



Assemblée générale

Distr. générale
14 septembre 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 136 de l'ordre du jour provisoire*

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Effacité avec laquelle le Haut-Commissariat aux droits de l'homme s'acquitte de son mandat

Note du Secrétaire général

Additif

Résumé

La présente note contient les observations du Secrétaire général sur le rapport du Bureau des services de contrôle interne qui traite de l'efficacité avec laquelle le Haut-Commissariat aux droits de l'homme s'acquitte de son mandat (A/64/203). Le Secrétaire général mesure l'utilité des conclusions et recommandations d'ensemble formulées dans le rapport, dont il sait gré au Bureau. Les observations qui suivent ont pour objet de préciser le contexte dans lequel il convient d'interpréter les constatations exposées dans le rapport, et d'apporter quelques éclaircissements.

* A/64/150 et Corr.1.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Avantage comparatif et orientation stratégique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme	3
II. Orientations stratégiques des activités de terrain	5
III. Partenariats	6
IV. Suivi des recommandations des organes s'occupant des droits de l'homme	7
V. Problèmes de gestion.	8

I. Avantage comparatif et orientation stratégique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme

1. Selon le rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), l'avantage comparatif du Haut-Commissariat « réside dans le fait qu'il est le point de référence central en matière de normes et de mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme »; tel est effectivement le rôle que lui a assigné l'Assemblée générale en lui confiant une mission unique par son ampleur; cette mission, aux termes de la résolution 48/141 de l'Assemblée, consiste à promouvoir et protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales. Ce très large mandat différencie le Haut-Commissariat des départements du Secrétariat de l'ONU et des organismes des Nations Unies dont le rôle en matière de droits de l'homme se limite à la défense de certaines catégories de droits, à l'exercice de certaines fonctions ou à la protection des droits de groupes particuliers. Il implique par ailleurs que le Haut-Commissariat doit s'efforcer de répondre aux besoins et attentes d'une clientèle et de partenaires très diversifiés. Comme le BSCI le relève dans son rapport, de multiples organismes s'intéressent aux droits de l'homme, et la plupart d'entre eux s'adressent au Haut-Commissariat non seulement en raison de son rôle central, mais aussi parce qu'ils attendent de lui qu'il intervienne ou qu'il guide et soutienne leur action. Leurs attentes sont parfois irréalistes au regard des ressources limitées dont dispose le Haut-Commissariat, et il arrive aussi qu'elles débordent sa compétence, comme le BSCI le fait observer au paragraphe 59 de son rapport.

2. Afin de répondre à des besoins et attentes en constante expansion, le Haut-Commissariat s'est attaché à mieux intégrer la définition de ses objectifs stratégiques à son modèle de fonctionnement. Le plan d'action arrêté en 2005 par la Haut-Commissaire a fait date à cet égard; ce plan a par la suite été étoffé sous la forme de deux plans biennaux de gestion stratégique fondés sur le programme 19 du Cadre stratégique adopté par l'Assemblée générale. Le Haut-Commissariat élabore actuellement son troisième plan biennal de gestion stratégique (2010-2011) dans le souci de mieux cibler encore sa stratégie et de continuer d'améliorer la cohérence de son action, comme le recommande le BSCI. Le nouveau plan de gestion stratégique s'articulera sur six thèmes prioritaires sur lesquels le Haut-Commissariat entend concentrer son attention pendant les deux prochaines années. Ces thèmes ont été choisis à l'issue d'une concertation approfondie à laquelle ont participé aussi bien les services du siège du Haut-Commissariat que ses bureaux extérieurs.

3. Étant donné l'ampleur de son mandat, les moyens limités dont il dispose et la diversité des attentes de ses partenaires, le Haut-Commissariat se doit de veiller à ce que sa stratégie soit suffisamment souple; cette souplesse doit être ménagée dans la définition des orientations mondiales plutôt qu'au niveau de l'exécution des activités, à en croire le rapport du BSCI. La souplesse au niveau de l'exécution est toutefois essentielle, comme le montre l'exemple de la Conférence d'examen de Durban (avril 2009), dont le Haut-Commissariat a dû assurer le secrétariat technique en application d'une décision intergouvernementale, jouant ainsi un rôle qui n'était pas prévu par ses propres plans. Lorsqu'elle a pris ses fonctions en septembre 2008, la Haut-Commissaire a décidé que le Haut-Commissariat assumerait ce rôle à titre hautement prioritaire, en mobilisant toutes ses compétences techniques, afin que le processus intergouvernemental puisse faire progresser la lutte contre la discrimination. Alors qu'il ne disposait pas pour ce faire de moyens supplémentaires, le Haut-Commissariat a entrepris les préparatifs de la Conférence,

dont les chances de succès semblaient politiquement très incertaines, en y affectant une équipe où toutes ses unités étaient représentées. Sous l'impulsion de la Haut-Commissaire, qui bénéficiait du soutien du Secrétaire général, l'équipe a pendant des mois travaillé sans relâche aux préparatifs de la Conférence, qui s'est soldée par un succès aboutissant à l'adoption par consensus d'un document final, et démentant ainsi le scepticisme qui avait marqué sa phase préparatoire. En mettant tout en œuvre pour favoriser le succès de la Conférence, la Haut-Commissaire et ses collaborateurs ont fait œuvre éminemment utile, en particulier pour les victimes du racisme et de la discrimination raciale.

4. Dans le même ordre d'idées, il convient de rappeler que la Commission des droits de l'homme, dont le Haut-Commissariat assurait le secrétariat technique, a été remplacée comme principal organe intergouvernemental compétent en matière de droits de l'homme par le Conseil des droits de l'homme, lequel siège chaque année pendant plus de 30 semaines, alors que la durée annuelle des sessions de la Commission n'excédait pas six semaines, ce qui a considérablement alourdi la charge de travail du Haut-Commissariat. De surcroît, les activités relevant des procédures spéciales instituées par le Conseil sont allées se multipliant, de même que les décisions assignant de nouvelles tâches au Haut-Commissariat, les délégations étant davantage portées à l'activisme. Cette expansion des activités dans le domaine des droits de l'homme, due à des décisions intergouvernementales qui ne pouvaient être prévues dans les plans de travail du Haut-Commissariat, a très sensiblement accru son volume de travail, cependant que les compléments de ressources indispensables n'ont suivi que tardivement ou ne se sont pas concrétisés.

5. Dans son rapport, le BSCI, tout en saluant l'importante contribution que la surveillance exercée par le Haut-Commissariat et les rapports qu'il établit apportent à la protection internationale des droits de l'homme, affirme que ces activités sont dans une large mesure limitées aux pays et régions où le Haut-Commissariat est présent, ajoutant que vu l'ampleur de son vaste mandat, le Haut-Commissariat, pour utiliser au mieux ses ressources limitées, doit cibler davantage ses activités en fonction de l'avantage comparatif qu'il tient de son rôle de référentiel central et de défenseur des normes et mécanismes internationaux en matière de droits de l'homme. Ces observations donnent à penser que le Haut-Commissariat devrait limiter ses activités de suivi aux pays et aux régions où il est présent. Or, selon la recommandation 1 du BSCI, le Haut-Commissariat devrait étudier les moyens d'améliorer le suivi et l'évaluation de la situation des droits de l'homme dans le monde, afin de mieux éclairer ses propres décisions stratégiques [voir A/64/203, par. 68 d)].

6. Il semble y avoir une certaine contradiction entre les observations du BSCI concernant les activités de suivi du Haut-Commissariat et sa recommandation sur la conduite desdites activités. Le Haut-Commissariat accepte bien volontiers la recommandation, mais estime que les observations procèdent d'une conception étroite du suivi. Il convient en effet de garder à l'esprit que tous les éléments du mandat du Haut-Commissariat sont complémentaires et synergiques. Les activités de suivi, de protection et de coopération technique sont interdépendantes et indissociables. Le suivi de la situation des droits de l'homme dans tel ou tel pays ou région est le moyen par lequel le Haut-Commissariat décèle les problèmes, les lacunes et les tendances, en fonction de quoi, à la demande de gouvernements ou d'autres partenaires, il définit des activités convenablement ciblées de renforcement des capacités et de coopération technique. La coopération technique est d'autant

plus efficace qu'elle s'appuie sur les résultats du suivi de la situation des droits de l'homme. Ainsi, le suivi, loin d'être une fin en soi, est un moyen indispensable pour assurer l'orientation judicieuse et l'efficacité des activités de coopération technique et de renforcement des capacités. Lorsque leurs attributions comprennent le suivi de la situation des droits de l'homme, et c'est le cas de la plupart d'entre eux, les bureaux de pays du Haut-Commissariat et les unités dont il dispose auprès de missions de paix ont un avantage de proximité qui leur permet de s'acquitter avec toute la diligence voulue de cette fonction. Cela n'empêche pas les services centraux du Haut-Commissariat, comme le veut le mandat mondial de celui-ci, de suivre et d'évaluer l'évolution de la situation des droits de l'homme dans toutes les régions du globe.

II. Orientations stratégiques des activités de terrain

7. Le BSCI affirme dans son rapport que lorsqu'il a accru récemment sa présence sur le terrain, le Haut-Commissariat a procédé au coup par coup, sans avoir préalablement défini une stratégie, et que rien n'indique que les décisions concernant le lieu et la nature des implantations du Haut-Commissariat sur le terrain procèdent d'une démarche systématique. Le BSCI recommande en conséquence au Haut-Commissariat d'élaborer un document définissant l'orientation stratégique de toutes ses activités sur le terrain. Tout en admettant qu'il n'a pas encore établi de document directif d'une portée aussi large, le Haut-Commissariat tient à faire observer que c'est dans une large mesure sur la base d'une réflexion stratégique et selon une démarche systématique qu'il a pris les décisions qui l'ont amené à accroître sa présence sur le terrain sous les quatre formes répertoriées à la section C du rapport du BSCI : bureaux de pays, bureaux régionaux, composantes droits de l'homme de missions de maintien de la paix et conseillers pour les droits de l'homme détachés auprès des équipes de pays des Nations Unies pour aider les coordonnateurs résidents et leurs collaborateurs.

8. Les choix opérés entre ces quatre forums d'implantation ont obéi à un souci stratégique, celui de maximiser l'utilité de la présence du Haut-Commissariat sur le terrain en fonction des conditions locales. Toute décision portant sur l'établissement ou la suppression d'une implantation locale est mûrement réfléchie par l'équipe dirigeante du Haut-Commissariat; chaque bureau ou représentant du Haut-Commissariat sur le terrain se voit assigner un mandat précis dont les conditions d'exécution sont spécifiées, et agit selon une stratégie et un plan de travail clairement défini, conformes au plan biennal de gestion stratégique. Le Haut-Commissariat fournit un appui technique aux composantes droits de l'homme des missions de paix mises sur pied en application de décisions du Conseil de sécurité, et détache auprès d'elles des conseillers pour les droits de l'homme. Soucieux de rendre ces deux formes de présence aussi utiles que possible, le Haut-Commissariat a pris des mesures concrètes pour systématiser sa coopération avec les entités des Nations Unies compétentes dans le domaine de la paix et de la sécurité et dans celui du développement, en particulier le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et le Groupe des Nations Unies pour le développement, ainsi qu'avec les États Membres. Dans l'un et l'autre cas, la décision d'affecter ou de retirer du personnel du Haut-Commissariat ne relève pratiquement pas de celui-ci. En ce qui concerne ses implantations autonomes, à savoir ses bureaux de pays et ses bureaux régionaux, le Haut-Commissariat a

poursuivi la rationalisation et l'harmonisation des mandats en s'attachant à les aligner systématiquement sur la mission assignée à la Haut-Commissaire à l'échelle mondiale.

9. Au sujet des observations du BSCI concernant la nécessité de définir une stratégie de déploiement et de retrait, le Haut-Commissariat tient à indiquer qu'il a arrêté une « stratégie de déploiement » pour plusieurs pays et sous-régions et qu'il est en train de mettre en œuvre un plan de retrait pour l'un de ses bureaux. Le « déploiement » sur le terrain d'une unité du Haut-Commissariat dépend bien entendu du bon vouloir du pays hôte et il est évident aussi qu'une présence locale ne peut être efficace que si elle est suffisamment durable, étant donné que l'évolution des mentalités qui détermine les progrès accomplis sur le front des droits de l'homme, ne s'opère pas du jour au lendemain; la durée de la présence du Haut-Commissariat dans un pays donné et la décision d'y mettre fin dépendent dans une large mesure de l'évolution de la situation politique et de la rapidité avec laquelle le pays considéré se dote des moyens de protéger et promouvoir les droits de l'homme.

10. Néanmoins, comme le fait observer le BSCI, il reste beaucoup à faire pour systématiser les interventions du Haut-Commissariat sur le terrain et en accroître l'efficacité et l'impact. Les quatre mesures que le BSCI préconise à cet égard dans sa recommandation 2 sont tout à fait judicieuses.

III. Partenariats

11. Dans son rapport, le BSCI affirme que les partenariats noués par le Haut-Commissariat n'obéissent pas à une orientation stratégique, et propose une série de mesures correctives. Cette assertion se vérifie plus ou moins selon les domaines d'activité du Haut-Commissariat. Celui-ci, dans le domaine du maintien de la paix, s'est constamment attaché à renforcer son partenariat avec le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et diverses missions de paix. En 2005, le Secrétaire général a défini les principes devant régir la composante droits de l'homme des missions intégrées, principes qui donnent une solide assise à la coopération entre le Haut-Commissariat et le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et les missions de paix. Ces principes confèrent aussi à la Haut-Commissaire le pouvoir de signaler certains problèmes concernant la situation des droits de l'homme dans les pays où des missions sont en cours, et de tenter de les résoudre.

12. Dans le domaine du développement, le Haut-Commissariat et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dans le cadre du plan d'action Décision 2, collaborent étroitement à l'intégration de la défense et de la promotion des droits de l'homme dans les programmes d'activité sur le terrain. L'adjonction de conseillers en matière de droits de l'homme aux équipes de pays des Nations Unies a beaucoup favorisé cette collaboration. Le plan d'action Décision 2 ayant été mené à bonne fin, le Haut-Commissariat, en étroite concertation avec le PNUD et d'autres partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement, met actuellement sur pied un dispositif de suivi. De plus, les accords de coopération conclus avec de nombreux autres organismes, dont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour les

établissements humains (ONU-Habitat), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), sont appliqués tant au siège que sur le terrain.

13. C'est dans le domaine de l'aide humanitaire que le Haut-Commissariat a besoin d'élargir ses partenariats. Ces dernières années, il s'est dans ce but attaché à développer ses relations avec les organismes à vocation humanitaire. Ainsi, il est représenté au Comité permanent interorganisations ainsi que dans ses groupes de travail, et il est membre du sous-groupe de travail qui s'occupe des mesures à prendre en prévision de catastrophes. Sur le terrain, dans le secteur protection, le Haut-Commissariat joue un rôle de premier plan dans 14 pays ou régions. Toutefois, faute de moyens, et aussi parce que certains organismes à vocation humanitaire n'y sont pas très favorables, l'action du Haut-Commissariat dans ce secteur n'a pas été jusqu'à présent systématique. Le Haut-Commissariat entend explorer toutes les possibilités qui s'offrent à lui de renforcer ses moyens dans ce domaine afin de pouvoir nouer plus systématiquement des partenariats avec les organismes d'aide humanitaire.

14. La Division de la recherche et du droit au développement est le principal artisan des partenariats conclus par le Haut-Commissariat. Or, le rôle de cette division n'est pas suffisamment mis en relief dans le rapport du BSCI¹, alors pourtant qu'elle est l'un des quatre piliers fonctionnels du Haut-Commissariat, les trois autres étant la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, la Division du Conseil des droits de l'homme et des traités et la Division des procédures spéciales. C'est aussi à la Division de la recherche et du droit au développement qu'il revient au premier chef de définir le rôle sensibilisateur et le rôle de chef de file de la Haut-Commissaire, ainsi que la position du Haut-Commissariat sur les questions relevant des grands thèmes de son programme; la Division facilite en outre le travail des autres divisions et des implantations du Haut-Commissariat sur le terrain en diffusant des publications, en concevant des outils et modules de formation et en établissant des guides méthodologiques et des notes d'orientation thématique. Pour s'acquitter de cette dernière fonction, la Division puise largement dans les informations fournies par les mécanismes de protection et promotion des droits de l'homme.

IV. Suivi des recommandations des organes s'occupant des droits de l'homme

15. Selon le rapport du BSCI, le soutien que le Haut-Commissariat apporte aux travaux du Conseil des droits de l'homme, aux activités relevant de ses procédures spéciales et aux travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux, quoique généralement apprécié, mériterait d'être renforcé, en particulier pour ce qui est du suivi des recommandations desdits organes.

¹ Conformément au programme 19 du cadre stratégique adopté pour l'exercice 2010-2011, les attributions actuellement dévolues à la Division du Conseil des droits de l'homme et des traités et à la Division des procédures spéciales seront, à compter du 1^{er} janvier 2010, redistribuées entre deux nouvelles divisions, la Division du Conseil des droits de l'homme et des procédures spéciales et la Division des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

16. La contribution que le Haut-Commissariat peut apporter à l'application effective des recommandations des organes compétents en matière de droits de l'homme est certes importante, mais la responsabilité du suivi efficace des conclusions et recommandations de ces organes incombe au premier chef aux gouvernements, qui se sont engagés à coopérer dans le cadre des mécanismes de défense et promotion des droits de l'homme pour que leurs recommandations soient effectivement appliquées. Il importe donc d'évaluer le suivi exercé par le Haut-Commissariat dans le contexte des relations entre celui-ci et les États Membres, les experts indépendants, les organes créés en vertu d'instruments internationaux et les autres entités des Nations Unies.

17. Le Haut-Commissariat continuera de s'attacher à renforcer l'appui qu'il apporte aux organes qui s'occupent des droits de l'homme et à mieux intégrer cette fonction d'appui à l'exercice de ses autres attributions, notamment à ses activités sur le terrain, comme le recommande le BSCI dans son rapport. En particulier, le suivi des recommandations issues de l'application de la procédure d'examen universel instituée par le Conseil des droits de l'homme offre une excellente occasion d'envisager dans sa totalité l'action menée dans le cadre des mécanismes relatifs aux droits de l'homme, ce qui implique une coopération plus étroite entre les entités des Nations Unies, les gouvernements et d'autres instances nationales, tels les parlements, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales et les organismes nationaux s'intéressant aux droits de l'homme. Le Haut-Commissariat espère pouvoir développer cette coopération, mais il lui faudra pour cela disposer de moyens supplémentaires et pouvoir compter sur les dispositions favorables de ses partenaires potentiels.

V. Problèmes de gestion

18. Selon le rapport du BSCI, la gestion du Haut-Commissariat laisse à désirer sur plusieurs points; les problèmes signalés comprennent le manque de clarté des orientations suivies par la haute direction, l'inefficacité de la coordination et le défaut de directives opérationnelles pour l'exécution de tâches essentielles. Le BSCI recommande des mesures correctives portant sur l'amélioration de la coordination et de la communication internes et sur le recensement et la codification des procédures essentielles. Conscient déjà depuis un certain temps de ces insuffisances, qui tiennent dans une large mesure à l'accroissement sans précédent de son volume de travail et aux multiples remaniements apportés ces dernières années à ses structures de gestion, le Haut-Commissariat a mis sur pied un programme visant à accroître l'efficacité de sa gestion, programme qui tient compte des réponses de ses fonctionnaires au questionnaire d'enquête diffusé par le BSCI en juillet 2008, et a été défini dans ses grandes lignes par le Haut-Commissaire adjoint et les directeurs de division lors de journées de réflexion animées par un consultant. Le programme portera principalement sur les aspects suivants de la gestion du Haut-Commissariat :

a) Orientation stratégique : faire partager par tous les fonctionnaires du Haut-Commissariat une conception commune de la manière dont les ressources, le temps et les fonds disponibles doivent être répartis en vue d'optimiser l'efficacité avec laquelle celui-ci s'acquitte de son mandat;

b) Organisation des tâches : recenser les procédures qui apportent le plus de valeur ajoutée et définir les directives opérationnelles correspondantes; au besoin, revoir et refondre ces procédures;

c) Filière décisionnelle et filière de communication : veiller à ce que des filières appropriées soient en place et fonctionnent efficacement;

d) Style de gestion : veiller à ce que les membres de l'équipe dirigeante du Haut-Commissariat constituent une véritable équipe et collaborent et communiquent de façon exemplaire.

19. Le Haut-Commissariat attend de ce programme, dont l'exécution commencera en septembre 2009 et prendra environ un an, qu'il renforce la cohérence de son action et favorise l'esprit d'équipe chez ses fonctionnaires et la communication entre eux, tant au siège que sur le terrain.
