



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
11 mars 2009
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2009

26 mai-5 juin 2009, New York

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

Audit et contrôle internes

PNUD : activités en 2007-2008

Rapport du Bureau de la déontologie

Résumé

Le présent rapport sur les activités du Bureau de la déontologie du PNUD, premier du genre, est présenté à l'Administrateur en application de la circulaire du Secrétaire général sur le respect de la déontologie à l'échelle du système : organes et programmes ayant une administration distincte (ST/SGB/2007/11). Il est soumis au Conseil d'administration conformément au paragraphe 10 de sa décision 2008/37. Le rapport est établi conformément au cadre arrêté et adopté par le Comité de déontologie des Nations Unies. Il a été examiné par le Comité à sa 10^e séance, le 26 février 2009.

Le rapport donne un aperçu général des activités menées par le Bureau de la déontologie conformément à son mandat et des progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques pendant la période allant du 1^{er} décembre 2007 au 31 décembre 2008. Il se termine par des observations sur certains problèmes rencontrés et des orientations pour préserver et renforcer une culture organisationnelle d'intégrité, de transparence et de responsabilité au sein du PNUD.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Historique.....	4
III. Installation	6
IV. Activités de mise en œuvre.....	7
A. Activité normative et de soutien	8
B. Formation, éducation et plaidoyer	9
C. Avis et orientation.....	10
D. Politique de déclaration de situation financière	12
E. Protéger les fonctionnaires contre les représailles	16
V. Le Comité de déontologie des Nations Unies	18
Figures	
1. Volume des demandes, par catégorie 1 ^{er} décembre 2007-31 décembre 2008	7
2. Demandes d'avis, par catégorie 1 ^{er} décembre 2007-31 décembre 2008	11
3. Pourcentage de personnels ayant déposé une déclaration de situation financière en 2007, selon la position dans la hiérarchie	14
4. Pourcentage de personnels ayant déposé une déclaration de situation financière en 2007, par fonction	15
5. Pourcentage de personnels ayant déposé une déclaration de situation financière en 2007, par type de lieu d'affectation	16
6. Vue d'ensemble des plaintes des représailles 1 ^{er} décembre 2007-31 décembre 2008	18

I. Introduction

1. Dans la première année de son existence, le Bureau de la déontologie du PNUD a été confronté aux problèmes traditionnels de mise en route et a dû faire face à d'innombrables demandes de service. On trouvera dans le présent rapport¹ un bilan de l'action du Bureau pendant la période allant du 1^{er} décembre 2007 au 31 décembre 2008.

2. Parmi les nombreuses activités entreprises par le Bureau de la déontologie en collaboration avec les services concernés, on citera notamment les suivantes :

a) *Installation.* Le Bureau s'est employé à mettre en place ses structures et procédures tout en répondant aux demandes de service émanant du personnel. À l'issue de la période intérimaire de plus de sept mois, les trois personnes composant le personnel permanent du Bureau étaient recrutées et nommées. Le Bureau s'est installé dans des lieux propices aux impératifs de confidentialité et de sécurité nécessaires au traitement d'informations sensibles;

b) *Formation.* En partenariat avec le Bureau des ressources humaines, un cours obligatoire en ligne sur la déontologie a été mis au point et lancé et des ateliers présentiels de formation ont été organisés. À la fin de la période considérée, 6 143 fonctionnaires avaient suivi la formation en ligne et 180 avaient pris part aux ateliers. Le programme de formation sur la déontologie a été conçu pour aider les fonctionnaires à observer les normes de conduite du PNUD sur le lieu de travail. Il vise à sensibiliser le personnel et l'encadrement à la nécessité de prendre des décisions fondées sur les normes de déontologie et à leur donner les moyens de mieux faire face aux situations impliquant des conflits d'intérêts. En outre, le Bureau a tenu plusieurs séances d'information sur ses activités ainsi que sur les normes de conduite du PNUD;

c) *Avis confidentiels.* De toutes les demandes reçues par le Bureau – hormis celles qui concernent les déclarations de situation financière – les plus nombreuses (48 %) portaient sur les avis en matière de conflits d'intérêts et autres questions liées à la déontologie. Les plus nombreuses (42 %) demandes d'avis en matière de déontologie portaient sur l'emploi, suivies des demandes d'avis sur les activités extérieures (35 %);

d) *Déclaration de situation financière.* Le Bureau a géré la politique de déclaration de situation financière pour l'année 2007. Il a répondu à plus de 2 700 demandes relatives aux modalités régissant les déclarations de situation financière.

¹ Le premier rapport sur les activités du Bureau de la déontologie est présenté à l'Administrateur en application des paragraphes 3 h) et 5.4 de la circulaire du Secrétaire général sur le « Respect de la déontologie à l'échelle du système : organes et programmes ayant une administration distincte » (ST/SGB/2007/11). Au paragraphe 3 h) de la circulaire, il est demandé à tous les bureaux de la déontologie du système des Nations Unies de présenter tous les ans aux chefs de secrétariat des organes ou programmes ayant une administration distincte un rapport sur les activités qu'ils ont menées. Au paragraphe 5.4 de la circulaire, il est indiqué que le Comité de déontologie des Nations Unies examine les rapports annuels des bureaux de la déontologie et formule des recommandations quant aux dispositions à prendre à l'avenir, s'il y a lieu. Le Comité a examiné une ébauche du présent rapport à sa 10^e séance, le 26 février 2009, et a formulé des observations qui ont été prises en compte dans la présente version. Le rapport est également présenté au Conseil d'administration conformément au paragraphe 10 de sa décision 2008/37, qui prescrit la présentation d'un rapport annuel du Bureau de déontologie à la session annuelle.

Au total, 1 716 fonctionnaires (soit 99,9 %) se sont conformés aux modalités établies. Un taux similaire avait été atteint en 2006, avec 1 593 fonctionnaires (soit 98,5 %) qui se sont conformés à ces modalités pendant l'exercice conduit cette année-là par le Bureau des ressources humaines, préalablement à la création du Bureau de la déontologie. Le Bureau examine actuellement les rapports sur les déclarations de situation financière soumises pendant les deux années;

e) *Protection contre les représailles.* Le Bureau a reçu 17 plaintes concernant des représailles, dont 3 pour lesquelles les présomptions ont été jugées suffisantes et qui, en conséquence, ont été renvoyées au Bureau de l'audit et des investigations pour enquête. Dans deux cas, il a été recommandé d'assurer une protection provisoire aux fonctionnaires concernés tandis que les investigations ont permis d'apporter la preuve de représailles dans un cas.

3. Le présent rapport se termine par des observations sur certains problèmes rencontrés et des orientations pour préserver et renforcer une culture organisationnelle d'intégrité, de transparence et de responsabilité au sein du PNUD².

II. Historique

4. Le 1^{er} décembre 2007, l'Administrateur a institué le Bureau indépendant de la déontologie conformément à la circulaire ST/SGB/2007/11³. L'objectif du Bureau est de « cultiver et favoriser une culture de la déontologie, de l'intégrité et de la responsabilité et, ce faisant, de rendre le système des Nations Unies plus fiable et plus crédible, à l'intérieur comme à l'extérieur »⁴. Le Bureau aide l'Administrateur en veillant à ce que les responsables et le personnel s'acquittent de leurs obligations dans le respect des plus hautes qualités d'intégrité, conformément à la Charte des Nations Unies, des dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel et des documents administratifs correspondants, ainsi que des *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux (2001)*.

5. Parallèlement à l'initiative du Secrétaire général, le PNUD élaborait son propre projet de redevabilité institutionnelle, qui comportait plusieurs éléments connexes⁵. Les activités menées à cet égard avant la création du Bureau de la déontologie du PNUD lui ont par la suite été confiées. Il s'agissait notamment des avis en matière de déontologie donnés par le Bureau d'appui juridique, la codification, en 2007 par le Bureau d'appui juridique⁶, d'une protection expresse contre les représailles à l'encontre des fonctionnaires qui signalent des irrégularités, une formation pilote à distance en matière de déontologie mise en place par le

² Le rapport est établi conformément au cadre arrêté et adopté par le Comité de déontologie des Nations Unies à sa réunion du 24 avril 2008, auquel doivent se conformer les rapports annuels des membres. Ce cadre commun vise à permettre au Comité, à son président et à ses membres d'examiner et d'évaluer les rapports et de formuler des recommandations dans le cadre d'une démarche cohérente et d'une analyse approfondie des rapports sur la déontologie dans laquelle sont mises en évidence les valeurs et les normes déontologiques applicables dans le système des Nations Unies.

³ Structurellement, la circulaire ST/SGB/2007/11 envisageait un bureau indépendant plutôt qu'un bureau autonome.

⁴ ST/SGB/2007/11, par. 1.1.

⁵ « Le système de redevabilité du PNUD » (DP/2008/16/Rev.1), par. 33, 34, 35, 69 et 70.

⁶ Une disposition plus générale relative à la politique de lutte contre le harcèlement sur le lieu de travail était en place depuis 2005.

Bureau des ressources humaines en 2007 et le premier exercice de déclaration de situation financière pour le PNUD, qui a été mis en œuvre en 2007 par le Bureau des ressources humaines.

6. À l'image des autres bureaux de la déontologie du système des Nations Unies, le Bureau de la déontologie du PNUD fonctionne suivant les principes d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité. L'indépendance du Bureau se vérifie par le fait que son chef rend compte directement à l'Administrateur et que la durée de son mandat est limitée. En outre, « afin de garantir que les bureaux de la déontologie des organes ou programmes dotés d'une administration distincte s'acquittent de leurs fonctions de manière indépendante et à l'abri de toute pression ou influence inappropriée, uniquement avec l'assentiment du responsable [du Bureau de la déontologie], celui-ci peut à tout moment saisir de toute affaire relevant de la compétence du bureau le Président du Comité de déontologie pour avis et conseil, et en informer le chef de secrétariat »⁷. Aucun fonctionnaire ou organe de l'ONU ne peut contraindre le Bureau de la déontologie à révéler des questions portées à son attention⁸. En outre, les responsabilités du Chef du Bureau de la déontologie ne portent pas atteinte ni ne se substituent aux mécanismes d'enquête ou aux autres mécanismes pertinents d'administration de la justice⁹.

7. Les principales responsabilités du Bureau de la déontologie sont énumérées ci-après¹⁰ :

- a) Élaborer des normes, des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation aux exigences de la déontologie;
- b) Orienter la gestion des organes ou programmes ayant une administration distincte de sorte que les règles, politiques, procédures et pratiques du PNUD renforcent et promeuvent les qualités d'intégrité prescrites par la Charte des Nations Unies;
- c) Donner confidentiellement des avis et des conseils sur les questions de déontologie aux fonctionnaires;
- d) Faire office de référent pour sensibiliser les fonctionnaires aux normes déontologiques et au comportement attendu d'eux;
- e) S'acquitter des tâches qui leur sont assignées en matière de protection contre les représailles visant des fonctionnaires qui auraient signalé des irrégularités ou collaboré à des audits ou des enquêtes dûment autorisés;
- f) Administrer la politique de déclaration de situation financière (sauf pour les fonctionnaires ayant rang de sous-secrétaire général ou un rang supérieur, pour lesquels le programme continuera d'être administré par le Bureau de déontologie du Secrétariat);
- g) Présenter tous les ans aux chefs de secrétariat¹¹ des organes ou programmes ayant une administration distincte un rapport sur les activités qu'ils ont menées.

⁷ ST/SGB/2007/11, par. 4.1.

⁸ Ibid., par. 1.3.

⁹ Ibid., par. 2.4.

¹⁰ Ibid., sect. 3, Mandat des bureaux de la déontologie des organes ou programmes ayant une administration distincte.

III. Installation

8. Lors de la phase d'installation de ses structures, le Bureau a notamment mené les actions ci-après :

a) *Recrutement.* Le Bureau de la déontologie a commencé ses activités le 1^{er} décembre 2007 avec la nomination par l'Administrateur d'un conseiller/chef du Bureau par intérim. En janvier 2008, le Conseil d'administration approuvait un nouveau poste de la classe D-1 pour le Chef du Bureau et un nouveau poste G-6 pour un assistant administratif. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, un poste P-5 supplémentaire a été redéployé. À l'issue d'une large sélection menée à l'échelle internationale, le Chef actuel a été engagé et a pris ses fonctions en juillet 2008. En décembre 2008, ces postes étaient pourvus. Des consultants ont été engagés pour une courte durée ou à temps partiel et on a sollicité les services d'une entreprise spécialisée dans la formation. Compte tenu du caractère confidentiel des travaux du Bureau, ceux-ci ont pour l'essentiel été exécutés par les fonctionnaires;

b) *Structures.* Le Bureau de la déontologie s'est installé dans des lieux propices aux impératifs de confidentialité et de sécurité nécessaires au traitement d'informations sensibles. En consultation avec les services concernés du Bureau de la gestion, le Bureau a renforcé son dispositif de sécurité physique et de sécurité des technologies de l'information. Il a acquis de nouveaux équipements de bureau ainsi que du matériel et des logiciels afin de faire face aux besoins de sécurité requis pour l'examen des données relatives aux déclarations de situation financière et aux cas de représailles. Pour préserver le caractère confidentiel des informations sensibles, le Bureau a adopté des procédures strictes de gestion physique et automatisée de l'information;

c) *Communications.* Le Bureau de la déontologie offre un cadre sûr du point de vue de la confidentialité, les fonctionnaires se sentant libres de consulter sur des questions de conflits d'intérêts et de demander protection contre les représailles qu'ils pourraient subir pour avoir signalé des irrégularités. À cette fin, le Bureau a mis en place un service d'assistance téléphonique en matière de déontologie (1-212-909-7840) et créé une adresse électronique spéciale (ethicsoffice@undp.org). Pour faire connaître les activités du Bureau de la déontologie et sensibiliser le personnel de l'organisation aux impératifs de la déontologie, le Bureau a lancé en juin 2008 un site Web sur le réseau intranet du PNUD à l'adresse : http://intra.undp.org/ethics_adviser. En tant que nouvelle institution, le Bureau de la déontologie a donné suite à de nombreuses demandes d'information sur ses activités;

d) *Programme de travail.* Le Bureau de la déontologie a rapidement établi ses procédures administratives et opérationnelles de manière à s'acquitter efficacement de son mandat. À cette fin, il a consulté plusieurs services compétents relevant du PNUD tels que le Bureau des ressources humaines, le Bureau d'appui juridique et le Bureau de l'audit et des investigations, ainsi que le Bureau du Médiateur commun et le Conseil du personnel. Il a également consulté les membres du Comité de déontologie des Nations Unies afin de veiller à l'harmonisation et la cohérence des activités avec les autres bureaux de la déontologie du système des

¹¹ ST/SGB/2007/11, par. 3 h). Cependant, aux termes du paragraphe 10 de la décision 2008/37 du Conseil d'administration, le Bureau de la déontologie présente également un rapport annuel au Conseil d'administration.

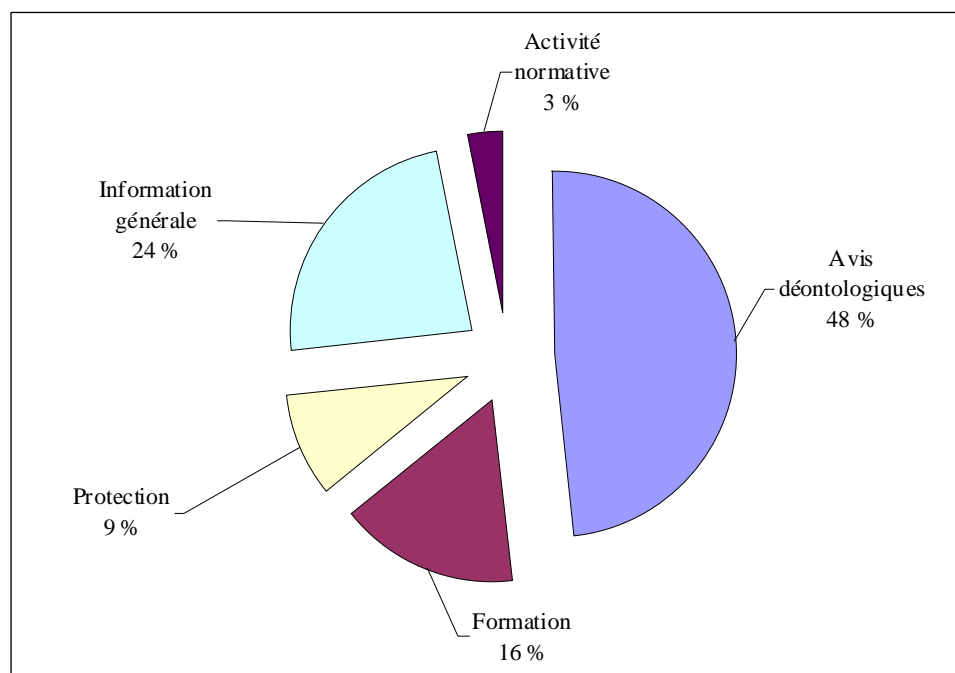
Nations Unies. Beaucoup de temps a été consacré aux consultations et délibérations, ce qui a permis au Bureau de prendre connaissance et de bénéficier des pratiques optimales et d'en tirer des enseignements très utiles.

IV. Activités de mise en œuvre

9. Pendant la période couverte par le premier rapport, le Bureau de la déontologie a reçu 186 demandes¹² qui ont été placées dans les catégories suivantes : avis déontologiques – 89; formation – 29; protection contre les représailles en cas de signalement d'infractions – 17; information générale – 45; et activité normative – 6 (la figure 1 montre la répartition des demandes par catégorie). Chaque demande peut générer une réaction allant d'une simple réponse ou un simple renvoi à de longues recherches et investigations ou autres activités de suivi.

Figure 1

Volume des demandes, par catégorie
1^{er} décembre 2007-31 décembre 2008



¹² Le nombre de demandes effectivement reçues est sans doute supérieur. En outre, ce nombre ne prend en compte que les demandes non liées aux déclarations de situation financière, qui ont généré plus de 2 700 demandes, ce qui en fait la catégorie la plus importante. La catégorie « formation » englobe non seulement les demandes reçues mais aussi les activités initiées par le Bureau de la déontologie lui-même.

A. Activité normative et de soutien

10. L'une des fonctions les plus importantes du Bureau de la déontologie est de procéder à des consultations sur les normes de conduite, de clarifier ces dernières et de fournir des informations à leur sujet. Le Bureau de la déontologie a œuvré dans ce domaine au sein du PNUD et avec le Comité de la déontologie des Nations Unies. Sur demande, il a clarifié les dispositions de textes administratifs pour la direction et les personnels, dans le cadre de réunions d'information ou à titre individuel. Il a affiché sur son site Web, disponible sur l'intranet du PNUD, des informations détaillées concernant les normes de conduite. Le personnel l'ayant suggéré, il projette d'afficher, sur son site Web, les réponses à une série de questions fréquemment posées et de produire en 2009 des plaquettes d'information concernant son mandat.

11. Avec d'autres acteurs au sein du PNUD, le Bureau de la déontologie a contribué à la mise à jour, initiée par le Bureau des ressources humaines, des politiques concernant le harcèlement au travail et les pratiques de recrutement¹³. Il a collaboré avec le Bureau d'appui juridique à la mise à jour des dispositions devant assurer la protection contre toutes représailles en cas de signalement d'infractions¹⁴. Sur demande, il a clarifié des questions de conflit d'intérêts se posant dans le cadre des pratiques de passation des marchés.

12. Au sein du Comité de déontologie des Nations Unies, le Bureau de la déontologie a participé à des consultations concernant un code de déontologie pour l'ensemble du système des Nations Unies, aux travaux de rédaction et à la mise au point définitive du document. Cette initiative du Secrétaire général répondait au Document final du Sommet mondial de 2005, qui demandait instamment l'application scrupuleuse des normes de conduite existantes et l'élaboration, à l'échelle du système, d'un code de déontologie applicable à tous les fonctionnaires des Nations Unies¹⁵. Le nouveau code de déontologie énonce des valeurs et des principes et vient s'ajouter au Statut et au Règlement du personnel, à d'autres textes administratifs pertinents, et aux normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux élaborées en 2001. D'août à octobre 2008, le Bureau a coordonné le processus de consultation du PNUD concernant le projet de code de déontologie en le présentant aux hauts fonctionnaires, aux bureaux pertinents du PNUD et au Conseil du personnel. Le Bureau des ressources humaines a sollicité les observations du personnel par le canal du réseau des représentants résidents/coordonnateurs résidents, du réseau des ressources humaines et du réseau des pratiques de gestion. Le Conseil du personnel a adressé ses observations au Secrétaire général par l'entremise de la Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies.

13. En partenariat avec le Bureau des ressources humaines et le projet responsabilité, le Bureau de la déontologie a fait traduire dans les six langues officielles de l'Organisation des Nations Unies et fait imprimer la brochure *Mettre l'éthique en pratique : guide des valeurs fondamentales et normes de conduite du PNUD*. Des versions électroniques ont été mises à disposition sur l'intranet afin d'en faciliter la diffusion auprès du personnel. Le guide est une adaptation de la brochure des Nations Unies intitulée *Mettre l'éthique en pratique*, qui permet au

¹³ PNUD, *Human Resources User Guide*.

¹⁴ PNUD, *Legal Framework for Addressing Non-Compliance with UN Standards of Conduct*.

¹⁵ A/RES/60/1.

personnel, sur un mode intuitif, de se familiariser avec les normes existantes, également connue sous le nom de « code de conduite » des Nations Unies¹⁶. Il met en exergue les principaux problèmes de comportement professionnel et de déontologie et explique les idées qui sous-tendent les normes existantes compte tenu de la mission et des valeurs du PNUD. Il fournit également des renvois aux documents clefs, services et autres ressources à la disposition du personnel.

B. Formation, éducation et plaidoyer

14. Dès sa création, le Bureau de la déontologie a accordé la priorité à la formation et à l'éducation en tant que pierre de touche de sa mission de prévention, et ce en accord avec la haute direction et le Conseil du personnel. En collaboration avec les services organiques pertinents du PNUD et en mettant à profit les modules de formation existant au sein du système des Nations Unies, il a mis au point des programmes sur des questions de déontologie. Ces programmes sont conçus de façon à aider le personnel à prévenir, identifier et résoudre les problèmes de conflit d'intérêts et autres problèmes de déontologie au travail. Il a mis au point un module de formation de formateurs en vue d'identifier et de former des fonctionnaires du PNUD qui seront chargés de dispenser une formation déontologique à leurs pairs. Afin d'institutionnaliser et de soutenir ce type de formation, le Bureau de la déontologie et le Centre de ressources pédagogiques du Bureau des ressources humaines ont l'intention de créer un réseau informel de formation de formateurs en déontologie.

15. *Cours de formation en ligne obligatoire.* Le cours de formation déontologique qui avait été mis au point par le Bureau des ressources humaines en 2007 et revu par le Bureau de la déontologie a été lancé par l'Administrateur en février 2008 et rendu obligatoire. Ce cours en ligne avait été tiré d'un module élaboré par le Bureau des Nations Unies contre la drogue et le crime et affiné par la suite par l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit d'un cours de base intuitif portant sur les règles financières et les règles pertinentes concernant les ressources humaines qui vise à mieux faire connaître les normes de conduite du PNUD. Il est disponible en anglais, en espagnol et en français. Il comprend des exercices d'apprentissage, des liens à des matériaux de référence et un certificat de fin de cours imprimable. Au 31 décembre 2008, 6 143 fonctionnaires l'avaient mené à terme. À la demande du Conseil du personnel, l'Administrateur a accepté de proroger à la fin février 2009 le délai pour le mener à terme.

16. *Atelier présentiel.* Pour compléter le cours en ligne, le Bureau de la déontologie – en consultation avec le Centre de ressources pédagogiques et le Bureau de la déontologie des Nations Unies – a mis au point et initié un atelier de formation d'une demi-journée intitulé « Déontologie et intégrité dans notre travail quotidien ». Pendant la période à l'examen, ont eu lieu sept ateliers auxquels ont participé 180 fonctionnaires et l'on a procédé aux préparatifs de nouveaux ateliers pour le début 2009. Cet atelier présentiel est conçu pour passer en revue des situations typiques de conflit d'intérêt et d'autres problèmes de déontologie pouvant se poser au travail et pour assurer une compréhension homogène des normes et

¹⁶ *Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies* (ST/SGB/2002/13), publiée le 20 décembre 2002 en tant que circulaire du PNUD sous la cote UNDP/ADM/2002/58.

pratiques de déontologie exigées au PNUD. Par l'intermédiaire d'un débat mené par un facilitateur, d'exercices pratiques et d'études de cas propres au PNUD, le contenu et la structure de l'atelier peuvent être adaptés aux besoins spécifiques des diverses unités administratives. Le personnel du Bureau de la déontologie a assisté à de nombreuses sessions de l'atelier afin de présenter l'activité du Bureau, d'engager des débats fructueux avec les participants et d'obtenir des retours. En outre, le Bureau et le Centre de ressources pédagogiques ont passé en revue les retours et se sont maintenus en contact avec les facilitateurs afin d'actualiser les programmes et de les adapter en fonction des priorités mouvantes des participants. Avec l'appui du Centre de ressources pédagogiques, des ateliers ont eu lieu dans le cadre de divers programmes d'initiation pendant toute l'année 2008.

17. *Formation de formateurs.* Une session de formation de formateurs a eu lieu lors d'un des ateliers d'initiation en décembre 2008. À titre expérimental, un facilitateur bilingue (anglais/espagnol) a été formé et des préparatifs ont été faits aux fins de sa participation à la formation d'un bureau de pays début 2009. Les préparatifs sont en cours pour une autre session de formation de formateurs qui devrait permettre de former début 2009 huit facilitateurs appelés à intervenir dans la formation de pair à pair. Le Bureau de la déontologie et le Centre des ressources pédagogiques travaillent actuellement à la mise au point d'une méthode en vue d'identifier et de former des fonctionnaires du PNUD qualifiés et intéressés tout en recherchant une représentation sexuelle, géographique et linguistique équilibrée.

18. *Sessions d'information.* À la suite de la nomination d'un chef par intérim, le Bureau de la déontologie a pris des mesures pour mieux faire connaître son rôle et ses responsabilités. Durant la période à l'examen, il a organisé des sessions d'information dans le cadre de quatre des cinq réunions régionales : Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Europe et États du Commonwealth, et Asie et Pacifique (des plans sont en cours en vue de la tenue d'une session d'information à l'intention de la région des États arabes début 2009). Il a tenu ou facilité des sessions d'information dans quatre bureaux de pays. Des sessions supplémentaires ont été tenues, sur demande, par divers services au siège. Le Bureau a fait des exposés pendant des séminaires juridiques menés par le Bureau d'appui juridique, y compris un séminaire à l'intention de membres de la haute direction.

19. En collaboration avec le Centre de ressources pédagogiques, le Bureau s'emploie à préparer la mise au point d'un module de formation plus long axé sur l'intégrité professionnelle en tant que compétence de base à tous les niveaux. L'intégration d'autres compétences de base, telles que la responsabilité – en particulier au niveau de la direction – est actuellement explorée.

C. Avis et orientation

20. Une autre fonction clef du Bureau de la déontologie dans le domaine de la prévention consiste à donner des avis confidentiels et des orientations confidentielles à des fonctionnaires à titre individuel, à des groupes de fonctionnaires et à des bureaux. Ce service personnalisé vise à aider les fonctionnaires à satisfaire à des normes professionnelles et éthiques de haut niveau, ainsi qu'à éviter et gérer les situations donnant lieu à des conflits d'intérêts.

21. Les fonctionnaires peuvent contacter le Bureau de la déontologie pour parler de questions de déontologie impliquant des conflits d'intérêts effectifs, apparents ou

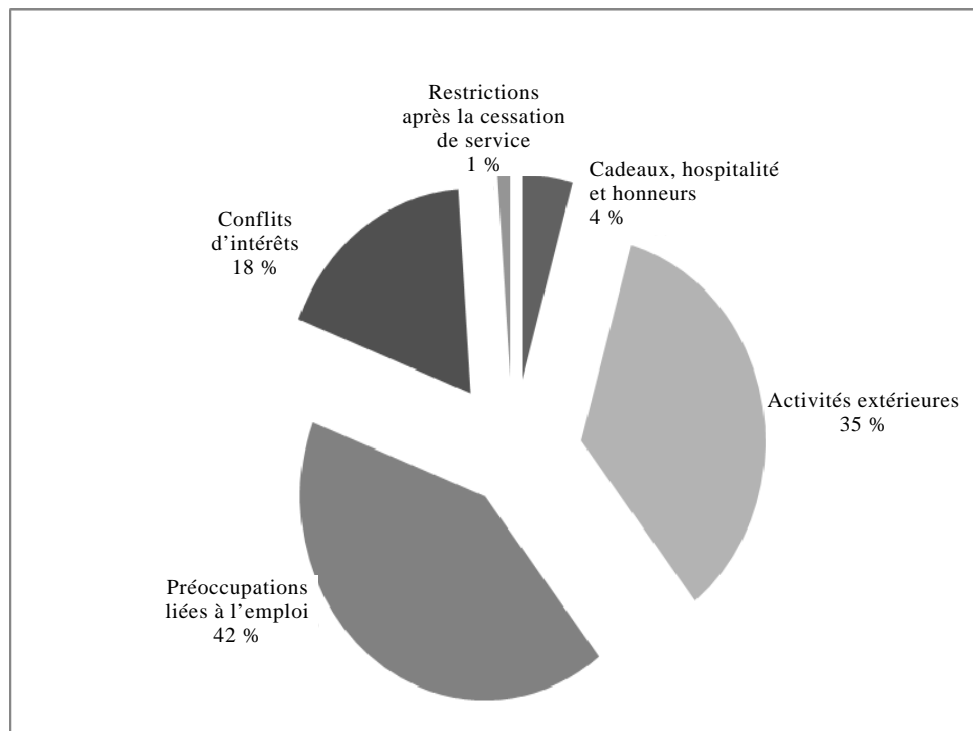
potentiels. Les conflits d'intérêts peuvent être suscités par des activités à l'extérieur; des avoirs et engagements financiers; des restrictions après la cessation de service; l'acceptation de cadeaux, d'offres d'hospitalité ou d'honneurs; et d'autres questions liées à l'emploi. Les fonctionnaires peuvent demander des éclaircissements concernant les règles, règlements, systèmes et politiques du PNUD. Le Bureau de la déontologie n'est pas censé remplacer les mécanismes établis de signalement d'infractions. Il n'est pas non plus censé servir à régler des griefs. Il a principalement pour objet d'offrir aux fonctionnaires et à la direction un lieu où demander des avis en toute confiance.

22. Lorsqu'il reçoit une demande d'avis, le Bureau de la déontologie obtient, si besoin est, un complément d'information. Une fois réunis tous les éléments du dossier, il donne des avis et des orientations quant à la conduite à tenir pour faire en sorte que la question soit résolue dans l'intérêt supérieur du PNUD et du fonctionnaire.

23. Pendant la période à l'examen, le Bureau de la déontologie a reçu 89 demandes d'avis sur un large éventail de questions concernant la déontologie. Les demandes ont été regroupées dans les catégories ci-après : cadeaux, hospitalité et honneurs (4); activités à l'extérieur (31); préoccupations liées à l'emploi (36); conflits d'intérêts, y compris concernant les placements et avoirs personnels (16); et restrictions après la cessation de service (1).

Figure 2

Demandes d'avis, par catégorie
1^{er} décembre 2007-31 décembre 2008



24. Pendant sa première année, le Bureau de la déontologie était très visible au PNUD, rappelant aux fonctionnaires les normes de conduite à suivre et renforçant leur conscientisation par le biais de sessions de formation et autres sessions d'information. Cette visibilité et l'accent mis sur la prévention ont sans doute contribué à l'important volume de demandes d'avis. Comme le montre la figure 2, un grand nombre de demandes d'avis concernent des *préoccupations liées à l'emploi*. Cela est peut-être dû au fait que de nombreux fonctionnaires pensent à tort que le Bureau est le lieu où présenter leurs griefs.

25. Le Bureau de la déontologie a parfois dû entreprendre des recherches pour répondre à des demandes complexes d'avis ayant trait à des activités extérieures. Par exemple, lorsqu'un fonctionnaire demande s'il peut ou non être affilié à titre privé à une organisation extérieure, le Bureau doit, avant de répondre, faire des recherches. Il lui faut, avant de donner un avis, examiner le mandat de cette organisation, les rapports qu'elle peut entretenir avec le PNUD ou le système des Nations Unies, et confronter les fonctions officielles du fonctionnaire et le rôle qu'il remplirait pour le compte de l'organisation extérieure afin de débusquer les conflits d'intérêts potentiels. De telles demandes ont pris beaucoup de temps au personnel.

26. Outre les avis et orientations d'ordre général donnés au personnel et à la direction du PNUD, le Bureau de la déontologie a répondu à des demandes d'information et à des demandes concernant les enseignements tirés du passé, émanant d'autres organismes des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales et gouvernementales.

D. Politique de déclaration de situation financière

27. Le Bureau de la déontologie met en œuvre la politique de déclaration de situation financière, qui a été conçue pour promouvoir la transparence, gérer les risques de conflits d'intérêts par le canal de la détection et de la prévention, et renforcer la confiance du public dans l'intégrité de l'organisation. Cette politique lui permet d'évaluer si les intérêts privés et les transactions financières d'un fonctionnaire risquent d'interférer avec l'exécution en toute régularité de ses fonctions officielles par ledit fonctionnaire.

28. En mai 2007, l'Administrateur a approuvé la politique de déclaration de situation financière¹⁷, qui exige de certains fonctionnaires qu'ils déclarent chaque année leurs avoirs financiers, leurs affiliations privées ou leurs activités extérieures ou autres intérêts pertinents. Cette politique cherche à établir le juste équilibre entre la transparence dont a besoin l'organisation et le droit à la vie privée des fonctionnaires qui doivent s'y conformer. La déclaration est donc obligatoire pour les fonctionnaires concernés, mais les informations divulguées restent confidentielles¹⁸.

29. Le Bureau de la déontologie examine les déclarations afin de débusquer les conflits d'intérêts potentiels et, si nécessaire, donne des avis sur la meilleure façon

¹⁷ Comme demandé par le Secrétaire général dans la circulaire ST/SGB/2006/6.

¹⁸ Les secrétaires généraux adjoints et le sous-secrétaire général du PNUD font leur déclaration auprès du Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et sont priés par le Secrétaire général de la rendre publique, sur la base du volontariat.

de gérer de tels conflits dans l'intérêt supérieur du PNUD et du fonctionnaire¹⁹. Les fonctionnaires peuvent écarter tout conflit d'intérêts potentiel ou effectif identifiés en se défaisant d'avoirs problématiques, en mettant fin à des activités extérieures, ou en se refusant pour l'exercice de certaines responsabilités officielles.

30. Une déclaration annuelle de situation financière, comportant aussi des informations sur le conjoint et les enfants à charge, est exigée des catégories de personnel ci-après²⁰ :

- a) Tous les fonctionnaires de la classe D-1 ou de la classe L-6 et au-dessus;
- b) Tous les fonctionnaires chargés des achats ou ceux dont les principales attributions sont les achats de biens et de services pour le compte du PNUD²¹;
- c) Tous les fonctionnaires ayant principalement pour fonction de placer les avoirs du PNUD ou d'autres comptes pour lesquels le PNUD a une responsabilité fiduciaire ou de garde;
- d) Tous les fonctionnaires ayant directement accès à des informations confidentielles concernant les achats ou les placements doivent déposer une déclaration de situation financière; et
- e) Le Président/la Présidente et le Président/la Présidente suppléant(e) du Comité consultatif des achats au siège ainsi que le Président/la Présidente et le Président/la Présidente suppléant(e) du Comité des marchés, des actifs et des achats dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux.

31. La première opération annuelle de recueil des déclarations de situation financière du PNUD pour l'exercice 2006 a été menée par le Bureau des ressources humaines en septembre 2007. Dans un premier temps, les chefs des bureaux de pays et des bureaux du siège ont nommé des référents qu'ils ont chargé d'établir la liste des fonctionnaires astreints à déclaration. Une application intuitive et sûre pour faire la déclaration en ligne a été développée par le Bureau des systèmes informatiques et des technologies de l'information en collaboration avec le Bureau des ressources humaines. L'application est configurée de telle manière que seul le déclarant peut voir sa propre déclaration.

¹⁹ Le Chef du Bureau de la déontologie (et depuis 2008, le reste du personnel du Bureau) dépose sa déclaration auprès de l'entité qui examine les déclarations de situation financière confidentielles du personnel du Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

²⁰ Les fonctionnaires titulaires d'un engagement d'un an ou les titulaires d'engagements de courte durée (six mois ou moins) qui répondent également aux critères énoncés de a) à e) sont tenus de remplir la déclaration d'intérêts abrégée. Conformément aux règles de passation des marchés du PNUD, les personnes qui siègent avec droit de vote à des comités d'attribution de marchés sont également tenus de déposer une déclaration abrégée d'impartialité. Entrent aussi dans cette catégorie, les fonctionnaires qui siègent avec droit de vote à des comités donnant des avis concernant l'achat de biens et de services. Ces comités peuvent être situés au Siège, dans des bureaux extérieurs, dans des bureaux de pays et dans des bureaux régionaux. Les principaux comités en question sont le Comité consultatif des achats au Siège et le Comité consultatif des marchés, des avoirs et des achats dans les bureaux de pays. En outre, tous les personnels du Bureau de la déontologie se sont conformés (certains sur la base du volontariat) à la politique de déclaration de la situation financière pour l'exercice 2007.

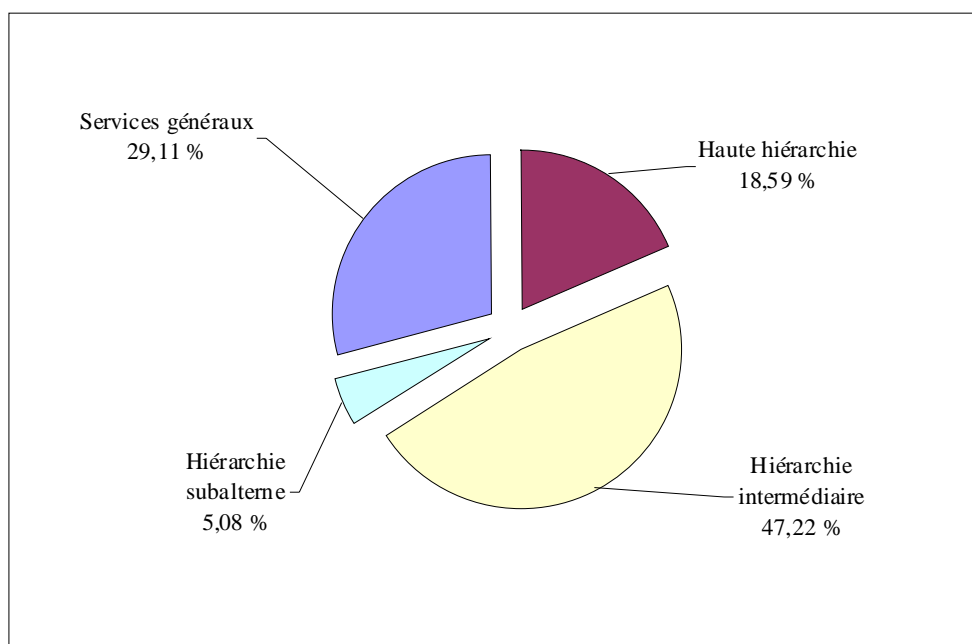
²¹ Cette dernière formulation renvoie aux personnels qui s'occupent principalement des achats et inscrits dans le système de gestion financière du PNUD, Atlas, en tant qu'acheteur ou ordonnateur.

32. Pour l'opération de 2006, il a été demandé à 1 617 fonctionnaires de remplir soit une déclaration de situation financière soit une déclaration d'intérêts. Sur ce total, 1 593 fonctionnaires se sont acquittés de leur obligation déclarative, soit un taux de conformité de 98,6 %. Ce taux initial de conformité élevé est sans doute dû en partie au cours de formation en ligne sur les procédures et les règles de déclaration de situation financière ainsi qu'aux réponses aux questions fréquemment demandées mises au point par le Bureau des ressources humaines.

33. L'opération pour les déclarations de 2007 a commencé en octobre 2008. Comme dans le cas de l'opération précédente, une équipe d'appui temporaire a été engagée pour aider les fonctionnaires dans le processus de déclaration. Pour commencer, un groupe de 180 référents a vérifié et actualisé les listes de fonctionnaires astreints à déclaration en utilisant une application en ligne expressément développée pour gérer l'enregistrement des personnels. L'équipe de soutien a répondu à plus de 2 700 questions concernant le processus déclaratif. Au total, 1 718 fonctionnaires ont été astreints à déclaration. L'augmentation en 2007 par rapport à 2006 du nombre de fonctionnaires astreints à cette déclaration, par rapport à 2006, peut être attribuée à une meilleure compréhension des catégories soumises à cette obligation. (Pour une vue d'ensemble des fonctionnaires astreints à déclaration, voir la figure 3 pour une ventilation suivant la position dans la hiérarchie, la figure 4 pour une ventilation par fonction et la figure 5 pour une ventilation par lieu d'affectation.) Sur les 1 718 astreints à déclaration enregistrés, 1 716 se sont acquittés de leur obligation déclarative, soit un taux de conformité de 99,9 %.

Figure 3

Pourcentage de personnels ayant déposé une déclaration de situation financière en 2007, selon la position dans la hiérarchie



34. Comme l'exige la politique de déclaration de situation financière du PNUD, le Bureau de la déontologie suit l'affaire des fonctionnaires qui n'ont pas participé à l'opération obligatoire en 2006 et 2007. Il passe également en revue les 3 309 déclarations déposées au cours des opérations de 2006 et de 2007 par des fonctionnaires – qui ont signalé 14 227 transactions – afin de déterminer si toutes les informations voulues ont été données et de déceler les conflits d'intérêts potentiels. Il contactera les fonctionnaires séparément pour obtenir les informations manquantes et fera des recommandations en vue de l'élimination des conflits d'intérêts potentiels ou effectifs.

Figure 4

Pourcentage de personnels ayant déposé une déclaration de situation financière en 2007, par fonction

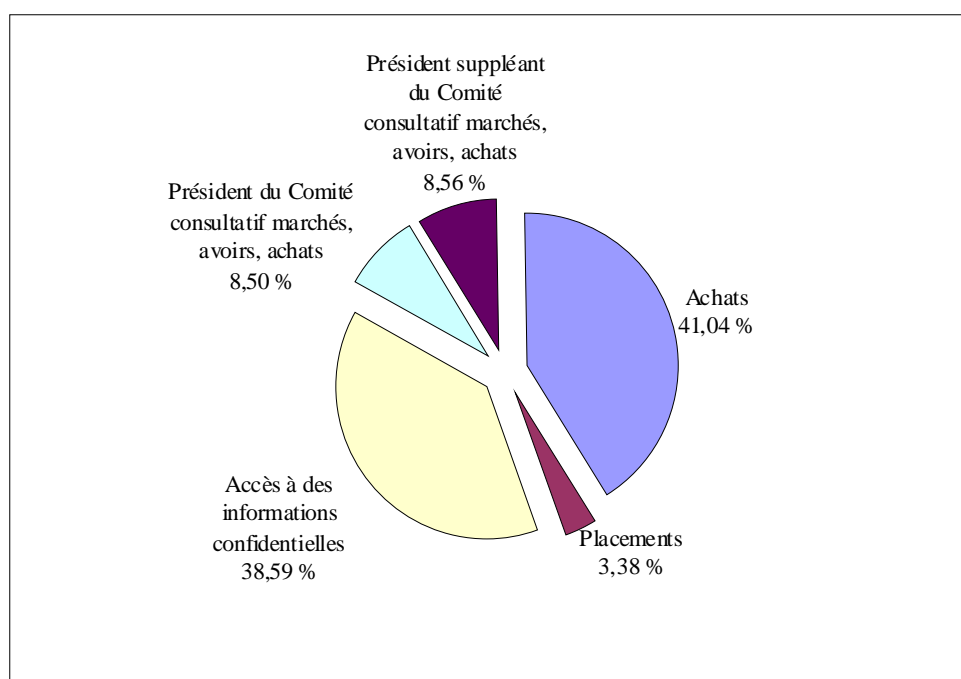
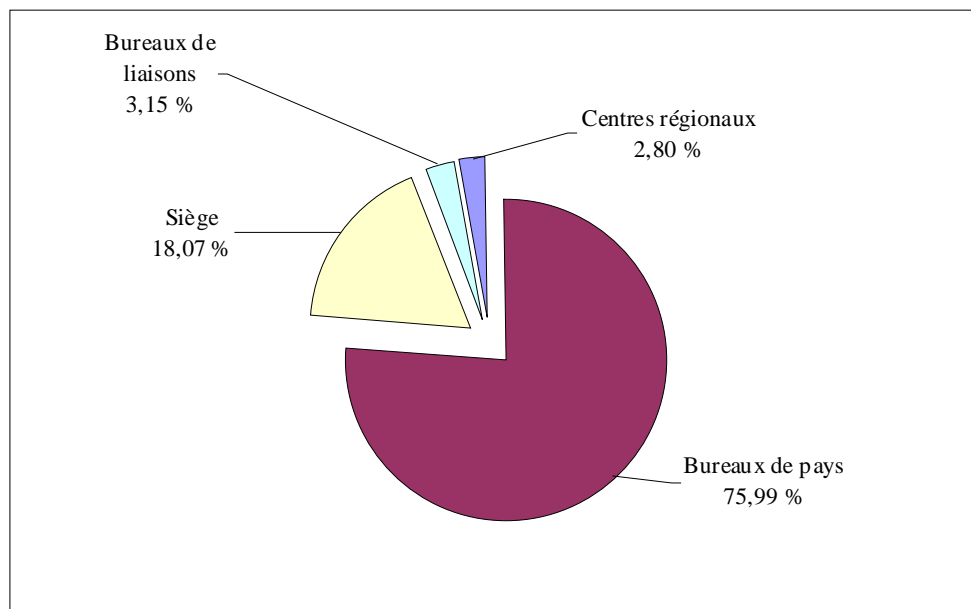


Figure 5
**Pourcentage de personnels ayant déposé une déclaration
 de situation financière en 2007, par type de lieu d'affectation**



E. Protéger les fonctionnaires contre les représailles

35. La politique du PNUD concernant la protection contre les représailles de ceux qui signalent des infractions et coopèrent avec les audits et investigations dûment autorisés, telle qu'elle est exposée dans le *Legal Framework for Addressing Non-Compliance with UN Standards of Conduct* (Cadre juridique pour traiter du non-respect des normes de conduite de l'Organisation des Nations Unies) du PNUD, a été actualisée en mai 2008. Comme dans le cas d'autres politiques de protection au sein du système des Nations Unies, elle prévoit la protection de ceux qui signalent des manquements et des fautes mais non pas celle de ceux qui signalent une mauvaise gestion ou des conflits interpersonnels.

36. Une fois saisi d'une plainte, le Bureau de la déontologie procède à une évaluation initiale qui implique parfois l'examen de centaines de pages de documentation. L'évaluation initiale peut aboutir à différents résultats : a) la plainte échappe au mandat du Bureau de la déontologie : le plaignant est alors conseillé et renvoyé (avec son consentement) au bureau approprié; b) le plaignant décide de retirer sa plainte pour diverses raisons; ou c) la plainte débouche sur un examen préliminaire visant à déterminer s'il existe une présomption justifiant des investigations plus approfondies.

37. Normalement, le Bureau de la déontologie ouvre l'examen préliminaire dans les 45 jours de la réception d'une plainte. Il analyse de près les pièces fournies par le plaignant et procède à des investigations en vue de déterminer s'il existe des éléments de preuve venant corroborer la plainte. À l'issue de l'examen préliminaire, le Bureau pourra conclure qu'une présomption de représailles est établie et renvoyer

l'affaire pour investigation au Bureau de l'audit et des investigations, ou conclure au contraire que tel n'est pas le cas et en rester là.

38. En cas de présomption de représailles, le Bureau de l'audit et des investigations cherche normalement à conclure ses investigations dans un délai de 120 jours. La charge de la preuve est supportée par l'organisation, la direction devant prouver qu'elle aurait pris la même mesure à l'encontre du plaignant même en l'absence de l'activité protégée. Le Bureau de la déontologie peut recommander la prise de mesures conservatoires appropriées afin de protéger le plaignant.

39. Si la direction n'est pas en mesure d'apporter la preuve mise à sa charge, le Bureau de la déontologie recommande que l'Administrateur approuve le rétablissement de la situation antérieure. De plus, le Bureau renvoie l'affaire au Bureau d'appui juridique, qui déterminera s'il convient, conformément au *Legal Framework for Addressing Non-Compliance with UN Standards of Conduct*, d'engager une procédure disciplinaire contre ceux qui sont à l'origine des représailles, puisque les représailles sont une forme de faute. Les plaintes délibérément fausses peuvent aussi constituer une faute.

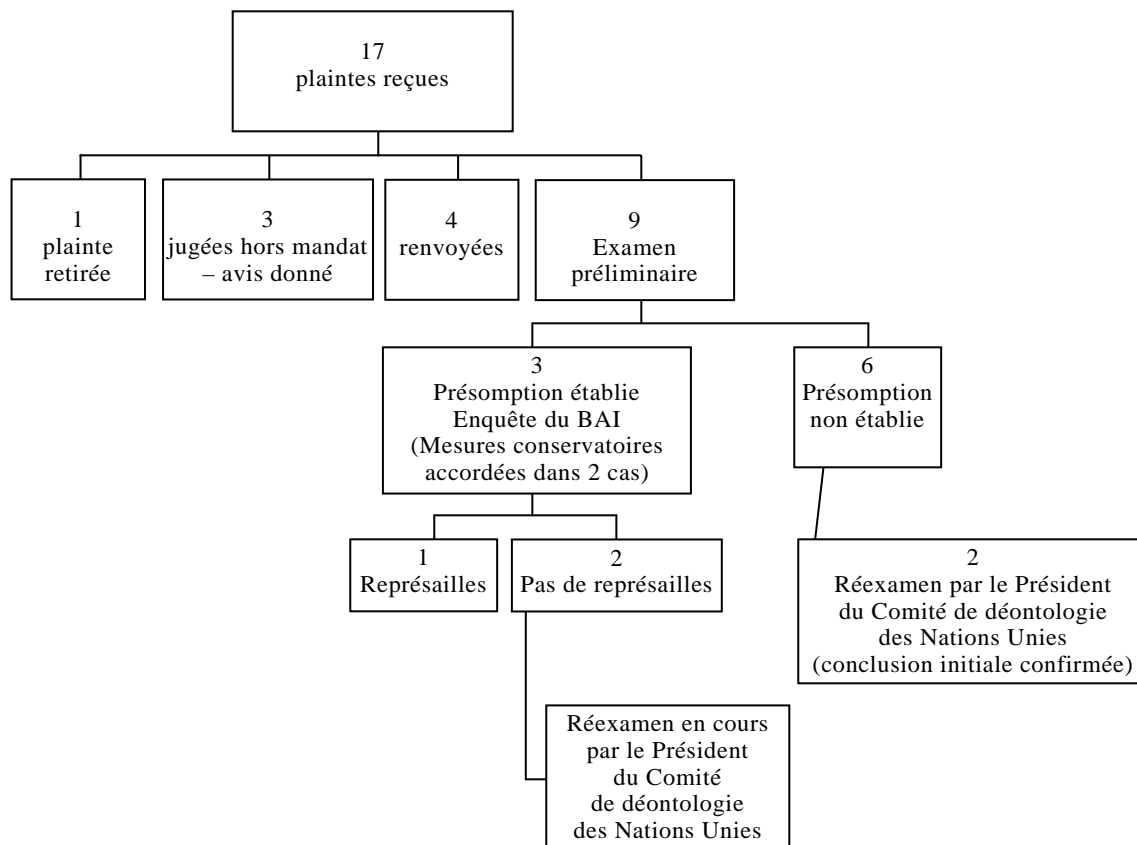
40. À tout stade de la procédure, le plaignant peut demander au Président du Comité de déontologie des Nations Unies de réexaminer la décision du Bureau de la déontologie du PNUD.

41. Pendant la période à l'examen, le Bureau de la déontologie a reçu 17 plaintes pour cause de représailles. L'une d'entre elles a été retirée par le plaignant. Sept ont été jugées échapper au mandat du Bureau de la déontologie; un avis a été rendu dans trois cas, et dans quatre cas l'affaire a été renvoyée à d'autres bureaux.

42. Sur les neuf plaintes restantes ayant justifié un examen préliminaire, trois ont été jugées offrir une présomption de représailles. Ces trois affaires ont été renvoyées pour investigation au Bureau de l'audit et des investigations. En outre, sur la base des recommandations faites par le Bureau de la déontologie pour deux des trois affaires, la direction a pris des mesures conservatoires en faveur des plaignants. Dans le cas des six plaintes pour lesquelles aucune présomption n'a été établie, deux des plaignants ont demandé un réexamen par le Président du Comité de déontologie des Nations Unies. Dans les deux cas, le Président, en consultation avec le Comité, a confirmé la conclusion du Bureau.

43. À l'issue des investigations du Bureau de l'audit et des investigations, l'existence de représailles a été établie dans une affaire. Des mesures conservatoires ayant été prises dans cette affaire, le plaignant n'a eu à pâtir d'aucune conséquence. La question a été renvoyée au Bureau d'appui juridique pour suite à donner. Dans les deux autres cas dans lesquels aucune présomption n'avait été établie, l'un des plaignants a demandé un réexamen par le Président du Comité, examen qui est actuellement en cours (voir la figure 6 pour le résultat du processus de protection dans le cas des plaintes reçues pendant la période à l'examen).

Figure 6
Vue d'ensemble des plaintes des représailles
 1^{er} décembre 2007-31 décembre 2008



V. Le Comité de déontologie des Nations Unies

44. Le Comité, créé en janvier 2008, a pour mandat de mettre en place une série unifiée de normes et de politiques déontologiques pour tous les fonds et programmes et de procéder à des consultations sur des questions importantes et complexes soulevées par l'un quelconque des membres ou par le Président/la Présidente du Comité de déontologie et qui ont des incidences pour le système des Nations Unies²². Il est composé des chefs des bureaux de la déontologie du Secrétariat, du PNUD, du FNUAP, du Bureau des Nations Unies des services d'appui aux projets, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, et du Programme alimentaire mondial. Le Comité est présidé par le Directeur du Bureau de la déontologie de l'Organisation des Nations Unies.

²² Le Comité de déontologie des Nations Unies a été créé conformément à la circulaire ST/SGB/2007/11.

45. En 2008, le Bureau de la déontologie du PNUD a participé régulièrement aux réunions du Comité et a accueilli deux d'entre elles. Le programme de travail pour 2008 était axé sur l'élaboration d'un code de déontologie pour l'ensemble du système des Nations Unies (décrit au chapitre IV, sect. A, ci-dessus), la comparaison des politiques de protection contre les représailles mises en œuvre par ses membres en vue de leur harmonisation, et l'examen des programmes de formation déontologique existants. Pour plus d'informations sur les travaux du Comité de déontologie des Nations Unies, voir le rapport du Secrétaire général sur les activités des bureaux de la déontologie, présenté à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale (A/63/301).

46. Le Comité sert également d'organisme de recours pour les fonctionnaires des organisations membres lorsqu'ils souhaitent obtenir le réexamen d'une décision de leur bureau de la déontologie concernant une demande d'avis ou une plainte dénonçant des représailles subies pour avoir signalé des infractions²³.

VI. Conclusion

47. Le présent rapport montre comment le Bureau de la déontologie s'est acquitté avec succès de sa double tâche : mettre en place un nouveau bureau tout en s'acquittant de son mandat, avec l'appui d'autres acteurs. Pendant la période couverte par le premier rapport, il a œuvré à la réalisation de son objectif qui est de permettre aux fonctionnaires d'observer les normes les plus strictes d'intégrité en observant une culture organisationnelle de la déontologie, de la transparence et de la responsabilité. Il a mis en exergue ses fonctions de prévention et de gestion des risques en accordant la priorité à la formation et à la conscientisation ainsi qu'à la fourniture d'avis confidentiels.

48. À ses débuts, le Bureau de la déontologie a rencontré deux principaux problèmes pour faire comprendre son rôle et ses attributions au personnel. Premièrement, le PNUD ayant une grande partie de ses personnels déployés sur le terrain, il est difficile de les joindre tous directement. Le Bureau doit donc compter plus fortement sur les services en ligne et coopérer étroitement avec les bureaux de pays et autres unités administratives pour planifier des réunions d'information et des sessions de formation à l'occasion de telle ou telle manifestation. Par exemple, les premiers ateliers présentiels dans les bureaux de pays ont nécessité beaucoup de coordination et de planification logistique ainsi que l'adaptation des contenus. Deuxièmement, les fonctionnaires ont indiqué qu'ils avaient du mal à faire le partage entre les fonctions du Bureau de la déontologie et celles de certains bureaux comme le Bureau des ressources humaines, le Bureau d'appui juridique, le Bureau de l'audit et des investigations et le Bureau de l'Ombudsman. Cette confusion était exacerbée dans le cas du mandat du Bureau de la déontologie concernant la protection contre les représailles, du fait que même si les activités protégées ont été soigneusement définies au sein du système des Nations Unies, il existe parfois des recoupements avec d'autres plaintes de mauvaise gestion ou d'abus d'autorité. Les sessions de formation et d'information menées en collaboration avec le Bureau d'appui juridique, l'Ombudsman et le Bureau de l'audit et des investigations, de même qu'une meilleure communication en général concernant le rôle des divers bureaux dans les procédures de plainte contribueront à réduire la confusion.

²³ ST/SGB/2007/11, sect. 4.

49. Dans l'exercice de ses fonctions, le Bureau de la déontologie a également relevé d'autres problèmes. Premièrement, il est nécessaire de clarifier le statut et le règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et les pratiques du PNUD en matière de ressources humaines concernant la réglementation des activités extérieures et la réception de cadeaux, d'offres d'hospitalité et d'honneurs. Ce sont là des domaines qui, traditionnellement, s'avèrent être complexes pour tous les bureaux de la déontologie. La meilleure façon de clarifier les choses serait de procéder à des consultations avec les bureaux concernés du PNUD de façon à prendre en compte les interprétations et pratiques passées, ainsi qu'avec le Comité de déontologie des Nations Unies de façon à assurer l'harmonisation dans tout le système. Deuxièmement, le Bureau de la déontologie s'efforce d'améliorer la mise en œuvre de la politique de déclaration de situation financière. Bien que les fonctionnaires astreints à déclaration se soient presque tous acquittés de leur obligation, il a fallu leur adresser de nombreux rappels. Il est important que les fonctionnaires astreints à déclaration comprennent la nature préventive de celle-ci et la contribution qu'elle apporte à la gestion des risques de conflits d'intérêts potentiels pour le PNUD et pour eux-mêmes.

50. Même si les travaux du Bureau de la déontologie doivent être caractérisés par l'indépendance, ils doivent aussi être envisagés dans le contexte plus large des objectifs du PNUD. En particulier, le Bureau doit soutenir les initiatives actuelles en vue du renforcement de la gestion des ressources humaines et de la responsabilité organisationnelle. Les personnels du PNUD en sont l'âme, et « l'individu et ses aspirations, responsabilités, valeurs et capacités [sont] au centre de ce que nous faisons »²⁴. La stratégie du PNUD en matière de ressources humaines reconnaît que des personnels qualifiés et dévoués qui accordent de la valeur à l'intégrité, à la transparence, au respect mutuel et à la responsabilité sont essentiels pour que le PNUD puisse atteindre son objectif qui est d'améliorer la vie des populations dans les pays où il travaille. Avec d'autres acteurs, le Bureau de la déontologie continuera de favoriser un climat de travail caractérisé par la confiance, de bons résultats et la responsabilité²⁵ – reflétant l'importance cruciale de son mandat de prévention.

51. Le Bureau de la déontologie soutiendra le projet responsabilité du PNUD que celui-ci a mis en place pour concrétiser le cadre responsabilité qu'a adopté le Conseil exécutif. Il pourra contribuer à renforcer les contrôles internes et la gestion des risques par le biais de la mise en œuvre de la politique de déclaration de situation financière et en protégeant contre les représailles les personnels ayant signalé des infractions présumées. Dans l'exercice de ses fonctions, le bureau traitera avec la direction et les personnels en toute indépendance, impartialité et confidentialité.

²⁴ *Human Resources in UNDP, A people-centered strategy, 2008-2011*, octobre 2008, p. 2.

²⁵ Ibid., Dimension trois, objectif 3 (p. 30).