

ANNEXE

Commentaires de l'AIPU sur les incidences pour le personnel des éléments contenus dans le Rapport annuel du Bureau de l'éthique 2024 et l'étude de faisabilité relative à la création d'un bureau de médiateur indépendant

1. Il nous a été indiqué que les observations des associations du personnel portaient uniquement sur les termes d'engagement et les conditions de travail du personnel et que l'indépendance du Bureau de l'éthique devait être préservée. Conformément à cette requête, les remarques qui suivent portent exclusivement sur les actions de ce Bureau qui ont une incidence sur les termes d'engagement et les conditions de travail du personnel. Le rapport de l'éthique et l'étude de faisabilité fournissent des informations que les associations du personnel ne peuvent ignorer sans faillir au mandat que leur ont confié les États membres.

A. Rapport annuel du Bureau de l'Éthique (2024) (document [221 EX/30](#))

2. On note une hausse significative du nombre de sollicitations du Bureau de l'éthique en 2024, avec 421 avis rendus contre 283 en 2023. On peut se demander si cette augmentation s'explique par une meilleure visibilité du Bureau et une amélioration de la culture de la prise de parole ou si elle exprime une détérioration du climat de travail, comme reflétée par les retours que nous font les collègues. Dans tous les cas, les efforts dans la diffusion d'une véritable culture de l'éthique se confirment comme une priorité, tant elle répond aux attentes du personnel dans son ensemble.

3. Les efforts de sensibilisation et de formation menés par le Bureau de l'éthique sont d'autant plus notables qu'ils mettent à jour une hausse des demandes d'avis éthiques. Parmi ces initiatives, le Kit d'éthique permet de renforcer la sensibilisation du personnel aux questions éthiques qui le concernent directement. Toutefois, l'AIPU constate une méconnaissance des procédures de signalement et du mandat du Bureau de l'éthique, en particulier son rôle vis-à-vis du bureau des investigations de la Division des services de contrôle interne (IOS).

4. Nous constatons que les principales préoccupations du personnel restent inchangées : conflits sur le lieu de travail, harcèlement et préoccupations liés à l'emploi et qu'aucune amélioration tangible n'a été observée. Dès lors, le rapport de synthèse sur les questions de harcèlement doit nous alerter avec 65 demandes d'avis au titre de la Politique de lutte contre le harcèlement.

5. Enfin, autre aspect important pour le personnel, nous soutenons pleinement la recommandation du Bureau de l'éthique visant à intégrer des indicateurs de performance éthique dans l'évaluation des superviseurs et à prendre des mesures en cas de manquement. Cette approche va dans le sens de notre demande d'une évaluation à 360° transparente et significative, permettant d'identifier les lacunes en management et de prévenir les comportements inappropriés. Nous adhérons également à l'idée d'évaluer systématiquement la capacité des responsables à encadrer une équipe lors des processus de recrutement. Insistons pour rappeler que les améliorations dans ce domaine ne seront possibles que si l'Administration travaille à faire évoluer les pratiques de recrutement, qui demeure trop souvent considéré comme une prérogative des Secteurs. Trop souvent, HRM est considéré comme un intervenant secondaire dont les préoccupations seraient contingentes.

6. Le rapport de synthèse (Annexe du Rapport annuel du Bureau de l'éthique) intéresse également le personnel en ce qu'il montre clairement la permanence d'un environnement de travail délétère et hostile, qui continue à se détériorer. IOS, dont nous saluons le rapport annuel détaillé, ne fait que confirmer ce regrettable constat. En effet, les figures 18 et 19 indiquent :

- Une hausse préoccupante du nombre d'allégations en 2024 (55 contre 35 en 2023)

- Une augmentation significative des enquêtes menées et des cas fondés après investigation (26 en 2024 contre 6 en 2023).
- Une croissance des allégations de harcèlement moral (22 en 2024 contre 15 en 2023).

Il faut en conclure à l'existence d'un problème systémique au sein de l'UNESCO qui nécessite une réponse urgente de la part de l'Administration.

7. Face au harcèlement et aux abus de pouvoir, il est plus que jamais nécessaire de mieux former les superviseurs et d'instaurer une véritable culture de responsabilité. Nous rappelons à nouveau l'importance de l'évaluation à 360° comme outil pour identifier les comportements problématiques et garantir un management de qualité.

8. Nous notons aussi le faible taux de mesures disciplinaires prises à la suite des enquêtes menées par IOS en 2024. Sur 29 allégations fondées, seulement 4 ont donné lieu à une action concrète au moment du rapport (donc 25 sont encore en attente). Il serait utile d'avoir des explications sur les raisons de cet écart et ces délais de traitement par l'Administration.

9. Enfin, nous remarquons que le Bureau de l'éthique a soulevé la question du recours excessif au personnel affilié. Nous partageons son avis qu'en plus d'être une source de précarité pour le personnel, ces contrats entraînent une forte rotation des effectifs et une perte de mémoire institutionnelle. Comme évoqué dans nos commentaires sur la Stratégie des ressources humaines 2023-2027, la dépendance excessive à ce type de contrat ne doit pas être banalisée.

10. L'UNESCO doit adopter une approche proactive pour enrayer la détérioration du climat de travail et garantir un environnement professionnel respectueux et équitable, permettant à l'Organisation de mener à bien sa mission. Comme le souligne le Bureau de l'éthique, les superviseurs et responsables ont un rôle clé à jouer dans la construction d'une culture éthique solide. Leur engagement et leur responsabilité doivent être clairement démontrés. Surtout, une véritable culture éthique ne peut exister sans une volonté ferme de l'Administration d'adopter une tolérance zéro envers les comportements inacceptables.

B. Étude de faisabilité relative à la création d'un bureau de médiateur indépendant

(document [221 EX/27](#))

11. L'AIPU soutient pleinement la création d'un bureau de médiateur indépendant, et veillera attentivement à son indépendance et à son efficacité. Une réforme s'imposait, tant le système actuel de médiation a démontré ses failles et ses limites, ne répondant pas aux besoins des collègues. Il est essentiel que l'UNESCO dispose d'une plateforme fiable pour la résolution informelle des conflits, tant pour le personnel que pour l'Organisation, en ce qu'elle permet d'éviter des procédures longues, des coûts importants pour l'Organisation, et surtout un stress peu propice à entretenir la confiance entre le personnel et l'Administration.

12. Nous recommandons d'attendre les conclusions et recommandations de l'examen de la fonction du médiateur par le Corps commun d'inspection (CCI) avant la création d'un bureau de médiateur, la détermination de sa structure ainsi que la définition de son mandat, afin de s'assurer que cette initiative repose sur les meilleures pratiques. Pour garantir son indépendance, le médiateur ne devra exercer qu'un seul mandat, non renouvelable, avec interdiction d'occuper un poste à l'UNESCO durant un certain délai à compter de la fin de son mandat. Il est également essentiel que son bureau puisse exercer en toute autonomie, sans ingérence de l'Administration.

13. Le rapport souligne à juste titre que la caractéristique du médiateur est d'être un acteur impartial entre le personnel et l'Administration. Dès lors que cette impartialité est une condition de la capacité du médiateur à gagner la confiance tant du personnel que de l'Administration, il nous paraît indispensable que les titulaires de cette fonction soient recrutés selon une procédure où les

associations du personnel soient elles-mêmes partie prenante. Il va sans dire que la décision de nomination reviendra toujours à la Direction générale, mais il n'en demeure pas moins qu'un bureau de médiateur indépendant ne saurait remplir son mandat de manière efficace si son titulaire était perçu uniquement comme un acteur qui doit sa nomination à la seule Administration.

14. Concernant le rôle et les responsabilités du bureau de médiateur, nous regrettons que l'étude ne souligne pas suffisamment l'importance de la reddition des comptes du bureau. De même, il est nécessaire que des rapports détaillés et réguliers soient produits pour pouvoir observer les tendances et les problèmes systémiques rencontrés s'agissant des conflits au travail et leur évolution. Ces rapports devraient être communiqués à la Direction, à HRM et au Conseil exécutif afin de mettre en place des solutions adaptées.

15. En conclusion, nous réaffirmons notre soutien à la création d'un bureau de médiateur indépendant, convaincus de son utilité dans le règlement informel des conflits. Toutefois, l'Administration joue aussi un rôle crucial dans la prévention et la résolution informelle des conflits de travail. Dans certains cas, nous avons constaté que l'Administration refuse de résoudre des problèmes malgré son non-respect des règles, persistant dans son approche même lorsqu'il est évident qu'un litige devant le TAOIT aboutira à une sanction de l'Organisation, entraînant des indemnités importantes. Ces coûts soulignent la nécessité d'une plus grande reddition de comptes et de sanctions à l'encontre des responsables pour leurs décisions prises en violation des règles en vigueur.



unesco

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

221 EX/30

Conseil exécutif

Deux cent vingt et unième session

PARIS, le 7 février 2025
Original anglais

Point 30 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT ANNUEL DU BUREAU DE L'ÉTHIQUE (2024)

Résumé

Le rapport annuel du Bureau de l'éthique présente les principales activités de celui-ci au cours de l'année 2024. Il est soumis en application de la décision 219 EX/19 du Conseil exécutif, en vue de fournir à ce dernier des informations actualisées sur les avancées réalisées dans l'instauration et le maintien d'un environnement de travail éthique au sein de l'Organisation.

Le Conseil exécutif souhaitera peut-être prendre note du présent rapport et approuver les remarques relatives aux progrès accomplis par le Bureau de l'éthique dans le renforcement d'une culture de l'éthique à l'UNESCO par la formation et l'information (sensibilisation à l'éthique), les avis en matière d'éthique et l'élaboration et l'examen des politiques.

Décision requise : paragraphe 47.



Job: 2500051F

RAPPORT ANNUEL DU BUREAU DE L'ÉTHIQUE
2024

Table des matières

	Page
I. Énoncé de mission	1
II. Valeurs éthiques fondamentales	1
III. Ressources humaines du Bureau de l'éthique.....	1
IV. Demandes de services	2
V. Formation et information.....	4
VI. Élaboration de normes et de politiques	6
VII. Perspectives.....	9
VIII. Projet de décision proposé	10

I. Énoncé de mission

1. Le Bureau de l'éthique est chargé de donner, à titre confidentiel, des avis sur l'éthique et les normes de conduite à l'Organisation et à toutes les personnes qu'elle emploie, et est devenu un élément essentiel pour renforcer le respect des normes éthiques de l'Organisation.
2. Le Bureau s'emploie à prévenir et corriger les comportements contraires à l'éthique, potentiels ou réels, et à promouvoir la sensibilisation à l'éthique et une culture de la « prise de parole » par la formation et des activités générales d'information.
3. Le Bureau a également pour mission d'aider et de guider les acteurs internes dans l'élaboration et la révision de politiques, de procédures et d'accords qui aient pour effet de promouvoir les valeurs éthiques fondamentales de l'Organisation.
4. Le Bureau de l'éthique fait office, au sein de l'Organisation, de point focal chargé de fournir des avis et des conseils sur toutes les questions relatives aux conflits d'intérêts. Il est chargé du développement, de l'examen et de la mise en œuvre continus du Programme de divulgation d'informations financières, ainsi que de la gestion du registre des cadeaux et faveurs.
5. Le Bureau de l'éthique est chargé de donner des avis et des conseils sur la Politique de lutte contre le harcèlement au sein de l'Organisation.
6. En outre, le Bureau de l'éthique est le point focal de l'UNESCO pour la mise en œuvre de la Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels et supervise un réseau rassemblant les points focaux pour la protection contre l'exploitation et les abus sexuels désignés dans chacun des bureaux hors Siège et instituts de catégorie 1.
7. Enfin, le Bureau est chargé d'examiner les demandes de protection contre les représailles soumises au titre de la politique relative aux lanceurs d'alerte.
8. Le Bureau est indépendant de tous les secteurs de programme, secteurs d'appui et autres services centraux, et il rend directement compte à la Directrice générale.

II. Valeurs éthiques fondamentales

9. L'éthique a trait aux concepts de base et aux principes fondamentaux auxquels obéit une conduite humaine décente. Au sein de l'Organisation, elle repose sur trois valeurs essentielles : l'intégrité, le professionnalisme et le respect de la diversité.
10. L'intégrité est une valeur fondamentale dans tous les aspects de notre vie professionnelle et personnelle. Elle englobe, sans s'y limiter, la loyauté, l'impartialité, l'équité et l'honnêteté.
11. Les plus hautes qualités de professionnalisme sont requises pour accomplir nos devoirs à l'UNESCO. Nous devons être fiers de notre travail, faire preuve de la plus grande compétence, être consciencieux et efficaces dans la réalisation de nos buts et de nos engagements, et être motivés par des objectifs professionnels plutôt que par des préoccupations personnelles.
12. Enfin, nous sommes fiers de la diversité de notre communauté professionnelle, qui rassemble des personnes d'origines, de cultures et d'expériences variées. Nous devons embrasser cette diversité et être capables de travailler de manière constructive avec des personnes de tous horizons, de réviser nos préjugés en évitant les stéréotypes, et de ne faire preuve de discrimination à l'égard d'aucun individu ou groupe que ce soit.

III. Ressources humaines du Bureau de l'éthique

13. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'éthique se composait de trois postes établis : le poste de conseiller pour l'éthique (P-5 – vacant depuis août 2023), un administrateur principal

(éthique) (P-4) et une assistante de bureau (G-5). En raison du départ de la Conseillère pour l'éthique en juillet 2023, l'administrateur principal assume les fonctions de conseiller pour l'éthique par intérim depuis le 1^{er} août 2023. Afin de faire face au manque critique d'effectifs et à l'augmentation importante de la charge de travail du Bureau de l'éthique, deux collègues ont été engagés au titre de contrats temporaires, l'un depuis le mois de décembre 2023, et l'autre depuis le mois d'octobre 2024. Alors que les effectifs de l'Organisation ont plus que doublé depuis la création du Bureau de l'éthique et que les demandes de services ont augmenté de plus de 200 %, le nombre de postes établis du Bureau n'a pas évolué. À l'avenir, le renforcement du Bureau de l'éthique semble une étape essentielle pour permettre à celui-ci de s'acquitter efficacement de son mandat dans les prochaines années.

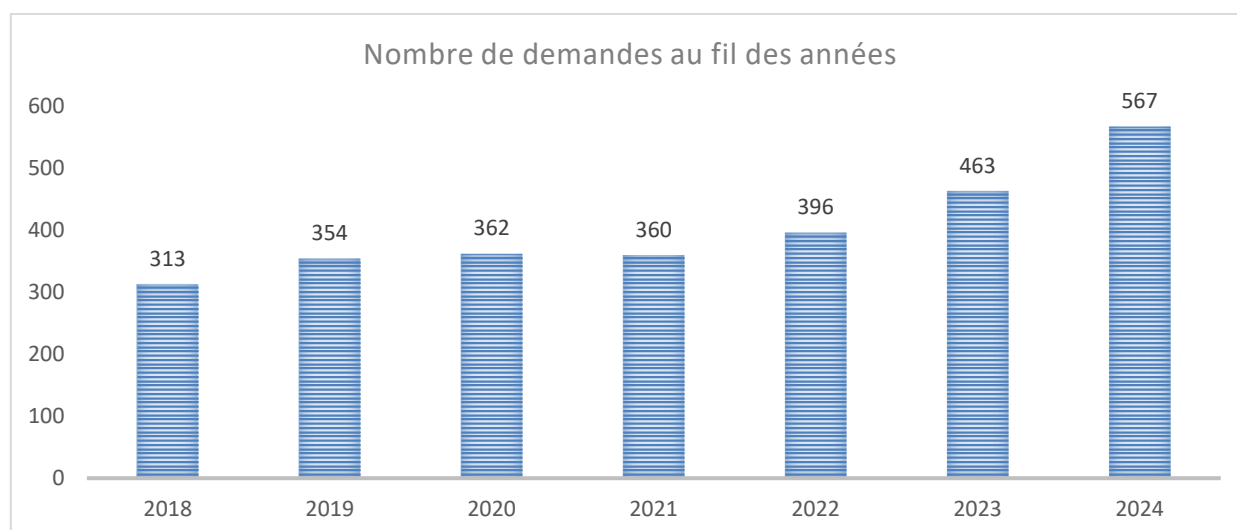
IV. Demandes de services

14. La section qui suit présente des données montrant toute la gamme des questions d'éthique dont a été saisi le Bureau de l'éthique en 2024. Les « demandes de services » traitées par le Bureau ont été réévaluées et classées en quatre grandes sous-catégories afin de rendre compte plus précisément du travail du Bureau de l'éthique.

Figure 1 – Distinctions entre avis en matière d'éthique, établissement de normes et examen de politiques, demandes officielles de protection et signalements au titre de la Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels

Avis en matière d'éthique	Donner au personnel et à la Direction des conseils confidentiels en matière d'éthique. Examiner et traiter les demandes de règlement informel de cas de harcèlement. Donner des conseils et des orientations en ce qui concerne les conflits sur le lieu de travail. Donner des avis sur les questions de conflits d'intérêts et gérer l'application de la Politique relative aux cadeaux.
Établissement de normes et examen de politiques	Formuler et/ou réviser les politiques en matière d'éthique et aider les acteurs internes à élaborer des politiques, des procédures et des accords qui aient pour effet de promouvoir les valeurs éthiques fondamentales de l'Organisation.
Demandes officielles de protection	Examiner les demandes officielles de protection contre des représailles au titre de la politique de protection des lanceurs d'alerte.
Signalements au titre de la Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels	Prendre des mesures dans le cadre de la fonction de point focal de l'UNESCO assurée par le Bureau de l'éthique pour la protection contre l'exploitation et les abus sexuels lorsque sont portées à sa connaissance des allégations d'exploitation ou abus sexuels mettant en cause des membres du personnel de l'UNESCO ou de partenaires d'exécution.

15. Le Bureau de l'éthique est intervenu au total 567 fois au cours de l'année 2024, soit une progression de 22 % du nombre d'interventions par rapport à l'année précédente (et une hausse de 43 % par rapport à 2022). Dans 421 cas, il a donné à des administrateurs et des employés de tous niveaux des avis confidentiels sur diverses questions d'éthique, touchant principalement les normes de conduite, les conflits d'intérêts, les conflits sur le lieu de travail, les préoccupations liées à l'emploi ainsi que des avis et des conseils dans le cadre de la Politique de lutte contre le harcèlement. En ce qui concerne les mesures concrètes qui ont été prises pour donner suite à ces demandes, il est à noter que les questions traitées au cours de l'année considérée ont donné lieu à près de 800 consultations et/ou échanges menés par le Bureau de l'éthique – soit le chiffre le plus élevé depuis sa création en 2009. Ce jalon est un puissant indicateur de la confiance croissante accordée au Bureau de l'éthique, et souligne l'impact positif du travail de ce dernier en ce qui concerne la promotion et l'amélioration des mécanismes de « prise de parole » de l'UNESCO.

Figure II – Progression des demandes de services au fil des années

16. En 2024, le Bureau de l'éthique a donné dans 65 cas des avis et des conseils sur des questions relatives à la Politique de lutte contre le harcèlement. Pour de plus amples détails sur les questions de harcèlement traitées par l'Organisation en 2024, veuillez vous référer à l'annexe, présentée par le Bureau de l'éthique conformément au Point 16.2 du Manuel des ressources humaines, section J, paragraphe 81.

17. En outre, le Bureau de l'éthique a traité 104 demandes relatives à l'établissement de normes et à l'examen de politiques (contre 89 en 2023). Deux demandes officielles de protection lui ont également été soumises en 2024 au titre de la politique de protection des lanceurs d'alerte. Ces deux demandes ont fait l'objet d'un examen préliminaire approfondi de la part du Bureau de l'éthique, à l'issue duquel il a été déterminé qu'une enquête n'était pas justifiée en raison de l'absence d'un commencement de preuve – critère essentiel prévu dans la Politique. Par ailleurs, en 2024, le Bureau de l'éthique tient à signaler que deux cas ont été examinées par la Division des services de contrôle interne (IOS) en application de la Politique de protection de l'UNESCO contre l'exploitation et les abus sexuels. À l'issue de l'examen d'IOS, il a été déterminé, dans le premier cas, que les allégations ne constituaient pas un cas d'exploitation ou d'abus sexuels, et dans le deuxième, que les allégations concernaient en réalité une autre institution des Nations Unies qui s'est alors saisie du dossier. Enfin, en 2024, le Bureau de l'éthique a reçu 38 demandes d'information, auxquelles il a répondu.

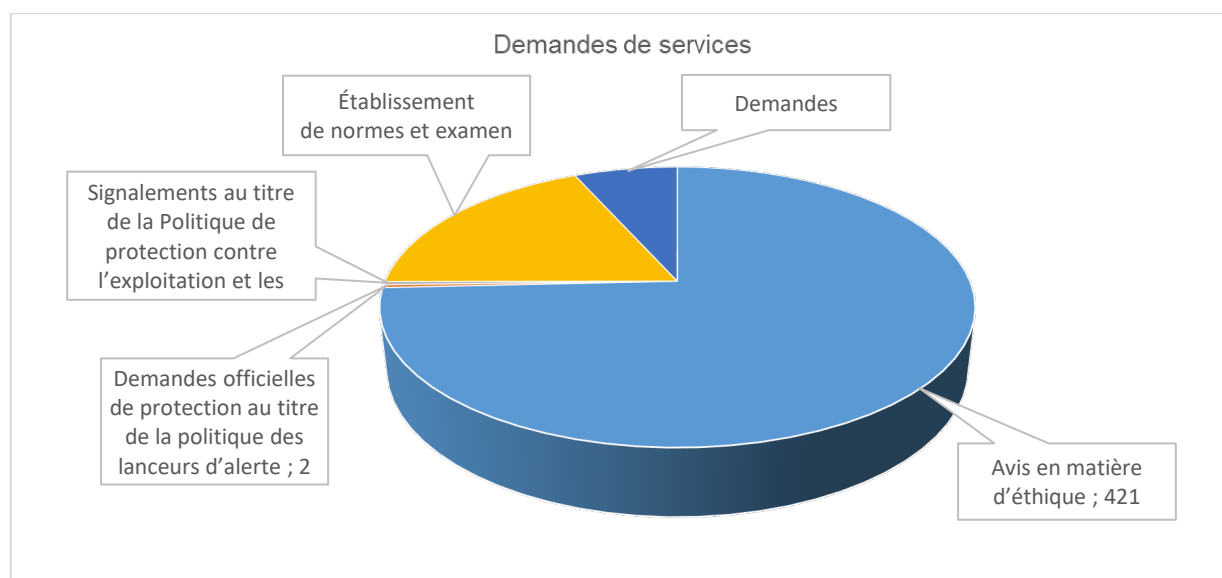
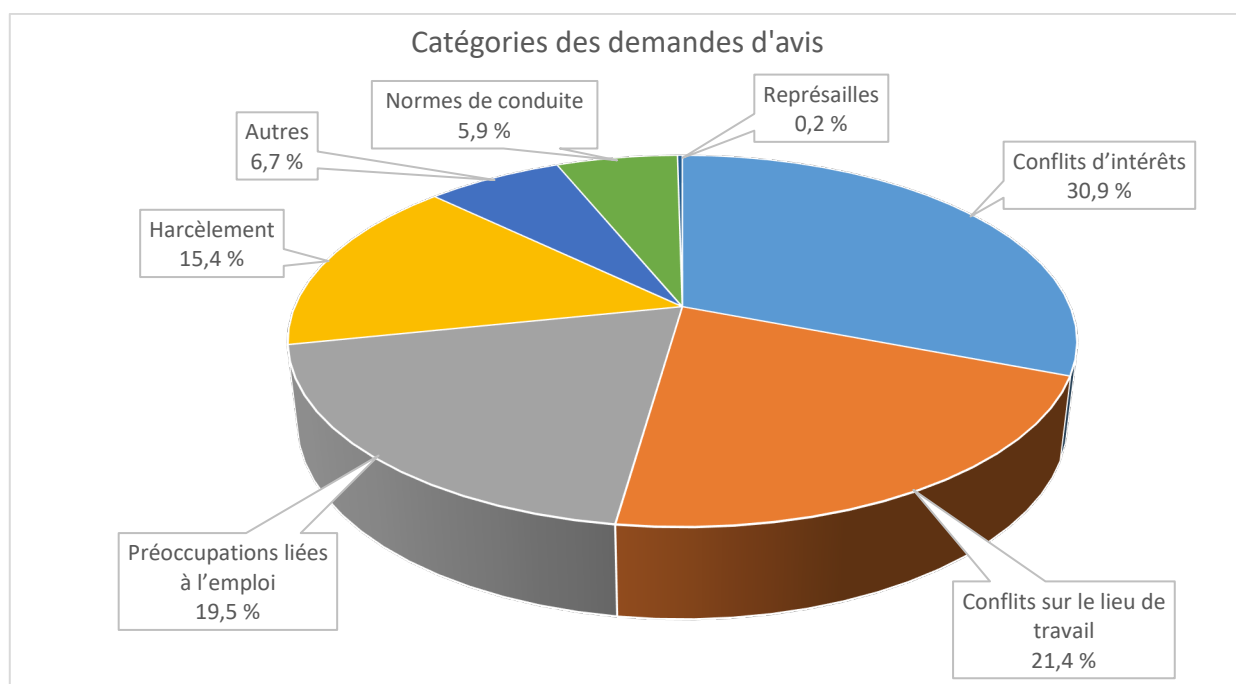
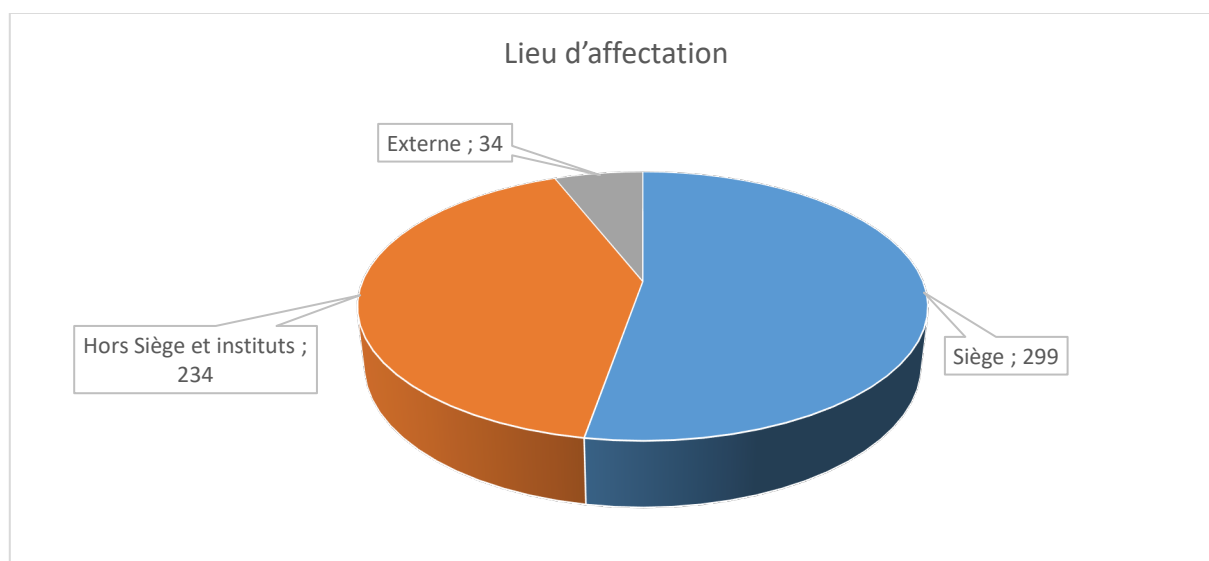
Figure III – Demandes de services par catégorie (2024)

Figure IV – Distribution des avis en matière d'éthique (2024)*Figure V – Demandes de services par lieu d'affectation (2024)*

18. En 2024, le Bureau de l'éthique a conseillé 299 employés au Siège, 234 employés de bureaux hors Siège et d'instituts, et a répondu à 34 demandes émanant de personnes n'appartenant pas au personnel de l'UNESCO. Les données montrent que les services du Bureau sont sollicités de manière relativement équilibrée par les collègues du Siège et ceux qui servent à l'étranger. Elles illustrent la couverture mondiale des interventions du Bureau de l'éthique et le degré de confiance dont celui-ci jouit, ainsi que la valeur ajoutée de ses formations en présentiel et de ses missions d'information au sein du dispositif hors Siège de l'UNESCO.

V. Formation et information

19. En 2024, le Bureau de l'éthique a continué d'organiser des formations en présentiel en dehors du Siège, en les combinant avec des activités de formation continue en ligne, conformément aux efforts de l'UNESCO visant à réduire les émissions de carbone pour protéger l'environnement. Le

Bureau de l'éthique a délivré 3 114 certificats de formation au total, couvrant l'éventail complet des formations relevant de sa compétence. Treize unités hors Siège et une antenne ont bénéficié d'une formation en 2024, que ce soit en présentiel ou selon des modalités virtuelles.

20. Tout au long de l'année 2024, le Bureau de l'éthique a également continué à organiser des séances individuelles d'initiation à l'éthique à l'intention des hauts responsables. Six séances se sont tenues en 2024, avec une attention particulière portée à la sensibilisation et à la responsabilité personnelles en matière d'éthique, à la capacité de repérer et gérer les conflits d'intérêts potentiels, à la prévention des représailles et à la protection du personnel contre celles-ci, ainsi qu'à l'importance d'un environnement sûr, qui encourage les employés à « prendre la parole ».

21. Des supports d'information et de communication ciblés ont également été déployés en 2024, dans le but de renforcer la capacité du personnel de régler les situations en amont. Parmi les initiatives en la matière figurent le déploiement d'un Kit d'éthique en mettant particulièrement l'accent sur la présence hors Siège de l'UNESCO, des affiches visant à clarifier les procédures de signalement ainsi que des messages clés et des articles portant sur des thèmes tels que la Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels, les cadeaux et les conflits d'intérêts, etc.

22. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'éthique s'est également réuni avec le Comité consultatif de surveillance de l'UNESCO afin de l'informer de l'état d'avancement de ses activités, et a participé à des ateliers et des séances d'initiation organisés par d'autres acteurs internes, au profit des jeunes cadres récemment recrutés, des administrateurs, ainsi qu'à une remise à niveau concernant la protection des lanceurs d'alerte lors d'un atelier sur la lutte contre la fraude et la corruption.

23. Dans l'ensemble, en 2024, le nombre record d'activités de formation et d'information menées par le Bureau de l'éthique s'est traduit par un taux de satisfaction très élevé chez les participants. Il ressort des enquêtes de satisfaction anonymes réalisées en 2024 que 92 % des personnes interrogées « recommanderaient la formation à d'autres personnes » et que 94 % sont tout à fait d'accord avec le fait que « les objectifs du cours – sensibiliser, comprendre les concepts, réfléchir (à ses actes) et prendre des engagements à titre individuel et en équipe pour contribuer plus efficacement à un environnement de travail éthique – ont été atteints ». Ce retour très positif s'est accompagné d'un certain nombre de commentaires personnels formulés par les participants tout au long du cycle de formation et cités ci-après :

« La formation (en présentiel) a été d'une extrême importance car elle a présenté des exemples réels de comportements éthiques et non éthiques. »

« Le cours a permis une remise à niveau et a rappelé certaines considérations éthiques qui sont d'une grande pertinence dans l'exercice de ses fonctions. »

« Très instructif et interactif, donne l'occasion au personnel de réfléchir à ses propres lacunes. »

« Le cours a été très utile car il nous a fait prendre connaissance de nos devoirs et de nos droits en tant que membres du personnel. Il nous a permis de savoir mieux déceler les situations d'abus, les comportements et situations contraires à l'éthique. La formation indique également la marche à suivre pour témoigner et soutenir les collègues en difficulté. »

« Votre travail est très utile, merci pour votre engagement en faveur de l'Organisation. Les formations en présentiel sont essentielles pour créer un climat de confiance et mettre des visages sur un cours en ligne. Si nous avons besoin de vous contacter, ce sera bien plus facile. Merci. »

« La formation a été très utile pour se rappeler les différentes options qui permettent de réagir face aux actes de harcèlement sous toutes ses formes et d'instaurer un comportement éthique dans l'ensemble de l'Organisation. Et surtout, elle crée un espace permettant de discuter de ses sujets de préoccupation avec les collègues ».

VI. Élaboration de normes et de politiques

24. Une des fonctions essentielles du Bureau de l'éthique consiste à contribuer à l'élaboration des politiques et accords de l'UNESCO afin de s'assurer qu'ils reflètent des normes éthiques conformes aux meilleures pratiques internationales.

Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels

25. Dans le cadre de son mandat en tant que point focal de l'UNESCO pour la mise en œuvre de la politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels, le Bureau de l'éthique a continué de prendre une part active aux réunions régulières de l'Équipe spéciale dirigée par le Coordonnateur spécial chargé d'améliorer les moyens d'action de l'Organisation des Nations Unies face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles.

26. Pour mieux assurer l'application effective de la Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels dans l'ensemble de l'UNESCO, le Bureau de l'éthique a organisé en 2024 trois séances d'information avec le réseau des points focaux hors Siège pour le suivi de cette politique. Tout au long de 2024, le Bureau de l'éthique a émis 38 avis relatifs à la Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels (soit plus d'un tiers des avis portant sur l'établissement de normes et l'examen des politiques émis par lui en 2024), ce qui témoigne des progrès accomplis en matière de sensibilisation et du rôle croissant du Bureau de l'éthique en tant que point focal pour la mise en œuvre de la Politique de protection contre l'exploitation et les abus sexuels.

27. Au cours de 2024, le Conseiller pour l'éthique par intérim a représenté l'UNESCO dans différents forums internationaux portant sur la protection contre l'exploitation et les abus sexuels, notamment à la réunion du Groupe de référence du CAD sur l'élimination de l'exploitation sexuelle, des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel (OCDE), ainsi qu'à la conférence d'examen des parties prenantes convoquée par l'OMS à Genève (Suisse) et rassemblant des fonctionnaires, des professionnels, des spécialistes et des défenseurs de ces questions au sein d'organismes des Nations Unies, des acteurs humanitaires, des universitaires, des membres de la société civile, des gouvernements et des experts indépendants. Des réunions bilatérales ont également eu lieu entre le Conseiller pour l'éthique p.i. et la Défenseuse des droits des victimes pour les Nations Unies, afin de discuter d'une coopération future mettant à profit l'expertise programmatique de l'UNESCO en matière de transmission de compétences et d'aide aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels.

28. Tout au long de 2024, le Bureau de l'éthique a également transmis des contributions et des informations détaillées au Corps commun d'inspection (CCI) dans le cadre de son « Examen des politiques et des pratiques visant à prévenir et à combattre l'exploitation et les atteintes sexuelles dans les entités des Nations Unies » et s'est consacré à l'élaboration d'une boîte à outils propre à l'UNESCO à l'intention des directeurs et chefs de bureaux hors Siège, qui sera distribuée au cours du premier trimestre de 2025.

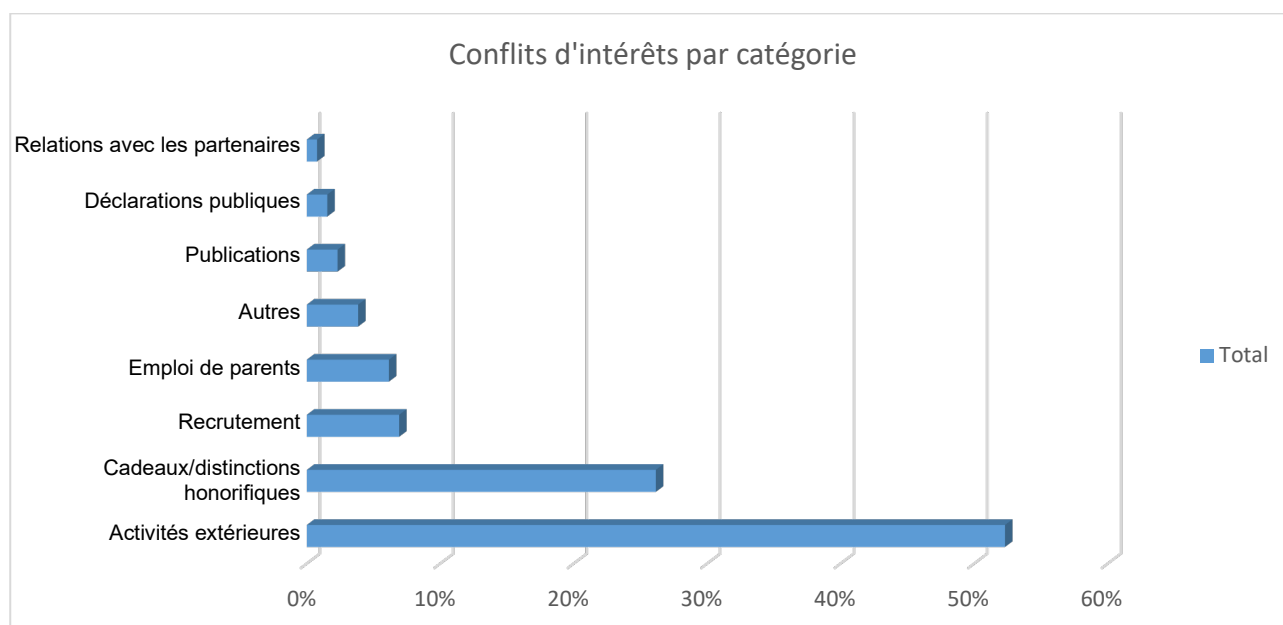
29. Au cours des dernières années, le Bureau de l'éthique a conduit l'action de l'UNESCO en matière de protection contre l'exploitation et les abus sexuels, a élaboré la toute première Politique de l'UNESCO à cet égard, a établi un réseau mondial de points focaux hors Siège et a participé à de nombreuses activités d'information et de coordination. Cependant, à ce jour, aucun budget au titre des activités de protection contre l'exploitation et les abus sexuels n'est alloué au Bureau de l'éthique depuis qu'il assume cette responsabilité importante. Compte tenu de l'augmentation des effectifs de l'Organisation et du nombre de projets mis en œuvre, la nécessité de consacrer un financement durable à la protection contre l'exploitation et les abus sexuels constitue un risque critique. Concrètement, l'allocation d'un montant équivalant à 0,1 % des fonds destinés aux projets extrabudgétaires offrirait au Bureau de l'éthique les ressources nécessaires pour renforcer de manière significative l'action globale de l'Organisation concernant la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels.

Conflits d'intérêts

30. Le Bureau de l'éthique fait office de point focal pour toutes les questions concernant les conflits d'intérêts à l'UNESCO, touchant principalement les cadeaux, les distinctions honorifiques et les décorations, les activités extérieures et la déclaration de situation financière. En tenant lieu de ressource consultative de confiance, le Bureau de l'éthique joue ainsi un rôle fondamental en matière de gestion des risques pour l'Organisation.

31. Le tableau ci-dessous présente des données statistiques sur le type de questions traitées par le Bureau de l'éthique en 2024 en matière de conflits d'intérêts. L'augmentation importante des demandes de conseils relatives à des conflits d'intérêts montre que le rôle du Bureau de l'éthique en tant que point focal sur cette question s'est encore renforcé.

Figure VI – Conflits d'intérêts (2024)



Programme de déclaration d'intérêts et de divulgation d'informations financières

32. Depuis 2013, le Bureau de l'éthique met en œuvre une politique relative au Programme de déclaration d'intérêts et de divulgation d'informations financières, en tant qu'outil de gestion des risques pour la réputation de l'UNESCO propre à favoriser la transparence et accroître la confiance du public.

33. Les fonctionnaires de grade P-5 ou de rang supérieur et toutes les personnes dont les responsabilités principales incluent l'achat de biens et de services pour le compte de l'UNESCO, ou concernent l'investissement d'avoirs de l'Organisation, sont tenus de fournir chaque année toutes les informations requises au Bureau de l'éthique. Les membres de l'équipe du Bureau de l'éthique doivent eux aussi remplir chaque année un questionnaire qui est vérifié par DIR/IOS.

34. En 2024, 540 employés au total ont été priés de remplir, en anglais ou en français, le questionnaire portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023. Parmi ces 540 employés, 40 % étaient basés au Siège et 60 % hors Siège.

35. Sur les 540 employés qui ont répondu au questionnaire, 453 ont indiqué n'avoir rien à déclarer, et 87 ont donné une réponse positive à une question au moins. Après examen de ces 87 questionnaires, le Bureau de l'éthique a relevé 45 cas de conflit d'intérêts potentiel nécessitant de plus amples informations. Si, dans six cas, les informations additionnelles ont permis de conclure à l'absence de risque de conflit d'intérêts, dans les autres cas, le Bureau a donné, après examen de

l'ensemble des éléments fournis, des conseils sur la manière de résoudre un conflit d'intérêts réel, potentiel ou perçu au mieux des intérêts de l'Organisation.

36. Enfin, sur le plan du rapport coût-efficacité, il y a lieu de noter que, si plusieurs organismes du système des Nations Unies sous-traitent le processus de déclaration d'intérêts, le Bureau de l'éthique de l'UNESCO le prend totalement en charge en interne. Le coût moyen de la sous-traitance s'élevant à 400 à 500 dollars par questionnaire, cela permet à l'UNESCO d'économiser quelque 200 000 dollars chaque année.

Activités extérieures

37. Étant donné que les employés sont censés consacrer leur temps et leur énergie au service de l'Organisation, un emploi ou des activités extérieures à l'UNESCO, rémunérés ou non, peuvent les empêcher de répondre pleinement à cette attente. Il convient de noter que les activités extérieures peuvent, bien entendu, être profitables tant aux membres du personnel qu'à l'Organisation, en ce qu'elles peuvent servir à maintenir et à améliorer les compétences professionnelles et techniques. Toutefois, même lorsqu'elles sont potentiellement bénéfiques pour l'Organisation, elles ne sont pas autorisées, sauf accord préalable de l'Administration. En 2024, le Bureau de l'éthique a répondu à 68 demandes d'avis sur des questions concernant des activités extérieures, émanant principalement de l'Administration. Cela représente 52 % de l'ensemble des avis fournis au sujet de conflits d'intérêts pendant l'année considérée. D'un point de vue statistique, les avis émis par le Bureau de l'éthique en 2024 concernant l'autorisation d'activités extérieures se répartissaient comme suit : autorisation possible (37 %) ; non conseillée (43 %) ; non conseillée en tant qu'activité extérieure, mais pouvant être envisagée s'agissant d'une fonction officielle (20 %). Outre les avis qu'il a adressés à l'Administration, le Bureau de l'éthique a également renvoyé les dossiers à HRM et a expliqué directement au personnel la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation de s'engager dans une activité extérieure.

Recensement des conflits d'intérêts au sein de l'Organisation

38. En 2024, le Bureau de l'éthique a recruté un expert externe pour l'aider à mettre en œuvre une recommandation en suspens du Corps commun d'inspection (CCI), recommandant que les organismes du système des Nations Unies réalisent un exercice visant à recenser leurs conflits d'intérêts respectifs. La conclusion générale est que l'UNESCO a adopté un cadre éthique individuel robuste, doté d'éléments constitutifs solides pour élaborer un cadre éthique institutionnel complet. Si, dans l'ensemble, l'UNESCO a fait preuve d'un engagement fort en matière d'éthique, l'examen a également identifié plusieurs risques à l'échelle du système des Nations Unies qui donnent lieu à des conflits d'intérêts pour l'UNESCO et d'autres organismes du système des Nations Unies, à savoir notamment l'insuffisance et l'imprévisibilité du budget ordinaire ; les nouvelles menaces liées à l'intelligence artificielle et à la cybercriminalité, ainsi que l'absence de lignes directrices éthiques pour les délégués et les présidents et autres membres des bureaux des organes directeurs.

39. Conformément au principe consistant à « ne pas nuire », l'UNESCO doit veiller à ce que ses activités, ses opérations et le choix de ses partenaires tiennent compte de l'environnement, de l'éthique et de la responsabilité sociale et institutionnelle. L'examen a mis en évidence des préoccupations selon lesquelles, malgré les mesures de diligence requise efficaces qui ont été prises, l'UNESCO pourrait se retrouver en partenariat avec des entités susceptibles de violer des principes éthiques ou dont les valeurs pourraient aller à l'encontre de celles de l'Organisation. Ce risque est particulièrement élevé dans un contexte d'austérité financière. Le Bureau de l'éthique comprend que l'Organisation soit tenue d'explorer divers partenariats et d'autres modèles de financement pour compléter des budgets limités, mais comme l'a déjà noté le CCI, ces partenariats peuvent « avoir des implications éthiques et exposer à la fois le personnel et l'intégrité globale de l'Organisation à de nouveaux types de risques, notamment en ce qui concerne la neutralité des parties impliquées, la solidité de la proposition de valeur et les éventuelles situations de favoritisme ou de conflits d'intérêts ».

40. L'examen a également mis en évidence un risque lié aux pratiques actuelles en matière de recours au personnel affilié. Le fait de donner la priorité à la rentabilité et aux budgets à croissance nominale zéro peut être interprété comme primant sur l'importance d'une fonction publique internationale et affaiblit l'indépendance et le caractère exclusivement international du Secrétariat. En outre, la dépendance excessive à l'égard du personnel affilié est malheureusement associée à la perception d'une discrimination entre les membres du personnel et le personnel affilié recruté pour des engagements de longue durée. Enfin, le recours disproportionné au personnel affilié entraîne une forte rotation, ce qui se traduit par des besoins constants de formation, des efforts redondants pour inculquer une culture de l'éthique, ainsi qu'une perte de mémoire institutionnelle.

41. Aucun cadre éthique institutionnel n'est complet sans orientations éthiques à l'intention des États membres et de leurs délégués, ainsi que des présidents et des autres membres des bureaux des organes directeurs. Bien qu'il existe un Code de conduite, à l'échelle du système des Nations Unies, visant à prévenir le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, lors des manifestations du système des Nations Unies, il est nécessaire de disposer d'orientations et de formations plus larges sur une série de normes, de valeurs et de principes éthiques, ainsi que d'un cadre spécifique à l'UNESCO. Pour pallier cette lacune, des séances d'information et des formations volontaires pourraient être organisées pour informer les délégués ainsi que les présidents et les autres membres des bureaux afin de s'assurer qu'ils connaissent bien les normes, les valeurs et les principes éthiques de l'UNESCO. À cet égard, le Bureau de l'éthique souhaite appeler l'attention sur l'élaboration en cours de lignes directrices spécifiques à l'UNESCO basées sur le Code de conduite du système des Nations Unies, et se tient prêt à mettre au point toute orientation supplémentaire qui pourrait être utile à l'Organisation.

Réseau Déontologie des organisations multilatérales

42. Le Réseau Déontologie des organisations multilatérales compte 55 organisations membres, dont les entités du système des Nations Unies, les institutions financières internationales, ainsi que plusieurs autres organisations intergouvernementales, et favorise la collaboration sur les questions d'éthique dans l'ensemble du système, en veillant tout particulièrement à la cohérence dans l'application des normes et des politiques. En 2024, la conférence annuelle du Réseau a été organisée par l'Organisation mondiale de la Santé à Genève (Suisse). À cette occasion, le Conseiller pour l'éthique par intérim a donné une présentation sur l'utilisation du kit d'éthique – un outil d'apprentissage innovant mis au point par le Bureau de l'éthique de l'UNESCO, et a modéré un panel d'experts sur le thème « Comment provoquer un changement de culture grâce aux programmes d'éthique (et en évaluer l'impact) ». La conférence a rassemblé des spécialistes de l'éthique issus de tout le système multilatéral et abouti à des avancées concrètes vers la définition d'un premier ensemble de normes de pratique pour les responsables de l'éthique.

VII. Perspectives

43. En 2024, le Bureau de l'éthique a commencé à améliorer ses outils de « prise de parole ». Il élabore actuellement un nouveau kit visant à clarifier les processus et les procédures et à rendre les outils de signalement plus conviviaux pour le personnel cherchant des solutions à des problèmes rencontrés sur le lieu de travail. Ce nouveau système est en cours de mise en œuvre et sera finalisé avant le deuxième trimestre 2025.

44. En 2024, le Bureau de l'éthique s'est également lancé dans un projet majeur, à savoir la création d'une politique de l'UNESCO en matière de conflits d'intérêts. Cette politique permettra de compiler, de rationaliser et d'actualiser les règles et les lignes directrices de l'UNESCO existant en la matière, et constitue une étape importante vers le renforcement et l'amélioration des contrôles internes de l'Organisation. Afin d'élaborer cette politique, le Bureau de l'éthique conduit actuellement des recherches approfondies sur les meilleures pratiques et les développements à l'échelle du système en matière de conflits d'intérêts. Il passe en revue les documents d'orientation de l'ensemble du système des Nations Unies et d'ailleurs (par exemple les institutions multilatérales de développement), afin de regrouper les éléments existants sur le sujet et de fournir des orientations

supplémentaires et des éclaircissements sur les questions clés qui constituent les meilleures pratiques sur la scène internationale. Par ailleurs, le Bureau de l'éthique met actuellement la dernière main à un formulaire de déclaration de conflit d'intérêts avant recrutement, qui sera déployé en collaboration avec HRM et qui sera applicable à tous les nouveaux membres du personnel de l'Organisation.

45. Le Bureau de l'éthique de l'UNESCO est convaincu d'avoir continué de progresser dans le renforcement et l'exercice de son mandat. Toutefois, les spécialistes de l'éthique s'accordent pour dire qu'il est difficile de mesurer l'impact d'un programme d'éthique. Alors que des enquêtes et des évaluations internes relatives au travail du Bureau de l'éthique ont été menées ces dernières années, mettant en évidence une image très positive du Bureau, il est apparu qu'une évaluation externe était nécessaire afin de mesurer la qualité, l'impact et la maturité globale du programme d'éthique au sein de l'UNESCO. C'est pourquoi, en 2024, un organisme externe doté d'une solide expertise en matière d'éthique et de conformité a été recruté afin d'évaluer le programme d'éthique de l'UNESCO et d'en déterminer la qualité. L'évaluation s'est appuyée sur un cadre de maturité bien établi couvrant plus de 100 bonnes pratiques réparties en 27 objectifs de soutien, regroupés en cinq principes révélateurs d'un programme d'éthique exemplaire. Le programme d'éthique a également été évalué par rapport à cinq niveaux de maturité. Il ressort de l'évaluation que le programme d'éthique de l'UNESCO obtient une note supérieure à l'indicateur de référence dans toutes les catégories, à l'exception d'une – la culture – où une possibilité de renforcer davantage les résultats a été identifiée. Plus précisément, l'accent a été mis sur la nécessité de veiller à ce que les superviseurs et les responsables dans l'ensemble de l'Organisation démontrent clairement leur adhésion et leur responsabilité pour ce qui est de bâtir une culture éthique solide.

46. Sur la base de ces conclusions, le Bureau de l'éthique continuera de renforcer ses activités de sensibilisation et de formation à l'intention des employés occupant des postes de direction. Il est toutefois convaincu que d'autres mesures doivent accompagner ce processus, notamment l'inclusion d'indicateurs de performance en matière de leadership éthique dans les évaluations annuelles de performance des superviseurs et des responsables, afin qu'ils assument leur responsabilité pour ce qui est de créer et de maintenir un environnement de travail éthique pour leurs équipes. En parallèle, des mesures devraient être prises par l'Organisation en cas de manquements. Le Bureau de l'éthique est convaincu que les processus de recrutement des responsables devraient systématiquement donner lieu à une évaluation externe de leur capacité à encadrer des personnes. En mettant l'accent sur la prévention, le Bureau de l'éthique est persuadé qu'un certain nombre de risques peuvent être évités dès le départ. Enfin, si le Bureau de l'éthique croit fermement à l'importance de la diversité et à la nécessité de recruter du personnel sur une base géographique aussi large que possible, comme indiqué dans l'Acte constitutif de l'UNESCO, la considération primordiale doit toujours être de réunir avant tout les plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique.

VIII. Projet de décision proposé

47. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil exécutif souhaitera peut-être adopter une décision libellée comme suit :

Le Conseil exécutif,

1. Ayant examiné le document 221 EX/30,
2. Prend note de son contenu et exprime son soutien aux travaux du Bureau de l'éthique visant à promouvoir une culture de l'éthique, de la transparence et de la responsabilité au sein de l'Organisation ;
3. Invite le Conseiller pour l'éthique à lui soumettre, à sa 224^e session, le rapport annuel du Bureau de l'éthique.

Bureau de l'éthique de l'UNESCO

Coordonnées

Téléphone : +33 1 45 68 01 10

Courriel : ethics@unesco.org

Adresse : 7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

ANNEXE

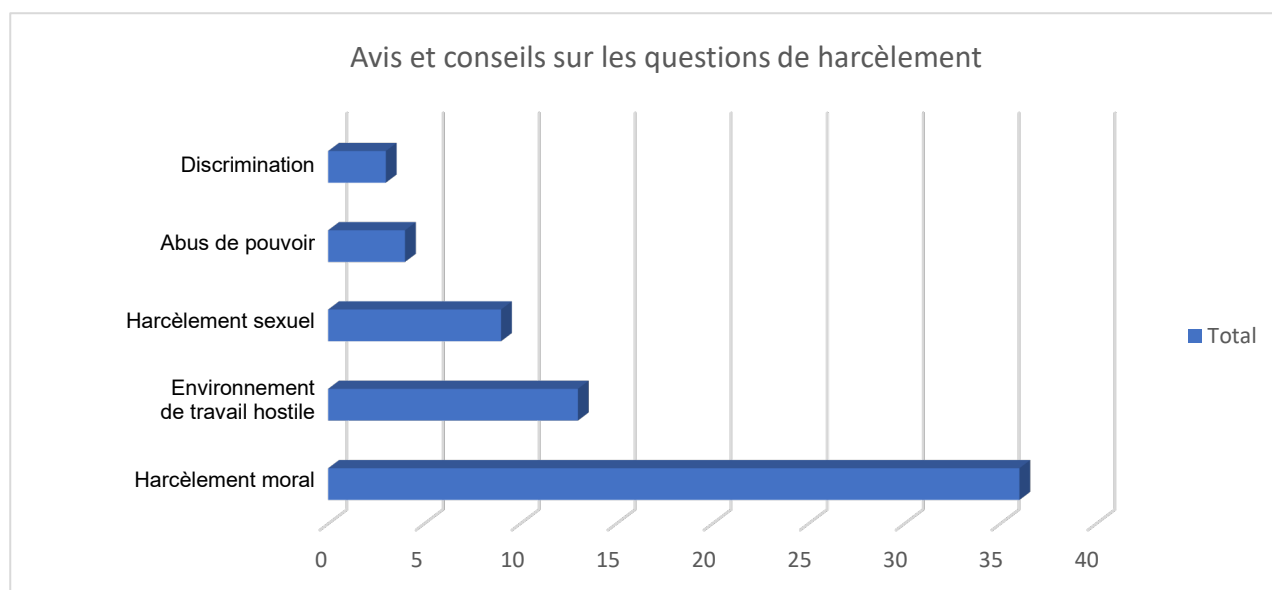
RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR LES QUESTIONS DE HARCÈLEMENT

En application du Point 16.2, section J, paragraphe 81, du Manuel RH, le Bureau de l'éthique est chargé de présenter un rapport de synthèse annuel sur les questions de harcèlement, le présent rapport portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024. Ce rapport comprend des données statistiques et des informations sur les questions de harcèlement traitées par l'Organisation au cours de la période considérée, telles que les ont communiquées le Bureau de l'éthique et les acteurs internes clés.

Bureau de l'éthique

En 2024, le Bureau de l'éthique a reçu en tout 65 demandes d'avis relevant de son rôle au titre de la Politique de lutte contre le harcèlement. Dans 56 cas, des avis et conseils ont été fournis en matière de harcèlement moral, tandis que dans neuf cas, il s'agissait de harcèlement sexuel. Au total, 52 % des demandes de services émanaient du Siège, 46 % de bureaux hors Siège ou d'instituts de catégorie 1, tandis que 2 % provenaient de sources extérieures à l'UNESCO.

Figure 1 – Répartition des avis et conseils par catégorie



S'agissant des 65 questions traitées par le Bureau de l'éthique en 2024, celui-ci a offert un espace sûr permettant d'apporter une écoute, un soutien et des conseils de qualité quant aux options et procédures possibles pour résoudre la situation, ou bien un accompagnement personnalisé. Avec l'autorisation de l'intéressé, le Bureau de l'éthique a pris contact avec l'auteur présumé du harcèlement ou ses supérieurs pour prendre les mesures nécessaires. Le Bureau de l'éthique a une fois de plus été en mesure de jouer un rôle de filtre, en analysant la nature des cas signalés et en apportant des conseils sur la meilleure façon de les résoudre. Il a agi en gardant à l'esprit qu'il était primordial de respecter avant tout la volonté des personnes concernées et la confidentialité de son mandat. C'est pourquoi aucune mesure n'a été prise sans le consentement de l'intéressé. Concrètement, cet aspect traduit certaines limites pratiques du Bureau de l'éthique, qui doit traiter activement les questions dont il est saisi lorsqu'une action de sa part est possible, mais qui doit en même temps fournir à la personne concernée les garanties nécessaires quant au rôle consultatif informel et confidentiel du Bureau de l'éthique et à la stricte application d'une approche axée sur les victimes. En ce qui concerne les questions liées au harcèlement moral/abus de pouvoir, il convient de noter que sur les 56 questions traitées en 2024, le Bureau de l'éthique a été autorisé à intervenir

directement dans 16 % des cas au titre de son rôle en matière de règlement des conflits à l'amiable. En ce qui concerne les cas de harcèlement sexuel, bien qu'une approche axée sur la victime soit primordiale, l'avis préconisant le dépôt d'un signalement officiel auprès de la Division des services de contrôle interne (IOS) demeure un élément essentiel des conseils fournis par le Bureau de l'éthique dans 100 % des cas, accompagné d'informations sur la procédure et les droits des personnes concernées.

Figure II – Mesures prises par le Bureau de l'éthique en 2024 (harcèlement moral)

Résultat	Harcèlement moral
Avis en matière d'éthique	47
Il est conseillé de déposer un signalement auprès d'IOS	16
Conseils fournis mais aucune action demandée	17
Il est conseillé d'en référer au superviseur/à la Direction	7
La personne concernée est encouragée à parler directement au harceleur présumé	7
Intervention	9
Règlement recherché par l'intervention du Bureau de l'éthique auprès de l'Administration	5
Règlement recherché en consultation avec la hiérarchie	4
Total général	56

Division des services de contrôle interne (IOS)

En tant que point focal pour tous les signalements officiels de harcèlement à l'UNESCO, et selon les données consultées pour la période considérée (2024), IOS a traité 36 allégations de harcèlement, dont cinq reportées des années précédentes. Au total, 31 étaient des allégations de harcèlement moral, quatre étaient des allégations de harcèlement sexuel, et une allégation concernait les deux à la fois. Au 31 décembre 2024, IOS avait ouvert des enquêtes qui avaient permis de corroborer les allégations dans 21 cas, et huit allégations n'avaient pas fait l'objet d'une enquête, soit parce que le seuil d'enquête n'était pas atteint, soit parce qu'il avait été déterminé que les allégations ne constituaient pas un manquement. Un cas avait été jugé sans fondement après avoir fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme. À la fin de la période considérée, deux cas étaient encore examinés par IOS afin de déterminer si une enquête formelle était justifiée, et quatre cas étaient en attente d'une décision finale.

Afin de mettre en évidence le lien entre le travail du Bureau de l'éthique dans le cadre de la Politique de lutte contre le harcèlement et celui d'IOS, il convient de noter que dans 24 cas sur 36, les allégations ont été portées à l'attention d'IOS à la suite des avis et des conseils préalables du Bureau de l'éthique.

Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM)

En 2024, l'Administration a reçu des rapports d'enquête d'IOS au titre de la Politique de lutte contre le harcèlement à l'encontre de huit auteurs. À la fin de l'année, tous les cas étaient en attente d'une décision finale, compte tenu des différentes étapes administratives requises par les procédures internes de l'UNESCO et du fait que la grande majorité des cas (sept sur huit) ont été reçus au cours du second semestre de l'année. Un cas de harcèlement moral datant de novembre 2023 a été traité par HRM en 2024 et a abouti à la résiliation du contrat de l'auteur.