

**Examen des services d'Ombudsman dans les organismes
du système des Nations Unies**

Rapport établi par

Istvan Posta

Corps commun d'inspection

Genève 2015



Nations Unies

**Examen des services d'Ombudsman dans les organismes
du système des Nations Unies**

Rapport établi par

Istvan Posta

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2015

Résumé

Examen des services d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies JIU/REP/2015/6

En moyenne, il y a chaque année deux fois plus de plaintes dans les organismes qui ne disposent pas d'un mécanisme informel de règlement des différends que dans ceux qui en ont un. Les services d'ombudsman jouent un rôle de premier plan à cet égard. Actuellement, 19 des 28 organisations ayant approuvé le statut du Corps commun d'inspection mettent des services d'ombudsman à la disposition de leurs employés. Le présent examen, qui se veut une évaluation indépendante du fonctionnement des services d'ombudsman dans les organismes des Nations Unies, dresse l'inventaire de leurs mandats et de leurs pratiques, s'attache à déterminer ce qui constitue un environnement favorable et la mesure dans laquelle ils se conforment aux principes énoncés dans les normes internationales et contribuent à identifier les problèmes d'ordre structurel, recense les bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne la coopération avec d'autres services d'ombudsman, et analyse les données recueillies à la faveur d'enquêtes sur la manière dont ces services sont perçus et sur le degré de satisfaction de leurs principaux clients.

Principales constatations et conclusions

La raison d'être d'un mécanisme informel de règlement des différends est d'encourager les parties à trouver un règlement à l'amiable avant, ou au lieu, de saisir le système formel d'administration de la justice. Ce n'est que si les parties n'y parviennent pas que le litige est porté devant le système formel. Or, le plus souvent, le bureau de l'ombudsman n'est consulté que bien plus tard, à un stade ultérieur. Le fait que le rôle de l'ombudsman et les principes qui guident son travail demeurent mal connus nuit à l'image dont il jouit auprès du personnel et de la direction. Les attentes quant à son rôle et aux services qu'il est censé rendre s'en trouvent faussées, ce qui risque de décourager des clients potentiels d'y avoir recours. On tend souvent à confondre le rôle des ombudsmans d'organisation avec celui des ombudsmans classiques, qui sont habilités à mener des enquêtes, à apprécier des conduites et, dans une certaine mesure, à faire exécuter leurs décisions. Les ombudsmans d'organisation n'ont pas un tel rôle : en leur qualité de médiateurs neutres, ils sont appelés à apporter aux intéressés une assistance confidentielle, informelle, indépendante et impartiale, par la médiation, les va-et-vient diplomatiques, l'écoute, la facilitation du dialogue et l'encadrement, et à les aider à identifier et à évaluer les options qui s'offrent à eux.

Les mandats des ombudsmans des organismes du système des Nations Unies sont incomplets et certains d'entre eux ont été établis il y a plus de dix ans. Ainsi, le mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, qui dessert le Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, n'a pas encore été révisé et publié, comme l'Assemblée générale l'avait pourtant demandé dans sa résolution 62/228 (2007). Le présent examen a fait apparaître que les domaines dans lesquels des améliorations sont le plus nécessaires sont les suivants : cahier des charges, nomination, définition des fonctions de l'ombudsman et des principes de fonctionnement du Bureau. Il est recommandé que le mandat de l'ombudsman de chaque organisme fasse l'objet d'une révision et d'une publication (**recommandation 1**).

C'est à l'ombudsman lui-même, ainsi qu'à l'administration et aux associations du personnel, qu'il incombe de promouvoir les fonctions d'ombudsman. Il ressort de l'examen que si les ombudsmans consacrent beaucoup de temps à mieux faire connaître

leurs activités, l'administration et les associations du personnel sont nettement moins actives, allant parfois jusqu'à considérer l'ombudsman comme un rival. Il est recommandé que les organismes intègrent des questions relatives aux services d'ombudsman dans les enquêtes menées auprès du personnel afin de déterminer quels types d'activités sont nécessaires pour mieux faire connaître et comprendre la fonction d'ombudsman (**recommandation 2**).

Tous les ombudsmans s'accordent à dire que leurs clients préfèrent les contacts directs. Les fonctionnaires du siège, qui ont un accès direct au bureau de l'ombudsman, sont donc privilégiés par rapport à leurs collègues des bureaux extérieurs. Même les organismes qui disposent d'ombudsmans régionaux ou dont l'ombudsman principal se rend régulièrement dans les bureaux extérieurs ne sont pas en mesure d'assurer le même accès au personnel de tous les bureaux extérieurs. Pourtant, les organismes ne donnent pas à leurs fonctionnaires sur le terrain la possibilité de recourir aux services d'ombudsman régionaux d'un autre organisme des Nations Unies de manière à ce que les intéressés aient le choix entre un contact direct avec l'ombudsman d'un autre organisme et un contact virtuel avec leur propre ombudsman basé au siège; la raison invoquée est que chaque organisme obéit à des règles et pratiques différentes. Il ressort de l'examen que ces différences se voient accorder un poids disproportionné. Il est recommandé que les organismes des Nations Unies donnent à leur personnel la possibilité de s'adresser à l'ombudsman de n'importe quel organisme des Nations Unies présent ou de passage dans le lieu d'affectation considéré (**recommandation 3**).

Les ressources financières et humaines affectées aux bureaux d'ombudsman sont négligeables au regard des budgets et des effectifs des organisations. Bien que de nombreuses estimations fassent apparaître que le travail des ombudsmans permet de réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement, les organisations n'investissent pas suffisamment dans ces services. Au contraire, les crédits alloués aux services d'ombudsman font régulièrement l'objet de coupes budgétaires, qui ne représentent que des économies infimes à l'échelle de l'organisation mais qui réduisent le nombre de dossiers que les bureaux d'ombudsman peuvent traiter ainsi que le nombre de personnes qu'ils peuvent former à la gestion des conflits, ce qui se traduit par l'augmentation du nombre de cas qui sont portés devant le système officiel d'administration de la justice.

De plus, les services de médiation sont encore insuffisamment exploités. Il ressort de l'examen que le recours à la médiation n'intervient souvent qu'après qu'un accord de règlement a été conclu, mais qu'il ne peut y être donné suite, dans le contexte financier et budgétaire actuel, qu'une fois que la responsabilité a été établie, ce qui suppose une décision rendue par le système formel d'administration de la justice. Il est conseillé aux organisations de ménager, dans leurs budgets, règles de gestion financière et règlement financier, un environnement favorable aux services d'ombudsman de manière à ce que le recours à la médiation soit possible dans les cas où les avantages financiers de la médiation sont évidents, compte tenu des données d'expérience ou de la meilleure issue possible que pourrait avoir une procédure devant le système formel d'administration de la justice.

Il n'existe pas de procédures ni de normes harmonisées régissant la pratique de la profession d'ombudsman dans les organisations. Généralement, les personnes qui s'adressent à l'ombudsman lui exposent leur cas, qui peut comporter plusieurs questions. Il ressort de l'examen que, même si la classification des questions est normalisée, chaque ombudsman est libre de décider s'il convient de considérer la consultation comme un cas ou comme une simple demande d'information, de choisir les procédures à suivre, etc. De ce fait, les statistiques disponibles ne sont pas vraiment comparables. Il est recommandé qu'un manuel visant à harmoniser le traitement des dossiers soit élaboré à l'intention des ombudsmans des organismes du système des Nations Unies (**recommandation 4**).

Suivre l'évolution des conflits et s'attacher à rechercher leurs causes profondes fait partie du travail de l'ombudsman, qui peut ainsi contribuer à faire changer les politiques et règlements de l'organisation et l'aider à mieux s'acquitter de son mandat. L'examen a fait apparaître des problèmes d'ordre structurel, qui sont généralement signalés dans les rapports annuels des ombudsmans, lesquels sont soumis dans la plupart des cas aux chefs de secrétariat, mais qui font rarement l'objet d'un examen par l'équipe de direction dans le cadre de séances officielles et ne sont presque jamais présentés aux organes délibérants. Seul le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies fait rapport annuellement à l'Assemblée générale sur les problèmes d'ordre structurel identifiés. Il est recommandé que les organes délibérants de tous les organismes du système des Nations Unies fassent en sorte que l'ombudsman puisse leur faire rapport directement sur les problèmes d'ordre structurel (**recommandation 5**).

La professionnalisation et la responsabilisation des ombudsmans sont importantes tout comme l'évaluation de leur performance. Il est recommandé d'assurer la formation permanente des ombudsmans et de les encourager à obtenir un agrément par la procédure applicable (**recommandation 6**). Compte tenu de la nature particulière des fonctions d'ombudsman et afin de respecter l'exigence d'indépendance, il est clair que la performance de l'ombudsman ne saurait faire l'objet de la même évaluation que celle des autres membres du personnel; cependant, l'absence de toute évaluation et de responsabilisation n'est pas acceptable. C'est précisément parce qu'il importe de préserver l'indépendance de l'ombudsman qu'il est recommandé qu'un processus impliquant des membres de la direction et des représentants du personnel soit utilisé pour évaluer le travail accompli par l'ombudsman (**recommandation 7**).

Le réseau d'ombudsmans et de médiateurs des organisations du système des Nations Unies et des organisations internationales apparentées, plus vaste que le système des Nations Unies proprement dit, devrait créer un sous-groupe rassemblant les praticiens des organismes du système des Nations Unies, qui pourrait faire face aux difficultés propres au système des Nations Unies et donner suite aux recommandations figurant dans le présent rapport (**recommandation 8**).

La mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport devrait se traduire par des services d'ombudsman plus efficaces et plus professionnels et pourrait permettre aux fonctionnaires du système des Nations Unies d'y avoir plus facilement accès. Réduire le nombre de conflits et de plaintes dans les organismes du système des Nations Unies permet de contenir les dépenses opérationnelles et une meilleure harmonisation des services d'ombudsman à l'échelle du système permettra à tous les fonctionnaires du système de bénéficier d'un traitement comparable lorsqu'ils essaient de régler les conflits qui se produisent sur le lieu de travail.

Recommandation soumise à l'examen des organes délibérants

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient faire en sorte que l'ombudsman puisse leur faire rapport régulièrement sur les problèmes d'ordre structurel.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		
Abréviations et acronymes		
I. Introduction	1–7	1
A. Objectifs et portée.....	2–3	1
B. Méthode.....	4–10	2
C. Contexte.....	11–14	4
D. Contexte international et réseaux professionnels.....	15–17	5
II. Évolution de la fonction d’ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies	18–42	7
A. Bureau de l’Ombudsman et administration de la justice dans les organismes du système des Nations Unies.....	18–24	7
B. Évolution de la fonction d’ombudsman et idées fausses quant à son rôle	25–28	9
C. Aperçu de la fonction d’ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies	29–42	9
III. Dispositions juridiques relatives à la fonction d’ombudsman	43–57	14
IV. Contexte dans lequel s’inscrit la fonction d’ombudsman.....	58–129	19
A. Un ombudsman est-il nécessaire ? Dans quelles circonstances ? Quel type d’ombudsman ?	58–61	20
B. Faire connaître les services d’ombudsman	62–69	21
C. Assurer l’accès aux services d’ombudsman.....	70–84	23
D. Budget et effectifs des services d’ombudsman	85–91	26
E. Traitement des dossiers.....	92–100	27
F. Problèmes d’ordre structurel.....	101–107	30
G. Médiation.....	108–111	31
H. Instaurer une culture de prévention des conflits	112–113	32
I. Remontée de l’information	114–117	33
J. Formation de l’ombudsman	118–121	33
K. Responsabilisation de l’ombudsman et évaluation de sa performance	122–129	34
V. Satisfaction des clients	130–143	36
A. Enquêtes menées par les bureaux d’ombudsman.....	144–150	36
B. Résultats des enquêtes menées en 2013 et en 2014	151–155	37
C. Améliorer la comparabilité et l’utilisation des résultats des enquêtes	138–143	38
VI. Coopération entre les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies	144–150	40
VII. La voie à suivre	151–155	43

Annexes

I.	Bureau de l'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies	44
II.	Ressources humaines et financières des bureaux d'ombudsman.....	46
III.	Vue d'ensemble des décisions que les organisations participantes auront à prendre pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection – JIU/REP/2015/6.....	49

Abréviations et acronymes

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIT	Bureau international du Travail
CCI	Corps commun d'inspection
CCI	Centre du commerce international
CCS	Conseil des chefs de secrétariat
CIC	Centre international de calcul
CIRC	Centre international de recherche sur le cancer
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IOA	International Ombudsman Organization
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMS/AMRO	Bureau régional de l'OMS pour la région des Amériques
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNARIO	Réseau des Nations Unies et organisations internationales apparentées
UNDOC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

UNOMS	Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UN-RIAS	Services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies
UN-RIAS	Représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2015, le Corps commun d'inspection (CCI) a effectué un examen des services d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies. Le Secrétariat de l'ONU avait proposé d'inscrire l'examen du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (UNOMS)¹ au programme de travail de 2012. Malgré l'intérêt manifesté par les organisations participantes du Corps commun d'inspection, l'examen n'a pas été entrepris à l'époque parce que les propositions reçues étaient trop nombreuses. Lors de l'établissement du programme de travail de 2015, il a été proposé au niveau interne d'examiner, dans une perspective systémique, les politiques et pratiques des ombudsmans de tous les organismes du système des Nations Unies, examen dont l'inscription au programme de travail de 2015 a été acceptée.

A. Objectifs et portée

2. L'objectif de l'examen était de réaliser une évaluation indépendante du fonctionnement des services d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies :

a) En dressant le répertoire des politiques et pratiques des ombudsmans dans tout le système et en comparant leurs mandats et leurs structures, les ressources humaines et financières qui leur sont allouées au regard de la taille de l'organisation concernée, les activités menées, la mesure dans laquelle les services d'ombudsman sont accessibles aux membres du personnel, les procédures de recrutement de l'ombudsman, les modalités contractuelles, les rapports hiérarchiques et leur niveau de coopération avec l'équipe dirigeante, d'autres services et départements ainsi qu'avec les organes délibérants;

b) En déterminant ce qui constitue un environnement favorable et en identifiant les difficultés rencontrées par les services d'ombudsman dans l'exécution de leur mandat;

c) En évaluant l'intention des praticiens de respecter les principes énoncés dans les normes internationales, à savoir l'indépendance, la neutralité, l'impartialité, la confidentialité et l'absence de formalisme;

d) En évaluant la manière dont les services d'ombudsman contribuent à l'identification de problèmes d'ordre structurel en vue de promouvoir un environnement propice à la prévention et à l'atténuation des conflits sur les lieux de travail grâce à des mesures volontaristes de la direction;

e) En recensant les bonnes pratiques suivies par les services d'ombudsman des organismes du système des Nations Unies;

f) En recensant les pratiques, les perspectives et les contraintes en ce qui concerne la coopération entre les services d'ombudsman des organismes du système des Nations Unies;

g) En recueillant et en analysant des données sur la manière dont les services d'ombudsman sont perçus par leurs principaux clients, à savoir le personnel et la direction, ainsi que sur leur niveau de satisfaction à l'égard des services fournis.

¹ L'UNOMS dessert le Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes des Nations Unies et le HCR.

3. Le présent rapport est rédigé à l'intention des praticiens des bureaux de l'ombudsman des organismes du système des Nations Unies, des équipes dirigeantes, des organes délibérants et de l'ensemble du personnel. L'examen auquel il a été procédé portait sur tous les organismes du système et visait en particulier les services d'ombudsman fournis par le Secrétariat de l'ONU, ses fonds et programmes ainsi que les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Dans la mesure du possible, les ombudsmans régionaux et les services qu'ils fournissent au personnel déployé sur le terrain ont aussi été étudiés.

B. Méthode

4. Conformément aux normes, principes directeurs et méthodes de travail du CCI, la démarche suivie pour établir le présent rapport a consisté en une analyse de données, principalement qualitatives; l'examen comprenait notamment :

a) Un examen documentaire (des rapports, décisions et résolutions de l'Assemblée générale et des organes délibérants des autres organismes du système des Nations Unies, des mandats des ombudsmans, de leurs rapports annuels, des budgets, des publications, des normes de conduite internationales), qui a permis d'établir le rapport préliminaire sur la conception, la portée, les principaux enjeux et les questions à aborder lors de l'examen;

b) Des questionnaires distribués aux organisations, pour recueillir des informations sur les fonctions des bureaux de l'ombudsman, sur la coopération à l'échelle du système, sur la manière dont les perçoivent les parties prenantes, la valeur ajoutée qu'ils apportent et l'évolution des services offerts;

c) Soixante-quinze entretiens avec plus de 100 parties prenantes (ombudsmans, personnel des bureaux de l'ombudsman, hauts dirigeants et représentants du personnel) à partir des réponses au questionnaire. L'équipe d'inspection s'est également entretenue avec des représentants du Cabinet du Secrétaire général et avec les ombudsmans de deux institutions multilatérales, qui ne sont pas des organisations participantes du CCI;

d) Un entretien de coordination avec un membre et facilitateur du groupe spécial composé de six experts externes², qui a été créé pour conduire une évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice dans le système des Nations Unies conformément à la résolution 69/203 de l'Assemblée générale. Selon la proposition révisée relative à la conduite de l'évaluation du système informel, le groupe doit examiner les mesures volontaristes destinées à permettre la détection et le règlement rapides des cas susceptibles de règlement amiable et les recoupements entre les systèmes formel et informel relativement au processus de renvoi (voir A/69/227, annexe II, par. 1 c) iii)-iv)). Le rapport de ce groupe devant être présenté à l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session, le CCI s'est employé à coordonner ses travaux avec ceux du groupe pour éviter la duplication des efforts;

e) Des missions dépêchées dans les bureaux d'ombudsman des sièges des organisations participantes du CCI (Montréal, New York, Rome et Vienne), des réunions tenues avec des représentants des organisations basées à Genève et un certain nombre d'ombudsmans régionaux et d'autres parties prenantes interviewés au téléphone.

² Les membres du groupe sont Jorge Bofill (Chili), Chris de Cooker (Pays-Bas), Bob Hepple (Royaume-Uni), Hina Jilani (Pakistan), Navanethem Pillay (Afrique du Sud) et Leonid Skotnikov (Fédération de Russie). Voir <http://www.un.org/press/en/2015/sga1559.doc.htm>.

5. Jusqu'ici, le fonctionnement des bureaux d'ombudsman n'a guère été étudié et les rares examens qui ont été menés se limitaient à tel ou tel organisme. Ils n'offraient donc pas un aperçu général du système des Nations Unies et ne permettaient pas de déterminer quelles mesures étaient efficaces et quelles mesures ne l'étaient pas. Aux fins du présent examen, les données ont été triangulées à partir de sources multiples, dont des questionnaires et des entretiens, en vue d'étayer les constatations. Une contrainte à laquelle était soumis l'examen était l'impossibilité de s'entretenir avec de véritables clients des services d'ombudsman, étant donné le principe de stricte confidentialité auquel ceux-ci sont tenus; les informations ont donc été recueillies à la faveur d'enquêtes menées auprès des clients des bureaux de l'ombudsman pour évaluer leur degré de satisfaction. Des données sur la manière dont le personnel et la direction percevaient les services d'ombudsman et leur degré de satisfaction vis-à-vis de ces services ont été recueillies à la faveur d'entretiens avec des représentants du personnel et de l'équipe dirigeante, avant d'être analysées.

6. Une autre contrainte tenait à l'absence d'une définition communément admise de « cas ». S'il existe des lignes directrices expliquant que toute consultation ne constitue pas nécessairement un cas, rien ne permet de faire à coup sûr la distinction entre un cas et une demande d'information. Par conséquent, les statistiques communiquées dans les rapports annuels des ombudsmans reflètent dans une certaine mesure le caractère discrétionnaire des décisions de chaque ombudsman.

7. De plus, les pratiques, perspectives et contraintes caractérisant la coopération entre les praticiens des services d'ombudsman des différents organismes du système des Nations Unies ont été étudiées sur la seule base des entretiens menés avec les ombudsmans. Il n'a pas été possible de corroborer les données ainsi recueillies, notamment parce que la demande visant à obtenir un accès « en lecture seule » des documents, y compris les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions annuelles, sur la plateforme Internet du réseau des ombudsmans et médiateurs des Nations Unies et des organisations internationales apparentées (UNARIO) a été refusée, du fait de la « nature informelle des échanges et de la nécessité de préserver la confidentialité ». L'UNARIO a également fait valoir que certaines de ses organisations membres n'appartenaient pas à la famille des Nations Unies et ne relevaient donc pas du mandat du Corps commun d'inspection. L'Inspecteur regrette la réponse de l'UNARIO mais n'a eu d'autre choix que d'étudier les questions en jeu en tenant compte de ces contraintes.

8. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection³, le présent rapport a été mis au point en concertation avec les autres inspecteurs de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du CCI. Le projet de rapport a été envoyé aux organisations participantes du CCI et à d'autres entités du système des Nations Unies chargées de vérifier les informations factuelles et les observations de fond formulées au sujet des constatations, des conclusions et des recommandations. Certaines de leurs observations ont été prises en compte pour l'établissement du rapport définitif.

9. Le rapport contient huit recommandations : sept sont adressées aux chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, et une aux organes délibérants des organismes. Pour faciliter le traitement du rapport et la mise en œuvre des recommandations qui y figurent, ainsi que leur suivi, on trouvera à l'annexe III un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organes directeurs et chefs de secrétariat des organismes examinés pour suite à donner ou pour information.

³ Voir www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx.

10. L'Inspecteur souhaite remercier tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qu'il a rencontrées et qui l'ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences.

C. Contexte

11. L'ombudsman est né en tant qu'institution en Suède, à la suite de l'adoption, en 1809, d'un instrument de gouvernement instituant la séparation des pouvoirs entre la Couronne et le Parlement, qui était habilité à superviser les activités des administrations publiques et du système judiciaire, par l'intermédiaire du *justitieombudsman* et de les poursuivre s'ils manquaient à leurs obligations. L'idée de l'institution de l'ombudsman n'a trouvé un écho au-delà des frontières de la Suède qu'au XX^e siècle, mais elle a gagné en popularité au cours des quarante dernières années⁴.

12. Le terme « ombudsman » dérive d'un mot de l'ancien suédois signifiant « représentant » ou « intermédiaire ». La terminaison en « man » n'a rien à voir avec le mot anglais « man » et est donc neutre sur le plan du genre. Dans le présent rapport, le terme « ombudsman » est utilisé pour désigner à la fois la fonction et la personne qui l'exerce, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme, sauf dans les cas où un document cité utilise un terme différent.

13. La notion en est venue à recouvrir divers types d'ombudsman. Bien que l'étude porte sur les **ombudsmans d'organisation**, il pourrait être utile de comprendre en quoi consistent les fonctions des autres types d'ombudsman, dont les pratiques et les responsabilités varient. Parfois, le personnel et la direction comprennent mal les fonctions, ce qui les porte à nourrir des attentes irréalistes concernant leurs services. On trouvera ci-après différents types d'ombudsmans :

a) Ombudsman classique : un agent de la fonction publique désigné par le pouvoir législatif, mais indépendant de lui, habilité à superviser les actes administratifs du pouvoir exécutif en menant des enquêtes et en procédant à des évaluations;

b) Ombudsman hybride : un agent à la fois privé et public, qui recourt à des méthodes informelles pour régler des différends, mais qui a aussi le pouvoir d'enquêter et de publier des rapports annuels et des rapports spéciaux. Par exemple, l'ombudsman des droits de l'homme combine les fonctions d'un ombudsman avec celles d'une commission des droits de l'homme;

c) Ombudsman exécutif : un agent du secteur public ou privé désigné par le pouvoir exécutif et responsable devant lui;

d) Ombudsman législatif : un agent faisant partie du pouvoir législatif qui s'intéresse aux questions soulevées en sensibilisant le public aux actes et politiques des pouvoirs publics;

e) D'autres ombudsmans, parmi lesquels les ombudsmans municipaux, les ombudsmans sectoriels, les ombudsmans ministériels, les médiateurs pour les enfants,

⁴ Voir Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 4 à 7.

chacun étant responsable des plaintes déposées dans leurs domaines de compétence respectifs⁵.

Encadré I

Définition d'ombudsman d'organisation

L'**ombudsman d'organisation** est un conseiller neutre désigné par l'organisation, qui relève généralement des niveaux les plus élevés de la direction et opère en dehors des procédures habituelles de gestion. Il s'acquitte notamment des fonctions suivantes : il prête une écoute impartiale aux clients, leur propose différentes options, leur apporte une assistance confidentielle, informelle, indépendante et impartiale, par le biais de la médiation, du mentorat et de la conciliation et du va-et-vient diplomatique, et identifie les problèmes d'ordre structurel. L'ombudsman d'organisation ne prend pas fait et cause pour une des parties et ne défend aucune cause ou aucun intérêt particulier; il mène des enquêtes, participe à la procédure formelle d'administration de la justice et rédige des rapports sur les cas dont il est saisi. Il peut présenter à l'équipe dirigeante des rapports assortis de statistiques sur les activités de son bureau, les tendances, les problèmes d'ordre structurel et les questions touchant à l'organisation⁶.

14. L'étude a porté sur les fonctions d'ombudsman d'organisation répondant à la définition susmentionnée. L'Inspecteur n'a pas jugé nécessaire de modifier cette définition ni de renforcer le rôle de l'ombudsman, et ne prétend pas lui attribuer des pouvoirs supplémentaires.

D. Contexte international et réseaux professionnels

15. Il existe un certain nombre de réseaux professionnels regroupant différents types d'ombudsman, dont les ombudsmans d'organisation, qui opèrent dans différentes régions du monde. Les ombudsmans de la plupart des organismes du système des Nations Unies suivent les orientations de l'International Ombudsman Association (IOA). Certains indiquent expressément dans leurs textes fondamentaux ou dans d'autres publications que leurs activités reposent sur le Code de déontologie de l'IOA et qu'ils s'attachent à se conformer aux Normes de conduite de l'IOA, tandis que d'autres ne mentionnent les documents de l'IOA qu'incidemment. Si ces principes et normes de conduite sont une référence indéniable pour les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies, l'IOA n'a pas été créée spécifiquement à leur intention. Sa composition et son mode de fonctionnement dépassent largement le cadre des Nations Unies. Cependant, comme il n'existe pas de normes équivalentes propres aux Nations Unies et que bon nombre des ombudsmans du système sont membres de l'IOA, l'Inspecteur a décidé de prendre les normes de l'IOA comme référence aux fins de l'examen.

16. Selon le Code de déontologie de l'IOA, les principes éthiques régissant le travail de l'ombudsman sont les suivants : indépendance, neutralité, impartialité, confidentialité et absence de formalisme. L'IOA a publié un Code de déontologie, des Normes de conduite et

⁵ Voir Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, p. 2, 8, 14 et 25; voir aussi IOA (www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx).

⁶ Voir Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, p. 38 et 39; voir aussi IOA (www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx).

des bonnes pratiques, ces dernières étant complétées par les Normes de conduite spécialement destinées aux ombudsmans d'organisation, par opposition aux autres types d'ombudsmans⁷.

17. « L'ombudsman s'engage à constamment rechercher la vérité et à faire preuve d'intégrité dans son comportement. Il doit promouvoir le respect mutuel auprès de tous les membres de son organisation et favoriser la recherche de l'équité dans la conception et l'application de l'ensemble des pratiques, procédures et politiques de l'organisation »⁸.

Encadré II

Principes déontologiques⁹

a) L'ombudsman est INDÉPENDANT tant dans sa structure que dans ce fonctionnement et doit apparaître comme tel;

b) L'ombudsman, NEUTRE et IMPARTIAL, ne prend fait et cause pour aucune des parties. Il se garde d'intervenir dans toute situation pouvant être source d'un conflit d'intérêts;

c) L'ombudsman traite de façon strictement CONFIDENTIELLE toute information dont lui font part ceux qui ont recours à ses services. Il ne communique cette information à personne à moins d'y avoir été autorisé. Il ne peut déroger à la règle de confidentialité qu'en cas de risque imminent de préjudice grave;

d) L'ombudsman, ressource INFORMELLE, ne peut être partie à aucune procédure légale ou administrative engagée concernant un dossier soumis à son attention.

⁷ Voir « IOA Best Practices : A supplement to IOA's Standards of Practice », v.3 (octobre 2009), p. 1.

⁸ Voir Code de déontologie de l'IOA.

⁹ Ibid.

II. Évolution de la fonction d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies

A. Bureau de l'Ombudsman et administration de la justice dans les organismes du système des Nations Unies

18. Les conflits sur le lieu de travail sont inévitables. Cependant, si on laisse la situation dégénérer, les conséquences peuvent être démotivantes : la productivité des intéressés diminue, les relations interpersonnelles se détériorent et, dans certains cas, toute l'équipe s'en trouve paralysée. La perte de productivité découlant des différends représente un coût pour l'organisation.

19. Des différends surgissent entre employeurs et employés dans n'importe quel environnement. Les organisations internationales ont mis en place des systèmes internes de règlement des différends qui comprennent un système formel d'administration de la justice (contrôle hiérarchique, tribunal du contentieux administratif, tribunal d'appel et aide juridique pour le personnel), aux côtés d'un système informel (ombudsman, services de médiation, conseiller du personnel). Il serait souhaitable que les membres du personnel essayent tout d'abord de résoudre leurs désaccords grâce au système informel et qu'ils ne se tournent vers le système formel que si la tentative de règlement amiable n'aboutit pas. Les procédures du système formel sont judiciaires; elles sont donc plus lentes et plus chères que les solutions informelles¹⁰.

20. Les membres du personnel des Nations Unies sont recrutés dans un grand nombre de pays et de cultures et ne peuvent pas saisir les tribunaux nationaux en cas de litige les opposant à leur employeur, l'ONU jouissant du statut d'organisation internationale. Afin de traiter des contentieux internes et des questions disciplinaires qui se posent dans le milieu de travail, l'Assemblée générale a décidé d'instituer un nouveau système d'administration de la justice, en réponse à une proposition du Secrétaire général fondée sur des recommandations d'un groupe d'experts externes¹¹. Le système de justice interne a pour objet de traiter les situations où un membre du personnel a le sentiment que ses droits ont été violés et que les règles de l'organisation n'ont pas été respectées. C'est là un droit fondamental des membres du personnel de tous les niveaux de pouvoir se prévaloir d'un système de justice interne. Bien qu'ils puissent porter n'importe quel litige devant le système de justice formel, les membres du personnel sont fortement encouragés à engager, dans un premier temps, une procédure de règlement amiable, fondée sur la négociation, la médiation et d'autres moyens¹².

21. Les mécanismes de règlement amiable des différends dans le système des Nations Unies sont des plus divers. Certains organismes ont mis en place des bureaux d'ombudsman tandis que d'autres ont institué des services de règlement des différends dans leur bureau chargé des questions d'éthique, auprès des médiateurs ou encore dans les services de gestion des ressources humaines. La pratique suivie dépend de la taille, du

¹⁰ Voir Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, p. 337 et 338.

¹¹ Voir A/61/205.

¹² Voir « Guide pour le règlement des différends. Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (New York, 2009), disponible à l'adresse suivante : www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide_to_resolving_disputes_en.pdf.

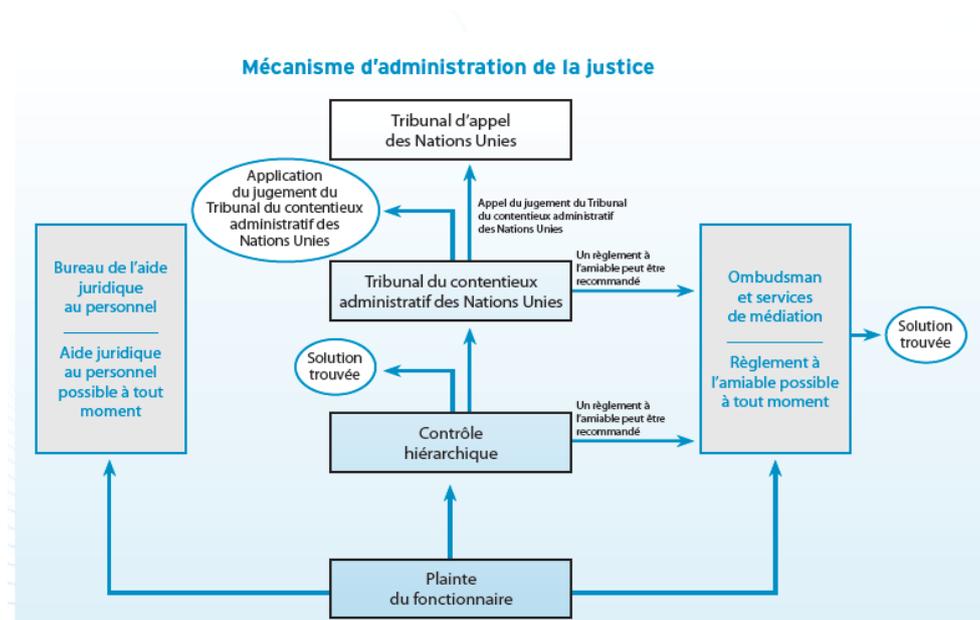
mandat et de la situation propre à chaque organisation, notamment de la façon de penser des hauts responsables.

22. Considérant que le règlement amiable des litiges était un élément central du système d'administration de la justice et un moyen efficace pour les fonctionnaires de demander réparation, l'Assemblée générale a souligné, dans ses résolutions, que la procédure de règlement à l'amiable devait être suivie autant que faire se peut pour éviter les contentieux inutiles. Elle considère également que renforcer la procédure informelle pourrait conduire les justiciables à privilégier le règlement amiable des différends et permettre ainsi de faire l'économie de contentieux inutiles¹³. Les bureaux de l'ombudsman offrent une assistance confidentielle, informelle, impartiale et officieuse, en vue de résoudre les conflits du travail dès les premiers stades et, grâce à ses activités, de contribuer à éviter que les contentieux ne dégèrent.

23. S'il considère qu'une décision administrative porte atteinte à ses droits, tout fonctionnaire de l'ONU doit s'engager, s'il souhaite contester cette décision, dans un mécanisme formel assez long, pouvant comprendre une demande de contrôle hiérarchique, une plainte auprès du Tribunal du contentieux administratif, un recours auprès du Tribunal d'appel, ou une aide juridique.

24. Les rapports et éventuels recoupements entre systèmes formel et système informel sont illustrés ci-après, avec l'exemple du mécanisme établi pour le Secrétariat de l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies. Le système d'administration de la justice dans les institutions spécialisées est analogue, même si les organes du système formel sont différents.

Figure 1



Source : « Guide pour le règlement des différends. Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (New York, 2009).

¹³ Voir résolutions de l'Assemblée générale 61/261, par. 11 à 18; 62/228, par. 22 à 32; 63/253, par. 17 à 25; 64/233, par. 10; 65/251, par. 11 à 29; 66/237, par. 15 à 22; 67/241, par. 21 à 30; 68/254, par. 16 à 24; 69/203, par. 14 à 24.

B. Évolution de la fonction d'ombudsman et idées fausses quant à son rôle

25. La fonction d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies a évolué au fil du temps. À l'origine, l'objectif était de permettre aux membres du personnel de régler des différends à l'amiable par des moyens informels et de les conseiller sur les options qui s'offraient à eux. Dès le départ, les services d'ombudsman établissaient des rapports annuels sur le type et le nombre de cas traités; par la suite, les rapports en sont venus à analyser les causes premières des contentieux et à identifier des problèmes d'ordre structurel. Parce qu'ils occupent une position privilégiée dans l'organisation, dont ils sont les yeux et les oreilles, et qu'ils en connaissent bien la culture, certains ombudsmans font des recommandations pour faire changer les politiques ou les pratiques en réponse aux problèmes d'ordre structurel qu'ils ont recensés. C'est ainsi que l'ombudsman est devenu un agent de changement. Son rôle est à présent de promouvoir et de faciliter la prévention et le règlement des conflits. L'ombudsman participe aussi aux séances d'information à l'intention des nouvelles recrues, ainsi qu'aux activités de formation du personnel et des cadres.

26. Même si le poste d'ombudsman est créé par les autorités de l'organisation, pour pouvoir être efficace, la fonction doit être indépendante. Bien plus, l'ombudsman ne doit pas seulement être indépendant, il doit être perçu comme étant indépendant. L'ombudsman est aussi tenu d'observer les principes de neutralité, d'impartialité, de confidentialité et d'informalité. Faute de bien comprendre la fonction de l'ombudsman et les principes qui guident son travail, le personnel et la direction auront des attentes irréalistes quant à son rôle et aux services qu'il est censé fournir. Il règne souvent une certaine confusion entre le rôle de l'ombudsman dans une organisation et celui d'un ombudsman classique. Même si les deux fonctions se ressemblent à certains égards, l'ombudsman classique est habilité à enquêter sur les plaintes, à évaluer les conduites et, dans une certaine mesure, à faire exécuter ses décisions. L'ombudsman d'organisation n'est pas investi d'un tel rôle.

27. Dans certaines organisations, les représentants du personnel s'attendent que l'ombudsman prenne fait et cause pour le personnel lorsque l'administration a « tort » ou n'est pas « équitable ». Il arrive même que les représentants du personnel voient l'ombudsman comme un rival dans leur combat en faveur des droits des fonctionnaires. Pour eux, l'ombudsman est comme un « lion édenté » et l'institution est inutile. Certains responsables des ressources humaines ont aussi exprimé des opinions semblables.

28. Les responsables des ressources humaines, des représentants du personnel et des ombudsmans ont des rôles complémentaires qui se recoupent dans une certaine mesure, puisqu'ils ont tous pour mission de venir en aide au personnel pour tout problème qui se pose sur le lieu de travail et de chercher à en comprendre les causes. L'insatisfaction des ombudsmans tient en partie du fait que lorsqu'ils signalent des problèmes, on s'attend souvent d'eux qu'ils les règlent; or, ce n'est pas leur rôle. S'ils le faisaient, ils porteraient inévitablement atteinte aux principes qui régissent leur action. Du fait de ces idées fausses, la valeur ajoutée de la fonction d'ombudsman n'apparaît pas clairement.

C. Aperçu de la fonction d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies

29. Dans 19 des 28 organisations participantes du Corps commun d'inspection, le fonctionnement des services d'ombudsman répond à des modalités différentes. On trouvera aux annexes I et II un aperçu de ces services, notamment les ressources humaines et financières qui y sont allouées. Les autres organisations ne disposent pas d'un bureau d'ombudsman interne, mais font appel à des vacataires pour offrir ces services à leur personnel.

30. La structure du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (UNOMS) est décentralisée. En plus de son ombudsman du Siège, l'UNOMS a des ombudsmans régionaux dans sept villes (Bangkok, Entebbe, Genève, Khartoum, Kinshasa, Santiago et Vienne), qui offrent des services au personnel de terrain et au personnel hors Siège. L'UNOMS est le plus grand bureau du système des Nations Unies et le seul qui dispose d'une Division de la médiation intégrée. En 2013, le Bureau a traité 1 605 cas, ce qui correspond à environ 3,6 % de l'effectif total.

31. Le Bureau de l'ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies est centralisé au Siège, mais organise des visites sur le terrain pour offrir ses services au personnel. En 2013, il a traité 340 cas, ce qui correspond environ à 1,5 % de l'effectif total. Le Bureau de l'ombudsman chargé du HCR a traité 134 cas en 2013, ce qui correspond à environ 1,5 % de l'effectif total du Haut-Commissariat. Il n'y a pas d'ombudsmans régionaux et l'ombudsman principal se rend régulièrement sur le terrain pour répondre aux besoins du personnel qui y est déployé. Le personnel du HCR, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Programme alimentaire mondial (PAM) étant géographiquement dispersé, ces organisations ont mis en place un réseau de conseillers pour le respect au travail, qui offrent au personnel de terrain une assistance directe en matière de règlement amiable des conflits.

32. Le Bureau de l'ombudsman du PAM n'a pas d'ombudsmans régionaux; toutefois, il a engagé des conseillers pour le respect au travail et adopté des directives régissant leur nomination dans les bureaux de pays du PAM¹⁴. Le PAM embauche également d'anciens gestionnaires à la retraite qui assistent l'ombudsman dans son rôle de mentor, à titre confidentiel, auprès de superviseurs qui acceptent de l'aide en matière de prévention et de gestion de conflits en milieu de travail¹⁵. En 2013, le Bureau a traité 356 cas, ce qui correspond à 2,5 % de l'effectif du PAM.

33. Le médiateur de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est une institution récente. Le poste, qui combine la fonction d'ombudsman avec celle de chargé des questions d'éthique, a été créé en réponse à une recommandation formulée en 2007 dans un rapport d'évaluation externe indépendante et est opérationnel depuis 2014. Or, à combiner les deux fonctions, on risque de compromettre le caractère informel du rôle du médiateur, sans compter que des conflits d'intérêts pourraient surgir, mettant en question l'indépendance et l'informalité. En outre, il est possible que les responsabilités et les obligations des deux fonctions soient incompatibles si le chargé des questions d'éthique doit s'occuper de problèmes liés au respect des règles (par exemple, protection contre d'éventuelles représailles, déclaration de situation financière). Or, tout l'intérêt de la fonction de médiateur tient à son caractère informel, au fait que les clients peuvent lui parler en toute confiance et que les mesures à prendre peuvent être décidées de manière indépendante. Le chargé des questions d'éthique de la FAO n'a pas un rôle d'enquêteur et n'est pas directement associé aux demandes de protection contre d'éventuelles représailles. Le Comité de l'éthique de la FAO est généralement d'avis que l'exercice des deux fonctions par un même bureau pourrait être facilité par le fait qu'aucune de ces fonctions n'exige la conduite d'enquêtes qui pourraient aggraver les risques d'incompatibilité et de conflit d'intérêts¹⁶.

34. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) confie le poste d'ombudsman à un fonctionnaire de l'OACI, qui est alors libéré de ses fonctions

¹⁴ Voir PAM, « Guidelines for appointing respectful workplace advisors in country offices » (mis à jour le 6 novembre 2012).

¹⁵ Voir PAM, « Retiree-sourced mentoring initiative of the Office of the Ombudsman » (17 avril 2014).

¹⁶ Voir : FAO, Comité de l'éthique – Rapport annuel 2014 (CCLM 100/2 Rev.1), par. 9.

habituelles. Aucun budget n'est prévu pour cette fonction. En 2013, l'ombudsman a traité 146 cas, ce qui correspond à environ 21,6 % de l'effectif. La fonction d'ombudsman n'est donc pas liée à un niveau hiérarchique précis, celui-ci variant selon le grade du fonctionnaire détaché.

35. Le Bureau international du Travail (BIT) dispose d'un médiateur, pas d'un ombudsman, mais les fonctions décrites dans le mandat du médiateur sont les mêmes que celles d'un ombudsman d'organisation. Le médiateur du BIT utilise un système de facilitateurs (comparable à celui des conseillers pour le respect au travail) pour desservir le personnel de terrain. En 2013, le médiateur a traité 126 cas, ce qui correspond à 4,4 % de l'effectif de l'organisation.

36. L'ombudsman de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) se trouve au siège et dessert, outre le personnel du siège, celui du Centre international de calcul, du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) et de certains bureaux de liaison de l'OMS. Le personnel des bureaux régionaux et de pays de l'OMS peut consulter l'ombudsman du siège, même s'il y a des ombudsmans dans les bureaux régionaux. L'ombudsman du Bureau régional de l'OMS pour la région des Amériques (OMS/AMRO) et de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) travaille à temps partiel (3/4 temps)¹⁷, mais strictement à titre d'ombudsman. Le personnel des autres bureaux régionaux peut s'adresser à un ombudsman auxiliaire.

37. Bien que les fonctions des ombudsmans auxiliaires soient définies de façon à éviter tout conflit d'intérêts avec leurs autres rôles, ce ne sont pas des ombudsmans professionnels. En outre, les activités régionales de l'ombudsman ne sont pas harmonisées dans l'ensemble de l'OMS. Les liens administratifs entre l'ombudsman du siège de l'OMS et les ombudsmans régionaux sont très lâches, voire inexistantes. Il convient toutefois de noter que le fonctionnement des systèmes formel et informel de l'administration de la justice a été revu récemment et que les modifications proposées sont en cours d'examen par la direction. L'ombudsman du siège de l'OMS a traité 152 cas en 2013, ce qui correspond à 4,7 % de l'effectif total.

38. En 2013, l'ombudsman de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a traité 113 cas, ce qui correspond à environ 9 % de l'effectif total.

39. Le mécanisme de médiation de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) est composé de quatre médiateurs nommés parmi son personnel à la retraite, qui offrent leurs services à titre bénévole et à temps partiel. L'Union internationale des télécommunications (UIT) nomme deux fonctionnaires qui jouent le rôle de médiateur, en plus de leurs fonctions habituelles. L'Organisation météorologique mondiale (OMM) sous-traite ses services de médiation. Les services de médiation de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) sont gérés par un comité composé de 14 médiateurs. L'AIEA n'a pas d'ombudsman, mais une proposition portant sur la création d'une fonction d'ombudsman est à l'examen. L'Organisation mondiale du tourisme (OMT), qui compte 96 fonctionnaires, encourage son personnel à s'adresser au service des ressources humaines en cas de conflit du travail. L'Organisation maritime internationale oriente les 300 membres de son personnel vers le Comité du personnel et vers cinq médiateurs, qui font office de mécanisme informel de règlement des différends. L'Organisation des Nations Unies pour le

¹⁷ L'ombudsman du Bureau régional de l'OMS pour la région des Amériques (OMS/AMRO) et de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) (P5) est secondé par un assistant (G5) à temps partiel (3/4 temps) et dispose d'un budget de 153 000 dollars des États-Unis pour des dépenses autres que les dépenses du personnel. En 2014, il a traité 135 cas, ce qui correspond à environ 7 % de l'effectif.

développement industriel (ONUDI) a examiné la possibilité de créer un poste d'ombudsman à temps partiel, mais en a décidé autrement en raison de compressions budgétaires imprévues. L'ONUDI a également envisagé la possibilité de partager les services d'ombudsman avec le Secrétariat de l'ONU, mais a décidé que certaines des tâches informelles de règlement de conflits pourraient être effectuées en interne par d'autres bureaux. L'ONUDI a mis en place un système exhaustif d'évaluation de la performance de l'ombudsman, qui aurait considérablement réduit le nombre de problèmes et de plaintes.

40. C'est généralement à l'issue d'un examen du système existant de règlement à l'amiable, de son efficacité, du nombre de cas et du coût des affaires portées devant le système formel, que les organisations décident de créer des services d'ombudsman. Au cours du présent examen, les associations de défense du personnel et les hauts dirigeants des organismes du système des Nations Unies ont insisté sur l'importance des mécanismes de règlement amiable, notamment de l'ombudsman, pour résoudre les conflits selon une approche inclusive et coopérative. Cette conclusion est corroborée par les résultats d'une enquête menée par le BIT sur le règlement des différends de travail dans les organisations internationales¹⁸, qui a fait apparaître que les organisations qui ne disposent pas d'un mécanisme de règlement amiable des différends reçoivent en moyenne deux fois plus de plaintes par an que les organisations qui sont dotées d'au moins un mécanisme à cet effet et six fois plus de plaintes que les organisations qui disposent à la fois d'un ombudsman et d'un mécanisme de médiation. Selon les résultats de l'enquête, une organisation employant 2 500 personnes recevrait environ 40 plaintes par an au lieu de 6,5 à 20 plaintes, en fonction du nombre de mécanismes de règlement à l'amiable dont elle est dotée.

41. Les organismes du système des Nations Unies qui ne disposent pas d'une fonction d'ombudsman sont généralement relativement petits en termes d'effectifs. Bien que, comme il ressort des entretiens, leur direction soit consciente de l'utilité que peut avoir un ombudsman à plein temps, leur taille et leur budget ne leur permettent pas de financer un tel poste. Une solution consisterait à recruter un ombudsman à temps partiel. Cependant, il est difficile de s'attacher les services d'une personne qui n'a pas un emploi à temps plein. Certaines organisations considèrent que les petites entités seraient mieux servies si la fonction d'ombudsman était partagée avec d'autres organisations, comme c'est le cas des fonds et programmes des Nations Unies. Dans le même temps, l'examen fait apparaître que les équipes de direction hésitent souvent à recourir à un « ombudsman partagé » craignant que la divulgation de différends internes ne nuise à la réputation de l'organisation.

42. Lorsqu'elles décident d'offrir des services d'ombudsman, les organisations tiennent compte de leur taille, du nombre de leurs fonctionnaires et de la masse critique de cas potentiels. Même s'il n'existe pas de règle quant au nombre de cas qu'un ombudsman peut traiter ou au nombre de cas qui mettront en cause l'organisation, certaines statistiques et certains entretiens avec des praticiens ont fait apparaître qu'un ombudsman pouvait, en fonction des autres tâches qui lui sont confiées, traiter au maximum 200 cas par an¹⁹. Selon la pratique internationale, une organisation peut s'attendre, dans des circonstances

¹⁸ L'enquête a été menée en 2014 afin de recueillir des informations d'ordre général auprès des organisations participantes de la conférence sur les bonnes pratiques dans le règlement des différends du travail dans les organisations internationales, tenue au BIT en septembre 2014. Trente-six organisations internationales ont participé à l'enquête.

¹⁹ Marie Bombin, « Methods used in evaluating the ombudsman function of an international organization » *Journal of the International Ombudsman Association*, vol. 7, n° 2 (2014), p. 9 à 27. Disponible à l'adresse suivante : www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/docs/JIOA-V7_2.pdf.

normales, à ce qu'en moyenne 1 à 5 % de son personnel²⁰ fassent appel aux services d'ombudsman chaque année. Étant donné ce qui précède, une organisation comptant environ 2 500 fonctionnaires peut envisager d'engager un ombudsman à plein temps. Les organisations ayant des effectifs d'au moins 1 000 fonctionnaires peuvent envisager d'employer un ombudsman à temps partiel ou de partager les services d'ombudsman avec une autre organisation. **Ainsi, l'UNRWA (plus de 30 000 fonctionnaires) dépasse largement ce seuil, tandis que l'AIEA (2 500 fonctionnaires)²¹ et l'UNESCO (2 073 fonctionnaires)²² se situent juste à la limite requise pour se doter d'un ombudsman; un examen et une analyse approfondis de leur système actuel de règlement à l'amiable est souhaitable.**

²⁰ Voir « Effectiveness of Organizational Ombudsmen », *The Ombudsman Association handbook*, chap. IV (offert par Mary Rowe), disponible à l'adresse suivante : www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf.

²¹ Voir www.iaea.org/about/staff.

²² Voir http://en.unesco.org/careers/sites/careers/files/HR_Statistics.pdf, p. 3.

III. Dispositions juridiques relatives à la fonction d'ombudsman

43. Il existe au moins deux conditions au succès d'une fonction, quelle qu'elle soit : son rôle et sa portée doivent être clairement énoncés et le public auquel elle s'adresse doit en être informé et comprendre en quoi elle consiste. En ce qui concerne la fonction d'ombudsman, un texte est indispensable, comme une description de tâches, une circulaire ou une instruction administrative énonçant le mandat de l'ombudsman. Selon les normes de conduite de l'IOA, toute organisation qui met en place un service d'ombudsman doit veiller à ce que le bureau soit doté d'une charte ou d'un mandat approuvé par la haute direction, qui permet à l'ombudsman d'exercer ses fonctions selon les normes de conduite et dans le respect des principes suivants : indépendance, impartialité, neutralité, confidentialité et absence de formalisme.

44. Toutes les fonctions d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies disposent de mandats approuvés ou de textes équivalents, à l'exception de la FAO, où la fonction d'ombudsman est récente et où le projet de mandat est encore à l'examen. Dans les organismes du système des Nations Unies, seuls les mandats de trois bureaux ont été publiés ou actualisés au cours des dix dernières années. La plupart des mandats des ombudsmans des Nations Unies ont été énoncés il y a plus de dix ans et ont grand besoin d'être actualisés (voir annexe I). Le mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (UNOMS) est un cas à part. Malgré les demandes répétées de l'Assemblée générale (voir encadré III), le Secrétaire général, les chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies et du HCR n'ont pas encore achevé la révision du mandat du Bureau, qui n'a toujours pas été adopté.

Encadré III

Mandat de l'UNOMS

Le Bureau de l'Ombudsman du Secrétariat de l'ONU a été créé en application des résolutions 55/258 et 56/253 de l'Assemblée générale; ses activités sont régies par le mandat de 2002 (ST/SGB/2002/12). Le Bureau de l'Ombudsman des fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, FNUAP, UNICEF et UNOPS) agit conformément au mandat établi en 2002, tandis que les activités du Bureau de l'ombudsman du HCR sont régies par le mandat établi en 1993 pour le médiateur, nom qui a été par la suite remplacé par « ombudsman ».

Un bureau unique, intégré et décentralisé a été créé pour le Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes et le HCR, en application de la résolution de l'Assemblée générale 62/228 sous le nom de Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (UNOMS). Il comprend trois composantes, à savoir : l'Ombudsman des Nations Unies, l'ombudsman des fonds et programmes et l'ombudsman du HCR.

La révision du mandat du bureau intégré demandée par l'Assemblée générale dans sa résolution 62/228 a fait l'objet de consultations entre le personnel, la direction, les fonds et programmes et le HCR. Dans sa résolution 65/251, l'Assemblée générale a de nouveau prié le Secrétaire général de lui faire rapport sur la révision en cours. Au moment de l'établissement du présent rapport, la révision du mandat de l'UNOMS n'avait toujours pas été achevée.

Le retard pris dans l'adoption du nouveau mandat tient à divers problèmes, les principaux étant l'interprétation du rôle de l'Ombudsman des Nations Unies dans l'UNOMS; la durée de sa nomination; le financement du bureau intégré. Un tel retard est préoccupant même si l'Inspecteur comprend que le processus d'approbation exige que des consultations approfondies soient menées avec toutes les parties prenantes.

Selon le mandat initial (ST/SGB/2002/12), l'Ombudsman du Secrétariat de l'ONU est nommé au rang de Sous-Secrétaire général pour un mandat non renouvelable de cinq ans, après quoi il ne peut plus prétendre à aucune nomination à l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 65/251, que le mandat de l'Ombudsman serait renouvelable une fois (par. 16). La procédure selon laquelle l'Ombudsman est nommé par le Secrétaire général, après consultation du personnel, reste inchangée.

L'Assemblée générale n'a pas abordé le sujet du financement dans sa résolution 62/228 dans laquelle elle a décidé de créer le bureau intégré. Comme il n'existe pas d'accord relatif à la participation aux coûts, les fonds et programmes et le HCR continuent de fonctionner de façon indépendante. Les deux ombudsmans responsables des fonds et programmes et l'ombudsman du HCR sont nommés séparément et recrutent leur propre personnel. Les trois composantes du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies coordonnent leurs activités et collaborent entre elles, notamment pour l'établissement des rapports, qui se fondent sur une base de données commune.

45. Étant donné l'évolution de la fonction d'ombudsman et en l'absence de documents actualisés régissant les activités des bureaux d'ombudsman, celles-ci obéissent dans une large mesure à la pratique établie. C'est pourquoi, il est non seulement nécessaire d'actualiser les mandats existants, mais aussi d'enrichir le contenu des textes en vigueur pour qu'ils rendent mieux compte des principes et des normes de conduite internationalement reconnus. On pourrait ainsi diminuer, voire éliminer, certains des problèmes liés à l'exécution du mandat. Les domaines dans lesquels l'Inspecteur juge que des améliorations sont le plus nécessaire sont précisés aux paragraphes 46 à 57 ci-dessous. Certaines des questions connexes sont traitées plus loin dans le rapport.

Création d'un bureau de l'ombudsman

46. Dans plusieurs cas, le mandat de l'ombudsman n'est pas complet : il contient des ambiguïtés ou reste muet sur des aspects importants de la fonction. Une définition claire de la finalité des bureaux d'ombudsman, de leurs objectifs, de leur emplacement au sein de la structure de l'organisation, de l'appui administratif qu'ils reçoivent et des règles et règlements de l'organisation qui régissent l'activité de l'ombudsman devraient permettre de mieux faire comprendre la fonction. Les mandats revêtent une importance particulière en raison de l'évolution de la fonction et de l'apparition de nouvelles fonctions que les services d'ombudsman sont appelés à exercer.

47. L'analyse du contenu des mandats existants fait apparaître qu'il convient d'établir une claire distinction entre la filière hiérarchique sur le plan administratif et la responsabilité de l'ombudsman à raison de ses activités de fond (voir par. 53 à 57 sur les devoirs et principes de fonctionnement). Si l'ombudsman relève d'un seul service désigné sur le plan administratif (en général, le Cabinet du chef de secrétariat ou de son adjoint), la responsabilité de l'ombudsman et l'évaluation de sa performance devraient faire l'objet d'un processus participatif associant à la fois la direction et le personnel. Restreindre les liens hiérarchiques à la seule direction ne fait qu'alimenter la perception selon laquelle l'ombudsman est un représentant de la direction. L'obligation de signaler des problèmes d'ordre structurel qui incombe à l'ombudsman doit être énoncée plus clairement ainsi que

la possibilité pour l'ombudsman de faire rapport à l'organe directeur de l'organisation concernée.

*Nomination de l'ombudsman*²³

48. La procédure de nomination de l'ombudsman doit faire apparaître clairement que celui-ci ne dépend pas, dans l'exercice de ses fonctions, de la direction de l'organisation. La nomination et le renvoi de l'ombudsman, son mandat et le type de contrat qui lui est applicable varient grandement d'une organisation à l'autre. Le manque de clarté ou le caractère contradictoire des dispositions contenues dans les mandats nuisent au bon fonctionnement des services d'ombudsman. Selon l'Inspecteur, c'est le domaine dans lequel des améliorations sont le plus nécessaire. Il convient de repenser certaines dispositions régissant la désignation de l'ombudsman pour que l'institution soit indépendante, neutre et impartiale, et qu'elle soit perçue comme telle. Il faudrait notamment :

- a) Ouvrir le processus à des candidats externes ayant une expérience professionnelle reconnue dans le règlement des conflits (voir chap. IV, sect. A);
- b) Inclure des représentants du personnel dans le jury de recrutement;
- c) Inclure un ombudsman externe dans le jury de recrutement;
- d) Aligner la durée du contrat d'emploi de l'ombudsman sur la durée de son mandat;
- e) Limiter la nomination de l'ombudsman à un mandat, sauf si la décision de renouveler le mandat est prise d'un commun accord par les représentants du personnel et la direction;
- f) Limiter les possibilités de nomination dans l'organisation à une période donnée (par exemple, une durée équivalente ou comparable au mandat initial).

49. Des expressions telles que « en concertation avec », « sur proposition de » ou « en accord avec » pour décrire la participation des représentants du personnel au processus de nomination d'un ombudsman peuvent sembler satisfaisantes sur le papier; or, faute d'un consensus sur ce qu'elles signifient vraiment, dans la pratique, le processus ne s'en trouve pas amélioré. Selon l'Inspecteur, la procédure adoptée par le Secrétaire général pour le recrutement de l'Ombudsman des Nations Unies en 2008 était inclusive et transparente (voir A/62/294, par. 47 et 48). Il a été demandé aux États Membres et aux associations professionnelles de proposer des candidats. Un jury de sélection composé de représentants du personnel et de la direction ainsi que d'ombudsmans externes a présenté une liste de candidats présélectionnés au Secrétaire général, a participé aux entretiens et a formulé des recommandations finales. Le Secrétaire général a alors désigné l'ombudsman en concertation avec les chefs de secrétariat des fonds et programmes. L'Inspecteur propose que cette procédure soit énoncée dans le mandat révisé de l'UNOMS.

50. Actuellement, les pratiques et les opinions divergent quant à la durée du mandat de l'ombudsman, qui va de deux à cinq ans. Cependant, l'Inspecteur a toutefois constaté qu'il existe un consensus concernant la durée du mandat : il devrait laisser à l'ombudsman suffisamment de temps pour se familiariser avec l'organisation, gagner la confiance des parties prenantes et s'acquitter des devoirs qui lui incombent. Certains représentants de la direction qui ont été interviewés considéraient qu'il était inconcevable de nommer

²³ Il s'agit ici de la nomination de l'ombudsman de l'organisation et non de celle des ombudsmans régionaux ou du personnel des bureaux d'ombudsman.

l'ombudsman pour une période ayant la même durée que son mandat, par exemple cinq ans, faisant valoir que le cadre contractuel existant était lié au cadre budgétaire et ne souffrait donc aucune exception à la durée habituelle des contrats, qui est d'un an ou de deux ans. Ils ont également fait valoir que la prorogation du contrat de l'ombudsman était une simple procédure administrative. Cependant, les entretiens avec les ombudsmans en poste dans les organismes du système des Nations Unies ont fait apparaître qu'ils se demandaient tous si leur contrat allait être renouvelé.

51. D'autres représentants de la direction interviewés ont estimé que l'argument de l'Inspecteur était valable, convenant avec lui que la fonction d'ombudsman dans une organisation était unique et qu'il fallait dès lors accepter que des règles différentes s'y appliquent. Par conséquent, ils considéraient que la nomination de l'ombudsman, sous tous ses aspects, devait obéir à des règles différentes, y compris en ce qui concerne le cadre contractuel. Certains organismes du système des Nations Unies ont su prendre des décisions dans ce sens sans pour autant modifier leur pratique générale en matière de contrats. **L'Inspecteur est fermement convaincu que toutes les organisations devraient trouver une solution juridique leur permettant d'aligner la durée du contrat de l'ombudsman sur la durée de son mandat initial.**

52. Il faudrait prévoir des garanties supplémentaires concernant la durée du contrat, notamment énoncer clairement les conditions de renvoi, par exemple, le fait que l'ombudsman ne peut être démis de ses fonctions que pour négligence grave ou faute grave et non sur recommandation ou pour des motifs politiques. L'ombudsman devrait être également protégé face à des représailles. Le processus décisionnel présidant au renvoi d'un ombudsman devrait également associer à la fois des représentants de la direction et du personnel.

Devoirs de l'ombudsman et principes applicables à la fonction

53. Les mandats des ombudsmans devraient clairement indiquer les principes et les normes de conduite applicables aux fonctions de l'ombudsman. Bien que la plupart des devoirs et des principes de fonctionnement soient clairement définis dans les mandats existants, l'examen a fait apparaître que certaines dispositions devaient être améliorées. On trouvera à l'encadré IV ci-dessous des exemples de dispositions figurant dans le mandat d'ombudsmans dans des organismes du système des Nations Unies.

Encadré IV

Devoirs de l'ombudsman et principes applicables à la fonction

Principes de fonctionnement et normes de conduite : L'ombudsman exerce ses activités dans le respect des principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité, de confidentialité, d'absence de formalisme, de justice, d'équité et d'objectivité.

Confidentialité : Tous les échanges avec l'ombudsman sont de nature confidentielle, confidentialité qui ne peut être levée qu'avec le consentement de la personne concernée et à la seule discrétion de l'ombudsman. L'ombudsman n'est pas tenu de témoigner et est exempté de l'obligation de signaler des activités qui constituent une violation de la loi, une fraude, un gaspillage massif de fonds ou une malversation, mais il peut rappeler aux intéressés qu'ils ont l'obligation de les signaler par les voies officielles.

Dérogations au principe de confidentialité : L'ombudsman doit agir dans le strict respect du principe de confidentialité, mais il peut y déroger, à seule discrétion, s'il semble y avoir un risque imminent de préjudice grave.

Accès au chef de secrétariat : L'ombudsman peut communiquer directement avec le chef de secrétariat de l'organisation.

Accès aux dossiers du personnel : L'ombudsman a accès à tous les dossiers du personnel, à l'exception des dossiers médicaux et de ceux qui concernent une procédure judiciaire en cours.

Autorité : L'ombudsman peut examiner des différends de toute nature liés aux conditions d'emploi, à l'administration des prestations et avantages, aux méthodes de gestion et aux relations en milieu de travail et aux relations avec le personnel; il peut, à sa discrétion, refuser d'examiner un différend.

Accès à l'ombudsman : Toute partie en situation de conflit peut, si elle le souhaite, s'adresser à l'ombudsman. Tous les membres du personnel doivent être informés de la procédure à suivre pour ce faire. Aucune mesure de représailles ne peut être prise contre un fonctionnaire parce qu'il a contacté l'ombudsman.

Services de l'ombudsman : L'ombudsman est neutre. Il ne peut défendre les intérêts d'une personne en particulier, n'a aucun pouvoir de décision et n'exerce aucune fonction de direction, à l'exception de celles qui sont nécessaires au bon fonctionnement du bureau de l'ombudsman, et ne mène aucune enquête. L'ombudsman donne des conseils sur les options possibles et propose des moyens de régler les conflits.

Procédure d'appel : L'ombudsman peut demander une prolongation du délai d'appel une fois l'affaire portée devant le système formel.

Remontée de l'information : L'ombudsman fait rapport périodiquement (habituellement chaque année) au chef de secrétariat de l'organisation : il donne un aperçu de ses activités, identifie et analyse les problèmes d'ordre structurel et fait des observations et des recommandations sur les politiques, procédures et pratiques.

Évaluation de la performance : L'ombudsman n'est pas assujéti à une évaluation formelle de sa performance. D'autres modes d'évaluation de la fonction d'ombudsman s'appliquent : enquêtes sur le degré de satisfaction des clients et évaluations périodiques par les pairs.

Formation et perfectionnement professionnel : L'ombudsman doit bénéficier d'une formation appropriée et continue qui lui permette de s'acquitter convenablement de ses tâches.

54. L'ombudsman est tenu de présenter périodiquement un rapport (habituellement chaque année) dans lequel il fait le point de ses activités et des dossiers traités pendant la période à l'examen, signale les problèmes d'ordre structurel et fait des recommandations. Bien qu'ils n'y soient pas tenus par leur mandat, la plupart des bureaux d'ombudsman publient leur rapport annuel sur l'intranet de l'organisation. L'Inspecteur considère que si les mandats ne réservaient pas les informations rapportées aux seuls hauts dirigeants, il y aurait moins de risques que l'ombudsman soit perçu comme faisant partie de la direction. De même, toutes les parties prenantes devraient être associées à l'évaluation de la performance des ombudsmans, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer s'il convient de renouveler leurs contrats d'emploi.

55. L'examen a fait apparaître que le mandat le plus équilibré est celui du médiateur du BIT (qui fait fonction d'ombudsman), car il prévoit que le médiateur soumet un rapport annuel au Comité de négociation paritaire²⁴ sur ses activités, l'évaluation par le personnel

²⁴ Le BIT et son Syndicat du personnel ont décidé de créer un Comité de négociation paritaire composé d'un nombre égal de représentants, six personnes au plus de part et d'autre, sauf si les parties en conviennent autrement. Le Comité nomme ses coprésidents, l'un représentant le Syndicat et l'autre le

de la médiation et des mécanismes de facilitation et les crédits alloués au bureau. Compte tenu de la nature du Comité et l'obligation de signalement, ce système offre de bonnes garanties s'agissant de tenir l'ombudsman comptable de ses actes, sans compromettre les principes et les normes de conduite auxquels il est tenu.

56. Si les mandats existants dans les organismes du système des Nations Unies contiennent, en tout ou en partie, certaines des dispositions susmentionnées, les textes de base définissant la fonction d'ombudsman dans plusieurs organisations sont soit incomplets, soit ambigus, laissant une place excessive à l'interprétation.

57. L'application de la recommandation suivante pourrait permettre d'améliorer l'environnement dans lequel s'inscrit la fonction d'ombudsman et l'efficacité de son action.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, en consultation avec les représentants du personnel et l'ombudsman en exercice devraient revoir le mandat de l'ombudsman, l'actualiser et le diffuser dans leurs organisations respectives, en tenant dûment compte des orientations données dans le présent rapport et en utilisant les mécanismes de consultation du personnel disponibles.

Bureau. Pour plus d'information sur le Comité de négociation paritaire, voir www.ilo.org/public/english/staffun/docs/accrec.htm.

IV. Contexte dans lequel s'inscrit la fonction d'ombudsman

A. Un ombudsman est-il nécessaire ? Dans quelles circonstances ? Quel type d'ombudsman ?

58. Comme indiqué aux paragraphes 40 à 42 ci-dessus, une organisation peut envisager de se doter d'un ombudsman lorsque son effectif atteint un millier de fonctionnaires. Une organisation de cette taille peut créer un poste d'ombudsman à temps partiel ou d'ombudsman partagé. Lorsque l'effectif atteint 2 500 fonctionnaires, la possibilité de nommer un ombudsman à temps plein doit être sérieusement envisagée.

59. Selon les normes internationales²⁵ et les entretiens réalisés, combiner la fonction d'ombudsman avec d'autres fonctions ou créer une fonction auxiliaire d'ombudsman n'est pas un moyen efficace d'offrir des services d'ombudsman dans une organisation. L'ombudsman devrait être autonome et n'exercer aucune autre fonction dans l'organisation²⁶. Certaines organisations se demandent s'il vaut mieux confier la fonction d'ombudsman à un candidat interne ou recruter un candidat externe. De l'avis de l'Inspecteur, le plus important est la formation et l'expérience professionnelle de l'ombudsman choisi.

60. L'Inspecteur a constaté que les pratiques variaient d'une organisation à l'autre. Certaines organisations désignent un candidat interne, par exemple un membre du personnel proche de la retraite, dont ce sera la dernière fonction dans l'organisation. D'autres organisations préfèrent recruter un candidat externe de manière à assurer une objectivité et une impartialité totales. Les avis de vacance de poste publiés récemment dans les organismes du système des Nations Unies disposent généralement que le candidat doit détenir une maîtrise en sciences sociales, en droit, en santé publique, en relations humaines, en administration publique ou des affaires ou en gestion, une formation au règlement amiable des différends ou une expérience équivalente de la médiation dans un environnement international étant considérées comme souhaitables.

61. Tout en reconnaissant que la nomination d'un candidat interne (membre du personnel) au poste d'ombudsman présente des avantages (connaissance de l'organisation, de son personnel et de ses clients ainsi que des règles et règlements en vigueur), l'Inspecteur appelle l'attention sur le risque qu'entraînerait la nomination d'un candidat interne n'ayant aucune expérience professionnelle du règlement des conflits. L'économie de temps qui serait réalisée (par rapport à la nomination d'un candidat externe qui devrait se familiariser avec l'organisation) pourraient ne pas contrebalancer les coûts qu'entraînerait la nomination d'un candidat interne inexpérimenté peu au fait des techniques de règlement amiable des différends. De plus, les candidats internes ont déjà un « passé » dans l'organisation (leurs propres perceptions et relations) et, s'ils sont inexpérimentés, il leur faudra du temps pour changer leur façon de penser, prendre confiance et dépasser leur déférence à l'égard de l'autorité. **L'Inspecteur estime que le professionnalisme est l'élément le plus important et que le poste d'ombudsman doit être ouvert à tous les**

²⁵ Voir Normes d'exercice de la profession de l'IOA, 2.3 : « L'Ombudsman ne se rapporte ni n'est affilié structurellement à aucun service de conformité légale ou administrative qui existerait dans l'organisation ».

²⁶ Dans les bureaux régionaux de la FAO, de l'OACI et de l'OMS (excepté à l'AMRO/OPS), la fonction d'ombudsman n'est pas une fonction autonome.

candidats, internes comme externes. L'accent doit être mis sur leurs qualifications et leur expérience plutôt que sur leur qualité de candidat interne ou externe.

B. Faire connaître les services d'ombudsman

62. Faire en sorte que le personnel soit au courant de l'existence des services d'ombudsman et qu'il comprenne bien le rôle de l'ombudsman et les services qu'il offre est une responsabilité commune de toutes les parties prenantes : l'ombudsman, la direction ainsi que les syndicats et les associations du personnel. Mieux les membres du personnel comprennent la fonction d'ombudsman et la nature des services offerts, plus ils auront tendance à y recourir pour résoudre des situations de conflit à un stade précoce.

63. Pour évaluer la mesure dans laquelle le personnel connaît les services d'ombudsman, l'examen n'a pu se fonder que sur les entretiens avec des ombudsmans, des responsables de la gestion des ressources humaines et des représentants du conseil du personnel, sur les quelques enquêtes concernant le degré de satisfaction des clients des bureaux d'ombudsman et sur les enquêtes mondiales auprès du personnel (PNUD et FNUAP) qui contenaient des questions relatives au règlement amiable des conflits. Il serait utile d'inclure des questions sur les services d'ombudsman dans les enquêtes mondiales auprès du personnel pour évaluer la mesure dans laquelle le personnel en connaît l'existence et les réponses obtenues seraient très utiles pour mener des activités de sensibilisation dans les organisations. Les données fragmentaires dont on dispose actuellement, ainsi que les statistiques sur le nombre de visiteurs des bureaux d'ombudsman, qui existent dans la plupart des organisations (voir chap. II, section C), semblent indiquer de manière indirecte **que, de manière générale, le personnel sait qu'un bureau ombudsman existe dans leur organisation.**

64. Il existe divers moyens d'informer le personnel de l'existence d'un service d'ombudsman dans leur organisation. Le mandat de l'ombudsman peut être publié dans des circulaires internes, des mémorandums ou d'autres supports de communication; le lien vers l'intranet ou la page Web du bureau de l'ombudsman peut être affiché sur l'intranet ou sur les sites de l'organisation. L'examen a fait apparaître que les efforts consacrés à faire connaître la fonction d'ombudsman variaient d'une organisation à l'autre.

65. Chaque **ombudsman** consacre pas mal de temps à diffuser des informations sur les activités du bureau et à mieux faire connaître son rôle et sa fonction au personnel de l'organisation. Pour ce faire, les ombudsmans utilisent diverses formes de communication, dont la publication d'articles sur leur page Web, avec des liens vers d'autres sources d'information sur le règlement amiable des différends; l'organisation de séminaires; des exposés sur le règlement des différends et le renforcement des compétences; la participation à des séances d'accueil des recrues et autres types de formation destinés au personnel; la distribution de brochures et de dépliants (sur support papier ou en format électronique); la diffusion d'informations par e-mail ou à l'occasion de réunions des associations du personnel et de la direction.

66. Les efforts de la **direction** sont moins systématiques. Les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies opèrent dans des environnements où les politiques, les règles et les règlements abondent. Cependant, rares sont les dispositions des règles et règlements du personnel qui concernent la fonction d'ombudsman ou le règlement amiable des conflits en général²⁷. Or, promouvoir le rôle du bureau d'ombudsman par ce

²⁷ Par exemple, la disposition 11.1 du Règlement du personnel des Nations Unies renvoie au règlement amiable des différends et au Bureau de l'Ombudsman. Par conséquent, le personnel de toutes les

biais peut contribuer à mieux en faire connaître l'existence parmi le personnel et à donner plus de visibilité à la fonction d'ombudsman. Certaines organisations invitent leur ombudsman à participer aux séances d'accueil des nouvelles recrues pour qu'il fournisse des informations générales sur le système d'administration de la justice. Les organisations devraient en faire plus pour faire connaître la fonction d'ombudsman au personnel en général et à la direction en particulier, de manière à ce qu'ils comprennent mieux le rôle et la finalité de la fonction et qu'ils y recourent davantage pour tenter de régler les conflits à l'amiable. Les programmes de formation destinés aux cadres devraient comprendre un module sur la prévention et la gestion des conflits et des informations sur les services d'ombudsman.

67. **Les syndicats et les associations du personnel** ne s'attachent guère à promouvoir les services d'ombudsman. L'exemple le plus positif de coopération entre une association du personnel et l'ombudsman est lorsque ceux-ci coopèrent sur certaines affaires ou certains problèmes d'ordre structurel, avec le consentement des intéressés. Cependant, il est très rare qu'ils informent le personnel de l'existence des services d'ombudsman. L'examen a fait apparaître que, dans certains cas, les associations du personnel voient l'ombudsman presque comme un rival. L'Inspecteur considère qu'il s'agit là d'une occasion ratée de promouvoir le règlement amiable des conflits et propose qu'un dialogue suivi soit instauré entre les associations du personnel et les ombudsmans, en particulier sur les problèmes d'ordre structurel.

68. La question de savoir si le public auquel s'adressent les services d'ombudsman comprend correctement son rôle est plus complexe. L'examen a fait apparaître que, même si le rôle de l'ombudsman est souvent bien défini dans des documents, le public auquel ces services s'adressent ne comprend généralement pas bien en quoi cette fonction consiste. Comme il est expliqué au chapitre II. C, les membres du personnel connaissent souvent mieux le rôle et la fonction des ombudsmans classiques et fondent leurs attentes sur ce modèle. Ces attentes irréalistes les empêchent d'exploiter pleinement les services offerts.

69. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience des services d'ombudsman dans les organisations.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, en coopération avec les bureaux d'ombudsman, devraient intégrer des questions relatives aux services d'ombudsman dans les enquêtes menées auprès du personnel; la direction, les associations du personnel et le bureau de l'ombudsman devraient tenir compte des réponses recueillies pour mieux faire connaître et comprendre la fonction de l'ombudsman dans l'organisation.

entités (ITC, CNUCED, PNUD, PNUE, FNUAP, ONU-Habitat, HCR, UNICEF, UNODC, UNOPS et ONU-Femmes) régies par le Règlement du personnel des Nations Unies devraient connaître l'existence de l'Ombudsman. De la même manière, l'article 101.16 du Statut du personnel et l'article 1.16 du Règlement du personnel de l'OACI, et l'article 11.3 du Règlement du personnel de l'OMPI mentionnent les services d'ombudsman. L'article 13.1 du Règlement du personnel du BIT qui est consacré au règlement amiable des conflits recommande le recours au mécanisme de médiation. Le Règlement du personnel du UNRWA recruté sur le plan régional et international propose le règlement à l'amiable des questions se rapportant à l'emploi ou aux conditions d'emploi.

C. Assurer l'accès aux services d'ombudsman

70. En général, le mandat de l'ombudsman indique clairement à qui s'adressent les services : tous ceux qui, fonctionnaires ou non, travaillent sous contrat pour l'organisation. Au Secrétariat de l'ONU, le mandat de l'ombudsman ne s'étend pas aux non-fonctionnaires; cependant, les vacataires, les consultants et d'autres catégories de non-fonctionnaires prennent souvent contact avec le bureau pour essayer de régler des différends à l'amiable. À titre exceptionnel, et lorsque les ressources disponibles le permettent, l'Ombudsman du Secrétariat de l'ONU prête des services limités à des non-fonctionnaires. L'Inspecteur se félicite d'une telle souplesse et fait observer que les non-fonctionnaires sont recrutés pour s'acquitter de tâches qui sont nécessaires à l'organisation et que, dans le cadre de leur travail, ils ont des contacts avec les fonctionnaires des Nations Unies. Par conséquent, les griefs que peuvent nourrir des non-fonctionnaires affectent inévitablement l'organisation et peuvent se traduire par une perte d'efficacité s'ils ne sont pas traités. Certaines organisations autorisent tout leur personnel (fonctionnaires et non-fonctionnaires), c'est-à-dire quiconque a signé un contrat avec l'organisation, à se prévaloir des services de l'ombudsman, ce qui constitue une approche plus productive.

71. Chacun peut contacter l'ombudsman en personne, par téléphone, par courriel ou par vidéoconférence. Les personnes qui travaillent au siège des organisations dotées d'un ombudsman ont l'avantage de pouvoir se rendre personnellement au bureau de l'ombudsman. Tous les praticiens interviewés ont indiqué que les visiteurs préféreraient les contacts directs. Un ombudsman a fait observer que le degré de satisfaction des clients était plus élevé lorsque ceux-ci pouvaient s'entretenir en personne avec lui. L'Inspecteur encourage les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies à réfléchir au rapport existant entre la possibilité de consulter directement l'ombudsman et le degré de satisfaction des clients.

Secrétariat de l'ONU

72. La possibilité pour le personnel de terrain de rencontrer personnellement l'ombudsman est des plus variables. Le personnel du Secrétariat de l'ONU bénéficie de la structure décentralisée de l'UNOMS, qui comporte sept ombudsmans régionaux. Ce système permet au Bureau de mieux mettre ses services à la portée de ses clients. De toute évidence, l'existence d'ombudsmans régionaux répond à une demande, si l'on en juge par le nombre de visiteurs, qui est plus élevé là où un ombudsman régional est basé à titre permanent que dans lieux d'affectation où il ne se rend qu'occasionnellement.

73. Les ombudsmans régionaux font rapport au bureau tous les trimestres, et chaque année, sur les problèmes d'ordre structurel qu'ils ont recensés, les tendances et les évolutions observées ainsi que sur les activités de sensibilisation; ils tiennent des réunions ponctuelles et hebdomadaires au téléphone ou par vidéoconférence avec le Bureau, qui les conseille et les oriente, au besoin, sur la manière de traiter les dossiers et sur les relations avec les parties prenantes. Ils participent aussi aux réunions de rétroaction avec toute l'équipe de l'UNOMS pour partager des informations et échanger des bonnes pratiques. Les missions de terrain importantes qui ne disposent pas d'un ombudsman bénéficient de ces services au cas par cas, au gré des visites des ombudsmans régionaux.

74. L'UNOMS est financé en partie par le budget ordinaire et en partie par le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix²⁸, ce qui est essentiel pour assurer le bon

²⁸ Les bureaux d'ombudsman régionaux de Bangkok, Genève, Nairobi, Santiago et Vienne sont financés au moyen du budget ordinaire; le bureau de l'Ombudsman du Siège est financé à la fois par le budget

fonctionnement des services. Des réunions mensuelles sont organisées entre l'UNOMS et les représentants du Département de l'appui aux missions au Siège, pour tenter de résoudre les cas qui concernent les opérations de maintien de la paix. Selon les informations que l'Inspecteur a reçues de représentants tant de l'appui aux missions que du conseil du personnel, l'accès du personnel de terrain aux services d'ombudsman s'est amélioré. Il faut assurer plus grande flexibilité dans le financement pour s'adapter aux fluctuations des effectifs et des lieux d'affectation, de manière que le personnel de terrain puisse avoir plus facilement accès aux services d'ombudsman. En effet, le nombre des membres du personnel déployés sur le terrain ne cesse de fluctuer de même que leur lieu d'affectation. Travaillant dans des contextes difficiles, comme les conflits ou les catastrophes naturelles, ce personnel a particulièrement besoin des services d'un ombudsman.

Fonds et programmes des Nations Unies

75. Les fonds et programmes n'ont pas d'ombudsmans régionaux, mais certains d'entre eux ont mis en place un réseau de conseillers pour le respect au travail. Ceux-ci sont des fonctionnaires qui ont été choisis et désignés à la faveur d'un vote secret et formés par l'ombudsman du siège pour pouvoir offrir assistance et conseil au personnel et éviter que les conflits ne dégénèrent. Les conseillers pour le respect au travail ne remplacent pas l'ombudsman et les cas les plus difficiles sont renvoyés à l'ombudsman du siège.

76. De l'avis des ombudsmans des fonds et programmes, le réseau de conseillers pour le respect au travail est utile et rend leur travail plus efficace; depuis qu'ils existent, le nombre de personnes sollicitant les services d'ombudsman a augmenté. De plus, la manière dont ces conseillers sont désignés contribue en soi à informer les fonctionnaires sur les possibilités de règlement amiable des conflits qui s'offrent à eux. Cependant, une certaine incertitude règne quant à la qualité des services rendus par les conseillers, puisqu'il n'existe pas de mécanisme permettant d'évaluer leur travail. De plus, les ressources que les bureaux d'ombudsman peuvent consacrer à la formation des conseillers et au suivi de leurs activités sont limitées.

77. Certains fonds et programmes s'appuient essentiellement sur les technologies de la communication et sur les visites de l'ombudsman sur le terrain. En moyenne, l'ombudsman se rend dans 10 pays par an. Pris ensemble, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) ont plus de personnel déployé sur le terrain que le Secrétariat de l'ONU; or, même si le différend survient dans un lieu où un ombudsman régional de l'UNOMS est présent, le cas doit d'abord être enregistré auprès du Bureau de l'ombudsman des fonds et programmes des Nations Unies. Entre 2010 et 2014, le Bureau de l'ombudsman des fonds et programmes des Nations Unies a reçu l'assistance de l'UNOMS dans 3 % des cas qu'il a traités. L'Inspecteur estime qu'il faudrait renforcer la collaboration du Bureau de l'ombudsman des fonds et programmes avec l'UNOMS et ses ombudsmans régionaux.

78. La faiblesse de la coopération entre ombudsmans dans les missions sur le terrain était souvent expliquée par des différences dans les règlements du personnel et les pratiques des organisations, la nécessité de préserver l'identité de chaque organisation, l'éloignement géographique et des difficultés d'ordre budgétaire et administratif. De l'avis de l'Inspecteur, on exagère l'importance de ces facteurs, et ce, au détriment des clients potentiels des services d'ombudsman. Si le Bureau de l'Ombudsman du Secrétariat et le Bureau de l'ombudsman des fonds et programmes sont en partie responsables de cet état de

ordinaire et le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix; les bureaux régionaux de Goma et de Entebbe le sont par le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix.

fait, trop soucieux qu'ils sont de protéger les intérêts de leur organisation, il serait peu réaliste de s'attendre à des changements importants de leur part si la position de la direction de chaque organisation demeure inchangée. Or, l'Inspecteur n'a constaté aucune volonté de changement dans le cadre de l'examen. Afin de tirer le meilleur parti possible des ressources disponibles, il faudrait trouver les moyens de promouvoir la coopération entre les trois composantes, tout en veillant à respecter le mandat, la clientèle et l'indépendance de chacune.

Institutions spécialisées

79. La situation dans les institutions spécialisées est extrêmement variable. À l'OMS, malgré une structure régionale et une direction fortement décentralisées, le personnel a raisonnablement accès aux services d'ombudsman. Le Bureau régional de l'OMS pour la région des Amériques a recruté un ombudsman régional expressément pour cette fonction, tandis que d'autres bureaux régionaux ont recours à des ombudsmans auxiliaires.

80. Le mandat de l'ombudsman de l'OMS s'étend à tous les fonctionnaires du siège et des bureaux régionaux, de sorte que quiconque travaille pour l'organisation peut solliciter ses services. Cependant, le mandat n'est pas clair quant à la relation entre l'ombudsman du siège et les ombudsmans régionaux. Ceux-ci ont d'ailleurs des mandats différents et il n'existe pas de système unifié à l'échelle de l'organisation pour le traitement des dossiers. Le travail des ombudsmans régionaux de l'OMS ressemble, à bien des égards, à celui des conseillers pour le respect au travail, à la différence que ces derniers renvoient les dossiers ou les cas revêtant une certaine complexité à l'ombudsman du siège, ce qui n'est pas le cas à l'OMS, où l'ombudsman ne supervise pas le travail des ombudsmans régionaux. En réponse aux recommandations figurant dans le rapport de 2014 sur l'examen de son système de justice interne, l'OMS s'emploie à introduire des changements, notamment en ce qui concerne la structure et les activités de l'ombudsman.

81. Le médiateur du BIT (ombudsman) est secondé par un certain nombre de facilitateurs (comparables aux conseillers pour le respect au travail), grâce auxquels le personnel de terrain a accès au système de règlement amiable des conflits. Son mandat prévoit qu'il dispense périodiquement une formation aux facilitateurs et coordonne leur travail; cependant, comme le médiateur ne dispose pas de l'appui administratif nécessaire (10 %), son travail consacré au règlement amiable des conflits ne lui laisse guère de temps pour former, superviser ou aider les facilitateurs.

82. L'OACI et l'OMPI n'ont pas beaucoup de fonctionnaires sur le terrain. Le personnel de terrain communique avec l'ombudsman par des moyens technologiques. Malgré des ressources limitées, l'ombudsman auxiliaire de l'OACI se rend dans les bureaux régionaux tous les deux ans, dans le cadre de missions effectuées à d'autres fins. Bien que la FAO ait beaucoup de fonctionnaires sur le terrain, son ombudsman ne dispose pas de ressources suffisantes pour se déplacer.

83. De l'avis de l'Inspecteur, on fait trop de cas des besoins des organisations et pas assez de ceux des services d'ombudsman et des clients, à savoir les fonctionnaires des organismes du système des Nations Unies. Ceux-ci devraient avoir accès à des services équivalents, quelle que soit la taille de l'organisation et qu'ils travaillent au siège ou sur le terrain. L'Inspecteur considère qu'il y a lieu de renforcer la coopération, non seulement entre les trois composantes de l'UNOMS, mais aussi à l'échelle du système des Nations Unies. Si les fonctionnaires d'une institution spécialisée en poste dans un lieu d'affectation où sont implantés d'autres organismes du système souhaitent discuter de certaines questions avec un ombudsman, ils devraient avoir, à tout le moins, la possibilité de consulter l'ombudsman d'un autre organisme présent sur le terrain (soit l'ombudsman régional de l'UNOMS soit l'ombudsman itinérant d'une autre organisation), à qui ils

pourraient s'adresser personnellement, ou l'ombudsman du siège de leur propre organisation, auquel ils auraient accès à distance.

84. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience des services d'ombudsman à l'échelle du système des Nations Unies.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient demander à leurs ombudsmans respectifs de donner à leur personnel de terrain la possibilité de contacter directement l'ombudsman d'un autre organisme du système qui se trouve dans le même lieu d'affectation (par exemple, l'ombudsman régional de l'UNOMS ou l'ombudsman d'un autre organisme qui y est de passage).

D. Budget et effectifs des services d'ombudsman

85. Une des normes de conduite visant à assurer l'indépendance de l'ombudsman prévoit qu'il puisse choisir son personnel et administrer le budget et les activités du bureau²⁹. Pour la plupart, les bureaux d'ombudsman des organismes du système des Nations Unies ne comptent que l'ombudsman et un assistant administratif, qui dans certains cas ne travaille qu'à temps partiel. L'UNOMS et le Bureau de l'ombudsman des fonds et programmes des Nations Unies, qui sont de taille beaucoup plus importante, font exception (voir annexe II).

86. Même s'il est difficile de porter un jugement objectif sur l'adéquation des effectifs, étant donné le nombre des éléments qui entrent en jeu, on pourrait utilement se fonder sur les statistiques, en partant du principe qu'un ombudsman peut traiter au maximum 200 cas par an. Cependant, dans les organismes du système des Nations Unies, les ombudsmans travaillent dans des environnements plus complexes que la plupart de leurs collègues. Il ressort des entretiens que l'Inspecteur a eus avec des ombudsmans expérimentés des Nations Unies que, compte tenu de leur environnement de travail et du fait qu'ils s'acquittent d'autres fonctions outre le traitement des dossiers, un ombudsman du système des Nations Unies peut traiter environ 150 cas par an s'il bénéficie d'un appui administratif à temps complet, et entre 100 et 150 cas par an si l'appui administratif est moindre ou inexistant.

87. L'adéquation des effectifs dépend aussi, entre autres choses, de la part que le traitement des dossiers individuels représente dans la charge de travail de l'ombudsman, de la répartition géographique de sa clientèle potentielle (c'est-à-dire les différents lieux d'affectation de l'organisation), du contenu et de la complexité des questions soulevées par les visiteurs, du degré de développement des autres mécanismes de règlement à l'amiable qui existent dans l'organisation et de la mesure dans laquelle ils coopèrent avec le bureau de l'ombudsman.

88. Généralement, lorsqu'un bureau d'ombudsman devient bien établi, le nombre de ses visiteurs augmente, mais le nombre de fonctionnaires d'appui demeure la plupart du temps inchangé. L'augmentation de la demande de services, de même que celle des activités d'information et de sensibilisation, de réseautage et des tâches liées à l'obligation de signalement ne s'accompagne pas d'un renforcement de l'appui administratif. L'assistance

²⁹ Voir les Normes de conduite de l'IOA, disponibles à l'adresse suivante : www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf.

administrative dont bénéficie le bureau de l'ombudsman est inexistante à l'OACI et à l'OMPI, et limitée à la FAO et au BIT. Les bureaux d'ombudsman qui bénéficient d'une assistance administrative (PAM, OMS et HCR) peuvent mieux se consacrer au travail de médiation.

89. Bien que les ombudsmans administrent les budgets qui leur sont alloués de façon indépendante, ils n'ont qu'une influence limitée, voire aucune influence, sur le processus budgétaire. Le plus souvent, les budgets sont établis sur la base des chiffres relatifs à l'exercice précédent, sans tenir compte des changements intervenus dans les besoins du bureau de l'ombudsman. Lorsque les ressources qui leur sont allouées demeurent inchangées ou diminuent, l'ombudsman a moins les moyens de se rendre dans les bureaux extérieurs, de se développer sur le plan professionnel et d'entreprendre des activités d'information et de sensibilisation (voir annexe II). Rien n'est fait pour évaluer le degré d'adéquation des ressources allouées par rapport au plan de travail du bureau de l'ombudsman. Les bureaux d'ombudsman ne bénéficient pas d'un traitement particulier et les crédits qui leur sont alloués sont assujettis aux mêmes contraintes budgétaires que tous les autres services de l'organisation.

90. Les bureaux d'ombudsman disposent généralement de petits budgets (voir annexe II) et la moindre compression opérée dans le budget de l'organisation se traduit par un déficit de ressources pour le bureau de l'ombudsman. Alors qu'elles ne permettent que des économies marginales à court terme, les coupes budgétaires affaiblissent fortement la capacité des services d'ombudsman. En conséquence, des cas qui auraient pu être traités à l'amiable risquent de se retrouver devant le système formel d'administration de la justice, ce qui se traduit par des coûts importants pour l'organisation. Bien **qu'il soit difficile de quantifier les économies résultant d'un financement adéquat du bureau de l'ombudsman, les personnes interviewées dans les trois groupes intéressés ont reconnu qu'il existait une corrélation entre les économies réalisées par l'organisation et le niveau de financement du bureau de l'ombudsman.** L'équipe dirigeante de la plupart des organisations reconnaît qu'il est nécessaire, utile et très rentable de disposer d'un système de règlement amiable des différends, mais ce constat n'a aucune influence sur le processus de planification budgétaire. **Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les bureaux de l'ombudsman soient financés à hauteur de leurs besoins.**

91. L'Inspecteur tient à attirer l'attention sur une bonne pratique suivie par le PAM. Consciente que les économies que l'on pourrait réaliser en diminuant les crédits alloués au bureau de l'ombudsman ne seraient qu'une goutte d'eau dans la mer, mais pourraient avoir des conséquences beaucoup plus graves pour l'organisation à long terme, la direction du PAM a décidé que le budget du bureau de l'ombudsman serait épargné par les coupes budgétaires opérées dans toute l'organisation.

E. Traitement des dossiers

92. La gestion des dossiers représente une part importante dans la charge de travail des ombudsmans d'organisation. Le principe de confidentialité empêchant les ombudsmans de divulguer des informations sur les cas, il n'a pas été possible dans le cadre du présent examen de procéder à une évaluation directe de la manière dont les cas sont gérés. Les entretiens avec des représentants des services des ressources humaines et des associations du personnel, ainsi que les enquêtes sur le degré de satisfaction des clients (voir chap. V) ont cependant permis de dégager quelques indices. Le temps nécessaire pour traiter un dossier peut varier fortement selon la complexité des questions en jeu. Les consultations peuvent aller de la simple demande d'information à la demande de médiation, en passant par la demande de conseils.

93. Selon des statistiques, l'ombudsman aura en moyenne des contacts avec 1 à 5 % de tous les effectifs de l'organisation³⁰. Un ombudsman qui vient d'être nommé ou qui travaille dans une organisation aux prises avec des circonstances difficiles (comme une restructuration ou une compression des effectifs) pourra avoir en moyenne un plus grand nombre de visiteurs. À l'inverse, si l'ombudsman n'est pas connu ou si la fonction n'inspire pas confiance, le nombre de visiteurs pourra être inférieur à la moyenne. **Dans la plupart des organismes du système des Nations Unies, le nombre de visiteurs est égal ou légèrement supérieur à la moyenne (de 1 à 5 %).** Les valeurs extrêmes sont généralement imputables à une réorganisation, à l'introduction d'une nouvelle politique en matière de ressources humaines ou à une atteinte à la réputation de l'ombudsman.

94. On considère que chaque ombudsman peut recevoir de 100 à 150 visiteurs par an, en fonction de l'appui (administratif et opérationnel) dont il bénéficie, même si les statistiques communiquées par les organisations ne sont pas toujours comparables en raison de différences dans la méthode suivie. En général, compte tenu des autres tâches qui leur incombent, les praticiens interviewés hésitaient à préciser le nombre de visiteurs qu'ils pouvaient recevoir par an. Ce nombre dépendait notamment de la mesure dans laquelle le personnel administratif et autre participait à la gestion des dossiers (par exemple, pour le traitement des communications par courriel), de la complexité des questions en jeu et du fait que le temps nécessaire pour traiter un cas variait sensiblement d'un dossier à l'autre. On peut dire cependant que le nombre maximum de cas qui peut être traité de manière efficace est compris dans cette fourchette; si l'ombudsman en traite plus, ce sera au détriment de ses autres fonctions telles que l'identification de problèmes d'ordre structurel, la promotion d'une culture de prévention des conflits et de compétences en la matière, la participation à des manifestations organisées par des parties prenantes et à des campagnes de sensibilisation. En général, en raison de contraintes budgétaires, les bureaux de l'ombudsman n'ont pas le loisir de faire appel à du personnel temporaire en fonction de leur besoins.

95. Dans leurs statistiques, les ombudsmans se réfèrent souvent au nombre de visiteurs, de cas et de questions. Or, l'IOA conseille de comptabiliser les questions, les problèmes ou les préoccupations au lieu des cas, les bureaux utilisant des méthodes différentes pour déterminer ce qui constitue un cas et pour comptabiliser les cas. Ainsi, plusieurs personnes peuvent prendre contact séparément avec le bureau de l'ombudsman concernant la même question; de même, une personne peut consulter l'ombudsman au sujet de plusieurs questions sans rapport entre elles. Afin de fournir une méthode propice à la comparaison des données relatives aux ombudsmans, l'équipe spéciale de l'IOA sur les catégories dans les bases de données a établi un système qui regroupe les questions dans neuf catégories de référence³¹.

96. Les questions devant faire l'objet d'un signalement sont celles qui requièrent les compétences et connaissances spécialisées de l'ombudsman par opposition à de simples demandes d'information. Chacune des neuf catégories de référence comporte des sous-catégories pour faciliter le classement. L'UNARIO a mis en place un système analogue de

³⁰ Voir « Effectiveness of Organizational Ombudsmen », *The Ombudsman Association handbook*, chap. IV, (offert par Mary Rowe), disponible à l'adresse suivante : www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf.

³¹ Les catégories de référence de l'IOA sont les suivantes : 1) rémunérations et prestations; 2) rapports hiérarchiques; 3) rapports entre collègues et avec les pairs; 4) progression et organisation des carrières; 5) questions juridiques, réglementaires, financières et de respect des obligations; 6) sécurité, santé, bien-être et cadre de vie; 7) service/administration; 8) organisation, stratégie et mission; 9) valeurs, éthique et normes. Disponibles à l'adresse suivante : www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/UTFRC-Desk-Reference-v2.pdf.

catégories et de sous-catégories, qui est utilisé par les organismes des Nations Unies pour classer les questions aux fins de leur signalement. La plupart des ombudsmans fournissent des statistiques sur le nombre de cas, souvent identique au nombre de visiteurs accueillis; certains donnent d'autres détails sur le nombre de questions abordées, bien que la plupart se contentent de préciser le nombre de questions traitées pour chaque catégorie de référence. En 2014, le nombre de questions soulevées par chaque visiteur s'établissait en moyenne comme suit : 1,89, pour le Bureau de l'Ombudsman du Secrétariat de l'ONU; 1,59 pour l'ombudsman des fonds et programmes; 1,63 pour le HCR; 2,06 pour le PAM; 2,5 pour le BIT; 2,27 pour l'OMS et 2,29 pour l'OMPI.

97. Il est utile de classer les questions et les cas aux fins de l'identification des problèmes d'ordre structurel. En 2014, les questions relatives aux catégories « emploi et carrière » et « rapports hiérarchiques et interpersonnels » au Secrétariat de l'ONU, aux fonds et programmes et au HCR, comptaient ensemble pour plus de la moitié du nombre total de dossiers, ce qui cadre avec la tendance des années précédentes³². À l'OMS, les statistiques de 2014 étaient comparables à celles des années précédentes et faisaient apparaître que plus de 50 % des questions soulevées devant l'ombudsman relevaient des catégories suivantes : « rapports hiérarchiques », suivies par « progression et organisation des carrières », « organisation, stratégie et mission » et « rapports entre collègues et avec les pairs »³³. Au PAM, 83 % des questions portées devant l'ombudsman en 2014 entraient dans trois catégories : « rapports hiérarchiques entre superviseurs et supervisés », « progression et organisation des carrières » et « organisation, stratégie et mission »³⁴.

98. Il ressort de ce qui précède que la classification des questions est une pratique courante dans le système des Nations Unies. Cependant, les statistiques sont stockées dans différentes bases de données. Chaque bureau saisit ses données dans son propre système et génère des statistiques en cas de besoin. Seules les trois composantes de l'UNOMS utilisent la même plate-forme électronique. De plus, une telle classification se fonde sur un ensemble commun de catégories, mais il n'existe pas de directives écrites sur ce qui constitue un cas et sur la façon dont il faut traiter les cas. Le Plan de travail stratégique de l'UNOMS pour 2014-2015 prévoyait l'élaboration d'un manuel sur les politiques concernant tous les aspects du traitement des dossiers et de la gestion de cas, assorties de conseils, mais ce projet a été reporté.

99. Des questions portant sur ce qui constitue un délai de réponse suffisant, les critères applicables à l'ouverture et à la fermeture d'un dossier, les procédures à suivre, notamment pour le traitement des dossiers, le délai de conservation des notes d'appoint, leur archivage ou leur destruction pourraient être traitées dans un manuel de ce type. L'Inspecteur estime qu'un manuel serait très utile aux praticiens du système des Nations Unies car il contribuerait à professionnaliser leur travail, sans compromettre le principe de non-formalisme de leurs fonctions. De plus, la mémoire institutionnelle ainsi créée pourrait être utile aux futurs ombudsmans, en particulier ceux qui exercent dans de petites organisations sans aucune assistance; les bureaux d'ombudsman ayant une structure plus importante pourraient quant à eux améliorer la cohérence de leurs activités.

100. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience des services d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies et favoriser la coordination et la coopération entre les ombudsmans.

³² Voir A/70/151, par. 16.

³³ Voir « Towards a more respectful workplace », rapport de l'ombudsman de l'OMS/ONUSIDA/CIRC/ /CIC (1^{er} janvier au 31 décembre 2014), p. 6.

³⁴ Voir Bureau de l'ombudsman et services de médiation du PAM, Rapport annuel 2014.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient demander à leurs bureaux d'ombudsman d'inclure dans leur programme de travail l'élaboration d'un manuel sur le traitement des dossiers et de s'employer à coopérer avec d'autres ombudsmans des Nations Unies pour parvenir à une certaine harmonisation à l'échelle du système.

F. Problèmes d'ordre structurel

101. Sur la base des cas traités, l'ombudsman classe les questions soulevées dans les neuf catégories de référence, ce qui lui permet de recenser les problèmes d'ordre structurel. Identifier les tendances et les causes premières des problèmes est une tâche importante pour l'ombudsman, car elle peut induire des changements dans les politiques ou la réglementation, réduire le nombre de contentieux dans une organisation et améliorer le niveau de prestations du personnel et de la direction. Comme d'autres parties prenantes exercent des fonctions similaires dans leur domaine de compétence, par exemple le personnel des ressources humaines, les conseils du personnel, les bureaux de l'éthique, les services d'enquête, il est utile et souhaitable que toutes les parties prenantes communiquent entre elles et échangent leurs vues. Bien que les constatations de l'ombudsman ne fassent apparaître rien de nouveau, elles peuvent néanmoins corroborer de manière indépendante l'existence de certains problèmes et donner des pistes à l'équipe dirigeante pour déterminer les domaines d'action prioritaires.

102. La fonction a évolué, car l'ombudsman ne se contente plus de traiter les dossiers et d'identifier les problèmes d'ordre structurel, il remplit aussi une fonction d'agent de changement contribuant à améliorer les pratiques de gestion. La plupart des mandats font obligation à l'ombudsman de signaler les problèmes d'ordre structurel recensés (voir chap. III). Selon l'Inspecteur, il importe que les organisations dans lesquelles ce n'est pas encore le cas (OACI, Secrétariat de l'ONU et OMS) actualisent le mandat de leur ombudsman. Indépendamment des modalités précisées dans leur mandat, les ombudsmans signalent généralement les problèmes d'ordre structurel qu'ils ont identifiés dans leur rapport annuel (BIT, HCR, Secrétariat de l'ONU, PAM, OMS et OMPI) ou dans des notes confidentielles séparées qu'ils adressent au chef du secrétariat (fonds et programmes). L'ombudsman de l'OACI et celui de la FAO ne signalent pas les problèmes d'ordre structurel.

103. L'examen a fait apparaître que la plupart des bureaux d'ombudsman ne sont pas dotés du personnel dont ils ont besoin et ont fort à faire pour traiter les dossiers individuels, tâche qui ne leur laisse que très peu de temps pour s'occuper des problèmes d'ordre structurel. De plus, les bureaux d'ombudsman ne sont guère encouragés à s'en occuper par les responsables des ressources humaines ou les conseils du personnel, qui estiment souvent que cet aspect des activités de l'ombudsman empiète sur leurs prérogatives. À l'autre bout du spectre, il en est pour considérer que l'ombudsman devrait recommander des solutions pour résoudre les problèmes d'ordre structurel recensés. L'Inspecteur n'exclut pas que l'ombudsman soit en mesure de formuler des recommandations précieuses, mais il considère qu'il serait peu raisonnable de s'attendre qu'il le fasse, l'ombudsman opérant en dehors du cadre de direction de l'organisation.

104. En ce qui concerne la valeur ajoutée qu'apporte l'ombudsman en recensant les problèmes d'ordre structurel, l'équipe dirigeante y voit dans la plupart des organisations un moyen de confirmer, par une source indépendante, leurs propres conclusions. Il n'en est pas moins arrivé que des ombudsmans jouent un rôle de pionnier en identifiant des problèmes

nouveaux et en les portant à l'attention de la direction. Il est toutefois rare que les problèmes d'ordre structurel identifiés dans les rapports d'ombudsman soient inscrits à l'ordre du jour des réunions du comité supérieur de gestion ou que les ombudsmans reçoivent des commentaires en retour au sujet de leur travail. L'Inspecteur a appris que la direction traite certains problèmes soulevés de manière officieuse. Tout en ne sous-estimant pas l'importance des contacts officieux, l'Inspecteur considère qu'en agissant de la sorte et en ne donnant pas une suite officielle au signalement de l'ombudsman, la direction manque une occasion de mieux faire connaître les services d'ombudsman et de mettre en avant leur utilité.

105. S'il est vrai que tous les problèmes d'ordre structurel recensés ne peuvent pas être traités en même temps et qu'il est nécessaire d'établir un ordre de priorité, il reste que certains problèmes persistants n'ont toujours pas été réglés, pour des raisons diverses dont une attention insuffisante de la part des chefs de secrétariat, un manque de ressources et des conflits d'intérêts entre différents services de l'organisation. De l'avis de l'Inspecteur, l'ombudsman devrait pouvoir avoir accès à l'organe délibérant de l'organisation. Les États Membres devraient être informés des problèmes d'ordre structurel, en particulier de ceux qui sont toujours sans solution et qui risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'organisation. Ainsi, s'il y a des désaccords quant aux priorités ou si les ressources font défaut, les États Membres pourraient exprimer leurs préoccupations et arrêter leurs priorités en connaissance de cause.

106. L'Ombudsman du Secrétariat de l'ONU est le seul ombudsman du système à avoir accès à l'organe délibérant, à la faveur des rapports annuels que Secrétaire général présente à l'Assemblée générale au titre du point de l'ordre du jour intitulé administration de la justice, dans lequel sont exposés les problèmes d'ordre structurel recensés par l'ombudsman et les mesures prises par la direction pour y remédier. Même si la réponse de la direction pourrait être améliorée quant au fond et quant à l'ordre de priorité, l'Inspecteur considère qu'il s'agit là d'une bonne pratique et recommande qu'elle soit adoptée par d'autres organismes du système des Nations Unies. Certaines organisations ont fait savoir qu'elles avaient déjà étudié la possibilité de soumettre les rapports de l'ombudsman à l'organe délibérant, mais qu'elles s'étaient heurtées à la résistance des chefs de secrétariat ou que l'ordre du jour extrêmement chargé de l'organe délibérant ne l'avait pas permis. Jusqu'à présent, aucune autre organisation n'a suivi cette pratique.

107. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de la transparence et de la responsabilisation des organismes du système des Nations Unies.

Recommandation 5

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient faire en sorte que l'ombudsman puisse leur faire rapport régulièrement sur les problèmes d'ordre structurel.

G. Médiation

108. Nombre d'ombudsmans sont des médiateurs professionnels, qui mettent souvent à profit leurs compétences et techniques spécialisées pour résoudre les conflits. Chacune des parties concernées, ou l'ombudsman, peut proposer la médiation; le système formel d'administration de la justice peut, avec le consentement des parties, renvoyer le dossier au mécanisme de médiation. Il est difficile d'établir des statistiques sur les cas de médiation, car on ne sait pas toujours où s'achève une technique de consultation, de va-et-vient diplomatique ou autre et où commence la médiation.

109. Les statistiques officielles font apparaître que les cas de médiation sont rares : le PAM a déclaré 7 cas en 2014 et 5 en 2013; l'OMS, 8 cas en 2014 et 11 en 2013; l'OMPI, 7 cas en 2013 et 9 en 2012. La Division de la médiation de l'UNOMS, qui a été créée en application de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale, n'a fourni des services de médiation que dans 64 affaires en 2014 (57 au Secrétariat de l'ONU, 7 aux fonds et programmes et au HCR) et 73 affaires en 2013 (63 au Secrétariat de l'ONU, 10 aux fonds et programmes). Toutefois, le nombre de cas de médiation est en augmentation à l'UNOMS (il est passé de 22 en 2009 à 64 en 2014)³⁵.

110. Dans le cadre de l'examen, l'Inspecteur a cherché à connaître le coût moyen de chaque affaire dans le système formel d'administration de la justice, de manière à comparer ces chiffres avec ceux du système informel. Certaines des personnes interrogées hésitaient à communiquer ce type d'information, indiquant que les chiffres variaient selon la complexité et la durée de l'affaire, la sentence rendue et d'autres considérations; certains interlocuteurs ont avancé des chiffres se situant entre 20 000 et 30 000 dollars des États-Unis, voire davantage. Le coût moyen des affaires traitées par les bureaux d'ombudsman des organismes du système des Nations se situe entre 2 000 et 4 000 dollars³⁶. Indépendamment des coûts avancés, toutes les personnes interrogées sont convenues que le règlement précoce des conflits était la formule la moins coûteuse.

111. L'Inspecteur a constaté que la rareté des recours à la médiation tenait principalement à la méconnaissance de ses avantages, aux habitudes en matière de règlement des conflits, à la lenteur des processus qui laissent aux parties la possibilité de sauver la face et au fait que celles-ci recherchent généralement la justice et non un compromis. De plus, même si les organisations préféreraient des solutions informelles moins chères, les règles et règlements manquent souvent de souplesse et ne sont pas propices au règlement à l'amiable. Les chefs de service n'ont pas l'autorité de fixer le montant du règlement, et aucun règlement n'est possible si les responsabilités ne sont pas établies par une décision de justice rendue par le système formel d'administration de la justice. Les systèmes actuels d'administration de la justice ne sont pas favorables au règlement rapide des conflits. **L'Inspecteur recommande aux chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies de mettre en place dans le cadre de la budgétisation ou dans les règlements financiers, un environnement plus propice à la médiation, pour qu'on y recourt plus souvent dans les affaires où ses avantages financiers sont évidents, compte tenu de l'expérience ou de l'issue la plus favorable de la procédure formelle pouvant être escomptée.**

H. Instaurer une culture de prévention des conflits

112. Instaurer une culture de prévention des conflits relève de la responsabilité commune de la direction et du personnel, qui devraient se persuader que, même s'il est inévitable que des conflits se produisent sur le lieu de travail, il est souhaitable de les régler à un stade précoce grâce à des instruments adaptés. Les différentes institutions qui ont pour mission de promouvoir une culture de prévention des conflits sur le lieu de travail devraient coopérer tout en respectant leurs différences opérationnelles. De plus, il est indispensable que l'équipe dirigeante s'emploie à encourager le recours au mécanisme informel de règlement des conflits.

113. Certains mandats d'ombudsman énoncent les tâches susmentionnées et presque tous les praticiens du système des Nations Unies s'en acquittent dans le cadre de leurs activités

³⁵ Voir les rapports annuels des ombudsmans.

³⁶ Comme toutes les affaires ne sont pas réglées par le système informel, on a effectué un calcul rapide du budget total pour 2012 et 2013 (nombre de cas par an).

d'information. Ainsi, l'Ombudsman du Secrétariat de l'ONU collabore étroitement avec la section de la formation et du perfectionnement du Bureau de la gestion des ressources humaines pour qu'elle mette davantage l'accent sur les compétences en matière de gestion des conflits. L'UNOMS s'emploie aussi à cibler, dans ses activités d'information, des publics précis, notamment les hauts responsables, les chefs de section, le personnel de maintien de la paix et les nouvelles recrues. Au BIT, le Service de gestion des talents du Département du développement des ressources humaines a mis au point un module de formation sur la gestion des dynamiques du conflit; le HCR applique actuellement un programme de gestion des conflits et offre des formations à la médiation. L'ombudsman des fonds et programmes des Nations Unies fait des exposés pour sensibiliser les fonctionnaires aux conflits ainsi qu'à leurs causes premières.

I. Remontée de l'information

114. La filière de remontée de l'information est généralement définie dans le mandat de l'ombudsman, qui dans la plupart des cas, fait rapport chaque année au chef du secrétariat de l'organisation. Ces rapports sont rendus publics sur l'Intranet ou sur la page Web de l'ombudsman ou diffusés auprès du personnel par le chef du secrétariat. Il importe de souligner que les rapports de l'ombudsman ne devraient pas être influencés ni modifiés par la direction.

115. Il ressort de l'analyse du contenu des rapports annuels des ombudsmans qu'ils donnent un aperçu du nombre et du type de visiteurs; passent en revue les questions soulevées, qui sont classées par catégorie de référence; contiennent généralement des informations sur les problèmes d'ordre structurel recensés, voire des recommandations à l'intention de la direction sur les mesures à prendre. Les ombudsmans donnent aussi des informations sur les activités et les efforts qu'ils mènent pour instaurer une culture de prévention des conflits dans l'organisation.

116. Dans certaines organisations (OMS et OMPI), le rapport annuel de l'ombudsman sert à communiquer au personnel des informations sur les principes fondamentaux et les fonctions clef du bureau de l'ombudsman. Si cette pratique ne constitue pas à proprement parler une manière de rendre compte des activités de l'ombudsman, elle est de nature à éduquer sur les tâches qui incombent à celui-ci et à corriger les attentes peu réalistes que le personnel pourrait nourrir sur la fonction.

117. Signaler les problèmes d'ordre structurel est un aspect important du travail de l'ombudsman (voir chap. IV, sect. F). La publication des mesures prises par la direction pour résoudre les problèmes d'ordre structurel est une bonne pratique; elle devrait s'adresser non seulement au personnel mais aussi aux organes délibérants. **L'Inspecteur considère que les rapports de ce type sont utiles, particulièrement lorsque la direction ne s'attaque pas à des problèmes d'ordre structurel qui ont pourtant été signalés à plusieurs reprises** (voir recommandation 5).

J. Formation de l'ombudsman

118. Le perfectionnement professionnel et la formation continue de l'ombudsman peuvent être assurés grâce aux cours qu'organise l'IOA et d'autres institutions à l'intention des ombudsmans et des praticiens de la médiation³⁷. La formation des ombudsmans et du

³⁷ Par exemple, diverses universités, collèges et instituts, la Commission européenne, l'Association for conflict resolution, entre autres.

personnel de leur bureau peut être financée en partie par les ressources du budget ordinaire allouées au perfectionnement du personnel et en partie au moyen du budget du bureau de l'ombudsman. Il est par conséquent difficile de quantifier avec exactitude les ressources qui sont globalement disponibles aux fins de la formation. Ce que l'on peut dire c'est que les ressources allouées à la formation dans les budgets des bureaux d'ombudsman sont infimes et que l'allocation de crédits supplémentaires à partir des ressources consacrées au perfectionnement du personnel demeure incertaine.

119. Pour pouvoir se familiariser avec l'organisation dans laquelle ils travaillent, les ombudsmans qui viennent d'être nommés devraient participer aux séances d'information organisées à l'intention des nouvelles recrues et aux cours de formation continue que doivent suivre tous les administrateurs de l'organisation. Il faudrait tirer parti des possibilités offertes par l'IOA, l'UNARIO et d'autres réseaux professionnels pour assurer la formation continue et la progression de carrière des ombudsmans. Le plan de travail du bureau de l'ombudsman devrait comprendre un volet consacré à la formation et au perfectionnement professionnel de l'ombudsman et de son personnel.

120. En 2009, l'IOA a mis en place un conseil d'agrément des ombudsmans d'organisation (Board of Certification for Certified Organizational Ombudsman Practitioners), qui délivre des agréments (CO-OP) aux praticiens³⁸. L'agrément n'est pas un préalable indispensable à la sélection des ombudsmans dans les organismes du système des Nations Unies. Rares sont les ombudsmans du système à avoir obtenu l'agrément CO-OP. L'Inspecteur est d'avis que les ombudsmans du système devraient aspirer à obtenir cet agrément, qui devrait figurer dans leurs plans de carrière et leurs programmes de formation.

121. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience des services d'ombudsman.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient demander à l'ombudsman d'intégrer la formation permanente et l'agrément des praticiens dans le plan de travail stratégique de leurs bureaux d'ombudsman.

K. Responsabilisation de l'ombudsman et évaluation de sa performance

122. La filière de remontée administrative de l'ombudsman est clairement définie; il fait généralement rapport au chef de secrétariat de l'organisation ou à son adjoint. Le travail de l'ombudsman implique la confidentialité, et les organisations en sont bien conscientes; l'Inspecteur n'a eu vent d'aucun cas où un ombudsman aurait été empêché de s'acquitter de ses fonctions parce que l'administration n'aurait pas tenu compte du principe de confidentialité.

123. En revanche, il existe une certaine ambiguïté quant à sa responsabilisation et à l'évaluation de son travail. Dans certains cas (fonds et programmes des Nations Unies et PAM), le mandat indique sans équivoque que la performance de l'ombudsman ne fait pas l'objet d'une évaluation formelle, tandis que, dans d'autres organisations (OMS/AMRO-OPS, HCR, OMS et OMPI), le système d'évaluation et de notation du personnel s'applique aussi à l'ombudsman.

³⁸ Voir www.ombudsassociation.org/Certification.aspx.

124. L'absence totale d'évaluation est difficile à justifier, en particulier dans les cas où les dispositions contractuelles ou les nominations sont prorogées ou renouvelées; il n'existe aucun critère sur lequel fonder de telles décisions. Même si l'évaluation de la performance a pour objet de motiver, d'encourager, d'inspirer les fonctionnaires et de leur fournir des informations en retour, y soumettre l'ombudsman reviendrait à nier la nature particulière de sa fonction et risquerait de compromettre son indépendance et de l'exposer à des représailles.

125. Tenir l'ombudsman comptable de ses actes et évaluer son travail devraient être l'affaire à la fois de la direction et du personnel, qui y procéderaient dans le cadre d'un processus participatif. Ce serait une approche équilibrée qui permettrait d'assurer la responsabilisation de l'ombudsman tout en lui donnant les garanties voulues quant à son indépendance et au risque de représailles.

126. À l'UNOMS, et c'est une autre solution, l'Ombudsman et le Secrétaire général signent un accord par lequel l'Ombudsman s'engage à atteindre les objectifs énoncés dans le plan de travail stratégique du bureau et est tenu responsable par le Secrétaire général de ses résultats. Ensuite, l'ombudsman fait en sorte que ces objectifs soient inscrits dans les plans de travail et dans l'évaluation de la performance de tous les fonctionnaires du bureau, à tous les niveaux. Ce qui manque dans cette formule, c'est la participation du personnel à l'évaluation de la performance de l'ombudsman. De l'avis de l'Inspecteur, il faudrait donc la modifier. Comme elle n'a été introduite qu'en 2013, les données manquent encore pour en évaluer l'efficacité. Or, l'Inspecteur considère que la question est importante, d'autant que certaines organisations envisagent d'adopter le même système pour évaluer le travail de leur ombudsman.

127. L'Inspecteur est favorable à ce que toutes les parties prenantes participent à l'évaluation et à la notation de l'ombudsman. Exercée conjointement par la direction et les associations du personnel, cette évaluation pourrait être étayée par un examen externe réalisé par des pairs. Elle devrait se fonder sur les éléments suivants : la mesure dans laquelle l'ombudsman s'est acquitté des tâches énoncées dans le plan de travail du bureau; la manière dont il a rendu compte de ses activités à la direction et au personnel; les résultats de l'enquête mondiale menée auprès du personnel concernant les services d'ombudsman; les résultats des enquêtes de satisfaction des clients.

128. Dans les grands bureaux qui comptent plusieurs fonctionnaires, l'ombudsman évalue et note le personnel qui relève de lui, y compris les ombudsmans régionaux. Étant une institution indépendante, l'ombudsman se distingue des supérieurs hiérarchiques classiques, mais il serait bon qu'il consulte, autant que faire se peut, les autres parties prenantes pour évaluer la performance des fonctionnaires de son bureau.

129. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de la transparence et de la responsabilisation des services d'ombudsman.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient établir un mécanisme de responsabilisation et d'évaluation des services d'ombudsman et inclure des dispositions à cette fin dans le mandat de l'ombudsman. Il faudrait adapter ce mécanisme et ces dispositions aux besoins propres à la fonction d'ombudsman en appliquant un processus participatif associant toutes les parties prenantes.

V. Satisfaction des clients

A. Enquêtes menées par les bureaux d'ombudsman

130. La proportion de fonctionnaires qui s'adressent aux bureaux de l'ombudsman (environ 5 % de l'effectif total) est si faible qu'il ne serait pas justifié que le CCI mène une enquête spécifique sur la satisfaction des clients des services d'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies. Pour des raisons de confidentialité, le CCI n'a pas accès aux adresses des clients et n'a donc pu évaluer la satisfaction de la clientèle que par des moyens indirects, tels que les informations éparses recueillies lors d'entretiens avec des responsables des ressources humaines et des représentants du conseil du personnel, ainsi que les enquêtes de satisfaction des clients menées par les bureaux d'ombudsman de certains organismes du système des Nations Unies. Les enquêtes de satisfaction de la clientèle des bureaux d'ombudsman ont été réalisées au Secrétariat de l'ONU, dans les fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, FNUAP, UNICEF, UNOPS et ONU-Femmes), au PAM, à l'OMPI et à l'OMS/AMRO-OPS.

131. Seuls l'OMPI et l'OMS/AMRO-OPS ont communiqué les rapports produits à l'issue d'une enquête visant l'ensemble du personnel, dont l'objet était d'évaluer la perception générale et la connaissance du rôle et de la fonction d'ombudsman. Le bureau de l'ombudsman du PAM a mené une enquête préalable auprès de son personnel sur les points forts des services d'ombudsman, les principales questions dont ils devraient s'occuper et les difficultés du personnel qu'ils pourraient contribuer à résoudre. L'Inspecteur estime qu'il s'agit là d'une bonne pratique, qui pourrait être utile à d'autres organismes des Nations Unies.

132. D'autres types d'enquête menés par des bureaux d'ombudsman ont également été portés à l'attention de l'Inspecteur, notamment un sondage du personnel des fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, FNUAP, UNICEF, UNOPS et ONU-Femmes) sur le rapport annuel de leur ombudsman; une enquête de feedback sur des ateliers de règlement des conflits organisés par le Bureau de l'ombudsman du PAM; un sondage du personnel de l'OMS/AMRO-OPS sur des exposés présentés par le bureau de l'ombudsman.

133. Il demeure difficile de comparer les données relatives à la satisfaction des clients à l'égard des services d'ombudsman des différents organismes du système. Les enquêtes menées diffèrent par leur portée, leur contenu et le moment où elles ont eu lieu, il n'a pas été possible d'en dégager des données comparables. Le tableau ci-dessous ne donne donc pas une image complète ou générale de la situation, mais il fait apparaître la tendance globale du niveau de satisfaction des clients.

B. Résultats des enquêtes menées en 2013 et en 2014³⁹

Entité (année)	Processus (confidentialité, indépendance et impartialité)			Qualité des services offerts (facteur temporel)			Satisfaction et confiance des clients		
	Neutralité et impartialité	Confidentialité	Indépendance	L'ombudsman intervient en temps opportun	L'ombudsman consacre assez de temps à la discussion	L'ombudsman met les clients à l'aise	L'ombudsman identifie les options possibles	Les clients sont satisfaits des services de l'ombudsman	Les clients sont prêts à recommander l'ombudsman à leurs collègues
ONU (2014 ⁴⁰ et 2013 ⁴¹)	86 % (2014)	74 % (2013)	-	72 % ⁴² (2013)	-	77 % (2013)	82 % (2014) 59 % (2013)	73 % (2014) 67 % (2013)	77 % (2014) 59 % (2013)
Fonds et programmes des Nations Unies ⁴³ (2012)	61 %	76 %	-	79 %	-	64 %	-	57 %	74 %
PAM (2013) ⁴⁴	90,3 %	95,4 %	79,3 %	94 %	96,7 %	95,4 %	82,4 %	84 %	86,2 %
OMPI (2012 ⁴⁵ et 2011 ⁴⁶)	93 % (2012) 90 % (2011)	100 % (2012) 98 % (2011)	-	93 % (2012) 92 % (2011)	95 % (2012) 94 % (2011)	93 % (2012) 93 % (2011)	80 % (2012) 81 % (2011)	76 % (2012) 75 % (2011)	78 % (2012) 79 % (2011)
OPS (OMS/AMRO) (2014) ⁴⁷	72,6 %	69,9 %	66,4 %	-	-	-	62,7 %	-	72 %

134. Processus : les réponses des clients des bureaux d'ombudsman de quatre entités (Secrétariat de l'ONU, fonds et programmes des Nations Unies, PAM et OMPI) sont prises en compte; au moins les trois quarts (74 à 100 %) d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient confiance dans la neutralité, l'impartialité, la confidentialité et l'indépendance des services d'ombudsman. Cette proportion était beaucoup plus faible (66 à 72 %) à l'OMS/AMRO-OPS, où l'enquête visait l'ensemble du personnel et pas seulement les clients des bureaux d'ombudsman.

135. Qualité des services offerts : plus de 9 visiteurs sur 10 des bureaux d'ombudsman du PAM et de l'OMPI ont estimé que l'ombudsman traitait les problèmes en temps opportun et consacrait suffisamment de temps à discuter de leurs préoccupations. Le Secrétariat de l'ONU (72 %) et les fonds et programmes des Nations Unies (79 %) affichent un taux de satisfaction considérablement plus faible. L'écart peut être imputé au fait que l'enquête de

³⁹ Les chiffres pour le Secrétariat de l'ONU, du PAM et de l'OMPI reflètent les réponses données par les visiteurs du Bureau de l'ombudsman qui ont recouru à ses services; pour ce qui concerne l'OPS, les chiffres reflètent l'opinion de l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils aient utilisé ou non les services du Bureau de l'ombudsman.

⁴⁰ Enquête de satisfaction des clients de l'UNOMS (1^{er} janvier au 30 juin 2014).

⁴¹ Enquête de satisfaction pilote des clients de l'UNOMS (juin 2013).

⁴² Le premier rendez-vous ou entretien a eu lieu dans les quinze jours.

⁴³ Résultats de l'enquête fournis par le Bureau de l'Ombudsman des fonds et programmes des Nations Unies. (novembre 2012).

⁴⁴ Le tableau Excel fourni par le PAM contient les résultats de l'enquête de satisfaction des clients (2013).

⁴⁵ Bureau de l'ombudsman de l'OMPI, résumé, enquête de satisfaction des clients 2012 (mars 2013).

⁴⁶ Ibid., résumé, enquête de satisfaction des clients 2011 (mars 2012).

⁴⁷ OPS, Bureau de l'ombudsman, enquête d'évaluation 2014, 30 juin 2014.

l'UNOMS précise ce qui constitue un délai de réaction suffisant (dans les deux jours, dans les quinze jours/les trente jours/ plus de trente jours). La même explication ne vaut pas pour l'OMPI et le PAM, où la question du sondage était plus qualitative et ne précisait pas de délai. Concernant la capacité de l'ombudsman de mettre les clients à l'aise, le taux de satisfaction moins élevé pour le Secrétariat de l'ONU (77 %) par rapport à celui du PAM (95,4 %) et de l'OMPI (93 %) mérite d'être étudié plus avant pour déterminer quelles mesures son bureau de l'ombudsman pourrait prendre pour que ses clients se sentent plus à l'aise.

136. Satisfaction et confiance des clients : Dans les trois entités dans lesquelles des enquêtes de satisfaction de la clientèle ont été réalisées (Secrétariat de l'ONU, PAM et OMPI), 8 répondants sur 10 ont estimé que l'ombudsman les a aidés à identifier les options qui s'offraient à eux. Il s'agit sans doute du meilleur indicateur de la valeur ajoutée du travail de l'ombudsman : selon les données d'enquêtes les plus récentes mises à la disposition du CCI par les trois entités, cette proportion est proche à la fois de celle des clients satisfaits des services d'ombudsman (73 à 84 %) et de celle des clients prêts à recommander ces services à leurs collègues (77 à 86 %).

137. Les enquêtes à l'OMS/AMRO-OPS et à l'OMPI auprès de l'ensemble du personnel ont révélé que près de la moitié de tous les répondants (48,6 %) à l'OMS/AMRO-OPS étaient « bien informés » ou « très bien informés » des services offerts par le bureau de l'ombudsman, tandis qu'à l'OMPI, près des deux tiers (64 %) connaissaient le rôle et les fonctions de l'ombudsman (enquête de 2012). Toutefois, entre 56 et 74 % des répondants de l'OMS/AMRO-OPS ne connaissaient pas le contenu du rapport annuel de l'ombudsman. Alors que le premier résultat indique qu'un nombre relativement élevé de fonctionnaires avaient connaissance du bureau de l'ombudsman, le second montre que la plupart d'entre eux ne connaissaient pas dans le détail le travail de l'ombudsman.

C. Améliorer la comparabilité et l'utilisation des résultats des enquêtes

138. Il est possible et souhaitable d'améliorer la comparabilité des résultats des enquêtes en assurant une plus grande cohérence entre les organisations quant à la fréquence des enquêtes (par exemple, annuelles ou biennales), les procédures de classement des données et les principales questions qui figurent dans toute les enquêtes sur la satisfaction des clients. Les données seraient ainsi plus faciles à comparer, non seulement au sein de la même organisation, mais aussi à l'échelle du système.

139. Un certain niveau de normalisation est d'autant plus nécessaire que de simples variantes dans la manière de poser des questions analogues peuvent grandement influencer les résultats. Par exemple, dans l'enquête mondiale que le FNUAP a menée auprès du personnel en 2014, l'énoncé « je contacterai, au besoin, le bureau de l'ombudsman pour essayer de résoudre à l'amiable les conflits qui se posent sur mon lieu de travail » a suscité 59 % de réponses affirmatives, 29 % de réponses neutres et seulement 11 % de réponses négatives. Une question semblable a été posée dans le cadre de l'enquête mondiale sur le personnel du PNUD en 2014, dans laquelle prendre contact avec le bureau de l'ombudsman était une des 10 options présentées pour résoudre un conflit sur le lieu de travail. Seulement 7 % des répondants du PNUD, 6 % des Volontaires des Nations Unies et 3 % des fonctionnaires du Fonds d'équipement des Nations Unies ont opté pour le bureau de l'ombudsman.

140. Les résultats des enquêtes peuvent aussi être très utiles lors de l'élaboration des plans de travail du bureau de l'ombudsman, car ils offrent des informations précieuses sur les domaines d'activité qui doivent être renforcés ou développés. Une comparaison à l'échelle du système des résultats des enquêtes fondés sur une méthode unifiée et adéquate

peut servir à recenser les difficultés communes à tous les ombudsmans du système des Nations Unies. Les résultats des enquêtes peuvent aussi être utiles pour recenser les besoins en ce qui concerne la sensibilisation, la formation et d'autres activités qui peuvent être menées par le bureau de l'ombudsman, en particulier pour renforcer la culture de prévention des conflits dans l'organisation.

141. Enfin, les enquêtes peuvent aussi servir à évaluer la performance de l'ombudsman car les données qu'elles permettent de recueillir peuvent être utilisées comme points de référence. Aux fins de cette évaluation, les principaux éléments à prendre en considération sont la satisfaction des clients en ce qui concerne des questions liées au processus et aux résultats qui relèvent du contrôle de l'ombudsman (par exemple, garantir la confidentialité et l'impartialité; comprendre les préoccupations des clients; mettre les clients à l'aise pour qu'ils discutent de ce qui les préoccupe; ménager suffisamment de temps pour la discussion; traiter promptement les questions soulevées par les clients; faire preuve de courtoisie, de respect, de professionnalisme et d'obligeance; présenter au client les options qui s'offrent à lui, etc.). Au contraire, les questions relatives au processus (par exemple, l'indépendance du bureau de l'ombudsman à l'égard des structures de direction) et aux résultats (par exemple, une réponse adéquate aux préoccupations du client) qui échappent au contrôle de l'ombudsman ne devraient pas être utilisées aux fins de l'évaluation de sa performance.

142. **L'Inspecteur propose que tous les bureaux d'ombudsman mènent des enquêtes auprès de leurs clients, à intervalles réguliers et convenus, afin de recenser et d'évaluer :** a) le degré de familiarité avec les principes fondamentaux de la fonction d'ombudsman et l'évaluation de la manière dont ils sont respectés; b) le degré de satisfaction à l'égard des services fournis par le bureau de l'ombudsman; c) les services les plus appréciés dans la gamme des services offerts par l'ombudsman; d) les services qui doivent être améliorés; e) les services qui ne sont pas encore offerts mais pour lesquels une demande existe.

143. De telles enquêtes devraient comprendre des questions normalisées permettant de comparer les résultats à l'échelle du système. **L'UNARIO peut jouer un rôle utile dans l'élaboration d'un questionnaire** aussi normalisé que possible pour tout le système des Nations Unies. Chaque organisation peut compléter le questionnaire type compte tenu de ses spécificités et particularités (voir recommandation 8).

VI. Coopération entre les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies

144. Les ombudsmans n'ont pas d'homologue dans l'organisation dans laquelle ils travaillent. Unique, la fonction d'ombudsman est généralement le fait d'une seule personne et est strictement régie par le principe de confidentialité. Par conséquent, les possibilités d'échanger des opinions au sein de l'organisation sont très limitées. La fonction d'ombudsman d'organisation est relativement nouvelle et continue d'évoluer; elle s'est développée à des degrés divers dans les différentes organisations. Il importe donc que les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies puissent communiquer avec d'autres ombudsmans et partager avec eux expériences, idées et pratiques. De tels échanges sont possibles dans le cadre de manifestations organisées par l'IOA et l'UNARIO, de réseaux informels locaux et de contacts bilatéraux occasionnels.

145. L'International Ombudsman Association (IOA) est une association professionnelle largement reconnue, dont les membres sont loin de tous appartenir aux organismes du système des Nations Unies. Partout dans le monde, les ombudsmans d'organisation appliquent le Code de déontologie et les Normes de conduite de l'IOA, même si la plupart des 900 membres officiels du réseau sont en Amérique du Nord⁴⁸. L'IOA organise des conférences, des cours de perfectionnement professionnel, des ateliers et des séminaires en ligne, auxquels participent souvent les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies. Un système d'agrément a été mis en place pour promouvoir, étudier et appliquer des normes propices à la pratique. De l'avis de l'Inspecteur, les organismes du système des Nations Unies devraient envisager d'obtenir cet agrément (voir recommandation 6).

146. Le réseau des Nations Unies et des autres organisations internationales apparentées (UNARIO)⁴⁹ rassemble des ombudsmans et des médiateurs de ces organisations, dont les institutions financières internationales et régionales, le Comité international de la Croix-Rouge et le Centre européen pour la recherche nucléaire (CERN), en vue de mettre en commun les bonnes pratiques, d'échanger des idées et des expériences et de promouvoir le perfectionnement professionnel et le réseautage. L'UNARIO a pour objectif de promouvoir la collaboration et la coopération interinstitutions sans formalisme. L'Inspecteur n'a pas été en mesure d'obtenir davantage d'informations sur ses activités ni d'évaluer son véritable impact sur le travail des ombudsmans du système des Nations Unies. Il n'a pas pu avoir accès aux documents du réseau.

147. C'est à la faveur des entretiens que l'Inspecteur a obtenu des informations sur ce qui semble être les principales activités du réseau. Il a ainsi appris que l'UNARIO tient des réunions annuelles⁵⁰ et organise des réunions-débat, au cours desquelles les participants décrivent leur succès et leurs difficultés ainsi que les innovations qu'ils ont apportées à leur pratique. Ces réunions sont aussi l'occasion de dispenser des formations sur certaines questions spécifiques. La plateforme Web est essentiellement un réseau de praticiens grâce à laquelle les participants peuvent échanger des documents professionnels et discuter de questions d'intérêt commun.

148. Les ombudsmans qui sont membres de l'UNARIO étaient unanimes à reconnaître l'utilité d'une telle coopération et la nécessité d'en préserver le caractère informel et ont

⁴⁸ Voir www.ombudsassociation.org/About-Us.aspx.

⁴⁹ Voir www.unario.org/elggProd/privacy. Seuls les membres ont accès au site.

⁵⁰ L'UNARIO a tenu ses réunions annuelles à Santiago (2012), Rome (2013), Montréal (2014) et Manille (2015).

tous exprimé le désir d'utiliser la plateforme comme outil d'échange d'information. Cependant, les opinions des personnes interrogées divergeaient quant à :

- a) La gouvernance du réseau et la sélection du président, qui aurait tout à gagner à être mieux défini, même s'il importe de préserver le caractère informel du réseau;
- b) L'élaboration de l'ordre du jour, qui n'est pas suffisamment participative;
- c) L'utilisation insuffisante du réseau virtuel entre les réunions annuelles;
- d) La possibilité d'utiliser le réseau comme cadre de coopération sur un certain nombre de questions en vue d'harmoniser le travail des ombudsmans des organismes du système des Nations Unies et de mieux articuler des questions d'intérêt commun.

149. Les possibilités qui s'offrent aux membres d'utiliser le réseau comme cadre de coopération varient à divers égards, notamment en raison des différences dans la gamme de services d'ombudsman offerts; de l'inégalité des moyens humains et financiers qu'ils peuvent consacrer aux contributions qu'ils apportent au réseau; de la charge de travail quotidienne des ombudsmans; et des différences de taille entre les bureaux d'ombudsman. De ce fait, les possibilités de coopération sont très inégales, ce qui affaiblit la cohésion du réseau et le sentiment d'appartenance de ses membres. Malgré ce qui précède, l'Inspecteur considère que les participants devraient et pourraient mieux s'organiser pour améliorer la coopération, professionnaliser la fonction d'ombudsman et renforcer la cohérence des activités à l'échelle du système des Nations Unies. **L'Inspecteur propose que les ombudsmans du système créent un sous-groupe au sein de l'UNARIO de sorte que les questions propres aux Nations Unies puissent être mieux entendues et recevoir l'attention qu'elles méritent.** Le réseau des Représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies (UN-RIAS) pourrait servir de modèle pour telle coopération. L'Inspecteur souhaiterait proposer à l'UNARIO, en particulier au sous-groupe des ombudsmans des Nations Unies qui pourrait être créé, la liste suivante, qui n'est pas exhaustive, de suggestions visant à améliorer la coopération entre les ombudsmans :

- a) Résoudre les questions et problèmes qui se posent en matière de gouvernance et de fonctionnement à l'UNARIO, tout en respectant l'égalité de tous les participants, et renforcer le sentiment d'appartenance;
- b) Élaborer un mandat type pour les ombudsmans des organismes du système des Nations Unies en vue d'uniformiser les conditions de service;
- c) Élaborer des lignes directrices harmonisées pour le traitement des dossiers en vue d'assurer la comparabilité à l'échelle du système des Nations Unies;
- d) Élaborer un modèle harmonisé d'enquête sur la satisfaction des clients, ayant en commun un certain nombre de questions, et arrêter la fréquence et la portée des enquêtes en vue d'assurer la comparabilité des statistiques à l'échelle du système des Nations Unies;
- e) Mettre au point une procédure permettant des examens périodiques par les pairs des activités des bureaux d'ombudsman, dont les résultats seraient partagés avec les parties prenantes et utilisés pour améliorer les services, sensibiliser et promouvoir la participation à l'échelle du système des Nations Unies;
- f) Mettre au point une méthode d'évaluation de la performance des ombudsmans des organismes du système des Nations Unies.

150. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience, ainsi qu'à la coordination et la coopération entre les services d'ombudsman.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient demander à leurs ombudsmans respectifs de débattre des conclusions et des recommandations issues du présent examen à la réunion de l'UNARIO qui se tiendra en 2016 et de décider de la manière dont ils en tiendront compte dans leur plan de travail, à titre individuel ou collectif.

VII. La voie à suivre

151. Les services d'ombudsman sont un rouage important des mécanismes informels de règlement des différends dans les organismes du système des Nations Unies. Un service d'ombudsman qui fonctionne bien contribue non seulement à réduire les dépenses de fonctionnement, mais aussi à rendre l'organisation plus efficace. Cependant, les activités et les interventions des services d'ombudsman dans les organismes du système en sont à des niveaux différents de développement. Il est nécessaire de **professionnaliser la fonction d'ombudsman et d'allouer des ressources suffisantes aux bureaux de l'ombudsman** si l'on veut que leurs activités soient plus efficaces; il importe aussi de **faire en sorte que tous les fonctionnaires des Nations Unies aient également accès aux services d'ombudsman**, quel que soit leur lieu d'affectation ou le régime des engagements. Les membres et la direction des organismes du système ont la responsabilité conjointe de réaliser des progrès sur ce plan.

152. **Faire mieux connaître et mieux comprendre la fonction d'ombudsman**, dans l'intérêt du personnel comme de la direction. Les efforts conjugués de la direction, des responsables des ressources humaines, des associations du personnel et des bureaux d'ombudsman sont nécessaires; il faudrait s'y employer dès la formation initiale destinée aux nouvelles recrues et dans le cadre de la formation continue des fonctionnaires.

153. **Allouer des moyens financiers et humains suffisants au règlement amiable des conflits, et en particulier aux bureaux de l'ombudsman, est un investissement des plus rentables.** La direction ne devrait pas perdre de vue cet élément lorsqu'elle établit les budgets, d'autant que les montants qu'il faudrait allouer aux services d'ombudsman sont si peu élevés qu'ils n'ont guère d'incidence sur la situation budgétaire générale de l'organisation. Le financement des services d'ombudsman devrait toujours être envisagé dans l'optique des avantages financiers et autres qui peuvent en résulter, compte tenu des conflits qu'ils permettent de régler et qui seraient sinon portés devant le système formel d'administration de la justice.

154. **L'ombudsman et le bureau de l'ombudsman jouent un rôle spécial au sein de l'organisation, conformément aux principes reconnus sur le plan international. Par conséquent, il est logique que la fonction d'ombudsman se voie appliquer des règles et règlements spécifiques**, différents sous certains aspects de ceux qui s'appliquent aux autres fonctionnaires de l'organisation (notamment en ce qui concerne le recrutement, la filière hiérarchique et administrative, l'évaluation de la performance, etc.). Un tel statut appelle une approche novatrice et flexible de la part de la direction. Si elle est susceptible de compliquer la tâche de la direction sur le plan juridique et opérationnel, une telle approche peut améliorer la fonction d'ombudsman et inspirer confiance aux clients potentiels, ce qui se traduira par la diminution du nombre de conflits et un climat plus harmonieux sur le lieu de travail.

155. Compte tenu de l'appel lancé aux organismes du système des Nations Unies, pour qu'ils soient toujours plus « unis dans l'action » et de l'aspiration générale à une plus grande mobilité interinstitutions, **il importe de continuer à harmonisation des pratiques opérationnelles entre les bureaux d'ombudsman des organismes du système** pour que tous les fonctionnaires du système des Nations Unies bénéficient du même niveau de services s'agissant de résoudre les conflits qui peuvent surgir sur le lieu de travail.

Annexe I

Bureau de l'ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisations</i>	<i>Autonomie de la fonction</i>	<i>Mandat approuvé/ texte équivalent</i>	<i>Possibilité de prorogation/ renouvellement du contrat</i>	<i>Évaluation de la performance</i>	<i>Allocation budgétaire distincte</i>	<i>Signalement des problèmes d'ordre structurel</i>	<i>Respect du Code de déontologie de l'IOA</i>
Secrétariat de l'ONU*	Oui	Oui (2002), mise à jour en cours (voir encadré III)	Oui, pour quatre ans/non	Oui, par le Secrétaire général dans le cadre du système de contrat	Oui	Oui, chaque année par le Secrétaire général à l'Assemblée générale	Oui, dans les documents de travail mais pas dans le mandat
Fonds et programmes des Nations Unies (PNUD/FNUAP/ UNICEF/UNOPS/ ONU-Femmes)	Oui, service financé conjointement pour les cinq organisations		Oui, jusqu'à cinq ans/non	Non	Oui	Oui, chaque année par note confidentielle aux chefs de secrétariat des organisations, mais pas aux Conseils d'administration	Oui
HCR	Oui	Oui (1993), mise à jour en cours (voir encadré III)	Pas réglementé mais, dans la pratique, non	Oui, au même titre que les autres membres du personnel	Oui	Oui, au Haut-Commissaire mais pas au Comité exécutif	Oui, mais pas dans le mandat
PAM	Oui	Oui (2012)	Oui, pour quatre ans/ non	Non	Oui	Oui, au directeur exécutif, mais pas au Conseil d'administration	Oui, dans le mandat
FAO	Non, combiné avec les fonctions du chargé des questions d'éthique	Projet de texte pas encore adopté	Oui, jusqu'à cinq ans/pas réglementé	Pas prévu	Non	Oui, au directeur général adjoint, opérations, mais pas au Conseil	Oui, de manière souple dans un projet de texte

<i>Organisations</i>	<i>Autonomie de la fonction</i>	<i>Mandat approuvé/ texte équivalent</i>	<i>Possibilité de prorogation/ renouvellement du contrat</i>	<i>Évaluation de la performance</i>	<i>Allocation budgétaire distincte</i>	<i>Signalement des problèmes d'ordre structurel</i>	<i>Respect du Code de déontologie de l'IOA</i>
OACI	Non, combiné avec d'autres fonctions officielles dans l'organisation (fonction auxiliaire)	Oui (1991)	Oui, pour deux ans, pas de limite au nombre de contrats/fonction auxiliaire, l'ombudsman est déjà un fonctionnaire	Pas prévu	Non	Non	Oui
BIT	Oui	Oui (2004)	Oui, jusqu'à six ans/oui, après cinq ans	Oui, par le Comité de négociation paritaire	Oui	Oui, au Comité de négociation paritaire, mais pas à l'organe directeur	Oui
OMS**	Oui	Oui (2007)	Oui, jusqu'à cinq ans/pas réglementé	Pas prévu, mais période d'essai d'un an	Oui	Oui, au directeur général, mais pas au Conseil exécutif	Oui
OMPI	Oui	Oui (2014)	Oui, jusqu'à cinq ans/pas réglementé	Oui, par le directeur général	Oui	Oui, au directeur général mais pas aux organes délibérants	Oui

Note : Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (UNOMS) est formé de trois composantes, à savoir le Secrétariat de l'ONU, ses fonds et programmes et le HCR, qui agissent de manière autonome et qui utilisent pratiquement les mêmes normes, directives opérationnelles, catégories de référence et bases de données.

* Couvrant tout le personnel du Secrétariat de l'ONU autre que le personnel du HRC.

** Couvrant également les antennes d'ONUSIDA, du CIC, du CIRC et de l'OMS.

Annexe II

Ressources humaines et financières des bureaux d'ombudsman

Organisation	Rang du chef du bureau de l'ombudsman	Fait rapport	Personnel du bureau de l'ombudsman	Budget total 2012-2013	Budget total 2014-2015	Nombre de cas/questions			Nombre de cas attendus sur la base de la fourchette retenue en 2013 de 1 à 5 %
						2012	2013	2014	
Secrétariat de l'ONU	SSG	Au Secrétaire général des Nations Unies	1 ombudsman (ASG); 1 chef de bureau (D1); 1 directeur de la Division de la médiation (D1); 7 ombudsmans régionaux (P5); 2 médiateurs hors classe (P5); 1 spécialiste hors classe du règlement des différends (P5); 4 spécialistes du règlement des litiges (deux P4, deux P3); 1 assistant spécial de l'ombudsman (P4); 1 agent des communications (P3); 11 assistants administratifs (sept G6, deux G5, deux FS5)	Budget ordinaire (UNA) Dépenses personnel : 5 898 800 dollars É.-U. Dépenses autres : 606 000 dollars É.-U. Total UNA : 6 504 800 dollars É.-U. Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix (Appui et assurance qualité) Dépenses personnel : 2 534 100 dollars É.-U. Dépenses autres : 1 131 900 dollars É.-U. Total appui et assurance qualité : 3 666 000 dollars É.-U. Ressources totales : 10 170 800 dollars É.-U.	Budget ordinaire (UNA) Dépenses personnel : 6 629 000 dollars É.-U. Dépenses autres : 688 200 dollars É.-U. Total UNA : 7 317 200 dollars É.-U. Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix (appui et assurance qualité) Dépenses personnel : 3 018 400 dollars É.-U. Dépenses autres : 727 900 dollars É.-U. Total appui et assurance qualité : 3 746 300 dollars É.-U. Ressources totales : 11 063 500 dollars É.-U.	1 496 cas/ 3 000 questions	1 605 cas/ 3 035 questions	1 671 cas/ 3 155 questions	442 à 2 214

Organisation	Rang du chef du bureau de l'ombudsman	Fait rapport	Personnel du bureau de l'ombudsman	Budget total 2012-2013	Budget total 2014-2015	Nombre de cas/questions			Nombre de cas attendus sur la base de la fourchette retenue en 2013 de 1 à 5 %
						2012	2013	2014	1 % à 5 %
Fonds et programmes des Nations Unies (PNUD/FNUA P/UNICEF/UN OPS/ONU-Femmes)	D1	Aux chefs de secrétariat des fonds et programmes participants	2 ombudsmans (D1); 1 ombudsman spécialiste (ICS-11); 1 nouveau poste à partir de l'exercice biennal 2014-15 (ICS-10); 1 assistant administratif (ICS-7); 1 assistant administratif (ICS-5); 4 consultants	Dépenses personnel : 1 989 018 dollars É.-U. Dépenses autres : 947 228 dollars É.-U. Ressources totales : 2 936 246 dollars É.-U.	Dépenses personnel : 2 402 881 dollars É.-U. Dépenses autres : 957 400 dollars É.-U. Ressources totales : 3 360 281 dollars É.-U.	383 cas/ 656 questions	340 cas/ 608 questions	431 cas/ 688 questions	PNUD : 76 à 382 FNUAP : 25 à 124 UNICEF : 118 à 591 UNOPS : 8 à 41 ONU-Femmes : 7 à 36 Total : 234 à 1 174
HCR ¹	D1	Au Haut-Commissaire adjoint	1 ombudsman (D1); 1 spécialiste hors classe du règlement des différends (P4); 1 assistant à l'ombudsman (G6)	Dépenses personnel : 916 851 dollars É.-U. Dépenses autres : 96 035 dollars É.-U. Ressources totales : 1 012 886 dollars É.-U.	Dépenses personnel : 1 432 182 dollars É.-U. Dépenses autres : 79 402 dollars É.-U. Ressources totales : 1 511 584 dollars É.-U.	160 cas/ 295 questions	134 cas/ 305 questions	134 cas/ 218 questions	90 à 449
PAM ¹	D1	Au directeur exécutif par l'intermédiaire de son chef de cabinet	1 ombudsman (D1); 1 assistant principal de secrétariat (G6)	Les crédits d'un montant de 145 642 dollars É.-U. alloués au titre des dépenses autres que les dépenses de personnel pour 2013 ont principalement servi à financer les missions de l'ombudsman dans les bureaux de pays et la formation du personnel		304 cas/ 871 questions	356 cas/ 737 questions	355 cas/ 733 questions	139 à 695

Organisation	Rang du chef du bureau de l'ombudsman	Fait rapport	Personnel du bureau de l'ombudsman	Budget total 2012-2013	Budget total 2014-2015	Nombre de cas/questions			Nombre de cas attendus sur la base de la fourchette retenue en 2013 de 1 à 5 %
						2012	2013	2014	
FAO	P5	Au directeur général adjoint, Opérations	1 ombudsman/ Chargé des questions d'éthique (P5); 1 Assistant de bureau (G4)	Aucun budget prévu	Aucun budget prévu	-	-	-	-
OACI	Fonction auxiliaire pouvant être exercée par des fonctionnaires de n'importe quelle classe	OACI Secrétaire général	1 ombudsman (temps-partiel P4); Aucun personnel de soutien	Aucun budget prévu	Aucun budget prévu	196 cas	146 cas	126 cas	7 à 34
BIT	P5	Au comité de négociation paritaire	1 médiateur (P5); 1 assistant (10%) (G4); 8 facilitateurs au siège et 34 sur le terrain	Dépenses personnel : 561 041 dollars É.-U. Dépenses autres : 138 374 dollars É.-U. Ressources totales : 699 415 dollars É.-U.	Dépenses personnel : 556 632 dollars É.-U. Dépenses autres : 91 525 dollars É.-U. Ressources totales : 648 157 dollars É.-U.	117 cas/ 293 questions	126 cas/ 315 questions	100 cas/ 250 questions	29 à 143
OMS ²	D1	Au directeur général	1 ombudsman (D1); 1 assistant de l'ombudsman (G6)	Dépenses personnel : 1 443 500 dollars É.-U. Dépenses autres : 50 000 dollars É.-U. Ressources totales : 1 493 500 dollars É.-U.	Dépenses personnel : 1 121 000 dollars É.-U. Dépenses autres : 50 000 dollars É.-U. Ressources totales : 1 171 000 dollars É.-U.	216 cas/ 529 questions	152 cas/ 353 questions	149 cas/ 338 questions	33 à 163
OMPI	P5	Au directeur général	1 ombudsman (P5)	Dépenses personnel : 473 000 CHF Dépenses autres : 43 000 CHF Ressources totales : 516 000 CHF	Dépenses personnel : 485 200 CHF Dépenses autres : 32 700 CHF Ressources totales : 517 900 CHF	126 cas/ 311 questions	113 cas/ 259 questions	98 cas/ 248 questions	12 à 61

¹ Le nombre de cas traités par les ombudsmans du HCR et du PAM ne comprend pas les cas traités par les conseillers pour le respect du travail dans les bureaux hors siège.

² Le nombre de cas traités par l'ombudsman de l'OMS ne comprend pas les cas traités par les ombudsmans régionaux.

Annexe III

Vue d'ensemble des décisions que les organisations participantes auront à prendre pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection JIU/REP/2015/6

	Impact escompté	ONU et fonds et programmes														Institutions spécialisées et AIEA														
		CCS	Nations Unies*	ONUSIDA	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	UNODC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMT	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Rapport	Pour suite à donner	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Recommandation 1	h		E		E	E	E		E	E								E	E											
Recommandation 2	f, h		E		E	E	E		E	E								E	E											
Recommandation 3	f, h		E		E	E	E		E	E								E	E											
Recommandation 4	c, f, h		E		E	E	E		E	E								E	E											
Recommandation 5	a			L		L	L	L		L	L								L	L										
Recommandation 6	f, h		E		E	E	E		E	E								E	E											
Recommandation 7	a		E		E	E	E		E	E								E	E											
Recommandation 8	c, f, h		E		E	E	E		E	E								E	E											

Légende: **L:** Recommandation adressée à l'organe délibérant.
E: Recommandation appelant une suite de la part du chef de secrétariat.
 La recommandation n'exige pas l'adoption de mesures par l'organisation.

Effet escompté: **a** : transparence et responsabilisation renforcées ; **b** : diffusion de bonnes pratiques ; **c** : coordination et coopération renforcées ; **d** : amélioration de la cohérence et de l'harmonisation ; **e** : contrôle et conformité renforcés ; **f** : efficacité renforcée ; **g** : économies financières importantes ; **h** : efficacité renforcée ; **i** : autre.

* Recouvrir toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'UNODC, le PNUD, ONU-Habitat, l'HCR et l'UNRWA.