



Assemblée générale

Distr. générale
24 juillet 2019
Français
Original : anglais

Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire

Soixante-dixième session

Genève, 7-11 octobre 2019

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 rend compte des activités menées par le Bureau de l'Inspecteur général pendant la période allant de juillet 2018 à juin 2019. Il est soumis en application de la décision du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés selon laquelle les rapports relatifs au programme, à l'administration, au contrôle et à l'évaluation sont examinés dans le cadre de ses sessions plénières annuelles (A/AC.96/1003, par. 25 1 f) vi)). En outre, le Comité exécutif a demandé que « 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 » lui soient régulièrement présentés (A/AC.96/1021, par. 24 e)).



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. Gestion	2–22	3
A. Réforme du système de contrôle.....	2–8	3
B. Collaboration	9–15	4
C. Amélioration des activités du Bureau de l’Inspecteur général.....	16–19	5
D. Outils de gestion	20–22	6
III. Contrôle stratégique	23–25	7
A. Généralités	23	7
B. Classement des recommandations d’inspection en souffrance	24	7
C. Appui au Comité d’audit et de contrôle indépendant.....	25	7
IV. Enquêtes	26–50	7
A. Nombre d’affaires et de rapports	26–43	7
B. Protection contre l’exploitation et les atteintes sexuelles et contre le harcèlement sexuel.....	44–49	12
C. Examen collégial	50	12
V. Services d’audit interne	51	13
VI. Conclusion	52	13

I. Introduction

1. Le présent rapport rend compte des activités menées par le Bureau de l'Inspecteur général du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019 ainsi que des faits nouveaux liés au processus de réforme du système de contrôle.

II. Gestion

A. Réforme du système de contrôle

2. Le processus de réforme du système de contrôle a été lancé en 2016 à la suite d'un examen externe des fonctions de contrôle du HCR. En conséquence, nombre de changements importants sont intervenus pour ce qui est de la structure, des fonctions et des responsabilités du Bureau de l'Inspecteur général ainsi que de ses relations avec d'autres organes de contrôle, ce qui a conduit à une plus grande rationalisation des mécanismes de contrôle du HCR et à un renforcement de la cohérence et de la coordination entre les différents organes de contrôle.

3. Au cours de la période considérée, des progrès notables ont été accomplis dans la mise en œuvre des recommandations issues de l'examen du Bureau de l'Inspecteur général et une recommandation concernant le contrôle de l'outil de gestion des données devrait être appliquée l'année prochaine.

Outil de gestion des données

4. Il est recommandé dans l'examen externe de mettre en place une plateforme commune de gestion des données pour disposer d'une vue d'ensemble des conclusions des audits, suivre l'application des recommandations et faciliter l'analyse stratégique et la détection des secteurs de vulnérabilité.

5. La première phase du projet a été achevée en 2018 avec la mise au point d'un outil pour la collecte et l'analyse des données de planification du contrôle indépendant provenant du Service de l'évaluation, du Service de vérification des comptes du HCR du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et du Service du contrôle stratégique. Le Bureau de l'Inspecteur général a poursuivi la concertation avec d'autres entités internes pour développer l'outil plus avant de manière à assurer une couverture globale des données de planification du contrôle. La deuxième phase de l'outil de gestion des données a été engagée, aux fins de mettre en place des capacités de gestion des données faisant appel à un logiciel d'intelligence artificielle pour recueillir et extraire des tendances à partir des conclusions d'audit. L'outil sera mis à l'essai en 2019 et devrait être pleinement opérationnel en 2020.

Poste d'Inspecteur général

6. Il est recommandé dans l'examen externe des fonctions de contrôle que le poste d'Inspecteur général soit annoncé à l'extérieur et que le mandat correspondant soit limité dans le temps. Pendant la période considérée, une version actualisée du mandat tenant compte de la modification du rôle l'Inspecteur général a été approuvée. La durée du mandat est fixée désormais à une période non renouvelable de six ans, sans possibilité pour le titulaire d'exercer un autre emploi au sein du HCR au terme de cette période. Le poste d'Inspecteur général a été annoncé en juin 2019.

7. Le mandat du Comité d'audit et de contrôle indépendant a été modifié de façon à élargir le rôle consultatif de cet organe auprès du Haut-Commissaire consistant à aider ce dernier à nommer et, si nécessaire, révoquer l'Inspecteur général. Le mandat révisé a été adopté à la soixante-quatorzième réunion du Comité permanent, en mars 2019 (EC/70/SC/CRP.5/rev.1).

Politique relative au contrôle indépendant

8. Le Bureau de l'Inspecteur général a continué de diriger les travaux sur la politique relative au contrôle indépendant, qui devrait être achevée en 2019. Cette politique doit définir un cadre pour le contrôle indépendant du HCR en vue de promouvoir et de renforcer l'application du principe de responsabilité dans l'institution. Elle doit : i) définir et confirmer les attributions et les compétences des différentes fonctions de contrôle interne indépendant du HCR ; ii) décrire les rôles complémentaires exercés par les fonctions de contrôle externe indépendant ; iii) désigner ou confirmer l'entité du HCR chargée de la liaison avec les entités concernées et de l'appui à celles-ci ; et iv) définir les rôles et les responsabilités des entités clés du HCR, notamment en ce qui concerne le suivi des conclusions et recommandations issues du contrôle indépendant.

B. Collaboration

9. La collaboration avec des entités internes et des intervenants extérieurs a été essentielle pour optimiser l'efficacité et l'efficience du Bureau de l'Inspecteur général.

10. Au sein du HCR, le Bureau de l'Inspecteur général a collaboré avec le personnel d'encadrement et de direction par des réunions régulières lors desquelles il a présenté des renseignements actualisés, des conseils et des analyses sur des questions relevant de son mandat. Il a entretenu des contacts étroits avec la Division des relations extérieures concernant les exigences d'information aux donateurs et les demandes de renseignements des médias et a participé à deux séances d'information sur l'intégrité. Il a aussi collaboré avec le groupe de la gestion du risque institutionnel et les conseillers en gestion des risques au Siège et sur le terrain concernant diverses questions ayant trait au renforcement de la culture de gestion des risques.

11. Le Service de l'investigation a collaboré avec la Division des ressources humaines et le Service des affaires juridiques sur des questions liées aux enquêtes et aux procédures disciplinaires, ainsi qu'avec le Bureau de la déontologie et le Bureau du Médiateur dans le cadre du règlement de litiges. Des affaires de fraude accompagnée d'incidences financières dans lesquelles des membres du personnel de partenaires d'exécution étaient mis en cause ont été transmises à la Division de la gestion financière et administrative (DFAM) et des affaires de fraude impliquant des fournisseurs ont été confiées à la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement. En outre, le Service de l'investigation a collaboré étroitement avec le Service de vérification des comptes du HCR du BSCI et les irrégularités relevées au cours des audits dans des secteurs comme les interventions en espèces, les carburants, les achats et la gestion des partenariats, ont été signalées au Bureau de l'Inspecteur général.

12. Dans le but de renforcer la collaboration, d'éviter les chevauchements d'activités et de recenser les lacunes en matière de contrôle, le Service du contrôle stratégique a favorisé des réunions régulières avec le groupe de la gestion du risque institutionnel, le Service de l'évaluation, le Service de l'investigation et le Service de vérification des comptes du HCR du BSCI.

13. La collaboration avec des intervenants extérieurs s'est poursuivie. Le Service de l'investigation a collaboré avec plusieurs entités, dont la Coordinatrice spéciale des Nations Unies chargée de la lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, le Comité permanent interorganisations et les Représentants des Services d'enquête du système des Nations Unies (UN-RIS), afin d'améliorer la qualité et la conduite en temps opportun des enquêtes relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et au harcèlement sexuel. En outre, il a participé à l'élaboration des directives de l'UN-RIS applicables aux enquêtes relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, qui devraient être publiées en 2019, et a coorganisé et parrainé la réunion des organes d'enquête chargés de la protection contre l'exploitation, les atteintes et le harcèlement sexuels organisée conjointement avec le Comité permanent interorganisations et le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Le chef du Service de l'investigation du HCR a exercé les fonctions de coordonnateur adjoint de l'UN-RIS.

14. Le Service du contrôle stratégique a continué de collaborer avec le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies (CCI). Il a coordonné les observations du HCR sur des projets de rapport du CCI concernant trois examens à l'échelle du système et a formulé des observations sur le mandat et les questionnaires relatifs à cinq examens. Il a également apporté une contribution active au programme de travail du CCI pour 2019, où étaient inscrits deux examens proposés par le HCR. En concertation étroite avec les organes compétents du Siège, le Service du contrôle stratégique a continué de communiquer au CCI des informations actualisées, par suite de quoi 27 des 66 recommandations non encore appliquées ont été considérées comme appliquées, ce qui a ramené le nombre de recommandations restant à appliquer à 39 (au 30 juin 2019). Les taux d'acceptation et d'application des recommandations du HCR continuent de figurer parmi les taux les plus élevés enregistrés par les organisations ayant approuvé le statut du CCI. Le Service de l'investigation a également participé à l'examen de l'état de la fonction d'investigation effectué par le CCI en 2019, qui faisait suite à un examen analogue réalisé en 2011. L'objectif de l'examen de 2019, dont les résultats devraient être publiés dans le courant de l'année, est d'évaluer les progrès accomplis par les organisations ayant approuvé le statut du CCI s'agissant de renforcer leurs fonctions d'investigation. Les recommandations qui en seront issues devraient déterminer les fonctions d'investigation qui seront exercées demain au sein des organismes des Nations Unies ayant approuvé le statut du CCI.

15. Enfin, le Bureau de l'Inspecteur général a conclu des accords de coopération avec le Bureau de l'Inspecteur général du Département d'État des États-Unis et le Bureau de l'Inspecteur général de l'Agence des États-Unis pour le développement international.

C. Amélioration des activités du Bureau de l'Inspecteur général

Ressources supplémentaires et renforcement de la présence sur le terrain

16. Pour faire face au nombre croissant de plaintes pour faute et à la complexité croissante des enquêtes, cinq nouveaux postes ont été créés : deux postes de spécialiste des enquêtes à Bangkok, et trois postes à Pretoria. En outre, le Service de l'investigation a été doté d'un poste d'administrateur auxiliaire. On a pourvu un poste d'administrateur chargé des rapports créé en 2018 pour aider le Bureau de l'Inspecteur général à s'acquitter de ses obligations en matière d'établissement de rapports et effectuer les tâches liées aux rapports qui relevaient auparavant des enquêteurs. Un poste d'agent des services généraux a été supprimé à compter du 30 juin 2019 afin de créer un poste d'administrateur supplémentaire au sein du Service du contrôle stratégique à compter de janvier 2020 pour faciliter la saisie et l'analyse des données de contrôle.

17. La mise en place d'une présence du Bureau de l'Inspecteur général sur le terrain a contribué au succès du déploiement rapide de spécialistes des enquêtes et à l'amélioration de leur connaissance des contextes et des difficultés opérationnelles. Au cours de la période considérée, le Service de l'investigation a créé une nouvelle unité à Pretoria et il est prévu de créer une autre petite unité à Amman au début de l'année prochaine. Les deux sites ont été retenus compte tenu du fait que l'Afrique et la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord présentent une forte concentration de conflits et de situations de déplacement et accueillent les programmes les plus importants du HCR, concernant le plus grand nombre de personnes relevant de la compétence du HCR, de partenaires d'exécution et de collaborateurs du HCR. En conséquence, la plupart des plaintes pour faute sont enregistrées dans ces régions. En renforçant encore sa présence sur le terrain, le Service de l'investigation entend répondre aux plaintes et aux divers problèmes de manière plus efficace et plus rapide.

Formation et participation à des conférences

18. Le Bureau de l'Inspecteur général a continué d'assurer le perfectionnement professionnel de son personnel en l'encourageant à participer à des conférences et des ateliers. Le personnel du Service de l'investigation a bénéficié de diverses formations, dont une sur les entrevues judiciaires avec des mineurs organisée par le BSCI ; une sur l'adoption d'une approche centrée sur la victime dans la conduite des enquêtes, dans le

cadre d'un atelier intitulé « Formation sur les violences sexuelles » organisé par la gendarmerie nationale (France) ; et une sur la compréhension des droits des victimes, dans le cadre d'un atelier sur les droits des victimes organisé par la Défenseuse des droits des victimes de l'ONU. Le personnel du Bureau a également participé à la troisième Conférence sur la prévention de la fraude et de la corruption dans les organisations internationales et les organisations à but non lucratif, à la conférence sur la fraude en Europe organisée en 2019 par l'Association of Certified Fraud Examiners et à la dix-neuvième Conférence des enquêteurs internationaux. Le Bureau de l'Inspecteur général joue un rôle de premier plan dans l'organisation de la vingtième Conférence des enquêteurs internationaux qui se tiendra à Genève dans le courant de l'année et devrait réunir près de 200 enquêteurs de 60 organisations internationales.

Nouvelle instruction administrative sur les enquêtes

19. Le Service de l'investigation a entrepris d'actualiser l'instruction administrative sur les enquêtes, qui s'inspire des enseignements d'enquêtes récentes et des meilleures pratiques internationales. La nouvelle version devrait être achevée d'ici à la fin de l'année et contiendra des dispositions nouvelles et améliorées de nature à garantir un traitement plus sensible des sujets, des victimes et des témoins.

D. Outils de gestion

Rapports sur les incidences de gestion

20. Des rapports sur les incidences de gestion ont été présentés au personnel d'encadrement et de direction lorsque des lacunes dans les systèmes de contrôle et les processus opérationnels ont été relevées au cours des enquêtes. Vingt-trois rapports ont été publiés au cours de la période considérée, contre 17 au cours de la période précédente. La direction est tenue de donner suite par des mesures qui auront été prises pour remédier aux lacunes constatées et empêcher que les irrégularités ne se reproduisent à l'avenir. Le taux d'application des recommandations formulées dans les rapports sur les incidences de gestion est élevé (97 %).

Enquêtes

21. Le Service de l'investigation a enquêté sur les circonstances du décès d'un membre du personnel du HCR. L'enquête a mis l'accent sur les responsabilités, les actes et les décisions du HCR en rapport avec cet événement.

22. Le Service du contrôle stratégique a mené des enquêtes sur l'enregistrement des réfugiés, la gestion des situations d'urgence et la gestion des partenaires d'exécution :

- S'agissant de l'accès du HCR aux données d'enregistrement des réfugiés en Ouganda, un consultant a été engagé pour étudier la pratique passée et actuelle concernant les données d'enregistrement des réfugiés, aux fins de dégager des enseignements susceptibles d'être transposés à d'autres opérations. Un rapport dans lequel figuraient les principales conclusions et les recommandations correspondantes a été communiqué à la direction et des efforts sont en cours pour appliquer les enseignements tirés à d'autres opérations. Les recommandations ont concerné : i) le principe de responsabilité et le manque de clarté dans la définition des rôles ; ii) le manque d'orientations sur le transfert des responsabilités en matière d'enregistrement aux partenaires gouvernementaux ; et iii) la nécessité d'améliorer l'analyse des risques, la protection des données et la communication avec les parties prenantes ;
- Sept opérations concernant neuf situations d'urgence ont été étudiées afin de déterminer l'efficacité avec laquelle le HCR met en œuvre sa politique d'urgence, d'analyser les lacunes recensées et de dégager des enseignements. Les travaux ont été éclairés par les conclusions d'exams récents et plusieurs recommandations essentielles issues des rapports d'audit interne publiés par le Service de vérification des comptes du HCR du BSCI ainsi que des contributions de divers organes du

Siège, dont la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement. Le rapport final, qui indique des aspects à améliorer dans la préparation des opérations et la gestion des situations d'urgence, a été communiqué récemment au personnel d'encadrement et de direction ;

- L'étude sur les affaires de fraude mettant en cause des partenaires d'exécution s'est appuyée sur une analyse de trois affaires de fraude de cette nature réalisée en 2017 par le Bureau de l'Inspecteur général. Elle s'est intéressée à la sélection et au maintien au service du HCR des partenaires, aux conflits d'intérêts qui peuvent se présenter lorsque des organismes publics sont aussi des partenaires d'exécution, aux questions liées au financement et aux achats concernant les partenaires, aux questions de suivi et de contrôle, et aux capacités des partenaires. Un rapport final soulignant les causes fondamentales et les enseignements constatés a été communiqué au personnel d'encadrement et de direction. Ses conclusions devraient éclairer les politiques futures sur l'exécution des partenariats et des modifications du cadre de contrôle interne.

III. Contrôle stratégique

A. Généralités

23. Le Service du contrôle stratégique a été créé en 2017 en vue de renforcer les mesures prises à l'échelle de l'organisation pour donner suite aux conclusions des audits, d'assurer la cohérence des services de contrôle et de renforcer les capacités de contrôle et la visibilité du Bureau de l'Inspecteur général. Au 30 juin 2019, le service comptait sept postes ; les membres de l'équipe sont des spécialistes expérimentés de l'audit, du contrôle, du droit, des enquêtes, des opérations et de la protection. Le Service du contrôle stratégique aide directement l'Inspecteur général pour l'analyse générale des tendances qui ressortent des conclusions d'audit, en veillant à la cohérence entre les organes de contrôle interne, et pour la formulation de conseils et d'orientations au Haut-Commissaire et à l'équipe de direction.

B. Classement des recommandations d'inspection en souffrance

24. La fonction d'inspection ayant été supprimée en 2017, le dernier cycle d'inspection concernant la Représentation régionale du HCR en Afrique de l'Ouest a été clos.

C. Appui au Comité d'audit et de contrôle indépendant

25. Le Service du contrôle stratégique a assuré des services de secrétariat pour trois sessions du Comité d'audit et de contrôle indépendant consacrées aux initiatives innovantes, aux dispositifs d'application du principe de responsabilité et aux questions de contrôle, y compris la gestion des risques. Le Comité a communiqué les principales observations au Haut-Commissaire et à la Haut-Commissaire adjointe à l'issue de chaque session. Le Secrétariat a également contribué à l'accueil des nouveaux membres du Comité en organisant une mission de familiarisation dans une opération du HCR dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

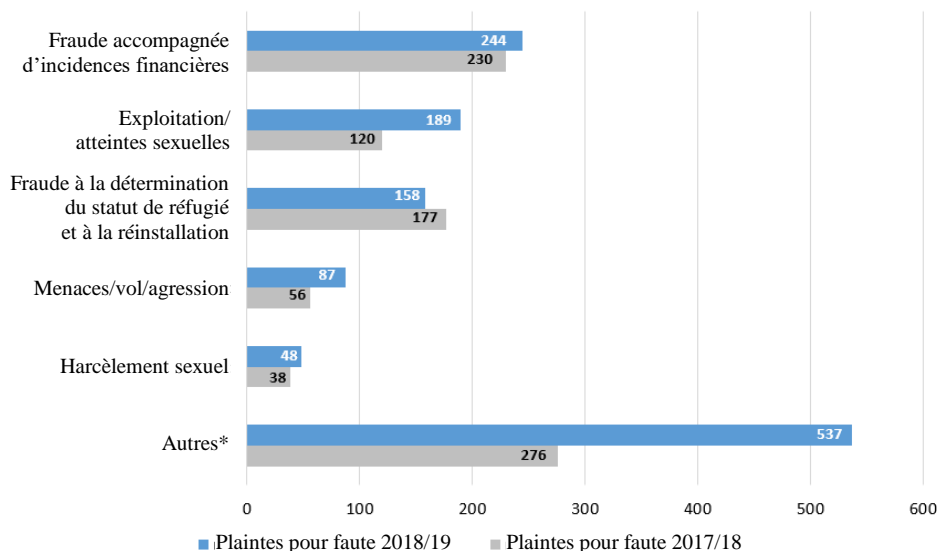
IV. Enquêtes

A. Nombre d'affaires et de rapports

26. Au cours de la période considérée, le nombre de plaintes pour faute a augmenté de 41 %, passant de 897 au cours de la période précédente à 1 263 fin juin 2019. Cette augmentation tient peut-être au message de fermeté qui continue d'être celui de l'équipe d'encadrement et de direction en matière d'intégrité, aux effets du déploiement de

l'initiative de gestion des risques 2.0 et à la mise en place de conseillers principaux en gestion du risque dans des opérations clés. D'autres facteurs pourraient également avoir contribué à cette augmentation, notamment une meilleure sensibilisation du personnel du HCR et de ses partenaires d'exécution aux questions d'intégrité et la poursuite de la professionnalisation du Service de l'investigation, y compris le renforcement de sa présence sur le terrain, ce qui crée des liens et une confiance qui encouragent le personnel et les partenaires à signaler les irrégularités.

Plaintes enregistrées en 2018/19, par rapport à 2017/18, par type
(cinq principales catégories pour 2018/19)



* La catégorie « Autres » comprend notamment les éléments suivants : abus d'autorité, conflit d'intérêt, discrimination, harcèlement et non-respect des instructions administratives du HCR.

27. Les trois catégories principales de plainte pour faute ont concerné : i) la fraude accompagnée d'incidences financières (19 %)¹ ; ii) l'exploitation et les atteintes sexuelles (15 %)² ; et iii) la fraude à la détermination du statut de réfugié et à la réinstallation (13 %). Telles avaient été aussi les trois catégories principales de plainte pendant la période précédente. Les plaintes contre le personnel du HCR ont diminué de 68 à 56 % par rapport à la période précédente, tandis que les plaintes concernant le personnel de partenaires d'exécution ont augmenté de 32 à 44 % pendant la même période.

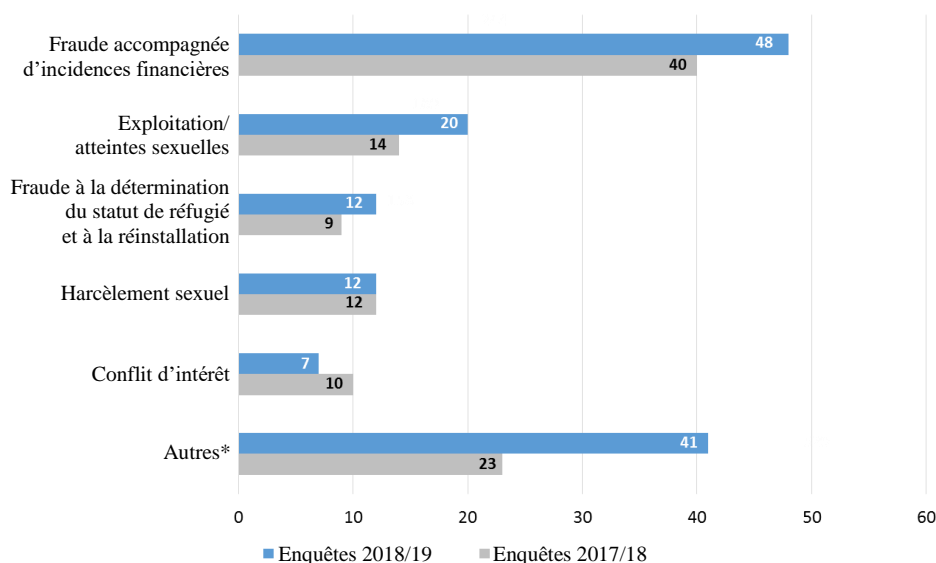
28. Cent quarante nouvelles³ enquêtes ont été ouvertes, soit 30 % d'augmentation par rapport à la période précédente. Une ventilation par type de plainte pour faute au cours des deux périodes figure dans le graphique ci-après. Les trois principales catégories d'enquêtes ouvertes ont concerné : i) la fraude accompagnée d'incidences financières (48) ; ii) l'exploitation et les atteintes sexuelles (20) ; et iii) la fraude à la détermination du statut de réfugié et à la réinstallation (12).

¹ La catégorie « Fraude accompagnée d'incidences financières » comprend les pots-de-vin, la corruption (accompagnée d'incidences financières), les détournements, les cas de fraude relative aux droits et prestations, les cas de fraude mettant en cause des partenaires d'exécution, l'utilisation abusive de biens et les cas de fraude en matière d'achats.

² Ce chiffre comprend les plaintes avec et sans victimes identifiables ou identifiées. D'après les informations communiquées au Secrétaire général, le nombre de plaintes pour lesquelles la victime a été identifiée ou était identifiable s'est élevé à 126 pendant la période considérée et à 65 pendant la période précédente.

³ Les enquêtes ouvertes ou clôturées/menées à bonne fin pendant la période considérée peuvent se rapporter à des plaintes reçues avant la période en cours.

Plaintes enregistrées en 2018/19, par rapport à 2017/18, par objet
(cinq principales catégories pour 2018/19)



* La catégorie « Autres » comprend notamment les éléments suivants : abus d'autorité, conflit d'intérêt, discrimination, harcèlement et non-respect des instructions administratives du HCR.

29. Cent vingt-trois enquêtes, mettant en cause 155 personnes, ont été menées à bonne fin, soit une augmentation d'environ 18 % par rapport à la période précédente. Sur ce nombre, 82 enquêtes ont été étayées par des éléments de preuve et renvoyées à la Division des ressources humaines afin qu'une procédure disciplinaire soit engagée car des fonctionnaires du HCR étaient en cause⁴. Neuf enquêtes concernant le personnel de partenaires d'exécution ont été renvoyées devant la DFAM pour suite à donner, tandis que 11 enquêtes ont été classées pour d'autres motifs. Les 53 affaires restantes ont été classées car les plaintes n'ont pas pu être étayées ou étaient dénuées de fondement.

30. Au cours de la période considérée, 36 mesures disciplinaires ont été imposées à 29 membres du personnel du HCR à l'issue d'une procédure disciplinaire. Parmi ces 29 membres du personnel, 19 (66 %) ont été renvoyés ou licenciés. Les contrats de six membres du personnel affilié du HCR ont été résiliés. Dix-huit autres personnes ont quitté le HCR avant la fin de l'enquête ou de la procédure disciplinaire.

31. Pendant la période considérée, les autorités nationales concernées ont été saisies par le Service des affaires juridiques des cas de quatre fonctionnaires⁵ devant répondre pénalement de certains faits. Les résultats de ces mesures n'étaient pas connus au 30 juin. Concernant quatre affaires supplémentaires renvoyées en 2017-2018 aux autorités nationales du Kenya pour des personnes devant répondre pénalement de certains faits, trois affaires font l'objet d'une enquête pénale, et des poursuites ont été engagées pour une affaire.

32. Au Soudan, des enquêtes ont été ouvertes à la suite de plaintes relatives à la sollicitation de pots-de-vin auprès de personnes relevant de la compétence du HCR et à des abus de pouvoir. Dans une affaire, la plainte a été étayée et le dossier a été renvoyé devant la Division des ressources humaines afin qu'une procédure disciplinaire soit engagée. D'autres plaintes n'ont pas pu être étayées faute de preuves suffisantes et devraient être classées prochainement. Aucun des éléments de preuve réunis à ce jour ne permet de penser qu'un système de fraude généralisé aurait existé. Les enseignements tirés des enquêtes menées au Kenya et en Ouganda⁶ ont été appliqués à l'opération du Soudan en vue

⁴ Sur les 82 enquêtes étayées, 58 ont concerné des fonctionnaires du HCR et 24 des membres du personnel affilié.

⁵ Ces fonctionnaires ne travaillent plus pour le HCR : deux fonctionnaires ont été licenciés, un fonctionnaire a démissionné et le contrat d'un fonctionnaire a expiré.

⁶ Voir : Rapport sur les activités du Bureau de l'Inspecteur général : Rapport du Haut-Commissaire (A/AC.96/1182 du 23 juillet 2018).

d'atténuer le risque de graves représailles à l'égard de témoins clefs ou d'empêcher de telles représailles.

33. En Ouganda, des enquêtes ont été ouvertes pour des affaires de fraude à la détermination du statut de réfugié et à la réinstallation, et de fraude relative aux droits et prestations, notamment, après que de nouveaux renseignements eurent été reçus. Trente-trois nouvelles enquêtes ont été ouvertes, dont 11 restent en cours et 22 ont été menées à bonne fin. Sur ce nombre, 17 affaires ont été étayées et renvoyées à la Division des ressources humaines afin qu'une procédure disciplinaire soit engagée. Une affaire a été renvoyée à la Division des investigations du BSCI conformément au mémorandum d'accord conclu par le BSCI et le HCR. Plusieurs des enquêtes en cours concernent des allégations de fraude à la détermination du statut de réfugié et à la réinstallation, dans la localité de Nakivale, qui à ce stade semblent être fondées principalement sur la rumeur.

34. En Zambie, trois fonctionnaires du HCR ont été visés par une enquête à la suite de plaintes pour exploitation et atteintes sexuelles ; dans deux cas, la plainte était sans fondement et dans l'autre cas, elle n'était pas étayée par des preuves. Afin de garantir une approche centrée sur la victime, le HCR a facilité la conduite d'une enquête indépendante sur des allégations d'inconduite sexuelle visant plusieurs employés d'organisations non gouvernementales, dont des consultants et des agents locaux. Les allégations n'ont pas pu être étayées dans le rapport final, principalement du fait que la plupart des auteurs présumés ne travaillaient plus au moment de l'enquête ou ne se trouvaient plus dans la région. Le rapport a relevé cependant certaines lacunes et proposé une série de mesures à prendre pour prévenir et combattre plus efficacement l'inconduite sexuelle et la violence sexiste.

35. Le Service de l'investigation a continué de se heurter à plusieurs difficultés, principalement en raison de l'augmentation de la charge de travail et de la complexité des affaires, en particulier celles qui concernent l'exploitation et les atteintes sexuelles, la fraude à la détermination du statut de réfugié et à la réinstallation, et la fraude accompagnée d'incidences financières. De plus, ces affaires nécessitent souvent beaucoup de ressources et il faut agir d'urgence dans bon nombre de cas. L'évaluation et l'investigation des plaintes pour exploitation et atteintes sexuelles et pour fraude à la détermination du statut de réfugié et à la réinstallation ont donné lieu à des difficultés supplémentaires du fait que certaines plaintes sont venues de lieux isolés, peu accessibles et peu sûrs. En conséquence, environ la moitié de toutes les enquêtes menées à bonne fin n'ont pas été traitées dans le délai prévu de six mois. Les enquêtes sur des affaires d'exploitation et d'atteintes sexuelles ont toutefois été achevées plus rapidement, et 72 % ont été menées à bien dans un délai de six mois.

36. Le Service de l'investigation a pris plusieurs mesures pour répondre à ces difficultés, dont une définition stricte des tâches prioritaires et la mise au point de nouvelles méthodes de traitement des plaintes et des enquêtes. La définition des tâches prioritaires a visé à faire en sorte que les affaires d'exploitation et d'atteintes sexuelles et de harcèlement sexuel soient traitées le plus rapidement possible. Par ailleurs, les enquêtes comportant des risques financiers ou de réputation importants pour l'organisation ont été achevées rapidement. Les enquêtes à titre préventif, en revanche, n'ont plus été prioritaires et aucune n'a été menée dans la période considérée même si l'utilité de telles enquêtes est largement admise. Les enquêtes à titre préventif devraient reprendre l'année prochaine lorsque les nouveaux postes de spécialistes des enquêtes auront été pourvus.

37. Au cours de la période considérée, le Service de l'investigation a également dû faire passer au second rang les ateliers régionaux destinés à renforcer la capacité des partenaires d'exécution d'enquêter sur les plaintes pour faute. En lieu et place, il a commencé d'élaborer, conjointement avec le Centre mondial d'apprentissage et de perfectionnement, un module d'apprentissage en ligne à l'intention des partenaires d'exécution, qui comporte des éléments précis sur les processus d'enquête concernant l'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel. Le module d'apprentissage devrait toucher un public plus large et sera diffusé à d'autres organismes des Nations Unies.

38. Le Service de l'investigation a apporté ses compétences et ses connaissances à plusieurs domaines de travail, tels que l'élaboration de politiques sur la protection des témoins et la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles, la création du service

d'assistance téléphonique SpeakUp qui permet au personnel du HCR de signaler des fautes, et la révision de la politique relative à la protection contre les représailles. En raison de l'augmentation de la charge de travail imputable à l'augmentation du nombre de plaintes, le Service a été contraint de réduire progressivement sa participation à d'autres activités de gestion.

39. Les affaires relatives à des allégations de fraude commise par des partenaires d'exécution sont généralement complexes, et ont souvent des conséquences sur le plan opérationnel, parfois sur le plan politique. Leur traitement prend du temps et des moyens de criminalistique sont souvent nécessaires pour déterminer la perte financière. En 2019, le Service de l'investigation, en consultation avec la DFAM, a adopté une nouvelle méthode pour le traitement des affaires de fraude commise par des partenaires d'exécution en vue d'accélérer le traitement de ce type d'affaires. Les plaintes de cette nature, si elles s'avèrent crédibles, sont immédiatement renvoyées au DFAM aux fins de vérification. Si les conclusions de l'enquête mettent aussi en cause des fonctionnaires du HCR dans des fautes éventuelles, une enquête est ouverte par le Service de l'investigation. Cette méthode s'est révélée efficace pour rationaliser la répartition des rôles entre le Bureau de l'Inspecteur général et la DFAM, réduire les délais de traitement des affaires, déterminer la valeur des pertes financières, et d'atténuer plus rapidement les risques et les incidences opérationnels.

40. Toutes les plaintes pour faute ont été enregistrées dans un système centralisé, mais certaines ne relevaient pas du mandat du Bureau de l'Inspecteur général, et concernent d'autres organismes des Nations Unies, des agents publics nationaux ou des personnes ou des entités avec lesquels le HCR n'a pas de relations contractuelles. Ces plaintes ont représenté 23 % du nombre total de plaintes reçues⁷ et ont été renvoyées aux autorités locales compétentes par l'intermédiaire de l'entité ou du bureau de pays du HCR concernés. Le reste des plaintes relevant de la compétence du Bureau de l'Inspecteur général a donné lieu à une enquête ou été renvoyé :

- a) Aux organes d'enquête des partenaires d'exécution⁸ ;
- b) À l'administration pour suite à donner quand on a considéré que c'était la mesure la plus indiquée ;
- c) À la Division des investigations du BSCI, conformément au mémorandum d'accord.

41. Le volume des renvois de plaintes relevant de la compétence du Bureau de l'Inspecteur général a augmenté d'environ 150 % par rapport à la période précédente, ce qui a posé des difficultés pour garantir la suite appropriée, examiner les rapports d'activité et enregistrer les mesures prises. Des discussions sont en cours avec la Division des ressources humaines et l'équipe dirigeante sur les moyens d'améliorer l'efficacité du processus de renvoi des affaires concernant des fonctionnaires du HCR et on s'emploie à améliorer les outils de gestion des données du Bureau de l'Inspecteur général.

42. En raison des besoins accrus en matière d'établissement de rapports et de la nécessité d'effectuer davantage d'analyses intégrées, des efforts sont menés pour améliorer la base de données iSight du Service de l'investigation de façon à recueillir l'information et à produire des rapports qui facilitent l'analyse.

43. La sécurité des victimes, des témoins et des fonctionnaires du HCR est aussi restée un sujet de préoccupation au cours de plusieurs enquêtes. En conséquence, le Bureau de l'Inspecteur général a, en collaboration avec l'administration, établi le mandat d'une mission de courte durée chargée d'examiner les meilleures pratiques du HCR et d'autres organisations pour ce qui est de protéger la sécurité, la sûreté et le bien-être des victimes et des témoins dans le contexte des enquêtes administratives internes. Un cadre et des options de mécanismes crédibles et prévisibles d'aide aux victimes et aux témoins sera élaboré d'ici à la fin de l'année, de même que des orientations de procédure. Le Bureau de l'Inspecteur

⁷ Proportion analogue à celle de la période précédente.

⁸ À titre d'exemple, des organisations non gouvernementales nationales et internationales, d'autres organismes des Nations Unies, et des autorités locales lorsque les plaintes concernent des agents de l'État.

général, la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement, la Division de la protection internationale, la Division des ressources humaines, les bureaux régionaux et la Coordonnatrice principale chargée de la lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel continuent de soutenir ce projet.

B. Protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et contre le harcèlement sexuel

44. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'Inspecteur général a reçu au total 189 plaintes pour exploitation et atteintes sexuelles, contre 120 pendant la période précédente. Cette augmentation s'explique principalement par le doublement du nombre de plaintes mettant en cause des employés des partenaires d'exécution. Sur les 189 plaintes, 126 ont concerné des victimes identifiées ou identifiables, et répondu ainsi aux critères de signalement au Secrétaire général de l'ONU.

45. Il y a eu 28 plaintes impliquant des fonctionnaires du HCR, soit une légère augmentation par rapport à la période précédente. Deux affaires ont été classées au stade de la plainte, 10 étaient en attente d'évaluation et 1 a été renvoyée à la Division des ressources humaines. Le Bureau de l'Inspecteur général a ouvert au total 15 enquêtes, parmi lesquelles 6 sont toujours en cours et 9 n'ont pas été étayées et se sont soldées par le classement de l'affaire.

46. Sur les 98 plaintes mettant en cause des employés de partenaires d'exécution, 2 ont été classées au stade de la plainte et 17 étaient en attente d'évaluation. Soixante-dix enquêtes ont été ouvertes par les organes d'enquête des partenaires concernés et 9 sont en cours d'examen par des partenaires d'exécution ou des opérations du HCR. Sur les 70 enquêtes ouvertes, 51 sont toujours en cours et 8 n'ont pas permis de recueillir d'éléments de preuve suffisants. Au total, 11 plaintes ont été étayées par des preuves et les personnes en cause ont été licenciées.

47. Le nombre de plaintes pour harcèlement sexuel a augmenté, soit 48 plaintes au total contre 38 au cours de la période précédente. Vingt-neuf plaintes ont visé des fonctionnaires du HCR et 19 des employés de partenaires d'exécution.

48. La région dans laquelle le plus grand nombre de plaintes pour exploitation et atteintes sexuelles et harcèlement sexuel a été enregistré est l'Afrique, suivie de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Les victimes présumées ont été en majorité des femmes, tandis que les auteurs présumés ont été en majorité des hommes.

49. Le Service de l'investigation a contribué à l'organisation de neuf formations, pour les coordonnateurs des cinq régions, sur les procédures d'enquête relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et au harcèlement sexuel. Ces séances de formation sont l'occasion d'améliorer la compréhension des aspects liés aux procédures d'enquête administrées par le Bureau de l'Inspecteur général, et l'occasion pour les spécialistes des enquêtes de parvenir à une meilleure compréhension des réalités et des difficultés opérationnelles.

C. Examen collégial

50. Tous les cinq ans environ, le Service de l'investigation fait l'objet d'un examen collégial externe destiné à vérifier l'adéquation de sa structure et de ses ressources, de son organisation et de la qualité de ses travaux, ainsi que son indépendance. L'examen vise aussi à proposer des moyens d'améliorer l'efficacité du Service de l'investigation. En 2013, l'examen a été réalisé par l'Office européen de lutte antifraude de la Commission européenne et les recommandations qui en ont résulté ont abouti à plusieurs changements importants, plus particulièrement à la professionnalisation du Service de l'investigation. L'examen indépendant de 2019 est mené actuellement par des enquêteurs du Programme des Nations Unies pour le développement et le rapport devrait être publié dans les prochains mois.

V. Services d'audit interne

51. Les services d'audit interne du HCR ont continué d'être assurés par le BSCI par l'intermédiaire du Service de vérification des comptes du HCR. Le Bureau de l'Inspecteur général gère les relations du HCR avec le BSCI pour la prestation de services d'audit interne conformément à un mémorandum d'accord conclu en mars 2018. Il a été recommandé par l'évaluation extérieure que l'audit interne soit mieux intégré dans la structure de contrôle interne du HCR. Cette intégration a été effectuée et les activités ci-après ont été menées au cours de la période considérée :

a) Le Service de vérification des comptes du HCR du BSCI, avec l'appui du Bureau de l'Inspecteur général, a continué de renforcer ses liens avec les bureaux régionaux et les différentes divisions en ce qui concerne la planification et l'exécution d'audits, la suite donnée aux recommandations d'audit et la communication d'alertes rapides à l'administration sur les éventuelles mesures à prendre. Cela a permis de donner suite plus rapidement à des recommandations d'audit et de renforcer la compréhension des processus d'audit et des difficultés opérationnelles ;

b) Le Bureau de l'Inspecteur général a aidé le Service de vérification des comptes du HCR du BSCI à élaborer des programmes d'audit de référence sur des questions liées à la protection, et aidé à organiser un atelier spécialisé de formation sur la protection à l'intention de tous les auditeurs du Service. Les thèmes abordés pendant la formation ont été la protection de l'enfance, l'intégration sur place, la réinstallation, la détermination du statut de réfugié, l'apatridie et la violence sexuelle et sexiste. Ces activités ont permis de renforcer les capacités du personnel d'audit en matière de vérification des systèmes et des procédures de protection. Quatre-vingt-quatorze pour cent des audits de terrain ont couvert au moins un domaine de protection distinct, contre 69 % pour la période 2017-2018 ;

c) Un message invitant toutes les personnes désireuses de participer à des missions d'audit interne à manifester leur intérêt a été diffusé à l'ensemble du personnel du HCR. Il s'agirait de missions courtes visant à aider le Service de vérification des comptes du HCR du BSCI dans la conduite de ses travaux, et parallèlement à améliorer les compétences et les connaissances des fonctionnaires du HCR en matière d'audit. À l'issue d'un processus de sélection, neuf fonctionnaires de rang supérieur du HCR spécialisés dans les questions relatives aux programmes et à la protection ont été inscrits sur une liste. Au 30 juin, quatre d'entre eux avaient commencé de travailler pour des périodes de deux à trois mois dans le cadre de missions d'audit dans les Amériques, en Afrique et en Europe. Parmi les cinq autres, trois ont été affectés à des missions d'audit prévues pour le second semestre de 2019. Cette initiative a renforcé les capacités techniques du personnel d'audit en matière de programmes et de protection, tout en aidant le personnel du HCR à mieux comprendre les processus de contrôle interne et de gestion des risques.

VI. Conclusion

52. Au cours de la période considérée, la structure, les fonctions et les responsabilités du Bureau de l'Inspecteur général ont été renforcées conformément à l'examen de 2016, et pratiquement toutes les recommandations de cet examen ont été appliquées. Cela a abouti à une meilleure cohérence entre les différentes fonctions de contrôle et à une rationalisation plus efficace des activités des différentes entités. En dépit des difficultés survenues en raison des attentes et du volume et de la complexité élevés des activités, des réformes novatrices des pratiques et des méthodes, et des partenariats nouveaux et plus efficaces ont aidé l'organisation à progresser dans le respect de son obligation de rendre des comptes au Comité exécutif et aux personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat.