

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

NOTES D'INFORMATION



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/INF/27

9 octobre 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

MESURES PRISES PAR LE PAM POUR PRÉVENIR L'EXPLOITATION ET L'ABUS SEXUELS DANS LES CRISES HUMANITAIRES

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

INTRODUCTION

1. À la session annuelle du Conseil d'administration de 2002, le Directeur exécutif a abordé le problème des allégations d'exploitation sexuelle en Afrique de l'Ouest et de la politique de tolérance zéro du PAM à l'égard du personnel impliqué dans ces allégations ou dans d'autres formes d'abus de pouvoir à l'encontre des bénéficiaires. Des cadres supérieurs ont informé le Conseil de la participation active du Programme aux efforts engagés au niveau interinstitutionnel pour s'attaquer au problème en Afrique de l'Ouest et faire en sorte qu'à l'avenir le personnel humanitaire ne soit plus jamais impliqué dans ces abus où que ce soit dans le monde. Le Conseil a exprimé son appui à la politique de tolérance zéro et a prié le Secrétariat de faire à nouveau rapport sur le sujet à la troisième session ordinaire du Conseil en 2002.

ENQUÊTE MENÉE PAR LES NATIONS UNIES

2. À la fin de février 2002, un rapport demandé par le HCR et par *Save the Children Fund* (SCF) Royaume-Uni appelait l'attention et suscitait de sérieuses inquiétudes sur le problème de l'exploitation et des abus sexuels dont étaient victimes les femmes et les enfants réfugiés en Afrique de l'Ouest. Ce rapport contenait un certain nombre d'allégations graves à l'encontre du personnel d'organisations humanitaires, y compris d'organisations des Nations Unies et de la communauté plus large d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'aide humanitaire travaillant dans la région.
3. Sur la base des allégations contenues dans le rapport, et à la demande directe du HCR, le Bureau des services de contrôle interne (OIOS) des Nations Unies a immédiatement entrepris une investigation pour établir le degré de gravité des abus qui avaient eu lieu et pour identifier les responsables. Le PAM a suivi de très près les investigations conduites par l'OIOS et a facilité son travail. Le Programme est prêt à prendre des mesures disciplinaires très fermes en réponse à toute allégation fondée impliquant des membres du personnel du PAM.
4. Au moment où le présent rapport a été préparé, les résultats de l'investigation de l'OIOS n'avaient pas encore été présentés à l'Assemblée générale des Nations Unies. Toutefois, le PAM a été informé que l'OIOS n'avait pas trouvé d'éléments prouvant qu'un membre du personnel du PAM avait été impliqué dans l'exploitation ou les abus sexuels à l'encontre de bénéficiaires. D'une manière générale, l'investigation n'a pas constaté le niveau élevé d'exploitation sexuelle qui avait été indiqué par le rapport initial demandé par le HCR/SCF.

RÉACTION INITIALE DU PAM

5. Quand le rapport commandé par le HCR/SCF a été diffusé, le PAM a pris des mesures immédiates condamnant toutes les formes d'abus et de violence à l'encontre des populations bénéficiaires où que ce soit dans le monde. Étant donné la gravité des allégations, le PAM a pris un certain nombre d'initiatives pour améliorer la protection des bénéficiaires et prévenir à l'avenir le mauvais usage des ressources alimentaires destinées à l'aide humanitaire. La politique de tolérance zéro a été communiquée à tous les bureaux et à tous les membres du personnel. Le PAM a en outre commencé à participer activement à tous les forums et à toutes les initiatives interinstitutions abordant le problème, comme



l'Équipe spéciale sur la prévention de l'exploitation et de l'abus sexuels dans les crises humanitaires du Comité permanent interorganisations¹ (IASC).

6. En Afrique de l'Ouest plus spécifiquement, le PAM a pris les mesures suivantes immédiatement après la communication du rapport du HCR/SCF:
 - a) Tous les membres du personnel du PAM au niveau des bureaux de pays et des bureaux auxiliaires ont été rassemblés pour un examen des conclusions sommaires du rapport. Le Code de bonne conduite des Nations Unies et les problèmes posés par l'abus de pouvoir et le harcèlement sexuel ont été examinés et discutés avec le personnel.
 - b) Le PAM a analysé la proportion d'hommes et de femmes parmi le personnel chargé de la surveillance et de la distribution de l'aide alimentaire en partant de l'hypothèse que les cas d'abus sexuel diminueraient si la proportion de femmes surveillantes augmentait. Ces efforts vont dans le sens de la politique du PAM qui s'efforce de faire en sorte que les hommes et les femmes soient représentés à égalité parmi son personnel.
 - c) Le PAM a affecté davantage de fonctionnaires recrutés au plan international aux activités de surveillance et de terrain, ce qui devrait améliorer la capacité d'observation du comportement du personnel recruté localement. En outre, il a été procédé, le cas échéant, à des mutations parmi le personnel national pour améliorer l'objectivité de la distribution de produits alimentaires et de la surveillance.
 - d) Le système de suivi après distribution a été renforcé dans les camps de réfugiés; c'est un outil très précieux pour détecter des facteurs socio-économiques pouvant déboucher sur des abus de pouvoir. Un certain nombre d'accords tripartites précisant les responsabilités du suivi après distribution ont été signés par le PAM, le HCR et les partenaires chargés de l'exécution.
 - e) Les Mémoires d'accord avec les partenaires chargés de l'exécution ont été modifiés et proposent désormais des mises en garde contre l'abus de pouvoir. Des normes fixant la manière dont ces partenaires doivent s'acquitter de leurs obligations ont été jointes aux accords.

ÉQUIPE SPÉCIALE DE L'IASC

7. Alerté par les allégations concernant l'Afrique de l'Ouest et reconnaissant le risque potentiel d'exploitation et d'abus sexuels dans un contexte de crise humanitaire, le Comité permanent interorganisations a rapidement constitué une équipe spéciale chargée d'assurer la protection contre l'exploitation et l'abus sexuels dans les crises humanitaires. L'équipe a pour mission de souligner les mesures nécessaires pour éliminer l'exploitation et l'abus sexuels par le personnel humanitaire et le détournement de l'aide humanitaire à des fins sexuelles.
8. L'équipe spéciale a été constituée en mars 2002 pour réagir immédiatement aux allégations d'exploitation sexuelle en Afrique de l'Ouest, en même temps que se déroulait l'investigation de l'OIOS. Il ressort des résultats de celle-ci que les abus n'étaient pas aussi

¹ Le Comité permanent interorganisations comprend des membres (FAO, OCHA, PNUD, FNUAP, UNICEF, HCR, PAM, OMS) et des invités permanents (Comité international de la Croix-Rouge, Conseil international des agences bénévoles, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, InterAction, Organisation internationale pour les migrations, Comité permanent pour la réponse humanitaire, Représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les PDI, Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme et Banque mondiale).



largement répandus qu'on l'avait craint au départ; les allégations soulignent néanmoins le risque potentiel d'exploitation des bénéficiaires en cas de crise d'urgence.

9. La coordination étant assurée par l'OCHA et par l'UNICEF, l'Équipe spéciale de l'IASC fait appel à une large participation des organisations des Nations Unies et des ONG. Le PAM a pris une part active aux travaux dès le début.
10. L'Équipe spéciale n'est pas un organe d'investigation; elle recherche essentiellement les moyens de renforcer et d'améliorer les systèmes et les mécanismes existants en passant en revue et en renforçant:
 - les codes de conduite des travailleurs humanitaires;
 - les moyens de protection contre les abus et l'exploitation sexuels; et
 - les mécanismes de fourniture de l'aide.

Des sous-groupes ont été constitués pour chacun de ces trois objectifs et le PAM préside le sous-groupe sur les mécanismes de fourniture de l'aide.

11. En juin 2002 l'Équipe spéciale a publié un rapport identifiant un certain nombre de facteurs qui exposent les femmes et les enfants au risque d'abus et d'exploitation sexuels. Par ailleurs, un plan d'action interinstitutions détaillé a été mis au point pour réduire la vulnérabilité des bénéficiaires dans les crises humanitaires et minimiser le risque d'exploitation et d'abus. Le plan a été approuvé par le Groupe de travail de l'IASC en juin 2002 et ensuite par les chefs de secrétariat de 16 des 17 organisations membres ou invitées permanentes de l'IASC².
12. Un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action sera soumis à la réunion du Groupe de travail de l'IASC qui aura lieu en novembre. Un rapport préliminaire a été présenté à la réunion de septembre du même forum.
13. Les principales recommandations de l'Équipe spéciale de l'IASC ont été intégrées au plan d'action interne du PAM et valent aussi pour les partenaires du Programme chargés de l'exécution.
 - a) Les principes fondamentaux du code de conduite qui ont spécifiquement trait à la protection contre l'exploitation et l'abus sexuels ont été établis (voir annexe) et seront intégrés aux codes de conduite appropriés, y compris aux procédures disciplinaires prévues en cas de violation.
 - b) Une stratégie de diffusion du code de conduite et des activités de formation correspondantes sera établie et mise en œuvre au bénéfice du personnel de l'Organisation et des partenaires chargés de l'exécution.
 - c) Les principes fondamentaux seront respectés par tous les partenaires participant aux opérations humanitaires, y compris les gouvernements.
 - d) Des indicateurs de la vulnérabilité à l'exploitation et aux abus sexuels seront intégrés aux mécanismes d'évaluation et aux directives en la matière, et des directives concernant spécifiquement l'exploitation et l'abus sexuel seront publiées.
 - e) Des critères seront arrêtés pour déterminer l'effectif et la répartition par sexe du personnel directement responsable des activités de protection et d'assistance. Ces critères seront respectés par toutes les organisations.

² Le CICR, invité permanent, maintient son indépendance par rapport aux déclarations de politique de l'IASC et de ses organes subsidiaires.



- f) Il faudra promouvoir l'autonomisation économique et sociale des femmes et des filles afin de réduire leur vulnérabilité aux abus sexuels. Il faudra pour cela s'efforcer de parvenir à une égale représentation des hommes et des femmes parmi les bénéficiaires ainsi que dans les structures de décision, les programmes scolaires ou les programmes de formation.
- g) Des mesures appropriées seront prises pour faire en sorte que les bénéficiaires soient informés de la raison d'être des critères d'accès à l'aide, des droits de chacun, des lieux et des calendriers de distribution.
- h) Il faudra trouver le moyen de préparer les populations à risque à l'éventualité d'une exploitation ou d'abus sexuels. Dans le cadre de cette éducation, des informations devront être fournies sur les droits, les prestations et les responsabilités, les procédures de recours et l'aide aux victimes.
- i) Des directives et de la documentation sur les problèmes de protection seront préparés et distribués à toutes les organisations pour aider à comprendre ce qui engage la responsabilité et l'obligation redditionnelle.
- j) Des systèmes confidentiels seront établis pour recevoir, directement ou indirectement, des rapports sur des cas éventuels d'exploitation et d'abus sexuels. Il faudra assurer le suivi et déterminer les mesures de réparation appropriées et d'appui aux victimes.
- k) Il faudra renforcer l'obligation redditionnelle et les pouvoirs de la hiérarchie supérieure pour assurer la protection contre l'exploitation et l'abus sexuels.
- l) Des enquêtes de terrain interinstitutions seront effectuées pour: évaluer la mesure dans laquelle les personnels et les programmes spécialisés s'emploient à renforcer la prévention de l'exploitation et de l'abus sexuels et les mesures prises contre ceux-ci; identifier les moyens de privilégier la distribution directe de produits alimentaires et d'articles non alimentaires aux bénéficiaires afin de réduire à un minimum le risque d'exploitation; établir et comprendre la relation entre le niveau et la nature de l'assistance humanitaire et la vulnérabilité à l'exploitation et à l'abus sexuels; et fournir une aide et un appui techniques à la mise en œuvre du plan d'action.

PLAN D'ACTION DU PAM

- 14. Le PAM s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations de l'Équipe spéciale de l'IASC, dont le plan d'action a été promptement distribué aux bureaux du PAM par les bureaux régionaux. Il a établi un plan d'action interne spécifiant les différentes activités prévues et identifiant chacune des divisions ou chacun des bureaux responsables de coordonner la mise en œuvre.
- 15. Le PAM met déjà en œuvre un certain nombre de recommandations de l'IASC, tout en continuant de travailler sur les initiatives interinstitutions et internes visant à améliorer les systèmes, les structures et les procédures. Les mesures prévues pour réduire le risque d'exploitation et d'abus sexuels sont particulièrement avancées en Afrique de l'Ouest, mais différentes actions ont été engagées dans d'autres régions.
- 16. En Afrique australe, le PAM a pris les devants et en accord avec ses partenaires a, dès les premières étapes de l'opération d'urgence en cours, mis en place des contrôles pour prévenir l'exploitation sexuelle des bénéficiaires. Par ailleurs, le PAM et l'UNICEF organisent conjointement une campagne de sensibilisation et de formation à l'intention de leur personnel et du personnel de leurs partenaires. Ce programme pourrait servir de modèle et être repris dans les premières phases de futurs programmes d'urgence.



CONCLUSION

17. Des cas d'exploitation et d'abus sexuels peuvent se produire dans des contextes très différents; cependant, en cas de crise humanitaire, le fait que les populations concernées dépendent pour leurs besoins vitaux des organisations humanitaires donne aux travailleurs humanitaires une responsabilité particulière. Des relations de pouvoir inégales sont à l'origine de l'exploitation et de l'abus sexuels. La communauté internationale doit veiller à ce que les pénuries d'aide, alimentaire notamment, ne servent pas le propos de ceux qui abusent de leur pouvoir. Le PAM s'est engagé à s'attaquer au problème et prendra toutes les mesures nécessaires.
18. Par ailleurs, un appui important des donateurs est indispensable pour éviter des situations aggravant la vulnérabilité des bénéficiaires du fait de l'insuffisance d'une aide humanitaire désespérément nécessaire. Les ressources à la disposition des populations victimes de pénuries alimentaires et de la communauté humanitaire qui est là pour les aider sont fréquemment insuffisantes pour faire face aux besoins essentiels. Les ruptures d'approvisionnement en aliments et autres produits de secours peuvent contribuer à créer un environnement favorisant les abus de pouvoir.



ANNEXE

Principes essentiels d'un Code de Conduite de l'IASC

Les organisations humanitaires ont le devoir de prendre soin des bénéficiaires et la responsabilité de veiller à ce qu'ils soient traités avec dignité et respect et que certaines normes minimales de comportement soient observées à leur égard. Pour prévenir l'exploitation et l'abus sexuels, les principes essentiels énoncés ci-dessous doivent être intégrés aux codes de conduite des organisations³:

- a) L'exploitation et l'abus sexuels par des travailleurs humanitaires constituent des fautes graves et justifient donc le licenciement.
- b) Les relations sexuelles avec des enfants (personnes de moins de 18 ans) sont interdites quel que soit l'âge local de la majorité ou du consentement. Une erreur d'appréciation quant à l'âge de l'enfant ne peut être invoquée comme défense.
- c) L'échange d'argent, d'emploi, de biens ou de services contre des rapports sexuels ou d'autres formes de comportement humiliant, dégradant ou basé sur l'exploitation sont interdits. Cela inclut les services en échange de l'aide qui est due aux bénéficiaires.
- d) Les relations sexuelles entre travailleurs humanitaires et bénéficiaires sont fortement déconseillées étant donné qu'elles sont basées sur un rapport de forces intrinsèquement inégal. Ces relations sapent la crédibilité et l'intégrité de l'aide humanitaire.
- e) Dans les cas où un travailleur humanitaire a des inquiétudes ou des soupçons quant à l'abus ou à l'exploitation sexuel dont se rendrait coupable un collègue travaillant ou non dans la même organisation, il/elle doit faire connaître ses préoccupations par la filière établie par l'organisation.
- f) Les travailleurs humanitaires sont tenus de créer et de maintenir un environnement prévenant l'exploitation et l'abus sexuels et promouvant la mise en œuvre du code de conduite de l'organisation pour laquelle ils travaillent. Les administrateurs à tous les niveaux ont la responsabilité de favoriser et de promouvoir un contexte favorable au maintien de cet environnement.

³ Les considérations diffèrent lorsqu'il s'agit d'appliquer certains de ces principes à des travailleurs humanitaires recrutés dans la communauté bénéficiaire. L'exploitation sexuelle, l'abus et le mauvais usage de l'assistance humanitaire seront toujours interdits, mais on pourra faire preuve de tolérance dans l'application des principes concernant les relations sexuelles de cette catégorie de travailleur humanitaire.