

Rapport du Groupe de
travail indépendant sur la
discrimination liée au
genre, le harcèlement
sexuel, le harcèlement et
l'abus d'autorité sur le lieu
de travail

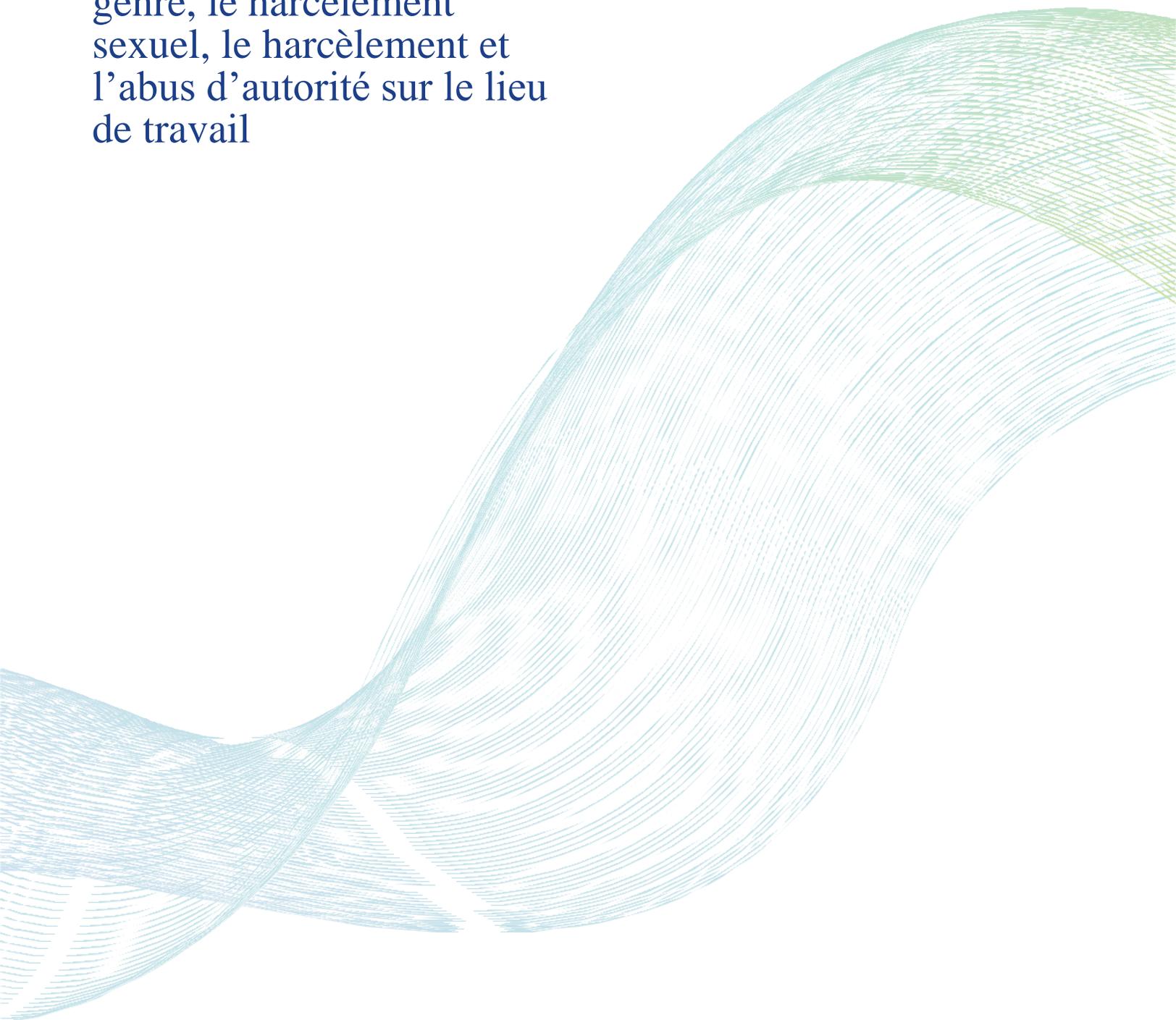


TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES.....	2	PARTIE 3 : VERS UN CHANGEMENT DE CULTURE POSITIF : RECOMMANDATIONS FINALES.....	45
MEMBRES DU GTI.....	3	3.1 Le changement s'amorce au sommet.....	46
MESSAGE DES COPRÉSIDENTES.....	4	3.2 Le changement concerne tout le monde.....	47
RÉSUMÉ	6	3.3 Transformer la gestion des ressources humaines.....	49
PARTIE 1 : ÉTAT DE LA SITUATION.....	13	3.4 Réformer les politiques et pratiques en matière de ressources humaines.....	51
1.1 Une mission de grande envergure.....	13	3.5 Un système de justice digne de confiance.....	52
1.2 Sur la voie de la découverte.....	14	3.6 Une communication interne efficace.....	56
PARTIE 2 : CE QUE NOUS AVONS DÉCOUVERT.....	18	3.7 Une gestion professionnelle du changement.....	57
2.1 Constatations générales.....	18	PARTIE 4 : CONCLUSION	59
2.2 Une culture de travail malsaine.....	18		
2.2.1 Une culture de gestion autoritaire profondément ancrée.....	18		
2.2.2 Fiefs et microcultures	21		
2.2.3 Des clivages institutionnels figés.....	22		
2.2.4 Une culture du silence.....	30		
2.3 Des contrôles et contrepois insuffisants.....	32		
2.3.1 Des ressources humaines dysfonctionnelles.....	32		
2.3.2 Un système de dépôt de plaintes en panne.....	37		
2.3.3 Une communication interne unidirectionnelle et inefficace.....	43		

SIGLES ET ACRONYMES

DHR	Division des ressources humaines
EDGE	Economic Dividends for Gender Equality (retombées économiques pour l'égalité des genres)
GTI	Groupe de travail indépendant
OIAI	Bureau de l'audit interne et des investigations
ONU	Organisation des Nations Unies
RH	ressources humaines
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL INDÉPENDANT SUR LA DISCRIMINATION LIÉE AU GENRE, LE HARCÈLEMENT SEXUEL, LE HARCÈLEMENT ET L'ABUS D'AUTORITÉ SUR LE LIEU DE TRAVAIL

Coprésidentes du GTI



M^{me} Purnima Mane

Ancienne Présidente et directrice générale, Pathfinder International ; ancienne Directrice générale adjointe/Secrétaire générale adjointe, Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA)
San Francisco, États-Unis d'Amérique



M^{me} Debrework Zewdie

Chercheuse émérite, School of Public Health and Public Policy, City University of New York ; ancienne Directrice générale adjointe et directrice générale, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; et ancienne Directrice, Global HIV/AIDS Program, Banque mondiale
Washington, D.C., États-Unis d'Amérique

Membres



M^{me} Mabel Abraham

Professeur adjointe de management, Columbia Business School
New York, États-Unis d'Amérique



M. Chornor Bah

Cofondateur et Directeur général, Purposeful Productions
Freetown, Sierra Leone



D' Stefano Bertozzi

Doyen émérite et professeur de politique de santé et de management, University of California, Berkeley, School of Public Health
Berkeley, États-Unis d'Amérique



M^{me} Amel Karboul

Directrice générale, Education Outcomes Fund for Africa and the Middle East et membre de la Commission internationale pour le financement de possibilités d'éducation dans le monde (The Education Commission)
Londres, Royaume-Uni



M. Marcelo Modica

Chef des ressources humaines, Mercer
New York, États-Unis d'Amérique



M. John Mullen

Président de Telstra
Sydney, Australie



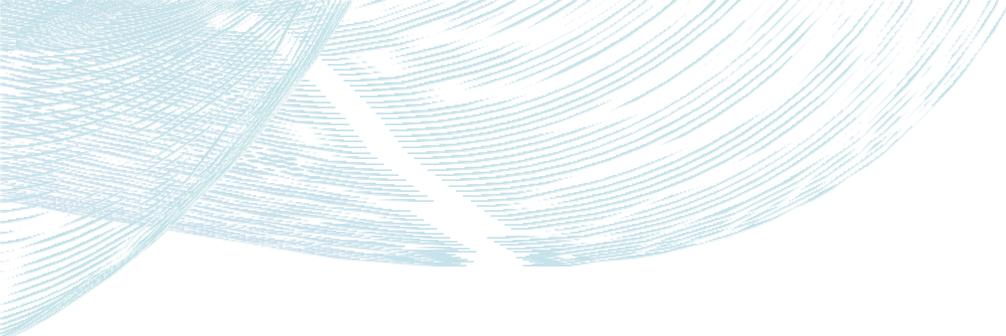
M^{me} Aimée Sentimat de Grimaldo

Directrice générale, Banistmo S.A.
Panama City, Panama



M^{me} Ndeye Madjiguene Sock

Global Operations Partner, Dalberg Advisors
Dakar, Sénégal



MESSAGE DES COPRÉSIDENTES

Nous avons été honorées d'accepter l'invitation de la Directrice générale, Henrietta Fore, à coprésider le Groupe de travail indépendant (GTI) sur la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel, le harcèlement et l'abus d'autorité sur le lieu de travail. Cette mission nous a offert la possibilité de contribuer à l'essor de l'organisation, qui jouit d'ores et déjà d'une excellente réputation dans le monde entier en tant que chef de file dans de nombreux secteurs du développement international. Elle nous a également permis de dresser le bilan de la culture organisationnelle du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) à un moment clé de l'histoire où force est de constater que les normes sociales ont connu de profonds changements et où les organisations – et tout particulièrement celles comme l'UNICEF, dont le mandat est de défendre les droits des personnes – se doivent d'évoluer en conséquence.

En tant que coprésidentes, nous saluons les efforts déployés par la Directrice générale de l'UNICEF pour relever le défi que représentent les examens indépendants, qu'il s'agisse de celui-ci ou des autres réalisés récemment. Par sa volonté d'accueillir sans crainte les suggestions en vue de son amélioration, l'UNICEF montre l'exemple aux autres organismes des Nations Unies, restant ainsi fidèle à sa réputation de chef de file.

Nous avons eu le privilège d'être soutenues par les huit autres membres du GTI, lequel était composé de dirigeants extérieurs issus des sphères publique et privée, d'agences de développement international et des Nations Unies, ainsi que des milieux universitaires. Forts de leur immense expérience, ils ont, tout un chacun, contribué à interpréter et analyser les constatations et à formuler des recommandations réalisables. Nous tenons à les remercier chaleureusement pour leur enthousiasme et leur engagement sans faille dans cet effort.

En acceptant de mener à bien cette initiative, le GTI s'était engagé à respecter trois principes importants.

En premier lieu, nous souhaitons que cet examen soit indépendant de la direction de l'UNICEF afin d'éviter que nos conclusions et recommandations puissent être considérées comme étant indûment influencées. Nous pouvons confirmer de manière certaine qu'il en a bien été ainsi, notre but étant de proposer un rapport honnête, utile et constructif.

Deuxièmement, nous avons entrepris notre tâche de manière itérative, en partageant de façon continue dès le mois de septembre 2018 nos constatations et recommandations avec la Directrice générale, Henrietta Fore, et la Directrice générale adjointe à la gestion, l'objectif étant de contribuer à une mise en application en douceur de nos recommandations.

Enfin, tant que faire se pouvait, nous souhaitons que les constatations de notre examen s'appuient sur l'expérience du personnel de l'organisation. C'est pourquoi nous avons demandé à l'UNICEF d'allonger les délais qui nous avaient été impartis de six à neuf mois, afin de pouvoir organiser autant de groupes de discussion, d'entretiens bilatéraux et d'échanges de courriers électroniques que possible.



Au nom de tous les membres du GTI, nous tenons à vous remercier toutes et tous pour votre confiance et votre partage d'expériences au sein des groupes de discussion et des entretiens bilatéraux et via notre adresse électronique confidentielle ad hoc. Nous remercions plus particulièrement les membres du Groupe de référence interne et du Groupe des parties prenantes qui nous ont offert leur temps pendant la phase de découverte et ont contribué à démultiplier nos efforts pour atteindre le personnel, où qu'il soit.

Nous adressons également des remerciements à l'experte-conseil Aulikki Kuusela et au personnel du secrétariat du GTI, qui ont coordonné les efforts du Groupe de travail et fait preuve des niveaux les plus élevés de professionnalisme et de confidentialité tout au long de notre mission.

Dans le cadre de l'adoption de ces recommandations par la direction de l'UNICEF et par tous les membres de son personnel, nous vous rappelons que si chacun a le droit de travailler dans un environnement sain et bienveillant, un tel environnement contribue également à la mission de l'organisation d'obtenir des résultats en faveur des enfants.

Nous vous remercions de nous avoir fourni cette occasion.

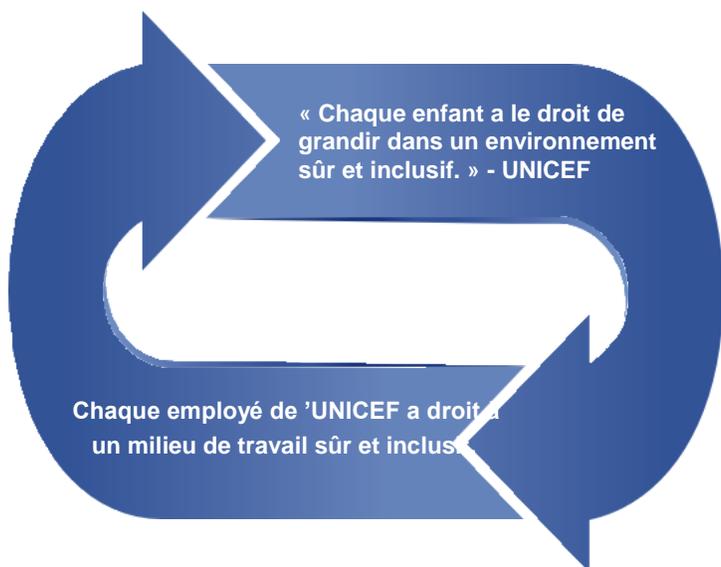
Purnima and Debrework



RÉSUMÉ

Évaluation globale

Les employés de l'UNICEF, à tous les niveaux, travaillent dur dans des environnements difficiles et souvent dangereux afin d'exécuter le mandat de l'organisation, c'est-à-dire protéger les droits de l'enfant et obtenir des résultats pour chaque enfant, chaque jour. Il y a manifestement un fort sens de communauté au sein du personnel de l'UNICEF, ainsi qu'une remarquable fierté à travailler pour cette organisation. Les employés s'efforcent de démontrer les valeurs fondamentales de l'organisation que sont la bienveillance, le respect, l'intégrité, la confiance et la responsabilité et ils représentent le plus grand atout de l'UNICEF dans l'accomplissement de son mandat.



Cependant, les constatations du Groupe de travail indépendant (GTI) sur la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel, le harcèlement et l'abus d'autorité sur le lieu de travail indiquent qu'en dépit des bonnes intentions, l'UNICEF ne met pas ces valeurs en pratique envers sa ressource la plus importante.

Par exemple, la culture de travail de l'UNICEF est centrée sur les résultats en faveur des enfants, mais l'UNICEF ne semble pas accorder une

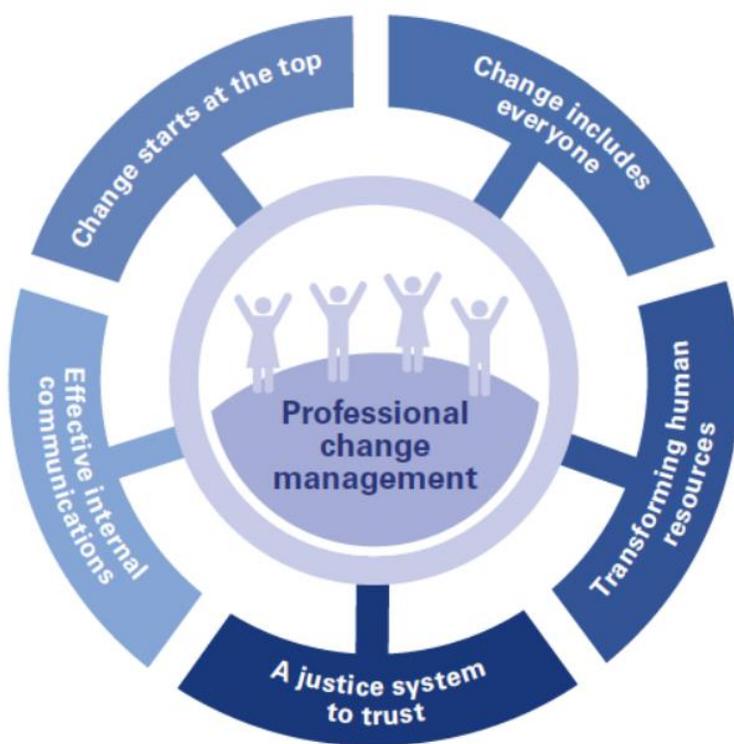


importance égale à la manière dont ces résultats sont obtenus. Cela semble constituer une mauvaise interprétation de la gestion axée sur les résultats, à laquelle l'UNICEF a adhéré avec enthousiasme au cours des 15 dernières années. Viser des résultats optimaux pour les enfants en protégeant et en appuyant ceux qui travaillent sans relâche à la poursuite de cet objectif constitue à la fois un impératif moral et une bonne stratégie opérationnelle.

À l'issue d'un examen plus approfondi, les constatations du GTI indiquent que la priorité accordée avant tout à l'obtention de résultats a permis à une culture autoritaire de s'installer. Cette approche visant des « résultats à tout prix » a donné naissance à un environnement de travail où les infractions ne sont pas signalées, ou ne conduisent pas à des enquêtes, et demeurent impunies au regard des règles fixées, dès lors que les résultats programmatiques sont atteints. Elle a aussi ouvert la porte à la discrimination liée au genre, au harcèlement sexuel, au harcèlement et à l'abus d'autorité, lesquels prospèrent dans de telles conditions.

De plus, un appui dysfonctionnel de la part des systèmes conçus pour faire contrepoids à l'exercice du pouvoir, comme la gestion des ressources humaines, le mécanisme de traitement des plaintes et la communication interne avec le personnel, a aggravé les conséquences négatives de cette culture en place. Cela a entraîné une augmentation du stress, de la frustration et de la peur au sein du personnel et a donné lieu, dans l'ensemble de l'organisation, à des niveaux de confiance envers la direction d'une faiblesse préoccupante. De multiples entretiens et rencontres avec des employés, individuellement et au sein de groupes de discussion dans le monde entier, et de nombreux courriers électroniques confidentiels reçus par les coprésidentes du GTI, brossent le tableau d'une organisation où l'innovation, les voix critiques et les plaintes sont refoulées par crainte des répercussions.

Un changement radical de la culture destiné à ancrer les valeurs fondamentales de bienveillance, de respect, d'intégrité, de transparence et de responsabilité de l'UNICEF s'impose pour mettre l'organisation sur la voie du changement positif et progresser vers un lieu de travail exempt de discrimination liée au genre, de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité.

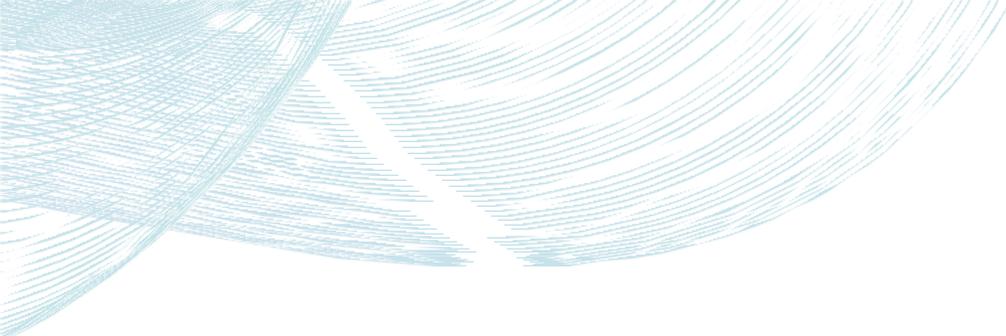


Le changement s'amorce au sommet

Un profond changement de culture repose sur la transformation des mentalités et des attitudes tout autant que des systèmes et des politiques. La haute direction de l'UNICEF doit adopter une position ferme en faveur du changement et amorcer une action transformatrice de manière à démontrer que l'organisation prend le changement au sérieux.

J'apprends la gestion en observant mon superviseur. La plupart du temps, j'apprends ce qu'il ne faut pas faire.

— MEMBRE DU PERSONNEL AU SIÈGE DE L'UNICEF



En outre, les compétences des cadres supérieurs en gestion du personnel doivent être évaluées au moyen de retours d'informations provenant de multiples sources, et mesurées et valorisées de concert avec l'atteinte des résultats programmatiques. Cette attitude doit être explicitement intégrée aux responsabilités de gestion, aux critères de sélection et de promotion aux postes de supervision ainsi qu'à la formation de tous les personnels d'encadrement potentiels. Les responsables qui font preuve de solides compétences en gestion du personnel devraient être reconnus comme tels ; on devrait exclure des responsabilités de direction les personnels d'encadrement qui recourent à des pratiques nuisibles de gestion du personnel si leur conduite n'est pas modifiée par une formation corrective.

Le changement concerne tout le monde

Aujourd'hui, la culture de travail de l'UNICEF est marquée par de profonds clivages entre « nous » et « eux ». Ces clivages sont l'expression de différences de pouvoir et sont apparents non seulement entre les genres et entre les races et les ethnies, mais aussi entre les responsables et les équipes, entre le personnel recruté sur le plan international et national, ainsi qu'entre les fonctionnaires et les agents contractuels (qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire).

Des fiefs ont été signalés dans plusieurs bureaux. Ces bureaux ont développé leur propre microculture, qui définit comment les choses se font et quels sont les comportements acceptables, souvent de manières qui ne correspondent pas aux valeurs de l'UNICEF ou à ses politiques établies. Bien que l'UNICEF dispose de politiques exhaustives sur le papier, dans les bureaux qui fonctionnent comme des fiefs, ces politiques peuvent ne pas être appliquées et, habituellement, ceux qui les défient n'en subissent aucune conséquence négative. Un engagement renouvelé est nécessaire à tous les niveaux et de la part de tous les employés envers les valeurs et les politiques inclusives de l'UNICEF, tout comme l'est un assentiment concernant les moyens pratiques de travailler à l'avènement d'une culture plus cohérente et inclusive : une culture du « nous ». Cela requiert, notamment, que l'on s'attaque résolument aux clivages existant de longue date.

Le GTI a conclu qu'il est primordial d'entreprendre une mutation culturelle considérable, particulièrement dans la culture de gestion et le mode d'interaction de l'organisation avec le personnel, ainsi qu'une transformation de la Division des ressources humaines (DHR) et du Bureau de l'audit interne et des investigations (OIAI).

Transformer la gestion des ressources humaines

Toutes les personnes qui travaillent avec et pour l'UNICEF ont le droit d'être traitées équitablement. Cela ne peut se produire qu'avec une DHR possédant un solide mandat à l'échelle de l'institution entière et des dirigeants en mesure de donner des conseils professionnels, objectifs et impartiaux tant aux personnels d'encadrement qu'aux employés.

Au lieu d'être neutre et attentive envers les employés, DHR a la réputation, au sein du personnel, d'être vulnérable aux manipulations des personnels d'encadrement. En fait, les membres du personnel perçoivent DHR comme facilitant l'application inégale des politiques relatives aux ressources humaines (RH) et une mauvaise gestion locale. Le GTI est conscient des efforts que l'UNICEF a déployés en matière de « réforme des RH » ; cependant, une transformation complète de la gestion des ressources humaines est indispensable pour que DHR regagne la confiance du personnel. Cela impliquera la formulation d'une nouvelle « stratégie axée sur les personnes » à l'appui du changement de culture, l'évaluation et l'amélioration des compétences et des aptitudes de tous les membres du personnel des RH à l'échelle mondiale, le renforcement de la capacité de DHR à assurer l'application uniforme des politiques et des pratiques dans l'ensemble des bureaux, et le développement de la capacité à fournir des analyses professionnelles des ressources humaines sur lesquelles les décisions de gestion pourront se fonder. Une structure hiérarchique reliant directement tous les employés des RH à une fonction de ressources humaines centralisée et transformée les protégera de l'exercice de pressions indues et amplifiera leur rôle d'intermédiaires honnêtes.

Afin de permettre la formulation rapide de recommandations avant l'escalade d'un grief relatif à une discrimination dans des processus de ressources humaines comme la sélection, la promotion, la rotation du personnel et l'abolition de postes, un mécanisme d'examen initial simple et indépendant devrait être mis en place. L'UNICEF devrait également entreprendre une étude approfondie de ses pratiques en matière de mobilité professionnelle et examiner comment ses politiques sont susceptibles de contribuer au départ d'employés talentueux, en particulier des femmes.

« La priorité des RH semble être de protéger la réputation de l'UNICEF plutôt que celle de l'individu.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF SUR LE TERRAIN

Un système de justice digne de confiance

À la suite de nos discussions avec le personnel, il est manifeste que, dans sa configuration actuelle, l'OIAI, qui enquête sur les cas de faute professionnelle et fait office de système d'administration de la justice, ne dispose pas des outils appropriés pour enquêter sur le harcèlement sexuel, le harcèlement et l'abus d'autorité.

Les employés de l'UNICEF font état d'une méfiance profondément ancrée à l'égard de l'indépendance, la rapidité et l'impartialité du mécanisme actuel de traitement des plaintes. Ils perçoivent ce mécanisme comme inefficace pour ce qui est d'enquêter sur les plaintes aussi bien que de sanctionner les contrevenants. Ils n'ont pas confiance en la confidentialité des enquêtes et ils craignent les représailles. Des employés ont observé que les personnes qui portent plainte sont victimes d'un harcèlement accru, sont marginalisées ou voient leur carrière torpillée, ce qui fait que de nombreux plaignants quittent l'organisation. L'absence d'employés, au sein d'OIAI, possédant des compétences spécifiques pour faire enquête sur les cas de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité constitue une lacune majeure. En général, la fonction d'enquête de l'UNICEF a laissé les employés pour compte et de nombreux membres du personnel disent estimer que la politique de tolérance zéro des Nations Unies à l'égard des comportements interdits n'est qu'une rhétorique creuse. Les données relatives au nombre, à la rapidité et aux résultats des enquêtes étayaient les perceptions des employés.

“ J'ai signalé un harcèlement sexuel et je le regrette amèrement.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF DANS UN BUREAU DE PAYS

La gestion du mécanisme de traitement des plaintes devrait être confiée, en totalité ou en partie, à un tiers qui possède de l'expérience en réalisation d'enquêtes sur des cas de faute professionnelle du personnel, y compris en matière de harcèlement sexuel, dans des organisations internationales et qui est en mesure d'assurer efficacement l'équilibre entre l'indépendance et la transparence, d'une part, et le respect des procédures établies et la rapidité, d'autre part. Les protections contre les représailles devraient être renforcées en pratique, en conformité avec la récente réforme de la politique de l'UNICEF visant à protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles.

Une communication interne efficace

Une communication interne efficace constitue le troisième pilier des systèmes essentiels qui soutiennent une culture organisationnelle saine. Même si l'UNICEF est bien connu pour ses communications externes axées sur le plaidoyer en faveur des enfants, le GTI a constaté dans l'organisation une attitude d'aversion au risque envers la communication interne, particulièrement en ce qui concerne les questions de discrimination liée au genre, de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité sur le lieu de travail. Le GTI a observé que l'UNICEF manque des occasions, à tous les niveaux, d'édifier une organisation inclusive et progressiste qui puisse accueillir favorablement la pensée créatrice, la diversité des opinions et l'expression constructive des désaccords, et utiliser des technologies et des plateformes nouvelles, interactives et attrayantes. Une communication bidirectionnelle à l'échelon des équipes, facilitée par les responsables, contribuera à combler les clivages au sein de l'organisation, à accroître la satisfaction professionnelle en procurant aux employés les moyens de façonner leur lieu de travail et de devenir des champions du changement et, en fin de compte, à réduire les incidents d'abus d'autorité et les autres formes de harcèlement.



Une gestion professionnelle du changement

Une gestion professionnelle du changement est nécessaire pour soutenir l'évolution organisationnelle, particulièrement dans le contexte de changements aussi transformateurs que ceux que propose le GTI. Pour mettre en œuvre les recommandations du GTI, ainsi que celles d'autres études pertinentes, l'UNICEF doit investir dans une équipe de gestion du changement indépendante. Cette équipe aidera l'organisation à établir un plan de mise en œuvre échelonnée fondé sur des priorités, à établir sa propre architecture de gestion du changement culturel, ainsi qu'à mesurer et communiquer au personnel les progrès dans l'éradication de la discrimination liée au genre, du harcèlement sexuel, du harcèlement et de l'abus d'autorité sous toutes leurs formes.

Conclusion

L'UNICEF a montré au GTI avec constance sa résolution à apporter les changements nécessaires à l'organisation pour en faire le meilleur lieu de travail qui soit. Si l'ouverture et les intentions trouvent leurs correspondants dans une action menée à tous les échelons de l'organisation, et que les recommandations du GTI sont mises en œuvre, les employés auront davantage confiance dans le fait que l'organisation entend sérieusement apporter des changements, et la confiance perdue sera retrouvée. La direction devra accorder une attention soutenue à la planification, à la communication et au suivi des résultats du processus de gestion du changement et renforcer les mécanismes et systèmes de soutien nécessaires, à savoir les politiques, les pratiques de gestion et les fonctions spécifiques comme DHR, OIAI et la communication interne, tout en veillant à ce que la haute direction assure une supervision cohérente et visible.

Traduire les intentions en actes pour changer une culture de travail n'est pas un processus facile, mais c'est un processus réalisable. Les recommandations du GTI visent à aider l'UNICEF à atteindre cet objectif. Le GTI espère que ses recommandations seront sérieusement prises en compte, de sorte que soit favorisé l'avènement d'un meilleur UNICEF au service des enfants qui en ont besoin.

ÉTAT DE LA SITUATION

1.1 Une mission de grande envergure

En janvier 2018, lors de sa prise de fonctions en tant que Directrice générale de l'UNICEF, Henrietta Fore s'est engagée à agir pour éliminer la discrimination, le harcèlement et l'abus d'autorité dans chacun des bureaux de l'organisation. La Directrice générale a donc commandé plusieurs études dans le but de remédier aux différentes formes de harcèlement. Dans cette optique, elle a notamment créé le Groupe de travail indépendant (GTI) sur la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel, le harcèlement et l'abus d'autorité sur le lieu de travail pour « évaluer les schémas de discrimination liée au genre, de harcèlement et d'abus d'autorité au sein de l'UNICEF, analyser les pratiques exemplaires mises en œuvre par les Nations Unies et d'autres institutions afin de remédier à des problèmes comparables et faire à l'UNICEF des recommandations concrètes ».

Outre les deux coprésidentes, le GTI compte huit membres provenant d'horizons différents et possédant des expertises diverses, parmi lesquels des dirigeants extérieurs issus des sphères publique et privée, d'agences de développement international et des Nations Unies, ainsi que des milieux universitaires. Ensemble, les membres du GTI réunissent une vaste expérience, notamment en ce qui a trait aux problématiques liées au lieu de travail, comme l'égalité des genres, la discrimination, l'abus d'autorité, ainsi que les questions d'inclusion et d'équité. Les membres intégrant le GTI ont été choisis en fonction des recommandations de bureaux régionaux, de bureaux de pays et de comités nationaux de l'UNICEF et ont volontairement assumé ce rôle.

Compte tenu des besoins, deux instances ont été créées pour éclairer les travaux du GTI. Un Groupe de référence interne, constitué de 18 membres du personnel sélectionnés par l'UNICEF, a fait office de caisse de résonance auprès du GTI et a relayé ses messages clés à travers l'organisation au sens large. Ses membres comprenaient des représentants de tous échelons et étaient divers en termes de genre et d'origine géographique. Un Groupe des parties prenantes rassemblait des collègues de haut niveau responsables des politiques et des procédures pertinentes dans le cadre des travaux du GTI. Leur rôle était d'aider le GTI à comprendre les différents contextes et politiques de l'UNICEF et des Nations Unies. Le Groupe des parties prenantes était constitué de 15 hauts fonctionnaires de l'UNICEF, plus un représentant du Bureau de l'aide juridique au personnel des Nations Unies et du Bureau de l'Ombudsman chargé des fonds et programmes des Nations Unies. De plus, l'UNICEF a affecté du personnel pour soutenir le GTI, notamment au niveau du Secrétariat.

Durant le déroulement du projet, d'août 2018 à mai 2019, les coprésidentes se sont régulièrement réunies avec la Direction générale adjointe à la gestion et, séparément, avec la Directrice générale de l'UNICEF. Ces discussions ont fourni aux coprésidentes l'occasion de faire part de leurs commentaires sur l'état de la situation, de communiquer les dernières avancées concernant l'élaboration du rapport et de partager les recommandations proposées au fur et à mesure qu'elles prenaient forme. Deux consultations entre la Directrice générale et l'ensemble des membres du GTI, ainsi que plusieurs concertations entre la Directrice générale et les coprésidentes ont eu lieu afin de recueillir son avis sur certains aspects particuliers du rapport.

Peu après le début de sa mission, le GTI a identifié des problèmes fondamentaux, tels que l'abus d'autorité et d'autres symptômes révélateurs d'un cadre de travail malsain qui, faute d'être résolu, menaçait de saper même les meilleures politiques. La gravité de ces problèmes a amené le GTI à se consacrer davantage à l'écoute du personnel pour avoir une compréhension approfondie d'une culture de travail qui semblait efficacement dissimuler les manquements sur le lieu de travail. Le mandat du GTI s'est adapté à cette compréhension, au fur et à mesure qu'elle évoluait. Lors de leur première réunion, le 20 août 2018, les membres du GTI sont convenus de concentrer leurs recherches sur l'abus d'autorité, en dépit du fait que ce thème n'ait pas figuré initialement dans le nom du GTI, et sur la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel et le harcèlement. Ils ont aussi insisté sur leur indépendance vis-à-vis de l'UNICEF afin de garantir que tous les domaines pertinents soient traités avec la même attention. Cette décision a été par la suite validée lors de diverses discussions avec des membres du personnel, notamment avec le Groupe de référence interne et le Groupe des parties prenantes.

Bien que les membres du GTI aient été totalement en phase avec la volonté de la Directrice générale d'agir rapidement, ils avaient le sentiment qu'il était crucial de consacrer suffisamment de temps à écouter le personnel, notamment celui travaillant sur le terrain. Chacun des membres du GTI s'est donc rendu dans un bureau de pays de l'UNICEF à proximité de son domicile ou figurant sur ses itinéraires de voyage, sans aucun coût pour l'organisation, afin de se faire une idée générale de la culture du lieu de travail et de solliciter activement la participation du personnel local. Pour effectuer ces visites, l'UNICEF et le GTI sont convenus de prolonger le calendrier initial de trois mois.

Les membres du GTI ont également proposé de suivre une démarche itérative pour permettre à l'UNICEF de prendre des mesures immédiatement plutôt que d'attendre le rapport définitif. À cet égard, un ensemble de recommandations en faveur d'une action immédiate ont été communiquées à la Directrice générale dès la fin du mois de septembre 2018 et portées à la connaissance de tout le personnel. Cela a été suivi, en décembre 2018, d'une recommandation spécifique de faire appel à une société de conseil externe pour gérer le changement, coïncider avec l'action du GTI et aider l'UNICEF à planifier et mettre en œuvre la refonte de la culture et de la gestion de l'organisation préconisée par le GTI et les trois autres études pertinentes. À la demande de la Directrice générale, le GTI a formulé un mandat à l'intention de l'équipe de gestion du changement et apporté son conseil à la description du poste à pourvoir de Directeur/rice général(e) adjoint(e) à la gestion pour garantir que la responsabilité globale de la gestion du changement et de la concrétisation d'une nouvelle culture continue à faire partie des attributions de cette fonction.

1.2 Sur la voie de la découverte

Ayant pris acte qu'il ne s'agissait ni d'une évaluation ni d'un projet de recherche, les experts du GTI ont eu recours à une méthodologie qui leur permettrait de saisir le contexte culturel au sens large dans lequel la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel, le harcèlement et l'abus d'autorité se manifestaient au sein de l'UNICEF. La méthodologie de ce processus de découverte a reposé sur des interactions avec le personnel par différents moyens, sur l'examen de documents internes et externes, études et pratiques exemplaires pertinents et sur l'analyse des données disponibles. Le GTI estime s'être entretenu avec plus de 350 membres du personnel. La teneur de ces conversations a été analysée à la lumière de la vaste expérience et de l'expertise des membres du GTI afin de déceler les

raisons profondes qui ont permis la multiplication des fautes professionnelles au sein de l'UNICEF. Afin de formuler les recommandations, des solutions ayant fait leurs preuves ailleurs ont été appliquées aux circonstances particulières qui prévalent au sein de l'UNICEF.

Pendant la durée de cette initiative, la priorité du GTI a été de se mettre à l'écoute directe du personnel. Outre une page intranet et un espace dans le réseau social de l'UNICEF, Yammer, un compte de messagerie électronique confidentiel a été créé pour encourager les membres du personnel à partager avec les coprésidentes leur expérience vis-à-vis du harcèlement, quelle qu'en soit la nature, et des processus d'investigation et disciplinaire. De nombreux courriels ont ainsi été reçus, ce qui a conduit à des conversations avec les membres du personnel concernés. Le présent rapport expose un grand nombre de preuves anecdotiques, qui se sont révélées globalement préoccupantes.

Les membres du GTI se sont entretenus avec les principaux représentants des sièges, des bureaux de région et de pays, notamment avec les conseillers du personnel, l'Association mondiale du personnel, l'Ombudsman, UN Globe, le Bureau de l'aide juridique au personnel et les directeurs régionaux, les représentants dans les pays et les conseillers pour les questions de genre, entre autres.

Outre le fait d'avoir un échange en face à face avec les membres du personnel qui s'étaient manifestés et de s'entretenir avec les représentants des principaux groupes pertinents, le GTI voulait comprendre la culture de travail sous-jacente et connaître l'opinion des responsables et du personnel des bureaux de l'UNICEF sur le terrain comme aux sièges. Les membres du GTI ont ainsi visité neuf bureaux sur trois continents différents et ont eu des entretiens séparés avec des responsables et des membres du personnel. Les réunions avec le personnel ont été organisées par les associations du personnel locales et se sont déroulées sous la forme de discussions avec des groupes de réflexion structurés, en veillant à ce que les opinions exprimées ne puissent être attribuées à aucun individu particulier (voir Annexe 6 sur les orientations convenues dans le cadre de ces discussions). En tout, le GTI s'est entretenu avec 25 groupes de réflexion, aux sièges et sur le terrain.

Le GTI s'est aussi réuni avec le Groupe de référence interne le 10 août 2018 et le 18 septembre 2018 et avec le Groupe des parties prenantes les 5 et 20 septembre 2018. Le 8 février 2019, le GTI a organisé une réunion conjointe avec le Groupe de référence interne et le Groupe des parties prenantes pour discuter des réponses initialement apportées aux recommandations préliminaires qui leur avaient été communiquées et des progrès réalisés en la matière jusqu'à ce jour.

Les membres du GTI ont analysé les politiques de l'UNICEF pertinentes concernant les ressources humaines et les investigations et les ont comparées aux pratiques au sein de leurs propres organisations et à leurs domaines particuliers de travail et de recherche, en s'appuyant sur leur expérience et expertise. Malheureusement, le GTI n'a pas eu la possibilité de discuter ouvertement des pratiques des autres organisations, car un grand nombre d'entre elles ne relèvent pas du domaine public et lui avaient été communiquées de façon confidentielle par les organismes/sociétés des réseaux professionnels de ses membres.

Par ailleurs, le GTI a examiné des documents de réflexion analytiques exposant les enseignements tirés dans ce domaine et les pratiques exemplaires, s'est tenu informé des progrès des autres organisations et a suivi l'évolution de l'information concernant les mouvements #MeToo et #AidToo. Un certain nombre des documents analysés sont énumérés à l'Annexe 7.

Plus particulièrement, le GTI s'est penché sur les conclusions et recommandations des travaux fondamentaux lancés par la Directrice générale durant l'année 2018 et il s'est avéré qu'un grand nombre d'entre elles confirmaient celles du GTI, à savoir :

» **L'examen indépendant de la Stratégie de l'UNICEF visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels et le harcèlement sexuel, et à y répondre** a conclu que les prérequis nécessaires pour que l'UNICEF s'améliore dans ce domaine n'étaient « pas encore suffisants, d'envergure adaptée ou assez solides pour constituer un système véritablement efficace » (p. 3). Cette analyse proposait 32 mesures.

» **L'examen du cabinet d'avocats Morgan Lewis sur l'attitude du Bureau de l'audit interne et des investigations (OIAI) de l'UNICEF** vis-à-vis des enquêtes impliquant des allégations de harcèlement sexuel ou de faute a conclu que l'organisation manquait une occasion d'utiliser le service d'investigation à des fins préventives plus vastes pour favoriser le changement de culture institutionnelle et a recommandé d'accroître les capacités dans ce domaine (p. 3).

» Par ailleurs, l'UNICEF a soumis sa politique d'égalité des genres à un examen approfondi afin d'obtenir la certification « EDGE » (**Economic Dividends for Gender Equality ou retombées économiques pour l'égalité des genres**) du Forum économique mondial. Le 6 juin 2018, l'UNICEF a reçu la certification EDGE de second échelon, ce qui a placé l'organisation parmi les 11 % de sociétés agréées. L'UNICEF est devenu le premier organisme des Nations Unies à obtenir cette certification, qui réaffirme son engagement envers l'égalité des genres et l'inclusion sur le lieu de travail.

En outre, au début de 2018, l'UNICEF collaborait déjà avec la Harvard Kennedy School of Government dans le cadre d'un partenariat d'étude en sciences du comportement. Les étudiants ont ainsi analysé comment la structure d'une organisation peut favoriser l'égalité des genres à tous les niveaux, ainsi que la diversité et l'inclusion. Deux vastes rapports ont été remis à la Directrice générale, l'un sur l'inclusion et le sentiment d'appartenance et l'autre sur la rétention et la promotion du personnel.

Au début de 2019, le Secrétaire général des Nations Unies a également présenté le *United Nations Safe Space Survey Report* (Rapport d'enquête sur l'état du cadre de travail à l'ONU), qui exposait ses conclusions sur le harcèlement sexuel dans le système onusien et ses entités connexes dans le monde.

Tout en s'appuyant sur les résultats d'études telles que l'Enquête mondiale auprès du personnel de 2017 de l'UNICEF et par la suite sur le Sondage éclair de 2018 et les informations fournies par EDGE, le GTI a également procédé à ses propres analyses des données. Malheureusement, il n'a pas eu accès aux données brutes concernant les ressources humaines et n'a donc pas été en mesure de réaliser des analyses exhaustives sur le recrutement, la cessation de service et l'évolution de la carrière professionnelle des fonctionnaires ou sur le recours à diverses catégories de personnel non fonctionnaire, comme initialement prévu. Le GTI a dû se limiter à utiliser les données qui lui ont été directement fournies par DHR et OIAI. L'analyse du GTI sur la discrimination liée au genre, la diversité et l'inclusion a, de ce fait, été sévèrement restreinte.

Il convient de souligner que durant le mandat du GTI, un grand nombre de travaux visant à remédier au harcèlement et à d'autres problèmes ont été lancés au sein du système des Nations Unies, ainsi qu'à l'UNICEF, et que la situation évoluait rapidement. Le GTI est particulièrement conscient des mesures prises dans ce domaine par l'UNICEF durant les 12 derniers mois. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer le succès et l'impact de ces mesures, le GTI a suivi avec intérêt leur évolution et un grand nombre d'entre elles sont répertoriées dans le présent rapport. Le GTI a notamment pris note d'une stratégie interne sur la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel, lancée en janvier 2019 à l'échelle de toute l'organisation et qui est en cours de déploiement. Des modifications ont été apportées à plusieurs politiques internes de l'UNICEF, notamment à la Politique sur la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel, le harcèlement et l'abus d'autorité, la Politique relative à la procédure et aux mesures disciplinaires et la Politique de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles. Dans un message à l'intention du personnel, en février 2019, la Directrice générale a également approuvé le recours sans restriction à des politiques de travail flexibles, favorables à la vie de famille. L'UNICEF a également mis en place des mesures visant à accroître les moyens d'investigation de l'OIAI en augmentant ses effectifs de dix personnes, en élaborant un nouveau système de gestion des dossiers d'enquête et en renforçant la capacité en matière de ressources humaines pour coordonner les initiatives relatives au genre sur le lieu de travail. De plus, une Coordinatrice de haut niveau chargée de la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles et des abus sur le lieu de travail est arrivée au sein du Bureau de la Direction générale en février 2019 et une nouvelle Conseillère de haut niveau devrait prendre ses fonctions à la mi-juin pour mener à bien le changement de culture au sein de l'organisation. Le GTI a également pris acte du fait que l'UNICEF est en train d'élaborer des guides de poche et des schémas afin d'orienter le personnel et de l'aider à savoir « quand s'adresser à qui » pour déposer une plainte.

CE QUE NOUS AVONS DÉCOUVERT

2.1 Constatations générales

Même si l'UNICEF possède un effectif dévoué, il se caractérise par une culture institutionnelle malsaine. Cela se manifeste des manières suivantes : l'accent mis sans relâche sur les résultats, peu importe comment ils sont atteints ; un style de gestion autoritaire plutôt qu'habilitant, auquel vient s'ajouter une absence de redevabilité des responsables en matière de gestion des personnes ; les nombreux clivages profondément ancrés qui fragmentent l'organisation ; un faible niveau de confiance envers la direction ; la peur palpable des employés de prendre la parole ou d'exprimer des préoccupations. Le GTI a constaté que cette culture avait dissimulé des comportements inacceptables sur le lieu de travail et permis à l'abus d'autorité, au harcèlement, au harcèlement sexuel et à la discrimination de s'épanouir en silence. De longue date, les fautes professionnelles sont sous-déclarées, les enquêtes menées sont inadéquates et les sanctions sont insuffisantes.

Le GTI a également observé que les fonctions organisationnelles destinées à appuyer une culture institutionnelle saine et à fournir des moyens de contrôle et de contrepoids face à des comportements répréhensibles sur le lieu de travail avaient échoué. La fonction des ressources humaines n'est pas perçue comme donnant des conseils professionnels et impartiaux aux responsables et aux employés, le personnel se méfie de la fonction d'investigation et la fonction de communication interne laisse à désirer. L'UNICEF dispose de politiques exhaustives sur le papier, mais leur mise en œuvre est inégale.

Certaines des constatations se fondent sur des données extraites de matériels pertinents que le GTI a examinés ou sur les analyses limitées qu'il a effectuées. La plupart sont de nature qualitative et reposent sur des schémas répétés dans les messages du personnel reçus au cours des multiples entretiens individuels et groupes de discussion organisés par les membres du GTI ou dans des comptes rendus confidentiels faits directement aux coprésidentes ou aux membres du GTI.

Les constatations du GTI sont examinées en détail ci-après.

2.2 Une culture de travail malsaine

2.2.1 Une culture de gestion autoritaire profondément ancrée

Le GTI a confirmé qu'il existait une culture de gestion autoritaire profondément ancrée à l'UNICEF¹ et a observé un schéma clair et répété dans la perception de cette culture de gestion par le personnel dans la quasi-totalité des groupes de discussion et des entretiens. Cette culture se manifeste

¹ Cette culture a également été identifiée dans Bohnet, Iris, et al., *A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF*, Université Harvard, 2017. Les auteurs ont constaté que cette culture autoritaire était rarement contestée (p. 25).

habituellement par des responsables qui motivent les employés en exerçant leur autorité et le pouvoir que leur confèrent leur poste et leur grade ou, dans certains cas, en suscitant la peur. Elle concentre le pouvoir auquel un membre du personnel est assujéti chez un seul individu – le superviseur direct – qui peut, d'un trait de plume, prendre des décisions concernant les prolongations de contrat, influencer les perspectives de promotion et abolir des postes.

Les pratiques de gestion à l'UNICEF sont principalement axées sur le fait de diriger plutôt que sur le fait de donner aux employés les moyens d'effectuer leur travail. Cela favorise la microgestion, qui peut produire de bons résultats à court terme, mais qui crée à la longue des vulnérabilités institutionnelles. Les membres du personnel ont indiqué qu'ils se sentaient frustrés, démoralisés et démotivés du fait que les superviseurs n'étaient jamais entièrement satisfaits des produits à livrer, fixaient leur attention sur chaque détail, éprouvaient de la fierté à apporter des corrections, voulaient toujours savoir ce sur quoi chacun travaillait, réclamaient constamment des mises à jour et exigeaient des réunions en face-à-face, au lieu de porter leur attention sur la vue d'ensemble.

« Mêmes courriers électroniques sont corrigés avant que j'aie l'autorisation de les envoyer. Je passe plus de temps à réécrire de simples pièces de correspondance qu'à effectuer mon travail technique.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF AU SIÈGE

Ces pratiques de gestion conduisent également à un favoritisme incontrôlé. Les employés croient qu'ils doivent, s'ils souhaitent faire carrière ou obtenir une promotion, demeurer dans les bonnes grâces de leur superviseur et des responsables occupant des postes supérieurs dans la hiérarchie². La meilleure façon d'y parvenir est de se taire et de se plier aux caprices et aux désirs du superviseur direct.

« L'obtention d'une promotion ressemble à l'appartenance à un club. Si l'on ne connaît pas les bonnes personnes et si l'on ne reste pas dans leurs bonnes grâces, on n'obtiendra jamais de promotion. C'est particulièrement vrai quand on est une femme.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

Seule la moitié environ des 8 000 répondants au Sondage éclair de 2018 ont dit se sentir personnellement habilités à prendre des décisions, à soulever des problèmes et à les résoudre et à avoir une incidence sur le lieu de travail³. Cela concorde avec les constatations du GTI. Les employés ont indiqué ne pas se sentir habilités à gérer leur propre travail, à signaler des problèmes

² Cette constatation est corroborée par *A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF*: [Traduction] « Les employés ont mentionné l'absence de cheminements clairs vers les postes de rang supérieur, l'impression que des privilèges sont accordés officieusement et via des réseaux » (p. 24).

³ Agenda Consulting, *UNICEF Global Staff Pulse Survey 2018—Whole Organisation Report*, UNICEF, 2018, p. 6.

ou à prendre des initiatives pour améliorer les résultats. Ils estiment qu'ils doivent se taire, ne pas exprimer d'opinions critiques et s'abstenir de porter plainte s'ils souhaitent poursuivre une carrière à l'UNICEF⁴. Ce sentiment s'est exprimé dans l'ensemble de l'organisation.

Le GTI a observé que les contractuels (n'ayant pas la qualité de fonctionnaire) se sentent encore plus vulnérables que les employés à temps plein face au harcèlement sexuel, au harcèlement et à l'abus d'autorité, à cause de l'absence implicite de sécurité de l'emploi et parce qu'ils ne bénéficient pas des protections dont disposent les autres employés.

Le GTI a constaté que, selon le personnel, « tout est géré en fonction de la classification professionnelle ». Cela a amené les employés à attribuer une grande importance à l'accession à la classe suivante. Pour les responsables, cette priorité a incité à démontrer des résultats « à tout prix », résultats dont la qualité est déterminée par une seule personne : le superviseur. Dans bien des cas, on a attendu des membres du personnel qu'ils produisent des résultats uniquement pour leur superviseur direct, même aux dépens de l'ensemble du portefeuille qui leur était confié.

« Il faut courber l'échine, obéir au superviseur et se taire si on veut survivre dans ce système.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

Les résultats sont soigneusement mesurés et servent de fondement aux récompenses, mais la façon dont ces résultats sont atteints n'est pas mesurée, évaluée, ni récompensée, et encore moins sanctionnée. En l'absence d'un parcours de carrière explicitement technique, les employés qui ont produit des résultats sont souvent récompensés par une promotion à un poste de supervision ou de gestion. Le GTI a constaté que les membres du personnel estiment que la culture de gestion actuelle dissimule et légitime le harcèlement et la violence de la part des responsables et des autres employés prometteurs, et punit les gens qui expriment leur opinion ou portent plainte. Le GTI a reçu à maintes reprises des retours d'information de la part du personnel, dans les groupes de discussion, selon lesquels il existe des « agresseurs connus » même au sein de la haute direction, mais cela ne donne lieu à aucune mesure.

Il n'y a aucune redevabilité quant à la gestion des personnes parce que les responsables ou les superviseurs ne reçoivent pas de retours d'informations sur leurs comportements en la matière. Faute de redevabilité quant à la gestion des personnes, une gestion médiocre ou abusive ne peut pas être détectée ni corrigée.

La situation est davantage compliquée par l'absence d'exemples clairs de ce qui constitue un harcèlement ou un abus d'autorité de la part des responsables, d'une part, et une absence d'exemples d'exercice légitime de l'autorité de gestion, d'autre part. Cela laisse au responsable et

⁴ Cette dynamique du pouvoir a également été identifiée dans : Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Independent Panel Review of the UNICEF Response to Protection from Sexual Exploitation and Abuse*, UNICEF 2018. Les auteurs affirmaient : [Traduction] « Il existe un besoin commun [...] de reconnaître la dynamique du pouvoir qui entre en jeu sur les lieux de travail où les employés qui pourraient vouloir exprimer leurs opinions n'osent pas le faire » (p. 41).

au subordonné le soin d'interpréter les définitions disponibles et de déterminer la nature de l'exercice légitime de l'autorité et de l'abus d'autorité.

« Celui qui ose contester l'autorité du superviseur risque fort de perdre son contrat.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

L'absence de retours d'information sur les aptitudes des responsables et des superviseurs en matière de gestion des personnes signifie également que ces aptitudes et comportements ne sont pas pris en compte dans le processus de sélection pour les postes de haute direction. De nombreux responsables accusés par des employés de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité sont mutés latéralement au sein de l'organisation, ou pis, sont promus et récompensés par l'attribution de responsabilités de gestion encore plus considérables. Il n'existe aucun processus systématique assurant que cela ne se produira pas.

L'UNICEF a déjà mis en œuvre divers programmes de formation en gestion, mais les constatations du GTI indiquent que les responsables et les superviseurs n'ont pas été atteints de manière exhaustive. Il n'existe aucune préparation systématique, ni formation obligatoire en gestion des personnes à l'intention des employés qui assument des postes de supervision ou de gestion. Plusieurs responsables l'ont confirmé lors d'entretiens avec le GTI, expliquant que leur formation avant l'exercice de leur rôle de responsable, de représentant(e) dans le pays ou de directeur/rice régional(e) n'avait aucunement abordé la question de la gestion des personnes.

« Quand j'ai assumé ce poste de représentant, je n'ai reçu ni formation ni soutien. J'ai dû apprendre sur le tas – pour le meilleur et pour le pire.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

Le GTI a conclu que l'effet conjugué de ces facteurs avait contribué à un moral bas et à une faible confiance envers la direction, et risquait de conduire à une baisse de productivité et, en fin de compte, à des résultats de qualité moindre pour les enfants.

2.2.2 Fiefs et microcultures

Les employés ont signalé des conditions analogues à des fiefs dans certaines régions et dans certains bureaux de pays où le/la directeur/rice régional(e) ou le/la représentant(e) dans le pays a institué un « régime personnel » selon lequel il ou elle dicte comment les choses doivent se faire, ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas et comment les politiques en matière de ressources humaines et les autres politiques établies à l'échelle de l'ensemble de l'institution doivent être interprétées et mises en œuvre – si tant est qu'elles soient mises en œuvre. Ces microcultures possédant leurs propres systèmes de valeurs ne concordent pas avec les valeurs de l'UNICEF et ont permis la prolifération de nombreuses mauvaises pratiques, dont le favoritisme, la suppression

des fonctions de représentant(e) en guise de représailles, le refus à la dernière minute de voyages en mission planifiés, le dénigrement, la marginalisation et l'isolement de ceux qui ont eu le courage de faire entendre leur voix, l'absence de respect pour le personnel recruté sur le plan national, la non-conformité aux processus de recrutement normaux ou l'assentiment implicite à des comportements qui seraient considérés comme du harcèlement sexuel. Les membres du GTI ont entendu parler de plusieurs cas où des membres du personnel subissaient de telles pratiques et où des responsables faisaient comprendre, ouvertement ou tacitement, que leurs règles et leurs façons de faire primaient. L'absence de contrôles et de contrepoids en matière de gestion des personnes permet la création de fiefs et de microcultures nocives. Selon le personnel, les politiques et les valeurs applicables à l'ensemble de l'UNICEF n'étaient pas respectées – et, dans certains cas, n'étaient même pas connues – par le personnel travaillant dans ces fiefs.

« Le représentant est entré dans mon bureau pour exprimer sa colère et sa déception, me criant des injures, parce que je n'avais pas appuyé son candidat préféré au sein du comité de recrutement.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF DANS UN BUREAU DE PAYS

Des membres du personnel ont signalé des modes de gestion fondés sur la peur et les menaces dans les bureaux fonctionnant comme des fiefs plus que partout ailleurs dans l'organisation. Ils ont dit se sentir à la merci d'un seul directeur ou responsable et privés de l'accès à d'autres recours pour obtenir aide et appui⁵.

2.2.3 Des clivages institutionnels figés

S'appuyant sur les commentaires constants du personnel dans les groupes de discussion, les entretiens et les comptes rendus confidentiels, le GTI a conclu que l'UNICEF ne possède pas de culture de travail unifiée. Au contraire, sa culture institutionnelle se caractérise par de nombreux clivages qui existent de longue date entre « nous » et « eux », et sur lesquels l'UNICEF semble fermer les yeux. Cela montre que, même si l'UNICEF a accompli de grands progrès dans la diversification de son effectif, particulièrement au stade du recrutement, une attention moindre a été accordée à la promotion de l'inclusion et d'un sentiment d'appartenance⁶. Des microagressions surviennent en rapport avec une série de facteurs de l'identité comme le genre, l'identité de genre, la race et l'appartenance ethnique, l'orientation sexuelle, le handicap, la langue et la nationalité. Le statut des diverses catégories de personnel (par exemple, personnel recruté sur le plan national ou international, fonctionnaires ou contractuels) a aussi engendré des fossés marqués au sein de l'organisation. Les clivages organisationnels le plus fréquemment soulignés par le personnel sont traités ci-après.

⁵ Selon MayCoach & Company, *Cultural Pattern Report: Global Staff Survey 2017*, UNICEF, 2018, p. 9, 12 % des employés ont dit craindre des représailles lorsqu'ils expriment leurs opinions.

⁶ Selon *A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF*, [Traduction] « [...] la promotion de l'équité et de l'inclusion représente toujours un défi, et un défi d'importance cruciale pour la mission, étant donné le contexte international hétérogène dans lequel les effectifs [de l'UNICEF] mènent leurs activités » (p. 3).

a. Égalité des genres et traitement des minorités

Bien que l'UNICEF ait fait des progrès en matière d'égalité des genres⁷ – par exemple, en atteignant la parité entre les genres parmi les administrateurs recrutés sur le plan international en 2018⁸ –, il existe encore des déséquilibres hommes-femmes parmi les différentes catégories de personnel ainsi qu'entre les régions et les sièges (voir l'annexe 1, figures 3 et 4). L'étude dans le cadre de la certification EDGE en 2018 a constaté que, même si l'UNICEF se conformait aux normes de certification EDGE dans la plupart des domaines, il ne s'y conformait pas en ce qui concerne les possibilités équitables de promotion pour les hommes et les femmes, l'adoption de modalités de travail flexibles et l'égalité de rémunération pour un travail équivalent, étant donné qu'aucune étude sur l'écart salarial n'avait été effectuée⁹. Le processus de recrutement est en cours pour un nouveau poste à DHR – un(e) coordonnateur/rice principal(e) de projet pour le genre sur le lieu de travail – qui aura pour mandat de superviser tout le travail de l'organisation en matière d'égalité des genres, conformément à la recommandation EDGE¹⁰.

Le GTI a effectué sa propre analyse afin de déterminer si l'UNICEF atteignait ou non la parité entre les genres dans la composition du personnel recruté sur le plan international à titre permanent selon la catégorie¹¹, pour les recrues et pour les promotions. Cette analyse s'est fondée sur la faible quantité de données relatives aux ressources humaines mises à la disposition du GTI par l'UNICEF¹². Le GTI a observé que les femmes étaient plus nombreuses que les hommes dans les classes P1/L1 à P4/L4, mais qu'il y avait une représentation significativement plus forte des hommes dans les classes P5/L5 (57 %) et D1/L6 (60 %), c'est-à-dire les catégories classiques des responsables de l'UNICEF comme les représentant(e)s dans le pays et les directeurs/rices (voir la figure 1).

⁷ Définie par EDGE comme englobant : 1) un bon équilibre entre les genres à tous les niveaux de l'organisation ; 2) un écart salarial inexpliqué entre les genres qui n'est pas statistiquement significatif ; 3) un cadre solide de politiques et de pratiques efficaces assurant un parcours de carrière équitable tant pour les femmes que pour les hommes ; 4) une culture inclusive reflétée par l'attribution de notes élevées par les employés aux possibilités de perfectionnement professionnel. Economic Dividends for Gender Equality (EDGE), *EDGE Gender Assessment and Preparation for EDGE Certification: UNICEF*, EDGE, 2018, p. 4.

⁸ Selon les données de l'UNICEF, le pourcentage de femmes dans la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur en 2019 est de 50 %, soit une amélioration par rapport à 49,3 % en 2015, année où l'UNICEF se classait déjà au septième rang parmi 35 organismes des Nations Unies selon ce paramètre. Nations Unies, *Amélioration de la situation des femmes dans le système des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général, A/72/220*, Nations Unies, New York, 27 juillet 2017, <<https://undocs.org/fr/A/72/220>>, consulté le 21 mai 2019.

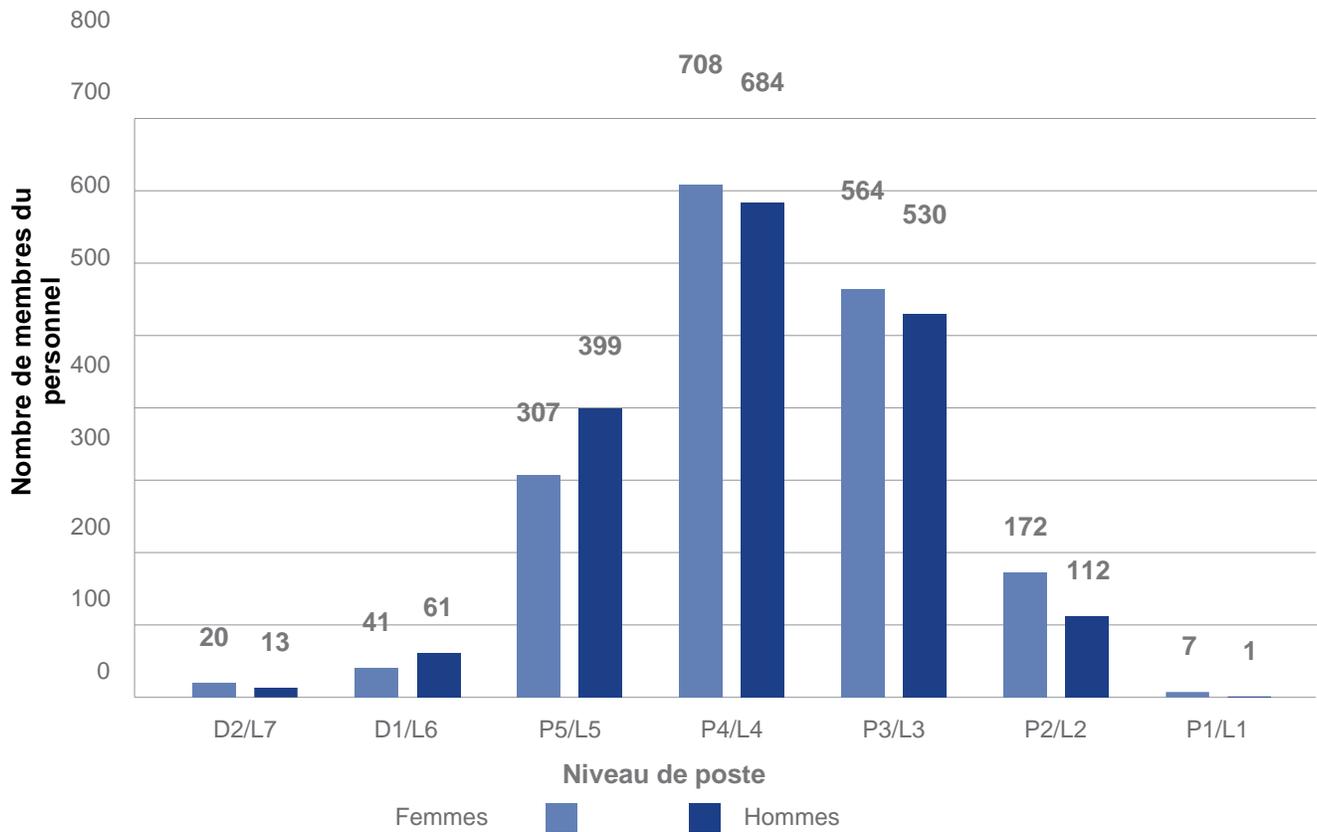
⁹ *EDGE Gender Assessment and Preparation for EDGE Certification*, p. 17, 21 et 31.

¹⁰ Ibid., p. 35. Il est à noter que les auteurs d'*A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF* soulèvent des préoccupations au sujet de la méthodologie d'enquête de la certification EDGE : ils mettent en évidence un risque potentiel de stéréotypage, affirment que les questions posées sur le genre ne sont pas concluantes et indiquent que, sur le plan de l'égalité, EDGE néglige d'autres variables sociodémographiques importantes.

¹¹ Les membres du personnel dans la catégorie des administrateurs sont recrutés sur le plan international (IP). Les postes appartenant à la classe « L » sont des postes internationaux financés au titre de projets. Les employés de la catégorie des services généraux (GS) sont recrutés dans le pays même. Les administrateurs recrutés sur le plan national (NO) sont de la nationalité du pays où se trouve le bureau concerné.

¹² Le GTI a demandé un accès complet aux données brutes relatives aux ressources humaines pour procéder à plusieurs analyses spécifiques, mais sa demande a été rejetée. DHR lui a seulement communiqué des données limitées sur quelques paramètres en particulier parce que les données complètes demandées, telles que celles relatives à l'avancement professionnel, étaient, selon le cas, indisponibles, non comparables d'une année à l'autre ou de mauvaise qualité.

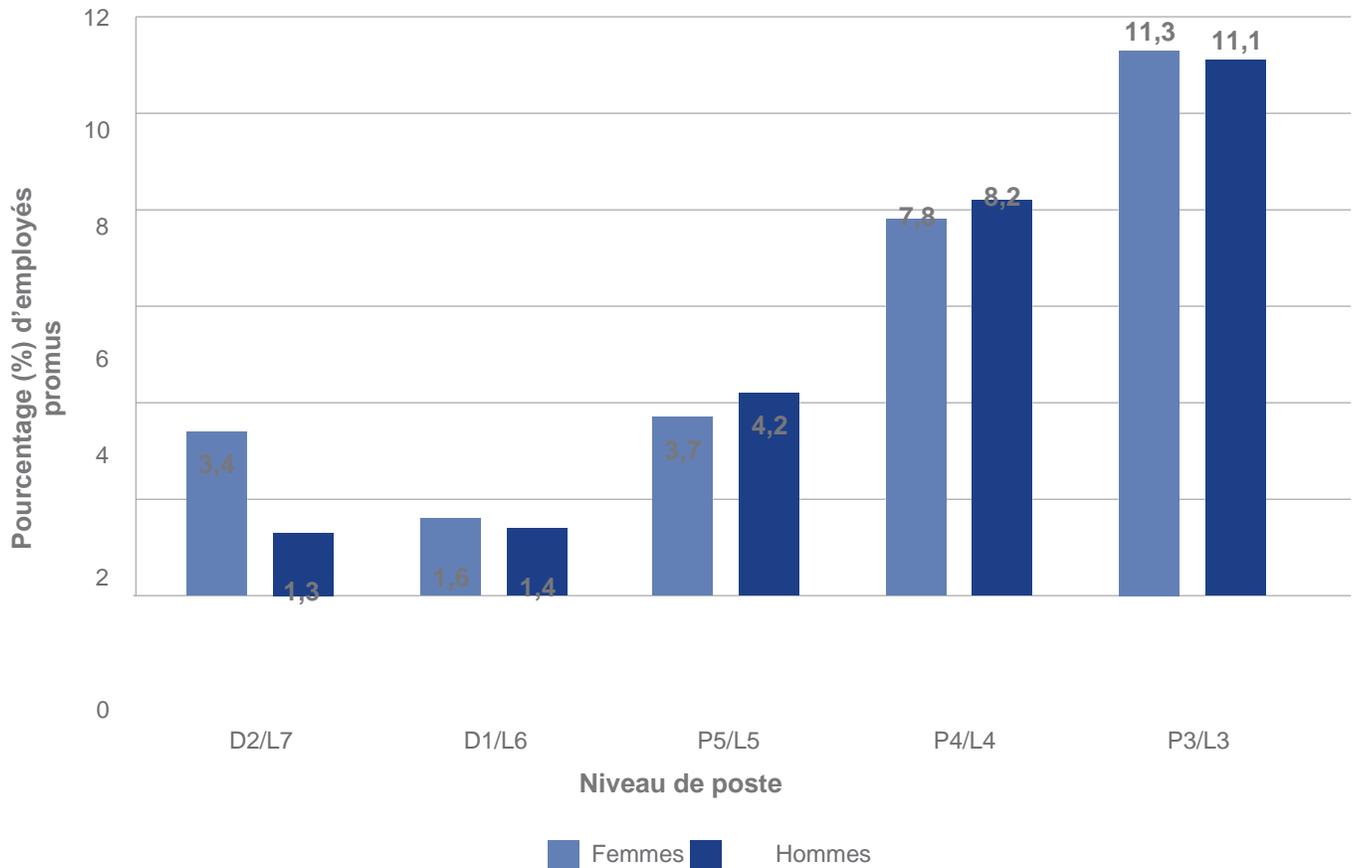
Figure 1 : Répartition entre les genres selon la catégorie professionnelle pour les administrateurs recrutés sur le plan international à titre permanent, novembre 2018



Bien qu'un plus grand nombre d'engagements initiaux ait été effectué pour des femmes que pour des hommes au cours des cinq dernières années dans les classes de niveau inférieur, particulièrement les classes P2/L2 et P3/L3 et même jusqu'à la classe P4/L4, l'inverse était vrai pour les classes P5/L5 et les rangs supérieurs, où un plus grand nombre d'hommes a été recruté (voir l'annexe 1, figure 5).

La même tendance semble s'appliquer à la promotion aux rangs supérieurs. Les fonctionnaires de sexe féminin étant plus nombreuses que les hommes dans la classe P4 et dans les réservoirs de talents, il semblerait possible de préparer les femmes de la classe P4 à être promues à un rang supérieur. Toutefois, cela ne semble pas être le cas : de fait, plus de fonctionnaires de sexe masculin ont été promus aux classes P5 et D1 (voir l'annexe 1, figures 7 et 8). Cela se reflète également dans les taux de promotion annuels moyens entre 2014 et 2018 (novembre) : les taux de promotion aux classes P4 et P5 ont été notablement plus élevés chez les hommes que chez les femmes.

Figure 2 : Taux de promotion annuels moyens à la classe P3 et aux rangs supérieurs selon le genre, 2014-2018



Des problèmes liés au genre apparaissent aussi dans le contexte d'autres processus ayant une incidence sur la carrière, comme la rotation¹³, particulièrement les affectations à des postes famille non autorisée dans des environnements difficiles. Le GTI a observé que la mobilité interne était légèrement plus élevée chez les hommes que chez les femmes (voir l'annexe 1, figure 6)¹⁴. Les hommes étaient plus nombreux que les femmes à être affectés dans des lieux à catégorie de difficulté élevée. Par exemple, de 60 % à 61 % des fonctionnaires affectés dans des lieux non difficiles (catégories de sujétion A et H) sont des femmes ; à l'autre extrémité du spectre, seuls 27 % des fonctionnaires affectés aux lieux les plus difficiles, ceux de la catégorie E, sont de sexe féminin (voir l'annexe 1, figure 9). Après avoir entendu les commentaires des employés, le GTI a conclu que davantage de fonctionnaires de sexe féminin accepteraient des affectations dans des lieux difficiles si les problèmes posés par de telles affectations étaient mieux gérés et traités avec plus de souplesse par l'organisation. Ces résultats suggèrent que l'UNICEF laisse peut-être de côté des

¹³ Le fait que les femmes à l'UNICEF sont significativement moins satisfaites de leur mobilité en matière de lieux d'affectation, et de leur mobilité en général, a été mis en lumière dans Génot, S., et al., *Retention and Promotion at UNICEF*, Harvard Kennedy School, 2017, p. 7.

¹⁴ Ces constatations concordent avec celles de *Retention and Promotion at UNICEF* ([Traduction] « Dans l'ensemble, moins de femmes sont parvenues à accéder à des postes de niveau supérieur et à des affectations dans des environnements difficiles à l'UNICEF », p. 4), et d'*EDGE Gender Assessment and Preparation for EDGE Certification* ([Traduction] « Les femmes étaient plus susceptibles d'être promues dans les classes P1, P2 et NO-A et NO-B, et dans les classes P3, P4 et NO-C et NO-D, tandis que l'inverse était vrai pour les classes P5, D1 et D2 et les rangs supérieurs », p. 3).

femmes intéressées par ces rotations. Cela a des répercussions directes sur la promotion ultérieure, car on croit que les affectations dans des environnements difficiles favorisent les possibilités d'ascension professionnelle.

Les membres du personnel qui se définissent comme lesbienne, gay, bisexuel, trans ou queer estimaient qu'il existe des insensibilités en ce qui concerne leur carrière, en particulier sur le plan des affectations dans le cadre de la rotation, notamment les réaffectations proposées dans des environnements hostiles à leur orientation sexuelle et/ou l'expression de leur genre. À leur avis, les notions de genre en termes non binaires chez les responsables, les personnels des ressources humaines et les collègues de l'UNICEF sont faibles et nécessitent une intervention corrective¹⁵.

¹⁵ L'adoption nécessaire par l'UNICEF d'une définition plus diversifiée et inclusive des familles a été expressément mentionnée dans *Retention and Promotion at UNICEF*, p. 25.

Le GTI a aussi examiné les départs de fonctionnaires au cours des cinq dernières années. Il a découvert que, si les hommes sont généralement plus nombreux que les femmes à quitter l'UNICEF pour des raisons telles que la retraite et l'expiration de l'engagement, l'inverse est vrai pour ce qui est des démissions. Sur les 366 démissions d'administrateurs recrutés sur le plan international durant les cinq dernières années, 57 % étaient de sexe féminin¹⁶. L'écart est le plus marqué aux rangs les plus élevés, particulièrement dans la classe P5/L5, où davantage de femmes que d'hommes démissionnent en dépit du fait que le groupe de fonctionnaires de sexe féminin est plus limité dans cette classe (voir l'annexe 1, figure 10). Faute d'entretiens de fin de service systématiques, il est impossible de mettre le doigt sur les raisons exactes de ces démissions. Toutefois, le GTI a identifié un groupe de femmes qui peut avoir contribué aux taux plus élevés de démissions chez les fonctionnaires de sexe féminin : les employées qui veulent fonder une famille considèrent que les politiques et la culture institutionnelles sont inflexibles et n'apportent aucun soutien. On a signalé que beaucoup de femmes avaient quitté l'UNICEF pour cette raison.

Dans les groupes de discussion et les entretiens, les membres du personnel ont également signalé qu'une discrimination liée au genre se produisait fréquemment sur le lieu de travail. La nature de cette discrimination révélée par le personnel allait des manifestations visibles (par exemple, le retrait des fonctions de représentante aux hauts fonctionnaires de sexe féminin, le refus d'une interaction avec les partenaires même lorsque les employées visées possèdent les connaissances les plus approfondies sur les sujets concernés, ou le refus qu'elles présentent des exposés lors de réunions importantes) aux comportements plus humiliants comme le fait de ne pas, littéralement, accorder de siège à la table aux employées ou de les empêcher de prendre la parole dans les réunions.

b. Clivages raciaux et ethniques

Les employés ont également mentionné l'existence d'une discrimination fondée sur la race ou l'appartenance ethnique, particulièrement dans les bureaux extérieurs. Selon eux, cela se manifeste surtout sous forme de subtilités quotidiennes, de microagressions, de stéréotypes négatifs et d'insensibilité culturelle, bien que des exemples aient également été donnés de cas où les membres du personnel de certaines nationalités étaient favorisés ou écartés dans les décisions de recrutement et dans l'affectation des tâches. Disposer d'un personnel provenant d'un grand nombre de pays permet de mettre à contribution un large éventail d'expériences professionnelles, culturelles et personnelles dans le travail qu'effectue l'UNICEF en faveur des enfants, mais il semble que l'on ne tire pas pleinement parti de cet atout¹⁷.

À l'heure actuelle, l'UNICEF ne possède pas d'approche coordonnée pour le renforcement et la surveillance de la diversité et de l'inclusion sur le lieu de travail. Selon ce que le GTI a appris, il ne semble pas y avoir de compréhension claire ou commune de ce que signifient la diversité et l'inclusion pour une organisation à la fois mondiale et locale. Cela implique que les membres du personnel n'ont pas tous la possibilité de contribuer à la hauteur de leur potentiel.

c. Personnel recruté sur le plan international et national

Un clivage manifeste est celui qui existe entre les membres du personnel recrutés sur le plan

¹⁶ Dans la même veine, il est mentionné dans *Retention and Promotion at UNICEF* : [Traduction] « Dans l'ensemble, les femmes sont moins susceptibles que les hommes de prendre leur retraite après l'UNICEF [...] et plus susceptibles de démissionner ou d'entrer au service d'un autre organisme des Nations Unies » (p. 4).

¹⁷ De même, *A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF* mentionne ce qui suit : [Traduction] « Les répondants percevaient un certain nombre d'inégalités : l'attribution de la priorité à ceux ayant des compétences en anglais ; un parti pris en faveur de ceux titulaires d'une maîtrise ; une représentation médiocre de la diversité socioéconomique – peut-être à cause des exigences en matière de scolarité ; l'aversion pour l'expérience multisectorielle ; enfin, la priorité ciblant l'augmentation de la présence des femmes et des ressortissants de pays bénéficiaires dans les effectifs, au détriment de la diversité sur les plans de la race, de l'ethnicité, des LGBTQ [lesbiennes, gays, bisexuels, trans et queers] et des niveaux d'aptitudes. » (p. 24)

international et national, lesquels constituent respectivement 29 % et 33 % des effectifs. En plus des contrastes systémiques bien connus dans les politiques relatives aux ressources humaines, comme les structures extrêmement différentes de traitements et d'avantages sociaux, les fonctionnaires recrutés sur le plan national dans la plupart des bureaux qu'a visités le GTI ont souligné la « différence de pouvoir » et affirmé qu'ils se sentaient souvent comme des « citoyens de seconde classe », sans perspectives de carrière, non respectés et sans voix au chapitre¹⁸.

« Si, dans un bureau extérieur, des membres du personnel recrutés sur le plan international adoptent des pratiques abusives, il peut être plus facile de patienter jusqu'à ce qu'ils deviennent le problème de quelqu'un d'autre, plutôt que de porter plainte.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

Ce clivage semble se manifester de diverses façons, parfois sous forme d'intimidation (ou carrément de violence), de discrimination raciale manifeste, de discrimination liée au genre, de harcèlement sexuel ou d'insensibilité culturelle. Dans d'autres situations, des distinctions apparaissent concernant la façon dont les informations sont transmises, qui peut agir en l'absence du superviseur, qui peut prendre la parole pendant les réunions ou participer à certaines équipes de travail. Par exemple, dans un bureau de pays, l'existence de deux cafétérias affichant des prix différents entraîne une séparation des employés recrutés sur le plan international et national à l'heure des repas. Les employés recrutés sur le plan local ne considèrent pas l'approche OneHR¹⁹ comme étant une réalité sur le terrain ; c'est plutôt la culture du « nous et eux » qui est prédominante dans la plupart des bureaux extérieurs.

¹⁸ Il était également signalé dans *A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF* que les personnes qui n'occupent pas des postes de pouvoir traditionnels au sein de l'organisation n'ont pas la capacité d'action pour faire entendre leur voix. Les éléments de la dynamique du pouvoir que des personnes ont cités comme réduisant leur puissance d'agir ou celle d'autres fonctionnaires comprenaient les suivants : dynamique siège-terrain ; dynamique ancienne école-nouvelle école ; dynamique responsable-subalterne (p. 25).

¹⁹ OneHR est une approche selon laquelle les services de ressources humaines appuient les personnels d'encadrement et les employés de manière à favoriser l'avènement d'un effectif autonome, capable de s'adapter à l'évolution des besoins. Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *UNICEF Human Resource Strategy 2018-2021*, UNICEF, 2018, p. 5.

Il est entendu qu'il y aura toujours des différences entre les postes, les compétences requises et la rémunération globale des fonctionnaires qui sont mobiles à l'échelle mondiale et qui peuvent et veulent travailler pour l'UNICEF dans divers environnements, d'une part, et les postes qui ne requièrent pas de mobilité, d'autre part. Le GTI a également conscience du fait que les catégories professionnelles et les conditions d'emploi connexes sont liées à celles du système des Nations Unies. Toutefois, le GTI croit qu'il est possible d'en faire plus, à l'intérieur des marges de liberté que possèdent les organismes individuels des Nations Unies, pour harmoniser le cadre des

Dans ce bureau de pays, les employés ne s'assoient même pas ensemble à l'heure des repas parce que la cafétéria du personnel recruté sur le plan local sert uniquement de la nourriture locale et coûte moins cher que l'autre cafétéria, qui sert uniquement de la nourriture internationale, plus coûteuse.

ressources humaines au regard des trois catégories de fonctionnaires (administrateurs recrutés sur le plan international, agents des services généraux et administrateurs recrutés sur le plan national) et offrir davantage de possibilités de perfectionnement professionnel aux employés recrutés sur le plan national et aux agents des services généraux.

Les perceptions des employés concernant les déséquilibres entre les différentes catégories de personnel sont étayées par les règles des Nations Unies qui permettent qu'un fonctionnaire subalterne recruté sur le plan international touche un traitement considérablement plus élevé qu'un administrateur très expérimenté recruté sur le plan national.

d. Fonctionnaires et contractuels

Le clivage entre les fonctionnaires et les contractuels est encore plus évident. Les effectifs contractuels – qui comprennent des consultants, des prestataires de service, des bénévoles, des employés des partenaires, des stagiaires, du personnel détaché, etc. – effectuent un important travail pour l'UNICEF, souvent aux côtés des fonctionnaires dans des environnements difficiles. Ces engagements sont gérés sur le plan local. Fait inquiétant, DHR ignore la taille totale de l'effectif de contractuels de l'UNICEF. Il n'existe pas de données fiables sur leur nombre dans chaque catégorie, les endroits où ils travaillent, la nature de leur travail, ni la durée de leur engagement. Cela dénote le faible niveau de priorité que l'UNICEF accorde à ce segment considérable de son effectif. Les contractuels se sentent vulnérables face au harcèlement, y compris le harcèlement sexuel et l'abus d'autorité, en raison de leur absence complète de sécurité d'emploi et de leur accès limité aux informations, aux réseaux et aux ressources de l'organisation. Ils ont dit estimer qu'ils n'avaient pas voix au chapitre et qu'ils ne disposaient d'aucune voie de recours.

e. Responsables et membres du personnel

Le GTI a observé que les descriptions de la culture de l'UNICEF dans les groupes de discussion et les entretiens étaient significativement différentes entre les responsables et les membres du personnel. Les responsables tendent à estimer que les problèmes ont été exagérés et qu'ils ont été principalement considérés du point de vue de membres du personnel mécontents qui sont contrariés de l'exercice d'une autorité de gestion légitime. Certains responsables admettent que, bien qu'il y ait certains problèmes, ceux-ci tendent à être spécifiques à chaque type de lieu de travail (par exemple, les sièges et les bureaux extérieurs), et ces problèmes ne sont ni pires ni différents de ceux que l'on observe dans d'autres organisations.

Les membres du personnel, en revanche, brossent un tableau très différent. Ils ont signalé que les responsables ne prennent pas en compte les sentiments et les plaintes du personnel et, facteur de première importance, qu'il ne semble exister aucun moyen systématique et sûr permettant au personnel d'exprimer ses doléances. En conséquence, les tensions couvent entre les responsables, qui détiennent un immense pouvoir, et leurs subordonnés. Les employés estiment que l'organisation s'est détériorée au cours des 10 dernières années et ils ont donné de nombreux exemples d'abus d'autorité persistants et de comportements menaçants inacceptables de la part des superviseurs.

Les commentaires faits durant les groupes de discussion, les entretiens et les comptes rendus confidentiels laissent penser que les employés estiment qu'ils ne peuvent pas avoir confiance dans les mécanismes de recours et qu'il n'existe pas de protections à leur intention s'ils déposent une plainte.

2.2.4 Une culture du silence

Les données d'enquête et les données qualitatives recueillies lors des groupes de discussion, des entretiens et des comptes rendus confidentiels faits au GTI témoignent d'un faible niveau de confiance envers la direction dans l'ensemble de l'organisation. Par exemple, dans l'Enquête mondiale auprès du personnel de 2017, seuls 51 % des répondants croyaient que s'ils signalaient une faute

professionnelle, ils seraient protégés contre les représailles ; en outre, 15 % des répondants ont affirmé que l'obligation pour une personne de rendre compte de ses actes à la suite d'une accusation de faute professionnelle dépendait de son ancienneté au sein de la hiérarchie de l'UNICEF²⁰. Les commentaires faits durant les groupes de discussion et les entretiens corroborent ces constatations. En dépit des bonnes intentions et d'une rhétorique encourageante, les employés ont dit avoir observé uniquement des changements limités et peu de mesures pratiques visant à remédier aux problèmes décrits ci-dessus.

“Cela n'en vaut pas la peine ! Rien de bon ne résulte d'une plainte.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

Les employés ont souvent fait mention d'une « culture du silence ». Dans plus de la moitié des groupes de discussion, ils ont rapporté avoir été personnellement témoins du fait que les personnes sûres d'elles (en particulier, des femmes chevronnées et très performantes), ou qui faisaient entendre leur voix ou portaient plainte, n'avaient aucune carrière future à l'UNICEF. Ils ont vu des plaignants être marginalisés et isolés par leurs responsables et superviseur. Certains membres du personnel qualifient ce qu'ils ont vécu d'« assassinat » de leur carrière professionnelle. Ils ne sont plus inclus dans les réunions ni informés des importantes évolutions dans leur domaine de responsabilité ; leurs évaluations de la performance sont rédigées dans un langage sexospécifique ou les décrivent comme « difficiles à gérer » ; ils se retrouvent soudain privés de possibilités professionnelles. Ils sont exclus des listes de candidats sélectionnés et retirés des réservoirs de talents gérés par les ressources humaines, ce qui exclut toute possibilité de poursuivre ou de faire progresser leur carrière ailleurs dans l'organisation. Bon nombre d'entre eux ont quitté l'UNICEF après avoir été la cible d'abus d'autorité de la part de leur superviseur ou avoir porté plainte. Les membres du personnel ont été témoins du fait que même les collègues et les amis qui continuaient à interagir avec les plaignants ou les personnes qui exprimaient des critiques sur la façon dont ceux-ci étaient traités étaient marginalisés sur le lieu de travail. Plusieurs cas témoignant de ce genre de comportement de représailles dans le passé ont été portés à l'attention du GTI et celui-ci a également été mis au courant d'exemples actuels de harcèlement sexuel et d'abus d'autorité où le membre du personnel avait décidé de ne pas porter plainte par crainte de représailles. Cette crainte a également été observée dans tous les groupes de discussion. Les membres du personnel voulaient des garanties du fait que leur identité et même leur lieu de travail ne seraient pas révélés. Lors d'un groupe de discussion avec des femmes retraitées ayant occupé des postes de haut responsable, les participantes ont refusé de dévoiler ne fût-ce que leur prénom aux coprésidentes du GTI, de peur d'être inscrites sur une liste noire pour des affectations futures à l'UNICEF si leur identité était révélée à l'UNICEF.

C'est après le signalement que les vrais problèmes commencent.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

²⁰ Cultural Pattern Report: Global Staff Survey 2017, p. 6.

« Voice », un récent mouvement issu de la base, et « UNICEF in the Mirror: A story for change », un document de 2018 compilant les expériences de membres du personnel, ont tous deux fait valoir que chacun a le droit de se faire entendre, que ce soit pour défendre son rôle professionnel sur le lieu de travail, proposer une nouvelle initiative, faire un commentaire critique ou formuler une plainte, informelle ou officielle. « UNICEF in the Mirror » a documenté des témoignages de membres du personnel et dépeint clairement ce que les employés subissent et comment le système leur a fait défaut. De récents exemples de mesures prises par la Directrice générale, Henrietta Fore, y compris de nouvelles politiques et la modification de politiques en vigueur, ont suscité des espoirs, mais l'étape de la mise en œuvre sera celle qui démontrera si les bonnes intentions peuvent devenir une réalité dans l'ensemble de l'organisation.

2.3 Des contrôles et contrepoids insuffisants

L'UNICEF, comme la plupart des organisations internationales, possède des systèmes conçus pour favoriser un milieu de travail sain, exempt de discrimination, de tout type de harcèlement et d'abus d'autorité. On attend de ces systèmes de soutien qu'ils fournissent des contrôles et contrepoids à l'égard des comportements au travail, y compris l'exercice de l'autorité de gestion. On s'attend aussi à ce qu'ils assurent le respect des politiques et des valeurs de l'organisation par tous. Le premier pilier de ce soutien est la fonction des ressources humaines, qui a pour mandat d'agir en tant qu'intermédiaire honnête, de s'assurer que l'organisation a mis en place les politiques et pratiques nécessaires pour maintenir un milieu de travail sain, et d'effectuer un suivi pour garantir que ces politiques et pratiques sont appliquées équitablement dans toute l'organisation. La fonction des ressources humaines s'appuie à son tour sur un système de soutien : la fonction d'investigation. Ce système entre en action lorsque survient une accusation de faute professionnelle. Le troisième pilier du soutien est la fonction de communication interne, qui fournit des retours d'information essentiels conçus pour valoriser le personnel et qui bâtit un esprit de communauté en vue de renforcer la culture de l'organisation.

Les constatations du GTI relatives à ces trois piliers sont traitées ci-après.

2.3.1 Des ressources humaines dysfonctionnelles

a. La fonction des ressources humaines

En sa qualité de partenaire des personnels d'encadrement aussi bien que des membres du personnel, la fonction des ressources humaines occupe une position idéale pour soutenir une culture institutionnelle saine. Lorsqu'elle est gérée avec efficacité, elle agit en tant que garante de la mise en œuvre équitable des politiques, pratiques et processus des ressources humaines dans l'ensemble de l'organisation. Elle joue un rôle approprié de surveillance des comportements au travail, bons et mauvais, ainsi que d'intermédiaire honnête dans le règlement des conflits sur le lieu de travail, donnant des conseils impartiaux et professionnels tant aux superviseurs qu'aux subordonnés. Une fonction des ressources humaines bien gérée fournit aussi des données d'analyse d'une utilité précieuse pour la prise de décisions, le suivi ainsi que l'évaluation des principaux paramètres des ressources humaines qui sont des indicateurs de la santé institutionnelle.

« La priorité des ressources humaines semble être de protéger la réputation de l'UNICEF plutôt que celle [du membre du personnel].

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

Or, cette description ne semble pas correspondre à la situation à l'UNICEF. La stratégie des ressources humaines 2018-2021 de l'UNICEF énonce certaines intentions générales, mais ne donne aucune orientation pratique fondée sur des données pour ce qui est de la façon dont la fonction des ressources humaines gèrera les effectifs. Elle ne contient pas non plus d'orientations sur la façon dont les politiques devraient être harmonisées pour soutenir la stratégie opérationnelle de l'UNICEF et favoriser une culture saine, ni sur la façon d'assurer une mise en œuvre équitable de ces politiques dans l'ensemble de l'organisation.

En dépit de la récente initiative de réforme des RH²¹, les retours d'information du personnel au GTI sur la fonction des ressources humaines de l'UNICEF sont extrêmement préoccupants. Les membres du personnel des bureaux extérieurs aussi bien que ceux des sièges ont exprimé une méfiance généralisée à l'égard de cette fonction. Dans l'ensemble, les employés estiment que la fonction des RH leur a fait défaut et qu'ils ne peuvent pas lui faire confiance. À tous les niveaux, elle est perçue comme une extension de la direction – tant sur le terrain qu'aux sièges – et non comme l'intermédiaire honnête qu'elle est censée être.

Les membres du personnel ne considèrent pas la fonction des ressources humaines comme une référence pour l'obtention d'un soutien ou de conseils lorsqu'ils se sentent ciblés par du harcèlement, y compris du harcèlement sexuel ou un abus d'autorité. Plusieurs employés ont relaté au GTI des rencontres avec DHR, ou avec le personnel des ressources humaines sur le terrain, au cours desquelles on leur a conseillé de ne pas porter plainte parce que « rien de bon n'en résulterait ». D'autres ont donné des exemples de représailles de la part de leur superviseur quelques jours à peine après avoir demandé conseil, confidentiellement, aux RH sur la façon de signaler l'abus d'autorité ou le harcèlement sexuel dont ils étaient la cible. Beaucoup d'employés ont l'impression que DHR protège activement des responsables et d'autres fonctionnaires de rang supérieur qui adoptent des comportements abusifs, et qu'elle permet, tolère ou même approuve des comportements de représailles contre des employés qui ont exprimé des préoccupations à leur endroit – par exemple, lors de comités d'évaluation des employés en vue d'une réaffectation ou d'une promotion.

En outre, les employés considéraient généralement le personnel des RH sur le terrain comme se bornant à des fonctions administratives et transactionnelles et ne possédant pas d'aptitudes professionnelles en gestion des personnes ou en culture institutionnelle. Ces fonctionnaires sont considérés comme étant sous la coupe du/de la directeur/rice régional(e), du/de la représentant(e) dans le pays ou de leur supérieur immédiat. Le fait de tenir tête au superviseur qui rédige leur évaluation de la performance et de lui indiquer ce qu'il devrait faire ou ne pas faire n'est pas envisageable pour bon nombre d'employés des ressources humaines. Le GTI a été informé du fait que de nombreux membres du personnel des RH sur le terrain estiment ne pas être soutenus par DHR, et que certains ont été témoins de comportements de

²¹ Selon le *Cultural Pattern Report: Global Staff Survey 2017*, la réforme des RH a obtenu un score positif de 51 %, mais seuls 44 % des répondants indiquaient être confiants que la réforme des RH accroîtrait la transparence du recrutement (p. 11).

représailles contre des employés qui tentaient de défendre des pratiques de ressources humaines saines, représailles allant jusqu'à la révocation.

Cette situation a ouvert la voie à des comportements de gestion incontrôlés et à un respect inégal des politiques de l'UNICEF en matière de ressources humaines. Le GTI a conclu que la fonction des ressources humaines de l'UNICEF ne s'acquitte pas de ses importantes fonctions d'organe de surveillance, d'intermédiaire honnête et de partenaire professionnel impartial, que ce soit à l'endroit des superviseurs ou des subordonnés. Une transformation organisationnelle complète, à partir de zéro, s'impose afin que la fonction des ressources humaines devienne la garante du traitement équitable de tous les membres du personnel, s'assure que les politiques favorisent une culture institutionnelle saine et veille à ce que les politiques et pratiques en matière de ressources humaines soient appliquées équitablement dans l'ensemble de l'organisation.

b. L'analyse des ressources humaines

L'analyse des processus de RH comme le recrutement, la gestion des aptitudes, l'avancement professionnel, la gestion de la performance et la rétention et le départ du personnel – avec ventilation des données selon le genre et selon d'autres paramètres pertinents – est un puissant outil pour la planification des effectifs, ainsi que pour le suivi des indicateurs des ressources humaines et de la redevabilité des responsables concernant la mise en œuvre des politiques et processus relatifs aux ressources humaines. Cette fonction est faible à l'UNICEF.

Le GTI a relevé de graves problèmes liés à la comparabilité des données de l'UNICEF en matière de ressources humaines au fil du temps, ainsi qu'à la qualité des processus de communication des informations et de la saisie des données. En conséquence, les données recueillies sur les ressources humaines sont principalement utilisées à des fins d'information, plutôt que pour la prise de décisions ou pour le suivi continu. On a donné au GTI de nombreux exemples de domaines où le suivi devrait reposer sur des analyses rigoureuses des ressources humaines. Dans un groupe de discussion, des employées ont parlé d'un programme de formation en leadership offert quelques années plus tôt, en faisant remarquer que tous les collègues de sexe masculin ayant participé au programme occupaient maintenant des postes de responsable, de représentant ou de directeur, tandis que les collègues de sexe féminin ayant suivi le même programme avaient quitté l'organisation. D'importants indicateurs relatifs aux ressources humaines, comme les tendances de l'avancement professionnel, des démissions ou de l'adoption de politiques facultatives, ne peuvent être suivis efficacement au moyen des données disponibles dans les systèmes actuels.

Le GTI a conclu que les systèmes d'information et les pratiques d'analyse des ressources humaines de l'UNICEF doivent être renforcés de telle sorte que les données d'analyse soutiennent efficacement la prise de décisions et le suivi des importants indicateurs des RH.

c. Les politiques et pratiques relatives aux ressources humaines

Le GTI a examiné les politiques de l'UNICEF concernant les ressources humaines et il a constaté que la plupart des politiques sont à jour et sont à la disposition des responsables et des employés via un système électronique des RH bien conçu, qui donne aussi des consignes pratiques sur la mise en application de plusieurs processus en matière de ressources humaines. Outre le problème généralisé de mise en œuvre décrit plus haut, un examen des politiques de l'UNICEF relatives aux ressources humaines à la lumière des constatations du GTI a mis certains problèmes en évidence.

En premier lieu, le système de gestion de la performance n'oblige pas les responsables à rendre des comptes. Bien que les politiques et processus concernant la gestion de la performance soient bien conçus et aient encore été renforcés récemment, ils ne comportent aucune évaluation obligatoire des aptitudes relationnelles ou des comportements en matière de gestion des personnes et ils ne permettent pas à l'UNICEF de tenir les responsables et les superviseurs redevables de leur gestion des personnes.

Alors que les résultats sont mesurés en fonction d'objectifs spécifiques dérivés des objectifs de l'UNICEF, et qu'ils relient la performance individuelle aux résultats institutionnels, le processus de gestion de la performance ne fournit pas de retours d'information réguliers sur les comportements adoptés afin d'obtenir ces résultats. Cela envoie à l'organisation le message que les comportements des employés au travail et les comportements des responsables et des superviseurs en matière de gestion des personnes n'ont pas d'importance – seuls comptent les résultats programmatiques. Étant donné que les employés ne disposent d'aucun mécanisme anonyme leur permettant de faire des commentaires sur leurs superviseurs dans le cadre du processus régulier d'évaluation de la performance, des comportements et pratiques inacceptables en matière de gestion des personnes, comme le harcèlement et l'abus d'autorité de la part des responsables et des superviseurs, sont passés sous silence. Il s'ensuit que l'on ne dispose pas d'informations réelles sur l'aptitude des responsables à gérer le personnel lorsque leur performance est évaluée et lorsqu'ils sont envisagés pour une réaffectation ou une promotion. Dans la même veine, on ne peut pas non plus récompenser des responsables qui excellent en gestion des personnes. Il est à noter que, sous sa forme actuelle, le programme d'évaluation à 360 degrés qui a récemment été introduit à l'UNICEF pour les postes de supervision ne remplira pas cette fonction, car il est considéré comme un outil de développement professionnel et ne peut pas être utilisé à des fins d'évaluation.

Si l'on envisage le processus de gestion de la performance du point de vue des membres du personnel, il est évident que ce processus est vulnérable aux abus d'autorité. Même si l'examen conjoint par l'équipe de gestion des employés les plus et les moins performants à l'issue du processus d'évaluation de la performance de l'UNICEF, qui a récemment été introduit, constitue un pas dans la bonne direction, le superviseur demeure la seule source de retour d'informations sur la performance du subordonné. L'examen conjoint par l'équipe de gestion facilite la comparaison de la performance relative des membres du personnel se trouvant au même niveau dans diverses unités organisationnelles, mais il n'intègre pas de sources multiples d'information en provenance des personnes avec lesquelles l'employé évalué a travaillé au cours de l'année concernée.

L'absence de sources multiples de retours d'information permet aux superviseurs et aux responsables d'effectuer des évaluations qui constituent des représailles contre les membres du personnel qui ont formulé des critiques ou se sont plaints, même si les résultats et les comportements au travail de ceux-ci sont entièrement satisfaisants. Elle permet également à des membres du personnel qui sont très performants, mais qui adoptent des comportements de harcèlement envers leurs collègues, d'être évalués comme étant des employés hors pair en voie de devenir des responsables ou des superviseurs.

Le GTI est entièrement d'accord avec l'objectif de la stratégie des ressources humaines de l'UNICEF qui consiste à rendre les évaluations de la performance « honnêtes, souples et efficaces »²², mais il faut instituer des protections contre les abus d'autorité des responsables et des superviseurs, comme les employés l'ont affirmé dans la plupart des groupes de discussion. Un retour d'information provenant de sources multiples, un examen objectif par l'équipe de gestion de la performance relative, et une participation impartiale et professionnelle de la fonction des ressources humaines pourraient offrir ces protections.

De même, des processus des ressources humaines ayant une incidence sur la carrière dans lesquels la candidature des membres du personnel est examinée, comme pour les rotations, les réaffectations ou les promotions, par exemple, se sont avérés tout aussi vulnérables aux abus d'autorité. C'est l'avis du responsable ou du superviseur qui a le plus de poids. Le GTI a eu connaissance de nombreux cas de femmes occupant des postes supérieurs dont le responsable ou le superviseur avait usé de son influence lors d'un comité d'évaluation, parfois après avoir travaillé avec l'employée concernée pendant à peine quelques mois, alors qu'il était fait abstraction d'années d'excellentes performances de celle-ci. Ce genre de vulnérabilité à l'abus d'autorité a été démultiplié par les lacunes de la fonction des ressources humaines traitées à la section précédente.

Deuxièmement, le GTI a recueilli des commentaires des membres du personnel sur les politiques concernant les modalités d'aménagement du travail et les mesures favorables à la famille, et il a conclu qu'aucun responsable ou superviseur ou presque ne respecte ces politiques. Plusieurs options d'aménagement des modalités de travail existent depuis un certain temps à l'UNICEF, mais leur adoption s'est avérée faible – non pas parce que les membres du personnel ne veulent pas en profiter, mais parce que beaucoup de superviseurs préfèrent le temps en face-à-face avec les employés et ont été réticents à accéder aux demandes du personnel. Dans les cas où les responsables ont fait connaître leur point de vue en affirmant, par exemple : « J'appartiens à la vieille garde et je crois à la communication en face-à-face », des membres du personnel n'ont pas même osé demander ces modalités même si leur situation familiale rendait de tels aménagements indispensables²³.

Les membres du personnel ont également commenté la mise en œuvre inégale et dépourvue de cohérence de ces politiques. Ils ont rapporté que certaines personnes pouvaient travailler pendant des années à distance, même à partir d'un autre pays, alors que le responsable concerné refusait des

²² UNICEF *Human Resources Strategy 2018-2021* (Stratégie des ressources humaines 2018-2021 de l'UNICEF), p. 6.

²³ Le document *Retention and Promotion at UNICEF* mentionne également que quelques personnes interrogées ont signalé une stigmatisation sociale après avoir demandé de se prévaloir des politiques relatives à l'aménagement des modalités de travail, ce qui indique que l'absence de mise en œuvre s'accompagne, à l'occasion, d'une culture défavorable à ces politiques (p. 26).

demandes de modalités temporaires soumises par d'autres subordonnés afin de pouvoir s'occuper d'enfants ou d'un parent âgé, ou à cause d'une grossesse difficile. Bien que ces politiques procurant de la souplesse ne ciblent pas (et ne doivent pas nécessairement cibler de façon exclusive) les femmes, l'absence de mise en œuvre contribue vraisemblablement aux disparités observées entre les genres, puisque les femmes et les parents seuls, femmes ou hommes, doivent assumer une plus grande part de responsabilités familiales.

Les technologies de télétravail, qui permettent aux employés de participer pleinement aux réunions et d'avoir accès à toutes les ressources institutionnelles, sont maintenant répandues et utilisées avec succès depuis des années par le secteur privé et par de nombreuses organisations internationales comparables. Il devrait être possible pour l'UNICEF de recourir plus largement à ces ressources lorsque les circonstances l'indiquent. Un message de diffusion mondiale de la Directrice générale envoyé le 4 février 2019, appelant à une plus grande souplesse des responsables et à une beaucoup plus vaste application des politiques existantes, a été accueilli avec enthousiasme par le personnel ; toutefois, le suivi de l'adoption de ces politiques dans les diverses unités de travail demeure toujours en chantier.

2.3.2 Un système de dépôt de plaintes en panne

Le 28 septembre 2018, dans le cadre de ses recommandations en faveur d'une action immédiate, le GTI a recommandé que l'UNICEF envisage de confier à un tiers indépendant possédant l'expérience voulue en traitement des plaintes sur le lieu de travail la tâche de recevoir les plaintes de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité déposées par le personnel. Les plaintes pourraient être reçues par le truchement de multiples canaux appropriés selon les lieux et les situations, et faire plus rapidement l'objet d'une enquête. Cette recommandation reposait sur les constatations initiales du GTI, ainsi que sur les conclusions de rapports récemment commandés par l'UNICEF, les données relatives aux plaintes communiquées à l'époque au GTI, les interactions avec divers organes représentant le personnel et avec les employés via les mécanismes confidentiels établis à cette fin. Facteur important, la recommandation se fondait sur les connaissances et l'expérience avérée des membres du GTI dans l'application réussie de tels arrangements, auxquels on a couramment recours pour certains types de faute professionnelle dans d'autres secteurs. Au nombre des constatations initiales, on compte la faible confiance dans l'indépendance du système de traitement des plaintes, le processus d'investigation défaillant, les enquêtes prolongées, la crainte manifeste de représailles et l'absence perçue de protection contre les représailles

« Il faudrait que l'enjeu soit énorme – une question de vie ou de mort – pour que je porte plainte.

— RESPONSABLE DE L'UNICEF LORS D'UN ENTRETIEN

Historiquement, l'UNICEF a enregistré un nombre anormalement bas de plaintes de harcèlement sexuel, d'atteintes sexuelles, de harcèlement et d'abus d'autorité, compte tenu de la taille de l'organisation. Les données que le GTI a obtenues à titre confidentiel d'autres organisations internationales de taille analogue laissent penser que le nombre « normal » de plaintes se situerait entre 30 et 35 par an environ, alors que le nombre habituel à l'UNICEF est considérablement plus faible. Par exemple, en 2016 et 2017, seules huit plaintes de ce type ont été reçues chaque année. On ne saurait interpréter cela comme impliquant que l'UNICEF est un lieu de travail exceptionnellement sûr ; cela dénote plutôt la crainte de représailles et une extrême méfiance à l'égard du système de traitement des plaintes.

Dans un bureau de pays où du harcèlement sexuel a été signalé, les employées craignent tellement d'être victimes d'agressions sexuelles qu'elles font tout ensemble, y compris se rendre aux toilettes.

J'ai signalé un harcèlement sexuel et je le regrette amèrement.

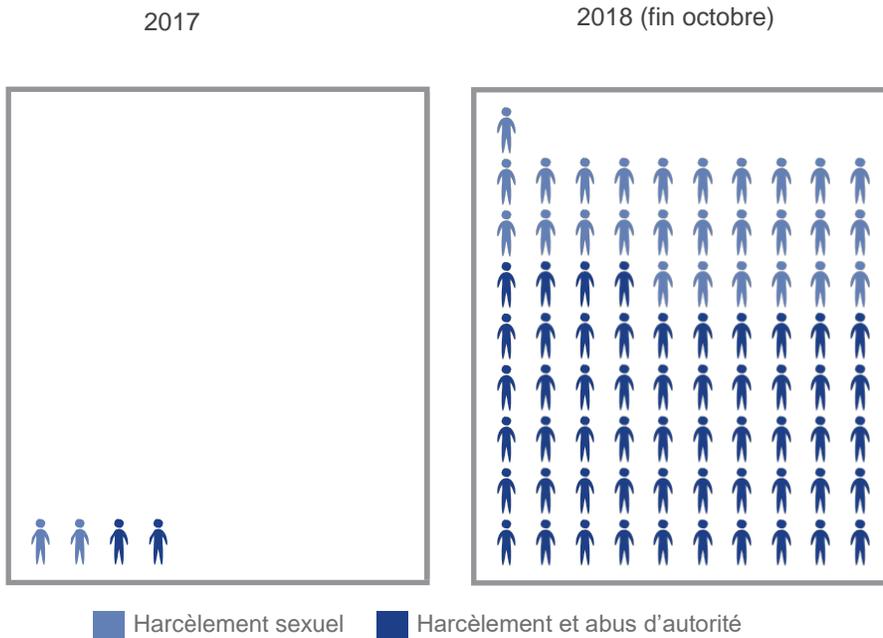
— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

Le GTI a observé qu'au cours des cinq années ayant précédé 2018, environ 30 % des plaintes ont été classées sans faire l'objet d'une investigation, pour des causes telles que le retrait de la plainte²⁴ ou la cessation de service de l'accusé de l'UNICEF une fois l'allégation formulée. Il est difficile, dans de tels cas, d'évaluer avec précision la gravité de la plainte.

Durant ces cinq années, environ 15 % des plaintes se sont révélées fondées, mais très peu de contrevenants ont été congédiés pour faute professionnelle. On a plutôt permis à bon nombre d'entre eux de quitter discrètement l'organisation. Par ailleurs, beaucoup de plaignants ont quitté l'organisation, en particulier après avoir subi des représailles de la part de leur supérieur. Le GTI a examiné des cas impliquant des abolitions de poste, des retraits des listes de candidats sélectionnés et des annulations de prolongation de contrat, entre autres mesures, immédiatement après le dépôt de la plainte.

²⁴ Le GTI comprend qu'une plainte ne peut pas faire l'objet d'une investigation si son auteur ne consent pas à une enquête formelle, mais il a aussi observé que, dans certains cas, le retrait de la plainte avait pour cause la crainte de représailles, ou l'exercice effectif de telles représailles.

Figure 3 : Cas signalés en 2018 par rapport à 2017



En 2018, le départ d'un directeur général adjoint de l'UNICEF au lendemain d'allégations de faute professionnelle dans une autre organisation a attiré l'attention sur la façon dont les comportements répréhensibles étaient traités à l'UNICEF. La Directrice générale a activement encouragé les membres du personnel à se faire entendre s'ils avaient des plaintes à formuler, et le délai prévu pour le dépôt des plaintes a été allongé. En conséquence, les employés ont probablement été plus disposés à dénoncer les fautes professionnelles, et le nombre de cas signalés a augmenté de façon exponentielle (voir la figure 3).

Au total, 27 plaintes de harcèlement sexuel et 54 plaintes de harcèlement ou d'abus d'autorité ont été déposées auprès de l'OIAI entre mars 2018 et octobre 2018, comparativement à deux plaintes seulement, dans chaque catégorie, en 2017. Les membres du personnel ont indiqué qu'ils attendent de voir ce qui résultera, le cas échéant, de l'augmentation du nombre d'employés s'étant manifestés en 2018.

Le rapport annuel de DHR sur les mesures disciplinaires en 2018 indique qu'au total, 21 plaintes de harcèlement sexuel ont été classées cette année-là. De ce nombre, huit plaintes (38 %) se sont révélées infondées et six (29 %) étaient fondées. Les autres plaintes n'ont pas donné lieu à une enquête pour diverses raisons, notamment que l'accusé avait déjà quitté son emploi à l'UNICEF.

Dans les six cas où la plainte était fondée, le rapport d'enquête a été envoyé à DHR. À la fin de 2018, deux fonctionnaires avaient fait l'objet de mesures disciplinaires, un avait démissionné pendant la procédure disciplinaire et, dans les trois autres cas, la procédure disciplinaire était en cours.

De même, 20 plaintes de harcèlement ou d'abus d'autorité ont été classées en 2018. De ce nombre, neuf plaintes (45 %) se sont révélées infondées et quatre (20 %) étaient fondées ; dans les sept autres cas (35 %), il n'y a pas eu d'enquête pour diverses raisons.

À la fin de 2018, une mesure disciplinaire avait été prise et, dans les trois autres cas fondés, la procédure disciplinaire était en instance au sein de DHR.

Cas de harcèlement sexuel signalés entre 2016 et l'automne 2018

Qui sont les plaignants ?

Au total, 73 % des plaignants sont de sexe féminin et 16 % sont de sexe masculin ; dans les 11 % de cas restants, le sexe de la personne est inconnu. Les employées sont représentées de façon disproportionnée (43 % de l'ensemble du personnel).

Les administrateurs recrutés sur le plan international, à l'origine d'environ 30 % des plaintes déposées, sont représentés de façon proportionnelle parmi les plaignants ; les administrateurs recrutés sur le plan national sont sous-représentés, totalisant un peu plus de 20 % des cas ; les employés ne relevant pas des Nations Unies représentent environ 15 % des cas ; chez les employés des autres organismes des Nations Unies, la proportion correspondante est d'environ 10 % ; les groupes des consultants, des stagiaires et des prestataires de service totalisent chacun environ 3 % à 4 % des cas signalés ; enfin, pour approximativement 15 % des plaintes déposées, le type de membre du personnel est inconnu.

Qui étaient les accusés ?

Au total, 93 % des accusés étaient de sexe masculin ; le sexe des accusés était inconnu pour les 7 % des cas restants.

Les administrateurs recrutés sur le plan international, qui correspondent à 29 % des employés, étaient fortement surreprésentés dans le groupe des accusés, totalisant près de 70 % des accusés dans le cas des plaintes pour harcèlement sexuel (les employés des classes P4 et P5 représentent plus de la moitié de tous les cas signalés de harcèlement sexuel) ; le personnel recruté sur le plan national correspondait à environ 15 % des cas signalés ; tous les autres types de personnel représentaient aussi approximativement 15 % des cas signalés.

Il importe de souligner que, même si l'OIAI considère que le rapport d'enquête étaye la plainte, DHR peut rendre une décision différente – par exemple, elle peut décider que les preuves ne sont pas suffisamment convaincantes pour justifier des mesures disciplinaires.

En outre, le GTI a observé que, puisque les femmes sont représentées de façon disproportionnée dans les grades inférieurs, si les cas de faute professionnelle et de harcèlement sexuel ne sont pas traités et réglés, les employées pourraient être démesurément pénalisées, ce qui engendrerait des inégalités supplémentaires.

Il ressort clairement des consultations, des rapports, des témoignages et des groupes de discussion que les membres du personnel n'ont pas confiance dans le système de traitement des plaintes. Le GTI a relevé plusieurs causes de cette méfiance :

» Il existe une peur manifeste des représailles, qui a entraîné une sous-déclaration considérable. Il est impossible d'estimer avec exactitude l'ampleur de cette sous-déclaration, mais le récent rapport *United Nations Safe Space Survey Report* (Rapport d'enquête sur l'état du cadre de travail à l'ONU) relatif au harcèlement sexuel, commandé par le Secrétaire général des Nations Unies, indique que plus de 38 % des membres du personnel ont dit avoir été victimes de harcèlement sexuel pendant qu'ils travaillaient pour l'ONU. Seul le tiers des fonctionnaires ayant fait état de cette situation ont agi pour lutter contre le problème, et moins de 15 % de ceux qui ont agi ont déposé une plainte officielle. Si les mêmes proportions étaient appliquées à l'UNICEF, les 27 cas de harcèlement sexuel signalés en 2018 refléteraient un total de plus de 500 cas. Le fait que, dans chaque groupe de discussion organisé par le GTI, des membres du personnel ont affirmé avoir subi de la discrimination, du harcèlement sexuel, du harcèlement ou un abus d'autorité, mais ont décidé de se taire indique également une sous-déclaration considérable.

» Les membres du personnel ont fait remarquer que ceux qui portent plainte peuvent en subir des répercussions et que bon nombre se sont sentis forcés de quitter l'organisation. Le personnel croit de façon générale que, si l'on veut faire carrière à l'UNICEF, on doit garder le silence.

Cas de harcèlement et d'abus d'autorité signalés entre 2016 et l'automne 2018

Qui sont les plaignants ?

Au total, 69 % des plaignants étaient de sexe féminin et 24 % étaient de sexe masculin ; dans les 7 % de cas restants, le sexe de la personne était inconnu.

Les administrateurs recrutés sur le plan international étaient fortement surreprésentés parmi les plaignants en matière de harcèlement ou d'abus d'autorité, totalisant près de 45 % des cas ; venaient ensuite les agents des services généraux, dans environ 20 % des cas, les administrateurs recrutés sur le plan national, dans environ 18 % des cas, et le groupe des consultants, du personnel ne relevant pas des Nations Unies et des employés au type d'emploi inconnu, dans 17 % des cas.

Qui étaient les accusés ?

Au total, 58,5 % des accusés étaient des employés de sexe féminin et 41,5 %, des employés de sexe masculin.

Les accusés étaient en très grande majorité des administrateurs recrutés sur le plan international, représentant environ 80 % du total (classe P5, 30 % ; classe P4, 25 % ; classe D1, 15 % ; classe D2, 10 %). Les administrateurs recrutés sur le plan national totalisaient environ 10 % des accusés, la proportion correspondante était d'environ 5 % pour les agents des services généraux, et les 5 % restants se répartissaient également entre les prestataires de service et les personnes à type d'emploi inconnu.

» Le Bureau de la déontologie de l'UNICEF n'est pas en mesure de prêter assistance. Même si les protections contre les représailles ont récemment été restructurées et renforcées lors de la mise à jour de la politique de l'UNICEF relative à la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles, l'obtention de meilleurs résultats pour les plaignants reste à démontrer. Les employés estiment que le Bureau de la déontologie, bien qu'on puisse lui faire confiance pour fournir des conseils confidentiels, est dépourvu de moyens d'action pour ce qui est d'assurer une protection.

» Les membres du personnel perçoivent en grande majorité l'OIAI comme ayant des alliances avec la haute direction, y compris au sein de DHR. Ils sont fermement convaincus que les investigations et leurs résultats sont influencés par la direction, faute de contrôles et de contrepoids. Les employés ont affirmé à maintes reprises au GTI qu'à leur avis, les agresseurs, en particulier ceux qui occupent des postes de haute direction, sont protégés par les deux parties concernées dans le processus de traitement des plaintes : OIAI, qui enquête sur les plaintes, et DHR, qui examine les conclusions et fait des recommandations pour ce qui est des sanctions.

» Les responsables et les employés interrogés ont aussi affirmé au GTI que le système de traitement des plaintes est complexe et que l'on a du mal à s'y retrouver. La réglementation et les processus sont difficiles à comprendre et le rôle de chaque acteur n'est pas clair aux yeux du personnel. Cela doit constituer un problème encore plus considérable pour les membres du personnel sur le terrain, ainsi que pour ceux dont la langue maternelle n'est pas une langue des Nations Unies dans laquelle la plupart des documents sont mis à disposition. Facteur plus important encore, un employé bouleversé ignorera à qui s'adresser et comment porter plainte.

» La finalisation des enquêtes prend beaucoup trop de temps – jusqu'à un an et, dans certains cas, encore plus. Le fait qu'un très grand nombre de plaintes a été et est encore classé sans investigation, y compris de nombreux cas reposant sur des affirmations divergentes, est troublant pour les employés.

J'ai été forcée par les ressources humaines de témoigner devant mon agresseur, après quoi on m'a dit de quitter la salle. On ne m'a jamais informée de l'issue du dossier.

— MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF PARTICIPANT À UN GROUPE DE DISCUSSION

» De plus, les employés estiment que le processus d'enquête est insensible et irrespectueux à l'égard des plaignants. Ils ont remarqué à quel point les interactions des enquêteurs avec toutes les parties en présence sont médiocres. Par moment, ces interactions ont été décrites comme étant « brutales », « irrespectueuses », voire « hostiles ». Un membre de la haute direction de sexe féminin qui a participé à un entretien comme témoin a rapporté avoir fondu en larmes à la suite d'une entrevue à cause du ton extrêmement agressif de l'interrogateur. Cela a érodé chez elle toute confiance dans le processus qui pouvait encore subsister. Traditionnellement, de nombreux enquêteurs ont une expérience dans le secteur de l'application des lois et beaucoup de membres du personnel ont conclu que, bien que l'OIAI semble posséder les compétences nécessaires pour enquêter sur les fraudes financières et la corruption, il n'a pas les aptitudes et les compétences voulues pour réaliser des enquêtes sur d'autres types de faute professionnelle, en particulier le harcèlement sexuel et l'abus d'autorité.

« J'ai subi un interrogatoire pendant deux jours, sans même savoir de quoi précisément on m'accusait – je ne l'ai appris que 45 jours plus tard.

— RESPONSABLE DE L'UNICEF LORS D'UN ENTRETIEN

Les membres du personnel croient que la transparence a été sacrifiée au prétexte des exigences de la procédure. Certains plaignants ont même affirmé qu'ils n'avaient jamais été informés de l'issue de la plainte. En outre, les employés estiment généralement que la charge de la preuve incombe dans une large mesure aux plaignants. Par exemple, le fond de la plainte et l'identité du plaignant sont dévoilés à l'accusé, mais le plaignant n'est pas mis au courant des arguments présentés par l'accusé et n'est donc pas en mesure d'y répondre. Même si les enquêtes sont censées être confidentielles, le personnel est d'avis que cette confidentialité n'existe que sur le papier. Il n'y a dans la pratique aucune mesure de protection de la confidentialité et son non-respect n'entraîne aucune conséquence. De nombreux employés ont ainsi obtenu des informations relatives aux problèmes faisant l'objet d'investigations, et en ont parlé ouvertement, ce qui a intensifié la stigmatisation associée à une plainte et accru l'isolement du plaignant, d'une part, et de l'accusé, lequel est immédiatement considéré comme coupable, d'autre part. Paradoxalement, des procédures censément confidentielles deviennent notoires, alors que l'issue, censée être transparente, demeure confidentielle. Le GTI a été mis au courant de plusieurs cas de traitement brutal pendant les enquêtes, de processus d'enquête désordonnés et de retards extrêmes, rapportés par les responsables aussi bien que les employés, par les accusés aussi bien que les plaignants. De tels exemples témoignent clairement d'un système défaillant qui ne sert l'intérêt d'aucune des parties concernées dans le cadre d'une enquête.

Se fondant sur l'analyse des données, sur les constatations de l'examen de Morgan Lewis et, surtout, sur les nombreuses contributions de la part des membres du personnel, le GTI a conclu que les enquêtes relatives aux fautes professionnelles des employés ne sont pas traitées de façon indépendante, prompte, ni adéquate. L'UNICEF a pris des mesures en vue d'accroître la capacité de l'unité des investigations,

mais cela ne remédiera pas aux profondes lacunes liées au fonctionnement.

2.3.3 Une communication interne unidirectionnelle et inefficace

Une communication interne efficace fait partie intégrante d'une organisation cohésive et forte, et elle constitue le troisième pilier des systèmes essentiels visant à soutenir une culture institutionnelle saine. Même si l'UNICEF est bien connu pour ses communications externes axées sur le plaidoyer en faveur des enfants, le GTI a constaté dans l'organisation une attitude désuète d'aversion au risque en ce qui concerne la communication interne. Cela se manifeste clairement dans la façon dont l'UNICEF interagit avec les membres du personnel au sujet des problèmes de discrimination liée au genre, de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité sur le lieu de travail.

En 2018, le personnel a recouru à une lettre ouverte à la Directrice générale et à une pétition en ligne pour se faire entendre à ce sujet. Après la création du GTI, des membres du personnel lui ont mentionné à maintes reprises des cas où des tentatives d'obtenir des informations étaient demeurées sans réponse et où les plaintes déposées par le personnel n'avaient donné lieu à aucune mise à jour, ce qui avait ajouté au stress et à l'incertitude. En outre, aucune indication n'était fournie à propos de la personne à laquelle s'adresser pour obtenir des réponses aux questions et aux préoccupations, et on a rapporté une intensification des rumeurs et des commérages, une baisse de moral chez le personnel et une potentielle augmentation du risque de réputation pour l'organisation.

Le GTI a constaté que cette aversion au risque était révélatrice du style global de communication de l'UNICEF avec son personnel – également reflété dans le style de gestion adopté par les superviseurs – qui, d'après ce que le GTI a observé, se bornait à une diffusion d'informations unidirectionnelle et obsolète. Cette communication interne consistait notamment à informer le personnel des succès remportés par l'UNICEF, ce qui donnait l'impression qu'elle était surtout axée sur la propagande ou les relations publiques, ou sur la protection de l'image de l'organisation, plutôt que de fournir des informations honnêtes en lien avec les préoccupations et les questions du personnel au sujet de problèmes spécifiques. Les réunions avec l'ensemble du personnel de l'UNICEF, qui sont tenues à quelques mois d'intervalle, en sont un exemple. Le GTI a remarqué que l'ordre du jour de ces réunions se résume surtout à des points d'actualisation de la part de la direction sur plusieurs questions relatives aux processus. Le GTI reconnaît que l'UNICEF a déployé certains efforts pour recueillir des questions auprès du personnel dans le monde entier, mais les sujets traités au cours des réunions sont sélectionnés à l'avance et les réponses ont été préalablement rédigées. On laisse très peu de place à l'association du personnel pour parler au nom du personnel, seules quelques questions des participants présents dans la salle sont entendues et la plupart de ces questions sont posées par le personnel des sièges. Les membres du personnel ont conscience du fait que, sous leur forme actuelle, ces réunions ont pour objet de « les informer ». Cette approche unidirectionnelle est également manifeste dans les messages de diffusion mondiale – qui portent bien leur nom – régulièrement envoyés par courrier électronique, et il semble qu'elle se reflète aussi dans le nouvel outil UMessage.

« Les réunions avec l'ensemble du personnel semblent être des événements soigneusement orchestrés et centrés sur le siège, plutôt que des forums participatifs modernes encourageant une communication ouverte dans l'ensemble de l'UNICEF.

– MEMBRE DU PERSONNEL DE L'UNICEF À L'UN DES SIÈGES

Le GTI a constaté que ce style de message en provenance du siège était généralement perçu comme du « bruit » parmi la surabondance d'informations par les employés les plus proches de la source, alors que le personnel sur le terrain estimait être « laissé dans l'ignorance ». De l'avis du GTI, en ne reconnaissant pas les erreurs, en ne traitant pas directement les questions et les préoccupations du personnel, et en ne démontrant pas aux employés que leur opinion est entendue, l'UNICEF manque des occasions de restaurer la confiance.

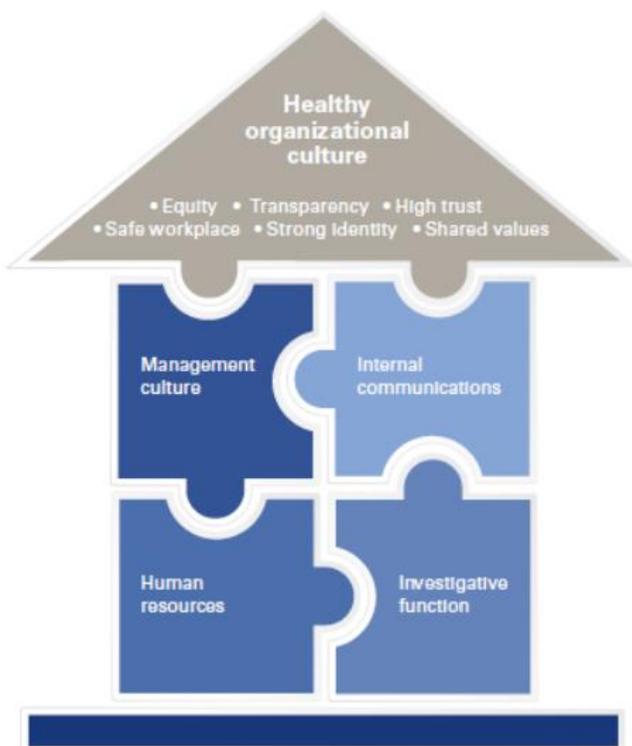
L'adoption d'une nouvelle approche bidirectionnelle mettant l'accent sur le dialogue, renforçant les valeurs de l'organisation, renseignant ouvertement le personnel sur les questions épineuses, cherchant activement à connaître les préoccupations des employés et à les traiter plus directement, ou d'une approche soucieuse des problèmes à résoudre et des moyens de le faire, contribuera grandement à rétablir la confiance envers la communication interne de l'UNICEF et à en accroître la crédibilité. Cela contribuera également à l'édification d'une organisation progressiste et inclusive, qui accueillera favorablement la pensée créatrice, la diversité des opinions et l'expression constructive des désaccords, en faisant usage de technologies et de plateformes nouvelles, interactives et attrayantes.

Au niveau des équipes, la communication bidirectionnelle – mise en action par des responsables ayant reçu une formation adéquate – fera en sorte que l'organisation passe d'une forme de communication dissociée de l'action à une forme qui appuiera l'action et qui en fournira des preuves. Elle permettra également : de passer d'un type de communication interne perçu comme étant discutable, et constituant un moyen de gérer le risque, à un type authentique qui suscitera la confiance ; de passer de messages sans attrait et sans pertinence à des informations attendues et recherchées ; enfin, de passer d'une forme désuète à une forme innovante tirant parti de multiples méthodes et styles de communication. Facteur important, elle pourrait aussi soutenir les efforts déployés dans l'ensemble de l'UNICEF pour supprimer les clivages au sein de l'organisation, pour améliorer la satisfaction professionnelle des membres du personnel en leur fournissant les outils nécessaires pour qu'ils façonnent leur lieu de travail et qu'ils deviennent des champions du changement et, en fin de compte, pour faire régresser les abus d'autorité et les autres formes de harcèlement.

VERS UN CHANGEMENT DE CULTURE POSITIF : RECOMMANDATIONS FINALES

Réformer une culture malsaine est le premier pas pour devenir une organisation hautement performante caractérisée par l'ouverture, la confiance et la collaboration. Dans une telle organisation, les responsables donnent l'exemple des comportements désirés ; ils gèrent la performance de l'organisation et de ses employés comme un tout, en faisant le lien entre l'objet et les moyens ; la redevabilité est définie et assumée ; et le personnel est motivé pour donner le meilleur de lui-même.

Dans ce rapport, le GTI a identifié les éléments qui font défaut pour créer une culture institutionnelle saine à l'UNICEF : une identité institutionnelle affirmée, un haut degré de confiance, des valeurs communes, un cadre de travail sécurisant, la transparence et l'équité. Ces éléments doivent être étayés par les systèmes institutionnels requis, comme illustré dans le graphique ci-dessous.



Comme mentionné précédemment, en septembre 2018, le GTI a soumis des recommandations à la Directrice générale (comme indiqué à l'Annexe 9) pour la mise en œuvre de mesures immédiates. En décembre 2018, le GTI a en outre conseillé à l'UNICEF de commencer à faire le nécessaire pour recruter une équipe de gestion du changement pour amorcer la réforme.

Cette partie expose les recommandations finales du GTI à l'UNICEF eu égard aux mesures requises pour que l'organisation s'engage sur la voie d'un changement de culture positif et pour renforcer les systèmes de soutien qui faciliteront ce changement.

3.1 Le changement s'amorce au sommet

À l'UNICEF, où la culture de gestion s'appuie depuis toujours sur le pouvoir conféré par une structure hiérarchique, un profond changement de mentalité passant par l'introspection est nécessaire pour provoquer une remise en cause fondamentale de la culture de l'organisation. Ce changement doit s'amorcer au sommet et se propager à tous les niveaux de gestion. La tolérance zéro envers la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel, le harcèlement et l'abus d'autorité devrait être adoptée et mise en œuvre par tous, non pas de façon superficielle, mais authentique.

Pour opérer ce changement de culture, **le GTI conseille à l'UNICEF ce qui suit :**

3.1.a Définir et promouvoir une nouvelle culture de gestion qui soit en accord avec les valeurs de l'organisation, en lançant un vaste dialogue à travers l'UNICEF. Cela devrait se traduire par l'abandon, de la part des responsables, de la mentalité traditionnelle fondée sur « le contrôle et le commandement » pour s'orienter vers une culture dans laquelle les responsables dirigent en donnant l'exemple, en incluant le personnel dans la prise de décision et en encourageant la motivation et l'autonomie des équipes et des individus. Dans une telle culture, les responsables acceptent de rendre des comptes, se plient volontiers aux systèmes de contrôle et de contreponds, prennent en considération le retour des autres, font preuve d'humilité et de conscience de soi.

3.1.b Doter les responsables de nouvelles compétences en gestion des personnes reflétant les valeurs de l'UNICEF et la nouvelle culture de leadership et les incorporer aux processus de sélection des dirigeants et aux critères utilisés dans l'évaluation de la performance. Ces nouvelles normes de leadership devraient être communiquées dans toute l'organisation pour que les membres du personnel sachent à quoi s'attendre et n'hésitent pas s'exprimer si ces normes ne sont pas observées par leur superviseur.

3.1.c Instaurer une redevabilité en matière de gestion des personnes en élaborant des indicateurs de performance clés fondés sur les nouvelles compétences et mesurés grâce à des retours multiples sur l'évaluation de la performance. Les responsables ayant satisfait aux normes devraient être encouragés, tandis que ceux qui ne les ont pas respectées devraient définitivement en assumer les conséquences (c'est-à-dire suivre une formation corrective, être rétrogradés, ou quitter l'organisation).

3.1.d Rendre les changements visibles en retirant aux responsables qui dérogent constamment aux valeurs de l'organisation la responsabilité d'encadrer le personnel.

3.1.e Offrir une formation complète à la gestion des personnes aux responsables actuels, en accord avec leurs responsabilités (et toute formation supplémentaire nécessaire pour combler les lacunes de chacun) et veiller à ce que l'ensemble des responsables soient formés à la gestion des personnes avant de prendre leurs fonctions et bénéficient d'un accompagnement professionnel continu.

- 3.1.f Veiller à ce que tous les responsables connaissent parfaitement les procédures** relatives à l'identification et au signalement des incidents de discrimination liée au genre, de harcèlement sexuel, de harcèlement et d'abus d'autorité et soient conscients de leurs responsabilités et de leurs obligations vis-à-vis des victimes, témoins et auteurs des actes.

3.2 Le changement concerne tout le monde

Compte tenu des conclusions du GTI, l'UNICEF doit définir quelles devraient être les normes souhaitables sur le lieu de travail tout en gardant à l'esprit le système de valeurs de la société qui l'entoure. Comme souligné, une culture de travail respectueuse, reposant sur des valeurs, a un effet favorable sur la performance de l'organisation. Réformer une culture n'est pas facile, mais cela est possible et, dans le cas présent, il s'agit d'un impératif.

Le GTI conseille à l'UNICEF ce qui suit :

- 3.2.a Établir un code de conduite** qui détermine une identité institutionnelle et la manière de mettre en pratique les valeurs fondamentales de l'organisation, fasse l'objet d'une consultation et d'un dialogue à l'échelle de toute l'organisation et s'appuie sur la formation et la sensibilisation, notamment pour le personnel nouvellement recruté, dans le cadre d'un programme universel d'accueil et d'intégration. Ce code de conduite devrait être signé et périodiquement passé en revue par l'ensemble des employés, présents et futurs, comme gage de leur engagement vis-à-vis de la culture de travail de l'UNICEF.

- 3.2.b Réviser un ensemble de compétences fondamentales** et de compétences fonctionnelles à la lumière du code de conduite, en fonction des besoins, et s'assurer que celles-ci ne restent pas théoriques en les incorporant judicieusement à tous les processus pertinents relevant des ressources humaines et en les utilisant pour évaluer aussi bien les responsables que les équipes.

- 3.2.c S'employer à surmonter tous les clivages au sein de l'organisation**, notamment dans les domaines suivants :

Genre

- i. Faire le suivi des données ventilées par lieu jusqu'à l'échelon le plus bas possible et présenter un rapport annuel, tout en préservant la confidentialité, sur les écarts et inégalités existants entre les genres, notamment, sans toutefois s'y limiter, en ce qui a trait au recrutement, à la sélection, à la rémunération et aux possibilités d'avancement, ce qui inclut le programme de rotation, et prendre des mesures correctives en temps opportun.
- ii. Mettre en place une formation de sensibilisation à la problématique des genres pour l'ensemble du personnel faisant référence à l'identité sexuelle sans recourir à une terminologie binaire, comprenant des modules spécialement destinés aux responsables des processus relevant des ressources humaines et de la gestion des personnes.

- iii. Procéder systématiquement à des entretiens de fin de service structurés, afin de comprendre les motifs de la démission ou de la cessation de service, en particulier s'agissant de femmes.
- iv. Procéder à la collecte de données ventilées, au suivi et à l'établissement de rapports sur le harcèlement sexuel, en incluant tous les types de harcèlement et de microagressions qui contribuent à créer un environnement de travail hostile aux femmes.

Diversité

- v. Faire le suivi des données ventilées par lieu jusqu'à l'échelon le plus bas possible et présenter un rapport annuel, tout en préservant la confidentialité, sur la diversité et les écarts de rémunération, notamment, sans toutefois s'y limiter, en ce qui a trait au recrutement, à la sélection, à la rémunération et aux possibilités d'avancement de carrière, ce qui inclut le programme de rotation, et prendre des mesures correctives en temps opportun.
- vi. Mettre en place une formation de sensibilisation à la diversité et à l'inclusion pour l'ensemble du personnel, comprenant des modules spécialement destinés aux responsables des processus relevant des ressources humaines et de la gestion des personnes.
- vii. Procéder systématiquement à des entretiens de fin de service structurés, afin de comprendre les motifs de la démission ou de la cessation de service, en particulier s'agissant de membres de groupes minoritaires.
- viii. Procéder à la collecte de données ventilées, au suivi et à l'établissement de rapports sur le harcèlement sexuel, en incluant tous les types de harcèlement et de microagressions qui contribuent à créer un environnement de travail hostile aux membres de groupes minoritaires.
- ix. Nommer un coordinateur institutionnel habilité à enquêter, assurer le suivi et rendre compte de la diversité et l'inclusion au sein de l'UNICEF et à proposer des mesures correctives à la haute direction.

Personnel recruté sur le plan international/Personnel recruté sur le plan national

- x. Lancer une étude exhaustive sur les clivages entre personnel recruté sur le plan international, national et des services généraux dans le but de moderniser et d'harmoniser les cadres de politiques de ressources humaines pour l'ensemble des catégories professionnelles. Il s'agit d'un projet à long terme exigeant de tout passer au crible, depuis les rôles, descriptifs de poste et compétences jusqu'aux possibilités d'avancement professionnel et la rémunération totale.

- xi. À court ou moyen terme, l'UNICEF devrait s'employer à créer un environnement de travail dans lequel les parcours professionnels sont clairement définis pour le personnel recruté sur le plan national et des services généraux. Le personnel recruté sur le plan national qualifié devrait être sérieusement pris en considération pour pourvoir des postes d'administrateurs recrutés sur le plan international.

Fonctionnaires et non-fonctionnaires

- xii. Mettre en place des systèmes de ressources humaines fournissant périodiquement des données sur le personnel non fonctionnaire encadré localement, lorsque cela représente une grande quantité de personnes, en précisant leur nombre, leur lieu de travail, leurs profils et leurs fonctions.
- xiii. Vérifier que les affectations dévolues aux non-fonctionnaires sont réellement de nature temporaire et limitées dans le temps et veiller à ce qu'à long terme les non-fonctionnaires ne travaillent pas aux côtés des fonctionnaires en réalisant les mêmes tâches, sans bénéficier des traitements et prestations correspondants.
- xiv. Analyser et réviser la politique de ressources humaines concernant les non-fonctionnaires de sorte qu'ils jouissent de la même protection contre les fautes professionnelles et les représailles que les fonctionnaires.

Responsables et membres du personnel

- xv. Démontrer dans la pratique que les personnes déposant une plainte, critiquant les responsables, exprimant leur opinion ou prenant des initiatives ne s'exposent pas à des conséquences, mais sont encouragées à prendre la parole.
- xvi. Surveiller le parcours professionnel des personnes ayant déposé une plainte pour veiller à ce qu'elles ne fassent l'objet d'aucunes représailles ou mise à l'écart et réagir promptement afin de leur apporter protection et soutien.
- xvii. Saluer et récompenser les responsables qui s'emploient à créer un environnement où règne la diversité intellectuelle, dans lequel l'ensemble du personnel est encouragé à participer, à exprimer des opinions contraires, à faire des suggestions et à prendre des initiatives, et qui font un effort particulier pour solliciter l'avis et écouter le point de vue des groupes minoritaires et des femmes.

3.3 Transformer la gestion des ressources humaines

Une culture saine implique d'incarner au jour le jour les valeurs de l'organisation. Les organisations avec une culture saine et inclusive se plient volontiers au système de contrôles et contrepoids. Dans la plupart des organisations, ceux-ci sont en grande partie assurés par les ressources humaines. Or, comme indiqué dans la partie précédente, les conclusions du GTI révèlent de graves défaillances qui empêchent la fonction des ressources humaines de l'UNICEF de remplir le rôle crucial qui est le sien.

Le GTI conseille à l'UNICEF ce qui suit :

3.3.a Élaborer une stratégie de gestion des personnes en phase avec son plan d'activité/stratégique et ses valeurs fondamentales pour étayer à la fois le recadrage de l'organisation et les efforts pour réformer sa culture. Cette stratégie devrait renforcer et clarifier la mission de DHR au sein de l'organisation, formuler et réaffirmer son rôle en tant qu'intermédiaire honnête et fournir une orientation pratique, fondée sur les données, quant à la planification et la gestion des ressources humaines et l'élaboration des politiques.

3.3.b Professionnaliser la fonction des ressources humaines à travers l'organisation :

- i. En établissant des compétences de référence pour chaque rôle et échelon des ressources humaines dans l'ensemble de l'organisation ; et
- ii. En évaluant les capacités du personnel des ressources humaines existant au regard de ces compétences de référence et en lui offrant une formation corrective pour combler les lacunes chaque fois que cela est possible, en lui proposant une réaffectation en dehors de la fonction des ressources humaines, ou en garantissant le départ de l'organisation, le cas échéant.

3.3.c Instaurer les changements nécessaires dans les relations hiérarchiques du personnel des ressources humaines hors siège pour garantir que la mission des ressources humaines soit mise en œuvre équitablement à travers l'UNICEF et donner à ceux qui travaillent sur le terrain la possibilité de s'opposer aux responsables locaux dont les pratiques d'encadrement s'avèrent médiocres. Cela exigera un système de gestion matricielle comportant un canal hiérarchique principal vers DHR et un canal hiérarchique secondaire vers la direction ou le/la représentant(e) sur le terrain.

3.3.d Créer une fonction d'analyse des ressources humaines dans le but de produire périodiquement des analyses pertinentes, opportunes et de haute qualité fondées sur des données fiables, permettant d'éclairer les décisions de gestion et d'assurer le suivi et la mise en œuvre des politiques et pratiques en matière de ressources humaines ainsi que la redevabilité à cet égard.

3.4 Réformer les politiques et pratiques en matière de ressources humaines

En matière de politiques et de pratiques, le GTI a identifié quatre domaines dans lesquels un changement s'impose pour remédier au fait que : i) les compétences relationnelles et la gestion des personnes ne font l'objet d'aucune mesure ou évaluation ; ii) il n'existe aucune redevabilité en matière de gestion des personnes ; iii) de nombreux processus de ressources humaines se prêtent à la manipulation, la discrimination et l'abus ; et iv) il est nécessaire d'accroître la flexibilité sur le lieu de travail.

Le GTI conseille à l'UNICEF ce qui suit :

3.4.a Refondre entièrement l'évaluation annuelle de la performance en ce qui a trait à la responsabilité en matière de gestion, en plaçant les comportements relatifs à la gestion des personnes au centre de ce processus au même titre que les résultats des programmes, qui sont également mesurés à travers d'autres moyens :

- i. En incorporant les compétences relationnelles (pour le personnel) et les compétences en gestion des personnes (pour les superviseurs et responsables), préalablement redéfinies, au rapport d'évaluation de la performance pour qu'elles soient évaluées en même temps que les résultats des programmes.
- ii. En instaurant dans le cadre du rapport d'évaluation de la performance un retour d'information anonyme périodique provenant de sources multiples concernant les résultats et les comportements relationnels pour le personnel, et concernant les résultats et la gestion des personnes pour les superviseurs et responsables, retour étayé par un programme de formation rigoureux. Ce retour devrait :
 - être pris en considération dans l'évaluation ;
 - être partagé avec le personnel en question sous une forme générale ;
 - être mis à disposition lors de l'examen par l'équipe de gestion, durant lequel les performances les plus remarquables et les plus insuffisantes sont discutées à la fin du cycle de rapport d'évaluation de la performance ; et
 - être archivé dans le système de rapport d'évaluation de la performance.

Une fois que ces réformes auront pris racine, l'UNICEF devrait envisager d'adopter une démarche globale vis-à-vis de la gestion de la performance à l'échelle de l'organisation, en harmonisant davantage la gestion, le suivi et l'évaluation des résultats en faveur des enfants avec la gestion, le suivi et l'évaluation de la performance du personnel.

3.4.b Renforcer les contrôles et contrepoids pour prévenir la discrimination, le favoritisme et l'abus d'autorité en veillant à ce que les décisions qui influencent une carrière, telles que l'avancement, les réaffectations, les rotations, etc., se fondent sur l'ensemble du parcours professionnel d'un membre du personnel et non pas uniquement sur le dernier rapport d'évaluation de sa performance afin de garantir que lors de chaque examen, une seule voix dissidente ne suffise pas à déstabiliser une carrière.

3.4.c Instaurer un mécanisme d'appel indépendant, simple et informel (constitué d'un examinateur ou d'un panel restreint) pour examiner les plaintes du personnel concernant une décision prise lors du processus de gestion de la performance et/ou relatives aux processus de ressources humaines discutés précédemment. À l'issue de cet examen, si cela s'avère nécessaire, des recommandations seraient formulées à l'intention de la Direction générale adjointe à la gestion pour résoudre le problème. La Direction générale adjointe déciderait ensuite si elle souhaite mettre en œuvre tout ou partie des mesures conseillées. Il s'avère en effet que, dans d'autres organisations, l'existence d'un mécanisme pour régler en amont les désaccords relevant des ressources humaines permet de limiter les conflits sur le lieu de travail et le dépôt de plaintes officielles.

3.4.d Améliorer et mettre pleinement en œuvre les politiques de flexibilité des modalités de travail en offrant une plus grande variété de possibilités d'aménagement des modalités de travail adaptées aux besoins du personnel, tout en gardant à l'esprit que ces besoins peuvent varier d'un bureau à l'autre et en fonction de la dimension mondiale ou locale. L'UNICEF devra veiller au suivi et à la présentation de rapports sur la mise en œuvre de ces politiques par les responsables et leurs taux d'adoption/d'approbation par le personnel.

3.5 Un système de justice digne de confiance

Le GTI est arrivé à la conclusion que la fonction d'investigation de l'UNICEF devait être intégralement remaniée et que de simples ajustements correctifs, tels qu'une augmentation de ses ressources, ne suffirait pas. Pour restaurer la confiance en son système de justice, l'UNICEF devra lui rendre son indépendance en confiant²⁵ l'intégralité ou une partie du processus à un tiers expérimenté dans le traitement des plaintes pour discrimination, harcèlement sexuel, harcèlement et abus d'autorité au sein d'organisations mondiales.

Le GTI conseille à l'UNICEF ce qui suit :

3.5.a Veiller à ce que des sanctions disciplinaires soient prises contre les auteurs avérés et à ce que ceux-ci ne puissent pas partir en long congé administratif avec versement de l'intégralité de leur traitement, bénéficier d'une rotation au sein de l'organisation ou démissionner sans avoir à répondre de leurs actes. Cela implique également de s'assurer que

²⁵ À cet égard, le GTI est au fait des recommandations formulées dans ce sens par l'Unité d'investigation commune.

les personnes renvoyées à la suite d'une faute ne peuvent pas être recrutées à quelque titre que ce soit par l'UNICEF ou ses partenaires et tierces parties avec lesquels travaille l'organisation et, dans l'idéal, par un quelconque organisme du système des Nations Unies.

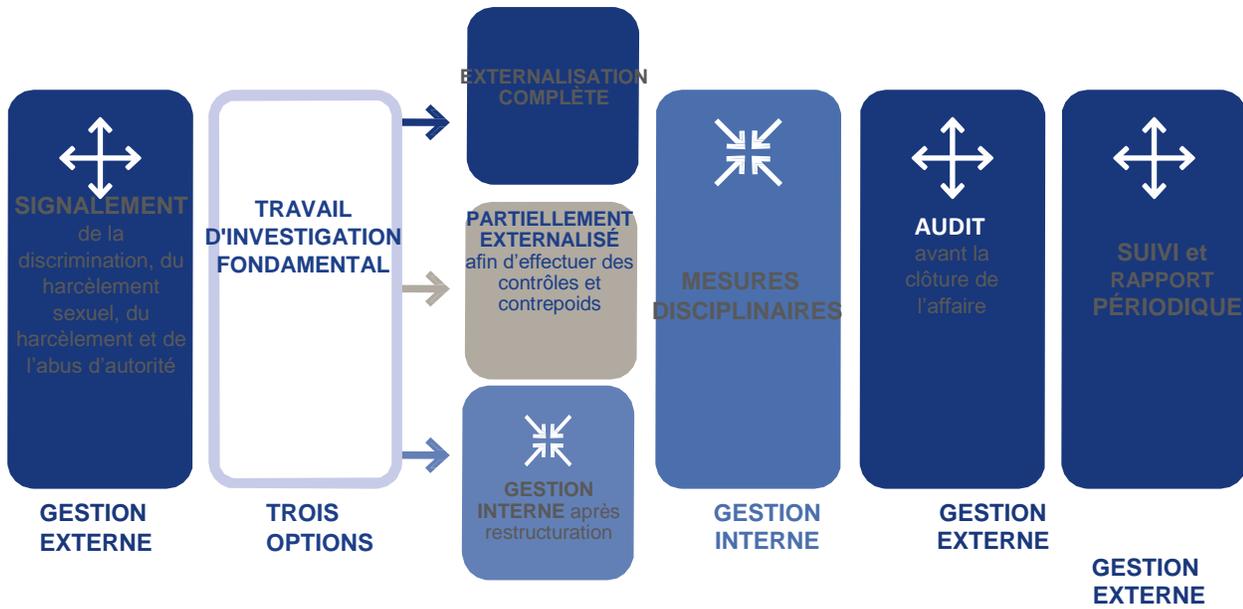
3.5.b Veiller à ce que le personnel soit à l'abri des représailles en réaffirmant la mission et les aptitudes du Bureau de la déontologie et en préservant l'indépendance de celui-ci.

3.5.c Démontrer aux plaignants que leur carrière ne sera pas déstabilisée parce qu'ils ont déposé une plainte. Cela implique de surveiller les décisions des ressources humaines qui ont des incidences sur la carrière des intéressés. Inversement, l'UNICEF devra s'assurer que le système de plainte ne fait pas l'objet d'un usage abusif. La meilleure manière d'éviter les plaintes futiles ou sans fondement est de communiquer, d'une part, les définitions et exemples de discrimination, harcèlement sexuel, harcèlement et abus d'autorité et, d'autre part, d'expliquer ce qui constitue un exercice avisé de l'autorité sur autrui.

3.5.d Veiller à ce que tous les membres du personnel concernés par une investigation, notamment ceux contre lesquels une plainte a été déposée et les témoins, sont traités avec la dignité et le respect auquel a droit l'ensemble du personnel de l'UNICEF durant le processus d'enquête et que les différents aspects de l'investigation demeurent strictement confidentiels.

3.5.e Externaliser, au minimum, les étapes suivantes du processus pour garantir l'indépendance et la confidentialité des canaux de signalement, une protection adéquate contre toute manipulation de la part de la direction et une plus grande transparence et impartialité dans le partage des conclusions.

- **La réception des plaintes** par le biais de canaux sûrs, crédibles et confidentiels (p. ex. une ligne d'assistance) mis à disposition dans des lieux et langues divers et la consignation, le catalogage et la catégorisation de ces plaintes ;
- **Une fonction d'audit** dans la phase finale du processus prévoyant l'examen de chaque affaire avant qu'elle soit classée et notamment des conclusions de l'investigation et des mesures disciplinaires proposées ; et
- **Des rapports périodiques (trimestriels et annuels)** sur les plaintes reçues, les plaintes classées sans investigation, les plaintes ayant donné lieu à une investigation, le résultat des enquêtes et les mesures disciplinaires prises. Le rapport annuel devrait inclure des paramètres démographiques à un niveau permettant que l'aspect confidentiel soit préservé.



3.5.f Envisager les trois possibilités suivantes concernant **le travail d'investigation fondamentale**, décrit selon l'ordre de préférence du GTI :

POSSIBILITÉ 1 : Externalisation complète

Outre tout ce qui précède, l'UNICEF confierait entièrement le travail d'investigation à un tiers indépendant. Cela signifierait l'externalisation de l'intégralité du processus de traitement des plaintes, comme l'avait conseillé le GTI dans le cadre de ses recommandations en faveur d'une action immédiate. La tierce partie mènerait l'enquête de la façon la plus exhaustive possible, en appliquant les pratiques exemplaires du secteur ainsi que les politiques de l'UNICEF, notamment en ce qui a trait aux interactions avec les plaignants, aux accusés et aux témoins. Une fois l'investigation terminée, conformément à des échéances préétablies, ses conclusions seraient transmises à l'UNICEF. La tierce partie recommanderait des mesures disciplinaires en accord avec les politiques et la jurisprudence de l'UNICEF, en vue d'une décision de la Direction générale adjointe à la gestion, en concertation avec DHR.

POSSIBILITÉ 2 : Externalisation partielle

Outre tout ce qui précède, l'UNICEF confierait le travail d'investigation à un tiers indépendant, en conjonction avec un comité d'examen interne. Ce comité d'examen serait constitué d'un chargé d'affaires indépendant et de quatre représentants de l'UNICEF – deux nommés par la direction et deux nommés par le personnel. Pour chaque affaire, le travail d'investigation se déroulerait normalement sur 90 jours, conformément aux principales étapes suivantes :

- Le chargé d'affaires indépendant mène une enquête préliminaire dans les 21 jours suivant le dépôt de la plainte pour déterminer si l'incident justifie une investigation approfondie. Le chargé d'affaires soumet des questions spécifiques relatives à l'enquête à la fonction d'investigation de l'UNICEF, qui a 14 jours pour y répondre, et présente ensuite ces réponses, accompagnées de son opinion, au comité d'examen.
- Le comité d'examen décide si une investigation approfondie se justifie. Si tel n'est pas le cas, l'incident est classé sans suite et le chargé d'affaires en informe le plaignant. En revanche, si une investigation est justifiée, le comité d'examen soumet une demande d'éléments de preuve par le biais du chargé d'affaires à la fonction d'investigation de l'UNICEF, lesquels devront être fournis dans les 30 jours. Le chargé d'affaires informe le plaignant et l'accusé. Le chargé d'affaires contacte DHR pour que l'UNICEF puisse décider si l'incident justifie un congé administratif ou une réaffectation temporaire de l'accusé pendant la durée de l'investigation.
- Le comité d'examen étudie les éléments de preuve et, avec l'assistance du chargé d'affaires, élabore ses conclusions et recommandations de mesures disciplinaires, le cas échéant. Le chargé d'affaires rédige le rapport définitif et les recommandations en matière disciplinaire pour les soumettre à la Direction générale adjointe à la gestion qui, s'il y a lieu, prend une décision concernant les mesures disciplinaires.

POSSIBILITÉ 3 : Réformes internes sans externalisation du travail d'investigation

Au-delà de ce qui précède, cette possibilité impliquerait de continuer à mener les investigations en interne tout en garantissant l'indépendance de ce service en séparant les enquêtes de fraude et de corruption des enquêtes pour faute liée à la discrimination, au harcèlement sexuel, au harcèlement et à l'abus d'autorité. Une unité d'investigation spécialisée dans ce type d'enquêtes pourrait être établie sous l'égide du Bureau de la déontologie et constituée d'enquêteurs spécialisés dans les questions déontologiques relatives

aux comportements répréhensibles sur le lieu de travail. Cette unité d'investigation serait chargée de toutes les affaires de ce genre, sauf lorsque la tierce partie, à laquelle sont adressées toutes les plaintes, estimerait qu'en raison de circonstances particulières, l'enquête devrait être menée par un acteur externe. Par ailleurs, la qualité du travail d'investigation proprement dit doit être améliorée afin de répondre aux normes décrites et recommandées dans l'analyse réalisée par Morgan Lewis, notamment en ce qui a trait à la méthodologie, la confidentialité et le traitement équitable des parties intéressées. Les résultats de ces investigations devraient être examinés par la tierce partie, qui serait aussi responsable du suivi et du rapport, comme recommandé ci-dessus.

3.6 Une communication interne efficace

La communication interne fait partie intégrante de la culture d'une organisation et, à ce titre, a un rôle important à jouer dans le processus de changement. Le style de communication interne actuel doit être revisité et rehaussé et chaque responsable doit comprendre la place déterminante que la communication occupe dans toute gestion efficace.

Pour ce faire, **le GTI conseille à l'UNICEF de renforcer sa communication interne** avec les ressources humaines et financières nécessaires, des façons suivantes :

3.6.a Refondre son approche et élaborer une stratégie de communication interne cohésive

qui mette l'accent sur la communication bidirectionnelle, incite le personnel à participer et soit authentique, fiable, attrayante et orientée vers l'action. Cette stratégie devrait renforcer la mise en application des valeurs fondamentales de l'organisation et permettre d'évaluer la mesure dans laquelle la voix du personnel est entendue.

3.6.b Former et soutenir les responsables de l'UNICEF pour qu'ils encouragent la communication bidirectionnelle au sein de leurs équipes, afin :

- D'améliorer le travail de l'organisation, qui exige de chacun une réflexion créative, notamment de la part des personnes qui sont directement responsables de la mise en œuvre de programmes ;
- De réduire les clivages qui fragmentent l'organisation (par genre, par catégorie de personnel recruté sur le plan national/international, professionnel/des services généraux, par race, etc.) ;
- D'accroître la satisfaction professionnelle de chacun car l'ensemble du personnel se sentira autonome et impliqué dans la transformation de son cadre de travail ; et
- De créer un climat de confiance en démontrant que l'UNICEF est favorable à la diversité des opinions et à la critique constructive.

3.6.c Conseiller la haute direction sur la stratégie de communication à adopter pour mieux partager l'information avec le personnel de l'UNICEF.

3.6.d Soutenir l'ensemble de l'organisation, et plus particulièrement le processus de gestion du changement émergent, en communiquant en toute transparence les progrès (ou leur absence) en matière de priorités institutionnelles.

3.6.e Établir des politiques et procédures, ainsi que les rôles et responsabilités connexes, pour communiquer en interne et en externe sur les problèmes concernant la discrimination liée au genre, le harcèlement sexuel et l'abus d'autorité sur le lieu de travail, ce qui inclut les investigations, comme l'exigent les valeurs de l'organisation et son image de marque.

3.7 Une gestion professionnelle du changement

Le GTI conseille à la Directrice générale, dès que ce rapport lui aura été remis, de communiquer au plus vite et le plus clairement possible au personnel et au Conseil d'administration de l'UNICEF la position que l'organisation adoptera vis-à-vis de ces recommandations. Cette communication pourrait également servir d'énoncé de mission dans le cadre du processus de gestion du changement. Le GTI est conscient que tout changement, et en particulier un changement aussi fondamental et diversifié que celui proposé dans le présent document, est une entreprise audacieuse. En décembre 2018, le GTI a recommandé à la Directrice générale que l'UNICEF fasse appel à une société de conseil externe pour constituer une équipe de gestion du changement, dont l'action coïncide avec celle du GTI, afin d'aider l'organisation à planifier la réforme de la culture et de la gestion recommandée ici et par les autres études pertinentes. Cette équipe de gestion devrait avoir ses quartiers au sein du Bureau de la Direction générale et devrait :

3.7.a Élaborer un plan de mise en œuvre et d'institutionnalisation exhaustif, ordonné et hiérarchisé.

3.7.b Proposer la structure et la gouvernance d'un groupe interne pour gérer le processus de changement sur une période de deux ans. Ce groupe :

- Sera dirigé par un responsable de haut niveau nommé à plein temps au sein du Bureau de la Direction générale qui rendra compte directement à la Directrice générale afin d'apporter la garantie de sa capacité à coordonner le changement à travers l'organisation ;
- Disposera des ressources et de l'autorité nécessaires pour veiller à l'application des réformes dans toute l'organisation, notamment parmi les responsables à tous les niveaux, qui devront montrer l'exemple en adoptant les comportements souhaités durant le changement de culture ;
- Veillera à ce que le processus de gestion du changement ouvre la voie à une communication inclusive, bidirectionnelle et à l'implication généralisée de toute l'organisation, notamment via l'Association mondiale du personnel ;
- Gérera le processus de changement et soutiendra la Directrice générale et l'équipe de la haute direction, notamment en établissant un système permettant de faire le suivi,

d'évaluer et de rapporter les progrès réalisés et de communiquer chaque trimestre à ce sujet ; et

- ° Développera la capacité institutionnelle pour assurer une supervision continue des réformes et, le moment venu, mettre un terme à ses propres activités.

CONCLUSION

Tout au long du processus de découverte, les membres du GTI ont observé la volonté affirmée et la résolution de la Directrice générale à faire en sorte que l'UNICEF garantisse d'excellentes conditions de travail. Elle s'est montrée prête à apporter les changements nécessaires pour y parvenir et à prendre les recommandations du GTI au sérieux. Cependant, pour convaincre le personnel de l'UNICEF que la direction souhaite véritablement faire changer les choses, ce sont des actions et pas seulement des mots, qui seront nécessaires, et ce, à tous les niveaux. Changer de culture n'est pas un événement, mais un cheminement, qui exige l'engagement complet et indéfectible de tous les responsables. En effet, c'est cet engagement qui incitera le personnel à croire et à avoir confiance dans le processus de changement et donc à jouer son rôle dans sa réussite ultime. La confiance perdue devra être reconquise.

Pour ce faire, certaines conditions essentielles doivent être respectées : communication des résultats attendus à la fin de cette transition vers une nouvelle culture ; effort constant et détermination soutenue durant tout le processus ; et rapport périodique sur l'état de la situation. Les responsables devront surveiller étroitement la planification, la communication et le suivi des résultats recherchés à travers le processus de gestion du changement et veiller à ce que les mécanismes et systèmes de soutien nécessaires, notamment les politiques, les pratiques de gestion et une supervision constante de la part de la haute direction soient mises en place. Cela permettra d'opérer le changement prévu et de lui faire prendre racine. Et, ce qui est encore plus important, cela montrera au personnel que ce changement n'est pas un caprice passager de la direction, mais un engagement authentique auquel il est invité à participer, tout en lui donnant des raisons d'être fier de l'organisation pour laquelle il travaille.

Le GTI ne doute pas que l'UNICEF prendra ces recommandations à cœur et les mènera à bien avec l'aide de l'équipe de gestion du changement, de l'équipe interne de soutien et de supervision, de l'ensemble des responsables et avec l'implication de tous les échelons du personnel. Traduire les intentions en actes pour changer une culture de travail n'est pas un processus facile, mais c'est un processus réalisable. Les recommandations du GTI sont pensées pour aider l'UNICEF à opérer ce changement ; grâce à la motivation et l'engagement profonds de l'organisation à les mettre en œuvre, cet objectif est à portée de main, faisant ainsi de l'UNICEF l'un des premiers organismes, au sein du système des Nations Unies, à gérer le changement avec succès.