



Assemblée générale

Distr. générale
11 juillet 2014
Français
Original: anglais

Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire

Soixante-cinquième session

Genève, 29 septembre-3 octobre 2014

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Rapports relatifs au contrôle et à l'évaluation des programmes et de la gestion administrative

Rapport sur les activités du Bureau de l'Inspecteur général

Rapport du Haut-Commissaire

Résumé

Le présent rapport, qui porte sur la période allant de juillet 2013 à juin 2014, a été établi en application de la décision prise par le Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire d'examiner à sa session plénière les rapports relatifs au programme, à l'administration, au contrôle et à l'évaluation (A/AC.96/1003, par. 25. 1. f) vi)). Le Comité exécutif a également demandé que lui soient régulièrement présentés «des résumés, couvrant les enquêtes et les principales catégories d'investigation, le nombre de ces types d'investigation, le temps moyen consacré à la conduite de ces investigations ainsi qu'une description des mesures disciplinaires y relatives» (A/AC.96/1021, par. 24 e)).



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1	3
II. Renforcement des contrôles au HCR	2–8	3
A. Intégration de la fonction d’audit interne	2–3	3
B. Ressources allouées au Bureau de l’Inspecteur général	4–6	3
C. Outils de gestion.....	7–8	4
III. Inspections	9–13	5
A. Missions et rapports d’inspection.....	9	5
B. Méthode d’inspection	10	5
C. Collaboration avec le Corps commun d’inspection de l’ONU	11	5
D. Programme de formation à l’inspection en ligne.....	12	6
E. Collaboration avec le Programme alimentaire mondial.....	13	6
IV. Investigations	14–22	6
A. Nombre d’affaires et rapports.....	14–15	6
B. Examen collégial des fonctions d’enquête du HCR	16	7
C. Coordination entre le HCR et les ONG dans le cadre des investigations	17–18	7
D. Renforcement des capacités.....	19–21	8
E. Missions.....	22	8
V. Enquêtes ponctuelles.....	23	9

I. Introduction

1. Le Bureau de l'Inspecteur général a trois fonctions principales: vérifier la qualité de la gestion des opérations du HCR, enquêter sur les allégations de faute de la part de toute entité ayant un lien contractuel avec le HCR et mener, selon que de besoin, des enquêtes sur les agressions violentes dirigées contre le personnel et les opérations du HCR ainsi que sur tout autre fait entraînant des pertes importantes ou portant atteinte à l'intégrité, à la crédibilité ou aux biens du HCR. Le présent rapport décrit les faits nouveaux ainsi que les activités menées par le Bureau de l'Inspecteur général entre juillet 2013 et juin 2014.

II. Renforcement du contrôle exercé au HCR

A. Intégration de la fonction d'audit interne

2. L'Inspecteur général a présenté oralement des informations sur les activités et les fonctions de son bureau à la cinquante-neuvième réunion du Comité permanent en mars 2014 et a également organisé, comme il y avait été invité, une séance d'information informelle. Ainsi qu'il ressort du rapport de la réunion (A/AC.96/1133), les délégations ont appuyé la création d'un bureau de contrôle interne intégré au HCR. Des préoccupations d'ordre juridique ont jusque-là fait obstacle à la réalisation de cet objectif et le Service des affaires juridiques du HCR analyse, en coordination avec le Bureau de l'Inspecteur général, les différentes possibilités qui s'offrent au Haut-Commissaire.

3. En parallèle, et en attendant qu'une solution soit trouvée, le Bureau de l'Inspecteur général s'est attaché à renforcer le Service d'inspection dans la perspective de l'intégration de la fonction d'audit interne, qui serait associée à la fonction d'inspection. On trouvera au chapitre III du présent rapport un résumé des initiatives déjà prises. D'autres mesures sont prévues, parmi lesquelles: i) un examen des méthodes d'inspection pour y intégrer les aspects pertinents des normes et des méthodes d'audit convenues au plan interne; ii) l'élaboration d'une politique de divulgation d'informations concernant l'inspection et d'autres rapports relatifs à l'inspection afin de renforcer la transparence; iii) l'organisation d'inspections ordinaires et d'inspections ponctuelles, dont certaines comporteront une phase préalable à l'audit, selon un plan d'inspection fondé sur une évaluation des risques; iv) l'instauration d'un mécanisme en ligne d'examen du suivi des recommandations; et v) l'élaboration d'un cadre de coopération avec le Bureau de l'Inspecteur général du Programme alimentaire mondial (PAM), prévoyant le renforcement des capacités et le lancement d'initiatives conjointes.

B. Ressources allouées au Bureau de l'Inspecteur général

4. Au cours de la période considérée, le Service d'inspection a continué de pâtir d'un manque de personnel, trois des six postes d'administrateur – dont celui de chef de service – n'étant pas pourvus au 1^{er} janvier 2014. Afin de préparer l'intégration de la fonction d'audit interne, l'un de ces postes a été redéfini comme poste d'audit et devrait être pourvu au troisième trimestre de 2014. Les deux autres postes vacants ont été pourvus de manière temporaire par des fonctionnaires en attente d'affectation. De même, le Service des investigations est resté largement tributaire des services du personnel en attente et des consultants pour compléter ses effectifs.

5. La création de six des 12 postes demandés par le Bureau de l'Inspecteur général a été approuvée pour 2015. Deux de ces postes, à savoir celui de responsable des enquêtes (examen des plaintes) ainsi qu'un poste d'analyste principal des renseignements stratégiques et opérationnels, viendront renforcer les moyens du Service des investigations au siège. Les quatre postes restants constitueront l'unité de contrôle du Bureau de l'Inspecteur général à Nairobi, qui devrait être opérationnel début 2015. Nairobi sera le deuxième service délocalisé du Bureau de l'Inspecteur général, après la création en janvier 2014 d'un poste de spécialiste hors classe des investigations à Bangkok.

6. La création de ces six postes répond en partiel aux préoccupations exprimées par les membres du Comité exécutif, le Comité d'audit et de contrôle indépendant et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dans son examen indépendant des fonctions d'enquête du HCR¹, concernant la nécessité d'étoffer les ressources allouées aux fonctions de contrôle au sein du HCR. Citant l'objectif de référence du Corps commun d'inspection, à savoir un enquêteur principal pour 700 employés, l'Office européen de lutte antifraude a estimé que le service avait besoin de 10 à 15 responsables des enquêtes. Par conséquent, les ressources supplémentaires allouées au Bureau de l'Inspecteur général pour 2015 ne correspondent pas à la croissance exponentielle du budget global du HCR et restent largement insuffisantes pour répondre aux exigences actuelles.

C. Outils de gestion

7. Des rapports sur les incidences en termes de gestion sont publiés par l'Inspecteur général à l'intention des responsables de haut niveau afin de mettre en évidence les faiblesses ou défaillances structurelles ou les orientations inadéquates révélées au cours d'enquêtes et qui ont pu conduire ou contribuer aux irrégularités présumées. Ces rapports contiennent en général des recommandations visant à remédier aux préoccupations exprimées, assorties d'un délai pour leur mise en œuvre. Les 18 rapports de ce type publiés au cours de la période considérée portaient sur diverses questions, notamment la détermination du statut de réfugié et la procédure de réinstallation, la gestion du parc automobile et du carburant, les procédures de passation des marchés publics, les transactions réalisées dans le cadre du Projet de renouvellement des systèmes de gestion (MSRP), la gestion des entrepôts et la sécurité du personnel. Le taux d'application des recommandations des rapports a toujours été élevé (de l'ordre de 97 % au cours de la période considérée), tout comme le suivi par les responsables concernés.

8. En mars 2014, le Bureau de l'Inspecteur général a présenté au Haut-Commissaire un document intitulé *Recurrent Findings from Inspection and Management Implication Reports (2010-2012)* (constatations récurrentes des rapports d'inspection et des rapports sur les incidences en termes de gestion). Les principales conclusions de plus d'une quarantaine de rapports d'inspection et de rapports sur les incidences en termes de gestion publiés au cours d'une période de trois ans sont résumées dans ce document, qui a été communiqué à tous les directeurs de bureau et de division et qui a suscité des réactions globalement positives. Les conclusions les plus importantes ont également été examinées en mars 2014 avec le Comité de déontologie et d'application du principe de responsabilité, pour en assurer un suivi avec les principales parties intéressées. Deux autres documents publiés par le Service d'Inspection au cours de la période considérée présentaient les constatations récurrentes faites dans des situations d'urgence et dans les domaines de la passation de marchés publics et de la logistique.

¹ Voir le paragraphe 16.

III. Inspections

A. Missions et rapports d'inspection

9. Depuis son dernier rapport, le Bureau de l'Inspecteur général a procédé à quatre inspections ordinaires d'opérations du HCR en Égypte, en Italie et au Pakistan ainsi qu'au Centre régional d'appui au Kenya en faisant appel à des équipes d'inspection multifonctionnelles. Au cours de la même période, les cycles de cinq inspections menées en 2011 et 2012 se sont achevés. Des mémorandums de clôture ont été publiés après l'examen des rapports périodiques sur l'application des recommandations issues des inspections. Au 30 juin 2014, le taux d'application des recommandations était de 84 %.

B. Méthode d'inspection

10. Au dernier trimestre de 2013, le Bureau de l'Inspecteur général a révisé plusieurs chapitres du Manuel d'inspection, en accordant une attention particulière aux questionnaires à adresser aux bureaux extérieurs qui doivent être inspectés. Cette révision a fait l'objet d'une étroite concentration avec d'autres divisions d'appui et les questionnaires ont été rationalisés, simplifiés et modifiés de façon à présenter des questions plus pertinentes et mieux ciblées. De plus, le Bureau de l'Inspecteur général a revu la méthode à employer pour la communication d'observations sur les rapports relatifs à l'application des recommandations. Enfin, début 2014, il a supervisé l'élaboration d'un cadre révisé de présentation des rapports sous la forme d'un tableau qui résume clairement les conclusions et les recommandations et permet au bureau ayant fait l'objet d'une inspection de récapituler les progrès accomplis entre la fin de l'inspection et la publication du rapport.

C. Collaboration avec le Corps commun d'inspection de l'ONU

11. Le Bureau de l'Inspecteur général a continué à assumer les obligations du HCR en matière du respect des recommandations et de présentation de rapports au Corps commun d'inspection (CCI) de l'ONU en coordonnant les contributions des différentes divisions à tous les examens du CCI, notamment les observations sur divers documents et la suite donnée aux recommandations de cet organe. Le Bureau de l'Inspecteur général a également facilité les réunions à Genève et dans des bureaux extérieurs (en Éthiopie, en République démocratique du Congo, en Inde et en Thaïlande) auxquelles ont participé des inspecteurs du CCI, des fonctionnaires du HCR et des employés des prestations de services agréés. Trois autres fonctionnaires du Bureau de l'Inspecteur général ont reçu, en septembre 2013, une formation du Corps commun d'inspection sur son système de suivi en ligne de la mise en œuvre des recommandations, après quoi les recommandations présentées dans les rapports du CCI de 2006 à 2013 ont fait l'objet d'une vaste opération d'établissement de rapports annuels. Celle-ci a nettement amélioré le taux d'acceptation par le HCR, qui est passé de 23,7 % en 2010 à 76,5 % en 2013, 6,5 % seulement des recommandations émises pour la période 2004-2012 restant encore à mettre en œuvre. Les taux d'application ont également augmenté, 98,2 % des recommandations acceptées ayant été mises en œuvre ou étant en passe de l'être. Comme l'a confirmé le CCI dans son rapport annuel pour 2013, le HCR compte désormais parmi les huit principales organisations participantes dont le taux d'acceptation est supérieur à la moyenne.

D. Programme de formation à l'inspection en ligne

12. Lancé en juin 2013, le cours de formation à l'inspection en ligne est un outil éducatif interne pouvant être utilisé par les membres du personnel du HCR à tous les échelons. Son principal objectif est d'expliquer ce qu'est la fonction d'inspection et de quelle manière elle contribue à améliorer la gestion des opérations du HCR. À ce jour, quelque 248 fonctionnaires s'y sont inscrits et 90 ont terminé avec succès la formation. Le Bureau de l'Inspecteur général continuera à encourager le personnel à suivre cette formation en ligne pour se familiariser avec la fonction d'inspection, ses méthodes et ses objectifs.

E. Collaboration avec le Programme alimentaire mondial

13. Comme suite à la coopération établie lors de missions d'inspection ponctuelles effectuées en parallèle en Mauritanie l'année dernière, le partenariat entre le Bureau de l'Inspecteur général du PAM et le Bureau de l'Inspecteur général du HCR se poursuit avec des consultations périodiques sur des questions d'intérêt commun, qui font désormais l'objet de téléconférences ou de visites au siège de l'une ou l'autre organisation. Au second semestre 2014, les deux bureaux prévoient d'effectuer l'examen sur dossier de l'application des recommandations en Mauritanie (en vue de la clôture du cycle d'inspection) et une inspection ponctuelle commune de la gestion de l'enregistrement biométrique dans le nord du Kenya. Le PAM a également proposé de renforcer la capacité du Bureau de l'Inspecteur général dans les domaines de l'inspection et de l'audit interne grâce à un échange de personnel analogue à celui qui est organisé avec les institutions spécialisées.

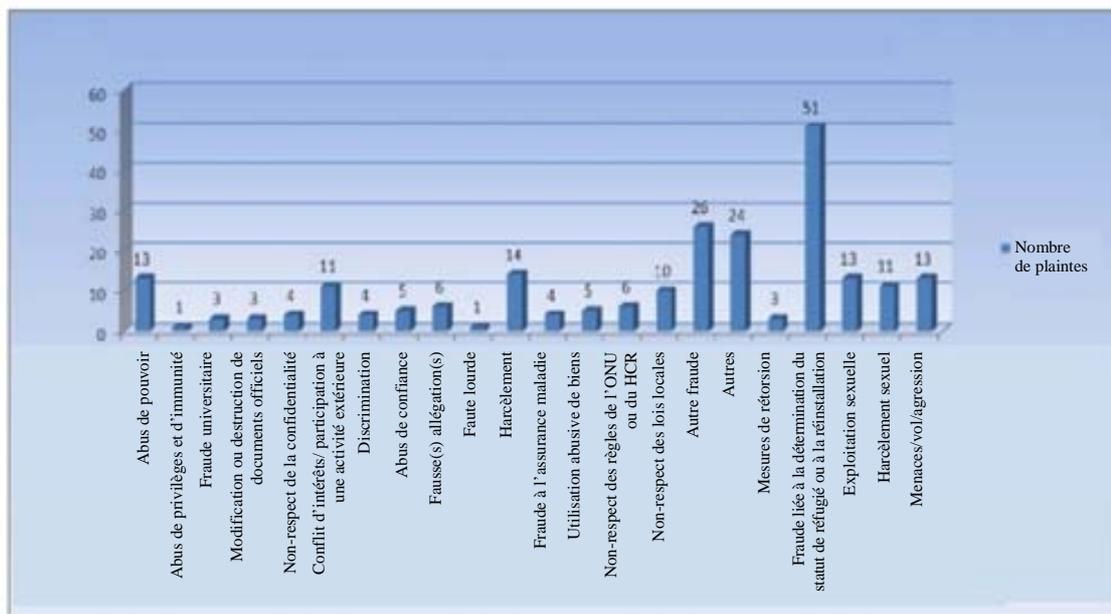
IV. Investigations

A. Nombre d'affaires et rapports

14. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'Inspecteur général a enregistré 1 529 plaintes, soit une augmentation de 27 % par rapport à la période précédente. Sur le total des plaintes reçues, 1 171 portaient sur la protection et l'assistance et 231 (15 %) sur des allégations de faute. Les 127 plaintes restantes soulevaient des questions ne relevant pas directement des compétences du Bureau de l'Inspecteur général. Le graphique ci-dessous présente les plaintes pour faute ventilées par type d'affaire².

² La catégorie «autre faute» comprend des plaintes relatives entre autres à des malversations liées aux achats. La catégorie «autres» correspond aux plaintes qui ne relèvent pas des autres catégories, concernant par exemple le comportement du personnel ou des interlocuteurs extérieurs.

Plaintes pour faute reçue par le Bureau de l'Inspecteur général entre le 1^{er} juillet 2013 et le 30 juin 2014 par type d'affaire



15. Au cours de la période considérée, 71 dossiers ont été ouverts et 80 ont été clos. Trente-huit affaires ont donné lieu à un rapport d'enquête communiqué à la Division de la gestion des ressources humaines pour suite à donner, y compris l'adoption d'éventuelles mesures disciplinaires.

B. Examen collégial indépendant des fonctions d'enquête du HCR

16. Sur la recommandation du Comité des commissaires aux comptes, un examen collégial indépendant de la fonction d'enquête du HCR a été mené en décembre 2013 par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Dans son rapport final soumis en avril 2014 au Haut-Commissaire, l'OLAF a notamment recommandé: i) d'augmenter la capacité du Service des investigations; ii) de délocaliser certains postes pour les rapprocher des opérations sur le terrain; iii) de professionnaliser la fonction d'enquête; iv) de mettre davantage l'accent sur les enquêtes préventives et sur les enquêtes «externes» relatives aux partenaires opérationnels; v) de procéder à un plus grand nombre de vérifications de la légalité/qualité; et vi) de prévoir plus d'activités de sensibilisation et de rapports. Le Bureau de l'Inspecteur général a entrepris de mettre en œuvre ces recommandations et en assure le suivi à l'aide d'une matrice.

C. Coordination entre le HCR et les ONG dans le cadre des investigations

17. Deux ateliers régionaux ont été organisés par le Service des investigations au cours de la période considérée, l'un à Islamabad à l'intention de certaines ONG du Pakistan et d'Afghanistan et l'autre à Nairobi pour des ONG d'Afrique de l'Est. Il s'agissait des premiers d'une série d'ateliers visant à renforcer la capacité des partenaires de prévenir et de traiter les cas de fraude. Deux ateliers doivent en principe se dérouler avant la fin de l'année pour les ONG, l'un en Afrique centrale et l'autre sur la situation en Syrie.

18. L'initiative la plus récente du HCR et d'ONG en matière d'investigation est la création d'un fichier commun du HCR et du Conseil danois pour les réfugiés. Y seront inscrits les professionnels et les consultants expérimentés qui peuvent mener des enquêtes pour le compte du HCR et des ONG partenaires dépourvues de moyens d'investigation. Cette initiative est conforme aux objectifs des ateliers HCR/ONG, à savoir renforcer la responsabilité et la qualité des prestations des ONG partenaires du HCR.

D. Renforcement des capacités

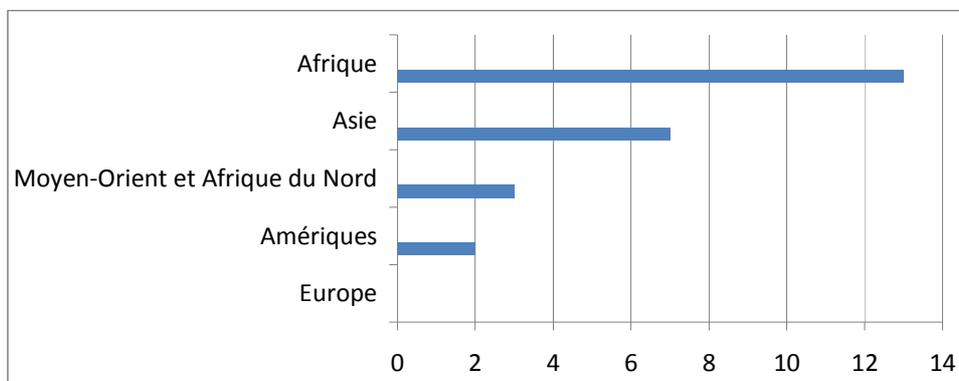
19. Un programme intensif de formation à l'investigation a été organisé en décembre 2013 par le Service des investigations à Genève à l'intention des responsables des enquêtes et des spécialistes hors classe des investigations du Bureau de l'Inspecteur général, ainsi que de hauts responsables du siège et des bureaux extérieurs qui peuvent être amenés à contribuer aux investigations.

20. Le Chef du Service des investigations a participé aux activités de formation et aux ateliers ci-après: formation à l'accréditation des médiateurs organisée par le Centre mondial d'enseignement de Budapest; formation à la facilitation pour les conseillers techniques (partenaires du HCR) et atelier du réseau d'organisations à Rome; et quatorzième Conférence des enquêteurs internationaux à Tunis. Parmi les questions examinées lors de cette conférence, il convient de mentionner les principes applicables aux examens collégiaux, les analyses comparatives et les affaires de représailles.

21. Un spécialiste hors classe des investigations a participé en avril 2014 à la réunion des enquêteurs internes des organisations internationales à Bruxelles. Cette réunion comprenait quatre ateliers thématiques: i) sélection des affaires, analyse de risques et alerte professionnelle; ii) collecte d'éléments de preuve, outils d'investigation et activités médico-légales; iii) clôture des dossiers, suivi, contrôle, procédures disciplinaires et judiciaires; et iv) exercice des droits fondamentaux, protection des données et vérification de la légalité au cours des enquêtes. Enfin, un spécialiste hors classe des investigations a participé en tant que conseiller technique à un atelier sur les affaires d'escroquerie à la réinstallation organisé à Budapest.

E. Missions

22. Au cours de la période considérée, 25 missions d'enquête ont été effectuées. Elles portaient notamment sur des allégations graves faisant état d'exploitation sexuelle et de sévices, de fraude financière, d'irrégularités liées à la détermination du statut de réfugié ou à la réinstallation et d'abus de pouvoir. On trouvera dans le graphique ci-dessous la ventilation géographique, par bureau régional, de ces 25 missions.



V. Enquêtes ponctuelles

23. Aucune enquête ponctuelle n'a été menée au cours de la période considérée.
-