



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
10 avril 2019
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2019

30 mai, 3-4 et 6-7 juin 2019, New York

Point 12 de l'ordre du jour provisoire

**Rapports des Bureaux de la déontologie du PNUD,
du FNUAP et de l'UNOPS**

**Examen indépendant des politiques et procédures
relatives à la lutte contre l'exploitation, les abus
et le harcèlement sexuels en vigueur au PNUD,
au FNUAP et à l'UNOPS**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Observations générales communes aux trois organisations	2
III. Recommandations à l'attention des trois organisations	6



I. Introduction

1. En application de la décision 2018/14 du Conseil d'administration, adoptée à la session annuelle de 2018, le PNUD, le FNUAP et l'UNOPS ont engagé le cabinet de conseil Deloitte Touche Tohmatsu Limited (Deloitte) pour qu'il procède à un examen indépendant et axé sur les victimes des politiques et processus respectifs de lutte contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels des trois organisations, examine leurs pratiques actuelles et formule des recommandations à cet égard. Le présent document contient un résumé du rapport, qui est soumis au Conseil d'administration en même temps que la réponse de l'Administration ([DP/FPA/OPS/2019/2](#)).

2. L'examen a porté sur les cadres institutionnels en place afin de savoir ce qui fonctionne et de formuler des recommandations d'amélioration. Il s'inscrit dans le cadre d'un processus continu de surveillance et d'examen des mesures prises par les organisations pour lutter contre le harcèlement, l'exploitation et les abus sexuels, et fournit un état de référence certifié de manière indépendante permettant d'évaluer l'efficacité et l'incidence des actions actuellement entreprises.

3. L'examen indépendant a consisté à étudier les documents existants du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS en matière de prévention et de lutte contre le harcèlement, l'exploitation et les abus sexuels, notamment les politiques et procédures pertinentes, les documents de communication, de sensibilisation et de formation, ainsi que les plans d'action. En outre, des entretiens ont été menés avec 40 parties prenantes essentielles des trois organisations, portant sur la manière dont ces politiques et procédures sont mises en œuvre et visant à connaître ce qui pourrait nuire à l'efficacité des mesures de lutte contre le harcèlement, l'exploitation et les abus sexuels. Les résultats de ces entretiens ont été validés avec les participants afin de s'assurer que les observations et contributions ont été comprises et présentées correctement.

4. Dans son examen, Deloitte s'est référé aux normes de l'ONU visant à garantir l'efficacité des mesures de lutte contre le harcèlement, l'exploitation et les abus sexuels, ainsi qu'à sa propre expérience dans ce domaine. Les observations et recommandations ont porté sur les quatre éléments d'une gestion efficace de ces questions : l'application du principe de responsabilité et la gouvernance ; la prévention ; le signalement et les enquêtes ; l'assistance.

5. L'examen a conduit à présenter des observations et des recommandations communes aux trois organisations, ainsi que des constatations et des recommandations plus spécifiques à chaque organisation. Le présent document contient les observations et recommandations communes présentées par Deloitte. Les observations et recommandations particulières au PNUD, au FNUAP et à l'UNOPS sont disponibles dans le rapport complet et sont également mentionnées dans la réponse de l'Administration.

II. Observations générales communes aux trois organisations

Observation 1. Perception du principe de responsabilité

6. Il peut être difficile d'établir la confiance du personnel dans les mécanismes internes de traitement des cas signalés d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels, car même si des politiques sont en vigueur et tout à fait claires, le sentiment général prévaut que l'Organisation des Nations Unies a, par le passé, évité des sanctions au personnel d'encadrement et de direction coupable de telles infractions. Même si cette idée est héritée d'affaires anciennes, pour la changer et donner

confiance dans le système interne, il faudra veiller particulièrement à la clarté des politiques et de la pratique dans ce domaine.

7. Auparavant, les informations sur les mesures contractuelles ou disciplinaires prises n'étaient pas aussi transparentes qu'elles ne le sont aujourd'hui dans les trois organisations. Ainsi, le personnel en retirait l'impression que les allégations d'inconduite n'avaient aucune conséquence pour le cadre de haut niveau présumé coupable de l'infraction, qui, au mieux, pouvait être transféré dans une autre entité des Nations Unies. Pour éviter ce risque, la base de données Clear Check commune à l'ensemble du système des Nations Unies est en cours d'installation. Elle permettra de vérifier les antécédents des candidats au moyen d'un fichier central recensant les anciens membres du personnel des Nations Unies qui ont été accusés d'exploitation, d'abus ou de harcèlement sexuels. Ainsi, la mise en service de Clear Check pourrait contribuer à instaurer une indispensable confiance dans les mécanismes réglementaires de responsabilisation et de contrôle réel de la performance existant en interne, facteur essentiel du succès de la prévention et de la lutte contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels.

Observation 2. Formation, communication et sensibilisation

8. Il est à craindre que les formations obligatoires sur l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels conçues au niveau du siège de l'organisation soient trop générales et théoriques, c'est-à-dire qu'elles ne prennent pas en compte les différents contextes locaux et culturels dans lesquels travaille le personnel. Ainsi, il pourrait y avoir un risque que la formation devienne une simple formalité sans incidence réelle au niveau local. À cet égard, il serait bon de prêter attention à la personne qui assure et anime les formations. Selon son parcours professionnel, ses fonctions au sein de l'organisation et son niveau d'implication dans la lutte contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels, l'animateur mettra l'accent sur des questions différentes, et de ce fait, l'efficacité de ces formations pourrait dépendre des personnes auxquelles elles sont confiées.

9. Il se pourrait que des barrières culturelles existent dans les trois organisations. Elles ont trait à la manière dont les politiques et procédures sont comprises au niveau local et à la manière dont la culture, les valeurs, et le comportement de l'Organisation des Nations Unies sont compris dans un cadre où les normes culturelles nationales pourraient accepter, voire encourager, un comportement jugé inadmissible dans le cadre de l'ONU.

Observation 3. Le signalement

10. Un nouvel outil d'information sur les cas d'abus et d'exploitation sexuels, le formulaire de signalement, est actuellement à l'essai dans plusieurs pays ou bureaux sélectionnés de l'Organisation des Nations Unies. C'est un document de huit pages, non dénué d'éventuelles barrières linguistiques, comportant une série de questions complexes auxquelles il est demandé de répondre. Ainsi, certaines des personnes interrogées ont estimé que ce formulaire était trop détaillé et complexe eu égard aux contextes locaux où il serait utilisé. En conséquence, il faudrait trouver un juste équilibre, de sorte qu'il ne soit pas trop difficile pour les victimes de faire un signalement tout en obtenant des informations adéquates permettant d'ouvrir une enquête.

11. Un certain nombre de personnes interrogées ont appelé l'attention sur les problèmes que pose la sous-déclaration des faits d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels à tous les organismes des Nations Unies. La plupart d'entre elles ont supposé que le non-signalement pourrait s'expliquer par des différences culturelles et le fait qu'il existe des régions et des pays où, localement, la notion

d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels diffère de celle qui a cours au sein de l'Organisation des Nations Unies. Ainsi, les trois organisations doivent être conscientes des barrières culturelles potentielles quant au signalement des infractions. Dans certains pays, les victimes peuvent avoir peur de représailles, craindre pour leur sécurité, redouter la réaction de leurs supérieurs hiérarchiques ou craindre de perdre leur emploi ou d'être perçues comme des fauteurs de troubles si elles signalent un manquement.

12. Il est donc important que les trois organisations veillent particulièrement et en permanence, dans leur collaboration avec les bureaux locaux, à ce que la culture locale n'ait pas le dessus par rapport à la culture institutionnelle, et que les valeurs de l'ONU régissent les comportements. Il peut y avoir d'autres causes structurelles au non-signalement, comme l'insuffisance d'accès, localement, aux mécanismes de signalement, la méconnaissance de ces mécanismes, ou le fait qu'ils n'inspirent pas confiance. Toutes ces questions doivent être prises en considération dans l'élaboration d'un système de signalement.

13. Il est clairement indiqué dans les supports de formation reçus des trois organisations, et bien confirmé dans les contributions recueillies lors des entretiens, que tous les membres du personnel des Nations Unies ont le devoir de dénoncer et de signaler les infractions conformément au précepte selon lequel « si vous êtes témoin d'une violence, ne restez pas silencieux ». Ainsi, tout membre du personnel des Nations Unies peut rapporter des allégations au nom d'une tierce personne s'il a été témoin d'une inconduite, à condition que le plaignant s'identifie. En outre, il est indiqué que des allégations anonymes doivent être acceptées si elles sont assorties d'informations et de preuves suffisantes pour les déclarer recevables.

Observation 4. Les enquêtes

14. Les ressources disponibles sont limitées. Un certain nombre de personnes des trois organisations ont déclaré que le recentrage sur l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels risquait de faire passer d'autres fautes professionnelles au second plan, l'attention et les ressources pour enquêter devenant moins disponibles pour d'autres allégations d'inconduite telles que la fraude, le détournement de fonds, l'abus de pouvoir, la discrimination et le harcèlement (l'inquiétude à propos du manque de ressources a également été évoquée pour d'autres bureaux et équipes). Les attentes des parties prenantes internes concernant la capacité des équipes d'enquête de traiter rapidement les affaires compliquent encore les choses, de même que les problèmes posés par la bureaucratie, l'obligation de participer à de nouveaux forums et le poids de la paperasserie. Tous ces éléments nuisent au travail effectif d'enquête et aux efforts de prévention sur le terrain.

15. Informar les victimes de la suite donnée à leur plainte. Un problème est régulièrement évoqué par un certain nombre de personnes des trois organisations : le fait que les victimes ne soient pas tenues informées de façon continue de l'avancement de l'enquête sur leurs allégations. Elles risquent alors de perdre confiance dans le système interne si elles estiment que les enquêtes ne sont pas menées avec un souci de rapidité et d'efficacité.

16. La confidentialité. Nombre de personnes interrogées ont appelé l'attention sur les deux aspects de la confidentialité en ce qui concerne les enquêtes. Il ne fait aucun doute que l'anonymat des parties concernées – victimes, témoins et auteurs présumés – doit être protégé. Toutefois, en pratique, cela risque de poser un problème, en particulier lorsque les allégations proviennent d'un bureau ou d'une équipe de taille réduite. Il peut alors être difficile de maintenir le caractère confidentiel des procédures et d'empêcher les rumeurs de se propager à l'intérieur du service. Par ailleurs, pendant que l'enquête suit son cours, la confidentialité peut également

empêcher indirectement que des mesures de prévention soient prises. Par exemple, le Directeur régional ou le Directeur de pays n'est pas toujours informé de l'évolution de l'enquête. Autrement dit, il ne peut pas exercer son devoir de protection et prendre des mesures de réparation, même si cela aurait été, dans certains cas, la solution la plus souhaitable.

Observation 5. Assistance

17. Bien que les politiques concernant l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels soient extrêmement étendues, l'assistance est leur volet le moins développé. De sorte qu'il pourrait y avoir un certain nombre d'incertitudes quant à savoir qui en est chargé en interne et par qui elle sera financée : l'Organisation des Nations Unies, chacune des organisations ou le projet concerné. En outre, il pourrait être utile de préciser le type d'appui que l'organisation peut offrir, et comment les mesures d'assistance sont coordonnées entre les organismes des Nations Unies. Enfin, il faudrait également examiner la question de savoir à partir de quand une victime peut bénéficier d'une assistance et ce qu'il adviendra de cette assistance quand le projet sera terminé.

Observation 6. Initiatives interinstitutions

18. D'après les informations recueillies auprès des personnes interrogées, il semble que l'Organisation des Nations Unies soit en train d'évaluer comment utiliser les différentes équipes spéciales et groupes de travail interinstitutions de la manière la plus efficace, en veillant notamment à distinguer les cas où les actions devraient être menées de façon centrale et ceux où les processus devraient être adaptés aux conditions locales dans chacune des organisations. Une observation générale sur les initiatives interinstitutions ressort des entretiens, quelle que soit l'organisation, à savoir qu'elles jouent un rôle essentiel en fournissant un cadre au partage des expériences et à l'harmonisation des efforts entre les organismes des Nations Unies. Toutefois, un certain nombre de personnes interrogées ont également indiqué que ces initiatives sont assez coûteuses en temps et en ressources qui, dès lors, ne sont plus disponibles pour d'autres tâches quotidiennes telles que conseiller les victimes, mettre en œuvre des activités de prévention ou enquêter sur les allégations.

Observation 7. L'approche centrée sur les victimes

19. Pour ce qui est d'assurer une approche centrée sur les victimes, il est clair que les trois organisations sont déjà en train de mettre en route de nombreuses activités allant dans ce sens, par exemple : organiser des formations obligatoires et informer en permanence sur le sujet de l'exploitation, des abus et du harcèlement sexuels ; mettre à la disposition des victimes différents mécanismes de signalement ; rendre possibles les signalements anonymes. En outre, les bureaux des investigations commenceront à enquêter sur les allégations qui leur sont soumises dans un délai de 48 heures. Toutefois, on peut estimer que des améliorations sont encore possibles, notamment en ce qui concerne l'adaptation des formations aux situations locales ; le traitement des victimes en tant que titulaires de droits ; l'offre de possibilités de règlement plus nombreuses ; la présence de compétences adaptées dans les équipes d'enquête pour rencontrer et prendre en charge les victimes ; la garantie de l'équité et de la régularité de la procédure d'enquête tant envers la victime qu'envers l'auteur présumé de l'infraction ; l'existence d'un système d'assistance local afin de répondre de manière adaptée aux besoins individuels des victimes.

Observation 8. Rester vigilant et actif

20. Certaines personnes interrogées, appartenant aux trois organisations, ont insisté sur l'importance de rester vigilant et actif sur la question de la prévention de l'exploitation, des abus et du harcèlement sexuels, même lorsque d'autres sujets accaparèrent l'attention.

III. Recommandations communes aux trois organisations**Recommandation 1. Poursuivre la communication depuis les plus hauts échelons**

21. Les organisations ont clairement montré l'exemple au plus haut niveau en ce qui concerne l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels. Étant donné que le changement de culture institutionnelle constitue une part importante du processus, il faudra un certain temps avant que les effets de ces efforts se fassent sentir. Dans certaines parties des organisations, le changement de mentalité prendra probablement plus de temps que dans d'autres. En outre, l'arrivée constante de nouveaux membres du personnel et cadres dirigeants implique un effort de communication à long terme. Il est donc recommandé que l'engagement et l'attention à ces questions manifestés par les cadres supérieurs se maintiennent dans les années à venir, de même que le souci de transférer aux échelons inférieurs de la hiérarchie le soin d'informer sur ces questions.

Recommandation 2. Les politiques et les procédures devraient être claires, accessibles et faciles à comprendre

22. Les principales politiques des trois organisations en matière d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels sont peu nombreuses, mais les documents de procédure et les directives qui les accompagnent semblent abondants. Ceux-ci sont importants pour les services de coordination et les entités chargées de tâches spécifiques de prévention et d'intervention. Toutefois, pour le reste du personnel et les responsables « ordinaires » des organisations, leur masse peut s'avérer difficile à appréhender et aboutir à une surdose d'information et, au pire, à de la négligence. Il est recommandé de revoir la documentation pour la simplifier dans la mesure du possible. Il est en outre recommandé de vérifier si les membres du personnel sont en mesure de comprendre les procédures qui les concernent, et de cibler et simplifier la communication à destination de l'ensemble de l'organisation, en mettant par exemple à disposition des versions courtes des politiques et des procédures, assorties de graphiques, avec des supports visuels affichés dans les bureaux.

Recommandation 3. Montrer que les auteurs sont poursuivis

23. Il est important que les organisations montrent qu'elles appliquent le principe de responsabilité lorsque des affaires surgissent. L'un des problèmes qui mine la confiance est le sentiment que certaines personnes de l'organisation sont « à l'abri » des signalements du fait de leur position ou de leurs compétences particulières. Il est recommandé de montrer clairement qu'il n'en est rien. Il est préconisé que les organisations renforcent la transparence concernant les affaires et les décisions auxquelles elles donnent lieu. Par exemple, les rapports annuels sur les cas de faute professionnelle devraient indiquer la classe de l'auteur des faits et éventuellement d'autres données le concernant n'ayant pas un caractère confidentiel (ceci a déjà été mis en œuvre par le PNUD dans le rapport annuel de l'Administrateur sur les mesures disciplinaires).

Recommandation 4. Formation adaptée à des besoins spécifiques

24. La formation des supérieurs hiérarchiques et du personnel a été mise en route et fait désormais partie intégrante des programmes de formation des organisations. Il est recommandé que la formation courante soit poursuivie. En outre, il est préconisé de concevoir et d'organiser des formations plus spécialisées selon le contexte local, pour tenir compte du fait, par exemple, que dans certaines régions ou pays, la notion d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels est comprise différemment de celle qui a cours à l'Organisation des Nations Unies, ou la protection des droits de l'homme et la sécurité de l'environnement de travail sont plus problématiques. Il est recommandé que les organisations s'emploient à expliquer la formation obligatoire et à l'adapter au contexte local. Cela pourrait être renforcé par un plus grand nombre de formations en présentiel sur place.

Recommandation 5. Responsabilisation des partenaires de réalisation

25. Toutes les organisations communiquent régulièrement les politiques en matière de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels aux partenaires contractuels et partenaires de réalisation, et ont renforcé les obligations inscrites dans les contrats et instruments de programmation, ou sont en train de le faire. Les organisations peuvent avoir des difficultés à surveiller et contrôler les actions des différents contractuels. Il est recommandé qu'elles collaborent étroitement entre elles, et avec d'autres organismes des Nations Unies, pour savoir ce qui fonctionne le mieux dans la pratique et veiller à ce que les outils et les ressources adaptés soient en place.

26. Dans le même temps, le rôle potentiel des partenaires de réalisation comme modèles et ambassadeurs dans ce domaine n'a pas été souligné dans le processus d'examen. Il est recommandé aux organisations d'étudier plus avant comment des tiers pourraient collaborer activement aux efforts dans ce domaine en tant qu'ambassadeurs.

Recommandation 6. Trouver la bonne combinaison de canaux de signalement

27. Il est important qu'il existe de multiples canaux de signalement pour venir en aide aux victimes selon les lieux et les circonstances, et toutes les organisations ont mis en place plusieurs options. Pourtant, il semblerait que bon nombre de victimes, soit ne se font pas connaître du tout, soit demandent conseil ou font un signalement en personne et non en envoyant un courriel à une direction. Il est recommandé que les organisations s'efforcent de répondre à ce besoin supplémentaire de contact personnel, en plus des canaux déjà en place, lorsqu'un conseil est demandé ou un signalement déposé. Par exemple, cela pourrait se faire en instituant des services ou des mécanismes de signalement plus locaux.

Recommandation 7. Suivre l'expérience du réseau de pairs de l'UNOPS

28. Il est recommandé que l'expérience du « réseau de pairs » en cours à l'UNOPS soit suivie attentivement pour que d'autres organisations puissent en profiter.

Recommandation 8. Effectuer un examen des capacités d'investigation

29. Les trois organisations considèrent déjà comme une priorité de veiller à ce que les groupes d'enquête disposent de compétences en matière de lutte contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels, et ont décidé que ces affaires seraient traitées en priorité. Il est recommandé d'évaluer si ces groupes peuvent répondre aux attentes et satisfaire aux obligations qui sont les leurs dans la configuration actuelle. À cet égard, la totalité des affaires dont ils ont la charge doivent être prise en considération, car d'aucuns verraient avec inquiétude que les

affaires d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels l'emportent sur les autres, ce qui ne serait pas sans conséquences fâcheuses à long terme. En outre, il est recommandé aux organisations d'explorer de nouvelles possibilités de mettre en commun les moyens d'enquête et les compétences de spécialistes, de façon à pouvoir effectuer les enquêtes et les tâches connexes dans les meilleures conditions et le plus efficacement possible. Enfin, on pourrait examiner la répartition entre hommes et femmes des enquêteurs de manière à assurer un profil satisfaisant pour chaque enquête.

Recommandation 9. Informer régulièrement les parties concernées

30. En général, les enquêtes sur des faits d'exploitation, d'abus ou de harcèlement sexuels sont hautement confidentielles, ce qui est tout à fait approprié. Néanmoins, cela ne devrait pas empêcher l'accusateur et l'accusé d'obtenir des informations et d'être tenus au courant de l'avancement de la procédure. Il est recommandé d'évaluer comment les parties à une enquête peuvent être tenues informées pendant son déroulement.

Recommandation 10. Clarifier le dispositif d'assistance

31. Si différents types d'aide aux victimes ont déjà été mis en place, il semble qu'on ne sache pas très bien ce qui existe et qu'il soit nécessaire d'élargir les options. En matière, en particulier, de prévention de l'exploitation et des abus sexuels, mais aussi de harcèlement sexuel, les initiatives interinstitutions semblent utiles. Il est recommandé d'effectuer un examen global des différents services d'assistance disponibles au sein de l'Organisation des Nations Unies et dans chaque organisation, au niveau central et au niveau local. Il donnerait une vision claire de la gouvernance en ce qui concerne l'assistance, notamment de ses modalités de financement, par l'Organisation des Nations Unies, par chaque organisation ou par le projet concerné. Il est en outre recommandé que l'on puisse disposer de ces informations au niveau local. En ce sens, il pourrait être important d'utiliser des porte-parole tels que les prestataires de services de santé extérieurs au système des Nations Unies pour transmettre ces informations.

Recommandation 11. Mettre l'accent sur les mesures réparatrices

32. D'une manière générale, l'examen n'a pas révélé l'existence de mesures effectives dont le but serait d'avoir un effet réparateur sur les conditions de travail du bureau ou de l'équipe qui a été touchée par des problèmes d'exploitation, d'abus ou de harcèlement sexuels. Il est recommandé d'examiner si des bureaux de confiance tels que les bureaux de la déontologie ou le bureau du médiateur pourraient jouer un rôle dans un processus de réparation en faveur des bureaux et équipes en question. Cela pourrait avoir une incidence sur la situation immédiate au sein du bureau ou de l'équipe, ainsi qu'un effet préventif général et favorable au changement de culture.

Recommandation 12. Donner la priorité aux étapes suivantes

33. Certains bureaux et équipes intervenant directement dans des procédures relatives à des affaires d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels observent de manière générale que jusqu'à présent, beaucoup de temps et de ressources ont été consacrés à concevoir et actualiser des procédures et des mesures dans chacune des organisations. De plus, plusieurs équipes spéciales interinstitutions, groupes de coordination et systèmes d'établissement de rapports sur les progrès accomplis ont été mis en place. Tout ceci a eu pour conséquence de réduire le temps disponible pour les activités sur le terrain et le traitement réel des affaires. Il est recommandé de rationaliser les procédures d'établissement de rapports internes dans l'ensemble de

l'Organisation des Nations Unies afin d'obtenir un système cohérent. En outre, il est préconisé que les groupes de coordination et autres soient organisés de manière à éviter les chevauchements de fonctions et à s'assurer que leurs efforts se concentrent sur la préparation des étapes suivantes.
