



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/902
22 juillet 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT-COMMISSAIRE

Quarante-neuvième session

ACTIVITÉS D'INSPECTION ET D'ÉVALUATION DU HCR

I. INTRODUCTION

1. Durant l'année écoulée, les activités de surveillance du Service d'inspection et d'évaluation (SIE) ont pris de l'ampleur, conformément aux priorités du projet Delphi et du nouveau Système de gestion des opérations (SGO). Alors que les missions d'inspection se renforçaient et que les activités d'évaluation se poursuivaient, une nouvelle fonction - d'enquête - a été instituée, avec le SIE pour centre de liaison. Le document de stratégie relatif au Service d'évaluation et d'inspection parachevé en décembre 1997 définit les orientations stratégiques du SIE et contient notamment une analyse des fonctions et de la structure des mécanismes de contrôle en matière d'inspection, d'évaluation et d'enquête. Le Comité de surveillance du HCR établi début 1997 s'est réuni à cinq reprises durant l'année écoulée; il assure l'examen et le suivi effectifs des rapports de surveillance (y compris les rapports d'audit).

II. ACTIVITÉS D'INSPECTION

2. Depuis que des fonctions d'inspection sont assumées par le HCR, vingt-cinq missions d'inspection ont été exécutées dans soixante pays, ce qui fait en moyenne près de deux pays visités chaque mois depuis la première inspection, en juin 1995. L'année écoulée, les activités d'inspection ont été axées sur les grandes opérations du HCR, avec des missions dans la région des Grands Lacs en Afrique (Rwanda et République-Unie de Tanzanie) et dans l'ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine); d'autres pays issus de l'ex-Yougoslavie feront l'objet de missions d'inspection dans le courant de 1998. En complément de ses propres ressources, le SIE a fait appel à la Division de la protection internationale, qui lui a fourni les services d'un collègue expérimenté dans le domaine de la protection pour chacun des douze derniers pays visités.

GE.98-01881 (F)

Le Comité permanent est tenu régulièrement informé des activités d'inspection par des rapports faisant périodiquement le point sur l'évolution des situations régionales.

3. Faits nouveaux : Plusieurs initiatives majeures ont contribué à renforcer la fonction d'inspection du HCR et à la faire mieux accepter dans l'ensemble de l'organisation. Le mécanisme de contrôle de l'observation des recommandations est l'un des éléments qui différencient les activités d'inspection des autres activités du HCR. Dans un délai d'environ trois mois suivant la publication d'un rapport final d'inspection, le Directeur du Service d'évaluation et d'inspection doit recevoir des informations sur le degré d'application des principales recommandations figurant dans le rapport. Sur la base de ces informations, le Directeur rédige un mémoire indiquant si les recommandations sont appliquées de manière satisfaisante ou non. Une analyse portant sur l'application des recommandations d'inspection pour les 55 premiers pays visités (22 rapports) a été soumise aux directeurs et administrateurs de rang supérieur concernés. Elle fait apparaître que les recommandations figurant dans 13 des 22 rapports finalisés sont appliquées d'une manière satisfaisante, alors que celles contenues dans deux autres le sont de manière en partie satisfaisante et que les recommandations de sept autres sont en instance d'application (le délai de trois mois n'étant pas écoulé).

4. Les rapports d'inspection et la documentation y afférente sont désormais systématiquement incorporés dans la base de données d'inspection et d'évaluation du SIE. Cette base de données favorise la conservation, la recherche et l'analyse de l'information et a ainsi facilité les travaux de compilation pour l'analyse de l'application des recommandations et l'établissement des trois dernières "Notes de l'Inspecteur sur les enseignements retenus", à savoir :

- i) Note 3 : Recommandations d'inspection concernant la gestion des opérations et du programme, octobre 1997 (comme suite à une demande de contribution au processus de développement du SGO);
- ii) Note 4 : Recommandations d'inspection concernant l'administration, la dotation en effectifs et les questions de personnel, octobre 1997;
- iii) Note 5 : Recommandations d'inspection concernant la gestion d'ensemble, mars 1998.

Ces notes de l'Inspecteur ont été communiquées au Haut-Commissaire et aux membres du Comité supérieur de gestion du HCR.

5. La note 5 de l'Inspecteur concernant la gestion d'ensemble faisait une large place aux recommandations les plus fréquemment formulées à ce sujet dans les rapports d'inspection. La section "Orientations et stratégie" contenait des recommandations relatives à l'élaboration de nouveaux principes directeurs portant sur les personnes et les groupes de personnes intéressant particulièrement le HCR, sur les différentes catégories de réfugiés (notamment les réfugiés urbains, au sujet desquels des principes directeurs sont en préparation) et sur les procédures opérationnelles (en particulier

les enquêtes). L'absence au niveau des bureaux extérieurs de plans d'action, que ce soit en faveur des différents groupes de réfugiés ou concernant les activités opérationnelles, constitue une carence chronique. De nombreuses recommandations, allant du renforcement à la réduction progressive en passant par la réorientation, ont également été faites concernant la structure de ces bureaux. Plusieurs autres ont porté sur "l'efficacité de l'encadrement et de l'organisation". L'esprit d'équipe, l'atmosphère de travail et la gestion d'ensemble figuraient au nombre des points faibles auxquels il faut remédier. La section "Coordination et relations extérieures" contenait des recommandations relatives à la coopération avec les gouvernements, les institutions des Nations Unies (surtout le Programme alimentaire mondial) et les ONG (en particulier sous l'angle de la stratégie, de la participation à la planification et de la coordination régionale des ONG). Des recommandations ont également été faites au sujet des activités d'information du public et de l'information de masse.

6. Le Manuel d'inspection reste la référence théorique et méthodologique pour la préparation, la conduite et le suivi des inspections. La deuxième édition du Manuel est parue en octobre 1997. Il est prévu de réviser et mettre à jour ce document chaque année, la somme d'expérience accumulée permettant d'adapter et d'améliorer les techniques d'inspection.

7. L'affectation de deux postes supplémentaires aux activités d'inspection a déjà permis d'accroître les capacités globales du SIE. Le nouvel Administrateur général principal chargé de l'inspection (Administration/Finances) met ses compétences techniques au service des missions d'inspection. Le titulaire de l'autre poste, celui d'Assistant exécutif, assure un appui multiforme au SIE, notamment en servant d'agent de liaison pour la base de données, en participant aux missions d'inspection, en concourant à l'évaluation du suivi et en apportant un appui administratif au Comité de surveillance.

8. Le champ d'application des fonctions d'inspection sera élargi conformément à la demande du Haut-Commissaire, qui souhaite que le SIE se charge désormais des contrôles au Siège et dans les bureaux extérieurs. En 1998, la Division de la gestion des ressources humaines sera le premier des services du Siège à être contrôlé, tandis que les inspections sur le terrain se poursuivront. Des inspections sont prévues dans 16 pays pour 1999.

9. Outre les inspections prévues dans le programme de travail annuel, dont les résultats sont transmis directement au Haut-Commissaire, le SIE est parfois chargé par des membres du Comité supérieur de gestion d'évaluer les travaux de certains bureaux sous différents angles (gestion, tableau des effectifs, relations humaines et opérations financières notamment). Sept programmes ont été passés en revue ou sont en train de l'être et des rapports ont été communiqués aux bureaux demandeurs.

III. ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

10. La fonction d'évaluation au HCR traverse une période de transition. Avec le développement du SGO, les activités d'évaluation devraient évoluer toujours plus vers une auto-évaluation décentralisée avec pour complément des évaluations ciblées réalisées au Siège. Cette démarche contribuera à créer

au HCR une culture de l'évaluation qui placera cette activité au centre des préoccupations des administrateurs de programme. Le SGO renforcera les compétences des agents opérationnels en matière d'organisation des activités d'évaluation, ce qui les encouragera à entreprendre des auto-évaluations en collaboration avec les partenaires. Ce nouveau système permettra aux responsables de terrain d'évaluer plus fréquemment l'efficacité et l'impact de leurs activités. L'utilisation accrue d'un système décentralisé d'auto-évaluation facilitera également la compilation et l'échange de données sur les meilleures pratiques et les enseignements retenus. Il est en outre prévu d'améliorer la qualité des rapports ainsi que d'insister sur la responsabilité et la transparence. Dans le cadre des mesures prises par le SIE pour diffuser plus largement les résultats des évaluations, les résumés de six rapports d'évaluation ont été communiqués aux membres du Comité permanent.

11. Faits nouveaux : Au niveau central, les activités déployées dans le cadre des grandes opérations, les stratégies régionales et les activités thématiques ont fait l'objet d'évaluations approfondies. Durant l'année écoulée, l'accent a également été placé sur les évaluations réalisées en partenariat avec d'autres institutions. Ces évaluations ont permis d'aborder des problèmes communs et de faciliter la coopération et la collaboration. Il a ainsi été procédé à une évaluation de l'aide alimentaire d'urgence en Bosnie-Herzégovine, conjointement avec le PAM, et à une étude tripartite de l'Opération d'urgence dans la région des Grands Lacs entreprise avec l'UNICEF et le PAM. En outre, des mesures novatrices ont été prises pour permettre de réaliser avec un personnel réduit des évaluations à l'échelle de l'organisation tout entière. La récente diminution des ressources en personnel d'évaluation constitue un obstacle supplémentaire à l'heure même où l'on tente de renforcer cette fonction. En cette période difficile, il faudra mettre en oeuvre des solutions nouvelles afin de trouver les effectifs et l'appui nécessaires pour élargir et renforcer le rôle joué par l'évaluation. Le HCR espère améliorer la formation du personnel chargé de l'évaluation et continuera à utiliser le personnel en attente d'affectation pour les activités d'évaluation.

12. Compte tenu des résultats du projet Delphi et des besoins futurs au titre du SGO, il est évident que l'évaluation, en complément important aux activités de supervision et de contrôle au HCR, devra être redéfinie et renforcée. Un projet intitulé "Amélioration des capacités d'évaluation au sein du HCR" a été approuvé. Son financement sera assuré par le Fonds fiduciaire pour services de consultant du Centre canadien de management.

13. Suivi des recommandations découlant des activités d'évaluation : Le suivi des évaluations a été grandement facilité par la création de la base de données du SIE mentionnée plus haut. Assurer un suivi minutieux des évaluations sera l'une des priorités du SIE durant l'année à venir. Des efforts majeurs ont été déployés en vue de donner effet aux différentes recommandations contenues dans ces évaluations.

A. Examen de la situation en ce qui concerne le stress et la sécurité du personnel

14. Le Comité supérieur de gestion a demandé à la Direction de la gestion des ressources humaines de former un groupe de travail permanent chargé

d'élaborer un plan d'action touchant les nombreuses recommandations contenues dans le rapport. Un large éventail d'initiatives importantes a déjà été adopté, qui prévoit notamment des mesures de formation, une attention accrue apportée à la sécurité du personnel local et des plans en vue de l'établissement d'un budget distinct pour la sécurité. Bien que les résultats concrets soient plus difficiles à recenser s'agissant du stress, on s'accorde à dire que le rapport a contribué à sensibiliser le personnel à cette question. Le Conseiller du personnel a ainsi constaté qu'à la suite de la large diffusion du rapport et du vaste débat qui a eu lieu autour de ce document les fonctionnaires étaient plus enclins à venir demander de l'aide et des conseils. Les recommandations font désormais partie des objectifs de la Direction de la gestion des ressources humaines et leur suivi est assuré régulièrement par des administrateurs de rang supérieur. Les activités d'évaluation devraient continuer à déterminer tout au long de 1998 les mesures prises pour lutter contre le stress et assurer la sécurité du personnel.

B. Examen des modalités d'application des accords de partenariat et des procédures de sélection des partenaires

15. Les résultats de cette activité ont été utilisés à plus d'un titre. Les recommandations découlant de l'évaluation ont été pour la plupart reprises par le Comité supérieur de gestion sous forme de directives pour le Siège et les bureaux extérieurs. Le rapport établi à cette occasion a non seulement permis au personnel de se familiariser avec ces questions, d'en tirer un certain nombre d'enseignements et d'y puiser des conseils et des idées, mais il a également contribué à l'élaboration d'une approche plus active de la gestion des relations avec les ONG et à la mise en oeuvre d'un accord de partenariat opérationnel. Une base de données des ONG est en cours de création et des dispositions ont été prises en vue de clarifier les responsabilités et de mieux cerner les obligations découlant des différents aspects des relations financières entre le HCR et ses partenaires.

C. Examen des activités du HCR dans le domaine de l'éducation des réfugiés

16. Les carences mises en évidence lors de cette évaluation ont conduit à élaborer de nouvelles orientations et directives d'action, à modifier les priorités éducatives et à donner une nouvelle dimension à ces activités importantes. Afin de favoriser la mise en oeuvre des nouvelles orientations, approches et normes recommandées à l'issue de l'évaluation, des conseils ont été donnés dans le cadre de manuels techniques, de programmes de formation, d'ateliers et, le cas échéant, d'une assistance technique directe. Tous ces efforts ont été entrepris dans le but d'amener à terme les normes éducatives au niveau recommandé, notamment dans l'enseignement primaire et l'éducation de base pour adolescents et adultes. Cela étant, les contraintes financières actuelles ont retardé l'introduction des normes améliorées pour les écoles primaires accueillant les réfugiés.

D. Evaluation des efforts déployés par le HCR en faveur des enfants et des adolescents

17. Les activités menées dans le prolongement de cette évaluation ont été parmi les plus complètes. Compte tenu de l'importance globale de la question,

le Comité supérieur de gestion a consacré plusieurs réunions à l'examen minutieux de ses différents aspects. Un groupe de travail interne a été établi afin de passer en revue les recommandations contenues dans le rapport et d'élaborer un plan d'action détaillé. Jusqu'ici, ce groupe de travail a appuyé la création de postes régionaux d'administrateurs chargés de l'enfance, participé à l'élaboration des programmes de formation aux droits de l'enfant et veillé à ce que la question des droits de l'enfant soit prise en considération dans les programmes de formation existants. Les compétences centrales et administratives au sein du SGC ont été passées en revue afin d'accorder une attention accrue à cette question et de mieux responsabiliser les intéressés. Une stratégie de hiérarchisation des priorités et d'intégration de l'action du HCR en faveur de l'enfance a été élaborée dans le cadre du SGO et de nouveaux partenariats avec les ONG, de nouvelles campagnes de sensibilisation et de nouvelles activités de protection ont été mis au point. L'effort de suivi devrait se poursuivre tout au long de 1998.

E. Examen des arrangements relatifs au personnel du HCR affecté à des projets

18. Les bureaux qui emploient du personnel affecté à des projets ont pu s'inspirer du rapport pour harmoniser et améliorer leurs propres arrangements. Il est prévu d'établir un centre de liaison qui sera chargé d'approuver ces arrangements et d'en assurer le suivi. De nombreux aspects du problème devraient trouver un début de solution lorsque les catégories et définitions de poste auront été alignées et qu'un format de budget commun aura été élaboré en collaboration avec les autres institutions. Ces mesures ont été discutées à la douzième réunion du Comité permanent, en juin 1998.

F. Examen des activités d'information de masse du HCR

19. Le suivi de l'évaluation des activités d'information de masse du HCR a été examiné lors d'une réunion du Comité des politiques de l'encadrement supérieur consacrée à cette question. Ainsi qu'il était recommandé dans l'évaluation, le Comité des politiques est convenu de nouveaux arrangements structurels pour ces activités et a pris un certain nombre de décisions de politique générale concernant la planification et l'exercice futurs de cette fonction. Compte tenu des recommandations, il a également été décidé que le Haut-Commissaire assistant publierait un large éventail de directives sur les activités d'information de masse du HCR.

G. Assistance du HCR aux réfugiés âgés : Évaluation et études de cas

20. Cette évaluation a été passée en revue lors d'une réunion récente du Comité supérieur de gestion, qui a chargé la Division de l'appui opérationnel et des programmes d'élaborer un vaste plan d'action devant permettre au HCR de donner effet aux recommandations d'envergure figurant dans le rapport. Au milieu de l'année, le plan d'action était en cours d'établissement pour approbation par le Comité supérieur de gestion. Ce plan a pour objet de favoriser la mise en route d'efforts d'envergure et bien intégrés dans le cadre de tous les programmes du HCR et ceux de ses principaux partenaires.

21. Programme d'évaluation pour 1998 : Les évaluations suivantes, approuvées par le Haut-Commissaire pour 1998, sont en cours :

- i) Examen du programme d'hébergement du HCR en Bosnie-Herzégovine;
- ii) Examen des mesures prises pour réduire la place de l'aide individualisée dans l'activité des bureaux européens;
- iii) Examen des opérations de rapatriement de Touaregs;
- iv) Examen de l'action menée par le HCR pour atténuer la charge économique et sociale que les réfugiés font peser sur les pays d'accueil dans la région des Grands Lacs, en Afrique;
- v) Examen des activités de formation du HCR;
- vi) Examen du degré d'application des directives du HCR relatives aux femmes, aux enfants et à l'environnement.

IV. ACTIVITÉS D'ENQUÊTE

22. L'établissement au sein du SIE d'un centre de liaison pour les enquêtes est l'une des mesures prises par le HCR pour renforcer ses mécanismes de contrôle interne. Les domaines dans lesquels l'organisation est soucieuse de mener des enquêtes sont les suivants (la liste n'est pas exhaustive) : fraude éventuelle, abus de ressources ou de fonds appartenant au HCR, gaspillage ou utilisation abusive de matériel appartenant au HCR, abus d'autorité ou de privilèges des Nations Unies, harcèlement sexuel et autres écarts de conduite ou comportement déplacé contraire aux règlements, règles et circulaires en vigueur à l'Organisation des Nations Unies et au HCR.

23. Certaines procédures d'enquête sont déjà en place. Les incidents allégués peuvent donner lieu à l'établissement d'un rapport soumis au Directeur du Service d'évaluation et d'inspection, qui détermine s'il y a lieu d'ouvrir une enquête et, dans l'affirmative, confie l'affaire à ses services ou la transmet aux autres directeurs ou services compétents. Le Directeur du SIE prend aussi contact, si nécessaire et autant que de besoin, avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de New York et la Division de l'audit et du contrôle de gestion à Genève. Le Directeur vise les résultats de l'enquête et en assure le suivi. Il établit également les modalités à observer en ce qui concerne la décision et le rapport relatifs à la clôture de l'enquête.

24. Le SIE a en outre été prié d'examiner les moyens et possibilités de renforcer davantage les capacités d'enquête du HCR. Une étude a été commanditée pour analyser la question et faire des recommandations sur : a) la rationalisation de la fonction d'enquête du HCR et b) le renforcement des capacités d'enquête de l'organisation, notamment sous l'angle du dépistage, dans le cadre de ses fonctions plus générales de surveillance, de situations pouvant donner lieu à l'ouverture d'une enquête. En juillet 1998, le rapport du consultant, un ex-directeur de l'administration du HCR, a été bouclé et transmis pour examen aux directeurs compétents au Siège.

25. Le rapport expose les dispositions à prendre pour élargir la fonction d'enquête (par exemple, adapter le manuel de la Section des enquêtes du BSCI aux conditions en vigueur au HCR, renforcer la procédure d'examen des rapports

pour détecter les situations sur lesquelles il conviendrait d'enquêter, faire une place à des éléments en rapport avec les activités d'enquête dans les programmes de formation des administrateurs et établir un registre centralisé des affaires). Il y est également préconisé de mettre en place un mécanisme de consultation entre entités compétentes du HCR afin d'assurer la coordination horizontale des efforts, de recenser les principales ressources extérieures qui, comme le BSCI de New York, pourraient appuyer le HCR dans ses enquêtes et, enfin, de créer un poste de coordonnateur des enquêtes. La création de ce poste vient d'ailleurs d'être approuvée (en contrepartie de la suppression d'un autre poste au sein du SIE). Enfin, dans ce rapport, le consultant souligne l'importance qui revient à l'engagement des administrateurs de rang supérieur et à l'appui du Comité exécutif en faveur de cette entreprise. Un plan d'action détaillé pour le renforcement de la fonction d'enquête, faisant fond sur le rapport susmentionné, sera présenté sous peu au Haut-Commissaire.
