



Assemblée générale

Distr. générale
21 août 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 135 de l'ordre du jour provisoire*

Gestion des ressources humaines

Activités du Bureau de la déontologie

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le rapport qui suit est présenté en application de la résolution 60/254 de l'Assemblée générale, intitulée « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier des Nations Unies », dans laquelle l'Assemblée, s'étant félicitée de la création du Bureau de la déontologie de l'ONU et ayant approuvé ses principales attributions, a demandé au Secrétaire général de lui présenter chaque année un compte rendu des activités du Bureau et de la mise en œuvre des politiques de déontologie, au titre de la question relative à la gestion des ressources humaines.

Le présent rapport récapitule les activités du Bureau du 1^{er} août 2006 au 31 juillet 2007.

* A/62/150.

** Le rapport a été établi une fois le cycle annuel conclu le 31 juillet 2007.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Historique et généralités	3–12	3
III. Activités du Bureau de la déontologie et mise en œuvre des politiques relatives à la déontologie	13–57	7
A. Établissement de normes	13–17	7
B. Activités de formation, d'éducation et de sensibilisation	18–26	8
C. Avis et conseils	27–35	10
D. Dispositif de transparence financière concernant les fonctionnaires	36–51	12
E. Protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements et collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés	52–57	17
IV. Observations et recommandations	58–70	18
V. Conclusion	71–74	21

I. Introduction

1. Le rapport qui suit répond à la résolution 60/254 de l'Assemblée générale, dans laquelle, au paragraphe 16 i), elle a demandé au Secrétaire général de lui présenter chaque année un compte rendu des activités du Bureau de la déontologie et de la mise en œuvre des politiques de déontologie pour qu'elle l'examine et prenne, le cas échéant, des décisions, au titre de la question relative à la gestion des ressources humaines.

2. Le Secrétaire général présente aussi, comme il était demandé au paragraphe 16 g) de la même résolution, un examen d'ensemble du travail du Bureau, avec notamment ses vues sur la possibilité de mettre en place un groupe d'experts représentatif sur le plan international, chargé de procéder périodiquement à des évaluations indépendantes du Bureau qui seraient soumises à l'examen de l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session.

II. Historique et généralités

3. La création du Bureau indépendant de la déontologie au Secrétariat de l'ONU a été approuvée par l'Assemblée générale au Sommet mondial de 2005 [résolution 60/1, par. 161 d)], dans le cadre des initiatives globales concernant la réforme du Secrétariat et de la gestion, qui doit s'ancrer dans une culture de la déontologie, de la transparence et de la responsabilité. Il a entamé ses activités le 3 janvier 2006.

4. Le Bureau a pour vocation, comme il est dit dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/22, d'aider le Secrétaire général à veiller à ce que tous les fonctionnaires de l'Organisation se conforment à leur mission et s'acquittent de leurs fonctions en satisfaisant aux plus hautes qualités de compétence et d'intégrité prescrites par la Charte des Nations Unies. Le Bureau rend compte directement au Secrétaire général et ne remplace aucun des mécanismes dont le personnel dispose déjà pour dénoncer des manquements ou résoudre un litige.

5. Les principales attributions du Bureau sont les suivantes :

a) Élaborer des normes, des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation aux exigences de la déontologie, en coordination avec le Bureau de la gestion des ressources humaines et, le cas échéant, avec d'autres bureaux, y compris dispenser tous les ans à l'intention de tous les fonctionnaires une formation en la matière;

b) Donner confidentiellement des avis et conseils aux fonctionnaires sur les règles de déontologie (conflits d'intérêts, par exemple), notamment en offrant un service d'assistance téléphonique en la matière;

c) Administrer le programme de transparence en matière d'intérêts financiers;

d) S'acquitter des tâches qui lui sont assignées en exécution de la politique de l'Organisation concernant la protection des fonctionnaires contre les représailles que pourrait entraîner la dénonciation de manquements ou la coopération à un audit ou une enquête autorisés;

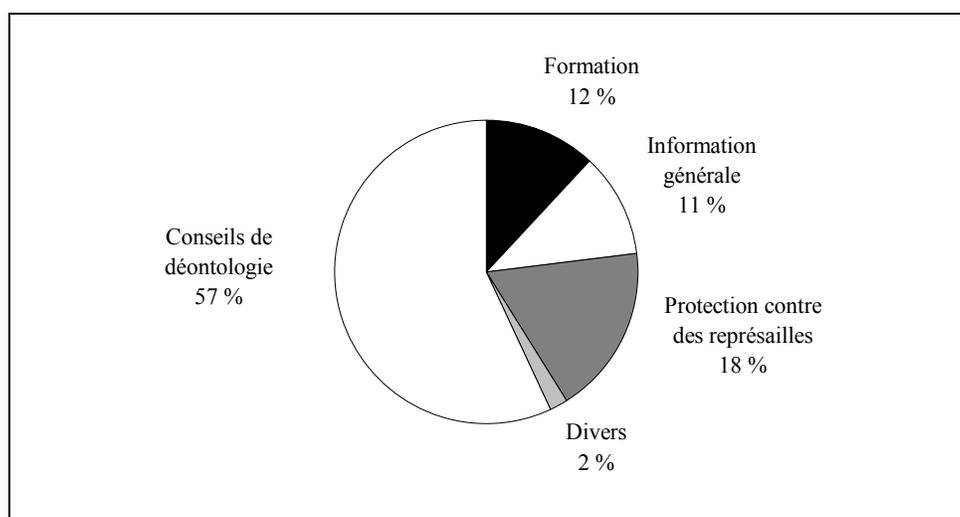
e) S'acquitter de telles autres tâches que le Secrétaire général lui confierait.

6. Le Bureau joue le rôle de gardien des normes déontologiques et de l'intégrité aux Nations Unies. À ce titre, il a une fonction dynamique consistant à maintenir ces normes à jour, à fournir des informations et des conseils à leur sujet et à déterminer le contenu de la formation y relative. En outre, le Bureau est consulté sur les conséquences éthiques de politiques essentielles telles que les restrictions applicables au domaine des achats et aux contacts après emploi avec le Secrétariat, les placements de biens et les nominations de personnel.

7. Le Bureau offre un cadre sûr du point de vue de la confidentialité, les fonctionnaires se sentant libres de consulter sur des questions d'éthique et de demander protection contre les représailles que pourrait entraîner le fait d'avoir, en bonne foi, dénoncé des manquements. À cette fin, le Bureau a mis en place un service d'assistance téléphonique en matière de déontologie (1-917-367-9858) et créé une adresse électronique spéciale (ethicsoffice@un.org). Le personnel peut également se procurer des informations sur le Bureau par l'intranet (i-Seek) des Nations Unies.

8. Le cycle d'activités faisant l'objet du présent rapport, 1^{er} août 2006 au 31 juillet 2007, est le premier cycle complet du Bureau de la déontologie, encore que ce dernier n'ait été doté de l'ensemble de ses moyens qu'à compter de mai 2007. Le nombre total de demandes de services du Bureau a été de 287, en légère augmentation, sur la base des moyennes mensuelles, par rapport aux 153 demandes reçues de janvier à juillet 2006. Les demandes peuvent se répartir comme suit : demandes de conseils (57 %); demandes de protection de dénonciateurs de manquements contre des représailles (18 %); demandes d'informations générales (11 %); demandes de formation (12 %); demandes de services divers (2 %). Le temps nécessaire pour répondre à ces demandes varie considérablement, allant de quelques minutes à plusieurs semaines ou plus, en fonction de la nature, de la complexité et des circonstances de chacune d'entre elles. La figure 1 ci-après montre la répartition des demandes par catégorie.

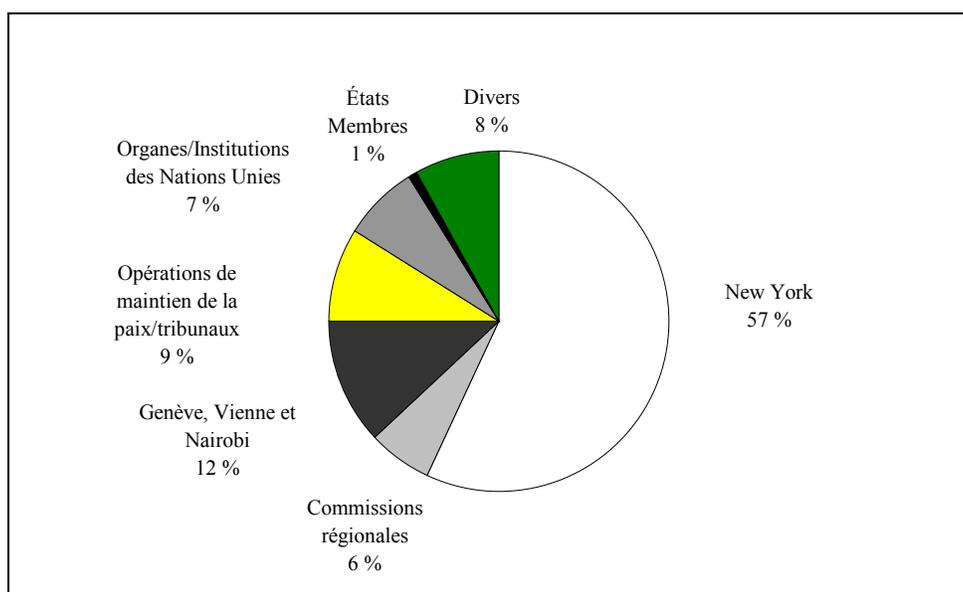
Figure 1
Demandes par catégorie (1^{er} août 2006-31 juillet 2007)



9. Les demandes adressées au Bureau de la déontologie émanaient de lieux géographiques et de groupes divers, comme le montre la figure 2 ci-après : New York (57%); commissions régionales (6 %); Offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi (12 %); opérations de maintien de la paix et tribunaux (9 %); organes et institutions des Nations Unies (7 %); États Membres (1 %); divers (8 %). Au total, 35 % des demandes émanaient de lieux d'affectation autres que les sièges. Par rapport aux chiffres du cycle précédent, le volume des demandes provenant d'autres organes et institutions des Nations Unies a augmenté, passant de 4 % du total à 7 % pour le cycle à l'examen, et de 6 % à 9 % pour les opérations de maintien de la paix et les tribunaux. Mais le volume des demandes émanant de commissions régionales et du personnel basé à New York a diminué. Des demandes émanant d'autres catégories, notamment d'anciens fonctionnaires, représentent une nouveauté du cycle à l'examen.

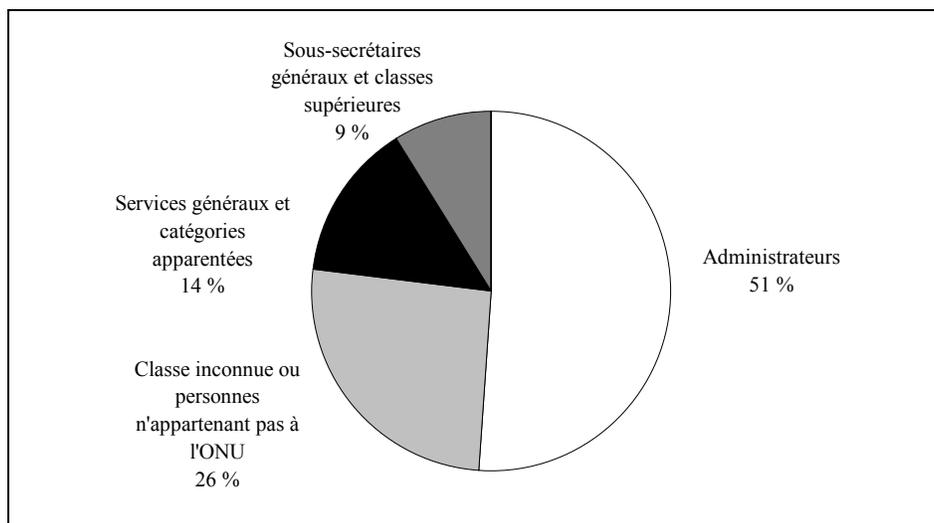
Figure 2

**Demandes par lieu géographique et groupe
(1^{er} août 2006-31 juillet 2007)**



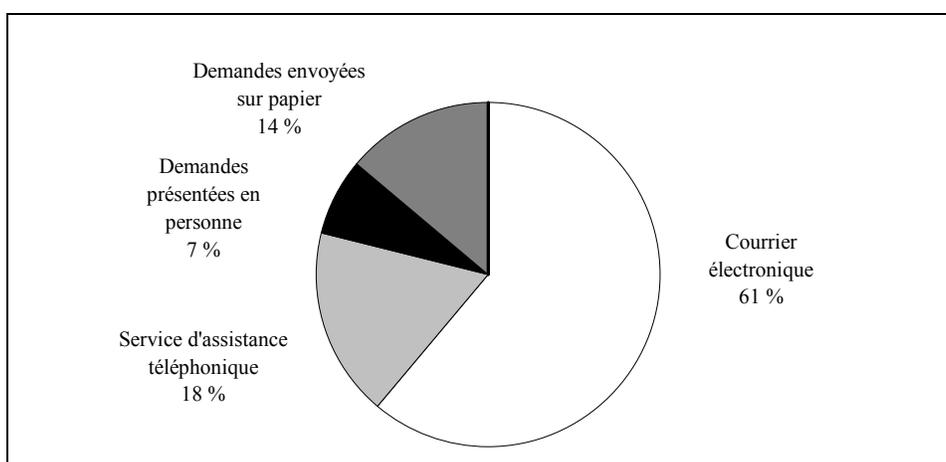
10. Il faut noter aussi que les demandes de services du Bureau de la déontologie émanaient de fonctionnaires de diverses classes du Secrétariat. La figure 3 ci-après donne la répartition par classe : fonctionnaires supérieurs de la classe des sous-secrétaires généraux et des classes supérieures (9 %), administrateurs (51 %), agents des services généraux et catégories apparentées (14 %), mais aussi personnes ne souhaitant pas indiquer leur classe, et personnes n'appartenant pas aux Nations Unies. Par comparaison avec les chiffres disponibles du cycle précédent, il est intéressant de constater une augmentation de 2 % des demandes émanant de fonctionnaires des classes supérieures. On peut y voir l'effet d'une sensibilisation accrue des directeurs aux questions de déontologie et de leur participation accrue à l'environnement de travail – conflits d'intérêts, activités extérieures, questions de recrutement et de nomination.

Figure 3
Demandes par classe de personnel (1^{er} août 2006-31 juillet 2007)



11. Pour ce qui est du mode d'entrée en contact avec le Bureau, 176 demandes (61 %) lui sont parvenues par courrier électronique, 40 (14 %) par courrier sur papier, 20 (7 %) en personne et 51 (18 %) par le service d'assistance téléphonique. La figure 4 montre la répartition des demandes par mode de contact. Le fort volume de demandes envoyées par courrier électronique donne à penser que, pour diverses raisons, c'est le mode que préfèrent les auteurs de demandes.

Figure 4
Demandes par mode de contact (1^{er} août 2006-31 juillet 2007)



12. De manière générale, l'évolution du volume des demandes de services du Bureau de la déontologie, la diversité des personnes dont elles émanent, et la répartition très ouverte du point de vue de la géographie, des groupes, des classes et

des modes de contact manifestent l'importance des questions de déontologie au travail, la nécessité croissante de ces services, leur facilité d'accès et leur utilisation aux Nations Unies. La partie suivante du rapport recense les principaux domaines d'activité du Bureau.

III. Activités du Bureau de la déontologie et mise en œuvre des politiques relatives à la déontologie

A. Établissement de normes

13. L'une des fonctions essentielles du Bureau de la déontologie, énoncées dans la circulaire du Secrétaire général relative à sa création (ST/SGB/2005/22), consiste à définir et établir des normes de déontologie et des normes de conduite. En s'appuyant sur l'ensemble de normes qui permet déjà à l'Organisation de s'assurer que son personnel satisfait aux plus hautes exigences d'intégrité, le Bureau actualise les normes existantes, en établit de nouvelles en fonction des besoins et mène des activités pour sensibiliser les fonctionnaires aux questions de déontologie. Ce faisant, il relève les lacunes, doubles emplois et contradictions qui pourraient exister dans les politiques et recommande des moyens d'y remédier et de promouvoir l'application des normes de l'ONU.

14. Depuis la création du Bureau et en particulier au cours de la période couverte par le présent rapport, plusieurs initiatives et activités ont été entreprises en vue de maintenir et de renforcer les normes de l'ONU : intégration des normes de déontologie dans plusieurs modules de formation proposés par le Bureau de la gestion des ressources humaines, établissement de nouvelles règles concernant les restrictions applicables après la cessation de service (circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2006/15, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007), formation relative à la déontologie pour tous les fonctionnaires du Secrétariat, organisation d'ateliers s'adressant spécialement à des groupes de fonctionnaires travaillant dans des domaines sensibles et consultations sur la question de l'acceptation et de la cession par les fonctionnaires des cadeaux qui leur sont faits dans le cadre de leurs fonctions officielles. Ces initiatives, ainsi que d'autres, font partie des efforts constants que déploie le Bureau de la déontologie, en collaboration avec d'autres départements et bureaux concernés, afin de veiller à ce que les règles et procédures de déontologie soient comprises et interprétées par tous de la même façon.

15. Le Bureau de la déontologie a été consulté par d'autres bureaux ou a formulé à leur intention des observations et des avis à l'occasion de l'examen de politiques et de l'établissement de normes ayant trait à la déontologie, notamment en vue de l'élaboration de codes de conduite s'adressant à certaines catégories ou certains groupes de fonctionnaires.

16. Le Bureau de la déontologie a, en étroite collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Bureau des affaires juridiques, travaillé à l'élaboration d'un guide convivial, disponible en anglais et en français, intitulé « Travailler ensemble : Mettre l'éthique en pratique ». Ce guide met en exergue les principales difficultés qui se posent sur le plan du comportement professionnel et de la déontologie et explique la raison d'être des normes eu égard à la mission et aux valeurs de l'Organisation. Il vise à sensibiliser les membres du personnel aux problèmes de déontologie et à leur faciliter l'accès à des documents, services et

autres ressources indispensables, afin de les aider à mettre en pratique les valeurs et les principes de l'Organisation. Il a aussi pour objet de contribuer à mieux faire connaître le Code de conduite des fonctionnaires des Nations Unies et les autres normes pertinentes partout dans le système. Publié le 22 mai 2007, il a été diffusé très largement au Secrétariat. Il peut aussi être consulté sur la page Web du Bureau de la déontologie.

17. Comme suite aux demandes formulées par l'Assemblée générale au paragraphe 161 d) de sa résolution 60/1, intitulée « Document final du Sommet mondial de 2005 » et au paragraphe 16 a) de sa résolution 60/254, intitulée « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies », le Bureau de la déontologie a entamé des travaux préliminaires en vue de l'élaboration d'un code de déontologie applicable à l'ensemble du personnel des Nations Unies, y compris le personnel des fonds et programmes. Il a étudié les principaux textes régissant la conduite des fonctionnaires des Nations Unies, dont le Statut du personnel (ST/SGB/2006/4), le Règlement du personnel (ST/SGB/2002/1), et le document intitulé « Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » (ST/SGB/2002/13) et les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, que la Commission de la fonction publique a adoptées en 2001 et que l'Assemblée générale a accueillies avec satisfaction dans sa résolution 56/244 (les « normes de conduites de 2001 »), dans le contexte des principes et valeurs applicables, pour pouvoir agencer un code de déontologie fondé sur des valeurs et applicable dans tous les organismes des Nations Unies. Les consultations avec les représentants du personnel et de la direction de plusieurs entités du système reprendront prochainement, à différents niveaux.

B. Activités de formation, d'éducation et de sensibilisation

18. Le Bureau de la déontologie est chargé d'organiser chaque année, en collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, un programme de formation propre à favoriser le respect des règles de déontologie et les principes d'intégrité et de responsabilité. Il doit pour cela fournir un travail constant d'élaboration, de révision et d'adaptation des programmes et supports de formation. Sa mission consiste aussi à mettre au point d'autres outils de formation et de sensibilisation.

19. En collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Bureau de la déontologie a continué de renforcer les programmes de formation existants relatifs à la déontologie et à l'intégrité. Après avoir été testé au Département de la gestion entre octobre 2005 et mars 2006, puis élargi et adapté, l'atelier de formation d'une demi-journée sur le thème « Travailler ensemble : l'éthique professionnelle et l'intégrité dans notre travail quotidien » a été lancé à l'échelle du Secrétariat en novembre 2006 pour les fonctionnaires de toutes les classes. Il a donné à chacun l'occasion de se pencher sur les questions déontologiques et problèmes qui se posent souvent sur le lieu de travail et a contribué à ce que tous les membres du personnel, à tous les niveaux, partagent la même interprétation des principes de déontologie et d'intégrité, ainsi qu'une même volonté de les appliquer. Il a été suivi par des fonctionnaires du Siège, des Offices des Nations Unies à Genève et à Nairobi et des commissions régionales pour l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes (bureau de Mexico) et l'Asie et le

Pacifique. En juillet 2007, plus de 3 400 fonctionnaires y avaient pris part. Il sera à nouveau proposé dans la plupart des lieux d'affectation à partir de septembre 2007.

20. Avant le lancement de ce programme à l'échelle du Secrétariat, le Bureau de la déontologie et le Bureau de la gestion des ressources humaines ont organisé une réunion spéciale d'information intitulée « La déontologie sur les lieux de travail » et destinée aux fonctionnaires ayant rang de secrétaire général adjoint ou de sous-secrétaire général. Tenue en octobre 2006, la réunion a été ouverte par le Vice-Secrétaire général alors en poste, et mon prédécesseur y a pris la parole. D'autres exposés ont été présentés par des membres du Bureau de la déontologie et par la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines. Une autre réunion d'information de cette nature se tiendra au second semestre 2007.

21. Au nombre des autres initiatives menées figure notamment le Programme de préparation des hauts responsables, destiné aux membres du personnel nommés à des postes de secrétaire général adjoint ou de sous-secrétaire général, qui comprend un volet consacré à la déontologie dans le cadre duquel les participants ont un entretien individuel avec le Directeur du Bureau de la déontologie. Un atelier sur le thème de la déontologie et de l'intégrité dans le domaine des achats a également été mis au point par le Service des achats en collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Bureau de la déontologie. Une série d'ateliers se sont tenus en juillet 2007 et le Directeur du Bureau de la déontologie a chaque fois ouvert les travaux.

22. Par ailleurs, le Bureau a participé à l'élaboration de plusieurs cours de perfectionnement des cadres, notamment les programmes de renforcement des capacités de direction et de gestion (destinés aux fonctionnaires de classes P-4/5 et D-1/2). Ces cours comprennent désormais un volet consacré à la déontologie; des études de cas élaborées spécialement par le Bureau de la déontologie et le Bureau de la gestion des ressources humaines y sont proposées, comme lors des cours dispensés dans d'autres domaines tels que la gestion des achats, la gestion des contrats, la gestion des résultats, la sélection fondée sur les compétences et les techniques d'entretien. Le Bureau de la déontologie et le Bureau de la gestion des ressources humaines travaillent en permanence en concertation afin de perfectionner et d'adapter les activités de formation relatives à la déontologie et d'en étendre la gamme et la portée en fonction de l'évolution des besoins.

23. Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour sensibiliser le personnel des missions, le Bureau de la déontologie a participé à l'élaboration d'un atelier du Département des opérations de maintien de la paix qui vise à dispenser aux cadres chargés de l'appui aux missions une formation portant sur diverses pratiques et procédures. À la demande du Département, le Bureau a contribué à l'élaboration du module relatif à la déontologie. Des ateliers de formation sur mesure ont également été organisés à l'intention de fonctionnaires travaillant dans des domaines spécialisés ou sensibles comme les achats et les placements. En novembre 2006, le Bureau de la déontologie a participé au Programme de formation des cadres des missions à l'administration et à la gestion des ressources du Département des opérations de maintien de la paix.

24. Les membres du Bureau de la déontologie font aussi régulièrement des exposés dans le cadre de programmes de formation ou, sur demande, à l'intention de certains groupes (par exemple les fonctionnaires qui ont l'obligation de faire une

déclaration de situation financière ou les nouvelles recrues). Cette activité fait partie des fonctions courantes du Bureau.

25. Le Bureau de la déontologie a également entrepris des activités de sensibilisation visant à mieux faire connaître son rôle, son mandat et les services qu'il offre, à expliciter les règles et les normes et à sensibiliser le personnel de l'Organisation aux questions de déontologie et d'intégrité. Il a collaboré avec les administrateurs d'iSeek au lancement d'une série d'articles intitulée « Ethics in Action », destinée à mettre en évidence les problèmes déontologiques qui peuvent se poser et les normes qu'applique l'Organisation pour y faire face. Quatre brochures disponibles en anglais et en français, sur le Bureau de la déontologie, les déclarations de situation financière et déclarations d'intérêts, la protection contre les actes de représailles et les conflits d'intérêts, ont été mises au point par le Bureau et largement diffusées, y compris en ligne. Elles ont également été utilisées dans le cadre d'activités de sensibilisation, de formation et de communication.

26. Soucieux de veiller à l'harmonisation des normes et à l'échange des pratiques optimales avec d'autres institutions publiques et internationales, conformément à la tendance actuelle dans le domaine de la gestion du secteur public, le Bureau de la déontologie est affilié à un certain nombre d'associations professionnelles spécialisées dans les questions de déontologie. Il a participé à deux ateliers consacrés au respect de la déontologie, l'un organisé par le Conference Board, en mars 2007, sur le thème du respect de la déontologie dans les affaires, et l'autre organisé par la Commission européenne, en mars 2007 également, et consacré au renforcement du partenariat entre l'Union européenne et l'ONU grâce à la coopération administrative. Le Bureau de la déontologie continuera de prendre part à des activités de ce type et à des réseaux d'organisations similaires afin de participer à la mise en commun des pratiques optimales et de se tenir au fait des dernières évolutions et tendances dans ce domaine. Il a fourni une aide considérable à d'autres organes et organismes des Nations Unies sur diverses questions de déontologie, notamment celle des déclarations de situation financière, et de la formation, contribuant ainsi à l'application uniforme des normes et au partage des connaissances.

C. Avis et conseils

27. Le Bureau de la déontologie joue un rôle important en donnant, à titre confidentiel, des avis et des conseils à des fonctionnaires ou à des groupes de fonctionnaires, ainsi qu'à d'autres départements et bureaux, en fonction des besoins et des demandes. En outre, il est consulté sur les aspects déontologiques des changements qu'il est proposé d'apporter à certaines politiques. Ce rôle de consultation et de prévention est un élément essentiel de son mandat.

28. Les fonctionnaires peuvent contacter le Bureau de la déontologie pour poser des questions ayant trait à la déontologie, notamment aux conflits d'intérêts qui surgissent ou pourraient surgir aux activités extérieures, à l'exercice d'une activité après la cessation de service, à l'acceptation de cadeaux et à de nombreux autres sujets, ainsi que pour obtenir des éclaircissements sur les dispositions des règlements et statuts. Sur la base des faits présentés, le Bureau formule des conseils sur les choix que le fonctionnaire peut faire, sur le plan professionnel ou personnel,

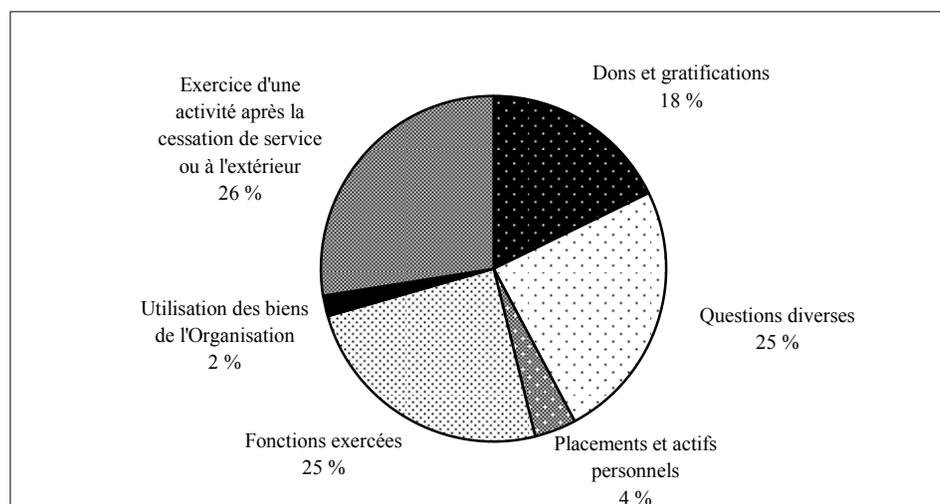
pour être en mesure d'agir, dans l'exercice de ses fonctions officielles, au mieux des intérêts de l'Organisation.

29. Les conseils consistent généralement à éclaircir les normes et règles de l'Organisation relatives aux activités interdites ou soumises à restrictions, mais peuvent aussi répondre à des questions qui ne sont pas expressément abordées dans les statuts et règlements et qui demandent une interprétation fondée sur les valeurs de l'Organisation.

30. Le Bureau de la déontologie ne vient remplacer aucun des mécanismes dont dispose le personnel pour rendre compte d'activités soumises à des restrictions (comme l'acceptation de cadeaux ou l'exercice d'activités à l'extérieur) ou solliciter une autorisation concernant de telles activités. Il est plutôt une entité que chacun peut contacter pour obtenir des conseils avant de demander une autorisation, afin d'être renseigné sur les conflits d'intérêts qui pourraient naître.

31. Au cours de la période considérée, le Bureau de la déontologie a reçu 162 demandes de conseils concernant un large éventail de questions liées à la déontologie. La figure 5 indique le pourcentage de demandes reçues, par catégorie : exercice d'une activité après la cessation de service ou à l'extérieur (26 %); fonctions exercées (25 %); placements et actifs personnels (4 %); dons et gratifications (18 %); utilisation des biens de l'Organisation (2 %); et questions diverses (25 %).

Figure 5
Demandes de conseils, par catégorie
(1^{er} août 2006-31 juillet 2007)



32. Le nombre total de demandes de conseils reçues en moyenne chaque mois a considérablement augmenté par rapport à la période précédente. Il est également intéressant de noter que les demandes de conseils relatives aux activités extérieures et à l'exercice d'une activité après la cessation de service ont été les plus nombreuses, et qu'elles sont en hausse de 5 % par rapport à la période précédente. À l'inverse, la part des questions portant sur les placements et les actifs personnels a

diminué de 14 %, une baisse qui pourrait s'expliquer en partie par le fait que le dispositif de transparence financière en est à sa deuxième année.

33. S'il continue de se faire sa place, le Bureau de la déontologie représente déjà une précieuse ressource pour le personnel, qui s'adresse à lui pour obtenir des éclaircissements et des conseils au sujet des normes, règlements et statuts de l'Organisation. On constate, au vu de ce qui précède, que : a) la formation continue et les autres techniques de sensibilisation utilisées ont permis d'atteindre une grande partie du personnel; et b) tant les cadres que les autres membres du personnel ont davantage conscience des conflits d'intérêts que peut faire naître l'exercice d'une activité après la cessation de service ou à l'extérieur, ainsi que de l'incidence de ces conflits sur les obligations qu'ils ont souscrites en tant que fonctionnaires de l'ONU. L'augmentation du nombre de questions posées et les changements observés dans leur nature et leur type montrent que les services que propose le Bureau de la déontologie font l'objet d'une demande croissante de la part des fonctionnaires de toutes les classes.

34. Le Bureau est également invité à donner son avis sur les conflits d'intérêts qui pourraient résulter de certaines nominations à des postes de haut niveau, ainsi que sur les aspects de certaines politiques, notamment relatives à la gestion des placements et aux achats, qui ont trait à la déontologie.

35. Outre les services de conseil et d'orientation qu'il offre à l'ensemble du Secrétariat, dans l'intérêt de l'harmonisation des politiques et des pratiques, le Bureau de la déontologie répond également aux demandes d'autres organes et organismes des Nations Unies désireux d'échanger des informations, notamment au sujet des pratiques optimales.

D. Dispositif de transparence financière concernant les fonctionnaires

36. Le Bureau de la déontologie administre le dispositif de transparence financière concernant les fonctionnaires, qui doit permettre à l'Organisation de donner confiance dans son intégrité. Le principal objet du programme est de déterminer si les avoirs financiers, affiliations personnelles ou activités extérieures des fonctionnaires risquent de faire naître des conflits d'intérêt et de conseiller les intéressés sur le meilleur moyen de gérer ce risque dans l'intérêt de l'Organisation. Dans certains cas, le Bureau conseillera à des fonctionnaires de se défaire de certains actifs, de cesser une activité ou de renoncer à certaines de leurs fonctions officielles.

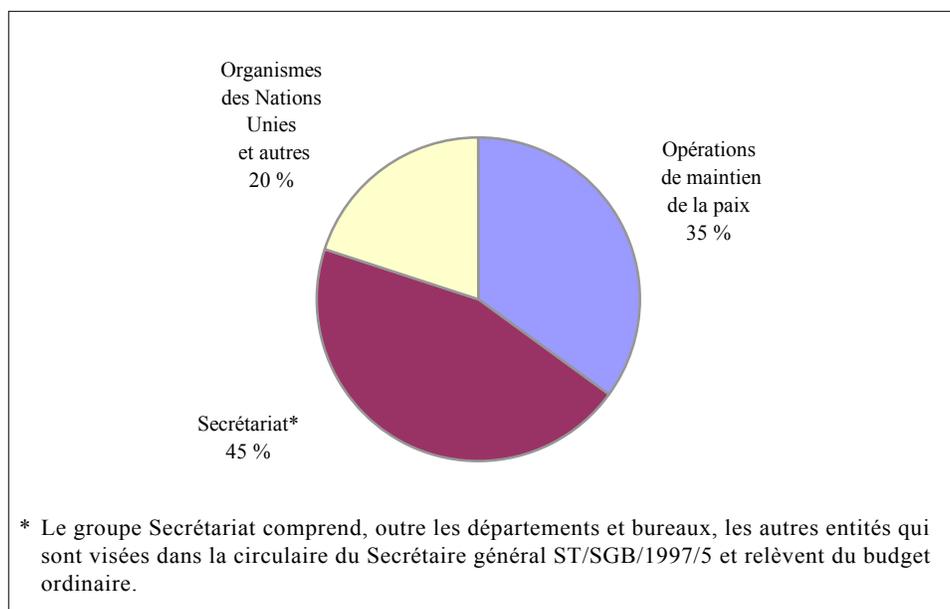
37. Le dispositif de transparence financière est entré en vigueur en 1999. Toutefois, la circulaire sur la déclaration de situation financière et la déclaration d'intérêts actuellement en vigueur (ST/SGB/2006/6), qui a pris effet le 1^{er} mai 2006, a abaissé les plafonds et durci les obligations de déclaration à l'égard des conjoints et des enfants à charge des fonctionnaires. Il a également étendu le champ d'application du dispositif : sont désormais concernés tous les fonctionnaires des classes D-1 ou L-6 et des classes supérieures, tous les fonctionnaires qui s'occupent à titre principal d'achats ou de placements, quelle que soit leur classe, et tous les fonctionnaires qui ont directement accès à des informations confidentielles sur la passation des marchés ou les placements. Tous les fonctionnaires affectés au Bureau de la déontologie doivent eux aussi souscrire une déclaration de situation financière.

38. Les procédures adoptées pour l'administration du dispositif sont fondées sur les pratiques de référence en vigueur dans d'autres juridictions, en particulier celles qui concernent la protection et la confidentialité des données communiquées par les fonctionnaires. L'Assemblée générale a décidé que les déclarations présentées chaque année seraient examinées confidentiellement par un cabinet financier extérieur. À l'issue de la procédure d'adjudication publique internationale et de l'évaluation qui ont eu lieu en 2006, PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) a été sélectionné. PwC a entamé le 6 décembre 2006 le premier examen externe des déclarations de situation financière et d'intérêts, présentées pour l'exercice 2005.

39. Pour l'exercice 2005, allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005, 1 704 fonctionnaires ont dû souscrire une déclaration de situation financière ou une déclaration d'intérêts. Au total, 98 % des intéressés (1 670 fonctionnaires) se sont acquittés de leur obligation. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a été saisi du cas des 2 % restants, aux fins de sanctions disciplinaires. Il est intéressant de noter que 58 % des intéressés ont présenté leurs déclarations par courrier électronique. On trouvera dans la figure 6, ci-dessous, la ventilation par groupe d'entités – Secrétariat (départements et bureaux et autres entités qui sont visées dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1997/5 et relèvent du budget ordinaire), opérations de maintien de la paix et organismes des Nations Unies et autres – des fonctionnaires auxquels le dispositif s'est appliqué en 2005.

Figure 6

Répartition par groupes d'entités des fonctionnaires auxquels le dispositif de transparence s'est appliqué en 2005



40. Les déclarations de situation financière font l'objet d'un examen qui vise à déterminer si l'information qu'elles contiennent est complète et d'une analyse qui permet d'établir s'il existe un risque de conflit entre les intérêts privés que le

fonctionnaire a déclarés sous le sceau de la confidentialité et ses fonctions et attributions officielles.

41. Afin que l'incidence du dispositif puisse être évaluée pour 2005, PwC a fait savoir que 17 dossiers, soit 1 % de ceux qu'il avait examinés, avaient fait apparaître un risque de conflit d'intérêt. Sur les 17 fonctionnaires intéressés, 14 avaient accepté ses conseils concernant les mesures qu'ils devraient prendre pour éliminer ce risque; les 3 autres n'ayant pas accepté les mesures recommandées par PwC, leur dossier a été transmis au Bureau de la déontologie.

42. En ce qui concerne la mesure dans laquelle les fonctionnaires acceptent et comprennent les obligations que leur impose le dispositif, on notera que sur les 1 670 fonctionnaires qui ont souscrit une déclaration de situation financière, 116 ont tout d'abord présenté une déclaration vide et 760, soit 46 %, une déclaration incomplète, situation probablement due à la nouveauté du programme. Chacun de ces fonctionnaires a été contacté et invité à fournir une déclaration complète. Pour l'exercice 2006, un des principaux objectifs est que les fonctionnaires acceptent et comprennent mieux leurs obligations.

43. La vérification des dossiers de fonctionnaires de toutes les classes et de tous les bureaux sélectionnés de façon aléatoire est un autre élément important qui vient s'ajouter à l'examen des déclarations et fait partie intégrale du dispositif. Cette procédure a pour objet de valider l'information communiquée dans des déclarations choisies au hasard et d'en vérifier l'exhaustivité. Le cabinet financier n'a décelé aucune anomalie significative.

44. Comme le cycle de 2005 avait commencé en retard et qu'il restait peu de temps pour mettre au point un système de présentation des déclarations sur Internet, le cycle actuel, celui de 2006, qui couvre la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006, n'a commencé qu'en mai 2007. Toutefois, à l'avenir, le cycle normal sera suivi et les déclarations seront présentées en mars. Pour 2006, les chefs de département ont recensé 2 584 fonctionnaires concernés par le dispositif. PwC a commencé en juillet 2007 à examiner les déclarations présentées pour 2006.

45. Le nouveau système de présentation en ligne, que PwC a mis au point en liaison avec le Bureau de la déontologie, optimise et normalise la procédure non seulement pour les fonctionnaires mais aussi pour le Bureau et le cabinet financier. L'information est stockée dans une base de données sécurisée et chiffrée que des liens relient à un site dont l'accès est contrôlé par un organisme de certification tiers au moyen d'un certificat numérique (protocole SSL). Le système répond aux exigences de l'ONU en matière de sécurité générale et de fonctionnalité informatique. Une fois que le fonctionnaire a saisi ses données la première fois, l'opération est plus simple et plus rapide les fois suivantes car il ne s'agit plus que de mettre à jour l'information déjà communiquée au sujet des intérêts privés. Grâce à la normalisation et au stockage sécurisé des données, la tâche est plus aisée pour les fonctionnaires et leur prend moins de temps.

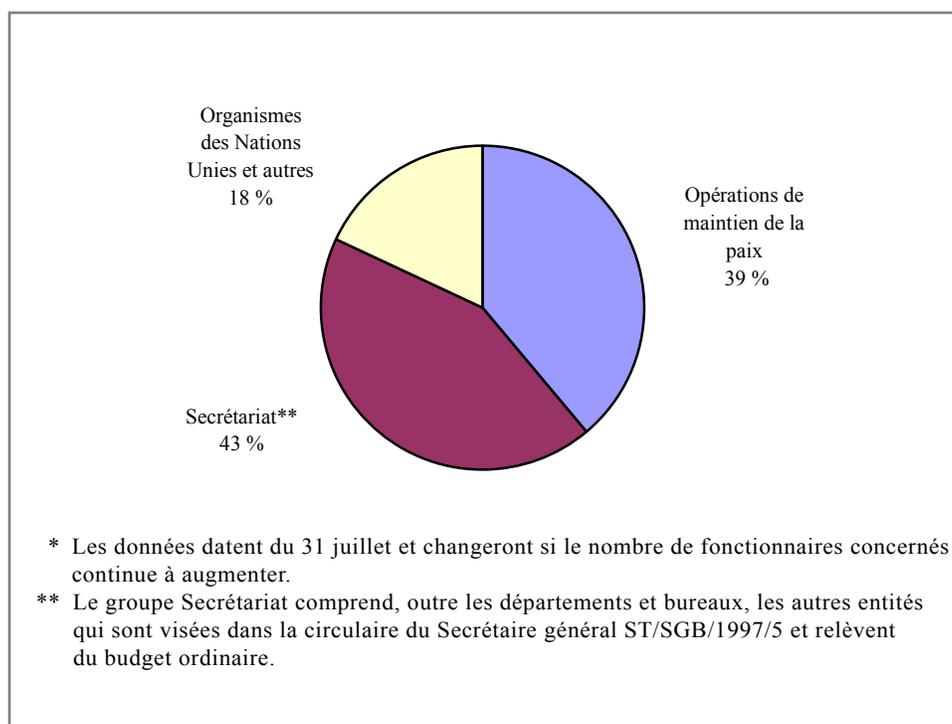
46. En outre, le Bureau de la déontologie et PwC ont mis au point un programme de formation en ligne qui permet aux fonctionnaires de se familiariser avec la procédure, la terminologie et les règles régissant le dispositif. Ce programme existe en anglais et en français et sera mis à jour en ligne chaque fois que nécessaire. Au deuxième trimestre de 2007, des membres du Bureau se sont rendus dans huit lieux

d'affectation pour mener des activités de sensibilisation et de formation concernant le dispositif et les changements qui y ont été apportés.

47. La figure 7 ci-dessous montre comment se répartissent par groupes d'entités – Secrétariat (départements et bureaux et autres entités qui sont visées dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1997/5 et relèvent du budget ordinaire), opérations de maintien de la paix et organismes des Nations Unies et autres – les fonctionnaires touchés par le dispositif en 2006. Il est intéressant de noter que le groupe le plus peuplé est celui des opérations de maintien de la paix (43 %), le Secrétariat venant en deuxième place (39 %). On notera aussi que 77 % des fonctionnaires qui ont rempli une déclaration sont en poste hors Siège.

Figure 7

Répartition par groupes d'entités des fonctionnaires touchés par le dispositif en 2006*

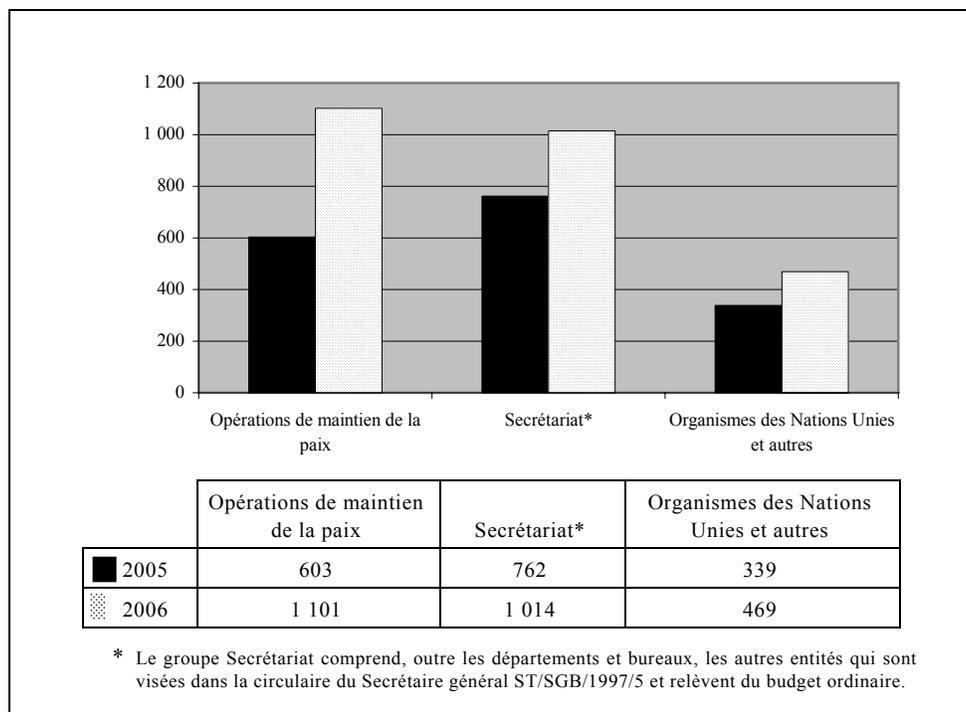


48. Le Bureau de la déontologie a reçu des demandes de divers organismes des Nations Unies qui n'étaient pas, à l'origine, tenus d'appliquer le dispositif, mais souhaitaient le faire. Aux fins du partage des pratiques optimales, il s'est également concerté avec des organismes qui sont en train de mettre au point leur propre dispositif. Par souci de favoriser l'harmonisation au sein du système, il continuera de suivre la situation et d'encourager ces organismes à mettre en œuvre le même dispositif, ou un autre semblable, dans l'intérêt de la bonne gouvernance.

49. Le nombre de fonctionnaires tenus de souscrire une déclaration de situation financière a considérablement augmenté en 2006 par rapport à 2005. La figure 8 compare les deux années et montre que l'augmentation la plus nette concerne les

opérations de maintien de la paix, groupe pour lequel le nombre de fonctionnaires a pratiquement doublé, passant de 603 en 2005 à 1 101 en 2006. L'augmentation générale montre probablement que les chefs de département savent mieux à quels aspects des fonctions et attributions officielles du personnel le dispositif s'applique (achats, placements et accès à des informations confidentielles s'y rapportant).

Figure 8
Nombre de fonctionnaires touchés par le dispositif en 2005 et 2006



50. Étant donné l'expérience qu'il a lui-même acquise, ainsi que des réactions du personnel de l'ONU et de PwC, le Bureau de la déontologie juge nécessaire de revoir l'actuelle formule de déclaration en ligne et les instructions qui l'accompagnent. Il tiendra des consultations avec la Division de l'informatique, le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Bureau des affaires juridiques et d'autres bureaux compétents au sujet des modifications à apporter pour que les politiques et procédures correspondent au fonctionnement du dispositif et aux règles qui le régissent.

51. Le Bureau de la déontologie est aussi en train d'examiner (à la demande des États Membres) la question de savoir si les personnalités autres que les fonctionnaires du Secrétariat et les experts en mission investis d'une responsabilité fiduciaire devront être soumis à l'obligation de souscrire une déclaration de situation financière. Étant donné le rôle d'orientation et de surveillance des organes concernés, leur indépendance et le statut de leurs membres, il convient d'aborder avec circonspection la question de la nécessité de soumettre ces membres à un dispositif approprié destiné à favoriser la transparence financière.

E. Protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements et collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés

52. La politique relative à la protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements ou collaborent à des audits ou des enquêtes dûment autorisés est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 avec la publication de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21, qui prévoit officiellement des mesures de protection pour les fonctionnaires qui font ou pourraient faire l'objet de représailles après avoir dénoncé des manquements professionnels ou collaboré à un audit ou à une enquête dûment autorisés. Dès qu'il est établi qu'une plainte est fondée, le fardeau de la preuve est transféré à l'Organisation, l'Administration devant démontrer que l'acte protégé n'a pas influé sur ses décisions.

53. Depuis sa création, le Bureau de la déontologie élabore des procédures et des méthodes applicables dans les situations de ce type. Une première évaluation permet de déterminer si la plainte relève du mandat du Bureau et justifie un examen préliminaire. Toutes les plaintes sont traitées suivant des procédures précises qui garantissent la confidentialité et la diligence.

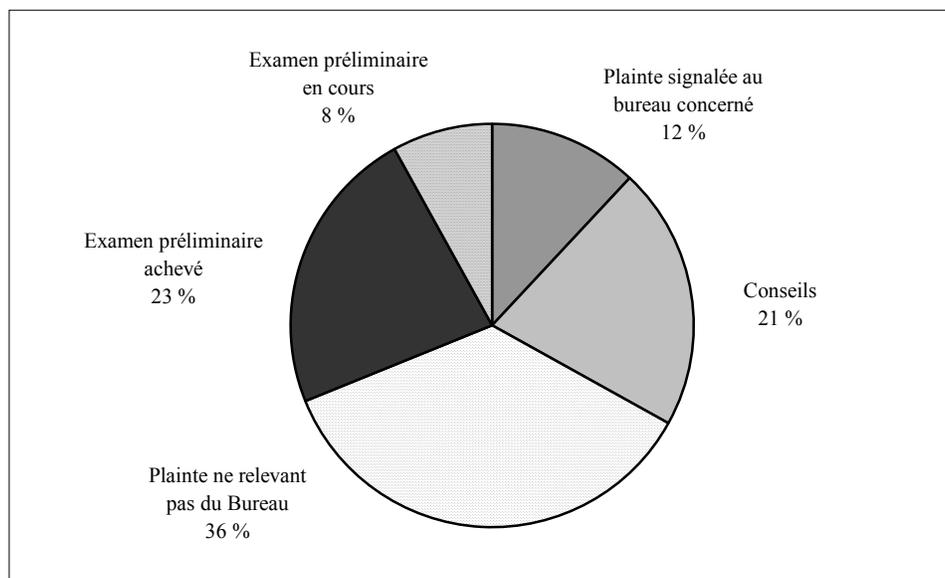
54. Pour la période considérée, le Bureau de la déontologie a reçu 52 plaintes pour représailles. Après une première évaluation, il a déterminé que 16, soit 31 % du total, justifiaient un examen préliminaire. Sur ces 16 dossiers, 2 ont été transmis au Bureau des services de contrôle interne pour que celui-ci ouvre une enquête, les présomptions ayant été jugées suffisantes. Dans 10 cas, les présomptions n'ont pas été jugées suffisantes; 4 cas sont encore à l'examen.

55. Sur les 36 plaintes restantes (qui représentent 69 % du total), 19 ne relevaient pas du mandat du Bureau et ont été renvoyées à d'autres entités. Dans 11 cas, des conseils ont été donnés aux plaignants au sujet des recours dont ils pourraient se prévaloir étant donné la nature de leur plainte. Les 6 autres plaintes étaient en fait adressées à d'autres départements ou bureaux et le Bureau en a reçu copie; en pareil cas, il suit l'affaire et s'assure que le département ou bureau concerné prend les mesures requises. La figure 9 ci-dessous indique comment les plaintes pour représailles se répartissent par catégorie.

56. Le Bureau de la déontologie continue de se concerter avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Bureau des affaires juridiques, le Bureau de l'Ombudsman, le secrétariat de la Commission paritaire de recours et le Bureau des services de contrôle interne pour coordonner le traitement des plaintes sans compromettre la confidentialité des informations qui doivent être protégées. Cette coordination permet d'éviter que différents bureaux ne donnent suite à une même affaire qui aurait été signalée à plusieurs entités.

57. Au cours de la période, le Bureau de la déontologie a réexaminé la politique de protection contre les représailles à la lumière des problèmes signalés dans les plaintes. Il continuera de le faire afin de déceler les lacunes éventuelles et les éléments à renforcer. Si nécessaire, il demande au Bureau des affaires juridiques des éclaircissements concernant la portée et l'application de cette politique.

Figure 9
Répartition des plaintes pour représailles par catégorie
(1^{er} août 2006-31 juillet 2007)



IV. Observations et recommandations

58. Comme il a été dit au début, le présent rapport porte sur le premier cycle d'activité complet du Bureau de la déontologie, qui va du 1^{er} août 2006 au 31 juillet 2007. En mai 2007 le Bureau était doté de son personnel complet et de son nouveau Directeur. Ses activités au cours de la période considérée, l'accroissement du nombre de demandes reçues et leur diversité tant pour la source (lieu géographique, entité des Nations Unies) que pour la classe des fonctionnaires dont elles émanaient, le type de questions posées et leur complexité, ont manifesté à l'évidence une demande croissante des services du Bureau.

59. Le Bureau de la déontologie estime qu'il est de la plus haute importance que l'Organisation suscite et encourage dans son environnement de travail une culture d'éthique, d'intégrité et de responsabilisation qui aille au-delà du simple respect de la réglementation et serve ainsi à rendre l'Organisation plus fiable et plus crédible, à l'intérieur comme à l'extérieur. Il lui faudra pour cela consentir de nouveaux efforts et de nouveaux investissements pour sensibiliser plus le personnel à l'éthique et à l'intégrité, par la formation, l'enseignement et les conseils, et en encourageant l'harmonisation des normes et de leur application dans l'ensemble du système des Nations Unies.

60. Il reste ardu pour le Bureau de mieux faire connaître au personnel, pour qu'il le respecte mieux, le programme de transparence financière, et de veiller à faire prévenir ou gérer dès le début les conflits d'intérêt, potentiels ou effectifs, de manière qu'il n'y ait pas lieu d'intervenir par la suite. Le programme de transparence financière est un élément important de l'action de responsabilisation et de la culture déontologique de l'Organisation, contribuant à développer la confiance dans cette dernière.

61. Les participants au programme de transparence financière étant plus nombreux, il faudra y allouer plus de ressources pour couvrir les coûts du contrôle externe des déclarations. En outre, les arrangements conclus avec le cabinet extérieur viennent à expiration en octobre 2009, et il est possible qu'ensuite la responsabilité de ce contrôle et l'hébergement du système correspondant reviennent à l'Organisation. Il faudra donc, si ces responsabilités devaient être assumées par le Bureau de la déontologie au cours de l'exercice biennal 2008-2009, prévoir les ressources et la mise en place au Bureau des compétences spécialisées requises.

62. Si la protection contre les représailles est liée au système de justice interne, le Bureau de la déontologie n'a jusqu'à présent pas participé à part entière au débat sur la réforme du système d'administration de la justice basé sur le rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice. Il y a là en partie l'effet des dates : le Bureau venait d'être créé en janvier 2006, à un moment où le Groupe avait presque achevé ses travaux. Il n'y a de ce fait dans le rapport final du Groupe aucune observation de fond sur le Bureau et son rôle, actuel et futur, au sein du système d'administration de la justice. Le Bureau n'a donc pas eu l'occasion de faire savoir comment il concevait son rôle vis-à-vis d'autres services tels que le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ou le Bureau de l'ombudsman. Il importe que le Bureau participe à la réflexion sur le nouveau système envisagé. Il continuera à cette fin à examiner la politique de protection contre les représailles en conjonction avec d'autres services, comme le Bureau des affaires juridiques et le Bureau de la gestion des ressources humaines, afin de suggérer les modifications qui s'harmonieraient au mieux avec les dispositifs de justice interne, surtout pendant la mise en œuvre des modifications recommandées par le Groupe de la refonte et une fois ces modifications effectuées.

63. Pour mieux faire connaître ses activités et répondre convenablement à la demande croissante que suscitent ses services, le Bureau de la déontologie devra multiplier systématiquement, par différents moyens, les contacts avec le personnel des différents lieux d'affectation, y compris celui des opérations de maintien de la paix et des commissions régionales. Ses activités en ce sens peuvent prendre la forme de réunions d'information périodiques et de séances annuelles de formation à l'intention des responsables des missions, et du personnel des achats, des finances, de la gestion du personnel et de l'administration. Il est important que s'établisse une collaboration entre le Bureau, les autres départements et bureaux compétents, et les organes et institutions des Nations Unies, afin que la fixation et l'application des normes soient bien harmonisées.

64. Il importe que le Bureau de la déontologie élargisse ses réseaux de contacts et de collaboration avec les bureaux de déontologie et de respect des règles d'autres institutions des secteurs public, sans but lucratif et privé. Ce partenariat lui permettra de veiller à ce que les normes fixées par l'Organisation et les efforts qu'elle fait pour y faire évoluer la culture d'entreprise correspondent aux tendances générales et à l'évolution récente, ainsi qu'aux normes adoptées par les organisations professionnelles en matière de déontologie et d'intégrité.

65. L'indépendance et l'impartialité sont cruciales pour le fonctionnement et les activités du Bureau, comme elles le sont pour les services de déontologie et de respect des règles de toute institution publique crédible. C'est un statut qu'il faut préserver et renforcer activement et efficacement tandis que la demande de respect

des plus hautes qualités d'intégrité se fait plus pressante et que l'activité du Bureau évolue.

66. S'agissant d'évaluation, l'Assemblée générale, dans sa résolution 60/254, a prié le Secrétaire général de lui communiquer ses vues sur la possibilité de mettre en place un groupe d'experts représentatif sur le plan international, qui serait chargé de procéder périodiquement à des évaluations indépendantes du Bureau, qui seraient soumises à l'examen de l'Assemblée à sa soixante-deuxième session. Considérant que a) le Bureau n'a que 18 mois d'existence; b) il n'a achevé son premier cycle complet d'activité qu'en juillet 2007; c) il n'a été doté de ses effectifs complets avec une équipe constituée et un nouveau directeur qu'en mai 2007, on est amené à penser qu'il lui faudra plus de temps pour mettre en place de nouvelles politiques, modalités et pratiques de fonctionnement, et apporter les ajustements nécessaires à ses activités à mesure qu'elles évoluent.

67. Pour ce qui est de la demande adressée par l'Assemblée générale [résolution 60/254, par. 16 h)] au Secrétaire général, de lui rendre compte de la perception qu'ont les fonctionnaires de l'impact du Bureau de la déontologie sur l'amélioration de l'éthique et de l'intégrité au sein de l'Organisation, on a entamé les préparatifs d'une deuxième enquête sur la sensibilisation à l'intégrité, qui permettra aussi de sonder le personnel sur l'impact du Bureau.

68. Répondant à la demande formulée par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires au paragraphe 25 de son rapport (A/60/7/Add.13), où il a prié le Secrétaire général de décrire les diverses activités de déontologie menées par les différents services du Secrétariat, en établissant un plan pour leur coordination et en examinant la possibilité de transférer, si nécessaire, des ressources au Bureau de la déontologie, le Bureau a recensé ces activités à titre préliminaire. Il met au point une liste des activités de déontologie menées par les différents départements/bureaux et autres entités.

69. Les premières conclusions de l'étude préliminaire montrent que les normes – en particulier le Code de conduite – qui sont applicables au Secrétariat mondial, et les autres éléments de réglementation, restent pour le personnel la principale source faisant autorité sur la déontologie et l'intégrité. De plus, un certain nombre de départements, bureaux et entités ont mis au point des codes, des règles, des directives, des indications ou des modules de formation complémentaires particuliers, de manière que leurs fonctionnaires sachent bien comment s'acquitter au mieux de leurs fonctions tout en veillant à ce que ni eux-mêmes ni les membres de leur famille ou autres tiers associés ne bénéficient ou ne semblent bénéficier des décisions qu'ils prennent, de l'influence qu'ils peuvent avoir ou des informations auxquelles ils peuvent avoir accès. Il s'agit de codes complémentaires spécifiques, tels que des codes de conduite comportant un élément de déontologie ou des dispositions sur les conflits d'intérêt (code de conduite des spécialistes des droits de l'homme, déclaration d'indépendance des commissaires aux comptes, déclaration de principes du personnel de la Division des investigations du BSCI, par exemple), des règles spécifiques portant sur l'acceptation de cadeaux ou les activités extérieures, des programmes de formation spécifiques, des manuels et des publications sur des questions de déontologie. Plusieurs départements et bureaux ont un interlocuteur désigné auprès de qui les fonctionnaires peuvent obtenir des conseils et des indications sur ces questions.

70. Le Bureau de la déontologie continue d'étudier les informations qu'il a reçues sur les activités de déontologie de divers départements, bureaux et entités des Nations Unies, en vue de définir un plan pour mieux les coordonner et explorer la possibilité d'utiliser efficacement les ressources disponibles, dont certaines pourraient éventuellement être transférées au Bureau afin d'avoir un impact plus marqué au Secrétariat, surtout à mesure que les activités du Bureau évolueront avec le temps.

V. Conclusion

71. À l'issue de son premier cycle complet d'activité, le Bureau de la déontologie a solidement établi sa raison d'être et ses attributions de gardien des normes éthiques et de l'intégrité aux Nations Unies, et de source d'avis et de conseils au personnel en matière de déontologie. La nécessité de construire une culture d'éthique, d'intégrité et de responsabilisation étant manifeste, de même que la demande de services du Bureau, ce dernier doit continuer à jouer un rôle actif de pointe dans la réforme de la gestion en cours à l'ONU. Dans ce rôle, le but ultime et le principe fondamental de son activité sont de préserver les intérêts de l'Organisation, ainsi que les valeurs déontologiques les plus hautes et les normes d'intégrité les plus strictes. Il est indispensable que le Bureau, pour connaître succès et efficacité dans l'exercice de son mandat et de ses attributions, renforce son indépendance et son impartialité.

72. Le Bureau de la déontologie continuera, dans l'exercice de ses fonctions, à multiplier systématiquement ses contacts avec le personnel et la direction, de même qu'avec les États Membres et les autres parties prenantes.

73. Il est d'importance cruciale de faire en sorte que le personnel des Nations Unies possède les plus hautes qualités d'intégrité, conformément à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies. Il faut pour cela appliquer scrupuleusement et de manière cohérente les normes de déontologie dans l'ensemble du système, et mettre au point un code de déontologie applicable à tous les fonctionnaires des Nations Unies comme l'Assemblée générale l'a demandé dans sa résolution 60/1, le Document final du Sommet mondial de 2005. Les principales responsabilités du Bureau de la déontologie ont été clairement fixées dans la circulaire ST/SGB/2005/22 du Secrétaire général, et approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/254, la compétence du Bureau ne s'étend pas à l'ensemble du système. **Cela étant, afin de garantir l'application cohérente et l'harmonisation des normes de déontologie pour tous les fonctionnaires des Nations Unies, l'Assemblée générale est invitée à envisager d'élargir la compétence du Bureau de la déontologie à l'ensemble des entités du système des Nations Unies et de lui indiquer de nouvelles orientations en ce sens.**

74. L'Assemblée générale est invitée à décider d'examiner à ses sessions futures le rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité du Bureau de la déontologie, éventuellement au titre d'un point distinct de l'ordre du jour.