



UNOPS



Réunion commune des conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU Femmes et du PAM tenue en 2019

Document d'information – Thème 2

Harcèlement, harcèlement sexuel, abus de pouvoir et discrimination, et exploitation et atteintes sexuelles

Le présent document permettra de fournir des informations aux participants de la séance consacrée au sujet susmentionné lors de la Réunion commune des conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM qui se tiendra le 31 mai 2019.

I. INTRODUCTION

1. Le harcèlement sexuel et l'exploitation et les atteintes sexuelles sont des expressions de l'inégalité entre les sexes et constituent une violation des droits humains. De tels actes représentent un grave manquement à nos valeurs fondamentales et aux idéaux que nos organisations défendent.
2. Les personnes ciblées ne sont pas choisies au hasard, mais en raison de leur statut – femmes, filles, jeunes femmes, etc. L'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel constituent donc des formes de discrimination qui représentent un problème structurel persistant. Le Secrétaire général a indiqué que l'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel sont profondément enracinés dans les déséquilibres historiques qui caractérisent les rapports de force et dans une culture dominée par les hommes – culture qui prévaut dans les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les organisations internationales. Il s'agit souvent de discriminations multiples et croisées fondées notamment sur l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique ou le statut d'immigré, entre autres, qui tous peuvent être à l'origine d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles et de harcèlement sexuel.
3. Les États membres se sont déclarés résolus à mettre un terme tant à la discrimination fondée sur le genre (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Programme d'action de Beijing, Programme 2030) qu'à toutes les formes de discrimination et de violence commises envers les femmes et les filles (Objectif de développement durable 5 sur l'égalité des sexes). L'Organisation des Nations Unies est attachée à ces principes et à ces cadres normatifs et a entrepris de se mobiliser davantage pour concrétiser ces aspirations.

4. Les inégalités sur le lieu de travail conditionnent la personne qui commet un acte de harcèlement sexuel et celle qui est visée, et elles innervent d'autres expressions de l'abus de pouvoir – telles que le harcèlement, les brimades, etc. – même si on ne retrouve pas nécessairement les mêmes types d'inégalités fondées sur le genre que sont l'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel.

5. Les six organismes ont affirmé leur volonté commune de traduire dans les faits le droit de tous les individus et de toutes les communautés auxquels ils apportent une aide à bénéficier de la protection et de l'assistance auxquelles ils/elles peuvent prétendre. Nous nous efforçons d'éliminer l'exploitation et des atteintes sexuelles et affirmons le droit de tous les membres de notre personnel et des personnels associés à travailler dans un milieu préservé de toute forme de harcèlement et d'abus, où ceux qui travaillent avec et pour nos organisations respectent les normes de conduite les plus exigeantes, où les valeurs comptent et où une conduite respectueuse de l'éthique a de l'importance et où absolument aucune forme d'inconduite interpersonnelle n'est tolérée.

6. L'attention accordée à ces questions dans le monde n'a jamais été aussi grande et il nous faut tirer parti de cette dynamique pour accélérer la transformation dans nos organisations, dans les pays, dans chacun de nos bureaux et dans chacune de nos opérations de par le monde.

II. RÉPONSES AUX QUESTIONS ET PROBLÈMES FONDAMENTAUX

7. Les problèmes en jeu sont communs aux six organismes et, à ce titre, sont traités par plusieurs organes interorganisations tels que l'Équipe spéciale du Conseil des chefs de secrétariat (CCS) chargée de lutter contre le harcèlement sexuel au sein des organisations du système des Nations Unies, le Bureau du Coordonnateur spécial chargé d'améliorer les moyens d'action des Nations Unies face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, et le Comité permanent interorganisations.

8. L'investissement considérable consenti au cours des deux années écoulées pour traiter les principaux problèmes a produit des résultats tangibles, notamment une amélioration des politiques organisationnelles et une réforme des systèmes, une plus grande sensibilisation du personnel et des partenaires d'exécution à ces questions, un renforcement des capacités d'enquête et des capacités juridiques pour donner suite aux allégations, et une accélération de l'action collective dans d'autres domaines. Plusieurs organismes ont procédé en interne à un examen des systèmes existants et des nouveaux systèmes visant à prévenir les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles et de harcèlement sexuel, et de harcèlement et d'abus sur le lieu de travail afin de détecter les failles restantes et les possibilités d'action supplémentaires. Chaque organisation fera le point avec son propre conseil d'administration sur les initiatives qu'elle a prises.

9. S'agissant des politiques et des procédures, les six organismes ont mis en place des cadres d'action solides face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et à d'autres formes d'inconduite interpersonnelle sur le lieu de travail. L'Équipe spéciale du CCS a mis au point et approuvé une politique-type interorganisations sur le harcèlement sexuel qui fournit le cadre nécessaire pour homogénéiser les politiques individuelles de chaque organisation en fonction de normes communes et promouvoir une approche privilégiant les victimes. Pour ce qui est de l'exploitation et des atteintes sexuelles, la circulaire du Secrétaire général à ce sujet est en cours de révision et devrait entrer en vigueur à la fin de 2019.

10. La présente section se concentre sur la coordination et les stratégies communes mises actuellement au point à l'échelle du système pour accélérer les choses. Elles sont présentées en quatre parties, comme suit: i) prévention et changement de culture; ii) signalements et mécanismes de dépôt de plainte; iii) mesures prises au niveau des pays pour accélérer et renforcer les moyens d'action privilégiant les victimes face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles; et iv) enquêtes et responsabilités.

Prévention et changement de culture

11. Améliorer les politiques et les procédures, intensifier les signalements et les enquêtes, investir dans des procédures d'agrément du personnel et des partenaires et dans des mesures d'atténuation des risques pour les programmes et sensibiliser le personnel et les partenaires des organismes sont autant de mesures fondamentales dans lesquelles les six organismes ont investi pour prévenir les comportements répréhensibles. En outre, les six organismes sont conscients qu'il ne s'agit plus de se contenter de respecter des normes mais bien d'entreprendre une transformation plus profonde de la culture institutionnelle qui est indispensable pour la prévention. À cet effet, tous les organismes ont investi dans des programmes visant à renforcer la diversité et l'inclusion, l'ouverture et la confiance et le respect au travail; on peut notamment citer des initiatives visant à atteindre la parité entre les sexes, un environnement favorable à l'égalité des sexes ou des programmes destinés à renforcer la capacité des gestionnaires d'instaurer un milieu de travail propice au respect et à l'émancipation des uns et des autres.

12. Outre ces efforts en interne, les organismes sont également convenus qu'il fallait investir pour instaurer des processus de changement dans les communautés auprès desquelles ils interviennent pour lutter contre les inégalités entre les sexes, le déséquilibre des rapports de force et les codes et pratiques sociaux préjudiciables aux femmes qui banalisent la violence et constituent un terreau favorable aux inconduites sexuelles. Il s'agit là d'objectifs à long terme qui exigent de faire davantage et de ne pas se limiter à des activités de sensibilisation et de dissémination de l'information.

Signalements et mécanismes de dépôt de plainte

13. Il existe dans chacune des six organisations un réel risque de sous-déclaration des cas d'exploitation et d'atteinte sexuelles, de harcèlement sexuel et, dans une moindre mesure, d'autres formes d'inconduite interpersonnelle. Les causes en sont multiples et sont attribuables entre autres au manque d'information, au manque de confiance dans les mécanismes existants de dépôt de plainte et d'intervention, qui sont souvent perçus comme des dispositifs trop lourds, difficilement accessibles et peu sûrs, à la peur des représailles, au sentiment diffus que l'incident ne sera pas pris au sérieux et ne sera pas traité comme il le mérite.

14. S'agissant de l'exploitation et des atteintes sexuelles, les organismes collaborent actuellement à la mise en place de mécanismes communautaires de dépôt de plainte dans plusieurs pays; un dispositif de signalement commun à toutes les organisations des Nations Unies – le formulaire de déclaration d'incident – est mis au point dans le cadre de travaux à l'échelle du système des Nations Unies; toutes les entités mettent actuellement en œuvre des protocoles internes stricts de signalement d'allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles et contribuent à l'établissement des rapports trimestriels du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles. Ces rapports fournissent des données sur toutes les allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles signalées par les organismes et les missions des Nations Unies – ventilées par pays, nature des

allégations, auteurs des actes et victimes –, lesquelles sont recueillies au moyen d'un nouveau système de signalement sécurisé en ligne (iReport SEA Tracker), qui s'inscrit dans la logique de l'initiative prise par le Secrétaire général pour améliorer la transparence.

15. Concernant le harcèlement sexuel, des mesures notables ont été prises pour renforcer les mécanismes internes de signalement d'inconduite interpersonnelle, consistant à harmoniser et à amender les politiques et les procédures de chaque organisation, notamment celles qui protègent des représailles les personnes signalant des manquements. Certains organismes ont également ajusté leurs politiques pour supprimer les délais de prescription, autoriser les dénonciations anonymes et les signalements de tiers et instaurer des mécanismes de signalement indépendants (permanence téléphonique) et d'assistance psychosociale gérés en externe qui assurent une approche davantage axée sur les victimes.

16. Grâce à ces initiatives, ainsi qu'aux activités ciblées menées dans les domaines de la communication et de la sensibilisation, le nombre de cas de harcèlement sexuel signalés a considérablement augmenté au sein du système des Nations Unies en 2018 tandis que les effectifs des Nations Unies restaient relativement stables (plus de 200 000 personnes); ainsi, 281 cas de harcèlement sexuel ont été signalés en 2018, contre 99 en 2017 et 66 en 2016. D'après les données dont on dispose, les femmes demeurent les plus durement touchées (90 pour cent de l'ensemble des cas signalés), les hommes étant les principaux coupables (96 pour cent des cas).

17. Le sous-groupe chargé d'améliorer les signalements, qui relève de l'Équipe spéciale du CCS, s'efforce de faire en sorte que les données collectées sur les allégations d'inconduite sexuelle soient uniformes et transmises aux 31 organes intergouvernementaux des Nations Unies et qu'elles soient utilisées pour guider les politiques et les procédures.

Mesures prises au niveau des pays pour accélérer et renforcer les moyens d'action privilégiant les victimes face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles

18. Au Comité permanent interorganisations, une proposition visant à accélérer les investissements et les mesures de prévention contre l'exploitation et les atteintes sexuelles au niveau des pays, dans toutes les situations humanitaires et les contextes spécifiques aux réfugiés, a été approuvée par tous les chefs de secrétariat du Comité en décembre 2018. Elle a permis d'accélérer les travaux dans les pays et d'améliorer la cohérence au sein du système d'aide humanitaire autour d'une série de trois effets directs axés sur les victimes, à savoir: i) accès à des circuits de signalement sûrs et fiables; ii) accès à des services d'intervention de qualité; et iii) accès à des enquêtes rapides et respectueuses. Le plan comprend également une structure de responsabilités placée sous l'égide du Coordonnateur de l'action humanitaire et chargée de coordonner et de mettre en œuvre ces priorités stratégiques communes.

19. L'action collective menée pour appliquer la stratégie du Secrétaire général visant à combattre l'exploitation et les atteintes sexuelles s'est également poursuivie sous la direction du Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies. Les six organismes ont participé, à différents degrés selon leurs mandats respectifs, à plusieurs axes de travail portant sur l'amélioration des signalements (voir plus haut), le renforcement de l'aide apportée aux victimes et de l'approche axée sur les victimes, notamment dans le cadre des enquêtes, et une mobilisation plus forte des partenaires d'exécution.

20. Le 27 septembre 2018, les membres du Cercle des dirigeants unis autour du Secrétaire général pour la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles dans les opérations des Nations Unies et l'action menée pour y faire face ont publié une déclaration collective dans laquelle ils ont réaffirmé leur détermination personnelle, en tant que dirigeants du monde, à appuyer les efforts déployés pour lutter contre l'exploitation et les atteintes sexuelles dans l'ensemble du système des Nations Unies. À ce jour, 49 chefs d'État et de gouvernement et 22 chefs de secrétariat d'entités des Nations Unies ont souscrit à cette déclaration. Les dirigeants du monde entier sont encouragés à rejoindre le Cercle des dirigeants qui compte désormais 72 membres.

21. Une enquête de référence réalisée récemment pour faire le point sur les ressources et les mécanismes de prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles disponibles dans 34 pays où des plans d'intervention humanitaire et des plans de secours aux réfugiés sont en cours a fait apparaître que seulement la moitié des réseaux de prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles étaient dotés d'un coordonnateur et que moins de 25 pour cent des populations touchées avaient accès à des dispositifs de signalement dans environ un tiers de ces pays. Seuls quatre pays avaient indiqué que plus de 75 pour cent des populations touchées avaient accès à des services d'aide. Ces résultats confirment que les déficiences sur le terrain restent immenses. Le financement des services d'aide juridique aux victimes d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles et de lutte contre les violences sexistes demeure insuffisant. Cette question exige des ressources considérables sur une longue période. L'engagement qu'elle exige n'est pas limité dans le temps.

22. Aller de l'avant et mobiliser sur le long terme des ressources pour mettre en œuvre ce programme au niveau des pays demeurent des grandes priorités pour les six organismes. Le manque de ressources adéquates, notamment pour la fourniture d'une assistance aux victimes d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles dans le cadre de programmes de lutte contre la violence sexiste ou autres, constitue un obstacle majeur à l'application pleine et entière des approches axées sur les victimes.

Enquêtes et responsabilités

23. Il est essentiel pour les six organismes de veiller avec plus de fermeté à ce que les individus qui se comportent de manière répréhensible rendent compte de leurs actes. C'est dans cette perspective qu'ils ont investi dans le renforcement des fonctions d'enquête internes, reconnaissant ainsi le rôle important que peuvent jouer les organes d'investigation pour décourager les comportements répréhensibles. Il s'agit notamment d'augmenter le nombre d'enquêteurs spécialisés et d'élaborer davantage de directives sur les critères de preuves applicables au harcèlement sexuel, sur le type de preuve accepté en cas de sanctions disciplinaires et sur les facteurs utiles à l'évaluation de la crédibilité des témoins, compte tenu de la jurisprudence disponible.

24. Une base de données confidentielle de filtrage ("Clear Check") est actuellement mise en service qui devrait permettre d'éviter d'engager ou de réengager des individus dont la relation de travail avec une organisation du système des Nations Unies a cessé car ils se sont rendus coupables d'inconduite sexuelle ou, dans le cas de certains organismes, parce qu'ils ont quitté leurs fonctions alors qu'ils faisaient l'objet d'une enquête à laquelle ils ne coopéraient pas.

25. Le sous-groupe de travail de l'Équipe spéciale du CCS chargé de renforcer les capacités d'enquête et d'améliorer les enquêtes sur les cas de harcèlement sexuel mène actuellement d'importants travaux pour mettre au point un modèle de pratiques optimales et pour améliorer la mobilisation de ressources destinées à financer les enquêtes sur le harcèlement sexuel et la responsabilité en général.

26. Il est également important de reconnaître que la notion de responsabilité va au-delà des procédures d'enquête et des poursuites judiciaires. Rendre justice aux victimes d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles ou d'autres formes d'inconduite interpersonnelle, c'est aussi, entre autres, leur donner accès à des services et à des moyens d'existence, le cas échéant, reconnaître leur souffrance, réparer et réconcilier. Les six organismes sont conscients de la nécessité d'engager un dialogue plus vaste autour de "l'accès à la justice" pour toutes les personnes victimes d'inconduite.

III. ENSEIGNEMENTS

27. S'agissant de l'exploitation et des atteintes sexuelles, l'accent mis sur le respect des règles, les signalements et la transparence qui sont aujourd'hui au cœur du dispositif de riposte est important. Néanmoins, pour faire vraiment la différence sur le terrain, les organismes doivent passer à la vitesse supérieure et investir bien davantage dans la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles et dans l'assistance aux victimes. Pour ce faire, il faut d'une part davantage de ressources pour instaurer des mécanismes de signalement qui soient sûrs et accessibles dans les communautés où les organismes interviennent et pour fournir des services efficaces, sûrs et confidentiels aux victimes, et d'autre part il faut privilégier les programmes de développement visant à améliorer les moyens d'existence, à faire progresser l'égalité des sexes et à prévenir les violences sexistes.

28. En 2018, le Secrétaire général a demandé qu'une enquête intitulée "Safe Space" ("En lieu sûr") soit menée au sein du système des Nations Unies dans le but de mieux comprendre la prévalence, la nature et l'expérience du harcèlement sexuel. Les résultats de l'enquête ont fait ressortir la nécessité de renforcer les mécanismes de protection, d'intensifier les services d'appui et d'améliorer les méthodes de signalement des cas de harcèlement sexuel. Les résultats montrent également les liens qui existent entre certains types de contrat précaires et l'âge du personnel d'une part et la prévalence de l'incivilité dans le système d'autre part, et ses relations avec le harcèlement sexuel.

29. S'agissant des problèmes interpersonnels sur le lieu de travail, y compris le harcèlement sexuel, il convient de continuer à envisager ces questions dans leur globalité – en s'appuyant sur une meilleure compréhension des inégalités complexes et de la nature, de l'ampleur et de la gravité des comportements discriminatoires et abusifs, du profil le plus courant des personnes adoptant ces comportements sur le lieu de travail, des facteurs de risque les plus répandus – afin de mettre au point des stratégies plus efficaces pour promouvoir et préserver des lieux de travail où prévaut le respect mutuel. Les mesures existantes ont déjà permis d'accomplir des progrès notables mais on ne saurait en rester là.

30. La culture d'une organisation influence considérablement la conduite de son personnel. Nos organismes ont appris que pour changer la qualité de la culture d'une organisation, il faut pouvoir compter sur un encadrement respectueux de la déontologie. Ainsi, les dirigeants des six organismes se sont engagés à donner l'exemple, à encourager systématiquement les comportements éthiques et à tenir le personnel responsable de ses actes en toute transparence. C'est aussi en promouvant une culture où la manière d'obtenir les résultats est aussi importante que les résultats eux-mêmes que l'on instaurera un milieu de travail plus sain et plus respectueux.

IV. CONCLUSION

31. Mettre un terme à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, au harcèlement sexuel et aux autres formes d'inconduite interpersonnelle au travail sont des priorités institutionnelles pour les six organismes. Y faire face demande un engagement à long terme qui exige du courage, une action soutenue et des ressources suffisantes. On a beaucoup fait récemment pour tenter de remédier à ces problèmes, mais le chemin est encore long car il faut consolider les progrès accomplis et traiter les causes profondes de ces formes de discrimination.

32. Le changement de culture, la déontologie et les initiatives plus vastes destinées à promouvoir un milieu de travail propice au développement de chacun sont porteurs d'un réel programme de transformation, une occasion et un défi que les organismes sont tous résolus à relever ensemble.

33. Les travaux à venir reposeront sur des études longitudinales de la manière dont le personnel perçoit la culture de son milieu de travail; à cet égard, il sera indispensable d'encourager à tirer régulièrement les leçons de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas et de rassembler en un même lieu les paroles et les expériences des victimes/survivants. Apprendre de l'expérience d'autres secteurs, y compris le secteur privé, mettre à disposition du personnel un lieu sûr et protégé qui lui inspire confiance pour qu'il participe aux discussions sur le lieu de travail, y compris au moyen de solutions technologiques innovantes, seront autant d'éléments importants pour aller de l'avant, les décisions sur les mesures à adopter en priorité devant être prises en tenant compte des ressources disponibles.

34. Les organismes sont également résolus à aider les États membres à continuer de faire progresser ces questions et comptent poursuivre le dialogue avec l'ensemble des conseils d'administration lors de leur réunion commune et avec leurs conseils d'administration respectifs au cours des mois et des années à venir.