de quelqu'un). Dans le même ordre d'idée, l'Ombudsman ne révèle jamais, par exemple, qu'un fonctionnaire a pris contact avec ses services, ce qui est notamment un moyen de protéger le fonctionnaire de représailles éventuelles (voir aussi section III.C). La garantie de confidentialité est particulièrement importante lorsque l'Ombudsman est appelé à intervenir dans une situation où les fonctionnaires peuvent se sentir spécialement vulnérables en raison du faible effectif du bureau, ce qui est souvent le cas dans les bureaux de pays mais peut se produire aussi au siège.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'Ombudsman se voit confier un grand nombre de renseignements confidentiels. Parfois, ces renseignements lui sont fournis uniquement pour lui permettre de bien comprendre la situation qui a amené le fonctionnaire à se plaindre auprès de lui et afin que toutes les solutions utiles et réalistes puissent être étudiées. À d'autres moments, les fonctionnaires fournissent à l'Ombudsman des renseignements qu'ils n'osent pas fournir à l'encadrement ou à d'autres détenteurs de pouvoir, par peur de représailles. Ces fonctionnaires demandent que ces renseignements soient communiqués à la personne compétente afin que des mesures efficaces de gestion et d'administration soient prises pour régler le problème sans recourir au dépôt d'une plainte officielle, démarche qui est toujours coûteuse en temps, en argent et en ressources humaines et que les fonctionnaires ont souvent peur d'entreprendre.

L'Ombudsman est bien conscient du risque que les renseignements qui lui sont fournis soient faux et mal intentionnés. Il insiste sur le fait que dans les cas portés à l'attention de l'ancien Panel des médiateurs et au cours des trois années et demie d'existence du Bureau de l'Ombudsman, les tentatives de tromper celui-ci ont été extrêmement rares, et détectés quasi immédiatement afin de limiter les dégâts possibles. En outre, à ce jour, il n'est pas de coutume qu'un seul fonctionnaire dans un lieu de travail donné fournisse des renseignements très sensibles concernant un cadre particulier. En règle générale, plusieurs fonctionnaires prennent contact avec l'Ombudsman, chacun apportant une perspective différente résultant de son expérience individuelle, en matière d'abus de pouvoir, de harcèlement et de favoritisme par exemple. Il convient également de garder à l'esprit que la garantie de confidentialité permet que des fonctionnaires fournissent à l'Ombudsman des renseignements qu'ils garderaient pour eux s'il n'y avait pas cette garantie.

Il y a eu quelques cas au cours de la période à l'examen où un fonctionnaire a, sans en aviser l'Ombudsman et sans faire preuve du même respect de la confidentialité que ce dernier, révélé la teneur de courriers électroniques, conversations ou autres communications confidentielles. Ceci est regrettable, parce que le processus informel ne peut que pâtir de la divulgation au niveau officiel de renseignements échangés dans le cadre d'un accord régi par la confidentialité.

Détenteur de renseignements sensibles, dont la source doit demeurer confidentielle, l'Ombudsman partage ces renseignements avec les décideurs, conformément aux pouvoirs que lui donne le plaignant, et toujours en gardant secrète l'identité de la source de l'information. Quand plusieurs fonctionnaires décrivent une situation avec force détails, l'Ombudsman peut reprendre leur formulation pour bien faire comprendre la gravité de la situation mais n'utilise pas des expressions ou des tournures de phrase qui peuvent être facilement attribuées à telle ou telle personne. Il n'en demeure pas moins qu'à plusieurs occasions, l'Ombudsman a dû rejeter les allégations d'un supérieur hiérarchique ou d'un chef de bureau qui prétendait savoir exactement qui a dit quoi. À chacune de ces occasions, l'Ombudsman a souligné très fermement que rien de ce qui avait été dit ne pouvait être attribué à une seule personne et qu'il s'agissait de la synthèse de plusieurs observations. Cette volonté de jeter le discrédit sur les renseignements fournis confidentiellement à l'Ombudsman peut s'expliquer par la surprise ou l'incrédulité d'un cadre qui ne comprend pas que son style de gestion ait abouti à une situation de conflit. Quelles qu'en soient les raisons, cette volonté de jeter le discrédit sur l'Ombudsman, les fonctionnaires qui l'ont consulté et le processus informel lui-même n'a absolument pas sa place dans des organisations qui s'efforcent d'instaurer et de maintenir un environnement de travail harmonieux, caractérisée par la productivité, la participation, l'intégrité et la dignité.

En communiquant des renseignements confidentiels à des décideurs, l'Ombudsman recommande, par exemple, qu'il soit procédé à un examen de gestion ou un examen financier de la situation en question. Cet examen permet d'établir officiellement si les renseignements portés à l'attention de l'Ombudsman sont exacts, et permet à l'encadrement d'agir en conséquence pour remédier à une situation qui a désormais dépassé le stade du règlement informel de la seule intervention de l'Ombudsman. Malheureusement, il est arrivé qu'au lieu de procéder avec diligence à une enquête appropriée, la direction présente directement au cadre concerné les renseignements qui lui ont été fournis à titre confidentiel par l'Ombudsman. Face à ces renseignements, les cadres ont réagi comme s'ils avaient été accusés sur la base d'allégations de l'Ombudsman, celui-ci devenant ainsi, contre sa volonté, partie au différend. Il s'ensuit une réaction en chaîne encore plus regrettable : le cadre concerné essaie de découvrir qui a parlé à l'Ombudsman et menace son personnel en le sommant de coopérer; le personnel, de son côté, estime alors qu'il a été trahi par le système qui était censé garantir la confidentialité et le préserver de représailles; le cadre essaie suite de discréditer l'Ombudsman en l'accusant de manquer d'objectivité.

Dans certains cas, comme on l'a vu plus haut, des mesures correctives ont été prises par l'administration sur la base de la proposition informelle de l'Ombudsman. Cela dit, l'Ombudsman n'est au courant d'aucun cas qui appelait des mesures graves et où il était le seul – ni même le premier – à être au courant de la situation : en général, les fonctionnaires avaient déjà pris contact avec la direction de l'organisation avant de s'adresser à l'Ombudsman pour essayer de trouver une solution équitable. Étant donné que les renseignements que les fonctionnaires ont demandé à l'Ombudsman de communiquer à l'administration à titre confidentiel ne sont qu'un élément d'un ensemble plus large, il est essentiel de ne pas attribuer la nécessité de prendre des mesures à la seule intervention de l'Ombudsman. Imputer à l'Ombudsman la décision finale de prendre des mesures graves dans ce type de situation sape le processus informel, compromet l'approche confidentielle

de la médiation, encourage éventuellement les représailles contre les fonctionnaires qui peuvent être perçus comme source de l'information et peut faire de l'Ombudsman un bouc émissaire parce que l'encadrement ne veut pas assumer ses responsabilités.

#### **RECOMMANDATIONS:**

- **Toutes les parties qui s'efforcent de régler un problème en faisant appel au Bureau de l'Ombudsman devraient respecter la confidentialité nécessaire à tous les stades du processus informel.**
- **Les cadres ne doivent pas faire croire que des mesures ont été prises uniquement à cause de l'intervention de l'Ombudsman. Il est essentiel que toute proposition faite par l'Ombudsman, conformément à son mandat, soit considérée comme un élément, certes important, de la recherche d'un règlement équitable.**

#### **B. Harcèlement**

Le Bureau de l'Ombudsman se félicite de l'adoption par le PNUD et le FNUAP de nouvelles directives relatives au harcèlement et de la réaffirmation de la politique de tolérance zéro à l'égard du harcèlement sous toutes ses formes, et il félicite en particulier le Bureau des ressources humaines de son approche novatrice de certification obligatoire de tous les membres du personnel en matière de prévention du harcèlement, de l'exploitation sexuelle et de l'abus de pouvoir sur le lieu de travail. Depuis que ces nouvelles directives sont en vigueur, un certain nombre de situations ont été portées à l'attention de l'Ombudsman, et sont résumées ci-dessous. Afin de renforcer le mécanisme visant à éliminer le harcèlement, les chefs de secrétariat voudront peut-être appliquer les recommandations de l'Ombudsman, qui reposent sur les faits communiqués au Bureau.

En premier lieu, il faut plus de clarté dès le départ concernant le processus d'enquête et ses suites, notamment les conséquences des différentes solutions possibles. L'une des questions a trait à la décision que le fonctionnaire doit prendre de devenir ou non 'partie' au processus, c'est-à-dire de déposer ou non une plainte officielle. Tant que le fonctionnaire n'a pas déposé de plainte officielle, il n'est pas considéré comme étant une 'partie' et n'a donc pas le droit de consulter le rapport d'enquête. Même lorsque le fonctionnaire collabore ouvertement et pleinement avec une équipe d'enquête, il n'en devient pas pour autant 'partie' au processus. Les directives du PNUD stipulent (au paragraphe 44) qu'il appartient au Directeur du Bureau des ressources humaines de décider si le rapport d'enquête sera communiqué au plaignant ou non. De l'avis de l'Ombudsman, cette règle devrait être modifiée afin que les directives administratives soient mises en conformité avec le jugement n.1043 du Tribunal administratif, aux termes duquel les parties à une enquête ont le droit d'obtenir un exemplaire du rapport de celle-ci :

*“Au paragraphe 12 de l'instruction administrative ST/AI/379, il est stipulé que '[l'] auteur présumé du harcèlement et la victime sont informés promptement des mesures que le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines décide de prendre'. Le Tribunal ne souscrit pas à l'argument du défendeur selon lequel cette formulation dénie au*



*requérant le droit de consulter le rapport : les dispositions de cette instruction administrative sont une garantie minimale d'être informé promptement du résultat et non une limitation du droit à l'information de l'une ou l'autre des parties."*

En deuxième lieu, il est essentiel que le processus d'enquête sur les allégations de harcèlement soit mené de telle manière que le plaignant soit convaincu que l'organisation prend ses allégations au sérieux. Il a été signalé à l'Ombudsman qu'il y a eu des enquêtes sur le harcèlement au cours desquelles les enquêteurs ne se sont pas entretenus avec le plaignant et la déclaration initiale de celui-ci était la seule possibilité qu'il avait eue de décrire les faits pertinents. L'Ombudsman est d'avis qu'il est essentiel que dans toutes les enquêtes il y ait un entretien avec le plaignant et avec l'auteur présumé du harcèlement. Ceci est important non seulement pour obtenir davantage de renseignements mais également pour montrer aux plaignants que leurs allégations sont prises au sérieux et font l'objet d'une enquête. Les directives du FNUAP contiennent déjà cette clause de sauvegarde; peut-être conviendrait-il que les directives du PNUD stipulent sans ambiguïté que le processus d'enquête comportera toujours un entretien avec le plaignant.

En troisième lieu, selon certaines indications, dans certains cas, les documents et renseignements ont été mis à la disposition de l'auteur présumé du harcèlement mais pas du plaignant.

En quatrième lieu, il faut réfléchir davantage aux suites d'une enquête, s'agissant en particulier du bien-être des fonctionnaires impliqués. Il n'est pas toujours suffisant de parvenir à une situation où l'auteur présumé du harcèlement ne se trouve plus dans le même bureau que le plaignant, ce qui peut résulter de l'une ou autre des mesures suivantes : il a été reconnu coupable de faute grave et licencié; ou à été autorisé à démissionner; ou a fait l'objet d'une réprimande, suivie de sa réaffectation ou de celle du plaignant. Mais les fonctionnaires qui ont vécu ce genre de difficultés sur une longue période avant de se décider à déposer une plainte officielle ont besoin non seulement de justice mais également de « se relever». Cela peut prendre la forme de services de conseil mais exige aussi davantage d'ouverture et de transparence sur les événements qui se sont produits et sur la réaction de l'organisation à ces événements. Il faut au minimum que la direction de l'organisation donne au fonctionnaire le temps nécessaire pour essayer de retrouver le moral et rétablir sa performance institutionnelle.

En cinquième lieu, il faut qu'il y ait une forme ou une autre de recours pour le fonctionnaire qui a des motifs de considérer que le processus auquel ont donné lieu les allégations de harcèlement n'était pas approprié.

L'Ombudsman relève qu'il y a un déficit de crédibilité en ce qui concerne les mesures prises à l'encontre des personnes reconnues coupables de harcèlement. De nombreux fonctionnaires ont fait savoir à l'Ombudsman que peu de gens ignorent que si des cadres supérieurs sont reconnus coupables d'avoir harcelé leurs subordonnés, il est très peu probable que des mesures disciplinaires soient prises à leur encontre. S'il s'avère que des cadres supérieurs ont été reconnus coupables de harcèlement, à l'issue d'une enquête, mais qu'on leur a donné les moyens d'échapper aux conséquences de leurs actes, c'est l'ensemble

du processus qui est remis en cause. Il faut réexaminer les possibilités offertes aux fonctionnaires qui ont harcelé leurs collègues, pour veiller à ce que toutes ces possibilités soient conformes à l'esprit des directives et de la politique de tolérance zéro. Au paragraphe 31 h) des directives du FNUAP, il est dit que "le FNUAP peut décider de ne pas accepter l'offre de démission de l'auteur présumé du harcèlement jusqu'à ce que l'enquête soit menée à son terme"; peut-être conviendrait-il inclure une déclaration analogue dans les directives du PNUD. A l'heure actuelle, la possibilité de démissionner reste ouverte dans les directives du PNUD (voir paragraphe 35 c): "l'auteur présumé peut choisir de démissionner du PNUD. Si sa démission est acceptée, le PNUD détermine, en consultation avec le plaignant, l'ampleur et la portée de l'enquête et des mesures complémentaires"). Il est essentiel de réfléchir plus avant au moyen de conclure le processus convenablement et dans la justice.

## **RECOMMANDATIONS**

- **Il faut mettre plus de clarté dans les directives concernant la nature du processus d'enquête et la définition de ce qu'est une 'partie';**
- **Toutes les enquêtes sur des allégations de harcèlement doivent comporter des entretiens avec le plaignant et avec l'auteur présumé du harcèlement;**
- **Les documents ou renseignements mis à la disposition d'une partie doivent être mis à la disposition de l'autre;**
- **Le plaignant doit avoir le droit de recevoir un exemplaire du rapport d'enquête;**
- **Il faut mettre en place une procédure de recours à l'intention des fonctionnaires qui ont des motifs de considérer que leurs allégations de harcèlement n'ont pas fait l'objet d'une enquête appropriée;**
- **Il conviendrait de s'intéresser davantage au bien-être des plaignants, en assurant en particulier plus de transparence de la part des cadres supérieurs, qui devraient être davantage disposés à discuter du résultat de la procédure, des services de conseil et des mesures propres à reconstituer le moral et la performance institutionnelle à la suite d'une enquête;**
- **Les directives du PNUD devraient être modifiées pour y inclure une déclaration selon laquelle l'organisation peut décider de ne pas accepter l'offre de démission d'un auteur présumé de harcèlement tant que l'enquête se poursuit;**
- **Les possibilités offertes à un fonctionnaire qui a été reconnu coupable de harcèlement doivent être conformes à l'esprit des directives et aux principes de la tolérance zéro dans ce domaine. En particulier, les auteurs de harcèlement ne devraient pas être 'indemnisés', financièrement ou de quelque autre manière que ce soit, et le résultat de la procédure doit être transparent et conforme aux principales priorités des directives.**

### C. Représailles en cas de contacts avec l'Ombudsman et 'représailles anticipées'

Dans une organisation dont le Secrétaire général reconnaît combien il importe de protéger ceux qui dénoncent les irrégularités, on ne saurait tolérer qu'un cadre dissuade le personnel de s'adresser à l'Ombudsman, et encore moins qu'il lui inflige des représailles s'il le fait. Malheureusement, comme on l'a relevé dans les rapports précédents et dans des articles de l'Ombudsman, ces pratiques sont loin d'être rares. En dépit des assurances fournies en toute bonne foi par les chefs de secrétariat, certains cadres continuent d'essayer à tout bout de champ d'empêcher l'intervention de l'Ombudsman et de prendre des mesures pour empêcher le personnel de s'adresser à lui. Certains cadres supérieurs continuent d'avertir leurs subordonnés que le fait de signaler une situation irrégulière à l'Ombudsman peut nuire à leur carrière, et une fois que l'on sait que l'Ombudsman envisage de se rendre dans un bureau de pays, les fonctionnaires de ce bureau reçoivent parfois des instructions voilées, voire directes, sur ce qu'il faut lui dire, là encore avec la menace de représailles. Certes, l'Ombudsman prend toutes les précautions voulues pour éviter ces "représailles anticipées", mais il est très frustrant de constater que la pratique se perpétue.

Lorsque l'Ombudsman a achevé une visite et a tenu, à la demande du personnel, une réunion d'information bilan, le chef peut essayer de découvrir qui a dit quoi pendant la visite de l'Ombudsman. Les menaces sont fréquentes également dans ce genre de situation et les supérieurs hiérarchiques tentent parfois de punir les fonctionnaires soupçonnés d'avoir parlé à l'Ombudsman. Ceci peut s'accompagner de tentatives de jeter le discrédit sur l'Ombudsman. Dans des organisations qui soutiennent les droits de l'homme et s'efforcent d'instaurer et de maintenir un environnement de travail harmonieux, caractérisé par la productivité, la participation, l'intégrité et la dignité, ce type de comportement est déplorable. Les chefs de secrétariat se sont exprimés de manière extrêmement claire sur ce point.

**RECOMMANDATION: L'Ombudsman recommande que les chefs de secrétariat réitérent leur attachement au droit qu'a le personnel de consulter l'Ombudsman et prennent des mesures disciplinaires appropriées à l'encontre de tout supérieur hiérarchique qui inflige des représailles à un fonctionnaire parce que celui-ci a consulté l'Ombudsman.**

### D. Indépendance de l'organisation

*Relations entre organismes des Nations Unies et autres organismes.* L'Ombudsman a eu connaissance d'un certain nombre de problèmes sérieux découlant de la relation que certains organismes des Nations Unies sont en train d'établir avec des organismes extérieurs au système. La création de ces organismes 'hybrides' est à l'origine situations où des détenteurs de contrats des Nations Unies travaillent dans des organismes extérieurs au système et rendent compte à des supérieurs hiérarchiques qui ne relèvent pas non plus du système. Les problèmes qui se posent dans ce type de situation sont, notamment, l'absence de planification normale du travail et de processus d'évaluation, ce qui peut avoir de

sérieuses conséquences à la fois pour la situation présente des fonctionnaires concernés et pour l'évolution future de leur carrière.

**RECOMMANDATION: La création d'entités 'hybrides' devrait être réexaminée et, lorsque de telles entités existent, les services compétents des organismes des Nations Unies devraient superviser de plus près la situation pour veiller à ce que tous les détenteurs de contrat des Nations Unies soient associés à la planification normale du travail et aux processus d'évaluation.**

#### **E. Formation adéquate des équipes d'enquête**

Un certain nombre de fonctionnaires du siège et des bureaux de pays ont appelé l'attention du Bureau de l'Ombudsman sur les techniques employées par certaines équipes ad hoc chargées d'effectuer des enquêtes à la suite d'allégations d'irrégularités signalées à l'administration par divers biais, y compris l'Ombudsman. Des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que tous les membres de ces équipes n'agissaient pas de manière impartiale, que des questions orientées étaient posées et que des pressions ont été exercées pour modifier l'axe principal des plaintes reçues. Le fait que des fonctionnaires en exercice ou à la retraite soient disposés à faire partie des comités d'enquête ad hoc et à participer aux examens de gestion et aux examens financiers est certes louable mais l'Ombudsman estime que ces équipes seraient encore plus efficaces et efficientes si tous leurs membres bénéficiaient d'une formation professionnelle adéquate aux techniques d'enquête, en faisant appel par exemple au Groupe des enquêtes. Les conclusions des enquêtes peuvent avoir des conséquences de très grande portée pour les organisations et pour les fonctionnaires concernés et ne devraient donc pas être entachées par un manque de crédibilité résultant de carences au niveau de la procédure.

**RECOMMANDATION: Une formation adéquate aux techniques d'enquête devrait être dispensée à tous les membres des équipes ad hoc chargées d'investigations.**

#### **F. Formation des recrues extérieures au système**

L'Ombudsman note que dans toutes les organisations et à tous les niveaux, on continue de recruter des personnes provenant de l'extérieur du système. Ces nouveaux fonctionnaires peuvent venir du secteur privé, d'organismes gouvernementaux, d'ONG ou de fondations. Elles peuvent avoir les qualifications requises pour le poste mais être peu, voire pas du tout, au fait des politiques, procédures et pratiques de l'organisation qui les a recrutés. Par ailleurs, elles peuvent être habituées à un style de gestion très différent de celui qui prévaut aux Nations Unies. Des problèmes culturels peuvent également jouer un rôle.

Même lorsque la sélection et le recrutement sont effectués avec le plus grand soin, le candidat retenu peut ne pas réussir dans une affectation difficile, que ce soit sur le terrain ou au siège. Les stages d'orientation/initiation de base ne sont peut-être pas suffisants pour préparer les membres du personnel à la situation effective qu'ils vont rencontrer une fois affectés à leur poste. Une solide connaissance des politiques et des procédures est toujours utile mais elle peut ne pas préparer le fonctionnaire aux problèmes de gestion éventuels. En

particulier, l'idée est répandue que ces fonctionnaires sont considérés comme des "outsiders", ce qui peut entraver les efforts qu'ils font pour s'intégrer à une équipe. Former l'encadrement dans cette optique pourrait contribuer grandement à poser les bases nécessaires à la réussite d'une affectation.

Ces carences sont particulièrement manifestes lorsque c'est une personne extérieure au système qui est nommée coordonnateur résident, représentant résident, représentant ou directeur de bureau de pays. Étant donné que ces postes de haut rang s'accompagnent d'importantes responsabilités en matière de gestion et de représentation, il est d'une importance capitale que les candidats retenus suivent une formation à la gestion qui soit appropriée et intégratrice. Ce type de formation pourrait constituer la base de la certification des aptitudes à la gestion et devrait être obligatoire pour tous les cadres.

**RECOMMANDATION: Une meilleure formation à la gestion devrait être dispensée à tous les fonctionnaires recrutés à l'extérieur du système. Dans le cas des coordonnateurs résidents, représentants résidents, représentants ou directeurs de bureau de pays, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux responsabilités en matière de gestion et de représentation.**

#### **G. Volontaires des Nations Unies**

Au cours de ses visites dans les bureaux de pays, l'Ombudsman a eu le privilège de rencontrer des volontaires des Nations Unies qui avaient, pour diverses raisons, décidé de consacrer une partie de leur vie à promouvoir l'action des Nations Unies. L'Ombudsman a également rencontré les fonctionnaires et l'encadrement du siège des VNU, à Bonn, et a confirmé que les Volontaires des Nations Unies détenteurs de contrats du PNUD peuvent faire appel aux services de l'Ombudsman commun. Dans certains lieux d'affectation, les Volontaires des Nations Unies estimaient qu'ils ne jouissaient pas de la reconnaissance professionnelle à laquelle ils avaient droit de par leur statut contractuel. Il a été possible dans certains cas de remédier à cette situation au cours des visites de l'Ombudsman mais il est manifestement impératif, comme recommandé dans le précédent rapport de l'Ombudsman, que les services des Volontaires des Nations Unies soient pleinement reconnus et qu'ils aient les responsabilités qui correspondent à leurs qualifications et à leur expérience, conformément à leur mandat.

**Recommandation: L'Ombudsman réitère sa recommandation que l'administration et le Directeur exécutif du programme des Volontaires des Nations Unies exigent des coordonnateurs résidents qu'ils accordent une considération professionnelle uniforme et appropriée à ces volontaires.**

## **Annexe I.**

### **Statistiques sur les fonctionnaires du PNUD/FNUAP/UNOPS qui ont fait appel aux services de l'Ombudsman entre le 1<sup>er</sup> août 2004 et le 31 décembre 2005**

Au cours de la période allant du 1er août 2004 au 31 décembre 2005, un total de 591 fonctionnaires se sont adressés au Bureau de l'Ombudsman, soit en s'y rendant en personne, soit par téléphone ou courrier électronique. Sur ce total, 453 étaient des fonctionnaires du PNUD, 95 du FNUAP et 43 de l'UNOPS. Globalement, sur le même total, 246 (42 %) étaient des hommes et 345 (58 %) des femmes; 479 (81 %) étaient en poste dans des bureaux de pays et 112 (19 %) au siège; 301 (51 %) étaient des administrateurs et 290 (49 %) du personnel d'appui. Il importe de souligner que le nombre de fonctionnaires qui font appel au Bureau ne rend pas tout à fait compte du temps et des dépenses nécessaires pour tenter de résoudre les problèmes portés à l'attention de l'Ombudsman.

#### **PNUD**

S'agissant des 453 fonctionnaires du PNUD qui ont fait appel au Bureau, 58 % étaient des femmes et 42 % des hommes; 79 % étaient en poste dans des bureaux de pays et 21 % au siège; 49 % étaient des administrateurs et 51 % du personnel d'appui. S'agissant des problèmes posés, 134 cas avaient trait à un abus de pouvoir, 97 étaient liés à une cessation de service, un licenciement, une reconfiguration de poste, un non-placement ou une réaffectation, 77 relevaient de problèmes interpersonnels, 55 avaient trait aux conditions de travail, 46 concernaient des questions contractuelles et 24 concernaient des promotions, reclassements ou conversions de poste.

Sur les 359 fonctionnaires du PNUD en poste dans des bureaux de pays qui avaient fait appel au Bureau, 191 avaient des problèmes avec un cadre supérieur, 52 posaient un problème de politique générale, 50 avaient des problèmes avec un supérieur hiérarchique direct, 30 avec le Bureau des ressources humaines, 21 avec un collègue et trois avec un subordonné. Sur les 94 fonctionnaires du PNUD en poste au siège qui ont consulté le Bureau, 28 avaient des problèmes avec leur supérieur hiérarchique direct, 20 avec le Bureau des ressources humaines, 20 avec un cadre supérieur, 14 avec une question de politique générale, 2 avec un collègue et 1 avec un subordonné.

Quant aux résultats des 453 cas portés à l'attention du Bureau par des fonctionnaires du PNUD, ils se répartissent comme suit : 85 % sont clos, 9 % sont en cours et 5 % vont être poursuivis par les voies officielles.

#### **FNUAP**

Sur les 95 fonctionnaires du FNUAP qui ont pris contact avec le Bureau, 67 % étaient des femmes et 33 % des hommes; 91 % étaient en poste dans des bureaux de pays et 9 % au siège; 57 % étaient des administrateurs et 43 % du personnel d'appui. S'agissant des questions portées à l'attention du Bureau par des fonctionnaires du FNUAP, elles se

répartissaient comme suit : problèmes interpersonnels, 45; abus de pouvoir, 44; promotions, reclassements ou conversions, 12; questions contractuelles, 8; cessation de service, licenciement, reconfiguration, non-placement ou réaffectation, 5; et prestations et avantages, 2.

Sur les 87 fonctionnaires de bureau de pays du FNUAP qui ont fait appel au Bureau de l'Ombudsman, 49 avaient des problèmes avec un cadre supérieur, 17 avec un supérieur hiérarchique direct, 10 avec une question de politique générale, 5 avec un collègue, 4 avec un subordonné et 2 avec le Bureau des ressources humaines. Pour le personnel du siège du FNUAP, 4 avaient des problèmes avec le Bureau des ressources humaines, 3 avec un subordonné et 1 avec un supérieur hiérarchique direct.

Les résultats des 95 cas de fonctionnaires du FNUAP se répartissaient comme suit : 83 % sont clos, 13 % sont en cours et 4 % vont se poursuivre par les voies officielles.

## **UNOPS**

Sur les 43 fonctionnaires de l'UNOPS qui ont fait appel au Bureau, 18 étaient des hommes et 25 des femmes; 10 étaient en poste au siège et 33 dans les bureaux de pays; 22 étaient des administrateurs et 21 des membres du personnel d'appui.

S'agissant des problèmes posés par les fonctionnaires de l'UNOPS qui ont fait appel au Bureau, 13 avaient trait aux contrats, 10 à des prestations et avantages, 7 à des problèmes interpersonnels, 7 à des problèmes de cessation de service, licenciement, reconfiguration, réaffectation ou non-placement, 7 aux conditions de travail, 2 à des questions de notation et 2 à des problèmes de promotion, de reclassement ou de conversion.

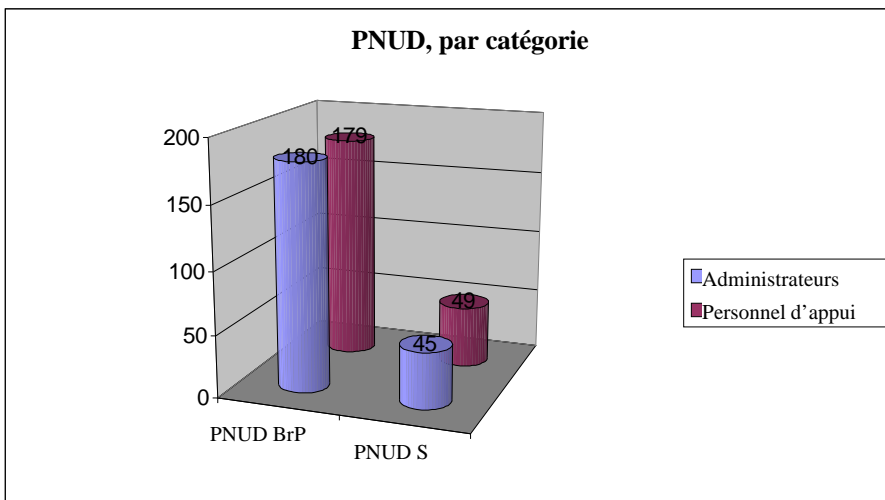
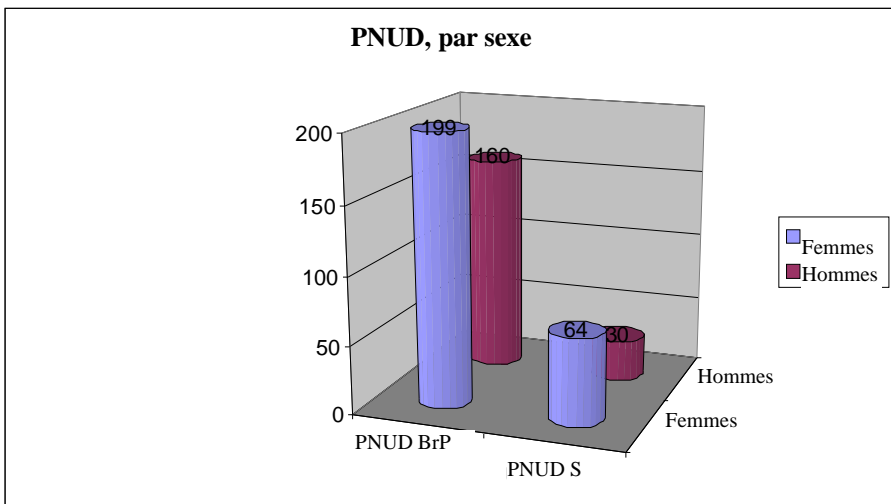
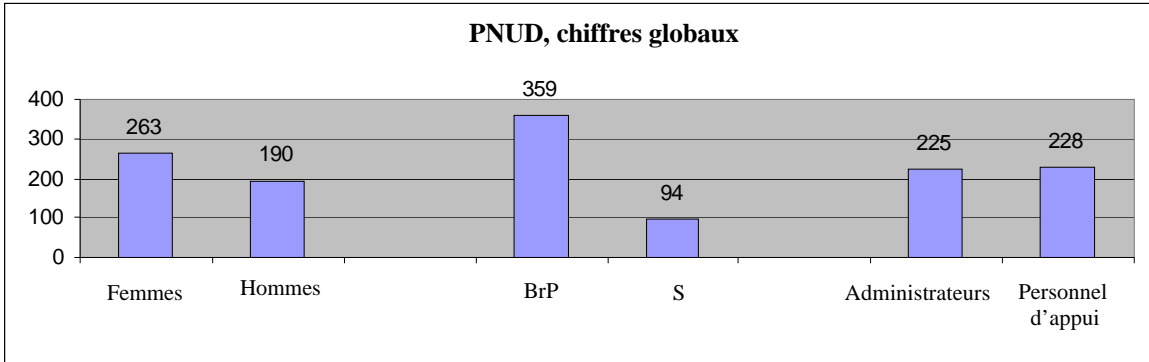
Parmi les fonctionnaires des bureaux de pays de l'UNOPS qui ont fait appel au Bureau de l'Ombudsman, 16 avaient des problèmes avec un cadre supérieur, 4 avec un supérieur hiérarchique direct, 3 avec une question de politique générale et 2 avec un collègue. Parmi le personnel du siège, 5 avaient des problèmes avec la Division de la gestion des ressources humaines, 3 avec un supérieur hiérarchique direct, 1 avec un cadre supérieur et 1 avec un collègue.

Les résultats des cas de fonctionnaires de l'UNOPS se répartissaient comme suit : 86 % sont clos, 7 % sont en cours et 7 % vont se poursuivre par les voies officielles.

# Ventilation des cas par organisme

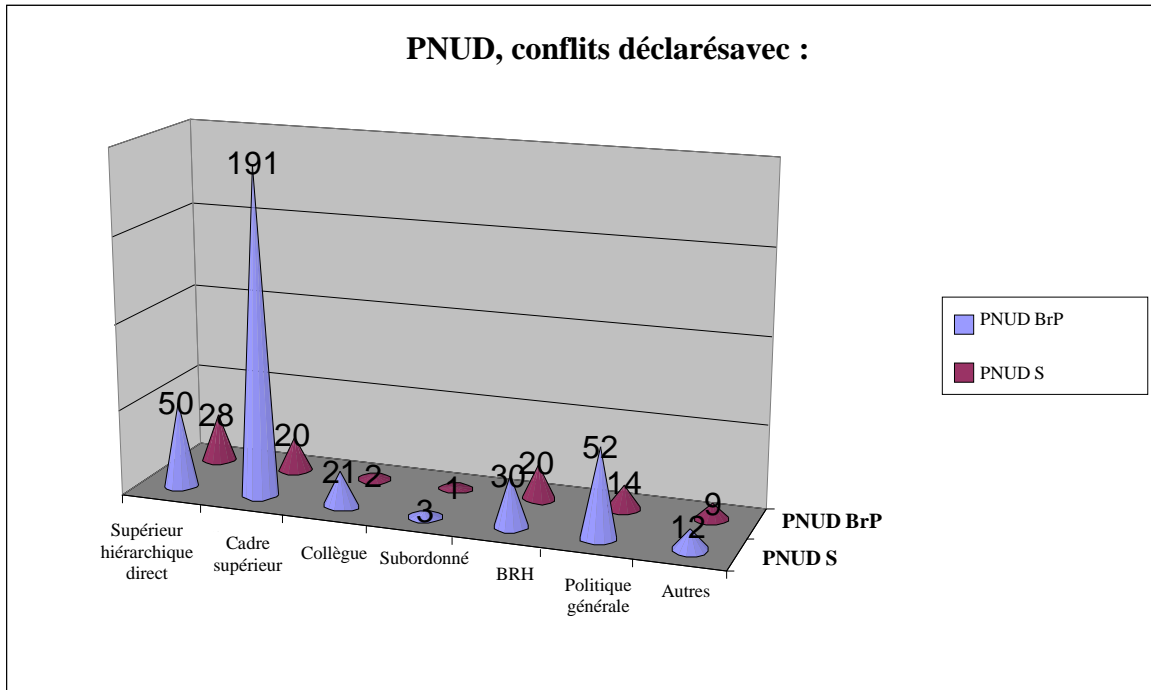
## A. Cas PNUD

### a. Général

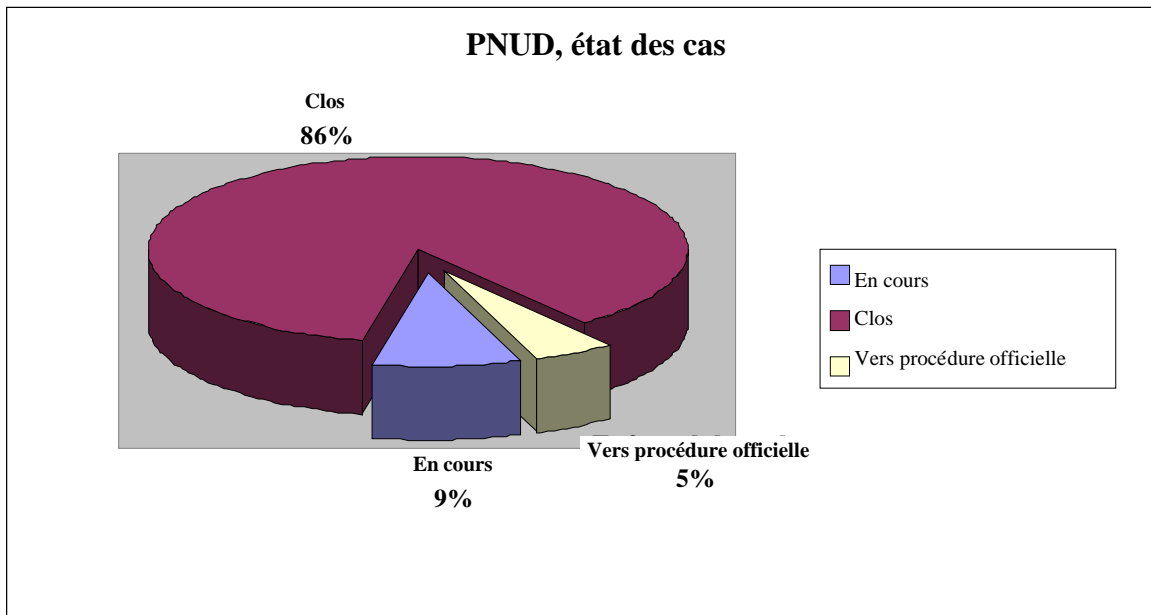




**b. Autres parties au différend**

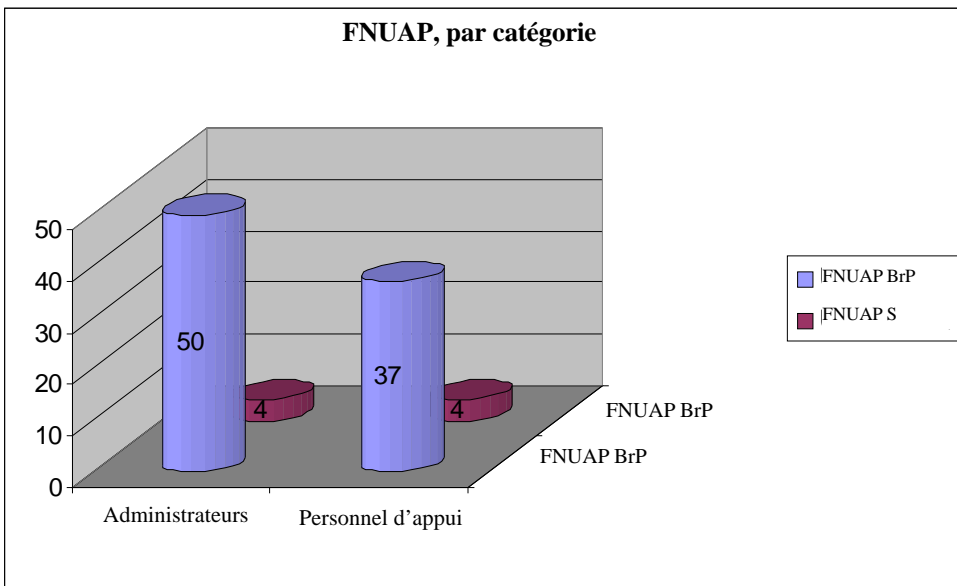
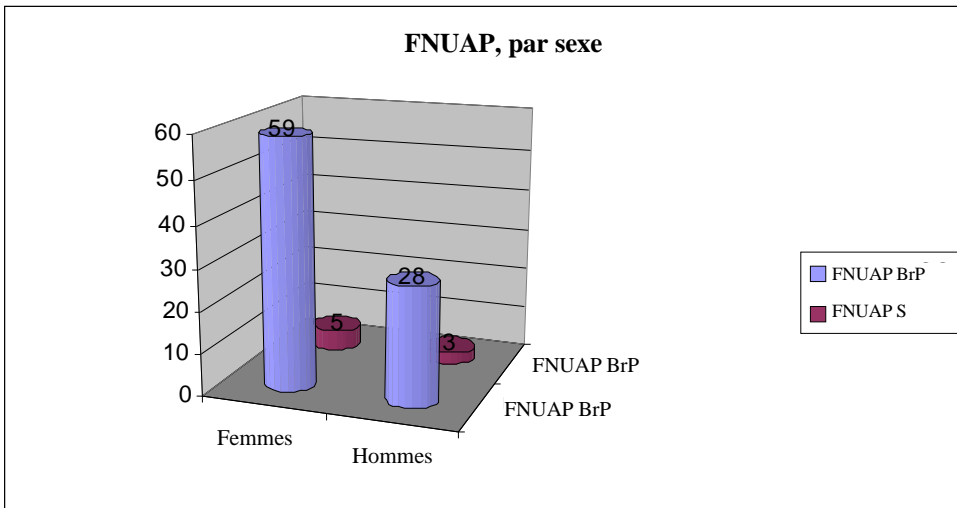
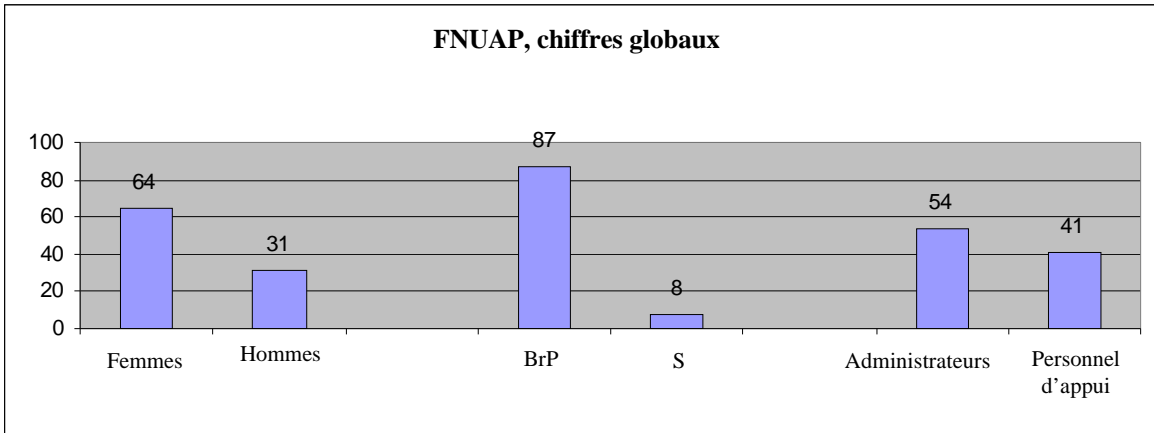


**c. État des cas**

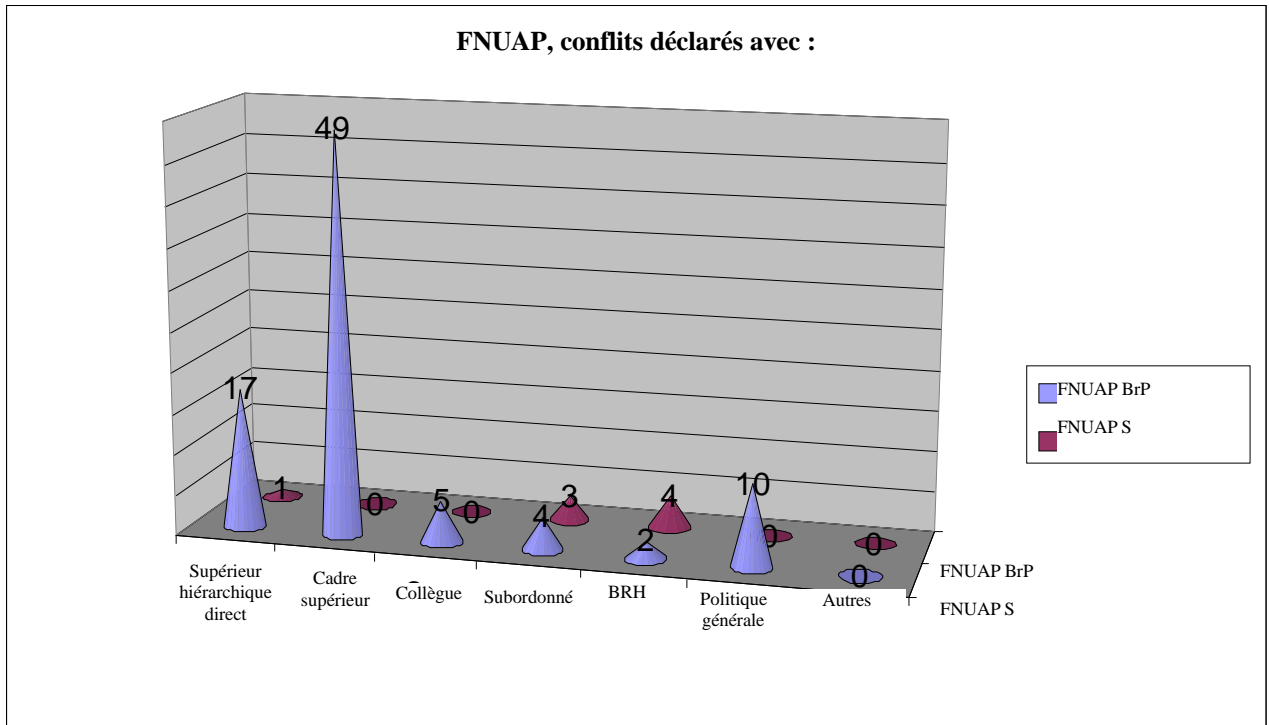


## B. Cas FNUAP

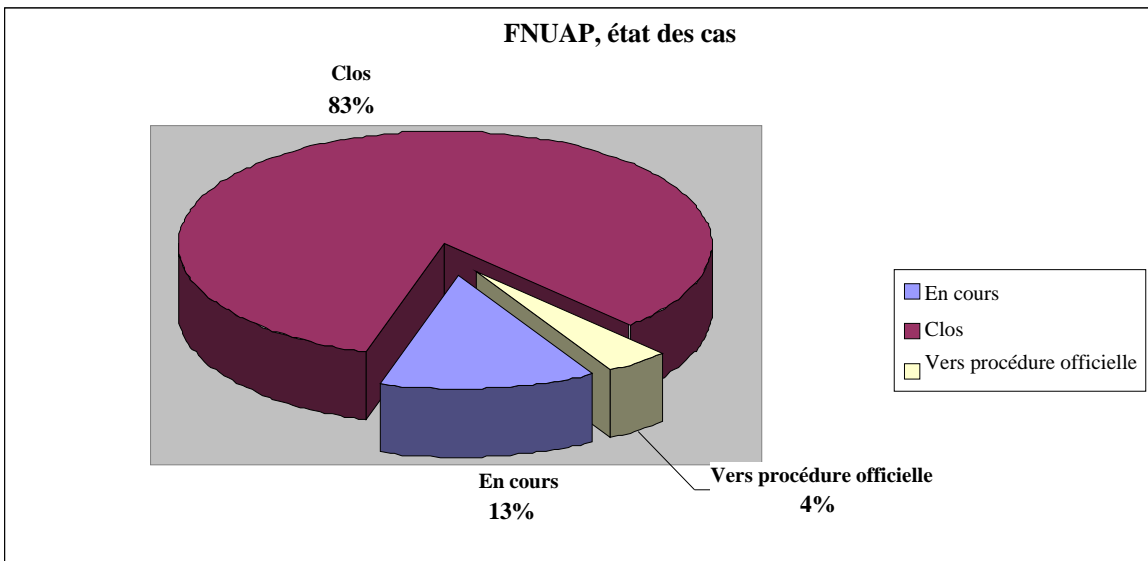
### a. Général



**b. Autres parties au différend**

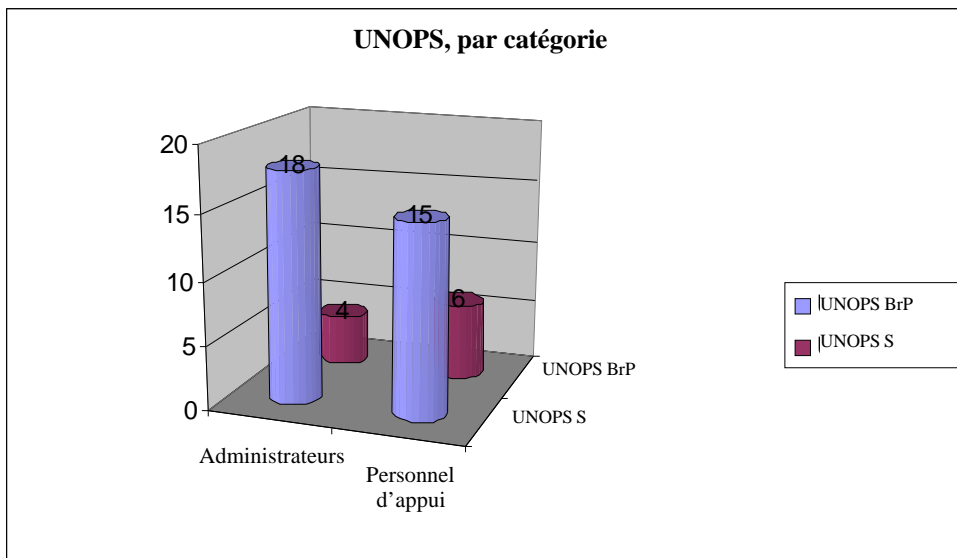
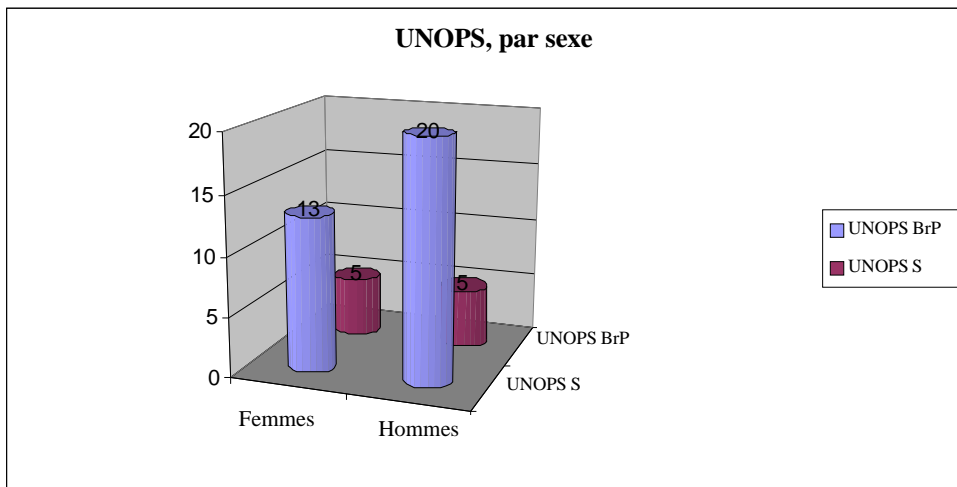
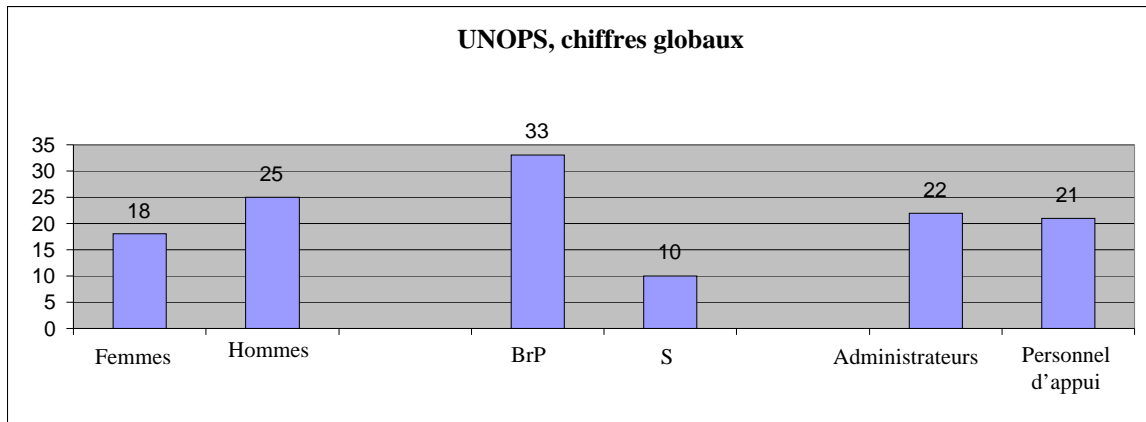


**c. État des cas**

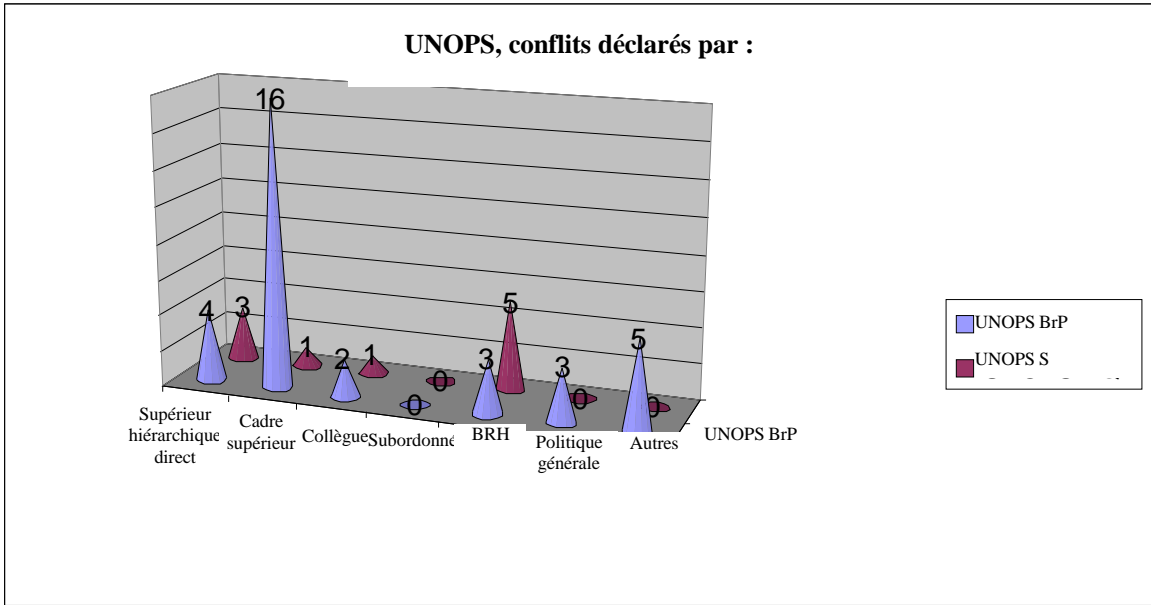


## C. Cas UNOPS

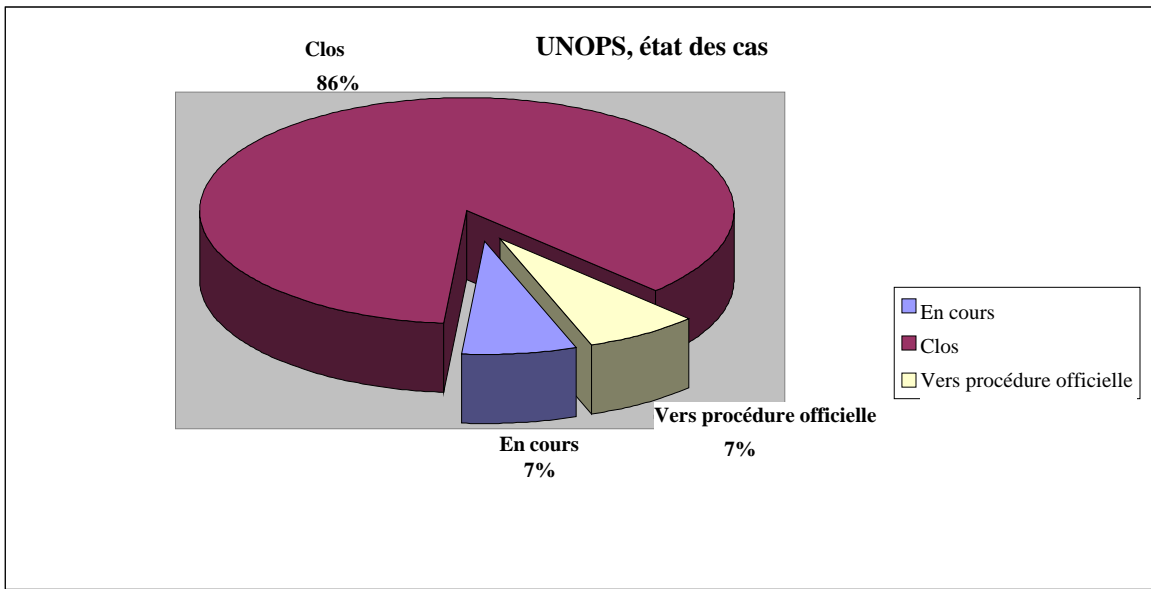
### a. Général



**b) Autres parties au différend**



**b. État des cas**



## **Annexe II.**

### **Bureau de l'Ombudsman commun PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS Mandat**

L'Ombudsman commun est un système de règlement informel des plaintes couvrant le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et l'UNOPS et en vertu duquel un (plusieurs) Ombudsman(s) peu(ven)t examiner des conflits de toute nature découlant de l'emploi au PNUD, au FNUAP, à l'UNICEF, à l'UNOPS et dans les fonds et programmes qui en relèvent. Les membres du personnel peuvent demander l'aide de l'Ombudsman, à tout moment, pour tout problème d'ordre professionnel à propos duquel un regard extérieur aux procédures officielles peut être utile.

L'objectif visé par cette procédure de règlement des plaintes est la conciliation, en recherchant des solutions mutuellement acceptables par des voies informelles. Sa finalité est de favoriser un environnement de travail harmonieux et productif, contribuant ainsi à une plus grande efficacité organisationnelle et opérationnelle.

Peuvent faire appel aux services de l'Ombudsman les fonctionnaires et autres détenteurs de contrats du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF, de l'UNOPS et des fonds et programmes qui en relèvent, pendant qu'ils sont en exercice ou, normalement, pendant l'année qui suit leur cessation de service ou l'expiration de leur contrat. Nul ne peut faire l'objet de représailles pour avoir porté une question à l'attention de l'Ombudsman ou fourni des renseignements à celui-ci.

#### **A. FONCTIONS**

##### **L'Ombudsman :**

1. Agit dans l'intérêt commun de l'employé et de l'organisation employeur, pour les questions découlant de l'emploi au PNUD, au FNUAP, à l'UNICEF, à l'UNOPS et dans les fonds et programmes qui en relèvent;
2. Règle, par des voies informelles, les plaintes portées à son attention par toutes ces personnes;
3. Aide et conseille les membres du personnel sur les droits et privilèges dont ils jouissent dans leurs relations avec l'organisation employeur et veille à ce que tous les recours soient utilisés pour le règlement de leur problème;
4. Est facilement accessible à tous les membres du personnel, indépendamment du lieu où ils se trouvent, et peut se rendre dans les bureaux de pays en cas de besoin;
5. Propose des solutions, si nécessaire, mais n'a aucun pouvoir de décision. L'Ombudsman peut être consulté sur des questions de politique générale pour lesquelles ses vues et son expérience peuvent se révéler utiles;
6. Établit un rapport annuel indiquant les types et nombres de plaintes qu'il a eu à traiter et contenant des recommandations de changements à apporter aux politiques et procédures, en particulier lorsque des facteurs systémiques ont aggravé le problème. Le rapport annuel ne porte pas atteinte au droit à la confidentialité des personnes qui se sont adressées à l'Ombudsman et est affiché sur le site intranet de ce dernier;
7. Assure la liaison et coopère avec d'autres Ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods et s'emploie activement à trouver des moyens de renforcer l'approche interorganisations au règlement informel des différends;

8. Instaure des contacts professionnels avec la communauté des praticiens du règlement informel des différends, pour se tenir à jour des qualifications nécessaires et mettre en commun les pratiques optimales dans le cadre des associations professionnelles et de séminaires, ateliers et autres activités de formation.

## B. PRINCIPES

L'Ombudsman est guidé par les principes suivants :

1. **Indépendance.** L'Ombudsman agit avec la plus grande indépendance possible par rapport à tous les autres services et évite tout conflit d'intérêts, contrôle par une partie externe ou compromission, réelle ou perçue. Indépendant de la direction comme du personnel, l'Ombudsman est libre de formuler des critiques sans craindre que son service soit supprimé ou fasse l'objet de restrictions indues;
2. **Objectivité.** L'Ombudsman procède à des enquêtes objectives, ne prend fait et cause ni pour la direction ni pour le personnel et est guidé par les principes éthiques les plus stricts, par exemple le Code d'éthique et les Règles de conduite de l'Ombudsman Association;
3. **Confidentialité.** L'Ombudsman traite en toute confidentialité toutes les questions qui lui sont signalées. Aucune mesure n'est prise à propos d'une plainte sans l'assentiment du plaignant. Les renseignements détenus par l'Ombudsman sont gardés en lieu sûr. Toutefois, moyennant l'assentiment oral ou écrit du plaignant, ces renseignements peuvent être transmis à autrui par l'Ombudsman. Afin de garantir une confidentialité absolue, aucune instance de l'organisation, de quelque niveau que ce soit, ne peut exiger de l'Ombudsman qu'il divulgue un renseignement ou document concernant un client; la seule exception à cette règle, laissée à l'appréciation de l'Ombudsman, a trait aux situations où il semble qu'il y ait un risque imminent d'atteinte à l'intégrité physique de quelqu'un. Les personnes qui font appel à l'Ombudsman sont aussi tenues de respecter le même degré de confidentialité que celui garanti par l'Ombudsman :
4. **Privilège.** L'Ombudsman est protégé de toute obligation de témoigner dans le cadre d'une procédure officielle devant le Comité de discipline, la Commission paritaire de recours ou le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU). L'Ombudsman reste à la disposition du personnel à titre de conseiller dans de telles procédures officielles (jusques et y compris devant le TANU) mais il ne peut intervenir dans la procédure que s'il estime pouvoir aider au règlement du cas par voie de médiation;
5. **Justice.** L'Ombudsman est guidé par un souci et une volonté de justice et d'équité. Il est également guidé par la Charte, le Statut et le Règlement du personnel, ainsi que par les "Normes de conduite à l'intention des fonctionnaires internationaux édictées par la CFPI".

## C. EXAMEN DES DIFFÉREND

L'Ombudsman peut examiner tout différend, quelle que soit sa nature, relatif à l'emploi au PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS. Le terme "différend" s'entend dans son sens le plus large et englobe notamment les problèmes concernant l'administration des prestations et avantages, les conditions d'emploi et les pratiques de gestion, ainsi que les questions touchant le comportement professionnel et les relations avec le personnel. La question de savoir s'il doit examiner ou non un tel différend est laissée entièrement à l'appréciation de l'Ombudsman.

L'Ombudsman peut entendre toute partie à un différend qui souhaite faire appel à ses services. Les parties peuvent s'adresser à lui de leur propre chef ou lui être adressées par autrui. Il est loisible à l'Ombudsman d'inviter toute partie à un différend pour des discussions.

L'Ombudsman fait tout son possible pour parvenir rapidement à un règlement informel du différend. S'il estime un tel règlement impossible, il doit en informer les parties concernées.

L'Ombudsman a libre accès à tous les renseignements pertinents (à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client) et peut discuter, si nécessaire, avec les fonctionnaires ayant un rapport avec la plainte ou qui sont en mesure de fournir des renseignements.

L'Ombudsman peut demander à la Commission paritaire de recours de prolonger le délai habituellement accordé pour former un recours dans les conditions prévues par la disposition 111. 2 du Règlement du personnel; la saisine rapide de l'Ombudsman suspend l'écoulement du délai de deux mois prévu dans le Règlement du personnel pour soumettre une demande officielle de réexamen par l'Administrateur.

#### **D. SÉLECTION, NOMINATION ET STATUT CONTRACTUEL**

L'Ombudsman est nommé conjointement par l'Administrateur du PNUD et les Directeurs exécutifs du FNUAP, de l'UNOPS et de l'UNICEF, qui sollicitent et évaluent attentivement les vues des représentants du personnel de leurs organisations respectives.

L'Ombudsman communiquera directement avec les plus hauts responsables des organisations : l'Administrateur du PNUD et les Directeurs exécutifs du FNUAP, de l'UNOPS et de l'UNICEF.

L'Ombudsman assume ses fonctions en vertu d'une Lettre de nomination du PNUD, pour une durée déterminée de deux ans, renouvelable une fois, la durée totale ne pouvant excéder cinq ans.

L'Ombudsman ne peut exercer aucune fonction de gestion autre que celles requises pour le fonctionnement quotidien de son Bureau. Il ne peut prétendre à aucune nomination à un autre poste dans l'une quelconque des quatre organisations à l'expiration de son mandat.

L'Ombudsman bénéficie en permanence d'une formation appropriée touchant le droit du travail, la gestion des ressources humaines, l'égalité entre les sexes et toute autre question jugée pertinente pour l'exercice régulier et transparent de ses fonctions.

La performance de l'Ombudsman ne fait pas l'objet d'évaluations.

Les fonctions de l'Ombudsman diffèrent de celles du Conseil du personnel en ce que le premier traite de cas individuels alors que le second représente le personnel pour les questions de politique générale et les sujets de préoccupation du personnel au sens large.

#### **E. PROCÉDURE DE RÉVOCATION**

L'Ombudsman peut être révoqué pour les causes spécifiées dans le Statut et le Règlement du personnel, afin de garantir qu'il ne soit pas révoqué pour des raisons politiques ou parce que le résultat de ses enquêtes déplaît aux autorités.

L'Ombudsman peut être révoqué avec l'assentiment de l'Administrateur du PNUD et des Directeurs exécutifs du FNUAP, de l'UNOPS et de l'UNICEF, qui peuvent recevoir et évaluer attentivement les vues des représentants du personnel de leurs organisations respectives.



**QUATRIÈME RÉUNION ANNUELLE DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS  
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES ET DES INSTITUTIONS DE BRETTON  
WOODS**

**4 et 5 octobre 2005  
Palais des Nations  
Genève**

**Plan d'action**

1. Diffusion du projet de règlement pour les serveurs de listes et sites Web fin 2005 au plus tard et désignation d'un administrateur de serveur (PAHO, PNUD).
2. Sujets à traiter sur les serveurs de listes : ateliers thématiques lors des sessions annuelles; identification des besoins de formation, y compris la formation présession.
3. Le groupe de travail chargé d'élaborer un mandat type et des règles de conduite, avec commentaires, à l'intention des Ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods. Projet à distribuer fin 2005 au plus tard (ONU, PNUD, OMS, PAM, FMI).
4. Poursuivre la collaboration avec l'IOA pour élaborer des critères de collecte des données (ONU, OMS).
5. Tenue à jour du fichier des Ombudsmans en exercice et des ex-Ombudsmans susceptibles de servir de mentors pour de nouveaux Ombudsmans (OMS/BRPO).
6. Création d'un petit groupe de travail chargé d'étudier et de proposer des moyens de développer la coopération interorganisations, notamment en direction des organisations qui ne sont pas encore dotées d'un Ombudsman ou d'un médiateur (HCR, OIM, PNUD, OACI).
7. Création d'un petit groupe de travail chargé d'établir des propositions concernant le statut du Groupe des Ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, notamment des projets de propositions concernant le recours en cas de besoin au règlement informel des différends faisant appel aux services d'un Ombudsman (ONU/FMI/CICR/OMS-Euro).
8. Création d'un petit groupe de travail chargé de rationaliser l'ordre du jour des réunions annuelles, notamment par la distribution à l'avance de la documentation afin de disposer du maximum de temps pour un dialogue productif et d'identifier des lieux et dates appropriés pour les réunions, éventuellement selon un cycle triennal et avec la possibilité d'alterner les réunions dans des villes siège et des lieux hors siège (ONU, PNUD, HCR).
9. Mise en commun la documentation promotionnelle.