

NICHOLS LIU

SERVING GOVERNMENT CONTRACTORS

**Rapport sur les politiques de Mercy Corps concernant
l'exploitation et les abus sexuels et leur application aux
problématiques soulevées par Tania Culver Humphrey**

29 janvier 2020

NICHOLS LIU

SERVING GOVERNMENT CONTRACTORS

Rapport sur les politiques de Mercy Corps concernant l'exploitation et les abus sexuels et leur application aux problématiques soulevées par Tania Culver Humphrey

I. Sommaire exécutif

Mercy Corps a engagé Nichols Liu pour estimer la qualité de ses politiques et procédures actuelles concernant l'exploitation et les abus sexuels (« EAS »), évaluées en fonction des normes et des attentes de ses principaux bailleurs de fonds. Nous constatons que les actuelles normes EAS de l'organisation sont conformes aux exigences et aux attentes, en accord avec les meilleures pratiques des principales institutions multilatérales et gouvernementales du secteur du développement international. En effet, dans ce domaine crucial, les politiques de Mercy Corps diffusent des principes avant-gardistes qui dépassent même les exigences de l'Agence américaine pour le développement international (« USAID »), le plus grand bailleur de fonds de l'organisation, en adoptant une approche focalisée sur les victimes, pour traiter les allégations d'EAS et les problématiques de Safeguarding. Nous constatons également que Mercy Corps pourrait renforcer et davantage définir ses protocoles internes, pour permettre une meilleure application de ses politiques à certaines situations spécifiques, comme décrit ci-dessous.

Mercy Corps a également demandé à Nichols Liu si l'enquête menée sur son Conseil d'administration dans les années 90, en réponse aux allégations de maltraitance d'enfant prononcées par Tania Culver Humphrey contre son père Ellsworth Culver, était conforme aux processus d'enquête et aux politiques actuelles concernant l'EAS de Mercy Corps. M. Culver a contribué à fonder Mercy Corps en 1979 et est resté au service de l'organisation jusqu'à sa mort en 2005. Plus d'informations sur les circonstances sous-jacentes peuvent être trouvées dans le rapport de Vestry Laight, Conclusions et recommandations concernant les actions de Mercy Corps, suite à la réception des allégations à l'encontre du co-fondateur Ellsworth Culver en 2018.

En nous basant sur les informations de l'Oregonian Report et sur celles recueillies auprès de Mercy Corps, nous avons constaté que l'enquête sur le Conseil d'administration des 90 ne respectait pas les normes actuelles de Mercy Corps. Le traitement moderne des problématiques d'EAS n'a été que relativement récemment largement promu et adopté. L'enquête dans les années 90 ne semble pas suffisamment focalisée sur les victimes et les personnes qui l'ont menée ne disposaient pas d'une indépendance suffisante. De plus, il n'a pas été permis à Mme Culver Humphrey de s'engager aux côtés d'un spécialiste

des enquêtes d'EAS et des mesures de Safeguarding. Nous n'exprimons aucun avis sur la façon dont l'enquête sur le Conseil d'administration dans les années 90 s'est conformée aux normes d'EAS de l'époque.

Enfin, Mercy Corps a demandé à Nichols Liu son avis sur l'affirmation de Vestry Laight, selon laquelle l'organisation ne s'est pas conformée à ses politiques d'EAS actuelles en traitant le rapport sur l'Integrity Hotline présenté par Chris Humphrey, ¹ le mari de Mme Culver Humphrey, en novembre 2018. A la suite de notre analyse, nous pensons qu'il est difficile d'estimer sans ambiguïté si les politiques actuelles d'EAS s'appliquent à la déclaration de la hotline en 2018, qui concernait des événements survenus dans les années 90 et impliquait une victime qui n'était ni employée chez Mercy Corps, ni bénéficiaire du programme. Cependant, nous sommes d'accord avec les affirmations de Vestry Laight : si Mercy Corps avait appliqué les valeurs qu'impliquent ses politiques d'EAS, comme l'adoption d'une approche focalisée sur les victimes, la communication avec les Humphreys aurait probablement été beaucoup plus constructive.

Mercy Corps recherche un document, à partager avec ses employés et ses principaux donateurs, qui évalue les politiques et protocoles actuels de l'organisation concernant l'EAS, et qui explique comment ils ont été appliqués à l'enquête sur le Conseil d'administration de Mercy Corps dans les années 90, ainsi que sa réponse récente aux demandes des Humphreys en 2018. Le présent rapport répond à cette requête.

II. Les principaux donateurs et leurs normes et attentes en matière d'EAS

La grande majorité des financements de Mercy Corps provient de subventions accordées par des institutions gouvernementales et multilatérales. Les Nations Unies (« ONU ») en particulier, ont été au cœur de l'élaboration de politiques et de processus organisationnels visant à prévenir et remédier à l'EAS. Ses normes et attentes fondamentales en matière d'EAS figurent dans les documents suivants :

- *Bulletin du Secrétaire général Mesures de protection spéciales contre l'Exploitation sexuelle et les abus sexuels* (2003)
- *Déclaration d'engagement à éliminer l'exploitation sexuelle et La maltraitance infligée par le personnel des Nations Unies, ainsi que par des personnes extérieures à l'ONU* (2006)

¹ M. Humphrey a présenté le rapport initial et les communications ultérieures au nom de Mme Culver Humphrey, en lui joignant une copie.

- *Pacte volontaire de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels* (2017)
- *Protocole sur les allégations d'exploitation et violences sexuelles impliquant des partenaires opérationnels* (2018)
- *Protocole de l'organisation des Nations Unies sur les allégations d'exploitation et violences sexuelles impliquant des partenaires opérationnels* (2018)
- *Rapport sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles* (2019)
- *Six principes fondamentaux relatifs à l'exploitation et aux abus sexuels*, Comité permanent inter organisations (« IASC ») (2019)
- *Résumé des bonnes pratiques de l'IASC : Prévenir l'exploitation sexuelle, Les abus et le harcèlement sexuel par les travailleurs humanitaires*, IASC (2019)

Le gouvernement américain (« USG ») est la principale source de financement de Mercy Corps, notamment par le biais de l'USAID et du département d'État américain. Les principales directives concernant l'EAS² du gouvernement américain pour les contractants et les organisations non gouvernementales (« ONG ») comprennent :

- *Les normes de sauvegarde des enfants*, 48 CFR 752.7037 (2016)
- *La politique de l'USAID contre l'exploitation et les abus sexuels* (2018)
- La directive sur la politique d'acquisition et d'assistance 18-03, *Renforcer la prévention concernant l'exploitation et les abus sexuels au sein de la communauté partenaire* (2018)
- *Inspecteur général de l'USAID : Le signalement rapide des cas de fraude et d'abus est essentiel dans le cadre des programmes d'aide humanitaire - Table ronde de surveillance de l'OIG*
Mise en lumière des pratiques de lutte contre la corruption, procédés pour les ONG, USAID Bureau de l'Inspecteur général (2018)

² Le gouvernement américain a également mis en place de nombreuses normes et exigences concernant la traite d'êtres humains, qui ne font pas l'objet de cette analyse.

- Système de directive d'acquisition (« ADS ») 303, ADS 303maa, *Provisions standard pour les organisations non gouvernementales américaines* (2019)

L'USAID suit en grande partie les normes édictées par l'ONU et son IASC et exige de ses partenaires opérationnels de faire de même. La politique de l'USAID contre l'exploitation et les abus sexuels inclut les principes énoncés dans la section 3 du Bulletin du Secrétaire général des Nations Unies sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles ainsi que les six principes fondamentaux relatifs à l'exploitation et aux abus sexuels de l'IASC. De plus, l'ADS 303maa de l'USAID exige des bénéficiaires de se conformer à ces mêmes principes de l'ONU et de l'IASC. L'USAID exige également que ses lauréats disposent d'un code de conduite conforme aux six principes fondamentaux adoptés par le Comité permanent inter organisations des Nations Unies visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles dans les crises humanitaires. L'USAID attend des bénéficiaires qu'ils consultent le directeur de mission concerné, ainsi que l'agent d'accord ou l'OEM gestion des contrats lorsqu'ils traitent des allégations d'EAS impliquant leurs employés et il encourage les partenaires organisationnels à signaler les allégations d'exploitation et d'abus sexuels crédibles au Bureau de l'inspecteur général de l'USAID.³

Les donateurs, hors gouvernement américain, de Mercy Corps suivent également en grande partie les normes EAS énoncées par l'ONU et son IASC. Actuellement, la ligne de conduite de ces donateurs comprend :

- *La protection humanitaire : L'amélioration des résultats de protection pour réduire les risques pour les personnes dans les crises humanitaires*, DG Protection civile et opérations d'aide humanitaire de la Commission européenne (2016)
- *Placer les personnes au premier plan : un sommet international pour lutter contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuel, dans le secteur de l'aide humanitaire internationale*, Ministère du développement international du Royaume-Uni (2018)
- *Le développement international : La politique de sauvegarde*, Scottish Charity Regulator (2018)

³ En revanche, les allégations crédibles de traite, de recours à la prostitution ou au travail forcé doivent être signalées par le partenaire organisationnel à l'agent d'accord ou à l'OEM gestion des contrats.

- *Harcèlement, exploitation et abus sexuels (SEAH) dans le secteur de l'aide humanitaire internationale, la voix des victimes et des rescapés : Conclusions principales tirées d'un exercice d'écoute mené par le DFID, Unité de sauvegarde DFID, Ministère du Développement international (« DFID ») (2018)*
- *Exploitation et abus sexuels dans le secteur de l'aide humanitaire internationale, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada (2019)*

III. Principes issus des exigences et des attentes des principaux donateurs en matière d'EAS

Étant donné que les donateurs adoptent et s'appuient sur les normes énoncées par l'ONU et son IASC, ils ont des exigences et des attentes sensiblement similaires pour leurs organisations, leurs employés et leurs partenaires. Nous avons rassemblé les 19 principes suivants, dont certains se chevauchent, issus des politiques d'EAS des donateurs énumérés ci-dessus :

1. De façon générale, la définition d'exploitation et d'abus sexuel doit inclure l'exploitation et l'abus des populations vulnérables par les personnes au pouvoir à des fins sexuelles.
2. Ne faire preuve d'aucune tolérance pour l'exploitation et les abus sexuels.
3. Interdire à l'ensemble du personnel de se livrer à la maltraitance, à l'exploitation ou à la négligence des enfants.
4. Veiller au respect de la législation du pays d'accueil, notamment concernant le bien-être et la protection de l'enfance, ou des normes internationales, en fonction de celle qui accorde la protection la plus importante, et de la législation américaine le cas échéant.
5. Exiger un devoir de diligence particulier envers les femmes et les enfants.
6. Interdire tout acte sexuel avec des enfants (personnes de moins de 18 ans), quel que soit l'âge local de la majorité ou du consentement, et ne pas considérer que faire erreur sur l'âge d'un enfant est un moyen de défense.
7. Tenir compte du Safeguarding des enfants dans la planification et la mise en œuvre des projets, afin de définir les risques potentiels pour les enfants associés aux activités et opérations du projet.
8. Mettre en place des mesures visant à réduire le risque de maltraitance, d'exploitation ou de négligence des enfants, notamment, mais sans s'y limiter, en limitant les interactions non surveillées avec les enfants et en interdisant l'exposition à la pornographie. Veiller également au respect des lois,

réglementations ou coutumes applicables concernant la photographie, le filmage ou autres activités générant des images d'enfants.

9. Encourager des procédures de dépistage du personnel sûres pour les enfants, en particulier pour le personnel dont l'activité les met en contact direct avec des enfants
10. Considérer l'exploitation sexuelle et les abus sexuels comme des fautes graves et appliquer de ce fait des mesures disciplinaires, comprenant le licenciement sans préavis.
11. Fortement décourager les relations sexuelles entre le personnel et les bénéficiaires du programme, car elles reposent sur une dynamique de pouvoir intrinsèquement inégale et discréditent la crédibilité et l'intégrité du travail de l'organisation, et interdire toute relation sexuelle avec une implication abusive du grade ou du poste.
12. Disposer d'une procédure permettant de s'assurer que le personnel et autres savent reconnaître la maltraitance, l'exploitation ou la négligence des enfants. Ce genre de procédures demande généralement également d'exiger du personnel et autres de signaler les allégations, d'enquêter et de traiter les allégations de manière confidentielle et de prendre les mesures appropriées en réponse à ces allégations, incluant, mais sans s'y limiter, le licenciement du personnel.
13. Exiger un signalement, via les mécanismes de signalement en place, lorsqu'un membre du personnel d'une organisation développe des inquiétudes ou des soupçons à l'égard d'un collègue, à propos d'exploitation sexuelle ou d'abus sexuels, qu'ils appartiennent à la même agence ou non.
14. Imposer au personnel, en particulier aux managers, de créer et maintenir un environnement empêchant l'exploitation et les abus sexuels : encourager une atmosphère de communication et rappeler l'importance de « ne pas nuire ».
15. Engager leurs organisations à travailler activement pour la protection et le soutien des victimes et à placer les besoins de toutes les victimes au cœur de leurs actions (c'est-à-dire, adopter une « approche focalisée sur les victimes »).
16. S'engager à ce que leurs organisations ne gardent pas le silence ou ne restent pas passives face aux incidents signalés, quel qu'en soit l'auteur.

17. Exiger que les enquêtes menées par leurs organisations soient en mesure de résister à un contrôle judiciaire dans le cadre de procédures disciplinaires et pénales.
18. Assurer que toutes les personnes concernées par leurs politiques prennent la responsabilité appropriée.
19. Lorsque des individus sont reconnus coupables d'inconduite sexuelle, imposer et signaler publiquement des sanctions adaptées à la gravité des infractions, afin de garantir responsabilité et justice.

Bien que ces principes soient traités de façon légèrement différente par les divers donateurs gouvernementaux et multilatéraux, les divergences sont relativement minimales et se concentrent parfois davantage sur des détails de mise en œuvre que sur les principes en eux-mêmes.

IV. Les politiques d'EAS de Mercy Corps reflètent les exigences et attentes des donateurs et suivent les meilleures pratiques

Mercy Corps dispose actuellement de quatre politiques qui traitent directement de l'exploitation, des abus et des inconduites sexuelles.⁴ Ensemble, elles intègrent et exigent le respect des principes énoncés ci-dessus, ainsi que les lignes directrices publiées par l'ONU, l'USAID, le DFID et autres donateurs notables. Les sections suivantes indiquent comment les politiques de Mercy Corps appliquent plusieurs de ces principes.

a. Les politiques EAS de Mercy Corps sont conformes aux exigences et aux attentes des bailleurs de fonds

Premièrement, Mercy Corps dispose d'une *politique concernant l'exploitation et les abus sexuels à l'encontre des bénéficiaires et des membres de la communauté*, adoptée en novembre 2018. Cette politique établit les normes de conduite de Mercy Corps visant à prévenir l'exploitation sexuelle, les abus ou le harcèlement des personnes en contact avec Mercy Corps. Elle déclare que Mercy Corps est « engagé pour les principes fondamentaux concernant la prévention de l'exploitation et des abus sexuels énoncés par le Secrétaire général des Nations Unies en 2003 » et que l'organisation est signataire de la « Déclaration d'engagement pour l'élimination de l'exploitation et des abus sexuels par le personnel de l'ONU et extérieur à l'ONU. »

⁴ De plus, Mercy Corps dispose d'une politique de lutte contre la traite, qui ne fait pas l'objet de cette analyse.

La politique s'applique à Mercy Corps Global et Mercy Corps Europe, à leurs filiales et organisations affiliées, aux membres des conseils d'administration de Mercy Corps, aux responsables, aux dirigeants, aux employés, aux employés détachés, aux stagiaires et aux bénévoles (les « membres de l'équipe »); aux sous-récepteurs, aux organisations partenaires, aux sous-traitants et aux experts externes, et à toute autre organisation ou individu qui agit au nom de Mercy Corps ou selon les directives de Mercy Corps (les « partenaires »); et aux visiteurs tels que les photographes, les journalistes, les donateurs privés et les donateurs potentiels (les « visiteurs »). Les membres de l'équipe, les visiteurs et les partenaires doivent « faire passer le bien-être et les intérêts des bénéficiaires en priorité, traiter tous les bénéficiaires et les membres de la communauté d'accueil avec respect et dignité et ne jamais adopter une conduite qui pourrait être perçue comme abusive, ou semblant avoir trait à de l'exploitation ou du harcèlement. »

Sur certains points, la politique d'EAS de Mercy Corps dépasse les attentes de l'USAID. L'USAID exige une conduite conforme aux normes des Nations Unies et, conformément à la section 3 du Bulletin du Secrétaire général, les relations sexuelles entre le personnel des Nations Unies et les bénéficiaires du programme d'aide sont « fortement découragées ». La section 3.1 de la politique d'EAS de Mercy Corps est formulée un peu plus sévèrement, en « interdisant de façon générale » aux membres de l'équipe expatriés de s'engager dans des relations amoureuses ou sexuelles avec les bénéficiaires. Mercy Corps « tiendra également avant tout, compte de la sûreté, de la sécurité et du bien-être des victimes, lors de toute enquête ou mesure de suivi, mais tiendra également compte de la sécurité et du bien-être de l'accusé et de tous les témoins. » La politique d'EAS de l'USAID et les dispositions applicables de l'ADS n'imposent pas l'application d'une approche focalisée sur les victimes; en effet, les exigences réglementaires et les directives écrites de l'USAID ne précisent pas de quelle façon les exécutants doivent enquêter et ne spécifient rien en ce qui concerne la façon dont les victimes et les témoins doivent être traités.

Deuxièmement, Mercy Corps a adopté une *politique de protection de l'enfance* (« CSP ») en mars 2018. Cette politique détaille l'engagement de Mercy Corps pour la protection de l'enfance, établit des exigences et interdit certains types de conduite, comme la tolérance zéro pour les abus ou l'exploitation sexuelle. Le texte commence par l'objet suivant :

« Mercy Corps a la responsabilité particulière de garantir la sécurité et la dignité de tous les enfants avec lesquels nous sommes en contact par le biais de notre travail. Cette politique renforce notre engagement pour les intérêts des enfants. Cette politique énonce les exigences de Mercy Corps en ce qui concerne la conduite des membres de l'équipe avec les enfants et quelle conduite est interdite... »

Dans la section « Énoncés de principes et normes de conduite » du texte, il est généralement indiqué que Mercy Corps exige de tous les membres de l'équipe, des partenaires et des visiteurs le respect des « normes les plus

exigeantes de responsabilité et de professionnalisme, ce qui exige un comportement honnête, éthique, non-abusif et n'ayant aucun trait à l'exploitation. » Mercy Corps attend de la direction qu'elle « applique pleinement le respect de cette norme ». Il atteste également d'un engagement global selon lequel Mercy Corps est d'« une tolérance zéro et abhorre les comportements abusifs ou ayant trait à l'exploitation envers les enfants... Mercy Corps attend et exige des membres de l'équipe qui sont au courant de faits spécifiques pouvant conduire à soupçonner qu'un autre membre de l'équipe de Mercy Corps, un partenaire ou un visiteur est coupable de maltraitance ou d'exploitation d'enfants, de signaler un tel comportement. »

Le texte souligne également l'application de cette politique aux bénéficiaires, et en particulier aux enfants, en exigeant des membres de l'équipe, des partenaires et des visiteurs qu'ils les traitent avec respect et dignité et « agissent toujours dans leur intérêt, pour leur bien-être physique et émotionnel et qu'ils n'adoptent jamais un comportement qui pourrait être perçu comme abusif ou ayant trait à l'exploitation. »

Troisièmement, Mercy Corps dispose d'une *politique concernant le harcèlement sexuel au travail*. Cette politique stipule que partout dans le monde, Mercy Corps ne tolère aucune agression sexuelle ni harcèlement sur le lieu de travail, que ce soit au sein de ses sièges ou sur le terrain.

Quatrièmement, comme il est décrit plus en détail ci-dessous, Mercy Corps respecte son protocole *Aperçu des rapports et des enquêtes d'investigation des allégations d'EAS*.

Cinquièmement, Mercy Corps a pour principe de relayer à ses sous-bénéficiaires, les dispositions standard des chapitres ADS 303 / 303maa de l'USAID et la disposition spéciale du Bureau US Foreign Disaster Assistance exigeant un code de bonne conduite. Ces communications descendantes permettent de garantir que tous les sous-bénéficiaires de Mercy Corps respectent les principes énoncés ci-dessus.

L'analyse de Nichols Liu des politiques du Mercy Corps a révélé que l'organisation a adopté les principales directives de l'ONU sur l'EAS, les exigences de l'USAID sur l'EAS et les 19 principes énoncés précédemment. Bien sûr, Mercy Corps dispose de ses propres protocoles de mise en œuvre de ces politiques, normes et principes.⁵

⁵ Les efforts de mise en œuvre des politiques de Mercy Corps ne font pas l'objet de cette analyse.

Notre conclusion, basée sur notre analyse et notre expertise en matière de conseil aux organisations de ce domaine, est que Mercy Corps est une ONG internationale avant-gardiste en termes de politiques et de procédures écrites ayant pour but de prévenir et traiter les problèmes d'EAS.

b. Les politiques EAS de Mercy Corps sont également en accord avec les meilleures pratiques

De plus, les politiques de Mercy Corps sont également en accord avec les meilleures pratiques en ce qui concerne l'adoption d'une approche focalisée sur les victimes et la gestion des allégations d'EAS.

i. Une approche focalisée sur les victimes

Par le biais de ses politiques et procédures, Mercy Corps cherche à adopter une approche focalisée sur les victimes. Par exemple, la section 3.4 du texte sur *l'exploitation et les abus sexuels à l'encontre des bénéficiaires et des membres de la communauté* est intitulée « Aide aux victimes » et prévoit : « Mercy Corps offrira de fournir (et fournira si elles le souhaitent) aux victimes d'exploitation sexuelle et d'abus un soutien médical et psychosocial indépendants, un soutien juridique et les aidera à signaler les incidents aux autorités compétentes s'ils expriment directement leur volonté de le faire. » L'article 3.8.2 stipule que, pendant la phase d'enquête suivant le signalement d'un comportement répréhensible, Mercy Corps accorde la priorité à la sûreté, la sécurité et le bien-être des victimes.

Mercy Corps a également formé un groupe de travail transversal de Safeguarding visant à protéger les bénéficiaires et les membres de l'équipe contre toutes formes de violence physique, émotionnelle et sexuelle. L'objectif de ce groupe est de surveiller et assurer l'engagement de Mercy Corps pour la prévention et le traitement de l'exploitation sexuelle, des abus et du harcèlement. Le groupe est chargé d'adopter une approche systémique du Safeguarding dans l'ensemble de l'organisation.

Mercy Corps a créé deux rôles spécifiques pour renforcer son approche focalisée sur les victimes dans chacun des pays où il opère : Les centres d'attention du Safeguarding et les Co-investigateurs de Safeguarding.

- Les centres d'attention du Safeguarding coordonneront, soutiendront et conseilleront la mise en œuvre de l'engagement de Mercy Corps à intégrer le Safeguarding dans les opérations de programmes de pays. Les devoirs des centres d'attention du Safeguarding sont (i) d'identifier, de cartographier et de mettre à jour régulièrement les services de soutien locaux disponibles pour les victimes; (ii) d'agir au titre de personnes-ressources auprès des survivants et de contribuer à assurer leur sécurité,

leur sûreté et leur bien-être; et (iii) d'aider à développer une approche focalisée sur les victimes.

- Les Co-investigateurs de Safeguarding apporteront leur aide à la fonction de réponse lorsque des allégations de potentielles violations du Safeguarding seront signalées.

Mercy Corps a sélectionné des employés pour devenir des centres d'attention et des Co-investigateurs et approfondit son échelle pour couvrir tous les pays dans lequel l'organisation met en œuvre des projets. Ces employés ont reçu, et continueront de recevoir, la formation d'une entreprise externe disposant d'une expertise approfondie dans ce domaine et travailleront avec l'équipe de Safeguarding pour continuer d'affiner leurs compétences en matière de soutien aux victimes.

ii. Le traitement des allégations d'EAS

Mercy Corps classe comme étant des « plaintes de Safeguarding », toutes les allégations impliquant l'exploitation sexuelle et/ou l'abus sexuel des participants au programme ou des membres de la communauté, le harcèlement sexuel interne (harcèlement ou abus sexuel au travail), la traite et le Safeguarding des enfants. Ces allégations parviennent généralement à Mercy Corps par le biais de son adresse e-mail Integrity Hotline (« Hotline ») ou de sa plateforme de rapports en ligne mercy Corps.org/integrityhotline. Les incidents de Safeguarding peuvent également être signalés à tout responsable ou dirigeant de Mercy Corps, ou directement aux membres des équipes de déontologie, de Safeguarding ou de ressources humaines (« RH »). Les plaintes de Safeguarding et la façon dont elles ont été traitées sont enregistrés séparément par Mercy Corps, afin de mieux garantir la confidentialité et le traitement délicat de ces cas.

Quatre membres de l'équipe de déontologie, dont le spécialiste principal en déontologie (« SES ») pour le Safeguarding et l'assistant juridique, ont accès aux plaintes de la hotline. Si une allégation implique une problématique de Safeguarding, elle est signalée au SES pour le Safeguarding. On décide ensuite de si l'allégation relève de la compétence du SES pour la sauvegarde ou des RH. Si l'allégation concerne un acte de « membre d'équipe à membre d'équipe », elle est généralement déléguée aux RH. Cependant, pour un acte présumé particulièrement flagrant ou pour d'autres facteurs, tels que la charge de travail ou le sexe du plaignant, le SES pour la sauvegarde peut se coordonner avec les RH pour mener ou soutenir l'enquête. Pour toutes les allégations impliquant des membres de la communauté, des partenaires ou des participants, c'est le SES pour la sauvegarde qui supervise l'enquête et il peut même mener l'enquête lui-même.

Les processus généraux de déclaration et d'enquête sont décrits dans le document *Aperçu des rapports et enquêtes*, auquel les employés de Mercy Corps peuvent accéder en ligne. Les enquêtes sur les plaintes de Safeguarding suivent généralement un processus encore plus réfléchi que les autres catégories d'allégations. Par exemple, avant même d'élaborer un plan d'enquête, le SES pour la sauvegarde et le chef de l'équipe RH analyseront l'allégation et examineront certains facteurs : par exemple, l'enquêteur désigné du pays est-il particulièrement apte à traiter la plainte ? Si le SES pour la sauvegarde ou le responsable de l'équipe RH estime qu'une victime présumée pourrait être plus à l'aise avec un enquêteur d'une ethnie, d'un sexe ou d'une religion particuliers, Mercy Corps s'efforce de tenir compte de ces sensibilités. Toutes les enquêtes liées au Safeguarding sont supervisées par un membre de l'équipe ayant suivi une formation sur les enquêtes EAS focalisées sur les victimes. Il s'agit généralement du SES pour la sauvegarde.

Il faut également déterminer si une déclaration doit être faite au donateur, au Bureau de l'inspecteur général et/ou aux forces de l'ordre locales, et si des mesures disciplinaires immédiates, telles qu'un congé administratif pour le sujet de plainte présumé (« SOC »), doivent être prises. Si poursuivre l'embauche peut mettre d'autres personnes en danger ou interférer avec une enquête, le SOC est mis en congé administratif pendant l'enquête. Lorsque des allégations crédibles d'exploitation et d'abus sexuels sont évoquées, le SOC est toujours suspendu pendant l'enquête. Les victimes potentielles peuvent également faire part de leur peur de représailles pour avoir porté plainte et préférer travailler à l'extérieur du site ou prendre un congé. Le SES pour la sauvegarde et les RH entament le dialogue avec les potentielles victimes et recherchent des infrastructures.

Mercy Corps offre une assistance médicale et psycho-émotionnelle aux victimes. Le cas échéant, le personnel sélectionné par Mercy Corps fournit également aux victimes potentielles et aux témoins les informations nécessaires pour s'adresser aux services d'application de la loi et peuvent discuter avec eux des conséquences potentielles d'une poursuite policière ou judiciaire.⁶

Des arrangements peuvent être proposés pour aider la victime ou le témoin à se sentir plus en sécurité, comme une réinstallation temporaire ou une aide à la planification de la sécurité. L'aide aux survivants est répertoriée de façon confidentielle par Mercy Corps et des conversations sont tenues avec eux pour évaluer en continu l'adéquation de ce soutien.

⁶ La législation locale peut exiger de l'accusé qu'il soit en mesure de confronter l'accusateur avant d'être inculpé. Les victimes qui ont engagé des discussions avec Mercy Corps seront informées des conséquences potentielles comme celle-ci.

Une fois les considérations préliminaires closes, un plan d'enquête est établi. Si la plainte concerne un membre de l'équipe et un participant-bénéficiaire, les enquêteurs de Mercy Corps cherchent encore plus à travailler dans les plus brefs délais. Cela peut donc impliquer d'envoyer des enquêteurs immédiatement sur le site par voie aérienne, de fixer des délais de traitement plus courts pour la collecte et l'examen des documents probants et la rédaction des rapports, et de privilégier le transfert des constatations et des recommandations au personnel de direction pour commencer à agir.

Dans le cadre des efforts de Mercy Corps pour accroître la sensibilisation aux problèmes de Safeguarding, pour mieux protéger les membres de la communauté et les participants, ainsi que pour contribuer à accélérer les enquêtes sur les plaintes de Safeguarding, Mercy Corps a mis en place deux nouvelles initiatives : Les points centraux de safeguarding (vus précédemment) et les mécanismes de compte rendu de responsabilité communautaires (« CARM »). Mercy Corps a lancé une initiative en septembre 2019 : la mise en place de points centraux de Safeguarding et de Co-Investigateurs au sein des pays. Débutant en décembre 2019 et se poursuivant jusqu'au printemps 2020, des formations conduites par un fournisseur externe sur les questions de Safeguarding, les pratiques à suivre et les techniques d'enquête propres à ce type d'allégations seront dispensées sur le terrain. Actuellement, Mercy Corps recrute et évalue des membres de l'équipe pour recruter des points centraux et des Co-Investigateurs. Les CARM sont des mécanismes communautaires, spécifiques à chaque pays, qui peuvent être des boîtes à suggestions, des hotlines gratuites ou une messagerie WhatsApp. Mercy Corps a également formé un groupe de travail interdisciplinaire de Safeguarding et embauché un conseiller technique de Safeguarding et responsable de projet à plein temps.

V. Évaluation de l'enquête de Mercy Corps des années 90 et de la réponse de 2018 aux Humphreys contre les politiques et procédures actuelles de l'EAS

Le 8 octobre 2019, The Oregonian/Oregon Live a publié un rapport d'enquête détaillant des allégations selon lesquelles le co-fondateur de Mercy Corps, Ellsworth Culver, aurait abusé sexuellement de sa fille, Tania Culver Humphrey, des dizaines d'années auparavant. Le rapport critiquait la manière dont le conseil d'administration de Mercy Corps avait enquêté sur ces allégations dans les années 90, ainsi que la réponse de l'organisation en 2018 à la demande des Humphreys « de veiller à ce que [l'enquête des années 90] soit traitée conformément à la politique déontologique et aux processus d'enquête actuels de Mercy Corps ». Le conseil d'administration actuel de Mercy Corps, par le biais d'un comité spécial, a engagé Vestry Laight pour enquêter sur les faits et les preuves concernant la réponse de Mercy Corps aux Humphreys en 2018. Vestry Laight a récemment présenté ses *conclusions et recommandations à propos des actions de Mercy Corps, suite de la réception des allégations de 2018 concernant le cofondateur Ellsworth Culver*.

Tandis que le rapport de Vestry Laight se concentre sur les erreurs organisationnelles de la réponse de Mercy Corps en 2018, Nichols Liu a elle, considéré cette réponse par rapport aux politiques actuelles d'EAS. De plus, Nichols Liu répond ci-dessous à la demande des Humphreys d'évaluer l'enquête des années 90 selon ces politiques. Notre analyse est basée sur des informations recueillies dans The Oregonian Report et auprès de Mercy Corps.

Nous partageons l'avis de Vestry Laight : Mercy Corps n'a pas respecté ses politiques de Saefguarding actuelles, dans sa réponse à la demande des Humphreys en 2018. Nous convenons également qu'au moins cinq facteurs ont contribué à cette situation :

1. Bien que Mercy Corps ait intégré les efforts concernant l'EAS dans ses programmes depuis un certain temps, le programme de Safeguarding amélioré émergeait seulement au moment où les Humphreys ont soumis leur rapport à la hotline.
2. A l'époque, l'organisation ne disposait pas d'un expert de l'EAS affectable au rapport de la hotline quand il a été soumis.
3. L'avocat général a délégué le traitement de l'affaire au conseiller juridique principal, qui n'avait suivi aucune formation en matière d'EAS.
4. Le conseiller juridique principal a interprété le rapport de la hotline comme une demande de révision de l'enquête des années 90, plutôt que comme un signalement d'abus sexuels.
5. Il y avait une ambiguïté quant à savoir si les politiques et protocoles s'appliqueraient aux allégations selon lesquelles un employé décédé depuis des années aurait abusé sexuellement d'un membre de sa famille, sans aucun autre lien avec Mercy Corps, des dizaines d'années plus tôt.

De plus, nous sommes d'accord avec Vestry Laight, pour dire qu'indépendamment du fait que les politiques EAS couvrent expressément la demande de Humphrey de 2018, Mercy Corps aurait au moins dû s'appuyer sur les valeurs sous-jacentes à ces politiques dans leur réaction. Si Mercy Corps s'était plus engagé à assurer un bon traitement de la demande, avait engagé un expert spécialisé en EAS pour gérer l'affaire et avait adopté une approche focalisé sur les victimes dans ses interaction avec les Humphreys, l'approche de Mercy Corps en 2018 aurait certainement été plus constructive et utile.

Enfin, il ne fait aucun doute que l'enquête de Mercy Corps des 90 n'a pas non plus respecté les normes et les valeurs des politiques et protocoles actuels de l'EAS. Notre examen des preuves a identifié les six préoccupations suivantes :

1. L'enquête des années 1990 a été menée par des membres du conseil d'administration, comprenant un directeur exécutif ayant cofondé l'organisation avec M. Culver. Au moins deux des trois participants à l'équipe d'enquête avaient déjà travaillé en étroite collaboration avec M. Culver sur la mise en œuvre du programme et la gestion exécutive de l'organisation. La situation posait un conflit d'intérêts apparent qui justifiait d'engager un tiers indépendant pour enquêter.
2. Selon le rapport The Oregonian/OregonLive, l'équipe d'enquête aurait manifestement recherché des signes problématiques chez M. Culver. Leur jugement aurait été subjectif, dans la mesure où aucun des membres de l'équipe d'enquête n'était expert en indicateurs de personnalité des prédateurs sexuels.
3. L'équipe d'enquête a cité un manque de précision dans la description de Mme Culver Humphrey de la violence, comme l'une des raisons justifiant que les allégations n'étaient pas fondées. Cependant, pour une victime, décrire des violences sexuelles peut constituer une expérience traumatisante. Aujourd'hui, grâce à la plus grande attention portée aux récits des victimes, nous en savons plus sur l'expérience des victimes et leur façon de se rappeler de ces événements traumatisants. Le langage non descriptif utilisé pour revivre les souvenirs d'abus est courant et n'est pas nécessairement une preuve que l'abus n'a pas eu lieu.
4. L'équipe d'enquête s'est appuyée sur des techniques qui peuvent aujourd'hui être considérées comme peu fiables et intrusives selon les normes actuelles, telles que l'importance accordée à l'opinion d'un spécialiste de la « mémoire retrouvée » qui n'a même pas discuté directement avec Mme Culver Humphrey.
5. Les éléments de preuve suggèrent que l'équipe d'enquête des années 90 a été influencée, du moins en partie, par les forces de l'ordre locales qui n'ont pas donné suite aux allégations. Pourtant, les politiques actuelles de Mercy Corps ne laissent pas la réaction ou l'absence de réaction des forces de l'ordre influencer l'approche des questions d'EAS.
6. Il semble clair que l'enquête de Mercy Corps des années 90 n'a pas adopté une « approche focalisée sur les victimes », en plaçant Mme Culver Humphrey au cœur de leurs actions.

Ces aspects de l'enquête des années 90 ne correspondent pas aux normes EAS actuelles récemment adoptées par Mercy Corps et seraient probablement traités différemment par l'organisation, si l'affaire était présentée aujourd'hui.

VI. Domaines d'améliorations potentielles des politiques

Nichols Liu a identifié sept possibilités d'amélioration pour les politiques SEA de Mercy Corps.

1. Mercy Corps devrait adopter et intégrer dans ses politiques une définition claire et rigoureuse du Safeguarding. Les paramètres du Safeguarding restent vagues pour beaucoup, en particulier aux États-Unis, et il n'existe pas de définition unique commune aux organisations. Le Royaume-Uni en revanche, est plus avancé dans la définition du concept et peut servir de repère pour ce faire. Mercy Corps devrait définir les définitions qui correspondent le mieux à ses intentions, en cohérence avec ses principaux bailleurs de fonds.
2. Bien que les politiques de Mercy Corps s'appliquent aux « membres de l'équipe », elles ne précisent pas si elles s'appliquent uniquement aux membres actuels de l'équipe ou également aux anciens membres de l'équipe, et si elles sont limitées aux projets en cours ou s'étendent aussi aux projets clôturés. Par exemple, si une allégation d'EAS implique un membre de l'équipe qui a quitté Mercy Corps et concerne des activités très anciennes : ces allégations seraient-elles couvertes par les politiques actuelles de Mercy Corps ? Les conseils des bailleurs de fonds ne répondent pas non plus à cette question, mais les donateurs semblent s'attendre à une certaine forme de responsabilité et de réaction de la part des exécutants, face à ces situations spéciales. Mercy Corps devrait clarifier ses politiques, afin de clarifier son positionnement sur ces questions.
3. Les politiques de Mercy Corps comprennent une déclaration générale, selon laquelle l'organisation fait preuve « d'une tolérance zéro et abhorre les comportements abusifs ou ayant trait à l'exploitation envers les enfants... ». Plus spécifiquement, elles déclarent également que Mercy Corps ne tolère pas les comportements sexuels ou ayant trait à l'exploitation envers les bénéficiaires et les « enfants avec lesquels ils travaillent ». Mercy Corps devrait préciser si ils souhaitent que leur politique de protection de l'enfance interdise les actes sexuels ou romantiques entre des membres de l'équipe et des enfants en tous lieux, y compris au sein de leur propre maison.

4. Les processus d'enquête de Mercy Corps concernant les allégations de Safeguarding semblent clairs et rigoureux lorsqu'il s'agit d'allégations formulées à l'encontre d'un membre de l'équipe et impliquant un bénéficiaire. Cependant, il existe une ambiguïté concernant les allégations impliquant un dirigeant de Mercy Corps. D'après *l'Aperçu des processus de rapports et d'enquêtes* de Mercy Corps, si une allégation implique un cadre de Mercy Corps, l'équipe déontologique ou un comité d'audit du Conseil « peut enquêter sur ce niveau d'allégation ou sur tout autre de leur choix. » Mercy Corps devrait clarifier son protocole dans ce domaine.
5. Mercy Corps pourrait considérer la définition de conséquences claires en cas d'absence d'enquête approfondie ou de non dénonciation d'abus et d'exploitation sexuelle. À titre d'exemple, les politiques de Mercy Corps prévoient des mesures disciplinaires, pouvant aller jusqu'au licenciement, à l'encontre des membres de l'équipe qui sont au courant d'une éventuelle situation d'exploitation et/ou de maltraitance d'enfants par des membres de l'équipe, des partenaires ou des visiteurs, mais elles ne garantissent pas le signalement de ces allégations. Des cas d'EAS non signalés et des violations du Safeguarding des enfants peuvent être révélés et porter atteinte à la réputation de l'organisation, alors même les cadres supérieurs n'étaient peut-être pas au courant. En indiquant clairement à ceux qui travaillent pour les programmes Mercy Corps, à la fois directement et indirectement, qu'ils ont la responsabilité de signaler les abus s'ils ne veulent pas subir des conséquences graves, Mercy Corps peut atténuer ce risque et avoir un effet dissuasif, malheureux, mais nécessaire.
6. Étant donné que Mercy Corps a récemment mis à jour ses politiques, dans le but de se placer parmi les premiers sur le plan de la mise en œuvre des normes et des attentes des donateurs, nous conseillons à Mercy Corps de veiller à ce que ces politiques soient pleinement diffusées auprès de ses employés et mises en œuvre efficacement. Mercy Corps pourrait également bénéficier de contrôles internes ou externes périodiques de la mise en œuvre de ses politiques et les modifier en conséquence si de nouvelles lacunes ou faiblesses sont identifiées.
7. Comme indiqué, Mercy Corps devrait envisager de réviser ses politiques d'EAS pour appliquer les valeurs, sinon tous les processus, qu'elles contiennent toute personne contactant l'organisation avec des questions d'EAS, en particulier pour reconnaître le traumatisme que les victimes peuvent avoir subi et mettre en place une approche focalisée sur les victimes et compatissante.