

Quatre-vingt-cinquième réunion du Comité permanent

Point 4(c) de l'ordre du jour

Exposé sur l'intégrité au HCR

Afin de s'acquitter efficacement de son mandat de protection et d'apport de solutions, il incombe au HCR de faire en sorte que des systèmes solides soient en place pour garantir l'intégrité au sein de l'Organisation. Travaillant dans des environnements difficiles, avec un personnel divers et multiculturel, le HCR s'attache à assurer un environnement de travail ouvert et respectueux, exempt d'abus, de discriminations, d'exploitation et de harcèlement. L'Organisation a également pour obligation de prévenir et d'atténuer les inconduites sous quelque forme que ce soit et d'y répondre de manière appropriée. Les prises de décision éthiques sont un élément essentiel pour y parvenir.

Pour cela, il faut d'abord comprendre les risques existants et s'attaquer aux facteurs sous-jacents enracinés dans la culture de l'Organisation, notamment les rapports de force inégaux, les inégalités entre les sexes et les préjugés conscients ou inconscients, en particulier en matière de race, d'âge, de statut contractuel et de hiérarchie. Ces facteurs et leurs manifestations ont des conséquences directes sur l'environnement de travail. À cette fin, le HCR est déterminé à instaurer une culture organisationnelle et du lieu de travail au sein de laquelle les collègues sentent qu'ils peuvent s'impliquer en toute sécurité, parler sans crainte et signaler les conduites répréhensibles, et où les victimes de telles conduites peuvent recevoir le soutien dont elles ont besoin.

Les efforts du HCR dans ce domaine sont mis en œuvre par diverses entités, certaines opérant dans le cadre de la gestion du HCR et d'autres en tant qu'entités indépendantes, ce qui peut offrir des garanties supplémentaires. Certaines de ces entités font partie du système d'administration de la justice des Nations Unies, dont le but est de faciliter la résolution formelle ou informelle des différends. Cet exposé met essentiellement l'accent sur les activités du Bureau de la déontologie du HCR, de l'Ombudsman et du Médiateur, du Coordonnateur principal pour la prévention et l'intervention en matière d'exploitation et d'abus sexuels et de harcèlement sexuel, et du Service de la gestion globale des risques.

Une approche du maintien de l'intégrité de l'Organisation fondée sur les risques

L'approche de la gestion des risques du HCR est guidée par sa stratégie « Gestion des risques 2025 ». Lancée en 2021, cette stratégie aide les collègues à anticiper, identifier et prévenir les problèmes, à saisir les possibilités qui se présentent et à agir de manière intègre. Elle repose sur un modèle de changement de comportement qui souligne à quel point il est important de gérer les risques et les possibilités sur les plans culturel, éthique et de l'intégrité.

Identifier et atténuer les risques en matière d'intégrité et leur apporter une réponse est un effort qui est déployé à l'échelle de toute l'Organisation. Il implique avant tout les personnes de l'Organisation à tous les niveaux, les hauts responsables donnant l'exemple, veillant au bien-être des équipes et créant les environnements nécessaires pour que cette approche puisse se développer. Pour appuyer ces efforts, le Service de la gestion globale des risques, le réseau du HCR responsable de la prise en charge des risques (composé des Conseillers principaux en matière de risques dans les bureaux régionaux et les opérations à haut risque), les collègues de toute l'Organisation et les partenaires travaillent ensemble afin de saisir les possibilités et de gérer les problèmes. Avec l'ensemble des membres qui le composent, le réseau chargé de la prise en charge des risques œuvre à renforcer la culture de gestion des risques.

Pour le Haut-Commissaire et son Équipe des hauts responsables, le Registre des risques stratégiques est un outil essentiel qui guide l'approche de la gestion des risques du HCR. Il enregistre les principaux risques et les possibilités à l'échelle de l'Organisation et inculque une culture de la responsabilité, de l'intégrité et de la conduite éthique chez le personnel. Cet outil est complété par des examens réguliers des risques qui ont permis aux opérations, aux bureaux régionaux et aux entités des Sièges d'identifier les risques d'atteinte à l'intégrité et de les traiter activement, notamment ceux liés à l'exploitation et aux abus sexuels, à l'intégrité des procédures d'asile et aux fraudes potentielles commises par le personnel et les partenaires.

Pour lutter contre les risques d'atteinte à l'intégrité, les opérations du HCR ont défini diverses mesures d'atténuation, notamment des mécanismes renforcés de feedback et de dépôt de plainte qui permettent aux communautés déplacées de prendre les mesures de suivi appropriées. La gestion des risques et le

suivi de l'exécution du programme sont également renforcés, afin de s'assurer que les programmes du HCR touchent bien les personnes visées et produisent l'effet souhaité, tout en détectant les fraudes potentielles.

Renforcer l'existence d'une culture saine sur le lieu de travail

Les efforts déployés par le HCR pour promouvoir une culture du dialogue continuent d'être renforcés par divers réseaux mondiaux de collègues, notamment quelque 400 facilitateurs du dialogue sur le Code de conduite, 400 pairs conseillers, 300 points focaux pour les risques et 350 points focaux pour la protection contre les abus et l'exploitation sexuels. Ces réseaux intégrés fournissent un appui au personnel et sont un moyen de partager un apprentissage.

Renforcer la culture organisationnelle pour atténuer les risques d'atteinte à l'intégrité exige aussi que l'on tire des enseignements des expériences passées. Aspect essentiel, cette démarche nécessite un dialogue sain et continu avec les collègues, afin de leur donner suffisamment confiance pour qu'ils parlent sans crainte, en sachant que les responsables les écouteront et prendront les mesures nécessaires.

Dans cet esprit, le HCR a adapté ses sessions sur le Code de conduite afin qu'elles soient plus engageantes et informées sur les risques par le dialogue. Appliquant des pratiques d'apprentissage par l'expérience pour traiter les dilemmes éthiques, les dialogues permettent aux collègues de prendre des décisions éthiques et de répondre aux problèmes avec transparence et intégrité, conformément aux valeurs du HCR. En 2021, plus de 110 opérations et bureaux ont organisé de telles sessions en utilisant des matériels en ligne adaptés. En 2022, il leur a été demandé d'élaborer leurs propres sessions du dialogue sur le Code de conduite correspondant à leur contexte opérationnel et traitant les problèmes et les risques les plus urgents, à l'aide de diverses méthodes visant à renforcer l'éthique et l'intégrité sur le lieu de travail.

Exemple majeur de cette approche, les sessions du dialogue sur le Code de conduite ont réuni les opérations en Libye et en Tunisie avec le Bureau de la déontologie, le Service de la gestion globale des risques et le Bureau de l'Ombudsman et du Médiateur. Utilisées comme outil de changement pour renforcer la culture de gestion des risques des deux opérations, les sessions ont analysé des scénarios analogues à ceux de la vie réelle et couvert des sujets sensibles tels que l'abus de pouvoir, la gestion des conflits sur le lieu de travail, la protection contre les représailles, l'intégrité dans les achats et la prévention de la fraude et de la corruption. Les plus de sept sessions qui ont été organisées ont permis de toucher près de 800 collègues.

Les cadres dirigeants de l'Organisation continuent activement à nourrir le dialogue et à favoriser la participation sur des questions liées à la culture et aux valeurs de l'Organisation ; à la prévention de l'exploitation et des abus sexuels, et du harcèlement sexuel ; aux mesures visant à lutter contre l'abus de pouvoir ; à la responsabilisation du personnel ; ainsi qu'à l'égalité raciale, à l'équité et à l'inclusion. Les réunions régulières avec le personnel restent un moyen essentiel de mobiliser le personnel, lui fournissant des possibilités de dialogue sur de nouvelles problématiques dans toute l'Organisation. Elles ont été complétées par des conversations de suivi avec le Comité supérieur de gestion compte tenu du rôle de premier plan qu'assume ce comité sur ces questions. Le rôle essentiel des responsables dans l'identification et la résolution proactive de ces problèmes a été encore souligné par la publication du résumé annuel des décisions du Haut-Commissaire sur les questions disciplinaires et les affaires de comportement criminel. La diffusion de ce résumé a encouragé les responsables à réfléchir à leurs propres équipes et à la solidité ainsi qu'à l'adéquation des systèmes en place pour prévenir l'apparition de tels scénarios dans leurs propres opérations.

Conformément à sa volonté de communiquer plus efficacement sur les mécanismes et les recours auxquels peuvent faire appel les collègues, le HCR a lancé une nouvelle page intranet pour aider les collègues ayant des problèmes sur leur lieu de travail. Cette page contient une description de chacun des services et de chacune des entités responsables de l'apport d'un soutien, ainsi qu'un lien vers un site où trouver de plus amples informations. Pour les collègues qui ne savent toujours pas très bien où trouver un soutien, il existe un formulaire en ligne à adresser au Bureau de la déontologie. Celui-ci gère un forum collaboratif des entités vers lesquelles s'orienter (qualifié de « *Support Desk* ») pour que leur problème soit dûment pris en charge et résolu.

Au début de l'année 2022, le point d'entrée dans la *Speak Up helpline* du HCR a été transféré du Bureau de la déontologie au Bureau de l'Inspecteur général. Ce changement permet que les plaintes susceptibles de nécessiter une protection des plaignants et gérées par le Bureau de l'Inspecteur général,

qui est indépendant, le Bureau de la déontologie ou le Bureau de l'Ombudsman et du Médiateur, soient gérées de manière confidentielle avant d'être transmises aux responsables du HCR.

D'autres investissements ont également été réalisés dans le Bureau de l'Ombudsman et du Médiateur, qui fournit d'autres services indépendants, informels, confidentiels et impartiaux de résolution des différends pour traiter les litiges, les griefs et les conflits survenant sur le lieu de travail. Ce bureau, qui a vu augmenter de 166 % les demandes de soutien entre 2017 et 2020, offre aux collègues une alternative importante aux mécanismes officiels. Grâce à une résolution informelle aux stades précoces des conflits sur le lieu de travail, il favorise la résolution des différends par un dialogue constructif et aide l'ensemble du personnel, y compris les responsables, à aborder les désaccords de manière constructive avant qu'ils ne se transforment en conflit grave.

Pendant l'année, un nouvel Ombudsman et Médiateur a été recruté, apportant sa vaste expérience des environnements opérationnels et de terrain au sein du système des Nations Unies. Sous sa direction, deux nouveaux postes ont été créés dans le Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et la Corne de l'Afrique, et les Grands Lacs afin de mieux aider le personnel décentralisé du HCR.

Assurer une approche centrée sur la victime et une culture de la confiance

Faire en sorte que les besoins des victimes et des survivants du harcèlement sexuel soit un principe directeur central des actions de prévention et de réponse est resté un élément essentiel du travail du HCR visant à lutter contre toutes les formes d'exploitation, d'abus et de harcèlement. S'appuyant sur la publication d'une politique sur l'approche centrée sur la victime en 2020, le HCR a continué à mettre en œuvre cette politique par de multiples actions. Il a notamment organisé une formation spécialisée pour les personnes qui enquêtent sur des inconduites sexuelles, avec des techniques de conduite des entretiens tenant compte du traumatisme subi par la victime ; des études de cas utilisant une approche centrée sur la victime afin de dégager des enseignements ; et des ateliers plurilingues d'apprentissage en ligne et de développement des capacités régionales visant à renforcer la capacité du HCR et des partenaires à traiter les allégations d'inconduite sexuelle et à enquêter sur elles.

Parallèlement, l'Organisation a étendu et transformé les activités d'apprentissage plus larges, avec une nouvelle approche pédagogique visant à s'intéresser aux causes sous-jacentes des inconduites sexuelles, à encourager l'empathie avec les victimes et à promouvoir une approche centrée sur la victime. Une formation spécialisée sur la prévention de l'exploitation et des abus sexuels, et du harcèlement sexuel a été complétée par l'intégration de contenus liés à ces sujets dans d'autres initiatives d'apprentissage de l'Organisation, avec entre autres une formation sur les situations d'urgence, la coordination, l'encadrement et la sécurité. Cette approche a permis à plus d'un millier de fonctionnaires du HCR de recevoir une formation depuis 2021. Les points focaux pour la prévention de l'exploitation et des abus sexuels, et du harcèlement sexuel ont également bénéficié de méthodologies d'apprentissage par l'expérience, qui encouragent la réflexion et la compréhension des causes profondes des problèmes, et renforcent la sensibilisation à l'identification, à la prévention et aux interventions en matière d'inconduite sexuelle.

Afin de garantir une capacité d'intervention spécifique dans ce domaine, un Responsable de la prise en charge des victimes fournit un appui et des orientations confidentiels aux victimes et aux survivants, ainsi que des conseils aux responsables. En 2021, le Responsable de la prise en charge des victimes a apporté un appui psychologique à 54 victimes de harcèlement sexuel, veillant à ce qu'elles et les témoins soient accompagnés tout au long de processus difficiles. Le recours au Responsable de la prise en charge des victimes crée un climat de confiance qui conduit les victimes à signaler les actes qu'elles ont subi et est considéré comme une pratique exemplaire dans le système des Nations Unies et parmi les membres du Comité permanent interorganisations.

Pour renforcer encore la confiance dans les processus de dépôt de plainte, une instruction administrative révisée sur la protection contre les représailles est entrée en vigueur mi-2022. Cette politique révisée garantit que les procédures permettant d'assurer la protection contre les représailles bénéficient pleinement de l'expertise de l'Inspecteur général en matière d'enquête grâce à un examen préliminaire des demandes de protection contre les représailles. Elle cherche aussi à éviter les doublons et permet au Bureau de la déontologie de se concentrer sur les mesures de prévention et la promotion d'une culture de la parole libérée au sein de l'Organisation. Cette politique révisée garantit également une prise en charge des besoins de protection des victimes de harcèlement sexuel qui soit conforme à la politique du HCR sur l'approche centrée sur la victime.

Ces changements s'appuient sur le cadre de protection contre les représailles du HCR. Au titre de ce cadre, le Bureau de la déontologie a répondu à 177 demandes liées à des représailles (dont 57 portaient

sur une activité protégée et 26 étaient des demandes officielles de protection contre les représailles) entre septembre 2018 et juillet 2022. Sur les 26 demandes officielles reçues à ce jour, trois étaient fondés et ont conduit à la mise en œuvre de mesures de protection pour les personnels concernés et 11 sont actuellement en cours de traitement et font l'objet d'une gestion active.

Mobilisation interorganisations pour la lutte contre les inconduites sexuelles

Reconnaissant que la lutte contre les inconduites sexuelles est une responsabilité collective, le HCR a continué à participer aux efforts interorganisations dans ce domaine. Il travaille sur ces questions au sein du Comité permanent interorganisations, ainsi qu'en coopération étroite avec les bureaux du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels, et le Défenseur des droits des victimes des Nations Unies. Des missions spécialisées ont respectivement été menées avec les deux bureaux dans la situation d'urgence en Ukraine et le camp de réfugiés de Kakuma, au Kenya. Le HCR a également continué à travailler étroitement avec l'Équipe spéciale du Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies sur la lutte contre le harcèlement sexuel, présidée par le Haut-Commissaire adjoint du HCR, le HCR codirigeant son Groupe de travail sur le leadership et la culture, en collaboration avec le Programme alimentaire mondial.

Par son engagement au sein du Comité permanent interorganisations, le HCR fournit une expertise et des orientations opérationnelles pour l'élaboration de politiques à l'échelle du système, y compris dans ce domaine. En 2021, les enseignements retirés par le HCR grâce à sa forte présence sur le terrain ont aidé à établir l'examen indépendant sur la protection de l'exploitation et des abus sexuels, et du harcèlement sexuel, mené par le Fonds des Nations Unies pour la population, en tant que champion du Comité permanent interorganisations. Le HCR a ensuite contribué à la mise au point d'une stratégie et d'un plan d'action et participe actuellement à l'établissement d'une définition de l'approche centrée sur la victime, dont le Responsable chargé de la prise en charge des victimes du HCR est une personne ressource clé.

Le HCR travaille en étroite collaboration avec plus de 100 partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux qui sont des alliés essentiels pour prévenir les risques d'atteinte à l'intégrité et y répondre. Les programmes de formation préparés par le HCR visent à renforcer les capacités des partenaires, avec notamment une formation régulière sur l'abus de pouvoir, la prévention de la fraude et de la corruption, et la prévention de l'exploitation et des abus sexuels pour les partenaires travaillant dans des opérations à haut risque. Des webinaires multilingues sont utilisés pour promouvoir une plus grande compréhension du rôle de la gestion des risques pour aider l'Organisation à mieux atteindre ses objectifs, et des programmes d'apprentissage en ligne contribuent à renforcer la capacité d'enquête des partenaires en matière de prévention de l'exploitation et des abus sexuels. L'utilisation d'un outil à l'échelle du système tout entier permettant d'évaluer le respect par les partenaires opérationnels du Protocole des Nations Unies sur les allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles donne au HCR une nouvelle occasion de soutenir et de renforcer la capacité de ses partenaires à prévenir l'exploitation et les abus sexuels et à y répondre lorsque de tels problèmes sont mis en évidence.

Le HCR s'est attaché à faire en sorte que les considérations relatives à la prévention de l'exploitation et des abus sexuels soient intégrées dans son approche de la réponse d'urgence et des activités de coordination. Par exemple, au début de la réponse d'urgence pour l'Ukraine, des coordonnateurs chargés de mener des activités de prévention de l'exploitation et des abus sexuels ont été déployés dans quatre pays voisins de l'Ukraine. Ils ont contribué à ce que la prévention de l'exploitation et des abus sexuels fassent partie intégrante de la réponse apportée, au titre du modèle de coordination pour les réfugiés. Sous leur direction, les organisations humanitaires ont pu procéder à des évaluations des risques, définir et renforcer les mécanismes de feedback et de signalement, établir des dispositifs d'orientation et assurer une approche coordonnée et harmonisée entre tous les secteurs pour atténuer les risques liés aux inconduites sexuelles et y remédier.

Si des progrès ont certes été faits, il reste encore beaucoup à accomplir au HCR et dans la communauté humanitaire plus large pour renforcer davantage encore l'intégrité. Dans les environnements opérationnels difficiles et en constante évolution dans lesquels travaille le HCR, la lutte contre les risques d'atteinte à l'intégrité restera une priorité majeure. Le HCR est déterminé à maintenir le cap afin de prévenir les inconduites quelles qu'elles soient et d'y remédier, et d'œuvrer à ce que ses opérations favorisent un environnement de travail respectueux, exempt d'abus, de discriminations et d'exploitation, et qui reste fidèle à son mandat.