

Directive pour la prévention et la lutte contre les abus de pouvoir



Préambule

Fidèle à ses lignes directrices, l'œuvre d'entraide catholique *Action de Carême* s'engage pour un monde où la promesse d'une «vie en abondance» se réalise pour tous et toutes. Dans cet esprit, elle appelle au partage avec les pauvres, œuvre à la transformation des structures inéquitables, aide les populations qui prennent leur destin en main et s'insère dans un réseau de solidarité. Elle utilise les fonds qui lui sont confiés de façon efficiente et efficace afin de réaliser ses buts statutaires et d'avoir ce faisant le plus grand impact possible.

L'abus de pouvoir sous toutes ses formes (agressions sexuelles de toutes sortes, exploitation, actes de corruption, détournement de fonds, népotisme, discrimination, etc.) met en danger le travail d'*Action de Carême* et nuit aux plus faibles et aux plus pauvres au lieu de les aider. L'abus de pouvoir étant un phénomène mondial, les activités de sensibilisation, de prévention et de lutte doivent se réaliser tant au Nord qu'au Sud. La lutte contre les abus de pouvoir, en particulier contre les agressions sexuelles et la corruption, contribue à réduire l'injustice sociale et l'exploitation.

Action de Carême s'engage à respecter les principes ci-dessous et à en étendre l'application dans une démarche d'amélioration continue. Toute personne a droit à être protégée contre les abus de pouvoir et leurs conséquences.

Le champ d'application de cette directive est décrit à l'article 3, al. 1.

Article 1: Définitions

(1) Abus de pouvoir

Il s'agit de l'usage abusif d'un pouvoir pour nuire à autrui, le harceler ou le désavantager ou pour se procurer ou procurer à ses protégés des avantages personnels.

Cela comprend la corruption et les agressions sexuelles, mais aussi toutes les autres formes d'exploitation, les avantages, le favoritisme, la discrimination et les comportements non éthiques. C'est dans ce sens que le terme «abus» est employé par la suite.

(a) Corruption

Nous définissons la «corruption» comme «l'usage abusif d'un pouvoir à des fins privées» (définition de Transparency International).

Cette notion recouvre notamment les actes suivants: malversations, usage abusif par un individu des biens qui lui sont confiés, favoritisme dans l'adjudication d'un poste de fonctionnaire, pots-de-vins, contrainte ou abus de pouvoir et népotisme. La corruption se concrétise par la remise, l'offre, la demande ou l'acceptation de cadeaux, de rémunérations, de commissions et d'avantages de toute autre nature. Ces actes ont pour but d'inciter la personne objet de la tentative de corruption à se conduire de façon malhonnête ou illégale ou à trahir la confiance qu'on lui avait témoignée.

(b) Agressions sexuelles

On entend par «agression sexuelle» toute menace, tentative ou abus accompli d'une situation de vulnérabilité, d'autorité ou de confiance à des fins sexuelles. Cela comprend à la fois l'abus sexuel (actes physiques associés à l'usage de la force, à la contrainte ou à un déséquilibre de pouvoir) et le harcèlement sexuel (rapprochement non désiré, demandes, conduite sexuelle ou sexualisée qui peut être verbale, non verbale ou physique), selon les sentiments de la personne ou du groupe victime de harcèlement.

(c) Discrimination

On entend par «discrimination» toute forme de préjudice injustifié ou de traitement inégal d'individus ou de groupes en raison de différentes caractéristiques perceptibles (âge, sexe, origine ethnique ou handicap) ou non directement perceptibles (convictions, religion ou orientation sexuelle).

Article 2: Risques que l'abus de pouvoir fait courir à l'Action de Carême

- (1) En sa qualité d'organisation active dans la coopération au développement, *Action de Carême* est particulièrement exposée à l'abus de pouvoir dans ses programmes. En l'espèce, les risques peuvent être les suivants:
 - (a) Agressions sexuelles
 - (b) Conflits d'intérêts lors de l'embauche du personnel ou l'octroi de mandats
 - (c) Exigence de faveurs de toutes sortes pour l'emploi, les activités de projet ou autres
 - (d) Corruption: corruption active ou passive, pots-de-vin ou commissions occultes
 - (e) Contrôles faussés: audits défectueux (internes ou externes) ou autres manipulations
 - (f) Malversations d'argent: vol ou inscription de dépenses fictives dans la comptabilité, les systèmes salariaux ou le remboursement des frais
 - (g) Détournement de biens patrimoniaux en nature: usage abusif ou achat/acceptation de biens et de services
- (2) Chez *Action de Carême* en Suisse, les risques existent surtout dans les domaines suivants:
 - (a) dans l'attribution de mandats à des experts externes, dans l'embauche du personnel ou dans la participation à des projets et des campagnes en Suisse. La politique d'achat est régie par le règlement sur les achats d'*Action de Carême* et les contrats de mandat doivent comprendre un passage sur la manière de traiter les abus de pouvoir ou faire référence à la présente directive.
 - (b) Dans le cas de relations de pouvoir asymétriques, par exemple l'embauche de stagiaires, les personnes dépendantes, etc., les comportements exigés par *Action de Carême* sont régis par les Principes de collaboration et de gestion.

Article 3: Champ d'application et objet de la présente directive

- (1) La présente directive s'adresse à l'ensemble du personnel d'*Action de Carême* en Suisse et aux membres en exercice du Conseil de fondation. Elle fait partie intégrante de tous les contrats de travail et de coopération et s'applique donc à toutes les coordinations de programmes dans les pays partenaires ainsi qu'aux organisations partenaires en Suisse et à l'étranger (voir aussi art. 5, al. 1, let. (b) et (c)), à leurs employés et partenaires contractuels dans la réalisation des projets et à toutes les autres personnes impliquées dans le travail d'*Action de Carême*, pendant et en dehors du temps de travail.
- (2) La présente directive reflète l'identité d'*Action de Carême* et son corollaire, l'engagement d'agir de façon intègre, responsable et légale, dans le respect de normes éthiques et morales exigeantes. Concrètement, elle poursuit les objectifs suivants:
 - (a) Prévenir les abus de pouvoir, en particulier la corruption et les agressions sexuelles, dans le cadre d'actions de sensibilisations et de discussions intensives.
 - (b) Empêcher la survenance de cas d'abus de pouvoir et, lorsque des cas suspects surviennent, en encourager le signalement et appliquer une procédure claire pour réagir.
 - (c) Renforcer la culture d'organisation pour prévenir et combattre la corruption.

Article 4: Principes à la base des directives

- (1) *Action de Carême* condamne l'abus de pouvoir sous toutes ses formes, car il nuit aux personnes particulièrement vulnérables et empêche tant de fournir une assistance efficace à ses organisations partenaires que de garantir un fonctionnement des structures fondé sur l'équité et l'égalité.
- (2) Toutes les personnes ont le droit d'être protégées contre les pratiques d'abus de pouvoir et leurs effets. Cette protection a la plus haute priorité et s'applique indépendamment du sexe, de la couleur de peau, de la religion, de la culture, de la formation, du statut social et de la nationalité.
- (3) *Action de Carême*, les coordinations de programmes ou les organisations partenaires ne tolèrent aucun abus de pouvoir au sens de l'art. 1.
- (4) Celles-ci évitent en général l'impunité des auteurs d'acte de corruption. Lorsqu'une personne ou une organisation est convaincue d'un comportement abusif, des sanctions lui sont imposées.
- (5) Dans des contextes spécifiques, des actes de corruption peuvent devenir inévitables, bien qu'ils enfreignent les principes d'*Action de Carême* proprement dits:
 - (a) Dans des cas d'urgence, il peut être indiqué d'avoir recours à la corruption pour accélérer ou obtenir une décision administrative.
 - (b) Le refus catégorique de la corruption peut avoir des conséquences disproportionnées pour la réalisation des tâches centrales.

- (c) Pour satisfaire aux règles de la courtoisie, des cadeaux de peu de valeur ou des invitations à dîner peuvent être indiqués.

Action de Carême souligne néanmoins l'obligation d'éviter des actes de corruption dans toute la mesure du possible. Il faut en informer le supérieur ou la supérieure dans tous les cas.

- (6) Tout manquement à la présente directive peut être sanctionné, dans le respect du droit en vigueur, par le licenciement avec effet immédiat et par la cessation des rapports de travail ou de la collaboration, ou par des poursuites officielles (plainte).
- (7) Toute personne a le droit et l'obligation de refuser de commettre des actes abusifs. Les informations concernant un soupçon de corruption sont signalées au dispositif d'alerte éthique, qui les traite confidentiellement (cf. l'annexe 1: Dispositif d'alerte éthique).

Article 5: Mesures

(1) Mesures d'ordre général

- (a) *Action de Carême* s'engage de son plein gré à œuvrer en faveur de la transparence, de la bonne gouvernance ainsi que de la prévention et de la lutte contre les abus de pouvoir. Dans cet esprit, elle pratique la plus grande transparence possible en ce qui concerne les processus de décision et l'emploi des ressources, tant prévu qu'effectif. Les lanceurs d'alerte et les victimes sont protégés et les cas suspects d'abus de pouvoir font l'objet d'enquêtes et de poursuites.
- (b) Chaque collaborateur et collaboratrice d'*Action de Carême* signe la présente directive. Cette dernière est remise aux nouvelles employées et aux nouveaux employés comme annexe au contrat de travail, dont elle fait partie intégrante.
- (c) Les contrats passés avec les coordinations de programmes et avec les organisations partenaires (pour les projets) font référence à la présente directive (sans ses annexes). *Action de Carême* aborde personnellement la présente directive avec chaque coordination de programmes lors de sa mise en vigueur. En règle générale, elle en parle aussi personnellement avec les organisations partenaires; à défaut, elle le leur signale dans une communication écrite.
- (d) Le règlement sur les achats s'applique aux contrats passés avec les tiers à qui *Action de Carême* octroie des mandats ou auprès desquels elle se procure des biens et des services. Ces contrats doivent comporter une référence explicite au traitement des abus de pouvoir ou une référence à la présente directive.
- (e) *Action de Carême* met sur pied un dispositif d'alerte éthique par courriel – dont les modalités figurent à l'annexe 1 – pour le signalement de cas suspects. L'accès à ce dispositif d'alerte éthique sera élargi pour permettre également d'établir un contact anonyme.
- (f) Le ou la responsable de la conformité des projets est chargé(e) des mesures de prévention et de lutte contre les abus de pouvoir, en particulier contre les agressions sexuelles et la corruption, tant au Nord qu'au Sud; il ou elle fait office de conseiller à cette fin pour les membres du personnel et les partenaires. De surcroît, il ou elle évalue les cas signalés et conçoit sur la base de cette analyse des mesures de pilotage susceptibles de réduire les risques.
- (g) Le ou la responsable de la conformité des projets rend régulièrement compte des cas où l'abus de pouvoir est soupçonné ou prouvé et des mesures de prévention et de sanction. Il ou elle recommande des mesures de pilotage à la direction du secteur ou à la direction d'*Action de Carême*.
- (h) *Action de Carême* propose régulièrement des mesures de formation à la prévention et à la lutte contre les abus de pouvoir, tant au Nord qu'au Sud.
- (i) *Action de Carême* s'emploie à garantir la transparence nécessaire dans tous ses actes. Les comptes annuels, établis selon les critères du ZEW, sont publiés sur son site Internet et sont accessibles au public. Le label de qualité du ZEW atteste «d'un usage des dons efficace, conforme à leur but et aux ressources financières», «d'informations transparentes et de comptes annuels significatifs» et «de structures de contrôle indépendantes et appropriées». Le rapport annuel complète les données financières par un compte rendu descriptif des activités réalisées.
- (j) Tous les membres du personnel d'*Action de Carême* doivent éviter les conflits et collisions d'intérêts. Ce principe s'applique en particulier aux membres de l'«organe directeur suprême». Lorsque des intérêts personnels sont en jeu, la personne en question se récuse. Les normes du ZEW définissent par ailleurs les principes de présentation et de contrôle des comptes.

(2) Mesures internes

- (a) Les statuts décrivent les organes d'*Action de Carême*. Ils en définissent la composition, les tâches et les attributions et instaurent un contrôle exercé par la Commission de contrôle de gestion et par l'organe de contrôle.
- (b) La ou le responsable de la conformité sensibilise les collaboratrices et les collaborateurs à l'importance de la présente directive (cf. l'art. 5, ch. 1, let. b).
- (c) Les membres de la commission de placement et les personnes chargés du placement de la fortune signent chaque année une déclaration de loyauté «en lien avec le placement, l'administration et les conseils fournis à l'*Action de Carême*» en matière de placement de la fortune.
- (d) En vertu de l'art. 13, al. 1 du Règlement interne, *Action de Carême* est engagée par la signature collective à deux.
- (e) Conformément à l'art. 34, al. 4 du Règlement du personnel, la supérieure directe ou le supérieur direct doit autoriser les activités accessoires réalisées pendant le temps de travail. Les mandats qui sont exécutés en dehors du temps de travail doivent être signalés à la supérieure directe ou au supérieur direct et ne doivent pas être contraires aux intérêts d'*Action de Carême*.

(3) Mesures concernant les projets

- (a) Les organisations partenaires et, si possible, la population cible, sont informées des normes éthiques et du mécanisme de signalement.
- (b) Les organisations souhaitant collaborer avec *Action de Carême* doivent lui indiquer leurs organes responsables et leur financement global en toute transparence (cf. les Directives de demande de financement).
- (c) Les contrats de financement de projet signés par *Action de Carême* engagent les organisations partenaires à s'abstenir de tout acte de corruption et à prévenir et lutter contre les abus de pouvoir (à l'image de l'art. 12, al. 4 du contrat de financement de projet).
- (d) En vertu de l'art. 6 des contrats de financement de projet, les organisations partenaires fournissent à l'*Action de Carême*, au plus tard trois mois après la fin de chaque semestre, un décompte du projet et leurs comptes annuels. Un budget du projet et un budget général des organisations partenaires sont joints au contrat de financement de projet.
- (e) Sur demande, *Action de Carême* peut consulter les livres comptables ou ordonner un audit externe extraordinaire (cf. les art. 6 et 7 du contrat de financement de projet). Les projets auxquels *Action de Carême* verse une contribution annuelle de CHF 50 000 et plus sont soumis à un audit externe; des audits peuvent être réalisés par sondage pour tous les autres projets.
- (f) *Action de Carême* s'emploie à fournir aux bénéficiaires des projets des informations sur les objectifs, les budgets et les résultats atteints. *Action de Carême* pratique en Suisse une politique d'information détaillée sur l'attribution et l'utilisation des fonds.
- (g) L'art. 11 des directives sur la coordination enjoint aux coordinations de programmes de s'abstenir de tout acte de corruption et prévoit la résiliation immédiate en cas de manquement grave au contrat ou de non-respect de celui-ci conformément à l'art. 4, al. 3.
- (h) L'art. 9 des directives sur la coordination impose un devoir de diligence et de loyauté aux coordinatrices et aux coordinateurs. Les conflits posés par des intérêts non compatibles avec le contrat de coordination doivent être examinés et résolus.

Article 6: Stratégie de communication

- (1) *Action de Carême* attache beaucoup d'importance à la transparence et à un comportement éthique, indispensables à la crédibilité de son travail.
- (2) La protection des sources d'information (et, en particulier, des lanceurs d'alerte) et des victimes est toujours le principe suprême lors de l'initiation d'une communication externe.
- (3) *Action de Carême* fournit à la Direction du développement et de la coopération (DDC) les éléments en sa possession concernant tout cas d'abus de pouvoir confirmé. Les autres bailleurs de fonds (paroisses, fondations et bailleurs de fonds institutionnels ou privés divers) sont informés de façon appropriée par leur interlocuteur des secteurs Communication ou Coopération internationale, dès que et dans la mesure où la direction le juge adéquat. C'est la direction du secteur Communication qui décide de la teneur des communications destinées au public.
- (4) Les modalités sont régies par l'annexe 2 à la présente directive: «Communication interne et externe sur les cas d'abus de pouvoir et les enquêtes menées pour les éclaircir».

Article 7: culture d'organisation d'Action de Carême

- (1) *Action de Carême* déclare sans réserve qu'elle condamne les abus de pouvoir et qu'elle agit en conséquence lorsque de tels cas surviennent.
- (2) *Action de Carême* aborde en permanence la problématique de l'abus de pouvoir dans ses formes diverses (y compris, mais pas uniquement: corruption, agressions sexuelles, discrimination) au Sud comme au Nord et diffuse également les mesures adoptées.
- (3) *Action de Carême* reconnaît les difficultés posées par les contextes locaux et établit avec ses partenaires un dialogue franc sur les risques d'abus de pouvoir et les entraves qu'ils représentent pour la réalisation quotidienne des projets.
- (4) *Action de Carême* tient un registre systématique des cas d'abus de pouvoir.
 - (a) *Action de Carême* enregistre, analyse et classe tous les cas sérieux signalés par le dispositif d'alerte éthique et les programmes pays.
 - (b) Le ou la responsable de la conformité des projets rédige deux fois par an un rapport interne sous forme anonyme qui rend compte des cas étudiés, de l'utilisation du dispositif d'alerte, du déroulement des enquêtes et de leurs résultats, ainsi que des recommandations qu'il ou elle adresse à la direction. Les membres du personnel d'*Action de Carême*, la DDC et le Conseil de fondation reçoivent ce rapport une fois par an.
 - (c) Une version abrégée de ce rapport est jointe au rapport annuel et rendue publique de la sorte.