



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/1028
21 juillet 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT-COMMISSAIRE

Cinquante-septième session
Genève, 2-6 octobre 2006
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORTS RELATIFS À L'ÉVALUATION ET À L'INSPECTION

Rapport sur les activités du Bureau de l'Inspecteur général

Rapport établi par l'Inspecteur général

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport expose les activités menées depuis le mois d'août 2005 par le Bureau de l'Inspecteur général au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR ou Haut-Commissariat). Le Bureau assure trois fonctions fondamentales:

- Analyse de la qualité de la gestion des opérations du HCR;
- Enquêtes sur les comportements présumés répréhensibles du personnel du HCR;
- Enquêtes spéciales sur les agressions violentes dont le personnel et les opérations du HCR font l'objet et sur tout autre incident ayant pour résultat des pertes importantes, des dégâts matériels ou une atteinte à l'intégrité, à l'autorité ou aux biens du HCR.

2. À la lumière des conclusions des réunions consultatives officieuses sur les moyens de renforcer l'indépendance du Bureau que le Comité exécutif a tenues durant le premier semestre de 2005, le Haut-Commissaire a publié le 5 novembre 2005 une directive promulguant un mandat révisé du Bureau (Mémoire interservices/Mémoire aux bureaux extérieurs (IOM/FOM) n° 054/2005 sur le rôle, les fonctions et le mode opératoire du Bureau de

l'Inspecteur général). Ce Mémoire constitue de fait la nouvelle charte du Bureau et répond à un certain nombre de préoccupations qui ont été exprimées au cours des réunions consultatives officielles. Il a pour but:

- Le renforcement des dispositions qui garantissent l'indépendance du Bureau;
- L'institution d'une politique de plus grande diffusion des rapports d'inspection afin d'accroître la transparence et la responsabilisation;
- Le renouvellement des politiques et procédures opérationnelles du Bureau conformément aux instructions administratives récentes du Secrétaire général et à la lumière de l'expérience acquise depuis la publication du précédent Mémoire IOM/FOM.

3. Depuis la publication de la directive susmentionnée, le Bureau s'est employé activement à ce qu'un mémorandum d'accord (MOU) soit conclu avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) dans le but spécifique de renforcer la coopération et la collaboration entre le Bureau et le BSCI dans la conduite des enquêtes et des inspections. Au moment de la rédaction du présent rapport, le projet de texte était soumis à l'examen du BSCI.

II. INSPECTIONS

4. Au cours de la période considérée, le Bureau a procédé à toute une série d'inspections conformément à la stratégie révisée qu'il a mise au point au début de 2005.

5. L'Unité des inspections, qui comprenait auparavant un chef de service, un administrateur principal chargé des inspections et un assistant inspecteur, a été renforcée grâce à la création de trois postes supplémentaires d'administrateur principal chargé des inspections. L'un de ces trois administrateurs principaux est spécifiquement chargé de l'évaluation et du suivi des recommandations des inspecteurs en matière de mesures correctives. Deux des nouveaux postes ont été pourvus, et pour le troisième il a aussi été fait appel à des candidatures externes afin d'élargir le cercle des candidats dans le cas où les compétences requises n'existeraient pas dans l'institution.

6. Pour donner effet à la volonté du Haut-Commissaire d'améliorer la transparence et d'assurer que le Comité exécutif soit mieux informé des activités de contrôle, des résumés des inspections qui ont été effectuées en 2004-2005 ont été mis à la disposition de l'ensemble du personnel sur l'Intranet et aux membres du Comité exécutif sur une partie du site Web du HCR protégé par un mot de passe.

7. On met actuellement à disposition de la même façon le texte intégral des rapports d'inspection antérieurs à septembre 2005. Il convient de noter toutefois qu'une opération d'inspection se poursuit bien au-delà de l'achèvement de la mission et comprend une assez longue période durant laquelle on procède à la vérification de certains détails auprès du bureau ayant fait l'objet de l'inspection et du bureau régional concerné. Il s'écoule ainsi beaucoup de temps entre la phase de collecte des informations et la publication du rapport final d'inspection.

8. Pour renforcer ses capacités d'inspection, le Bureau a mis au point un module de formation aux inspections et a ensuite organisé en mars 2006 deux ateliers pour former 35 fonctionnaires aux méthodes d'inspection et les familiariser notamment avec les outils utilisés dans ce cadre. Le Bureau dispose maintenant d'un fichier de 30 fonctionnaires, venus essentiellement de la Division des services de la protection internationale, de la Division de la gestion des ressources humaines et de la Division de l'appui opérationnel, qui lui permet de former des équipes d'inspection ayant les compétences techniques nécessaires pour faire face à l'évolution des conditions et des enjeux des inspections.

9. Afin de mettre à profit les compétences pertinentes offertes par les systèmes nationaux, l'Unité des inspections a engagé des pourparlers avec l'Inspector General Institute (School of Audit and Inspections) des États-Unis en vue d'organiser une formation spécialisée aux méthodes d'inspection à l'intention du personnel du Bureau et des fonctionnaires figurant dans le fichier susmentionné.

10. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des modifications apportées dans le cadre de la nouvelle stratégie, il convient néanmoins de souligner un certain nombre de difficultés.

11. Le Bureau n'a pas encore pleinement répondu aux exigences du programme d'inspections élargi tel qu'il a été conçu à l'origine. Compte tenu des restrictions affectant les ressources de l'ensemble de l'organisation, le calendrier des inspections pour 2006 a été revu et les priorités ont été redéfinies. Les ressources prévues pour les participants membres du personnel du Bureau doivent également servir à financer la participation d'effectifs venus d'autres unités fonctionnelles qui ne peuvent pas assumer les coûts de mission. Cette situation aura des répercussions sur le nombre total d'inspections effectuées en 2006. Il faudra en particulier dégager des fonds supplémentaires pour couvrir les frais des participants aux équipes d'inspection qui ne font pas partie des effectifs du Bureau et permettre à ce dernier de mener à bien son programme d'inspections élargi.

12. La nouvelle politique consistant à publier le texte intégral des rapports d'inspection (qui s'applique à toutes les inspections effectuées après le 1^{er} septembre 2005) a amélioré la transparence mais a entraîné en contrepartie des retards importants dans la mise au point et la publication des rapports d'inspection. Auparavant, on parlait du principe que les inspections visent essentiellement à identifier les points faibles de la gestion d'une opération, et à formuler en tant que de besoin des recommandations de mesures correctives. Dans le cadre de la nouvelle politique, toutefois, les bureaux ayant fait l'objet d'une inspection et les bureaux régionaux concernés contestent cette façon de voir les choses, considérant qu'elle tend à donner une image trop négative des opérations. Au stade de l'examen des projets de conclusion – qui comprend des échanges circonstanciés avec la structure soumise à inspection comme avec le bureau dont elle relève – les modifications visent de plus en plus souvent non seulement à rectifier des erreurs ou des omissions portant sur des faits, mais aussi à faire contrepoids aux critiques en consignand de façon complète et précise les points forts et les réalisations, voire à supprimer intégralement les critiques. Cette situation et le fait que le Bureau soit tributaire d'équipes d'inspection essentiellement composées de fonctionnaires qui regagnent leur unité dès leur retour de mission ont rendu beaucoup plus difficile et longue la phase postmission. Il convient de noter toutefois que, dans le cadre des procédures qui s'appliquaient durant cette période, les équipes d'inspection ont régulièrement organisé, à la fin de la mission, une réunion d'information des cadres supérieurs des bureaux soumis à l'inspection, lesquels pouvaient ainsi commencer

à remédier aux principaux problèmes mis en lumière par l'inspection sans attendre le rapport final d'inspection, ce que la plupart d'entre eux ont d'ailleurs fait.

13. Pour surmonter ces difficultés, l'Unité des inspections compte notamment mettre en place une formation supplémentaire en matière d'établissement des rapports d'inspection, instituer des modèles de rapport et obtenir l'accord des unités fournissant des effectifs aux missions d'inspection pour que ces effectifs puissent, à leur retour de mission, consacrer le temps nécessaire à la rédaction des conclusions de l'inspection et au traitement des objections qui ont été formulées par les bureaux soumis à inspection.

14. Depuis le dernier rapport, le Bureau a procédé à des inspections ordinaires des opérations du HCR au Mozambique, dans ce qui était à l'époque la Serbie-et-Monténégro, en Thaïlande, au Cambodge, en Iraq, au Bénin, au Sénégal, en Gambie, au Mali ainsi que dans les États nordiques et les États baltes. Il a été procédé à une inspection spéciale des opérations du HCR en Colombie. Cela représente au total 13 missions d'inspection pour la période considérée. Les autres inspections programmées pour 2006 se dérouleront dans la République démocratique du Congo, en Angola, en Australie et en Afghanistan. Il faut y ajouter une mission qui sera envoyée au Botswana et au Malawi afin de s'assurer qu'il a été donné suite aux recommandations antérieures des inspecteurs.

15. Au cours de la période 2004-2005, au total 402 recommandations ont été formulées à l'issue de 21 inspections des opérations sur le terrain. Elles portaient sur un large éventail d'opérations et de questions relatives à la gestion des bureaux. Afin de s'assurer que des mesures soient prises avec diligence pour donner effet aux recommandations, l'Unité des inspections a assuré un suivi systématique en demandant aux bureaux ayant fait l'objet d'une inspection de fournir un rapport sur l'application des recommandations dans les trois mois suivant la publication du rapport d'inspection, et un autre rapport trois mois plus tard. Les réponses reçues ont été incorporées dans la base de données d'inspection et utilisées pour évaluer le taux de mise en œuvre des recommandations.

16. Le taux global de mise en œuvre des recommandations pour 2004 était de 93 % au 30 juin 2006. Le taux correspondant pour 2005 était de 42 % au moment de la rédaction du présent rapport. Ce chiffre devrait augmenter quand les rapports des bureaux extérieurs sur la mise en œuvre des recommandations auront été reçus, dont certains ne sont pas encore exigibles.

Inspections menées en 2005
Mise en œuvre des recommandations

Bureau/Pays	Nombre de recommandations	Nombre de recommandations en cours de mise en œuvre	Recommandations mises en œuvre	Pourcentage de recommandations mises en œuvre
Siège				
Section de perfectionnement du personnel	**	**	**	**
Afrique				
République-Unie de Tanzanie	**	**	**	**
Botswana	28	8	20	71 %
Ghana	15	***	***	***
Malawi	38	1	19	50 %
<i>Sous-total Afrique</i>	81	10	39	41 %
Asie et Pacifique				
Malaisie	23	3	20	87 %
Thaïlande	**	**	**	**
Bangladesh	37	16	21	56 %
<i>Sous-total Asie</i>	60	36	24	71 %
Les Amériques				
Colombie	28	*	*	*
CASWANAME				
Israël	23	7	12	52 %
Tunisie	17	10	2	12 %
<i>Sous-total, CASWANAME</i>	40	17	14	32 %
Europe				
Serbie-et-Monténégro	**	**	**	**
Ensemble du HCR	181	63	77	42 %

* Rapport sur la mise en œuvre des recommandations pas encore exigible.

** Rapport d'inspection pas encore reçu.

*** Aucun rapport reçu sur la mise en œuvre des recommandations.

17. Les inspections auxquelles il a été procédé pendant la période considérée ont constaté la persistance de carences dans certains aspects de la gestion qui avaient déjà fait l'objet d'observations lors d'inspections antérieures. Quelques-unes des principales difficultés récurrentes sont exposées ci-après.

A. Consultation des donateurs

18. Dans la plupart des lieux soumis à inspection au cours de la période considérée, un dispositif structuré avait été mis en place pour assurer la liaison avec les missions des donateurs. Si certains responsables d'opérations-pays, en particulier ceux qui s'emploient à trouver des financements locaux, ont organisé régulièrement des séances d'information à l'intention des donateurs, d'autres ont maintenu les contacts avec ces derniers en leur fournissant des dossiers ou documents d'information. L'information ainsi fournie était généralement considérée comme de bonne qualité et satisfaisait les missions des donateurs concernées. Certains responsables d'opérations-pays n'ont cependant toujours pas impliqué véritablement les missions des donateurs dans une discussion de fond sur les solutions à apporter aux problèmes auxquels le Haut-Commissariat se heurte. Les ambassades des pays donateurs n'étaient pas informées en temps opportun et comme il convenait des grandes décisions en matière d'orientations et, dans certains cas, elles en avaient connaissance par hasard ou seulement très tardivement et à la suite de demandes répétées. Dans les opérations où de tels points faibles ont été identifiés, le HCR laissait à l'évidence passer des occasions d'obtenir un appui pour ses activités de mobilisation, parfois dans des aspects clés de la protection.

B. Relations avec les organisations non gouvernementales (ONG)

19. Les missions d'inspection effectuées au cours de cette période ont constaté une amélioration des relations des bureaux extérieurs avec les ONG et la société civile. Cela étant, si de nombreux bureaux ont déployé des efforts concertés pour impliquer les ONG d'une manière plus constructive, les évaluations extérieures les plus sévères à l'égard de l'action du HCR continuaient d'émaner de la communauté des ONG. La qualité du dialogue et de l'interaction avec le HCR dans certaines opérations était liée au niveau de financement assuré par ce dernier. Si les ONG dont le fonctionnement ne dépend pas d'un financement du HCR considéraient souvent que leurs relations avec le Haut-Commissariat étaient satisfaisantes, les bureaux du HCR avaient alors tendance à s'abstenir de contrôler de près leurs activités afin d'éviter des tensions dans les relations susceptibles de nuire à l'exécution d'activités que le HCR ne pouvait pas financer.

C. Gestion et supervision dans le pays

20. La qualité globale des opérations a pâti de la façon dont, dans un certain nombre de cas, le HCR a déployé ses effectifs et est intervenu au point de contact avec les communautés de réfugiés. La situation était certes différente d'un bureau extérieur à l'autre, mais dans la plupart d'entre eux la responsabilité au jour le jour des contacts avec les populations réfugiées était en règle générale assumée en grande partie par des employés subalternes, placés sous l'autorité et la supervision de cadres supérieurs plus expérimentés mais qui étaient parfois en poste dans un bureau auxiliaire éloigné ou, encore, dans une délégation.

21. Selon un schéma de plus en plus répandu que l'on a pu observer dans beaucoup d'opérations sur le terrain ces dernières années, un certain nombre de bureaux soumis à inspection avaient massivement recours à du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, y compris pour exercer des fonctions essentielles du HCR. Dans une opération, pour laquelle travaillaient effectivement 269 personnes, il s'est avéré que 38 % d'entre elles étaient des Volontaires des Nations Unies ou des employés affectés à des postes d'assistance temporaire, sans compter les consultants, les fonctionnaires en détachement ou les personnes sous contrats de services.

22. En ce qui concerne spécifiquement le recours à des Volontaires des Nations Unies, les inspecteurs ont relevé que, dans un certain nombre de cas, des responsabilités centrales et délicates en matière de gestion des camps de réfugiés ou de direction d'un bureau extérieur ou d'un bureau auxiliaire étaient confiées à ce type de personnel. De surcroît, ces Volontaires n'avaient souvent pas reçu une formation, une information ou des instructions suffisantes avant d'être déployés, voire n'en avaient pas reçu du tout. Bien qu'il existe des politiques et procédures bien définies concernant le recours à des Volontaires des Nations Unies dans les opérations du HCR, il a été relevé que l'on assignait aux Volontaires, entre autres choses, des fonctions de contrôle de projets et qu'ils étaient chargés de superviser le personnel recruté sur le plan national ou de maintenir une présence du HCR dans certains lieux d'affectation. En 2004-2005, plus de 700 Volontaires des Nations Unies étaient engagés dans des opérations du HCR un peu partout dans le monde.

D. Planification et suivi des programmes

23. En matière de planification des programmes, le HCR a entrepris de mettre davantage l'accent sur le comportement professionnel et les résultats obtenus, plutôt que sur une conception de son activité dictée par les questions de ressources. On demande de plus en plus aux bureaux extérieurs de planifier leurs programmes en fonction des résultats qu'ils escomptent, de se fixer des objectifs et d'établir des indicateurs utiles pour évaluer dans quelle mesure ils ont été atteints. Les missions d'inspection ont constaté à maintes reprises que, quels que soient les critères de planification et les directives données aux opérations sur le terrain, la disponibilité des ressources restait dans les faits l'élément déterminant dans la planification et l'exécution.

24. Il a été constaté dans toutes les opérations que l'on utilisait davantage les normes et les indicateurs. Toutefois, les partenaires d'exécution à qui il était demandé d'utiliser les normes et indicateurs dans la planification des activités d'assistance faisaient souvent valoir un manque de cohérence entre les directives officielles du HCR et ses pratiques effectives en matière de gestion de programmes. Peu de bureaux ont résolu dans la transparence et en concertation avec les partenaires d'exécution le problème posé par l'application concrète des normes et des indicateurs dans un contexte de pénurie chronique de ressources.

25. Parallèlement, le contrôle des partenaires d'exécution a continué d'être insuffisant dans un grand nombre d'opérations. Du fait de l'absence de contrôle, plusieurs programmes du HCR se sont sensiblement écartés des normes requises et acceptables, il y a eu du gaspillage ou des détournements, notamment la rémunération de services et le paiement de produits qui n'ont pas été fournis aux réfugiés ou ne l'ont été que partiellement.

E. Gestion des activités de protection

26. L'un des domaines où la situation s'est notablement améliorée ces dernières années est celui de l'élaboration des stratégies de protection. Dans un grand nombre de bureaux, des stratégies de protection ont été élaborées dans le cadre du processus annuel de planification des stratégies et elles ont sensiblement contribué à l'intégration et à la concrétisation d'objectifs essentiels en matière de protection. La planification des activités de protection couvre également aujourd'hui davantage d'aspects du fait que les besoins aux fins de réinstallation ont été inclus dans le Plan d'opération par pays. Dans deux lieux d'affectation la mission d'inspection a pu consulter des stratégies pluriannuelles et, dans une opération, on lui a présenté une stratégie sur cinq ans. Ces stratégies constituaient des documents d'orientation extrêmement utiles pour les activités de protection, y compris pour identifier les moyens de faire face aux contraintes existantes. Lorsqu'ils élaboraient des stratégies de protection, peu de bureaux cependant mettaient en place un large processus de concertation associant dûment les fonctionnaires sur le terrain et toutes les parties intéressées, y compris le Gouvernement hôte, les partenaires d'exécution et les réfugiés. Dans une opération-pays, pour laquelle la délégation avait mûrement élaboré une stratégie, les collègues sur le terrain ont été exclus du processus et, en conséquence, ne se considéraient pas partie prenante des décisions prises. Dans un autre lieu d'affectation, faute d'avoir été dûment consulté sur les orientations stratégiques à prendre à l'égard d'un groupe de réfugiés précis, le personnel concerné a ensuite rejeté des aspects essentiels de la stratégie.

27. Dans un certain nombre d'opérations, un cloisonnement excessif a sensiblement entravé la réalisation des objectifs en matière de protection. En particulier, on ne disposait pas de mécanismes efficaces qui auraient assuré une conception globale et une action concertée du personnel en charge des programmes, de la protection et du développement communautaire. Dans certaines opérations, des groupes de travail sur la protection ont été constitués pour faciliter les communications et la coopération, mais dans d'autres opérations on continuait de cloisonner la résolution des questions transversales. Au siège, la restructuration du Département de la protection internationale et de la Division de l'appui opérationnel, qui s'est traduite par l'intégration de la Section chargée du développement communautaire, du genre et des enfants dans la nouvelle Division des services de la protection internationale, a constitué une mesure importante pour assurer une approche intégrée des solutions à apporter aux problèmes de protection. Cette approche n'est toutefois pas encore systématiquement appliquée sur le terrain.

F. Évaluation du comportement professionnel et perfectionnement du personnel

28. Il a été constaté que les obligations au titre du rapport d'appréciation du comportement professionnel (PAR) étaient respectées dans la grande majorité (plus de 80 %) des pays où avait eu lieu une inspection. Dans certains cas, toutefois, les responsables du HCR se préoccupaient davantage d'accroître le taux de conformité avec ces obligations que d'atteindre les objectifs à l'origine de l'établissement du PAR, comme la fixation de buts clairs et qui ne soient pas hors de portée et l'établissement en temps opportun d'un dialogue de fond sur le comportement professionnel entre les membres du personnel et leurs supérieurs hiérarchiques.

29. L'application des éléments relatifs à l'organisation des carrières du Système de gestion des carrières (SGC) du HCR était une préoccupation partagée par de nombreux fonctionnaires, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Dans les opérations où les responsables et le personnel sur le terrain semblaient disposés à consacrer suffisamment de temps et d'attention au perfectionnement du personnel, les fonds alloués pour la formation sur le terrain étaient si dérisoires qu'ils ne pouvaient pas être utilisés d'une façon rentable ou équitable. En conséquence, certains bureaux avaient décidé que les fonds disponibles serviraient exclusivement à offrir une petite formation linguistique au personnel international. Il faut à l'évidence accorder une priorité plus élevée à la satisfaction des besoins en formation sur le terrain.

G. Délégations de pouvoir

30. Les inspecteurs ont noté à maintes reprises que des représentants sur le terrain ou des chefs de bureau extérieur ou de sous-délégation assumaient des responsabilités en matière de gestion des ressources financières et humaines sans y être convenablement formés ou sans disposer des moyens nécessaires à l'exercice de telles responsabilités. En outre, la délégation subsidiaire de pouvoir du représentant sur le terrain aux chefs de bureau extérieur ou de sous-délégation, puis, en aval, de ceux-ci au personnel subalterne, ne se faisait souvent pas dans des conditions permettant aux intéressés d'être bien informés de leurs responsabilités. Dans certains cas, les représentants ne connaissaient pas les limites du pouvoir qui leur était confié, ou exerçaient ce pouvoir sans y avoir été convenablement formés ou en fonction des circonstances. Rares sont les représentants qui ont fourni des délégations de pouvoir par écrit à leurs subordonnés.

H. Code de conduite

31. Le Code de conduite a été présenté dans tous les bureaux dans le cadre de sessions facilitées et la plupart des bureaux ont également amélioré la situation en organisant des sessions de remise à niveau. Il a été demandé au personnel nouvellement recruté d'adhérer au Code, même si de nombreux bureaux n'étaient pas en mesure de fournir rapidement à ce personnel les moyens et l'occasion de se familiariser pleinement avec ses dispositions. Les inspecteurs ont constaté que tous les bureaux n'avaient pas affiché le Code de conduite de façon qu'il soit pleinement visible pour le personnel et les réfugiés. Les inspections ont aussi révélé une méconnaissance générale de la politique du HCR en matière de conflit d'intérêts sur le lieu de travail telle qu'elle est énoncée dans le Code de conduite.

32. Les inspecteurs ont constaté également qu'une petite partie du personnel (entre 15 et 20 %) doutait que l'introduction du Code ait beaucoup changé les choses; certains fonctionnaires ont donné des exemples de violation ou de comportement contraire à l'éthique (réel ou perçu comme tel) face auxquels le représentant n'avait pas pris de mesures, et qui parfois ne lui avaient même pas été signalés. En outre, le personnel a indiqué dans une proportion plus importante (environ 30 %) qu'il ne savait pas comment signaler une conduite déplacée.

I. Relations avec le personnel et mécanismes de consultation

33. Moins de la moitié des bureaux ayant fait l'objet d'une inspection avaient dûment mis en place des organes de représentation du personnel. Plus de 70 % de l'ensemble du personnel du HCR étant affecté sur le terrain, un grand nombre d'employés peuvent être ainsi empêchés

de participer effectivement aux consultations organisées entre l'administration et le personnel sur les questions sociales.

J. Meilleures pratiques

34. En règle générale, lors d'une inspection on recherche également les meilleures pratiques et les approches novatrices afin d'en tirer des enseignements et de contribuer à leur diffusion. Un certain nombre d'entre elles ont été identifiées au cours de la période à l'examen et ont été mises en évidence dans les différents rapports d'inspection. Non seulement ces pratiques ont contribué à valoriser les compétences et le comportement professionnel du personnel dans un certain nombre de domaines, mais elles ont également amélioré la fourniture de services aux bénéficiaires du HCR. On procède actuellement à la compilation systématique de ces pratiques, dont on trouvera des exemples ci-après.

35. Au Bénin, des sessions de formation hebdomadaires sont organisées par les chefs d'unité fonctionnelle (s'occupant des questions de programmes ou de protection) à l'intention de l'ensemble du personnel. Ces séances visent à mieux faire connaître les politiques, stratégies, principes directeurs et règles du Haut-Commissariat et à offrir au personnel des possibilités de formation parallèle, tout en renforçant l'esprit d'équipe et une approche intégrée des situations au sein du bureau. Il a été procédé à une «enquête sur la satisfaction des clients» pour répondre aux plaintes formulées par des partenaires et des personnes prises en charge par le HCR concernant l'accueil et les services d'orientation du bureau régional. Cette enquête, qui revêtait la forme de questionnaires confidentiels distribués à l'accueil aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, visait à recueillir leurs commentaires sur la qualité des services fournis par le HCR au Bénin ainsi que leurs suggestions pour améliorer la situation. Plusieurs partenaires et réfugiés ont confirmé à l'équipe d'inspecteurs que l'accueil et les services de conseil s'étaient beaucoup améliorés.

36. En Colombie, le HCR a établi une base de données pour orienter et rendre plus cohérentes les façons dont le personnel de terrain intervient en matière de protection. La base de données offre une mémoire institutionnelle tout en fournissant des orientations au personnel, et elle est également utilisée pour établir des dossiers d'information sur les pays d'origine, notamment grâce à la publication de données régulièrement mises à jour sur les personnes déplacées et d'autres faits nouveaux relatifs aux droits de l'homme, ce qui s'est révélé très utile pour les bureaux implantés dans des pays accueillant des demandeurs d'asile colombiens.

37. En Gambie, le HCR a mis au point une brochure d'information traitant spécifiquement de la sécurité du personnel affecté à l'extérieur du bureau. Cette brochure expose le rôle et les responsabilités du HCR en matière de protection et énonce en des termes facilement compréhensibles les normes de conduite que le personnel est censé respecter. Elle a contribué à assurer que les gardes de sécurité conçoivent leur rôle et agissent en conformité avec le mandat du Haut-Commissariat et, partant, traitent comme il convient les personnes relevant de la compétence du HCR qui s'adressent au bureau et pour qui ils sont le premier point de contact avec l'institution.

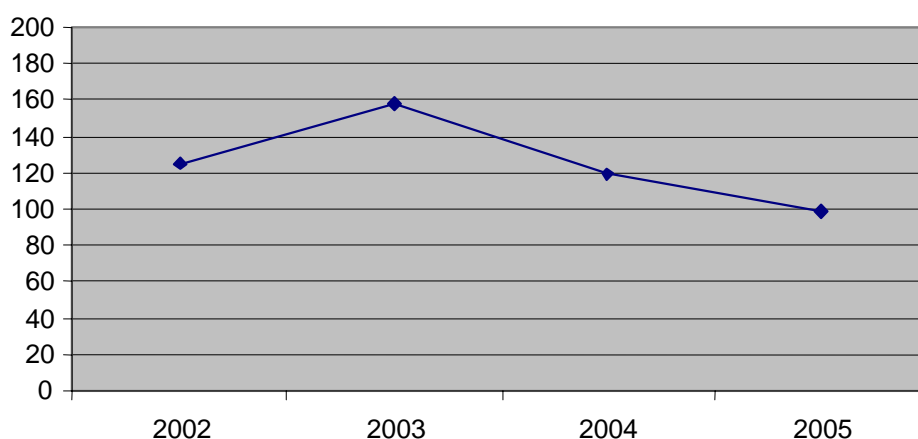
III. INVESTIGATIONS

38. L'investigation des fautes que le personnel du HCR pourrait avoir commises reste une fonction essentielle du Bureau de l'Inspecteur général. Depuis sa mise en place en 1997 et la création par la suite de l'Unité des investigations en 2002, la capacité d'enquête du Bureau a été considérablement renforcée. La fonction d'investigation est de plus en plus utile du fait qu'elle est plus solidement établie au sein de l'institution, que l'on possède une plus grande expérience des affaires complexes et que l'on améliore constamment les normes de procédure de façon qu'elles correspondent aux meilleures pratiques convenues sur le plan international.

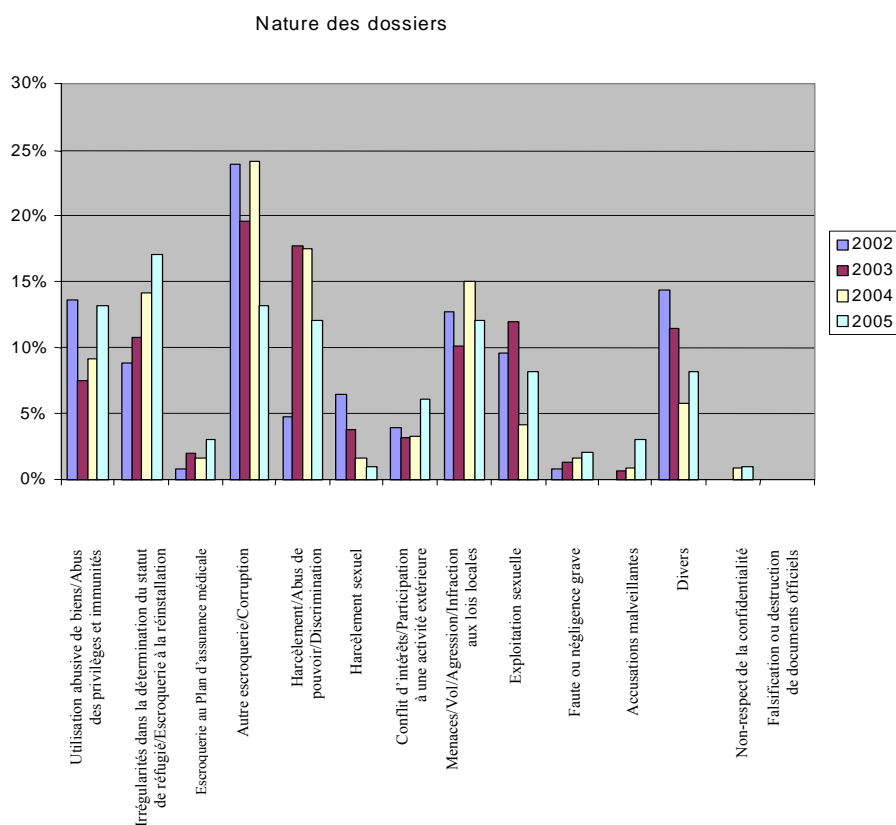
39. L'Unité des investigations du Bureau comprend un chef d'unité, quatre administrateurs principaux (l'un des quatre postes a été créé en 2005), un administrateur auxiliaire (JPO), un administrateur associé, un assistant enquêteur et un commis.

40. Le nombre annuel d'affaires à traiter, autrement dit de cas où une éventuelle faute professionnelle a été signalée, a diminué d'environ 17 % par rapport à l'année précédente. Au cours de la même période, les efforts déployés pour liquider l'arriéré ont permis de réduire le nombre total d'affaires en suspens: une seule affaire est en suspens depuis 2003 et cinq le sont depuis 2004.

Nombre de plaintes



41. Le Bureau continue d'enquêter sur toute une série de fautes professionnelles diverses qui pourraient avoir été commises, près de la moitié des enquêtes portant sur des accusations d'utilisation abusive de biens, d'irrégularités dans la détermination du statut de réfugié et d'escroquerie à la réinstallation, de corruption ou d'abus de pouvoir. Les cas signalés au Bureau qui ne relèvent pas de sa compétence sont immédiatement transmis au BSCI. Trois affaires de ce type lui ont été transmises au cours de la période considérée.



42. Le Bureau continue d'accorder la priorité aux rapports signalant des fautes pouvant affecter les bénéficiaires ou les communautés de bénéficiaires. Cela comprend les accusations d'irrégularités dans la détermination du statut de réfugié et d'escoquerie à la réinstallation et les affaires d'exploitation sexuelle. Deux affaires d'escoquerie à la réinstallation qui faisaient l'objet d'une enquête au moment de la rédaction du présent rapport, l'une en Afrique et l'autre dans la région asiatique, illustrent les difficultés auxquelles se heurte le Bureau en matière d'investigation. Ces affaires ont certains traits communs, notamment en ce qu'elles impliquent l'une et l'autre un intermédiaire extérieur, une association de malfaiteurs locale et des membres du HCR non identifiés agissant au sein de l'institution, et qu'elles portent sur un très grand nombre de dossiers de réinstallation complexes.

43. L'identification des collaborateurs concernés au sein du HCR n'a pas été chose facile. Les efforts déployés pour identifier les coupables en se mettant en rapport avec les intermédiaires et la communauté exploitée de la sorte n'ont été que partiellement couronnés de succès du fait qu'il fallait assurer la sécurité des personnes, que les intermédiaires en matière de réinstallation ont tendance à se dérober et que ce type d'escoquerie est généralement lié à des activités criminelles.

44. La complexité croissante des investigations dans ce domaine est le signe que l'on est parvenu à réduire la fréquence des escoqueries plus grossières en matière de réinstallation, à la fois en sanctionnant leurs auteurs et en dissuadant les fraudeurs potentiels. Les investigations sont de plus en plus axées sur les affaires les plus difficiles qui mettent en cause des personnes faisant preuve de détermination.

45. Une enquête importante – encore en cours – sur une affaire d’escroquerie à la réinstallation a déjà entraîné le licenciement d’une personne sous contrat de services (une personne n’ayant pas qualité de fonctionnaire mise à la disposition par une autre institution spécialisée des Nations Unies) au cours de la période considérée. Il convient de noter également que les pistes qui ont été remontées au cours de cette enquête ont fait apparaître d’autres affaires d’escroquerie à la réinstallation sans rapport avec celle-ci.

46. Le Bureau a constaté que lorsqu’une structure criminelle était en place, l’éradication des escroqueries à la réinstallation nécessitait la collaboration active de la Division des services de la protection internationale et du bureau régional concerné. Dans un certain nombre de cas, le Bureau de l’Inspecteur général a également sollicité leur collaboration pour assurer que les conclusions de son enquête débouchent sur des mesures de prévention rigoureuses.

47. En ce qui concerne l’exploitation sexuelle, deux affaires seulement ont fait l’objet d’une enquête au cours de la période considérée. La première portait sur les relations qu’un fonctionnaire reconnaissait avoir eues avec une personne rapatriée dont l’âge exact n’était pas établi. La deuxième affaire concernait une tentative d’attentat à la pudeur sur un mineur et a abouti au licenciement immédiat du fonctionnaire en cause. Le fait qu’il n’ait été procédé qu’à deux enquêtes sur des affaires d’exploitation sexuelle durant cette période laisse à penser que la fréquence de ce type de faute baisse. On le doit en partie au Code de conduite et, en particulier, aux sessions de remise à niveau qui sont organisées périodiquement au sein de l’institution.

48. Des escroqueries au Plan d’assurance médicale du personnel local continuent d’être commises, malgré les modifications de procédure qui ont été effectuées à la suite d’un rapport d’implication de gestion du Bureau. Cette escroquerie semble moins fréquente, mais elle n’a pas changé de nature. Si l’élimination complète de ce type d’escroquerie restera toujours un défi, le Bureau a cependant constaté que l’on pouvait sensiblement réduire le nombre de cas d’escroquerie systématique ou répétée au Plan d’assurance médicale.

49. Dans l’ensemble, le nombre d’affaires portant sur des fautes professionnelles qui se répètent, dans lesquelles le même type d’infraction est commis par un grand nombre de personnes dans le même lieu, semble en diminution. Cela est dû à l’effet dissuasif des investigations et des mesures disciplinaires ainsi qu’à l’amélioration des procédures. Le nombre total d’enquêtes n’ayant pas diminué notablement, cette tendance montre également que l’on a maintenant davantage affaire à des fautes commises dans des circonstances tout à fait particulières.

50. L’intégration de la fonction d’investigation a aussi permis d’associer davantage le Bureau à l’élaboration des politiques ainsi qu’à d’autres fonctions de conseils comme la médiation. Par exemple, le Bureau a fortement contribué à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques et procédures applicables aux affaires de harcèlement sexuel. Peu d’affaires de ce type sont réglées à l’amiable ou signalées au Bureau, ce qui laisse à penser que certains aspects des politiques et procédures existantes découragent peut-être les victimes de harcèlement sexuel de porter plainte. L’action du Bureau dans ce domaine a permis de voir que, en mettant aujourd’hui l’accent sur des solutions autres que le signalement des fautes professionnelles, comme la médiation informelle en matière de harcèlement sexuel, on risquait de créer des confusions, voire de dissuader les victimes de porter plainte.

51. Le système de justice interne ajoute à la complexité des enquêtes et confère une importance accrue à la fonction d'investigation. Le Comité paritaire de discipline demande de plus en plus souvent aux enquêteurs de fournir un témoignage d'expert, qui est ensuite recoupé avec d'autres témoignages dans la procédure d'examen. En outre, des décisions récentes du Tribunal administratif des Nations Unies ont établi des conditions supplémentaires pour la conduite des enquêtes, notamment le droit à la confrontation et le droit à un conseil qui ne s'appliquaient auparavant qu'une fois l'accusation de faute professionnelle portée par la Division de la gestion des ressources humaines. Il a fallu élaborer plus avant les méthodes et procédures d'investigation pour répondre à ces nouvelles exigences.

52. Le Bureau collabore également avec les institutions nationales chargées des poursuites pénales, auxquelles il offre son appui le cas échéant. Au cours de la période considérée, le Bureau était saisi de cinq affaires distinctes qui appelaient une coordination avec les services répressifs locaux. Lorsque le comportement mis en cause relève de la justice pénale, la collaboration avec les autorités locales est nécessaire parce qu'elle permet à la fois de s'appuyer sur les capacités des autorités de police pour réunir certains éléments de preuve et d'assurer que les faits soient effectivement poursuivis sur le plan local. Bien que l'on n'ait pas observé une augmentation des comportements illicites, des méthodes d'investigation ont été mises au point pour faciliter la coordination avec les autorités locales. Cela comprend l'organisation d'une documentation interne qui tienne dûment compte de l'inviolabilité des dossiers du HCR, la préparation des fonctionnaires à une éventuelle citation à comparaître comme témoin et l'établissement de contacts avec les autorités locales.

53. Aux fins d'utiliser rationnellement les ressources disponibles, le Bureau a poursuivi ses efforts pour accroître la capacité d'investigation grâce à la formation de 80 fonctionnaires du HCR dans le cadre du Programme de formation aux investigations en 2005. Le Bureau dispose maintenant d'un fichier de fonctionnaires formés aux procédures d'enquête; ces effectifs appuient activement les enquêtes sous différentes formes, notamment en établissant les faits sur place, en recueillant des déclarations et en menant des entretiens. Le Bureau se félicite de la collaboration positive des bureaux du HCR, qui facilitent la participation de leur personnel aux enquêtes. Les fonctionnaires inscrits dans le fichier du Programme de formation aux investigations devraient apporter un appui toujours plus important à l'Unité des investigations. Les économies substantielles réalisées grâce à cet arrangement contribueront également aux mesures d'austérité que le Haut-Commissariat a été contraint d'adopter dans cette période.

54. Il convient de noter que les enquêtes plus complexes font souvent peser sur le personnel de terrain une charge imprévue. Dans le cas d'une escroquerie à la réinstallation par exemple, le bureau concerné doit faire preuve d'une vigilance accrue en matière de détection. La distinction entre les fonctions d'investigation et celles qui relèvent de l'activité habituelle du bureau est ainsi parfois plus difficile à établir, en particulier dans le domaine de la protection contre les escroqueries à la réinstallation. Il n'en demeure pas moins qu'un appui à la fonction d'investigation est fourni à tous les niveaux de l'institution, en particulier par les représentants sur le terrain.

55. L'évolution de la fonction d'investigation a conféré au HCR un rôle prépondérant dans ce domaine, et les autres organisations internationales sollicitent souvent ses avis ou son assistance lorsqu'elles mènent des enquêtes difficiles ou sur d'autres questions liées à leur fonction d'investigation. Le Bureau a également établi une collaboration avec des institutions comme

l'Office de la lutte antifraude pour traiter les éventuels cas d'escroquerie qui seraient le fait de partenaires d'exécution.

V. ENQUÊTES

56. Le troisième volet du dossier relatif aux activités de contrôle prévoit des enquêtes spéciales. Il est procédé à des enquêtes de ce type quand une agression visant le personnel, les opérations ou les locaux du HCR provoque des pertes en vies humaines, des blessures graves ou des dommages matériels importants. À ce titre, il est également prévu que le Haut-Commissaire peut demander au Bureau de l'Inspecteur général de procéder à une enquête ou à un réexamen concernant d'autres types d'incidents qui font peser une menace sur les responsabilités dévolues au Haut-Commissariat, ses intérêts ou ses opérations.

57. En vertu de cette disposition, au cours de la période considérée le Bureau a réexaminé la façon dont le HCR avait traité la situation ayant conduit aux événements tragiques qui se sont déroulés près du bureau du HCR au Caire le 29 décembre 2005. Ce réexamen, qui a été effectué à la demande du Haut-Commissaire, visait à exposer et évaluer la gestion de cette situation spécifique par le Haut-Commissariat.

58. Le Bureau a également ouvert une enquête spéciale sur l'attaque menée contre les locaux du HCR à Yei, au Soudan, le 15 mars 2006, qui a entraîné la mort d'un fonctionnaire et d'un garde local, et au cours de laquelle un autre garde a été blessé par balle. L'enquête a permis d'établir la chronologie des faits à l'origine des pertes en vies humaines et le contexte dans lequel ils se sont produits. Après avoir analysé les actions et décisions prises par le HCR avant, pendant et après ces événements, le Bureau a pu formuler différentes recommandations pour améliorer les pratiques actuelles.

59. Une troisième enquête spéciale a été effectuée au cours de la période considérée pour établir les circonstances dans lesquelles le mémorandum d'accord entre le HCR et la Commission soudanaise pour les réfugiés avait été négocié, élaboré et conclu. Dans le cadre de cette enquête, on a également évalué l'efficacité et l'adéquation des opérations de supervision, et des recommandations ont été formulées en conséquence.

60. Les conclusions des enquêtes spéciales figurent dans des rapports confidentiels soumis au Haut-Commissaire, lequel charge ensuite les responsables concernés de prendre les mesures de suivi appropriées.
