



Assemblée générale

Distr. générale
22 juillet 2016
Français
Original : anglais

Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Soixante-septième session

Genève, 3-7 octobre 2016

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

**Examen des rapports relatifs au contrôle administratif
et des programmes et à l'évaluation**

Rapport sur les activités du Bureau de l'Inspecteur général

Rapport du Haut-Commissaire

Résumé

Le présent rapport porte sur les activités du Bureau de l'Inspecteur général pour la période allant de juillet 2015 à juin 2016. Il a été établi en application de la décision prise par le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés 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'investigations, le nombre de ces types d'investigations, 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. Gestion	2–10	3
A. Structure future	2	3
B. Postes de direction	3	3
C. Renforcement du Bureau de l'Inspecteur général	4–6	3
D. Instruments de gestion	7–9	4
E. Stratégie en matière de communication	10	4
III. Inspections	11–16	5
A. Missions et rapports d'inspection	11–13	5
B. Application	14–15	5
C. Collaboration avec le Corps commun d'inspection de l'ONU	16	6
IV. Investigations	17–30	6
A. Nombre d'affaires et rapports	17–20	6
B. Protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles	21–23	7
C. Activités d'investigation à titre anticipatif.....	24–25	8
D. Prévention des fraudes	26–27	9
E. Projet relatif aux organisations non gouvernementales	28–30	9
V. Enquêtes ponctuelles	31	10

I. Introduction

1. Le Bureau de l'Inspecteur général a trois fonctions principales : vérifier la qualité de la gestion des opérations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des entités du Siège, enquêter sur les allégations de faute de la part de toute personne ou entité ayant un lien contractuel avec le Haut-Commissariat et mener, selon que de besoin, des enquêtes sur les agressions violentes dirigées contre le personnel et les opérations du Haut-Commissariat ainsi que sur tout autre fait entraînant des pertes importantes ou portant atteinte à l'intégrité, à la crédibilité ou aux biens du Haut-Commissariat. Le présent rapport décrit les faits nouveaux ainsi que les activités menées par le Bureau entre juillet 2015 et juin 2016.

II. Gestion

A. Structure future

2. Un examen externe de l'ensemble des fonctions de contrôle du Haut-Commissariat pour les réfugiés a été mené au cours du deuxième trimestre de 2016. D'éventuels changements dans la structure du Bureau de l'Inspecteur général, ainsi que dans la portée de son mandat, dépendront de la décision du Haut-Commissaire concernant les recommandations figurant dans le rapport issu de cet examen.

B. Postes de direction

3. En attendant que l'Inspecteur général nouvellement nommé soit déchargé de ses autres responsabilités, la durée du mandat de l'Inspecteur général par intérim a été prolongée jusqu'à la fin de 2016. Les chefs nouvellement nommés du Service d'enquête et du Service d'inspection ont respectivement pris leurs fonctions en septembre 2015 et janvier 2016. Une retraite de l'ensemble du personnel a été organisée en février 2016 par la nouvelle direction du Bureau de l'Inspecteur général en vue de définir des stratégies de travail pour la période à venir.

C. Renforcement du Bureau de l'Inspecteur général

4. La gestion des ressources financières et humaines du Bureau de l'Inspecteur général a été renforcée au moyen du reclassement, au cours du dernier trimestre de 2015, d'un poste d'agent des services généraux en poste d'adjoint principal à la gestion des ressources. La capacité du Bureau a également été renforcée grâce à la création d'un poste de juriste adjoint de première classe, financé par les Pays-Bas en tant que poste d'administrateur auxiliaire, et grâce aux services de deux administrateurs qui sont en attente d'affectation.

5. Conformément à la stratégie visant à renforcer la capacité de contrôle du Haut-Commissariat pour les réfugiés en rapprochant du terrain certaines des fonctions s'y rapportant, le Groupe hors Siège du Bureau de l'Inspecteur général à Nairobi a ouvert en août 2015. Il est actuellement composé de quatre administrateurs et d'un membre du personnel d'appui. Cependant, le niveau de dotation est toujours considéré comme insuffisant, étant donné que le rapport entre le nombre d'enquêteurs professionnels et l'effectif total est encore de 1 pour 1 500, alors que l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a recommandé, dans son examen de cette fonction, effectué en 2013, que le rapport soit de 1 pour 700. Le Bureau reste fermement d'avis que l'augmentation du budget global de l'Organisation devrait aller de pair avec une augmentation de son propre personnel, et estime raisonnable d'espérer qu'une révision du niveau de sa dotation interviendra une fois que les recommandations issues de l'examen des fonctions de contrôle du Haut-Commissariat auront été arrêtées.

6. Le Bureau de l'Inspecteur général encourage son personnel à entreprendre des formations appropriées et à participer à des instances importantes. Au cours de la période considérée, l'ensemble des membres du personnel du Service d'enquête a assisté à une séance de formation sur les enquêtes médico-légales, et certains d'entre eux ont assisté aux formations et réunions suivantes : seizième Conférence des enquêteurs internationaux, tenue à Montreux en septembre 2015 ; Conférence européenne sur la fraude, organisée à Bruxelles en mars 2016 par l'Association of Certified Fraud Examiners (Association des enquêteurs antifraude) ; et Table ronde du Groupe du contrôle des comptes et de la lutte contre la fraude, organisée à Copenhague en mai 2016. Un membre du personnel de chaque service a aussi assisté à une session de formation sur « la sécurité et la sûreté en mission » en mai 2016, organisée par le Service de la sécurité sur le terrain du Haut-Commissariat.

D. Instruments de gestion

7. L'Inspecteur général émet à l'attention des dirigeants compétents des rapports sur les incidences en termes de gestion qui constituent un aspect important de la politique en matière de gestion des risques institutionnels du Haut-Commissariat pour les réfugiés, car ils mettent en évidence les faiblesses, défauts et lacunes systémiques ainsi que des carences réglementaires mises en évidence au cours des missions d'enquête et d'inspection. Dans ces rapports figurent généralement des recommandations visant à résoudre les problèmes soulevés, assorties d'un délai pour leur mise en œuvre.

8. Au cours de la période considérée, un rapport sur les incidences en termes de gestion a été émis par le Service d'inspection et huit l'ont été par le Service d'enquête. Le premier avait trait à l'absence d'une durée d'affectation normalisée pour les membres du personnel en mission d'expert dans les lieux d'affectation classés difficiles. Les autres avaient trait à des sujets comprenant les opérations financières et administratives ainsi que la gestion des avoirs et des marchés. Le taux d'application par les gestionnaires concernés des recommandations formulées dans l'ensemble des rapports est de 100 %.

9. Le premier rapport annuel sur les activités du Service d'enquête pour 2015 a été publié au cours du premier trimestre de 2016¹. Ce document, dans lequel est présenté un tableau complet des cas possibles de faute et des aspects connexes, est un instrument précieux pour appuyer l'intégrité et la responsabilité. Il permet non seulement de sensibiliser le personnel aux travaux du Bureau de l'Inspecteur général, mais constitue également un outil stratégique pour informer l'équipe de direction des tendances et faits nouveaux.

E. Stratégie en matière de communication

10. Dans le prolongement des activités entreprises depuis 2011 pour mieux faire connaître le mandat du Bureau de l'Inspecteur général a été élaborée une nouvelle stratégie de communication, dans laquelle l'accent est mis sur la mission du Bureau en tant qu'entité chargée de promouvoir un climat d'intégrité et de responsabilité personnelles et collectives au sein du Haut-Commissariat pour les réfugiés. Il y est proposé des actions concrètes visant à améliorer l'image du Bureau, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, et à renforcer la confiance placée dans ses procédures et ses conclusions. Tirant le bilan des expériences passées, la stratégie jette les bases d'une communication transparente sur le mandat, les recommandations et les mécanismes d'application du Bureau, ce qui traduit l'engagement de celui-ci à fournir appui et conseils tout en réaffirmant ses valeurs fondamentales d'impartialité, d'indépendance et de confidentialité.

¹ Ce document peut être téléchargé à l'adresse électronique suivante : <http://www.unhcr.org/576133d24.pdf> (en anglais seulement).

III. Inspections

A. Missions et rapports d'inspection

11. Depuis son dernier rapport, le Service d'inspection du Bureau de l'Inspecteur général a mené des inspections des opérations du Haut-Commissariat pour les réfugiés en Équateur, dans le nord de l'Iraq, au Soudan du Sud, en République arabe syrienne et en Ukraine. Les inspections menées au Soudan du Sud et en République arabe syrienne l'ont été en coopération avec le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU. Une inspection du Service de la collecte de fonds dans le secteur privé² du Haut-Commissariat, qui a déménagé à Copenhague à la fin de 2014, a également été réalisée, ainsi qu'un examen de la fonction « administration » du Siège. Enfin, une inspection des règlements et procédures du Haut-Commissariat concernant les affectations et le recrutement externe a eu lieu entre mai et juillet 2016.

12. La sélection des opérations et des services du Siège devant faire l'objet d'une inspection en 2016 a été faite en fonction de risques déterminés selon des critères spécifiques, en étroite collaboration avec les divisions et bureaux régionaux et d'autres entités de contrôle interne ainsi que le Bureau des services de contrôle interne. Le même processus est en cours en ce qui concerne les entités qui devront faire l'objet d'un contrôle de leurs comptes et d'une inspection en 2017 et au-delà, au moyen d'un nombre accru d'indicateurs et compte tenu du registre des risques institutionnels du Haut-Commissariat. En outre, ce processus sera adapté conformément aux recommandations issues de l'examen externe des fonctions de contrôle du Haut-Commissariat.

13. Au cours de la période considérée ont été émis six rapports d'inspection portant sur les points suivants : l'opération du Haut-Commissariat en Éthiopie ; la fonction « administration » du Siège ; l'utilisation de la biométrie au Kenya ; le Service de la collecte de fonds dans le secteur privé du Haut-Commissariat ; l'opération du Haut-Commissariat au Sri Lanka ; et l'opération du Haut-Commissariat en République arabe syrienne. Cinq inspections, datant des cycles d'inspection allant de 2011 à 2013 (portant sur les opérations du Haut-Commissariat en Grèce ; au Koweït, en Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis ; en Iraq ; au Venezuela (République bolivarienne du) ; et sur la Représentation régionale pour l'Europe centrale) ont été clôturées en 2016 par l'Inspecteur général par intérim.

B. Application

14. Au cours de la période considérée, le Service d'inspection a accordé un degré de priorité élevé au suivi d'un arriéré de 14 rapports sur le respect des dispositions (neuf datant de 2010 à 2013 et cinq à partir de 2014), et 10 inspections (portant sur les opérations du Haut-Commissariat pour les réfugiés au Botswana, en Égypte, en Fédération de Russie, en Italie, au Liban, en Malaisie, en Mauritanie, au Mozambique, au Pakistan et en Tunisie) ont ainsi été clôturées au cours des six premiers mois de 2016. Trois cent soixante recommandations figurant dans les rapports correspondants ont été considérées comme mises en œuvre, et 31 ne sont plus applicables.

15. Au 30 juin 2016, quatre inspections, entreprises de 2012 à 2014, demeuraient ouvertes (portant sur les opérations du Haut-Commissariat pour les réfugiés au Bangladesh, au Nigéria et au Yémen, ainsi que sur son Centre régional d'appui à Nairobi), et 116 recommandations n'étaient pas pleinement mises en œuvre. La moitié de ces

² Rebaptisé « Service des partenariats avec le secteur privé » en juin 2016.

recommandations concernaient le Yémen, où les conditions de fonctionnement ont radicalement changé depuis que la mission d'inspection a eu lieu, en 2013, ce qui a compromis la mise en œuvre de certaines des recommandations.

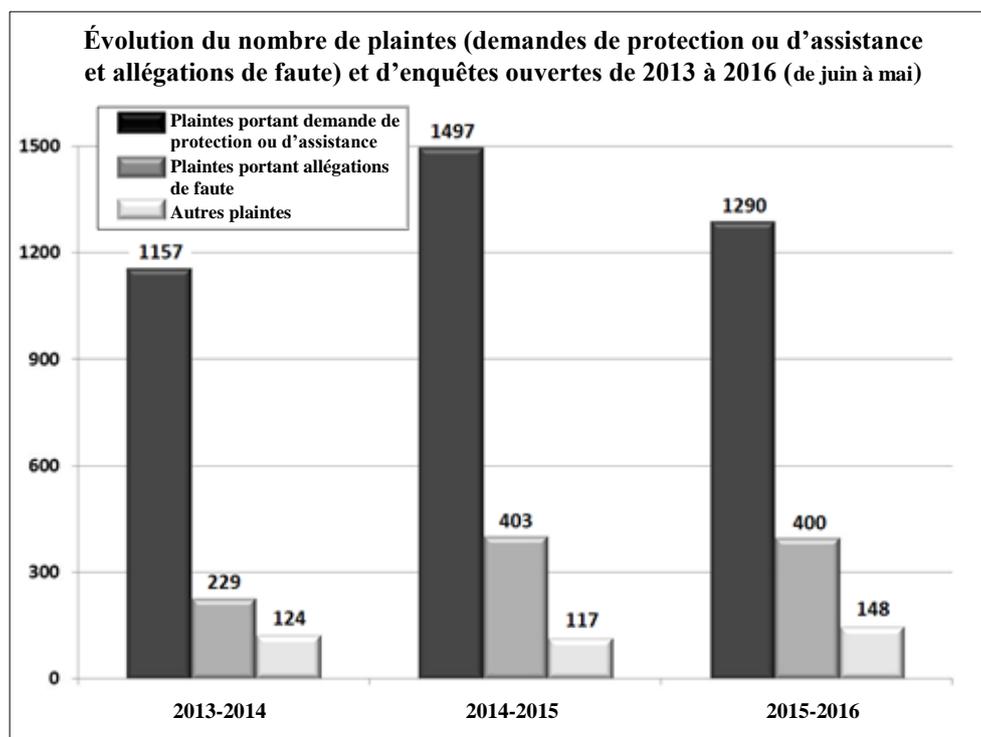
C. Collaboration avec le Corps commun d'inspection de l'ONU

16. En ce qui concerne la collaboration avec le Corps commun d'inspection de l'ONU, le Bureau de l'Inspecteur général a contribué à l'élaboration du programme de travail pour 2016 du Corps commun d'inspection. Au cours de la période considérée, le Haut-Commissariat pour les réfugiés a reçu de celui-ci 10 avis portant sur diverses questions thématiques à l'échelle du système et un projet de lettre d'observations sur « l'examen de l'acceptation et de l'application des recommandations du Corps commun d'inspection par le Haut-Commissariat ». Le Service d'inspection coordonne la suite donnée par l'organisation, et s'efforce d'éliminer un arriéré de 66 recommandations en suspens, émises de 2006 à 2015 par le Corps commun d'inspection. Parmi ces 66 recommandations, 25 sont adressées à l'organe législatif (Assemblée générale) et sont donc considérées comme « ne concernant pas » le Haut-Commissariat, comme cela a déjà été indiqué au Corps commun d'inspection.

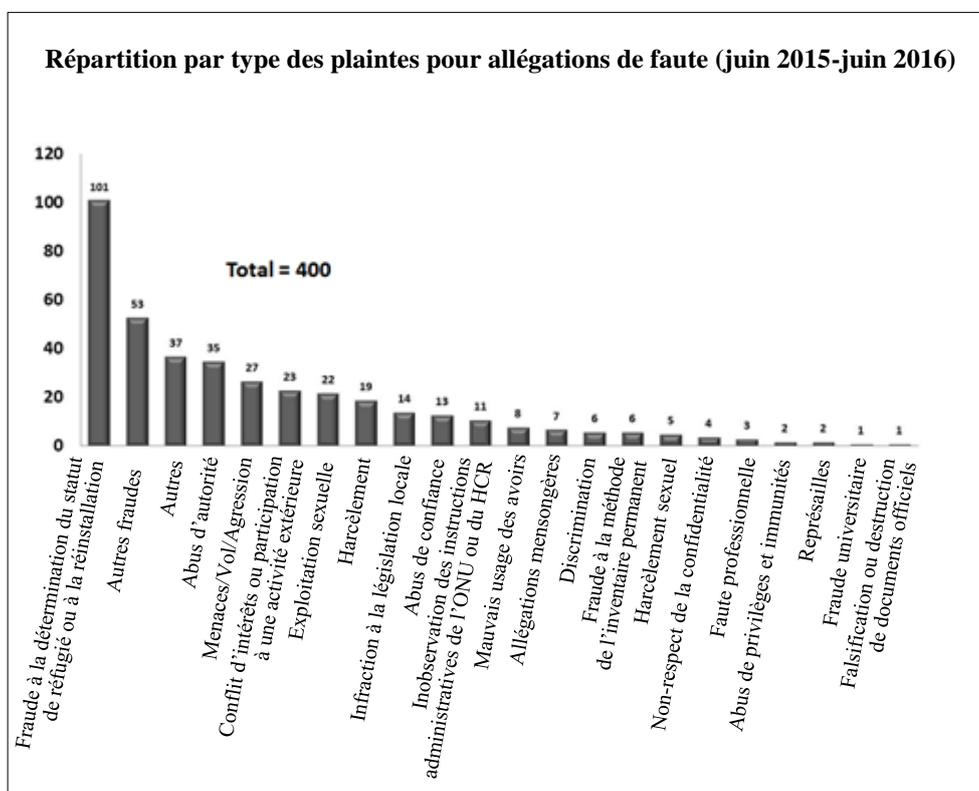
IV. Investigations

A. Nombre d'affaires et rapports

17. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'Inspecteur général a enregistré 1 838 plaintes. Comme le montre le graphique ci-dessous, 1 290 des plaintes reçues portaient sur des préoccupations en matière de protection et d'assistance, et 400 sur des allégations de faute. Les 148 plaintes restantes soulevaient des questions dépassant la compétence du Bureau et ont été transmises aux entités internes appropriées.



18. La répartition typologique des allégations de faute est présentée dans le graphique ci-dessous. Le plus grand nombre de plaintes (25 % des allégations de faute reçues) concernaient des fraudes à la détermination du statut de réfugié ou à la réinstallation, et le deuxième nombre le plus élevé (13 % des allégations de faute reçues) portait sur les autres types de fraude. Ces pourcentages sont conformes aux chiffres concernant les plaintes pour fraude au cours des deux périodes précédentes.



19. Au cours de la période considérée, 81 dossiers d'enquête ont été ouverts, venant s'ajouter aux 61 dossiers en instance des années précédentes. Le Service d'enquête a donc eu à traiter 142 dossiers au total, dont 100 ont été clôturés. Trente-huit pour cent des dossiers clôturés ont donné lieu à la communication d'un rapport d'enquête à la Division de la gestion des ressources humaines pour suite à donner, y compris d'éventuelles mesures disciplinaires. Ce taux est proche de celui des cinq années précédentes, pour lesquelles le pourcentage moyen des dossiers clôturés ayant donné lieu à un rapport d'enquête était de 33 %.

20. Vingt et une missions d'enquête ont été entreprises concernant : des allégations graves d'exploitation et d'atteintes sexuelles ; des fraudes financières ; des fraudes à la détermination du statut de réfugié et à la réinstallation ; et des abus de pouvoir. En juin 2015, 61 affaires étaient en instance, dont environ 30 % dataient de plus d'un an. En juin 2016, 53 affaires étaient en instance, dont seules 3 % dataient de plus d'un an.

B. Protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles

21. Après la nomination par le Secrétaire général d'un Coordonnateur spécial pour améliorer la lutte de l'ONU contre les incidents impliquant exploitation ou atteintes sexuelles plusieurs initiatives ont été lancées sur la façon de prévenir de tels incidents et de donner suite aux allégations, tant au niveau interinstitutionnel qu'au sein du Haut-Commissariat pour les

réfugiés. Le Bureau de l'Inspecteur général participe à la plupart de ces initiatives. Plusieurs équipes spéciales ont été créées en vue d'améliorer la collaboration entre les différents organismes sur les questions liées aux incidents de ce genre. Les sujets abordés par les équipes spéciales comprennent le contrôle des antécédents du personnel, la création d'un fonds d'affectation spéciale destiné à appuyer les organisations dans leurs efforts pour aider les victimes, les mesures d'assistance aux victimes d'exploitation ou d'atteintes sexuelles, un protocole relatif à la mise en commun de renseignements et la suite donnée par l'ONU aux allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles en République centrafricaine.

22. En avril 2016, le Bureau de l'Inspecteur général a participé à une mission déployée en République centrafricaine, menée en collaboration avec la Division de l'appui aux programmes et de la gestion et la Division de la protection internationale, et dont les objectifs étaient de contrôler les mécanismes d'examen des plaintes existants, de mener une formation sur la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles avec le personnel et des partenaires, et de fournir au Bureau des conseils et un appui concret pour améliorer les programmes visant à prévenir et à répondre aux violences sexuelles et sexistes mis en œuvre par le Haut-Commissariat et ses partenaires.

23. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'Inspecteur général a reçu au total 21 plaintes liées à l'exploitation ou à des atteintes sexuelles. L'un des auteurs présumés n'a pas pu être identifié, 14 étaient des membres du personnel du Haut-Commissariat, un était un Volontaire des Nations Unies, deux travaillaient pour le Haut-Commissariat au titre d'un accord de prestation de services, et trois faisaient partie du personnel de partenaires d'exécution. Cinq allégations ont été clôturées au stade du dépôt de plainte avant qu'une enquête officielle ait été ouverte. Le 27 juin, trois plaintes étaient en instance, et le Bureau avait ouvert 13 enquêtes, dont sept ont été estimées sans fondement et clôturées. Parmi ces 13 affaires, une allégation a été estimée fondée (et le rapport d'enquête a été transmis à la Division de la gestion des ressources humaines pour suite à donner), et cinq affaires continuaient de faire l'objet d'investigations. En ce qui concerne les tendances régionales, sept enquêtes provenaient de l'Afrique subsaharienne, cinq de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, et une de la région de l'Asie et du Pacifique.

C. Activités d'investigation à titre anticipatif

24. Depuis la création du poste d'analyste stratégique et opérationnel principal au cours du second semestre de 2015, le Bureau de l'Inspecteur général a fait des progrès considérables en ce qui concerne les activités d'investigation à titre anticipatif, et un nombre limité d'enquêtes ont ainsi été entreprises.

25. Le Service d'enquête a déterminé trois types d'investigation à titre anticipatif :

a) Les activités d'investigation à titre anticipatif thématiques sont axées sur les secteurs vulnérables à l'exploitation en raison de réalités concrètes particulières, d'une limitation des mécanismes de contrôle ou d'autres faiblesses systémiques, et consistent notamment à examiner les lignes budgétaires imprécises qui offrent la possibilité de dissimuler des activités frauduleuses ;

b) Les activités d'investigation à titre anticipatif géographiques s'attachent à un ou plusieurs pays, en fonction de la situation (en particulier en ce qui concerne les opérations à haut risque telles que celles liées à la crise en Syrie). La détermination géographique des « points chauds » est basée sur les renseignements accumulés par le Service d'enquête au niveau de la réception des plaintes. Les plaintes relatives à des fautes présumées ne sont pas toujours suivies par une enquête officielle, car il n'est pas toujours possible d'étayer les allégations. Après le traitement initial des plaintes au niveau de la réception, seule une sur cinq de celles reçues au cours de 2015 a été estimée justifier

une enquête officielle. Néanmoins, l'analyse des renseignements fournis sur les opérations par les plaintes au niveau de leur réception fait ressortir celles qui donnent lieu à un nombre ou une catégorie de plaintes exceptionnels, ce qui justifie une enquête plus approfondie ;

c) Les activités d'investigation à titre anticipatif concernant des tiers reposent sur des renseignements provenant de sources externes, y compris les États membres, qui indiquent d'éventuelles fautes impliquant le Haut-Commissariat pour les réfugiés, ses partenaires d'exécution et ses fournisseurs.

D. Prévention des fraudes

26. Le Bureau de l'Inspecteur général accorde un degré élevé de priorité aux allégations de fraude financière et de fraude à la réinstallation ou à la détermination du statut de réfugié. En ce qui concerne la fraude financière, le Bureau prend des mesures complémentaires pour l'empêcher, notamment en ce qui concerne les fraudes commises par des partenaires ou des fournisseurs, en renforçant la coopération avec les pays donateurs et les autres organisations internationales afin de déterminer si une faute a été décelée par ces entités. En se fondant sur les renseignements obtenus, le Bureau est en mesure d'adopter une méthode plus anticipative concernant la détection et la prévention des fraudes. Le Bureau a été associé à la création d'un Comité d'éthique des fournisseurs, un organe interne central auquel sera signalé tout manquement d'un fournisseur à l'éthique et aux travaux duquel il participera. En outre, un responsable des enquêtes du Service d'enquête a participé à une série d'ateliers organisée par le groupe de travail pour la prévention de la fraude du Haut-Commissariat pour les réfugiés, dirigée par le Contrôleur.

27. Afin de renforcer la sensibilisation à la fraude dans toute l'organisation, une série d'exposés sur les travaux du Bureau de l'Inspecteur général a été élaborée, dont un intitulé « Fraude, corruption et conflits d'intérêts ». Ces exposés sont présentés au personnel des bureaux extérieurs où sont entreprises des enquêtes, après l'achèvement de celles-ci.

E. Projet relatif aux organisations non gouvernementales

28. Le projet du Service d'enquête relatif aux organisations non gouvernementales a été lancé en 2012, à la suite de consultations avec les principales organisations non gouvernementales partenaires du Haut-Commissariat pour les réfugiés, dans le but de renforcer leur capacité à enquêter sur les allégations de faute concernant leur personnel. Les principales réalisations dans le cadre de ce projet ont été l'élaboration d'un manuel pratique à l'intention des organisations non gouvernementales partenaires, dans lequel sont présentées des mesures appropriées, des orientations et des bonnes pratiques dans le domaine des enquêtes, ainsi que des projets de formation. En ce qui concerne ces dernières, une série d'ateliers régionaux sur les enquêtes visant à renforcer les capacités des partenaires à prévenir les fautes et à y donner suite est en cours. À ce jour, ces ateliers régionaux ont eu lieu à Amman, Bangkok, Islamabad, Kinshasa, Nairobi, Pretoria et Tunis, dont les deux derniers se sont tenus au cours de la période considérée. Un autre atelier devrait avoir lieu à Kiev plus tard dans l'année.

29. Le répertoire de spécialistes des enquêtes concernant les organisations non gouvernementales, qui vise à renforcer la coopération entre le Haut-Commissariat et lesdites organisations dans le domaine des enquêtes sur les agissements commis par des tiers ainsi que la responsabilité des organisations non gouvernementales partenaires du Haut-Commissariat et la qualité de leurs prestations, a été mis en service en décembre 2014 et administré au nom du Haut-Commissariat par le Conseil danois pour les réfugiés. Compte tenu de l'absence d'utilisation de ce répertoire par les organisations non

gouvernementales, ce projet prendra fin en août 2016, à l'expiration du contrat du Haut-Commissariat avec le Conseil. Le Bureau de l'Inspecteur général demeure toutefois déterminé à soutenir les organisations non gouvernementales et à collaborer avec elles pour les questions ayant trait aux enquêtes.

30. Le Bureau de l'Inspecteur général a également participé à plusieurs réunions avec des organisations non gouvernementales à des fins de sensibilisation, notamment une réunion avec les partenaires organisée par le Conseil international des agences bénévoles et spécialement consacrée à la fraude, une réunion en réseau des principaux partenaires organisée par le Service de gestion des partenaires d'exécution du Haut-Commissariat, et une session sur le nouveau Cadre renforcé pour la mise en œuvre des partenariats lors des consultations annuelles de 2016 du Haut-Commissariat avec les organisations non gouvernementales.

V. Enquêtes ponctuelles

31. L'Inspecteur général par intérim a ouvert une enquête ponctuelle sur les circonstances entourant le décès d'un membre du personnel du Haut-Commissariat pour les réfugiés et celui d'un membre du personnel d'une organisation non gouvernementale en décembre 2015. Cette enquête a porté sur les responsabilités, les actions et les décisions du Haut-Commissariat en relation avec les événements. Une mission d'enquête a également été menée par le Service d'enquête dans un pays d'Afrique après le décès d'un membre du personnel.
