



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

Bureau de l'éthique

Rapport annuel
Octobre 2009
Décembre 2010

Bureau de l'éthique

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

Rapport annuel
Octobre 2009 – Décembre 2010

Table des matières

Message de la Directrice générale.....	4
Message du Conseiller pour l'éthique.....	5
Part 1: Énoncé de mission.....	7
Part 2: Une culture de l'éthique.....	9
Part 3: Présentation générale du Bureau de l'éthique.....	11
Part 4: Activités et fonctionnement.....	13
Part 5: Les questions d'éthique à examiner au cours de l'année suivante.....	21
Part 6: Conclusion.....	23

Message d'Irina Bokova, Directrice générale de l'UNESCO



L'éthique est au cœur de mon mandat en tant que Directrice générale de l'UNESCO.

L'intégrité. Le professionnalisme. Le respect de la diversité.

Ce sont des valeurs fondamentales qui guident l'Organisation. Promouvoir le respect de ces principes est au cœur du travail du Bureau de l'éthique - mais c'est également l'affaire de tous et la responsabilité de chacun. Construire un milieu de travail éthique en va de notre responsabilité collective.

L'UNESCO est une organisation d'une grande diversité qui est entraînée par un mandat stimulant et ambitieux. La réalisation de ces ambitions nécessite un travail acharné et un dévouement. Cela commence dans notre environnement de travail. Cela commence par nos actions et nos comportements quotidiens. Il incombe à chacun d'entre nous de faire preuve d'intégrité, de professionnalisme et de respecter la diversité dans chacune de nos actions.

Le Bureau de l'éthique est ici pour vous aider. Ce premier rapport annuel montre que c'est précisément ce qu'il fait. Dirigé par Jean-Paul Proulx en tant que Conseiller pour l'éthique et soutenu par une excellente équipe, le Bureau est rapidement devenu un acteur efficace et respecté à l'UNESCO. Je travaille très étroitement avec le Bureau de l'éthique et je soutiens pleinement leur travail.

Ce rapport annuel montre l'importance de ce qui a déjà été accomplie - par exemple, la formation du personnel au siège et sur le terrain, et la mise en œuvre d'une nouvelle politique de protection des personnes signalant des pratiques irrégulières et la mise à jour de la politique anti-harcèlement. Dans de nombreux domaines, l'UNESCO est à l'avant garde dans le système des Nations Unies.

Nous sommes au début d'un processus. Il est important d'avoir des règles, des règlements et des politiques appropriés en place. Mais nous avons besoin de cultiver une culture du respect. Inculquer l'éthique dans un environnement de travail prend du temps. Nous avons encore beaucoup de travail à accomplir, et ce rapport annuel met en évidence certaines orientations clés pour l'année à venir.

Un environnement de travail harmonieux est essentiel pour le bien-être du personnel. Il est important également pour notre productivité et notre efficacité. En cette période d'austérité économique, nous devons compter encore plus les uns sur les autres et nos États membres doivent être en mesure de nous faire entièrement confiance. L'éthique est au cœur de cet engagement. Et je ferai tout mon possible pour faire avancer ces questions au sein de l'UNESCO.

Irina Bokova

A handwritten signature of Irina Bokova in black ink, written in a cursive style.

Message de Jean-Paul Proulx, Conseiller pour l'éthique

Le Bureau de l'éthique est très heureux de présenter son premier rapport annuel qui couvre la période d'octobre 2009 à décembre 2010.

Dès le premier jour de mon arrivée au siège en août 2009 pour assumer mes fonctions en tant que Conseiller pour l'éthique, la diversité que représente le personnel de l'UNESCO m'a inspiré ainsi que leur volonté de faire de l'UNESCO un modèle en matière éthique parmi les Organisations internationales. Après plus d'un an, cette inspiration me motive toujours. Les résultats obtenus dans l'enquête auprès du personnel de l'UNESCO en 2010, m'ont confirmé que le personnel croit fermement dans le mandat de l'Organisation et ont le sentiment de servir une cause juste.

Depuis le début, le Bureau de l'éthique a décidé de concentrer son énergie sur la formation afin d'encourager nos collègues à connaître les normes éthiques ce qui les aide à pouvoir les appliquer. Ceci m'a permis de discuter des questions d'éthique avec plus de 600 employés au Siège et sur le terrain. Notre ambition est de former tous les employés de l'UNESCO, quel que soit leur type de contrat, d'ici juin 2012.

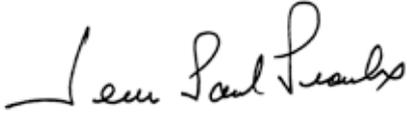
Lorsque les employés sont témoins de comportements non-éthiques, ils doivent se sentir plus en sécurité pour en parler ouvertement. Une organisation éthique prend ses responsabilités pour assurer qu'elle remplit son mandat envers les Etats Membres et envers ses employés. Il va de soi que le leadership de l'Organisation doit assurer que ces responsabilités sont prises en compte. Toutefois un constat demeure : à cause de la complexité du travail de l'UNESCO, la ligne entre un comportement éthique et un comportement non éthique peut parfois être floue et des conseils indépendants peuvent aider à anticiper des inconduites en matière éthique. Il n'est pas possible d'avoir une règle qui guide tous les aspects de notre conduite. Aujourd'hui, je suis content de confirmer qu'il y a une forte volonté de la part du personnel de l'UNESCO d'obtenir des conseils lorsque des questions d'ordre éthique surgissent. Nous sommes particulièrement satisfaits de remarquer que les cadres supérieurs consultent de plus en plus le Bureau de l'éthique avant de prendre une décision qui a un volet éthique.

Notre Organisation est sur la bonne voie, mais comme pour toutes les autres Organisations internationales, il reste des progrès à faire. J'invite les lecteurs à donner une attention plus particulière à la section 5 de ce rapport où je présente une liste des préoccupations d'ordre éthique auxquelles l'Organisation fait face.

Un Bureau de l'éthique ne serait être efficace sans l'appui de la direction de l'Organisation. Ce soutien a toujours été présent depuis le début de mon mandat. La Directrice générale de l'UNESCO, Mme Irina Bokova, a toujours accepté de mettre en œuvre mes recommandations en tant que Conseiller pour l'éthique. Plus que cela, elle n'a jamais refusé de prendre des mesures lorsque j'avais besoin de son soutien pour apporter un changement dans la mentalité de la direction ou pour améliorer la capacité éthique de l'Organisation. Je ne serai jamais assez reconnaissant de ce soutien constant. Je voudrais aussi remercier le Directeur du Service d'Évaluation et d'Audit, M Bert Keuppens, et la Directrice p.i. du Bureau de la gestion des ressources humaines, Mme Ana Luiza Thompson-Flores, pour avoir facilité la venue d'un troisième acteur dans leur domaine de compétence.

Ce premier rapport annuel, et le travail du Bureau de l'éthique tout au long de l'année, n'aurait jamais été possible sans le talent et le travail acharné d'une équipe dévouée. Je saisis cette occasion pour exprimer ma gratitude et mes chaleureux remerciements à Farice Quinio, Chargé du programme d'éthique, qui a rejoint notre équipe en septembre 2010, à Daniel Faull, qui m'a soutenu dans la mise en place du Bureau de l'éthique depuis le début, et finalement à notre nouvelle recrue, Mme Aurélie Vignal, assistante administrative.

Jean-Paul Proulx,

A handwritten signature in black ink, reading "Jean Paul Proulx". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the beginning.

1

Partie

Énoncé de mission

Le Bureau de l'éthique est chargé de donner, à titre confidentiel, des avis sur l'éthique et les normes de conduite à l'Organisation et à toutes les personnes qu'elle emploie. Il sensibilise à l'éthique par la formation et la communication, élabore des politiques et mène des activités de liaison. Il enquête sur les allégations de comportements contraires à l'éthique ou d'actes répréhensibles.

Le Bureau de l'éthique est indépendant de tous les secteurs de programme, secteurs d'appui et autres services centraux, et rend directement compte à la Directrice générale. Dans le cas où celle-ci fait elle-même l'objet d'une telle allégation, le Bureau de l'éthique renvoie le cas au Comité consultatif de surveillance de l'UNESCO.

Questions relatives à l'éthique relevant du mandat du Bureau de l'éthique de l'UNESCO

Conflits d'intérêts

- Distinctions honorifiques, cadeaux et rémunérations
- Favoritisme
- Emploi et activités à l'extérieur de l'UNESCO
- Utilisation de renseignements confidentiels
- Utilisation de biens et autres avoirs de l'UNESCO
- Programme de déclaration de situation financière

Lutte contre la discrimination

Politique de lutte contre le harcèlement

Cas de harcèlement moral ou sexuel

Abus de pouvoir et/ou d'autorité

Politique de lutte contre les représailles

Protection contre d'éventuelles représailles des personnes qui ont signalé des manquements ou collaboré à une investigation ou à un audit dûment autorisé

2

Partie

Une culture de l'éthique

Le Bureau de l'éthique vise à instaurer à l'UNESCO une culture de l'éthique fondée sur l'intégrité, la transparence et la responsabilité. Un tel cadre garantit qu'à chaque étape du processus de décision et pour chaque mesure prise, toutes les questions éthiques éventuelles ont été mûrement examinées. Le rôle du Bureau de l'éthique est de veiller à l'instauration d'une solide culture de l'éthique de telle sorte que les employés de l'UNESCO ne perçoivent pas les questions d'éthique comme des considérations périphériques, accessoires ou sans importance.

Pour créer un environnement fondé sur la dignité et le respect, il faut impérativement que l'Organisation soutienne ces principes à tous les niveaux, au Siège et au sein des bureaux décentralisés, et à tous les échelons de la hiérarchie. La réputation des organisations dépend de plus en plus de la vigueur de leur cadre éthique, qui acquerra une importance croissante aux yeux du grand public et des États membres dans les années à venir.

Une culture de l'action éthique

L'UNESCO peut consolider la place de premier plan qu'elle occupe sur la scène internationale, de par son mandat et ses priorités, en adoptant et en promouvant les valeurs éthiques qui sont indissociables de la mise en œuvre de ses compétences programmatiques et de la gestion interne de ses ressources humaines. Instaurer plus de transparence et de responsabilité et prendre l'initiative en attachant une importance prioritaire au respect des valeurs éthiques fera de l'UNESCO un précurseur qui a su anticiper les exigences futures dans ce domaine.

Du reste, l'Organisation n'a pas de meilleurs atouts que sa réputation et son personnel. Il est de la plus haute importance que l'UNESCO conserve sa position d'avant-garde pour s'acquitter de son mandat et atteindre ses objectifs. Lorsque les personnes qu'elle emploie bafouent l'éthique, ce ne sont pas seulement leur réputation et leur carrière personnelles qui en pâtissent, mais la réputation de l'Organisation tout entière. Sensibilisés aux questions d'éthique et à l'importance du respect des normes de conduite, les membres du personnel de l'UNESCO sont en mesure de tenir compte des considérations éthiques dans les décisions qu'ils sont appelés à prendre.

**Les valeurs essentielles de l'UNESCO
nous guident dans les pratiques
que nous appliquons chaque jour
et dans chacun de nos actes :**

Intégrité
Professionalisme
Respect de la diversité

Éthique et respect des règles

Nous utilisons souvent le tableau ci-après dans nos séances de formation pour illustrer les différences entre respect des règles et éthique. Pour mieux pratiquer l'éthique, il importe d'en comprendre le concept : un comportement responsable, motivé par la volonté de se perfectionner plutôt que par la crainte d'une sanction pour manquement aux règles.

	Éthique	Respect des règles
Objectif	Encourager un comportement responsable	Prévenir les manquements
Normes	Librement consenties	Imposées par des tiers
Motivation	Perfectionnement personnel	Crainte des sanctions
Incitations	Sens des responsabilités (Que devrais-je faire ?)	Contraintes juridiques (Ce que je ne peux pas faire)

3

Partie

Présentation générale du Bureau de l'éthique

Créé en septembre 2009, le Bureau de l'éthique de l'UNESCO se compose d'un Conseiller pour l'éthique, M. Jean-Paul Proulx (depuis septembre 2009), d'un Chargé de l'éthique, M. Farice Quinio (depuis septembre 2010), et d'une Assistante administrative, Mme Aurélie Vignal (depuis janvier 2011). M. Daniel Faull est consultant auprès du Bureau de l'éthique depuis novembre 2009.

Afin de le protéger de toute influence extérieure et de toute contrainte organisationnelle, le Bureau de l'éthique est indépendant de tous les autres services et secteurs, et le Conseiller pour l'éthique rend directement compte à la Directrice générale. Il convient également de noter que le mandat du Conseiller pour l'éthique est limité dans le temps.

Une des premières missions dont le Conseiller pour l'éthique a dû s'acquitter a été de déterminer les fonctions du Bureau, en veillant en particulier à ne pas doubler inutilement les responsabilités et activités d'autres services. Il s'y est employé en étroite collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Service d'évaluation et d'audit, et en consultation avec les associations du personnel, et a notamment conçu une matrice précisant les attributions de chaque service :

Actions Actes illicites allégués	Réception et examen des plaintes et dénonciations ; rapport à la Directrice générale assorti d'une recommandation indiquant s'il apparaît justifié d'ouvrir une enquête	Enquête selon les instructions de la Directrice générale ; rapport à la DG + EO, HRM et LA en tant que de besoin	Recommandation à l'adresse de la DG sur les mesures correctives à prendre
Corruption : malversations, commissions illicites	IOS	IOS	HRM
Fraude : falsification, fausses déclarations, abus de confiance	IOS	IOS	HRM
Abus de jouissance, vol, détournement ou abus de biens	IOS	IOS	HRM
Abus d'autorité ou de pouvoir	EO	IOS	EO + HRM
Harcèlement avec abus d'auto- rité ou de pouvoir	EO	IOS	EO + HRM
Discrimination	EO	IOS	EO + HRM
Conflit d'intérêts	EO	IOS	EO + HRM
Comportement contraire à l'éthique (autres cas)	EO	IOS	EO + HRM
Manquement (autres cas)	HRM	IOS	HRM

EO: Bureau de l'éthique; HRM: Bureau de gestion des ressources humaines;
IOS: Service d'évaluation et d'audit

Les fonctions du Bureau de l'éthique sont revues en permanence à mesure que le Bureau élabore des politiques et est appelé à exercer de nouvelles responsabilités pour appuyer l'Organisation et répondre à ses besoins. C'est ainsi que, la politique de lutte contre le harcèlement¹ mise à jour en juin 2010 relève désormais de la responsabilité du Bureau de l'éthique, et que ce dernier a mis en place la politique de l'UNESCO en matière de protection des personnes signalant des pratiques irrégulières² en décembre 2010.

¹ Voir page 18 pour de plus amples renseignements concernant la politique de lutte contre le harcèlement.

² Voir page 18 pour de plus amples renseignements concernant la politique de l'UNESCO en matière de protection des personnes signalant des pratiques irrégulières.

4

Partie

Activités et fonctionnement

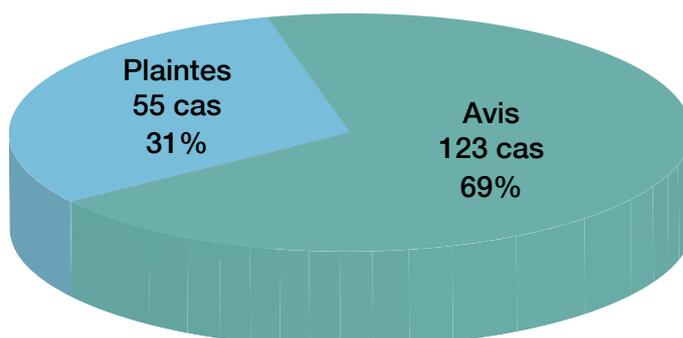
Ce rapport étant le premier rapport annuel que publie le Bureau de l'éthique, il couvre une période s'étendant sur un peu plus de douze mois, du 1er octobre 2009 au 31 décembre 2010.

Prière de noter que les chiffres et statistiques présentés ci-après ne reflètent pas nécessairement la situation de l'éthique à l'UNESCO dans la mesure où le Bureau de l'éthique est un nouveau service. Nous espérons être à même de tirer des conclusions plus précises de l'analyse des données dans les deux années à venir, une fois achevé le premier cycle de sessions de formation à l'éthique, obligatoires pour tous les employés de l'UNESCO (quel que soit leur statut contractuel), tant au Siège que dans les bureaux hors Siège et instituts.

1. Avis, conseils et réception des plaintes

Le Bureau de l'éthique a reçu 178 demandes au cours de la période considérée, soit du 1er octobre 2009 au 31 décembre 2010, la plupart étant des demandes d'avis (voir figure I)

Figure I
Avis et plaintes



et non des plaintes relatives à des manquements à l'éthique. Le nombre élevé des demandes s'explique par le fait que le Bureau de l'éthique est un service nouveau, venu combler un vide à l'UNESCO. C'est pourquoi un certain nombre d'employés de l'UNESCO l'ont contacté simplement pour mieux s'informer des services qu'il

propose ou demander comment gérer un problème éthique particulier, plutôt que pour signaler un comportement contraire à l'éthique.

Le Bureau de l'éthique vise essentiellement à sensibiliser le personnel aux questions relatives à l'éthique à travers ses sessions de formation et sa stratégie de communication, lesquelles portent leurs fruits puisqu'un plus grand nombre d'employés tiennent compte de la dimension éthique dans leur travail quotidien et sollicitent un avis à titre préventif avant d'agir dans les domaines « sensibles » ou face à un certain « flou ». En outre, il est encourageant de constater que nombre de hauts responsables nous consultent avant de prendre des décisions dont il leur faut peser les incidences éthiques.

Sur les 178 dossiers ouverts au cours de la période considérée, 112 sont désormais clos, soit parce qu'il a été répondu à la demande (avis donné, règlement à l'amiable du cas ou recommandations adressées à la Directrice générale en vue d'une action de l'administration), soit parce que la plainte a été retirée. La plupart des 66 dossiers restants sont en attente de faits nouveaux. Nombre d'employés de l'UNESCO ne se rendent au Bureau de l'éthique que pour porter leur situation à la connaissance de l'Organisation, sans souhaiter nécessairement des mesures immédiates.

Le Bureau de l'éthique prévoit une augmentation du nombre de demandes dans l'année à venir, alors que la campagne d'information s'amplifie au Siège et dans les bureaux hors Siège et les instituts pour culminer à la mi-2012, avec la fin de la première vague de formations à l'éthique. Après 2012, le nombre de cas commencera pensons-nous à diminuer, à mesure qu'une culture de l'éthique s'instaurera progressivement dans l'ensemble de l'Organisation.

Nombre de cas : demandes reçues

Les 178 demandes reçues peuvent être regroupées en plusieurs catégories, comme indiqué par le diagramme de la figure II, et appellent différents types de réponses, du simple avis ou renvoi au service compétent jusqu'à l'enquête approfondie ou autres activités de suivi.

Figure II

Volume des demandes, par catégorie

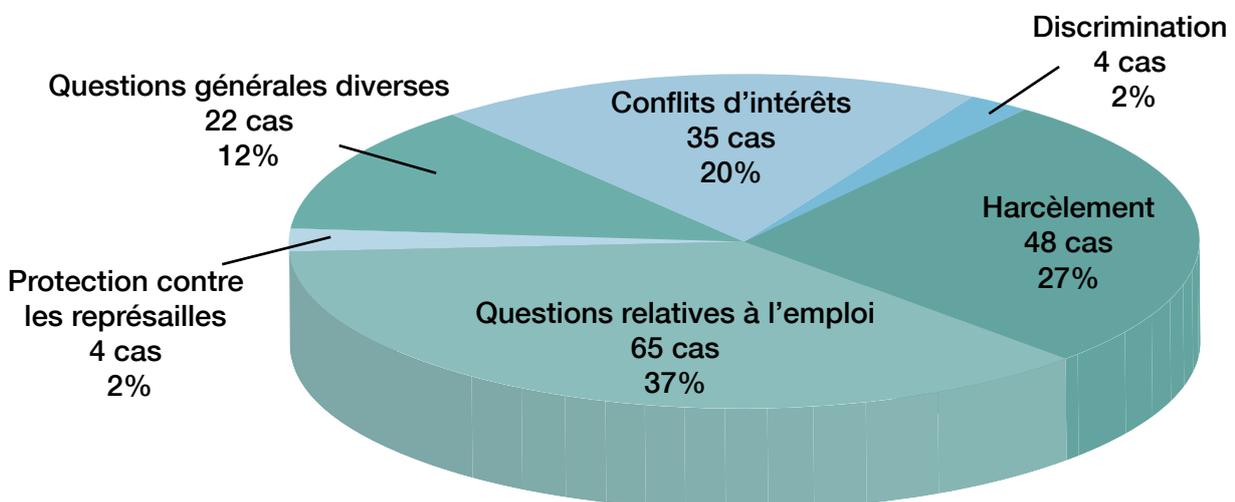
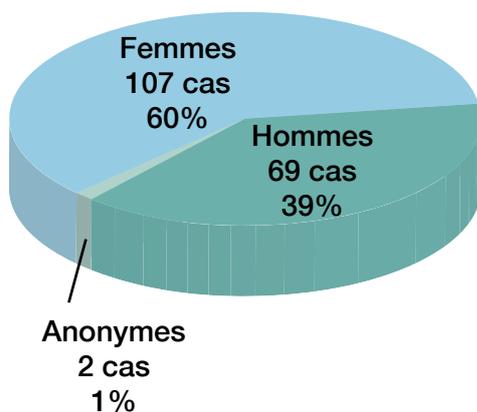


Figure III

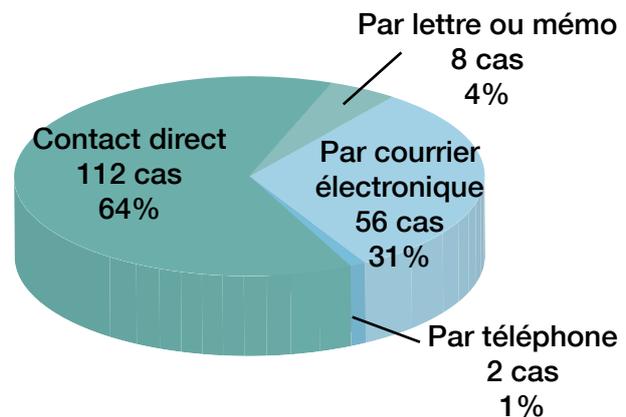
Catégories	Exemples
Questions relatives à l'emploi	Problèmes contractuels liés au harcèlement Évaluation des performances Évolution de carrière Relations/environnement professionnels ; incivilités Problèmes de communication
Harcèlement	Cas de harcèlement moral ou sexuel Abus de pouvoir ou d'autorité
Conflits d'intérêts	Distinctions honorifiques, cadeaux et rémunérations Favoritisme Emploi et activités à l'extérieur de l'UNESCO Utilisation de renseignements confidentiels Utilisation de biens et autres avoirs de l'UNESCO
Autres questions générales	Obligations juridiques privées Fraude et corruption Orientation vers d'autres services

Figure IV

Volume des demandes, par sexe

**Figure V**

Volume des demandes, par mode de contact



La part relativement élevée des contacts directs (voir figure V) par rapport aux autres modes de prise de contact s'explique par le fait que le Bureau de l'éthique est situé au Siège, d'où émanent la majorité des demandes (voir figure VI), mais aussi par le fait qu'à l'issue de chaque session de formation hors Siège, le Bureau de l'éthique considère qu'il entre également dans sa mission de recevoir les membres du personnel de l'unité décentralisée concernée qui souhaitent le consulter à titre personnel, volontaire et confidentiel pour avoir un avis ou soulever une question d'éthique. On note une augmentation des demandes de rendez-vous avec le Bureau de l'éthique au cours de ces périodes.

Figure VI

Volume des demandes, en fonction de leur origine

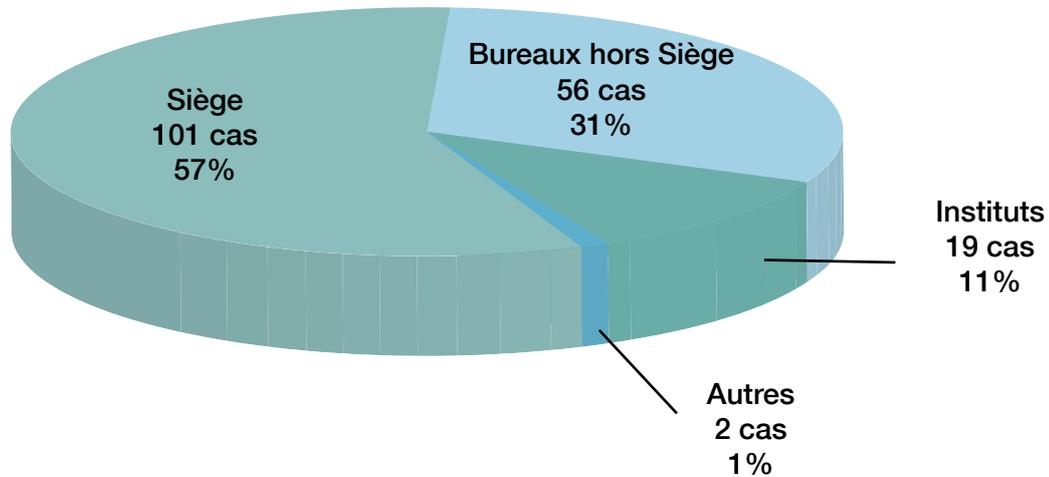
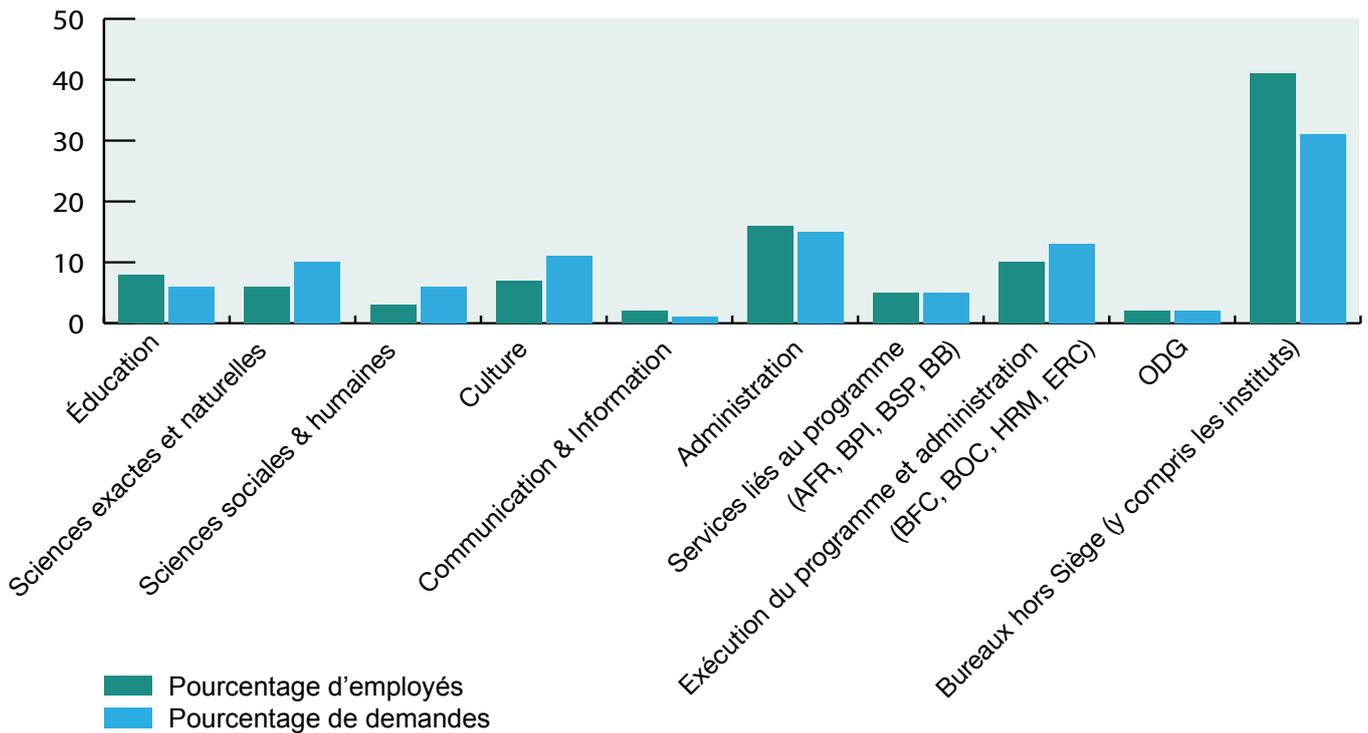


Figure VII

Volume des demandes, nombre de demandes et origine des demandes



Les données présentées à la figure VI offrent un juste reflet de la distribution réelle des employés de l'UNESCO. Avec le diagramme de la figure VII, qui compare le pourcentage d'employés et le pourcentage de demandes reçues par le Bureau de l'éthique pour chaque secteur/programme/bureau hors Siège, elles montrent qu'aucune composante de l'UNESCO ne rencontre plus de problèmes liés à l'éthique qu'une autre. (N.B. : Certains des services figurant dans la figure VII ont pu changer de nom en raison des récentes restructurations intervenues à l'UNESCO.)

2. Instaurer une culture de l'éthique par la formation, l'éducation et l'information

Accorder la priorité à la formation et à l'éducation est un élément essentiel de la fonction préventive du Bureau de l'éthique, qui organise des sessions de formation à l'éthique et aux normes de conduite au sein de l'Organisation, et des sessions distinctes consacrées à la gestion et à la prévention des cas de harcèlement moral et sexuel.

Formation à l'éthique

La formation à l'éthique et aux normes de conduite est obligatoire pour tous les employés de l'UNESCO, quel que soit leur statut contractuel. Au cours de sa première année d'existence, le Bureau de l'éthique a donné la priorité aux bureaux hors Siège et instituts car les sessions de formation sont aussi l'occasion de se familiariser avec ses activités, ce qui est sans doute plus difficile loin du Siège. Pendant ses missions hors Siège, le Bureau de l'éthique dispense des formations, rencontre le personnel individuellement et s'entretient avec le directeur ou chef du bureau hors Siège de tout éventuel problème qu'il y a lieu d'examiner. Cet entretien est un tour d'horizon très général de la situation au sein du Bureau, et l'anonymat des sources est protégé comme le veut notre stricte politique de confidentialité.

Le Bureau de l'éthique compte avoir formé l'ensemble du personnel de l'UNESCO, tant au Siège que dans les bureaux hors Siège et instituts – soit un peu plus de 2 100 employés –, d'ici la mi-2012.

Le Bureau de l'éthique juge satisfaisants les progrès accomplis sur le plan de la formation à l'éthique : 609 employés de l'UNESCO, au Siège et dans 11 bureaux hors Siège, ont été formés au cours de la période considérée, pour un coût inférieur à 30 000 dollars américains.

Formation à la lutte contre le harcèlement

Le Bureau de l'éthique est responsable depuis juin 2010 de la mise en œuvre de la politique de lutte contre le harcèlement, qui relevait auparavant du Bureau de la gestion des ressources humaines. De ce fait, il lui incombe également de dispenser la formation à la lutte contre le harcèlement. Cette formation est conçue pour aider les employés de l'UNESCO à créer un environnement de travail favorable et un climat de confiance et de tolérance, exempts de toute forme de harcèlement. Une formation pilote a déjà eu lieu en janvier 2011 dans un bureau hors Siège. Notre objectif est de proposer une série de sessions de formation à la lutte contre le harcèlement dans un certain nombre de bureaux hors Siège et au Siège au cours de l'année 2011.

Réunions d'information

Outre les formations, et afin d'accroître sa visibilité, le Bureau de l'éthique a tenu un certain nombre de réunions d'information sur ses services et sa mission dont ont bénéficié les directeurs des bureaux hors Siège, lors d'une conférence organisée par le Bureau de coordination des unités hors Siège (octobre 2009), et le Service d'évaluation et d'audit de l'UNESCO (octobre 2009). Le « Groupe de Genève » a d'autre part invité le Conseiller pour

l'éthique à lui présenter le Bureau de l'éthique et son mandat en janvier 2010, et le Comité consultatif de surveillance a fait de même en septembre 2010.

Une séance d'information ouverte à tous les employés du Siège que nous avons organisée dans le cadre des « 60 minutes pour convaincre » en février 2010, a été pour plus de 100 employés de l'Organisation l'occasion de mieux connaître le Bureau de l'éthique et ses fonctions. Plus récemment, en novembre 2010, le Bureau de l'éthique a organisé, avec le concours du Secteur des relations extérieures et de l'information du public, une réunion d'information à l'intention des délégations permanentes auprès de l'UNESCO.

3. Appui à l'élaboration de normes et de politiques en vue de l'établissement d'un cadre éthique

Une des fonctions essentielles du Bureau de l'éthique consiste à élaborer des normes de conduite, à les expliquer et à fournir des informations à leur sujet. Si, de manière générale, les normes en vigueur à l'UNESCO soutiennent avantageusement la comparaison avec celles de bien des institutions de premier plan, certaines règles ou politiques nécessitent une réflexion plus poussée et d'autres devront être clarifiées. Les normes de conduite internationales doivent être d'actualité, concises et faciles d'accès.

En collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Bureau de l'éthique a déjà entamé ses activités dans ce domaine :

a. Politique de lutte contre le harcèlement

Les questions professionnelles, y compris les cas de harcèlement moral et sexuel, relevaient précédemment de la compétence du Bureau de la gestion des ressources humaines. Il a été décidé de confier cette politique au Bureau de l'éthique, le harcèlement étant considéré comme un comportement contraire à l'éthique. En juin 2010, la Directrice générale a approuvé la Politique de lutte contre le harcèlement³ révisée, transféré la responsabilité de sa mise en œuvre au Bureau de l'éthique et imposé une tolérance zéro dans le traitement des allégations de harcèlement.

b. Politique de l'UNESCO en matière de protection des personnes signalant des pratiques irrégulières

Cette politique comprend plusieurs volets :

i) Système de dénonciation confidentielle de l'Organisation

Afin de simplifier les mécanismes de dénonciation, il a été mis en place un système de déclaration unique d'utilisation aisée. Pour le rendre plus accessible, un outil de déclaration en ligne permettra, dès l'automne 2011, à toute personne appartenant ou non à l'UNESCO de soumettre des allégations de manquements au sein de l'Organisation. Il reste cependant toujours possible de prendre directement contact avec le service responsable de l'UNESCO. Les manquements et comportements contraires à l'éthique allégués imputables à des employés de l'UNESCO peuvent être signalés anonymement ou non, par des sources internes ou externes.

³Voir la Circulaire administrative AC/HR/4 – Modifications concernant la politique de lutte contre le harcèlement

ii) Politique de protection contre les représailles de l'UNESCO

Cette politique offre une protection renforcée contre les représailles aux personnes qui signalent des comportements répréhensibles, fournissent de bonne foi des renseignements concernant des allégations d'actes illicites ou collaborent à des audits, investigations ou enquêtes dûment autorisés.

c. Conflits d'intérêts

Le Bureau de l'éthique a été chargé de clarifier les règles relatives aux conflits d'intérêts et, notamment, d'établir un cadre régissant l'acceptation et la gestion des cadeaux reçus par les employés de l'UNESCO dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Il est également chargé de mettre en œuvre un programme de déclaration de situation financière faisant obligation à certains membres du personnel qui exercent des responsabilités financières ou détiennent un certain pouvoir de déclarer leurs actifs financiers et autres avoirs. Cette politique vise à réduire le risque de conflit d'intérêts – réel ou supposé – du fait des actifs financiers ou des activités extérieures de tel ou tel fonctionnaire. Le programme de déclaration de situation financière de l'UNESCO est en cours d'élaboration, et fera ensuite l'objet d'un processus de consultation interne. Il devrait être présenté à la Directrice générale pour approbation d'ici septembre 2011 et entrer en vigueur d'ici janvier 2012.

4. Participation au Réseau de l'éthique des Nations Unies

Le Réseau de l'éthique des Nations Unies favorise la collaboration sur les questions d'éthique dans l'ensemble du système des Nations Unies, en veillant tout particulièrement à la cohérence des normes et politiques appliquées par ses différentes composantes. Le Bureau de l'éthique de l'UNESCO a assisté à deux réunions du système consacrées à l'éthique, l'une à Rome (juin 2010) et l'autre à Washington (décembre 2010). Le Réseau de l'éthique des Nations Unies regroupe 21 entités.

Les organismes participants sont convenus de créer à l'échelle du système des Nations Unies un réseau rassemblant des responsables de l'éthique et de spécialistes de questions connexes. Cette communauté d'intérêts, qui se réunira une à deux fois par an, prendra la forme d'une association professionnelle de praticiens internationaux de l'éthique.

La collaboration porte notamment sur les domaines suivants :

Principes fondamentaux régissant les bureaux internationaux d'éthique / statut et structure / considérations juridiques et cadres d'action / codes de conduite et/ou d'éthique / évaluation des risques et atténuation des risques / nouveaux risques en matière d'éthique et de réputation / maintien d'une culture de l'éthique au sein des organisations / voies offertes aux employés pour signaler les abus / conseils en matière de l'éthique / conflits d'intérêts / programmes de déclaration de situation financière et autres intérêts / protection contre les représailles / investigations / communication et information / éducation et formation / mesures et résultats / perfectionnement professionnel / élargissement de la portée des règles éthiques au sein des organisations.

5

Partie

Les questions d'éthique à examiner au cours de l'année suivante

1. Gestion éthique

- Le Bureau de l'éthique s'inquiète du nombre important de demandes formulées par des employés de l'UNESCO au sujet de faits allégués d'abus de pouvoir ou de harcèlement imputables à leurs superviseurs. Plus préoccupant encore, il semble que les employés temporaires soient plus souvent victimes de tels comportements contraires à l'éthique. En de pareil cas, il leur est difficile de se défendre du fait de leur statut d'employés temporaires.
- Il semble d'autre part que des employés de tous niveaux n'assument pas la responsabilité de leur travail, et certains ne soient guère disposés à déléguer leurs pouvoirs. Nombre des personnes qui contactent le Bureau de l'éthique veulent surtout lui faire part de ce dont ils ne sont pas responsables. Il conviendrait que les descriptions de poste énoncent clairement les responsabilités de chacun, et que la délégation de pouvoirs soit encouragée de telle manière que les membres du personnel se sentent investis de responsabilités. Ainsi, le directeur d'une unité hors Siège peut envoyer un courrier à un ministre en moins de deux heures, alors qu'au Siège, cela demande des semaines en raison des nombreux « visas » qu'il faut obtenir. Le processus de demande de visas, utile en dépit de ses inconvénients, est un parfait exemple de règles annihilant le sens des responsabilités.

2. Respect des obligations juridiques et financières privées

- Le Bureau de l'éthique reçoit de plus en plus de plaintes concernant des employés de l'UNESCO manquant à leurs obligations juridiques et financières privées, et profitant parfois abusivement de leur immunité diplomatique. Il importe de réfléchir aux mesures que l'UNESCO pourrait prendre pour résoudre ce problème.

3. Évaluation des performances

- Le Bureau de l'éthique est préoccupé par le système d'évaluation des performances, qu'un trop grand nombre d'employés associe à des sanctions. Nous allons examiner quelles sont les responsabilités des cadres dans son application, et la capacité des membres du personnel d'accepter les critiques constructives. Il nous est apparu que le système d'évaluation des performances n'était pas toujours considéré, par les responsables comme par leurs

subordonnés, comme un exercice pédagogique, encourageant au besoin l'employé à améliorer certains aspects de son travail. Le Bureau de l'éthique s'inquiète en outre du fait que le système ne comporte que trois niveaux de notation. L'appréciation « répond pleinement aux attentes » s'applique semble-t-il aussi bien à un fonctionnaire qui se contente de s'acquitter de ses fonctions qu'à un fonctionnaire qui dépasse fréquemment ces attentes. Le Bureau de l'éthique est donc d'avis que le système d'évaluation des performances ne rend pas toujours compte de manière équitable ou efficace du travail de l'employé, que ce dernier réponde ou non à ce que l'on attend de lui.

4. Système global de résolution des conflits

- Les attributions du Bureau de l'éthique et du Bureau des médiateurs, que la Directrice générale a chargés de résoudre les problèmes signalés au Bureau de l'éthique, semblent chevaucher de plus en plus. Il pourrait être dans l'intérêt de l'Organisation d'envisager la création d'un mécanisme de résolution global des conflits.

5. Politique de mobilité géographique

- Le Bureau de l'éthique souhaiterait faire en sorte que la politique de mobilité géographique soit mise en œuvre de manière équitable pour tous. Nous sommes préoccupés par des critiques entendues çà et là selon lesquelles les directeurs utiliseraient cette politique de manière abusive pour muter certains membres du personnel qui leur déplaisent, et ne l'appliqueraient pas à l'égard des personnes qu'ils apprécient.

6

Partie

Conclusion

Le Bureau de l'éthique poursuit ses efforts pour servir au mieux les intérêts des employés de l'UNESCO et répondre à leurs besoins. L'année en cours sera encore chargée car notre travail en ce qui concerne la communication et l'information, ainsi que l'élaboration de politiques, n'est pas terminé.

Comme indiqué plus haut, le Bureau de l'éthique a pour objectif de former à l'éthique et aux normes de conduite la totalité du personnel, y compris dans l'ensemble des instituts et unités hors Siège, d'ici le milieu de l'année 2012. Pour mieux faire connaître son mandat et ses activités, il mettra en place avant l'été 2011 un site Web s'ajoutant à son portail Intranet existant. Les deux portails proposeront un formulaire unique permettant de signaler, anonymement ou non, toute conduite répréhensible.

Le travail du Bureau de l'éthique dans le domaine de l'élaboration de politiques se concentrera, comme indiqué dans le présent rapport, sur le programme de déclaration de situation financière et sur la clarification des règles en matière de conflits d'intérêts.

Le Bureau de l'éthique n'en doute pas, les efforts pour changer les mentalités au sein de l'Organisation et y instaurer une culture de l'éthique produisent des progrès constants. Cela n'est possible qu'avec le soutien de l'ensemble des employés de l'UNESCO, quel que soit leur grade et leur statut contractuel. De fait, l'éthique n'est pas l'affaire du seul Bureau de l'éthique, mais de tout à chacun.

Contactez-nous

Jean-Paul Proulx, Conseiller pour l'éthique
Tél : + 33 1 45 68 13 90

Farice Quinio, Chargé du programme d'éthique
Tél : +33 1 45 68 13 63

Courriel : Ethics@unesco.org
Fax : + 33 1 45 68 55 51

site intranet : <http://intranet.unesco.org/ethics-office>

Adresse : Bureau de l'éthique ; 7, place de Fontenoy ; 75352 Paris 07 SP ; France