



Nations Unies

**Examen de la fonction d'ombudsman
et des services de médiation dans les entités
des Nations Unies**

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Gönke Roscher



Examen de la fonction d'ombudsman et des services de médiation dans les entités des Nations Unies

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Gönke Roscher



Nations Unies • New York, 2025

Équipe de projet

Gönke Roscher, inspectrice

Rana Sallam, spécialiste de l'inspection et de l'évaluation

Alessandro Picheca, spécialiste de l'inspection et de l'évaluation

Hervé Baudat, assistant de recherche

Stagiaires

Beatrice Carradorini

Bruno Fankhauser

Table des matières

	<i>Page</i>
Acronymes	v
I. Introduction	1
Définitions des termes principaux	2
II. Principales constatations	3
A. Progrès accomplis depuis l'examen réalisé en 2015 par le Corps commun d'inspection .	3
B. Insuffisances dans l'application des recommandations formelles formulées par le Corps commun d'inspection dans son rapport de 2015.	4
C. Lacunes et insuffisances persistantes	4
III. Rôle de la fonction d'ombudsman et de médiation dans les systèmes d'administration de la justice	5
A. Rôle de la fonction dans le système d'administration de la justice applicable à l'Organisation des Nations Unies	5
B. Rôle de la fonction dans le système d'administration de la justice applicable aux organisations du système des Nations Unies relevant de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	5
IV. Valeur ajoutée de la fonction d'ombudsman et de médiation	7
V. Création et évolution de la fonction d'ombudsman et de médiation	9
A. Structure institutionnelle	9
B. Cadre normatif, mandat et attributions	13
C. Normes professionnelles et meilleures pratiques	14
VI. Indépendance de la fonction d'ombudsman et de médiation	16
A. L'indépendance, condition <i>sine qua non</i> de l'efficacité	16
B. Évaluation de l'indépendance	16
VII. Activités et services de la fonction d'ombudsman et de médiation	20
A. Activités et services	20
B. Activités de communication et promotion de l'approche « priorité à la procédure non formelle ».	22
VIII. Capacité et performance	24
A. Ressources et moyens (humains et financiers)	24
B. Procédure de détermination et d'approbation des ressources	27
C. Gestion des dossiers	29
D. Évaluation de la performance	29

IX.	Coopération et cohérence à l'échelle du système	30
A.	International Ombuds Association	30
B.	Réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices des organisations multilatérales, anciennement Réseau des ombudsmans et des médiateurs des Nations Unies et des organisations internationales apparentées	30
C.	Réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies	30
Annexe		
	Mesures à prendre par les entités pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection	32

Acronymes

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
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
ITC	Centre du commerce international
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONU Tourisme	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
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
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
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Le présent examen a été inscrit au programme de travail du Corps commun d'inspection (CCI) pour 2024. Il fait partie du groupe de rapports du CCI sur le contrôle, l'intégrité et la responsabilité. L'examen porte sur l'ensemble du système et englobe les 28 organisations ayant accepté le statut du CCI¹.
2. Le présent examen s'inscrit dans le prolongement des travaux antérieurs du CCI, en particulier de deux rapports, l'examen des services d'Ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies réalisé en 2015 (JIU/REP/2015/6) et l'examen des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies mené en 2023 (JIU/REP/2023/2).
3. Les objectifs de l'examen sont les suivants : a) fournir une évaluation comparative et indépendante, à l'échelle du système, de l'état actuel de la fonction d'ombudsman et des services de médiation ; b) évaluer les progrès réalisés depuis 2015 ; c) examiner le cadre normatif, le mandat, la structure organisationnelle et les ressources ; d) analyser la coopération et la cohérence interorganisations ; e) mettre en lumière les bonnes pratiques et les domaines à améliorer.
4. L'examen a été mené conformément au statut du CCI et à ses règlements internes. Une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives de collecte de données a été utilisée : une étude de la documentation, un questionnaire institutionnel et des entretiens avec 177 personnes de 22 organisations participantes (en personne ou à distance).
5. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du statut du CCI, une version préliminaire du présent rapport a fait l'objet d'un examen interne par des pairs à des fins d'assurance qualité avant d'être communiquée aux organisations ayant accepté le statut du CCI. L'Inspectrice affirme que l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité professionnelle ont été maintenues tout au long de l'examen.
6. Le rapport renferme huit recommandations formelles : sept adressées aux chefs de secrétariat et une aux conseils d'administration du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ces recommandations sont complétées par 18 recommandations informelles, qui figurent en gras dans le rapport et constituent des propositions d'améliorations supplémentaires.
7. Pour faciliter la mise en œuvre des recommandations et le suivi correspondant, on trouve à l'annexe un tableau précisant si le rapport est soumis aux organes délibérants, aux organes directeurs ou aux chefs de secrétariat pour action ou pour information.
8. Le CCI a établi deux documents : a) le présent rapport, qui regroupe les principales constatations, conclusions et recommandations et qui est disponible dans les six langues officielles de l'ONU ; b) une version détaillée du rapport, publiée sous la cote JIU/REP/2025/5 [Expanded report], qui comporte une analyse approfondie, des conclusions détaillées et des informations complémentaires (dont des annexes).

¹ La CNUCED, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Centre du commerce international (ITC) ne sont pas abordés en détail car ces entités relèvent du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

9. L'Inspectrice tient à exprimer ses sincères remerciements à l'ensemble des représentantes et représentants des organisations du système des Nations Unies et des autres organes et entités qui ont concouru à l'élaboration du rapport, en particulier celles et ceux qui ont participé aux entretiens ou répondu aux questionnaires et aux autres demandes d'information et qui lui ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences.

Définitions des termes principaux

10. **Ombudsman.** L'ombudsman est un conseiller neutre désigné par l'organisation. Il est le seul à offrir des services confidentiels, impartiaux et indépendants au sein de l'organisation dont il relève pour répondre de manière informelle aux préoccupations liées au lieu de travail. L'ombudsman offre divers services informels de règlement des différends pour aider les clients à régler les différends liés au lieu de travail, notamment : services de consultation volontaires, conseils et assistance pour trouver des solutions, accompagnement professionnel en matière de règlement de conflits, services de renforcement des capacités, services de médiation. Il recense les questions systémiques, les lacunes des politiques, les irrégularités procédurales et les comportements problématiques. Il facilite l'obtention de résultats qui créent un climat de confiance, renforcent les relations et améliorent la communication au sein de l'organisation, ainsi qu'entre l'organisation et son personnel².

11. **Médiation.** La médiation est une procédure confidentielle de règlement des conflits dans laquelle un tiers – le médiateur – aide les parties en conflit à engager une conversation constructive, à discuter des problèmes, à exprimer leurs intérêts, à réfléchir à des solutions, à trouver un terrain d'entente et, le cas échéant, à parvenir à un consensus en vue de régler le conflit en question³.

12. **Services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.** Si les Services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies comprennent : a) le Bureau de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies ; b) le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies ; c) le Bureau de l'Ombudsman et du Médiateur du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le terme « UNOMS » est utilisé dans le présent examen en lieu et place de « Bureau de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies » faute d'acronyme approprié.

² Normes de pratique à l'usage de l'ombudsman et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies, sections 1.1 et 1.2.

³ Définition conforme aux directives générales du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies (février 2024).

II. Principales constatations

A. Progrès accomplis depuis l'examen réalisé en 2015 par le Corps commun d'inspection

13. L'examen mené par le CCI en 2015 a permis de définir plusieurs principes et normes opérationnelles essentielles et de formuler des recommandations ciblant les caractéristiques fondamentales de la fonction, notamment des recommandations relatives aux éléments suivants : a) attributions ; b) connaissance et compréhension de la fonction ; c) possibilité pour le personnel de faire appel à l'ombudsman de toute organisation du système des Nations Unies présente sur le terrain ; d) insuffisance des investissements ; e) sous-utilisation des services de médiation ; f) absence de procédures harmonisées ; g) nécessité d'une formation continue et d'une certification ; h) nécessité de mettre en place des mécanismes spéciaux d'évaluation de la performance ; i) nécessité d'un sous-groupe limité aux organisations du système des Nations Unies.

14. Les organisations ont progressé dans le renforcement de leurs fonctions d'ombudsman et de médiation depuis 2015 :

a) Augmentation de 7⁴ à 10 du nombre de fonctions d'ombudsman et de médiation internes autonomes, avec l'ajout de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ;

b) Mise en place d'autres dispositifs : depuis janvier 2020, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) bénéficie des services du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. À partir de 2026, l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) partageront un poste d'ombudsman sous l'autorité de l'UNOMS. Le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) relève de l'ombudsman de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). L'Union postale universelle (UPU) fait appel à un prestataire de services du secteur privé ;

c) Poursuite de la professionnalisation de la fonction ;

d) Accroissement de l'utilité attribuée à la fonction (reconnaissance de sa contribution à une culture de respect et d'harmonie sur le lieu de travail et au règlement amiable voire à la prévention des conflits) ;

e) Création du réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies des organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, dont l'objet est notamment d'harmoniser les pratiques dans l'ensemble du système des Nations Unies.

15. Le présent examen a permis de recenser plusieurs lacunes dans les dispositifs actuels d'ombudsman et de médiation des organisations du système des Nations Unies. L'Inspectrice estime qu'il faut continuer à renforcer la fonction d'ombudsman et de médiation, laquelle favorise le règlement amiable des conflits, encourage une culture institutionnelle plus saine et, à terme, améliore l'efficacité et l'efficace du système des Nations Unies.

⁴ Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (dont la CNUCED, le PNUE, ONU-Habitat, l'ONUDC et l'ITC), les fonds et programmes dotés d'une administration distincte (PNUD, FNUAP, UNICEF, UNOPS et ONU-Femmes), l'Organisation internationale du Travail (OIT), le HCR, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'OMPI et l'OMS.

B. Insuffisances dans l'application des recommandations formelles formulées par le Corps commun d'inspection dans son rapport de 2015

16. Le rapport de 2015 comprenait huit recommandations formelles : une adressée aux organes directeurs et délibérants et sept aux chefs de secrétariat. Si le taux déclaré d'acceptation et d'application est élevé⁵, il existe néanmoins des lacunes en ce qui concerne la pleine mise en œuvre de plusieurs recommandations.

17. La plupart des organisations ont accepté la recommandation 3, mais le personnel en poste sur le terrain de la plupart des organisations⁶ n'a pas accès à un ombudsman sur place. **L'Inspectrice considère qu'il s'agit là d'une grave lacune et demande instamment aux organisations concernées de mettre en œuvre dans les plus brefs délais la recommandation 3 formulée par le CCI dans son rapport de 2015.**

18. Si la plupart des organisations ont indiqué avoir mis en œuvre la recommandation 4, plusieurs⁷ doivent encore se doter d'un manuel de gestion des dossiers afin d'améliorer l'harmonisation dans l'ensemble du système.

19. Dans la recommandation 5, il était préconisé, à titre d'indicateur clé d'indépendance et de contrôle, que les ombudsmans rendent compte régulièrement de leurs activités aux organes directeurs. Dans la plupart des organisations, cette pratique fait toutefois défaut.

C. Lacunes et insuffisances persistantes

20. D'autres lacunes et insuffisances persistent et de nouveaux problèmes doivent être réglés, notamment en ce qui concerne les points suivants :

- a) Rôle de la fonction d'ombudsman et de médiation dans le système de justice interne des organisations ;
- b) Structure institutionnelle ;
- c) Attributions ;
- d) Normes professionnelles ;
- e) Indépendance ;
- f) Ressources ;
- g) Communication.

⁵ Le taux d'acceptation se monte à 79 %, tandis que le taux d'application est de 92 %.

⁶ Dans tous les cas, à l'exception du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, du FNUAP, du HCR, d'ONU-Femmes, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS.

⁷ OMS, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et UNRWA.

III. Rôle de la fonction d’ombudsman et de médiation dans les systèmes d’administration de la justice

A. Rôle de la fonction dans le système d’administration de la justice applicable à l’Organisation des Nations Unies

21. En 2007, un nouveau système d’administration de la justice a été mis en place à l’Organisation des Nations Unies. Dans ce cadre, par sa résolution 61/261, l’Assemblée générale a décidé de créer le Bureau de l’ombudsman, organe unique et décentralisé, et de mettre en place la Division de la médiation.

22. L’Assemblée générale a également considéré que le règlement amiable des conflits constituait un élément essentiel du système d’administration de la justice visant à éviter les contentieux inutiles. La réforme de la justice interne a bouleversé la manière de traiter les litiges liés à l’emploi et ouvert une nouvelle ère dans l’administration de la justice, en particulier pour le Secrétariat de l’Organisation des Nations Unies et les entités qui appliquent le Statut et le Règlement du personnel de l’Organisation.

23. Depuis lors, dans ses résolutions annuelles sur l’administration de la justice, l’Assemblée générale réaffirme le rôle crucial de la fonction d’ombudsman et de médiation, composante non formelle du système d’administration de la justice.

B. Rôle de la fonction dans le système d’administration de la justice applicable aux organisations du système des Nations Unies relevant de la compétence du Tribunal administratif de l’Organisation internationale du Travail

24. Les autres organisations du système des Nations Unies appliquent un système qui n’a pas été réformé et qui, par conséquent, ne considère pas toujours la fonction d’ombudsman et de médiation comme sa composante non formelle. Il existe une certaine diversité en ce qui concerne le règlement amiable des conflits et les mécanismes correspondants dans les institutions spécialisées et à l’Agence internationale de l’énergie atomique (AIEA).

1. Rôle de la fonction dans le système de justice interne de l’Organisation mondiale de la Santé

25. L’OMS a fait du règlement amiable des conflits une priorité de son système de justice interne. En 2016, à la suite d’un rapport établi par des experts externes⁸ et des décisions prises consécutivement par les organes directeurs de l’organisation⁹, une vaste réforme a été mise en œuvre. Les experts externes avaient recommandé que la fonction d’ombudsman soit formalisée et intégrée dans le Règlement du personnel et qu’elle fasse officiellement partie du chapitre sur le règlement des litiges. Le système de justice interne a été réexaminé en 2022. Le Règlement du personnel de l’OMS consacre sept paragraphes au règlement amiable, à la section 12 (Règlement des différends), dans laquelle le recours aux voies amiables est encouragé et facilité.

⁸ Rapport du Groupe d’experts externes sur l’examen du système de justice interne de l’Organisation mondiale de la Santé, 15 octobre 2014.

⁹ Résolution WHA69.17 de l’Assemblée mondiale de la Santé en date du 28 mai 2016, intitulée « Amendements au Statut du personnel : règlement des différends » (WHA69/2016/REC/1), et résolution EB138.R12 du Conseil exécutif de l’OMS en date du 30 janvier 2016, intitulée « Confirmation d’amendements au Règlement du personnel : réforme de la justice interne ».

2. Rôle de la fonction dans le système de justice interne de l'Organisation de l'aviation civile internationale, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation internationale du Travail, de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et du Programme alimentaire mondial

26. Le Code du personnel de l'OACI mentionne brièvement l'ombudsman, tandis que le statut et le règlement du personnel de l'Organisation comportent des dispositions détaillées sur son rôle¹⁰. Le statut du personnel de l'OIT comprend un chapitre sur le règlement des conflits, où sont décrits les mécanismes amiables précédant les voies contentieuses¹¹. Le statut du personnel de l'OMPI comporte également un chapitre sur le règlement des différends, qui détaille les procédures amiables et le rôle du médiateur¹². La FAO et le PAM ont également révisé leur cadre juridique relatif à l'administration de la justice dans le but de renforcer le recours à la voie amiable¹³.

27. Il n'est fait aucune mention du règlement amiable des différends et de la fonction d'ombudsman et de médiation dans les statuts et règlements du personnel d'autres institutions spécialisées (AIEA, OMM, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation mondiale du tourisme (ONU Tourisme), UIT et UPU).

28. L'Inspectrice recommande que les organisations qui ne font pas mention du règlement amiable des différends dans leur statut et leur règlement du personnel reprennent, à la faveur d'une prochaine révision, une formulation similaire soulignant la priorité accordée au règlement amiable des différends dans leur système de justice interne.

¹⁰ Disposition 101.16 du règlement du personnel de l'OACI (article 1.16 du statut du personnel), 1^{er} janvier 2011, avec tous les amendements jusqu'au 1^{er} mai 2021 ; Code de service de l'OACI, statut du personnel, article I.16, 2011, avec tous les amendements jusqu'au 22 février 2021.

¹¹ Statut du personnel de l'OIT, mars 2021, chapitre XIII, art. 13.1.

¹² Statut et règlement du personnel du Bureau international de l'OMPI, chap. XI, articles 11.1, 11.2 et 11.3 (1^{er} octobre 2022).

¹³ Règlement du personnel de la FAO, sect. 303.1.1 ; Manuel de la FAO, sect. 331 ; Manuel des ressources humaines du PAM, sect. VIII.2 et VIII.3.

IV. Valeur ajoutée de la fonction d'ombudsman et de médiation

29. Dans son rapport de 2015, le CCI a constaté que « les organisations qui ne dispos[ai]ent pas d'un mécanisme de règlement amiable des différends re[cevaie]nt en moyenne deux fois plus de plaintes par an que les organisations qui [étaient] dotées d'au moins un mécanisme à cet effet¹⁴ ». Il a également révélé que « [le] rôle [du médiateur] [était] à présent de promouvoir et de faciliter la prévention et le règlement des conflits ».

30. Depuis 2015, la fonction a encore évolué, comme en témoignent la diversification des services offerts et la forte augmentation du nombre de personnes qui y ont recours et de celui des dossiers. La question qui reste posée toutefois est de savoir quelle est exactement sa valeur ajoutée et, le cas échéant, comment la mesurer.

31. Chaque affaire portée devant un tribunal a un coût pour l'organisation, et ce, quelle que soit la solution qui lui est donnée¹⁵. Par ailleurs, il faut tenir compte de la durée totale de chaque affaire jusqu'au prononcé du jugement. Les affaires qui restent longtemps non résolues ont une incidence sur la culture de l'organisation. Les conflits en suspens influent sur la loyauté, l'engagement, la productivité et la motivation. Autrement dit, les conflits non résolus représentent également un coût pour l'organisation.

32. Dans toutes les organisations examinées, il est possible de recourir à un règlement amiable des conflits par l'intermédiaire de la fonction d'ombudsman et de médiation ou par d'autres moyens, à n'importe quel stade de la procédure formelle de recours. On a constaté que les fonctions concernées (ressources humaines, organes d'examen, services juridiques, etc.) appréciaient si les situations pouvaient se prêter à un règlement amiable et préconisaient souvent de recourir à la fonction d'ombudsman et de médiation pour les régler à l'amiable.

33. Les données présentées à la figure A.1 de l'annexe I du rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/79/127) indiquent que le volume des requêtes traitées par les bureaux d'ombudsman, le Bureau de l'aide juridique au personnel et les fonctions de contrôle hiérarchique des organisations est largement supérieur au nombre d'affaires dont sont saisis le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies. La figure A.1 montre que la possibilité d'avoir accès à un stade précoce et à tout moment à un mode de règlement amiable minimise le nombre d'affaires soumises à la composante formelle du système, ce qui est un gage d'efficacité.

34. Il ressort d'une analyse des statistiques disponibles que le nombre d'affaires qui épuisent les voies de recours formelles est relativement faible par rapport au nombre total de membres du personnel ainsi que par rapport au nombre des personnes qui font appel à la fonction d'ombudsman et de médiation et au nombre des affaires traitées.

35. Au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, qui compte un effectif total de 36 757 personnes, 401 demandes de contrôle hiérarchique ont été présentées en 2023, dont 345 ont été clôturées par la Section du conseil en gestion et du contrôle hiérarchique à la fin de l'année. En 2023, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies avait été saisi de 198 affaires et le Tribunal d'appel des Nations Unies de 116 affaires. À titre de comparaison, en 2023, l'UNOMS a reçu 2 014 demandes de services et le Bureau de l'aide juridique au personnel 1 388, dont 1 225 ont été

¹⁴ Voir JIU/REP/2015/6, par. 40.

¹⁵ Au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et au Tribunal d'appel des Nations Unies, le coût par affaire s'élève respectivement à 20 000, 14 153 et 16 778 dollars.

clôturées par règlement ou par un autre moyen avec ou sans l'intervention de l'UNOMS.

36. Dans les fonds et programmes, qui comptent un effectif total de 30 418 personnes, 83 demandes de contrôle hiérarchique ont été formées en 2023 et 12 décisions rendues ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Au cours de la même période, l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies a traité 563 affaires, signe là encore que la plupart des problèmes se règlent à l'amiable. Au HCR (dont le personnel compte 16 021 membres), 90 demandes de contrôle hiérarchique ont été présentées en 2023 et 12 décisions rendues ont été attaquées devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, tandis que 634 affaires ont été traitées par l'Ombudsman.

37. Si les volumes d'affaires ne sont pas entièrement comparables, l'Inspectrice estime néanmoins que les chiffres démontrent suffisamment la valeur ajoutée apportée par la fonction d'ombudsman et de médiation en termes de coût-efficacité et de réduction des litiges coûteux. Cette fonction contribue fortement au bon fonctionnement de l'organisation, apporte une valeur ajoutée et constitue une source d'économies.

V. Création et évolution de la fonction d'ombudsman et de médiation

A. Structure institutionnelle

1. Les trois piliers du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

a) Services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

38. Depuis 2008, les Services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies¹⁶ sont regroupés au sein d'un bureau unique, intégré et décentralisé qui comporte trois composantes : a) le Bureau de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies ; b) le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies ; c) le Bureau de l'Ombudsman et du Médiateur du HCR. L'UNOMS dispose, en plus de son siège à New York, de bureaux régionaux à Bangkok, Beyrouth, Entebbe (Ouganda), Genève, Goma (République démocratique du Congo), Nairobi, Santiago et Vienne.

b) Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies

39. Le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, dont le siège est à New York, fournit des services informels de règlement des différends et de médiation au FNUAP, à ONU-Femmes, au PNUD, à l'UNICEF et à l'UNOPS. Des postes régionaux ont été créés à Bangkok, Copenhague, Istanbul (Turquie) et Panama. Lancé en 2019 et géré par le Bureau, le programme Facilitateurs pour un environnement de travail respectueux permet de former des pairs à soutenir la résolution des conflits et se trouve mis en œuvre dans plus de 70 bureaux de pays grâce à un réseau de plus de 100 facilitateurs.

c) Bureau de l'Ombudsman et du Médiateur au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

40. Le Bureau, qui a son siège à Genève, a évolué depuis sa création : la médiation remonte à 1993, tandis que la fonction formelle d'ombudsman a été mise en place en 2008. En octobre 2025, le Bureau avait une présence régionale à Bangkok et à Panama.

41. La circulaire du Secrétaire général sur le mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies ([ST/SGB/2016/7](#)) dispose que le Bureau est une entité unique, intégrée et décentralisée, qui comporte les trois composantes susmentionnées. Dans la pratique, toutefois, ces bureaux fonctionnent comme des entités distinctes et indépendantes. Au vu des difficultés financières et institutionnelles actuelles, la mise en œuvre complète du modèle intégré à trois composantes envisagé dans la circulaire du Secrétaire général constituerait un moyen stratégique de renforcer la cohérence, de favoriser les synergies et d'améliorer l'efficacité globale. Elle permettrait également de mieux exploiter la couverture géographique et les ressources des trois bureaux et contribuerait ainsi à un meilleur rapport coût-efficacité et à une meilleure harmonisation opérationnelle.

42. **L'Inspectrice préconise par conséquent d'envisager l'intégration complète du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies et du Bureau de l'Ombudsman et du Médiateur au HCR avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, comme envisagé par le Secrétaire général dans la circulaire [ST/SGB/2016/7](#).**

¹⁶ Créé initialement en 2002 sous le nom de « Bureau du médiateur ».

2. La fonction d'ombudsman et de médiation au sein de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et du Programme alimentaire mondial (PAM)

43. L'UNRWA a mis en place sa fonction d'ombudsman en 2021, à la suite d'un accord de service avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. Depuis 2023, le poste est géré par l'UNRWA et basé à Amman. Il est actuellement appuyé par un administrateur et un consultant.

44. Le Bureau de l'Ombudsman et services de médiation du PAM a été créé en 2005. Basé à Rome, le Bureau est soutenu par des postes régionaux à Nairobi et à Dakar, ainsi que par un consultant à Amman. Depuis 2007, le Bureau gère le réseau Conseillers pour le respect au travail¹⁷. En 2023, le réseau était fort de près de 200 volontaires désignés par leurs pairs dans les bureaux mondiaux du PAM et concourant au règlement informel des conflits.

3. Les fonctions d'ombudsman et de médiation dans les institutions spécialisées et à l'Agence internationale de l'énergie atomique

a) Institutions spécialisées dotées d'une fonction interne autonome d'ombudsman et de médiation

i) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

45. La fonction de règlement amiable des différends au sein de la FAO a été créée en 2009 sous la forme d'un poste cumulant les rôles de déontologue et d'ombudsman. À la suite du rapport publié en 2015 par le CCI, les fonctions ont été dissociées en 2019 et un bureau de l'ombudsman autonome est devenu opérationnel en 2020. Depuis 2023, quatre spécialistes régionaux de la médiation (consultants) soutiennent les activités de sensibilisation dans les régions Afrique, Asie-Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, Proche-Orient et Europe.

46. En 2023, la FAO a lancé le réseau Facilitateurs pour le respect au travail, qui compte 150 facilitateurs formés. S'ils ne gèrent pas les dossiers, les facilitateurs aident néanmoins à régler les problèmes.

ii) Organisation de l'aviation civile internationale

47. L'OACI est l'organisation la plus récente à avoir mis en place une fonction autonome d'ombudsman et de médiation, en 2024. La fonction a remplacé un double rôle. Le nouveau bureau ne dispose pas d'un budget propre et doit demander des ressources au bureau exécutif. **Pour remédier à cette lacune, l'Inspectrice recommande que l'OACI dote sa fonction d'ombudsman d'un budget spécifique afin de renforcer son indépendance opérationnelle.** En 2024, l'OACI a mis en place un réseau d'ambassadeurs pour la confiance au travail.

iii) Organisation internationale du Travail

48. La fonction d'ombudsman au sein de l'OIT a été instituée à l'origine en 2000 et revue en 2004. L'Accord collectif sur la prévention et le règlement des différends a redéfini le rôle et le nom d'ombudsman a été remplacé par celui de médiateur. La fonction fournit également ses services au Centre international de formation de l'OIT et à l'Association internationale de la sécurité sociale.

49. Auparavant, l'OIT disposait d'un réseau de facilitateurs pour améliorer l'accès régional. L'ancien réseau n'est plus actif, mais son objectif initial, qui était d'améliorer l'accès et la diffusion au niveau régional, garde son actualité. **L'Inspectrice préconise**

¹⁷ Le nom a été modifié en 2025 pour devenir « Alliés pour le respect au travail ».

que l'OIT envisage d'améliorer l'accès régional, soit en revoyant le modèle du réseau de facilitateurs, soit en étudiant d'autres mécanismes.

iv) Organisation mondiale de la Santé (y compris le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida)

50. Créé en 1974, le Bureau de l'Ombudsman et services de médiation de l'OMS propose également ses services au Centre international de recherche sur le cancer, au Centre international de calcul des Nations Unies, à ONUSIDA et aux bureaux extérieurs de l'OMS. Les ombudsmans régionaux des six bureaux régionaux rendent compte à leurs directeurs régionaux respectifs de l'OMS de manière indépendante.

51. ONUSIDA relève du Bureau de l'Ombudsman et services de médiation de l'OMS, qui fait systématiquement remonter des informations à la direction du Programme et collabore avec son Bureau de la déontologie afin d'aligner les politiques et de remédier aux problèmes d'ordre institutionnel¹⁸.

b) Cas particuliers

i) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

52. L'UNESCO ne dispose pas d'une fonction d'ombudsman autonome. Le poste d'ombudsman initialement créé en 1974 a été supprimé en 1992 pour être remplacé par un collège de médiateurs, composé de fonctionnaires retraités exerçant à titre bénévole. Les membres du collège doivent être retraités et avoir moins de 68 ans. Il n'y a ni procédure de sélection normalisée ni évaluation des compétences ni conditions de formation professionnelle à la médiation.

53. À la différence d'autres organisations, le Bureau de la déontologie de l'UNESCO exerce des activités d'ombudsman. Son mandat englobe expressément le règlement amiable des conflits. Dans une étude de faisabilité, la nécessité d'une fonction d'ombudsman autonome a été confirmée et la révision du mandat du Bureau de la déontologie a été proposée. Le Conseil exécutif a décidé de créer la fonction, mais cette décision n'a pas encore été mise en œuvre.

54. Selon l'Inspectrice, la situation actuelle, où le Bureau de la déontologie exerce les attributions d'ombudsman (au détriment de ses responsabilités déontologiques principales) et où le collège des médiateurs manque de compétences professionnelles, n'est pas de nature à permettre la fourniture de services suffisants de règlement amiable des conflits à un effectif de 4 762 personnes. **L'Inspectrice recommande de professionnaliser le système informel de règlement des différends à l'UNESCO en créant au plus tôt une fonction interne autonome d'ombudsman et de médiation.**

ii) Organisation météorologique mondiale

55. Avant 2017, l'OMM ne disposait pas d'une fonction d'ombudsman interne en raison de ses effectifs limités¹⁹. L'organisation avait opté pour l'externalisation après être passée de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail au Tribunal à celles du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies. En 2017, elle a signé un mémorandum d'accord avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies portant sur la prestation de services d'ombudsman et de médiation. Le mémorandum ne prévoit pas de dispositions relatives à l'établissement de rapports. **L'Inspectrice recommande que, lors du prochain renouvellement du mémorandum d'accord, une disposition relative à l'établissement de rapports soit introduite pour permettre**

¹⁸ ONUSIDA, *Rapport du Bureau d'éthique*, 11 juin 2021 (UNAIDS/PCB (48)/21.6).

¹⁹ Un total de 450 personnes en 2023.

à l'OMM de bénéficier des conclusions de l'ombudsman sur les tendances et les problèmes systémiques recensés.

iii) Union internationale des télécommunications et Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

56. En novembre 2024, l'UIT et l'OMPI ont signé un mémorandum d'accord avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies portant sur la création d'un poste d'ombudsman à Genève partagé à égalité à compter de 2026. Il s'agit là de la première mise en œuvre au sein du système des Nations Unies du modèle d'ombudsman partagé, qui est considéré comme une bonne pratique. L'OMPI disposait d'un poste d'ombudsman, créé en 2009, qui était vacant depuis longtemps et avait été pourvu à titre temporaire par un consultant travaillant à temps partiel. L'UIT, qui n'était pas doté d'une telle fonction, s'en remettait à deux membres du personnel exerçant les fonctions de médiateurs à titre volontaire.

c) Autres organisations

i) Organisation maritime internationale

57. Avec seulement quatre affaires contentieuses en cinq ans, l'Organisation maritime internationale (OMI) a estimé qu'un ombudsman interne n'était pas nécessaire. Elle fait appel à quelques membres du personnel formés à la médiation ainsi qu'à des médiateurs accrédités auprès du Centre for Effective Dispute Resolution et d'autres experts, le cas échéant. Dans le cadre de son passage sous la compétence du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, l'OMI compte examiner d'autres solutions, y compris la formalisation de la médiation.

ii) Union postale universelle

58. En 2020, l'UPU a confié ses services d'ombudsman et de médiation à un prestataire privé dans le cadre d'un contrat de quatre ans. Ces services sont placés sous la supervision de la Direction des ressources humaines, ce qui est contraire aux directives générales du réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies. **En conséquence, l'Inspectrice préconise que l'UPU confie le rôle de supervision à son chef de secrétariat.**

iii) Organisation mondiale du tourisme

59. Le règlement amiable des conflits est assuré en interne par un double rôle au sein de l'entité des ressources humaines. Ce dispositif n'offre cependant pas le niveau nécessaire d'indépendance, d'impartialité ou d'expertise professionnelle. **L'Inspectrice recommande par conséquent qu'ONU Tourisme abandonne le modèle actuel et donne à son personnel l'accès à des services professionnels d'ombudsman et de médiation, soit en concluant un accord avec une fonction existante des Nations Unies d'ombudsman, soit en faisant appel à des experts externes.**

d) Organisations ne disposant pas de fonction d'ombudsman ou de médiation

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

60. En 2024, l'ONUDI a créé l'Unité des services au personnel et des relations avec les employés au sein de son entité des ressources humaines pour soutenir le règlement informel des différends. L'Unité manque d'indépendance et d'impartialité, ce qui la rend inapte à remplacer la fonction d'ombudsman. **En conséquence, l'Inspectrice préconise que l'ONUDI abandonne le modèle actuel et donne à son personnel accès à des services professionnels d'ombudsman et de médiation, soit en créant**

sa propre fonction interne autonome, soit en concluant un accord avec une fonction d'ombudsman des Nations Unies existante.

Agence internationale de l'énergie atomique

61. Si les critères fixés par le CCI en 2015 sont remplis, l'AIEA n'a pas mis en place de fonction d'ombudsman et de médiation interne et n'a pas non plus conclu d'accord avec d'autres organisations. L'idée d'un service partagé a été étudiée mais jugée irréalisable en raison de contraintes de ressources. Le règlement informel des différends est assuré par l'Unité des relations avec les employés de l'entité des ressources humaines, qui compte quatre postes d'administrateur(trice) et un poste d'agent(e) des services généraux, tous à temps plein. Intégrée à l'entité des ressources humaines, l'Unité manque d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité, ce qui crée des risques de conflits d'intérêts (par exemple, le personnel peut être amené à divulguer les détails d'une affaire devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail) et la rend impropre à remplacer la fonction d'ombudsman.

62. Par conséquent, l'Inspectrice exprime de sérieuses préoccupations et demande à l'AIEA de mettre en œuvre la recommandation formulée par le CCI dans son rapport de 2015 tendant à la mise en place d'une fonction autonome interne d'ombudsman et de médiation afin de permettre à son personnel d'avoir accès à des services professionnels d'ombudsman et de médiation.

B. Cadre normatif, mandat et attributions

63. Les fonctions d'ombudsman et de médiation sont régies par un cadre normatif constitué de dispositions énoncées dans le statut et le règlement du personnel, de mandats, de directives générales et parfois de politiques spécifiques à la médiation ou autres.

64. Un élément fondamental de ce cadre est le mandat, qui fixe expressément les attributions et le champ d'intervention de la fonction. Huit²⁰ des onze fonctions d'ombudsman ou de médiation ont un mandat approuvé. Les exceptions sont l'UNESCO, l'UNRWA et l'OACI. Lorsqu'ils existent, les mandats sont souvent obsolètes.

65. L'Inspectrice souligne qu'il importe de veiller à ce que les mandats restent actuels et correspondent à l'évolution des missions et des réalités opérationnelles. Elle réitère la recommandation 1 formulée par le CCI lors de son examen de 2015 et exhorte les organisations à la mettre en œuvre dans les meilleurs délais²¹. Elle fait en outre valoir que les organisations qui n'ont pas de mandat devraient en élaborer et en adopter un.

66. La recommandation ci-après vise à renforcer la transparence et la responsabilité.

²⁰ UNOMS, Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, FAO, OIT, HCR, PAM, OMS et OMPI.

²¹ 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.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies dotées d'une fonction interne autonome d'ombudsman et de médiation qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2027, élaborer et adopter un mandat formel en consultation avec la fonction et les autres parties prenantes concernées, y compris les représentants du personnel.

67. Nombre de fonctions d'ombudsman disposent de directives générales visant à en rendre les services opérationnels. Les normes de pratique à l'usage de l'ombudsman et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies²², mises à jour en 2023, offrent une base commune. En ce qui concerne les orientations relatives à la médiation, seuls quelques-uns (Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, HCR, PAM et OMS) disposent d'instruments spécifiques (règles, codes de conduite, politiques).

68. L'Inspectrice estime qu'il est essentiel d'accorder une attention soutenue à la validité, à la clarté et à l'accessibilité de ces documents pour maintenir l'indépendance, la crédibilité et l'efficacité de la fonction.

Responsabilités principales

69. Les responsabilités principales de la fonction d'ombudsman et de médiation sont largement cohérentes dans l'ensemble du système et comprennent généralement le règlement informel des différends, la médiation, l'accompagnement, l'orientation et le recensement des tendances systémiques. Le mandat de la fonction a évolué ces dernières années, reflétant l'évolution des besoins des organisations et l'importance croissante accordée à la prévention à un stade précoce des différends et à la promotion d'un environnement de travail harmonieux.

70. Dans toutes les organisations, le mandat de la fonction d'ombudsman et de médiation ne se limite pas au seul personnel et englobe également le personnel affilié, ce qui marque un changement notable par rapport à 2015, où l'accès était principalement limité au personnel.

71. Dans le cas du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, cet élargissement a été officialisé par la résolution 78/248, dans laquelle l'Assemblée générale a décidé de permettre au personnel affilié de recourir aux services de l'UNOMS dans le cadre des ressources existantes. Toutes les autres organisations ayant une fonction d'ombudsman et de médiation ont fait état d'une pratique similaire. L'Inspectrice considère qu'il s'agit d'une bonne pratique étant donné les conditions clairement défavorables et non protégées dans lesquelles opère le personnel affilié auquel n'est pas ouvert le système de justice formel.

C. Normes professionnelles et meilleures pratiques

72. Les normes de pratique à l'usage de l'ombudsman et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies, élaborées par le réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies, s'inspirent des

²² www.un.org/ombudsman/sites/www.un.org.ombudsman/files/standards-of-practice-network-fr.pdf.

meilleures pratiques internationales, notamment des normes de l'International Ombuds Association²³ et du rapport publié en 2015 par le CCI.

73. La manière de recruter les ombudsmans et les médiateurs et médiatrices n'est pas uniforme d'une organisation à l'autre du système des Nations Unies. Les organisations considèrent qu'un mélange de formation et d'expérience professionnelle dans des domaines tels que les modes alternatifs de résolution des conflits, l'administration publique, le droit, les sciences sociales et les ressources humaines constitue une base solide pour la sélection des candidats à des fonctions d'ombudsman et de médiation. Une formation ou une certification en matière de résolution amiable des conflits est souvent considérée comme un atout.

74. Seules l'OIT et l'UPU exigent comme condition une certification ou une accréditation. Pour l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, de la FAO, du HCR, de l'OACI et de l'OMS, ce critère est considéré comme un atout dans la procédure de sélection. Pour le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, l'OMPI, le PAM, l'UNESCO et l'UNRWA, la certification ou l'accréditation n'est ni une exigence ni un atout.

²³ Normes en matière de pratiques et Code d'éthique de l'International Ombuds Association.

VI. Indépendance de la fonction d'ombudsman et de médiation

A. L'indépendance, condition *sine qua non* de l'efficacité

75. L'indépendance est un principe fondamental de toute fonction d'ombudsman et de médiation. La crédibilité et l'utilité de la fonction sont subordonnées à l'indépendance institutionnelle et opérationnelle. Sans indépendance, la fonction ne peut être une ressource neutre et confidentielle ni contribuer véritablement à la résolution précoce des conflits et à un environnement de travail sain.

76. Le principe d'indépendance se trouve énoncé dans de nombreuses normes et résolutions, notamment la circulaire du Secrétaire général sur le mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies ([ST/SGB/2016/7](#)) et les normes de pratique à l'usage de l'ombudsman et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies. L'indépendance institutionnelle veut que la fonction d'ombudsman ne dépende d'aucune unité administrative et que le chef de la fonction soit responsable directement devant le chef du secrétariat de l'entité. L'indépendance opérationnelle signifie que l'ombudsman a la pleine faculté de gérer les dossiers en toute liberté, d'agir sans ingérence et de déterminer l'étendue et la manière de répondre aux préoccupations du personnel.

77. Dans son rapport de 2015, le CCI a considéré que l'absence d'indépendance totale, supposée ou réelle, entravait l'ombudsman dans son action. Il est réaffirmé ici que l'indépendance reste une condition préalable non seulement à l'efficacité des services fournis mais également à l'intégrité de tout le système d'administration de la justice. Le personnel peut être réticent à faire appel à un ombudsman qui serait perçu comme aligné sur la direction ou dont la capacité d'action serait limitée. Une telle situation nuit à la résolution précoce des conflits et peut contribuer à une culture de méfiance ou de désengagement.

78. L'indépendance permet également à l'ombudsman de mettre en lumière des problèmes systémiques plus vastes et de conseiller les dirigeants en conséquence. Pour que ce rôle soit efficace, l'ombudsman doit occuper un poste suffisamment élevé et avoir un accès direct et sans entrave à la haute direction.

79. L'indépendance doit être protégée par des dispositions expresses et constamment renforcée dans la pratique. Parmi les meilleures pratiques, on peut citer la mise en place de procédures de sélection transparentes et inclusives associant les représentants du personnel, la limitation de la durée des mandats et l'application de restrictions au rengagement après la fin du mandat. Les organisations qui ne garantissent pas l'indépendance de leur fonction d'ombudsman et de médiation prennent le risque d'affaiblir la crédibilité et la confiance indispensables à la résolution informelle des conflits.

B. Évaluation de l'indépendance

1. Positionnement institutionnel

80. Dans la plupart des organisations, l'indépendance est mentionnée dans le mandat ou dans des documents équivalents. Certaines organisations²⁴ donnent une définition expresse de l'indépendance et indiquent que la fonction est distincte de la direction et que toutes les décisions relatives à un dossier relèvent exclusivement de l'ombudsman.

²⁴ Notamment l'UNOMS, le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, l'OMPI, l'OMS et le PAM.

81. Dans d'autres organisations²⁵, les références à l'indépendance sont plus générales et les garanties institutionnelles précises ne sont pas décrites. De l'avis de l'Inspectrice, il est essentiel de définir clairement et de rendre opérationnel le principe d'indépendance dans les documents constitutifs pour renforcer l'intégrité et le positionnement institutionnel de la fonction d'ombudsman et de médiation. **L'Inspectrice préconise aux organisations d'examiner les documents pertinents afin de définir l'indépendance de la fonction en termes institutionnels et opérationnels.**

2. Classe du poste

82. La classe du poste occupé par le chef de la fonction d'ombudsman et de médiation varie d'une organisation à l'autre. La classe la plus élevée est celle du chef de l'UNOMS, qui a rang de sous-secrétaire général.

83. Dans les organisations disposant d'un bureau du médiateur, le chef de la fonction occupe un poste de la classe D-1 : l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies et l'ombudsman du HCR, de l'OMS et du PAM. Le HCR a déclassé ce poste à P-5 en 2025 sous la pression de très fortes contraintes financières. Dans sept autres organisations (dont la FAO, l'OACI, l'OIT et l'UNRWA), le chef de la fonction occupe un poste de classe P-5.

3. Sélection et nomination

84. L'indépendance de la fonction d'ombudsman et de médiation dépend fortement des procédures régissant la sélection et la nomination de son chef. Dans son rapport de 2015, le CCI a relevé que ce domaine était l'un des plus critiques et nécessitait des améliorations.

85. Dans toutes les organisations, c'est le chef de secrétariat qui a le pouvoir de nommer le chef de la fonction d'ombudsman. Dans neuf organisations²⁶, les représentants du personnel sont associés à la procédure de sélection. Cette participation prend différentes formes (participation à part entière au jury de sélection, participation en qualité d'observateur). Dans quelques organisations (fonds et programmes, UNRWA, UPU), les représentants du personnel ne sont pas du tout associés à la procédure.

4. Licenciement/révocation

86. Dans toutes les organisations, la décision de licencier ou de révoquer le chef de la fonction d'ombudsman incombe au chef de secrétariat. Bien que courante, cette disposition peut présenter un risque si aucune garantie procédurale ne vient la contrebalancer. La participation du personnel aux procédures de licenciement est rare. Seules trois organisations (OACI, OIT et PAM) prévoient d'associer ou de consulter officiellement les représentants du personnel. La mise en place de procédures structurées, permettant notamment la participation du personnel, apporterait une protection institutionnelle supplémentaire et renforcerait l'indépendance de la fonction.

87. La recommandation ci-après vise à renforcer la transparence et la responsabilité dans la procédure de sélection des chefs de la fonction d'ombudsman et de médiation.

²⁵ Notamment le HCR, l'OACI, l'OIT et l'UNRWA.

²⁶ Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, FAO, HCR, OACI, OIT, OMPI, OMS, PAM et UNESCO.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2027, permettre aux représentants du personnel de participer activement à la procédure de sélection et de nomination ainsi qu'à la procédure de licenciement ou de révocation des chefs de la fonction de médiation et d'ombudsman.

5. Limitation du nombre de mandats

88. La limitation du nombre de mandats est largement considérée comme une bonne pratique de nature à préserver l'indépendance de la fonction d'ombudsman et de médiation. La plupart des chefs de la fonction d'ombudsman et de médiation ont un mandat d'une durée de quatre ou cinq ans, renouvelable une fois dans plusieurs cas. Deux organisations, l'OACI et l'UNRWA, ne limitent pas la durée du mandat, ce qui crée un risque potentiel pour l'indépendance en permettant un service indéfini à la discrétion du chef de secrétariat. **L'Inspectrice préconise que l'OACI et l'UNRWA mettent dans les meilleurs délais une limite à la durée du mandat des chefs de la fonction d'ombudsman et de médiation.**

6. Restrictions applicables aux activités exercées après la cessation de service

89. Les restrictions applicables après la cessation de service constituent une garantie complémentaire permettant de prévenir les conflits d'intérêts et de protéger l'impartialité de la fonction. La plupart des organisations interdisent aux chefs de la fonction d'ombudsman d'occuper un autre emploi au sein de la même organisation après la fin de leur mandat. L'OACI et l'UNRWA n'appliquent pas de telles restrictions.

90. La recommandation ci-après vise à renforcer la transparence et la responsabilité.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2027, fixer une durée minimale de quatre ans pour les mandats renouvelables et une durée maximale de sept ans pour les mandats non renouvelables pour les chefs de la fonction d'ombudsman et de médiation, et restreindre les possibilités de rengagement au sein de la même organisation à la fin du mandat.

7. Contrats consécutifs au cours d'un même mandat

91. Dans certaines organisations (FAO, OACI, OIT et OMS), le mandat du chef de la fonction d'ombudsman et de médiation est fractionné en plusieurs contrats consécutifs, en plus d'une période probatoire initiale. L'Inspectrice considère qu'il s'agit là d'une grave entrave à l'indépendance et à la sécurité d'emploi. Elle estime que les organisations concernées doivent mettre fin à cette pratique. Des préoccupations similaires ont été exprimées dans l'examen du CCI sur la fonction de déontologie dans le système des Nations Unies ([JIU/REP/2021/5](#)).

92. Une bonne pratique observée dans neuf organisations, dont le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, le HCR et le PAM, est la conclusion d'un contrat

unique portant sur l'ensemble du mandat. L'alignement du contrat sur la durée totale du mandat renforce la stabilité et l'indépendance opérationnelle de la fonction.

93. La recommandation ci-après vise à renforcer la transparence et la responsabilité.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient immédiatement faire en sorte que les contrats des nouveaux chefs de la fonction d'ombudsman et de médiation correspondent à la durée d'un mandat complet.

8. Évaluation de la performance

94. Les méthodes suivies pour évaluer la performance du chef de la fonction d'ombudsman et de médiation varient considérablement. Dans certaines organisations (Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, OMS, PNUD), le chef de la fonction signe avec le chef de secrétariat un contrat annuel, qui constitue le principal outil d'évaluation de la performance.

95. Dans d'autres organisations (FAO, HCR, OACI, OMPI et UNRWA), ce sont en revanche les cadres ordinaires de gestion de la performance qui s'appliquent. L'utilisation de ces cadres, qui établissent une relation de subordination envers un supérieur hiérarchique direct ou la haute direction, risque de nuire à l'indépendance si on ne les adapte pas soigneusement au caractère particulier du rôle de l'ombudsman²⁷. Comme il est indiqué dans le rapport publié par le CCI en 2015, soumettre un ombudsman aux procédures ordinaires d'évaluation de la performance appliquées au personnel ne tient pas compte de la nature distincte de la fonction et peut exposer son titulaire à une influence indue ou à des représailles, compromettant ainsi la neutralité et la crédibilité de la fonction. **L'Inspectrice considère qu'il s'agit là d'une grave lacune et demande instamment aux organisations concernées de mettre en œuvre dans les plus brefs délais la recommandation 7 formulée par le CCI dans son rapport de 2015.**

9. Rattachement hiérarchique

96. Le rattachement hiérarchique direct du chef de la fonction d'ombudsman et de médiation au chef de secrétariat est un facteur déterminant de l'indépendance institutionnelle. Ce principe vaut pour toutes les organisations, à l'exception de l'OIT du fait de sa structure tripartite. En outre, quelques ombudsmans (UNOMS, OMPI, OMS et PAM) rendent également compte de leur action à leurs organes directeurs au moyen de rapports annuels.

10. Accès aux conseils de direction

97. L'accès aux conseils de direction et autres groupes apparentés représente un canal essentiel de communication et de partage d'informations. Les chefs de six fonctions seulement (UNOMS, Bureau du médiateur pour les fonds et programmes des Nations Unies, HCR, OACI, OMS et UNRWA) ont accès aux réunions de la haute direction, généralement en qualité d'observateurs ou de participants de droit. **L'Inspectrice préconise que les chefs de secrétariat qui ne l'ont pas encore fait veillent à ce que les chefs de la fonction d'ombudsman et de médiation aient accès aux groupes de direction.**

²⁷ JIU/REP/2015/6, par. 124.

VII. Activités et services de la fonction d'ombudsman et de médiation

A. Activités et services

98. Les membres du personnel n'ont pas une connaissance claire des activités et des services fournis par la fonction dans le cadre de son mandat. En outre, comme les responsabilités évoluent au fil du temps, les activités et les services se diversifient. Par conséquent, il est nécessaire de présenter et d'expliquer clairement l'ensemble des activités et des services.

99. Comme il est indiqué à la rubrique « Nos services » du site Web de l'UNOMS, les activités et les services offerts peuvent se regrouper en trois grandes catégories : les services aux individus ; les services aux groupes et aux équipes ; les services à l'organisation.

100. Les services à l'organisation sont principalement liés au travail d'établissement de rapports et de remontée d'informations à l'organisation dont relève la fonction. Le but est de faire connaître aux organisations les questions et tendances systémiques récurrentes constatées afin de leur permettre de prendre des décisions éclairées, de revoir et, partant, d'améliorer les politiques, les procédures et les initiatives.

101. La médiation est un autre service important offert par la plupart des fonctions dans le cadre de leur mandat. La médiation peut être mise en œuvre à l'initiative des parties concernées ou sur renvoi à la fonction d'ombudsman et de médiation à tout moment et à toute étape de la procédure formelle de recours. La médiation peut se conclure par un accord juridiquement contraignant et exécutoire assorti éventuellement d'une indemnité.

1. Principales catégories de problèmes

102. Les préoccupations liées au lieu de travail se répartissent en neuf catégories principales et comprennent plusieurs sous-questions, à savoir : a) la rémunération, les avantages et les droits ; b) les relations d'encadrement ; c) les relations avec les pairs et les collègues ; d) l'emploi et la carrière ; e) les conduites interdites et le respect des règles ; f) la sécurité, la santé, le bien-être et l'environnement physique ; g) les services/l'administration ; h) les questions d'organisation, de direction et de gestion ; i) les valeurs, la déontologie et les normes. Ces catégories reposent sur les définitions mises au point par le réseau des ombudsmans et médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies.

2. Collaboration interfonctionnelle

103. Si la fonction d'ombudsman et de médiation est indépendante dans son fonctionnement, elle ne mène pas pour autant ses activités en vase clos. Une collaboration et un échange interfonctionnels efficaces avec d'autres fonctions de l'organisation sont non seulement nécessaires pour atteindre ses objectifs mais aussi très bénéfiques pour la culture et l'environnement de travail des organisations. L'interaction au sein des organisations se fait généralement avec les services chargés des ressources humaines, des affaires juridiques, du contrôle interne, de la déontologie et de la gestion des risques, ainsi qu'avec les représentants du personnel.

3. Rapports annuels

104. L'établissement d'un rapport annuel est une responsabilité essentielle de la fonction d'ombudsman et de médiation dans le cadre des « services à l'organisation ». Les rapports annuels sont un moyen clé de rendre compte des activités et notamment

de faire remonter les problèmes systémiques. Les 10 fonctions internes autonomes d'ombudsman et de médiation publient toutes un rapport annuel. Seuls cinq (UNOMS, Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, OMPI, OMS et PAM) présentent ce rapport annuel à leur organe directeur ou délibérant. L'Inspectrice considère que l'absence de présentation du rapport annuel aux organes directeurs constitue une grave lacune. Ces derniers se retrouvent en effet privés de la possibilité d'examiner les questions liées à l'ombudsman et à la médiation qui sont susceptibles d'influer sur la culture et le bon fonctionnement des organisations.

105. La recommandation ci-après vise à renforcer la transparence et la responsabilité.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient veiller à ce que, d'ici à la fin de 2027, les rapports annuels établis par la fonction d'ombudsman et de médiation soient présentés aux organes directeurs ou délibérants afin de renforcer la transparence et la responsabilité.

4. Réponse de l'administration

106. Il est rare que l'administration donne officiellement suite aux rapports annuels. Seules quelques organisations le font. Parmi les exemples notables, on peut citer le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (dans le cadre du rapport présenté par le Secrétaire général sur l'administration de la justice), l'OMS et le PAM. Comme indiqué par le CCI dans son rapport publié en 2015, en ne donnant pas une suite officielle au signalement de problèmes d'ordre structurel, l'administration manque une occasion d'en assurer le suivi. Le renforcement de la diffusion des constatations formulées par l'ombudsman et du dialogue à ce sujet reste un domaine à améliorer.

107. L'Inspectrice considère que la publication d'une réponse de l'administration est une bonne pratique. Il s'agit en effet d'un moyen de favoriser la responsabilisation et montrer que l'administration est déterminée à régler les problèmes d'ordre structurel et à encourager le règlement informel des conflits. **Par conséquent, l'Inspectrice préconise que les organisations rendent publique une réponse de l'administration aux rapports annuels établis par la fonction d'ombudsman et de médiation afin de les présenter à leurs organes directeurs.**

5. Publicité des rapports annuels

108. Dans la plupart des cas, les rapports annuels sont mis à la disposition du public sur le site Web officiel. Tel est le cas de l'UNOMS et de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, ainsi que de la FAO, de l'OIT, de l'OMPI, de l'OMS et du PAM. Cette pratique améliore la transparence, favorise une plus grande sensibilisation aux questions liées au lieu de travail et renforce la crédibilité et la visibilité de la fonction. En revanche, certaines organisations (HCR, UNESCO et UPU) traitent ces rapports comme des documents internes.

109. La recommandation ci-après vise à renforcer la transparence et la responsabilité.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2027, rendre publics les rapports annuels établis par la fonction d'ombudsman et de médiation afin de renforcer la transparence et la responsabilisation et de faire mieux connaître cette fonction.

B. Activités de communication et promotion de l'approche « priorité à la procédure non formelle »

1. L'approche « priorité à la procédure non formelle »

110. L'approche « priorité à la procédure non formelle » est un principe fondamental au sein des organisations des Nations Unies. Le principe est que les conflits sur le lieu de travail soient réglés à l'amiable. Cette approche repose sur le constat qu'un règlement précoce et informel des différends peut contribuer à réduire les tensions au travail, à préserver les relations de travail et à éviter que les différends ne prennent un tour contentieux.

111. L'Assemblée générale a souligné à plusieurs reprises l'importance du règlement informel des différends. Dans sa résolution [77/260](#), l'Assemblée a prié le Secrétaire général de sensibiliser davantage les membres du personnel au fait qu'il leur était possible de se tourner vers l'UNOMS pour chercher un moyen de régler les différends à l'amiable, y compris, dans un premier temps et lorsqu'une telle solution est possible, par voie de médiation, avant de déposer une plainte officielle.

112. Par la suite, une étape importante a été franchie en 2023 avec le mémorandum portant sur le règlement amiable des différends comme première étape du règlement des différends professionnels. Ce mémorandum marque la réaffirmation de l'engagement institutionnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en faveur des mécanismes informels et encourage la hiérarchie et le personnel à faire appel en premier lieu aux services de l'UNOMS pour répondre aux préoccupations. L'UNOMS a constaté que la sensibilisation et le dialogue avec la haute direction avait augmenté à la suite de la diffusion du mémorandum.

2. Initiative Champions de la priorité à la procédure non formelle

113. Afin d'ancrer davantage l'approche « priorité à la procédure non formelle » dans la culture institutionnelle, l'UNOMS a lancé l'initiative Champions de la priorité à la procédure non formelle en 2024. La collaboration interinstitutions par le truchement du réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies a joué un rôle déterminant dans la promotion de la campagne à l'échelle du système. S'il est vrai que le niveau d'adoption varie, il reste que l'approche est largement admise comme une bonne pratique dans l'ensemble du système.

3. Engagement en faveur de la médiation et initiatives similaires

114. Le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies a mis en place un dispositif similaire dans le cadre de l'initiative « Engagement en faveur de la médiation ». Dans le cadre de cette initiative, les chefs de secrétariat du FNUAP, d'ONU-Femmes, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS se sont formellement engagés à considérer systématiquement la médiation comme une voie de règlement des différends au travail.

115. D'autres organisations ont lancé des initiatives ciblées pour renforcer l'approche « priorité à la procédure non formelle ». Le HCR a lancé une campagne de médiation pluriannuelle intitulée « La résolution est plus qu'une solution ». À l'OMPI, une série de documents d'orientation a été élaborée pour guider le personnel vers les mécanismes informels et formels appropriés.

4. Action d'information et de sensibilisation autour de la fonction

116. Par rapport à 2015, la connaissance des services d'ombudsman et de médiation a considérablement augmenté, en grande partie grâce à de vastes efforts soutenus d'information et de sensibilisation. Dans les organisations dont les activités sont décentralisées, les contacts avec les régions et le terrain constituent une dimension essentielle. La plupart des bureaux ont déclaré avoir mis en œuvre un large éventail d'activités (webinaires, séances d'information en personne, cafés du savoir, séances de formation au règlement des différends, participation à des programmes d'initiation du personnel et à des réunions des représentants du personnel).

5. Exemple donné au plus haut niveau

117. De même, l'exemple donné par la haute direction contribue grandement à encourager le recours aux services non formels. S'il y a encore des progrès à faire dans ce domaine, on a pu relever des exemples positifs dans des organisations où les chefs de secrétariat ou les hauts dirigeants ont publiquement reconnu le règlement informel des conflits comme la première solution à envisager.

6. Collaboration avec les parties prenantes internes

118. La collaboration stratégique avec les parties prenantes internes a encore renforcé les efforts de sensibilisation. En outre, plusieurs acteurs du système formel encouragent activement les modes informels de règlement. Le Bureau de l'aide juridique au personnel encourage les personnes qui le sollicitent à envisager des solutions informelles dès le début de la procédure et travaille en étroite collaboration avec l'UNOMS. La Section du conseil en gestion et du contrôle hiérarchique a également articulé sa communication institutionnelle sur la promotion de la priorité à la procédure non formelle dans le cadre de sa procédure de réception des demandes.

VIII. Capacité et performance

A. Ressources et moyens (humains et financiers)

119. La dotation en personnel des fonctions d'ombudsman et de médiation est très variable. La plupart des organisations disposent de services de taille relativement modeste, dont le personnel se compose généralement d'un seul ombudsman de classe P-5 ou D-1. Dans certains cas, un appui administratif limité est fourni, souvent à temps partiel. Sur la base des données de 2023, 5 des 11 fonctions d'ombudsman et de médiation étaient animées par un seul ombudsman : la FAO, l'OIT, l'OMPI, l'OMS et l'UNRWA.

120. En revanche, un petit nombre d'organisations – HCR, PAM, UNOMS et Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies – ont mis en place des structures d'ombudsman et de médiation plus importantes.

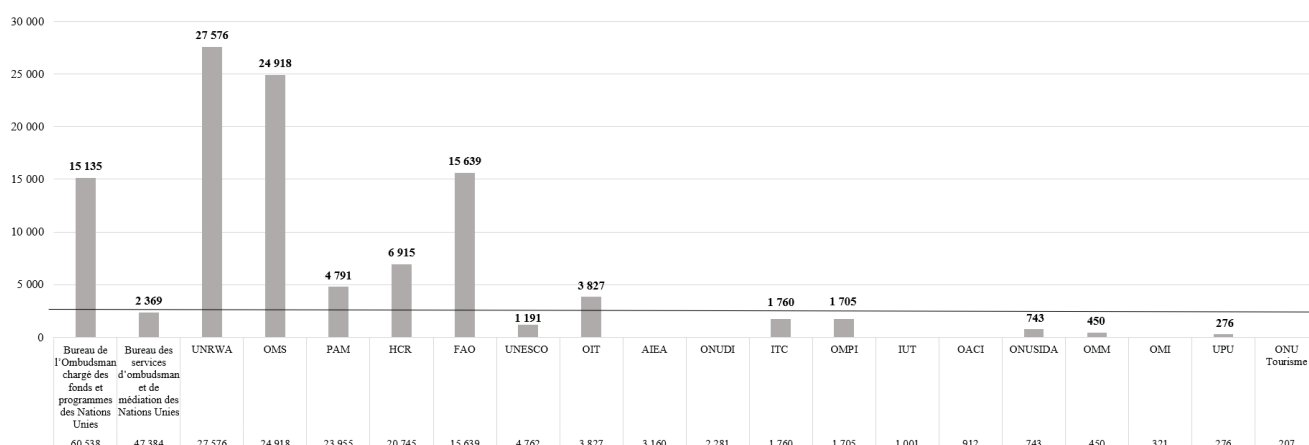
121. L'examen a porté sur la question de savoir si les effectifs actuels correspondaient aux besoins de l'organisation et si les moyens étaient suffisants pour permettre la fourniture des services prévus de manière efficace et équitable.

122. La figure I fournit des données comparatives sur les ratios d'effectifs et le personnel (fonctionnaires et non fonctionnaires) bénéficiant des services d'ombudsman. Les organisations sont classées par ordre décroissant en fonction de la taille de leurs effectifs. Les données pour l'UNOMS portent sur le personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, y compris la CNUCED, ONU-Habitat, l'ONUDC et le PNUE²⁸. De même, le Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies est considéré comme une fonction unique offrant ses services aux effectifs combinés du FNUAP, d'ONU-Femmes, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS.

123. Trois organisations (ITC, OMM et UNESCO) sont présentées différemment en raison de leur structure particulière. L'ITC et l'OMM relèvent de l'UNOMS. Toutefois, dans un souci de comparaison, les deux entités sont considérées comme ayant un ombudsman, même si cette présentation ne reflète pas l'allocation réelle des ressources. L'UNESCO fait appel à un collège de médiateurs composé de quatre membres du personnel à la retraite, tandis que le Bureau de la déontologie exerce plusieurs attributions d'ombudsman.

²⁸ Voir [A/79/584](#), figure II, qui utilise la répartition entre sept groupes d'entités : les entités offrant des services centralisés ; les entités axées sur le terrain ; les entités basées au Siège ; les bureaux hors Siège ; les opérations de paix (dont les opérations de maintien de la paix) ; les missions politiques spéciales et autres présences politiques ; les commissions économiques régionales ; le système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents.

Figure I
Nombre de membres du personnel bénéficiant des services d'un ombudsman ayant rang de directeur ou d'administrateur (2023)



Source : CCI.

1. Critères utilisés par le Corps commun d'inspection en 2015

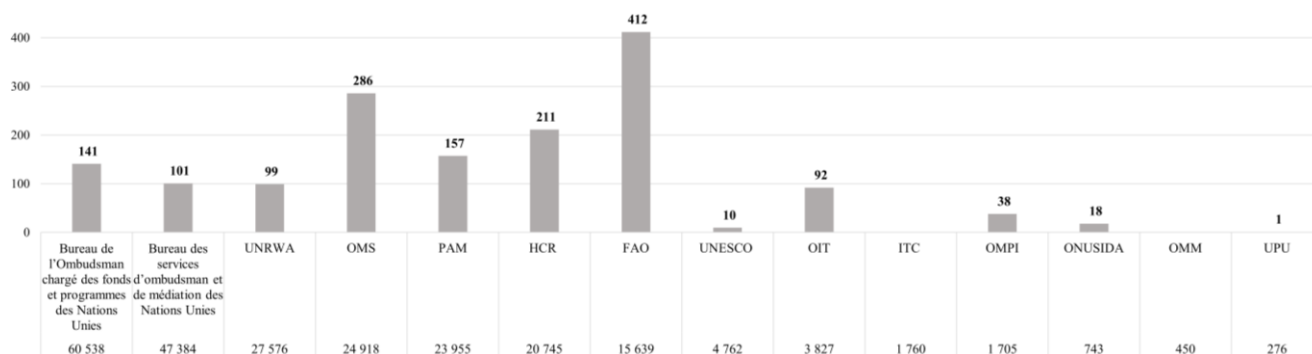
124. Dans son rapport de 2015, le CCI a proposé comme référence générale que les organisations comptant environ 2 500 fonctionnaires pouvaient envisager la possibilité de nommer un ombudsman à temps plein. (Ce seuil est représenté par la ligne dans la figure I.) En outre, il a préconisé que les organisations ayant des effectifs d'au moins 1 000 fonctionnaires pouvaient envisager d'employer un ombudsman à temps partiel ou de partager les services d'ombudsman avec une autre organisation. À l'époque, l'UNRWA, l'AIEA et l'UNESCO se situaient juste à la limite requise²⁹. Depuis, l'UNRWA s'est dotée de sa fonction en 2021, tandis qu'à l'UNESCO, cette mise en place est en attente. L'AIEA, qui emploie pourtant 3 160 personnes, ne l'a pas encore fait.

125. La figure II présente le nombre moyen d'affaires traitées par ombudsman ayant rang de directeur ou d'administrateur en 2023. Si ces chiffres donnent des indications supplémentaires sur la répartition des affaires par rapport aux effectifs, des lacunes subsistent, comme l'absence de données ventilées pour l'ITC et l'OMM. À l'UNESCO, le Bureau de l'éthique a instruit environ 300 affaires, tandis que le collègue des médiateurs en a traité 30.

²⁹ JIU/REP/2015/6, par. 42.

Figure II

Nombre moyen d'affaires traitées par ombudsman ayant rang de directeur ou d'administrateur (2023)



Source : CCI.

2. Adéquation des ressources

126. Dans son rapport de 2015, le CCI a noté qu'un ombudsman pouvait traiter jusqu'à 200 dossiers par an, en fonction de ses autres responsabilités. Depuis, le champ d'intervention de l'ombudsman s'est élargi. L'adéquation des effectifs doit donc être appréciée à l'aune de l'ensemble des activités prévues. En outre, pour que la prestation de services soit efficace, il faut tenir compte de la répartition géographique, des capacités linguistiques et de la couverture des fuseaux horaires, ainsi que de la capacité à assurer des services au personnel en poste sur le terrain et dans les lieux d'affectation éloignés.

127. L'adéquation des ressources allouées à la fonction d'ombudsman et de médiation dans l'ensemble du système des Nations Unies reste une préoccupation générale. La plupart des fonctions d'ombudsman et de médiation disposent de moyens financiers et humains limités et ont indiqué que les ressources étaient insuffisantes ou seulement marginalement adéquates pour assumer leurs responsabilités. Plusieurs bureaux ont indiqué que, même lorsque les budgets étaient restés stables, les dotations actuelles ne permettaient pas la mise en œuvre complète des mandats.

128. L'Inspectrice craint que, dans le climat d'incertitude financière actuel, ces budgets déjà modestes ne soient encore réduits, ce qui aurait des conséquences négatives sur la portée, la couverture régionale et la capacité de médiation. Elle estime que de telles contraintes peuvent être particulièrement préjudiciables à une époque où le recours à des mécanismes de résolution informels est plus essentiel que jamais.

129. Dans certaines organisations, les pressions financières se sont traduites par un déclassement de la fonction d'ombudsman (HCR) ou par la vacance de postes clés (OMS). Ces évolutions risquent de compromettre l'efficacité des mécanismes informels de résolution des conflits.

130. L'Inspectrice est consciente du fait que de nombreuses organisations subissent les effets de fortes contraintes financières, lesquelles entraînent des réductions budgétaires, y compris des baisses d'effectifs et des déclassements. Elle recommande de faire preuve de prudence, toute économie financière étant susceptible d'être contrebalancée par une hausse des coûts dans d'autres domaines. En outre, les économies peuvent avoir une incidence négative sur la culture institutionnelle et l'environnement de travail à un moment où l'engagement du personnel est plus que jamais nécessaire.

131. Tout en reconnaissant les contraintes financières actuelles, l'Inspectrice souligne que l'adéquation des ressources allouées à la fonction d'ombudsman et de

médiation doit être réévaluée à la lumière de l'évolution de leur mandat et des attentes croissantes vis-à-vis de leurs activités et de leurs services.

132. La recommandation ci-après vise à améliorer l'efficacité de la fonction d'ombudsman et de médiation.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient examiner régulièrement les ressources humaines et financières allouées à la fonction d'ombudsman et de médiation afin de veiller à ce que celle-ci ait les moyens suffisants de remplir son mandat. Cet examen devrait tenir compte de la dispersion géographique des effectifs, de la diversité linguistique et de l'éventail complet des responsabilités.

B. Procédure de détermination et d'approbation des ressources

133. Les méthodes employées pour déterminer les ressources humaines et financières nécessaires à la fonction d'ombudsman et de médiation varient considérablement d'une organisation à l'autre et mettent en jeu un mélange de processus budgétaires centralisés, d'évaluations fondées sur les besoins et de mécanismes de partage des coûts.

1. Modalités de financement du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies

134. En 2020, le FNUAP, ONU-Femmes, le PNUD, l'UNICEF et l'UNOPS ont signé un protocole d'accord sur la procédure budgétaire relative au budget annuel du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, y compris le partage des coûts (sur la base d'un décompte annuel des effectifs de chaque entité).

135. Selon le protocole d'accord, le Bureau de l'Ombudsman présente un projet de budget annuel au plus tard le 30 septembre de chaque année, lequel doit être approuvé par les cinq entités au plus tard le 30 novembre. Le PNUD publie ensuite un budget consolidé, présentant la répartition des coûts et la facturation au plus tard le 31 décembre. Ce dispositif est subordonné à un paiement dans les délais, tout retard ayant une incidence sur la capacité du Bureau à fournir ses services.

136. Si le dispositif de financement semble solide en théorie, son application est inégale dans la pratique. Par exemple, tous les postes du Bureau sont attribués par le PNUD et le coût est partagé entre les cinq entités. Deux postes de médiateurs sont toutefois directement financés par l'UNICEF sans faire l'objet d'un partage des coûts.

137. Deux évaluations différentes ont mis en évidence des problèmes similaires concernant les ressources du Bureau. Un audit du PNUD mené en 2023 a notamment fait apparaître des retards dans les paiements à effectuer par le Programme, une situation susceptible d'influer sur la capacité du Bureau à fournir des services. Une évaluation externe réalisée en 2024 a débouché sur plusieurs recommandations visant à assurer le bon financement du Bureau.

138. La recommandation ci-après vise à renforcer le contrôle et la conformité en ce qui concerne le financement du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies.

Recommandation 8

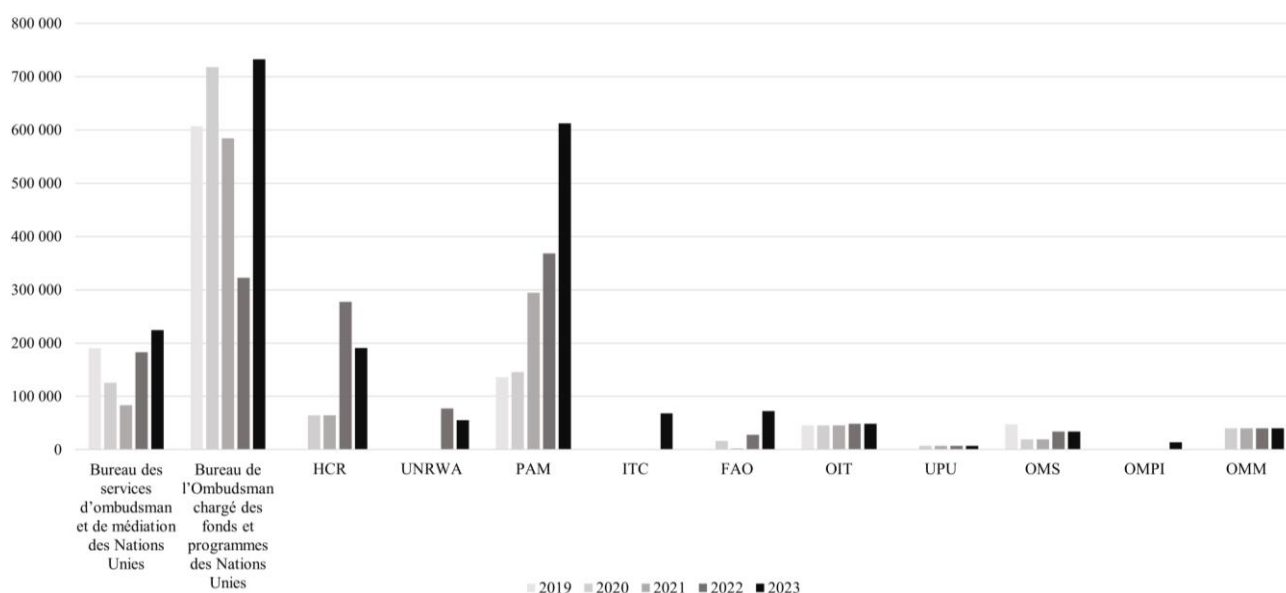
Les conseils d'administration du FNUAP, d'ONU-Femmes, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS devraient veiller à ce que le Bureau de l'Ombudsman soit doté des ressources nécessaires, conformément aux dispositions du protocole d'accord.

139. Si les problèmes liés à la situation financière du Bureau persistent, l'Inspectrice est d'avis que d'autres solutions doivent être envisagées. Une possibilité serait d'intégrer le budget du Bureau dans la structure budgétaire de l'UNOMS. Une fois le budget de l'UNOMS adopté, les cinq entités auraient à verser leur quote-part.

140. D'autres organisations utilisent d'autres méthodes pour déterminer les besoins en ressources de leur fonction. Si le processus décisionnel relatif à l'affectation des ressources varie en termes de structure et de degré de consultation interne, c'est généralement aux chefs de secrétariat qu'il incombe d'arrêter le projet de budget-programme et aux organes directeurs qu'il appartient de l'approuver.

Figure III

Budget de la fonction d'ombudsman (hors dépenses de personnel)



Source : CCI.

2. Allocation d'un budget propre à la fonction d'ombudsman et de médiation

141. Toutes les fonctions d'ombudsman et de médiation dotées d'un budget propre ont pleine autorité sur la gestion des ressources. Toutefois, quelques fonctions ne disposent pas de ressources spécifiques³⁰. Un budget propre est considéré comme essentiel pour préserver l'efficacité, l'impartialité et l'utilité dans un environnement de travail en constante évolution. **L'Inspectrice recommande que les fonctions d'ombudsman et de médiation soient dotées d'un budget propre et qu'elles aient pleine autorité pour utiliser et gérer les moyens financiers et humains qui leur sont confiés.**

³⁰ OACI, OIT, OMPI et UNESCO.

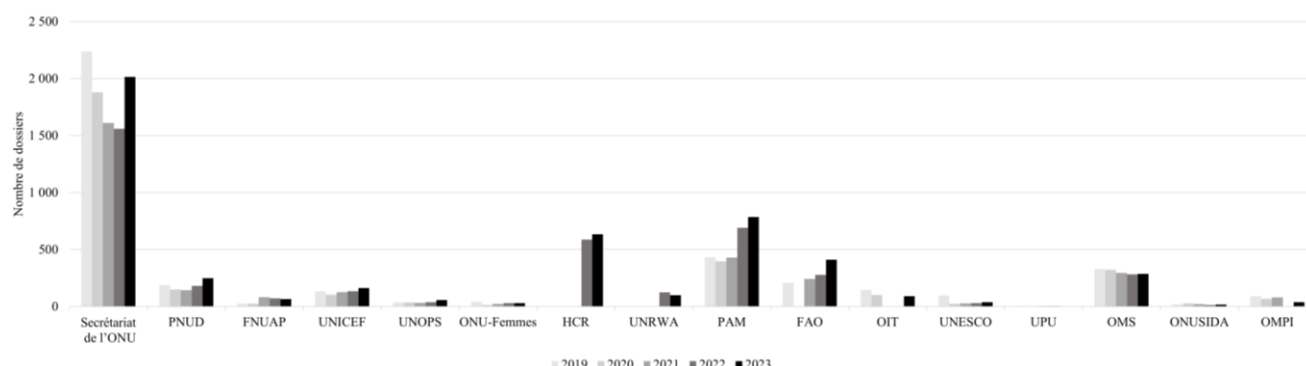
C. Gestion des dossiers

142. Le traitement des dossiers constitue un élément essentiel de la fonction d'ombudsman et de médiation. L'analyse des données relatives aux dossiers permet d'avoir une idée de la charge de travail des bureaux d'ombudsman dans les différentes organisations.

143. Dix fonctions³¹ font état du volume annuel de dossiers dans leur rapport annuel³². Sept indiquent également le nombre de personnes ayant bénéficié de leurs services. Étant donné qu'une seule affaire peut compter plusieurs parties, c'est le nombre d'affaires qui a été retenu comme principal point de référence dans le présent examen pour permettre une comparaison entre les organisations.

144. La figure IV présente le volume annuel des dossiers traités par les organisations entre 2019 et 2023. L'UNOMS affiche toujours le plus grand nombre de dossiers, supérieur à 1 500 par an mais en légère baisse sur la période de cinq ans considérée. Plusieurs entités ont connu une nette augmentation du volume d'affaires durant cette période, notamment le FNUAP, la FAO, le PAM et l'UNOPS.

Figure IV
Nombre annuel de dossiers, par organisation (2019-2023)



Source : CCI.

D. Évaluation de la performance

145. La performance et l'efficacité de la fonction d'ombudsman et de médiation sont évaluées à des degrés divers. Seules 12 organisations³³ ont déclaré avoir procédé à une forme ou une autre d'évaluation de la performance. Les méthodologies, la fréquence et les critères de référence diffèrent sensiblement.

146. La plupart des organisations ont recours à des mécanismes internes (enquêtes auprès du personnel, retour d'information des utilisateurs, outils d'évaluation interne ordinaires). Plusieurs organisations (dont le PAM, l'UNESCO et l'OMPI) ont déclaré ne pas avoir procédé à une évaluation formelle de leur fonction d'ombudsman et de médiation. **L'Inspectrice recommande aux organisations de mettre en place des mécanismes transparents et inclusifs pour évaluer la performance de leur fonction d'ombudsman et de médiation afin de renforcer la confiance dans leur utilité et leur efficacité.**

³¹ PAM, FAO, OIT, UNESCO, UPU, OMS et OMPI.

³² UNOMS, Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies, HCR, PAM, FAO, OIT, UNESCO, UPU, OMS et OMPI.

³³ Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, PNUD, FNUAP, UNICEF, UNOPS, ONU-Femmes, HCR, UNRWA, FAO, OACI, OIT et OMS.

IX. Coopération et cohérence à l'échelle du système

147. Dans son rapport de 2015, le CCI a estimé que l'interaction avec les pairs d'autres organisations était indispensable pour échanger les expériences, mettre au point les meilleures pratiques et assurer la cohérence.

A. International Ombuds Association

148. Parmi les réseaux professionnels, on peut citer l'International Ombuds Association, qui est considérée comme un point de référence précieux pour les normes professionnelles. Les personnes interrogées ont souligné que son intérêt pour les organisations internationales menant des opérations dans le monde entier, telles que l'Organisation des Nations Unies, était limitée dans la mesure où ce réseau était focalisé sur les secteurs privé et universitaire d'Amérique du Nord, où se trouvent la plupart de ses membres.

B. Réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices des organisations multilatérales, anciennement Réseau des ombudsmans et des médiateurs des Nations Unies et des organisations internationales apparentées

149. Une autre plateforme est le réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices des organisations multilatérales – anciennement appelé Réseau des Ombudsmans et des médiateurs des Nations Unies et des organisations internationales apparentées (UNARIO)³⁴ – qui regroupe depuis 2007 les praticiens des services d'ombudsman des organisations intergouvernementales multilatérales. Ce réseau est considéré par les ombudsmans et les médiateurs et médiatrices des Nations Unies comme étant principalement un forum d'échange informel. Il n'a pas fixé de critères de référence ou de normes applicables au système des Nations Unies.

150. Face à l'élargissement du réseau, le CCI avait préconisé dans son rapport de 2015 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 ».

C. Réseau des ombudsmans et des médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies

151. Pour combler cette lacune, le réseau des ombudsmans et médiateurs et médiatrices du système des Nations Unies a été créé en 2019. Les membres de ce réseau, qui est ouvert à toutes les organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, se concertent sur les questions transversales liées au lieu de travail et se concentrent sur l'harmonisation des pratiques informelles de règlement des conflits. Le réseau a facilité l'élaboration de meilleures pratiques, y compris de normes de pratique, la mise en œuvre de la campagne « priorité à la procédure non formelle » et la normalisation des pratiques de classification et de clôture des dossiers. Il a également mis en place des groupes de travail sur la médiation, la responsabilité, les procédures de réparation, l'intelligence artificielle dans le règlement des conflits et les méthodes de calcul relatives aux coûts des affaires.

³⁴ Le réseau a été rebaptisé par ses membres en septembre 2025.

152. L'Inspectrice considère que la création de ce réseau est une évolution positive, qui va dans le sens de la proposition formulée par le CCI dans son rapport de 2015. Ce réseau offre un espace réservé aux questions propres au système des Nations Unies. De l'avis de l'Inspectrice, les réalisations du réseau représentent un progrès louable vers la cohérence à l'échelle du système, l'harmonisation des pratiques et l'élaboration de normes et de meilleures pratiques permettant de répondre aux besoins particuliers du système des Nations Unies.

Mesures à prendre par les entités pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection

[illegible]

L : Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant
 E : Recommandation appelant l'adoption de mesures par le ou la chef de secrétariat
 □ : Recommandation ne nécessitant pas de mesure de la part de l'entité

a : renforcement de la transparence et de la responsabilité ; **b** : diffusion des bonnes et meilleures pratiques ; **c** : renforcement de la coordination et de la coopération ; **d** : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation ; **e** : renforcement du contrôle et de la conformité ; **f** : amélioration de l'efficacité ; **g** : réalisation d'économies notables ; **h** : amélioration de l'efficience ; **i** : autres.

^a Entités énumérées dans la circulaire [ST/SGB/2015/3](#).