



Conseil économique et social

Distr. générale
10 décembre 2018
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2019

5-7 février 2019

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Examen des mesures prises par l'UNICEF aux fins de la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles : rapport du groupe indépendant d'expertes**

Résumé analytique***

Résumé

En mars 2018, la Directrice générale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a demandé au Bureau de l'évaluation de procéder à un examen indépendant des mesures prises par l'UNICEF aux fins de la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles afin de déterminer les mesures qui se sont révélées efficaces et les points à améliorer, de rechercher des moyens de renforcer la responsabilisation de l'administration et d'améliorer les stratégies, les dispositifs, les interventions et la culture du Fonds. Le Bureau de l'évaluation a créé à cet effet un groupe indépendant d'expertes, qui, sur la base d'entretiens, de visites sur le terrain et de l'analyse de documents, a établi un rapport exposant ses vues sur la question.

Dans son rapport, le groupe a proposé 32 mesures s'articulant autour des quatre axes des Normes opérationnelles minimales établies en 2012 par le Comité permanent interorganisations en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, à savoir, la gestion et la coordination, la mobilisation de la population, la prévention et la prise de mesures. L'un de ses principaux messages est le suivant : l'UNICEF doit adopter une stratégie à l'échelle du Fonds et un plan d'action en la matière. Cette stratégie et ce plan doivent prendre en compte cinq conditions

* E/ICEF/2019/1.

** Le rapport et le résumé analytique ont été établis par un groupe indépendant et ne reflètent donc pas forcément les politiques ou vues de l'UNICEF. Afin de préserver le caractère indépendant de l'examen, le texte a été revu par les services d'édition du groupe et non par ceux de l'UNICEF.

*** Le résumé analytique est diffusé dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies. Le rapport complet peut être consulté en anglais sur le site Web du Bureau d'évaluation de l'UNICEF (voir annexe).



indispensables pour apporter de réelles améliorations dans ce domaine : responsabilité, direction, culture institutionnelle, cohérence (au sein de l'UNICEF et à l'échelle du système des Nations Unies) et effet conjugué de ces conditions sur le terrain. Le groupe considère que si certains aspects de ces conditions existent, ils ne sont pas encore suffisants ni assez solides pour constituer un système pleinement efficace de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles à l'échelle du Fonds.

On trouvera à la section IV un projet de décision soumis au Conseil d'administration pour examen.

I. Résumé analytique

1. Du fait de l'inquiétude grandissante au sujet de la manière dont l'ONU traite les cas d'exploitation, d'atteintes et de harcèlement sexuels, la nouvelle Directrice générale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a demandé au Bureau de l'évaluation de créer, à la fin du mois de mai 2018, un groupe indépendant d'experts chargé de procéder à un examen de la stratégie de l'UNICEF en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Ce groupe était composé de Yasmin Sooka, Kathleen Cravero et Susanne Frueh¹. Il a poursuivi les travaux entrepris par une précédente équipe de consultants entre mars et mai 2018.

2. L'examen indépendant de la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles s'inscrit dans le contexte de deux études parallèles sur la question qui avaient été demandées durant la même période : 1) un cabinet d'avocats, qui s'était vu confier la réalisation d'une étude sur la manière dont l'UNICEF a mené ses enquêtes sur les cas de harcèlement sexuel au cours des cinq années écoulées, a entamé ses travaux en février 2018 et les a achevés en août 2018 ; 2) l'Équipe spéciale indépendante chargée des questions de discrimination et de harcèlement sexistes au travail, créée en juin 2018, devrait clore ses travaux en février 2019 au plus tard.

3. Le présent rapport rend compte des vues exprimées par un groupe indépendant d'expertes sur la base d'entretiens, de visites sur le terrain et de l'analyse de documents. Il ne s'agit pas d'une évaluation. L'examen a pour objectif essentiel de déterminer quel est le dispositif mis en place par l'UNICEF en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et dans quelle mesure ce dispositif est connu, appliqué et financé, et de s'interroger sur les améliorations à apporter pour que les mécanismes en place soit appliqués ou renforcés, le cas échéant.

4. Lors de son examen, le groupe a considéré qu'il était indispensable de réunir les cinq conditions ci-après pour assurer une protection efficace contre l'exploitation et les atteintes sexuelles : responsabilité, direction, culture institutionnelle, cohérence (au sein de l'UNICEF et à l'échelle du système des Nations Unies) et effet conjugué de ces conditions sur le terrain. Le rapport s'articule autour des quatre axes – gestion et coordination, mobilisation de la population, prévention et prise de mesures – sur lesquelles sont fondées les normes opérationnelles minimales établies en 2012 dans ce domaine par le Comité permanent interorganisations.

5. Dans ce cadre, l'examen porte sur les cinq domaines d'activité de l'UNICEF en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles :

- a) Mécanismes de communication de l'information ;
- b) Aide aux victimes ;
- c) Enquêtes, application du principe de responsabilité et gouvernance ;
- d) Renforcement des capacités et coordination ;
- e) Prévention, y compris la protection.

6. Le groupe d'expertes considère que l'UNICEF tient un rôle particulier dans le système des Nations Unies en tant que défenseur des droits de l'enfant, guidé dans cette tâche par la Convention relative aux droits de l'enfant. Il est crucial que l'UNICEF, qui a pour vocation de protéger et d'aider les enfants et les adolescents, soit doté de stratégies et de mécanismes efficaces de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Le groupe convient que l'UNICEF ne peut à lui seul assurer

¹ Le groupe indépendant d'expertes a bénéficié, dans ses travaux, du concours d'une consultante de haut niveau, M^{me} Eleanor O'Gorman.

une telle protection ; l'ensemble du système doit assumer cette responsabilité. L'efficacité des mesures dépend de l'ensemble du système des Nations Unies mais aussi, au-delà du système, des organismes d'assistance internationaux à vocation humanitaire ou œuvrant en faveur du développement et de la paix. Le groupe considère que l'UNICEF pourrait tirer parti de son rôle unique de manière plus stratégique et l'encourage à faire en sorte que les politiques, pratiques et procédures adoptées à l'échelle du système en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles prennent en compte les enfants et que ceux-ci soient considérés à juste titre comme des détenteurs de droits.

7. Le groupe d'expertes estime que des mesures auraient dû être prises il y a longtemps et que l'ONU a trop mis l'accent sur la mise en place de mécanismes et de directives au lieu d'axer ses efforts sur l'amélioration de leur fonctionnement. Le présent rapport fait partie d'une série d'études réalisées, prévues ou en cours sur l'exploitation et les atteintes sexuelles qui doivent faire l'objet d'un examen global, afin de dégager des enseignements pratiques qui permettront de mieux appliquer le principe de responsabilité et de prendre de nouvelles mesures.

II. Principales conclusions

8. Le groupe d'expertes présente ses principales conclusions dans chacune des quatre grandes sections du rapport et propose 32 mesures à prendre. On trouvera ci-après un récapitulatif des points traités :

A. Gestion et coordination du dispositif de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles

a) Les normes opérationnelles minimales établies par le Comité permanent interorganisations en 2012 doivent être mises à jour pour servir plus efficacement de dispositif d'application du principe de responsabilité et de cadre de référence à l'échelle du système.

b) Le nombre excessif de directives et de documents d'orientation individuels montre que l'UNICEF n'a pas de stratégie cohérente applicable à l'ensemble du Fonds en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles ; il existe une pléthore d'informations et une pénurie de stratégies dans ce domaine. Il faut donc apporter un appui au niveau opérationnel.

c) Il faut adopter une approche systémique (applicable à l'ensemble du Fonds), renforcer les structures d'encadrement et allouer durablement des ressources à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles.

d) L'action de l'ensemble du système des Nations Unies doit être plus cohérente afin que tous les organismes collaborent plus efficacement dans ce domaine.

B. Mobilisation de la population

a) Un nouveau modèle s'impose afin que les populations et les victimes soient considérées comme des titulaires de droits et non comme des bénéficiaires.

b) Un dialogue plus actif doit être engagé plus tôt avec les populations à des fins de prévention et ne pas être limité aux situations de crise humanitaire.

c) Il faut prévoir des mécanismes communautaires d'enregistrement des plaintes dans les pays à haut risque et s'assurer de leur efficacité dans le cadre des mesures à prendre pour mettre en place, au niveau national, les dispositifs prévus dans l'initiative Unité d'action des Nations Unies dans tous les contextes.

C. Prévention

a) Il faut aller au-delà des mesures d'application fragmentaires et adopter une stratégie plus systémique de prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles qui mette davantage l'accent sur la dissuasion.

b) La culture institutionnelle est l'environnement propice à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles ; elle exige une perspective à long terme prévoyant la prise systématique d'initiatives préventives et le suivi des réformes ; il faut notamment promouvoir une culture où chacun et chacune puisse parler sans crainte.

c) Le transfert de fonds aux partenaires de réalisation ne transfère pas les risques d'exploitation et d'atteintes sexuelles.

d) La protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles n'est pas encore intégrée dans la gestion des risques au siège et sur le terrain.

D. Mesures à prendre

a) Le fait que les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles ne sont généralement pas tous signalés est un problème systémique qui fait gravement obstacle à l'application du principe de responsabilité et à la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles.

b) La conception, la gestion et les conclusions des enquêtes sur l'exploitation et les atteintes sexuelles doivent être nettement améliorées et harmonisées.

c) Il est urgent de revoir le problème de l'aide aux victimes sous l'angle des droits de façon à préciser la nature de l'assistance à leur fournir ainsi que le rôle, les responsabilités et les ressources de l'UNICEF dans le cadre de l'application du principe de responsabilité à l'échelle du système.

III. Principaux messages et voie à suivre

9. Le principal message du groupe d'expertes est le suivant : l'UNICEF doit adopter une stratégie applicable à l'ensemble du Fonds et un plan d'action en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Cette stratégie et ce plan doivent prendre en compte cinq conditions indispensables pour apporter de réelles améliorations dans ce domaine : responsabilité, direction, culture institutionnelle, cohérence (au sein de l'UNICEF et à l'échelle du système des Nations Unies) et effet conjugué de ces conditions sur le terrain.

10. Le groupe d'expertes considère que si certains aspects de ces conditions existent, ils ne sont pas encore suffisants ni assez solides pour constituer un système pleinement efficace de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles à l'échelle du Fonds.

11. L'application du principe de responsabilité doit être au centre d'un tel système. À cette fin, l'UNICEF doit modifier sa conception de la manière dont il aborde le problème de l'exploitation et des atteintes sexuelles, comme suit :

a) L'UNICEF doit considérer les personnes et les populations avec lesquelles il travaille comme des titulaires de droits et non comme des bénéficiaires et c'est à lui qu'incombe l'obligation de veiller au respect de ces droits ;

b) Une stratégie clairement définie et mobilisatrice applicable à l'ensemble de l'UNICEF doit se substituer aux mesures éparses et ponctuelles prises à différents niveaux ;

c) La protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles doit être considérée comme une responsabilité de l'administration et non comme une extension des programmes de protection de l'enfance ou de lutte contre la violence fondée sur le genre ;

d) Il faut traduire dans les faits les orientations énoncées dans une multitude de documents sur la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Le personnel de l'UNICEF a besoin de directives concrètes et faciles à appliquer pour guider l'action à mener en la matière. Il doit bien comprendre ses responsabilités en tant que débiteur d'obligations envers les enfants et les communautés dans lesquelles vivent les enfants ;

e) Les mesures de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles doivent s'appliquer à toutes les opérations de l'UNICEF et pas uniquement dans les situations de crise humanitaire. Le Fonds doit non seulement faire face aux crises, il doit aussi s'employer activement à cerner et à gérer les risques. Il faut détecter les risques d'exploitation et d'atteintes sexuelles et identifier les causes profondes de ce problème dans tous les contextes, dans tous les domaines d'activité et dans toutes les situations dans lesquelles l'UNICEF intervient ;

f) Les partenaires de réalisation doivent être considérés comme des alliés potentiels et, à ce titre, bénéficiaire d'un soutien, de conseils et de ressources pour intégrer la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles dans leurs activités. Ils doivent certes rendre des comptes à cet égard, mais l'UNICEF ne peut leur transférer ses propres risques ni se décharger sur eux de ses responsabilités ;

g) Il faut favoriser l'essor d'une culture qui récompense le fait de briser le silence, mette fin à la crainte de représailles et lève le doute quant à l'efficacité du système ;

h) La dissuasion contribue à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles et permet de mieux asseoir le principe de responsabilité. Pour atteindre cet objectif, il faut faire connaître les conséquences de l'exploitation et des atteintes sexuelles et imposer des sanctions crédibles aux auteurs de tels actes ;

i) L'UNICEF doit assumer son rôle de chef de file dans la défense des droits et des besoins des enfants dans toutes les politiques, tous les mécanismes et toutes les mesures concrètes sur le terrain, à l'échelle du système ;

j) L'exploitation et les atteintes sexuelles et leur prévention ne concernent pas uniquement l'UNICEF. Ces questions intéressent tous les organismes des Nations Unies et imposent donc d'appliquer le principe de responsabilité et de prendre des mesures à l'échelle du système. L'UNICEF ne peut ni ne doit laisser les autres organismes du système se soustraire à leur responsabilité en matière de prévention et d'aide aux victimes. Il lui faut assumer deux rôles principaux qui se renforcent mutuellement : d'une part, il doit encourager le système à faire plus et mieux pour prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles et, d'autre part, il doit veiller à ce que les droits et les besoins des enfants soient au centre de toute mesure prise à l'échelle du système.

12. En conclusion, le groupe d'expertes estime qu'il faut appliquer les mesures proposées dans le présent rapport sur la base des orientations stratégiques suivantes :

a) L'administration doit continuer de s'attacher à promouvoir une nouvelle culture à tous les niveaux par divers moyens, notamment en faisant en sorte que le principe de responsabilité soit au centre de toutes les mesures concrètes prises par l'UNICEF en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles ;

b) Donner la priorité à la prévention et à l'application du principe de responsabilité aux niveaux mondial et national plutôt qu'à la communication de l'information et à l'élaboration de stratégies et de documents d'orientation ;

c) Établir un plan stratégique triennal concis applicable à l'ensemble de l'UNICEF, assorti d'un cadre logique et d'un dispositif d'application du principe de responsabilité ;

d) Établir une stratégie de communication clairement définie en matière de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles qui puisse être adaptée à la situation de chaque pays ;

e) En adoptant une approche fondée sur les risques, apporter un appui (y compris sous la forme de ressources additionnelles) en vue du déploiement complet d'un dispositif de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles à l'usage de tous les services du Fonds tant dans les situations d'urgence humanitaire que dans les activités de développement ;

f) Faire de la responsabilité un élément central de la détection, des enquêtes et des sanctions en ce qui concerne les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles et considérer les victimes comme des titulaires de droits à toutes les stades (signalement, enquête, assistance et mesures correctives) ;

g) Tirer parti de la présidence du Comité permanent interorganisations pour les questions liées à la lutte contre l'exploitation, les atteintes, les violences et le harcèlement sexuels pour promouvoir la responsabilité et la diffusion des connaissances entre institutions, la mise en commun des ressources en vue d'obtenir les meilleurs résultats dans les pays, l'adoption d'une démarche axée sur les droits pour l'instauration d'un dialogue avec les populations sur ces questions, la simplification et la centralisation au niveau national des informations sur les cas qui seraient signalés à une seule personne référente responsable devant le Représentant spécial du Secrétaire général/Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire, qui serait lui-même tenu de rendre compte des mesures qu'il aurait prises pour assurer durablement la gestion de systèmes de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles.

IV. Projet de décision

Le Conseil d'administration

Prend note des documents ci-après, présentés à sa première session ordinaire de 2019 :

a) Évaluation formative de l'Initiative en faveur des enfants non scolarisés, résumé analytique (E/ICEF/2019/3) et réponse de l'administration (E/ICEF/2019/4) ;

b) Examen des mesures prises par l'UNICEF aux fins de la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles : rapport du groupe indépendant d'expertes, résumé analytique (E/ICEF/2019/5) et réponse de l'administration (E/ICEF/2019/6).

Annexe

Examen des mesures prises par l'UNICEF aux fins de la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles : rapport du groupe indépendant d'expertes

En raison du nombre limité de pages autorisé, le texte du rapport du Groupe indépendant d'expertes intitulé « Examen des mesures prises par l'UNICEF aux fins de la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles » n'est pas reproduit dans la présente annexe. Le rapport de 78 pages peut être consulté sur le site Web du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF à l'adresse suivante : www.unicef.org/evaluation/files/Independent_Panel_Report_UNICEF_Review_PSEA.pdf.
