

71^e réunion du Comité permanent
6-8 mars 2018

Point 4 de l'ordre du jour
Exposé sur le travail du Bureau de l'inspecteur général

I. Mise à jour sur la réforme du contrôle

- En 2016, une revue des fonctions de contrôle au HCR a été entreprise par un consultant externe, dont le Haut Commissaire a approuvé par la suite bon nombre des recommandations. Cette revue prône une rationalisation des fonctions de contrôle au HCR, afin de maximiser l'efficacité et d'améliorer la cohérence et la coordination entre les différents organes de contrôle. Plusieurs recommandations concernaient ou affectaient le Bureau de l'inspecteur général. Leur mise en œuvre est en cours. Les principales activités entreprises à cet égard par le Bureau de l'inspecteur général se présentent comme suit :

Audit interne

- Au HCR, les services d'audit interne sont fournis par le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, grâce à son Service d'audit du HCR. En août 2017, l'interface d'audit interne du HCR a été transférée de la Division de la gestion administrative et financière (DFAM) au Bureau de l'inspecteur général. Ce transfert permettra une rationalisation et une simplification des processus ainsi qu'une redéfinition des rôles et responsabilités, comme indiqué dans le nouveau mémorandum d'entente pour la fourniture des services d'audit interne devant être signé au cours du premier trimestre de 2018 entre le Bureau des services de contrôle interne et le HCR.
- Depuis la dissolution de l'Unité de coordination d'audit à la DFAM, la planification, l'exécution et les rapports en matière d'audit interne sont effectués directement par le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne. Un contact direct entre ce Service et l'équipe dirigeante du HCR devrait améliorer avec le temps les processus d'exécution et la qualité générale des audits internes.
- Une collaboration plus étroite entre le Bureau de l'inspecteur général, la Division de la protection internationale et le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne permet de mettre à jour les outils d'audit axés sur les risques et de renforcer la capacité du personnel d'audit interne sur les systèmes et processus de protection.

Inventaire des processus de contrôle et de gestion des risques

- La revue externe a également recommandé que l'Organisation procède à un inventaire global de ses processus de contrôle et de gestion des risques, afin de veiller à ce qu'il n'y ait aucune défaillance et d'éviter les chevauchements. À titre de suivi, le HCR a adopté en juillet 2017 un modèle de « trois lignes de défense »¹, conformément à une décision du Comité de haut niveau des Nations Unies sur la gestion. Le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne a donc été chargé de procéder à une revue consultative de la deuxième ligne de défense, laquelle a été menée en collaboration avec le Bureau de l'inspecteur général, l'équipe dirigeante du HCR, les Bureaux régionaux, les Divisions et les bureaux régionaux sur le terrain. La première et la troisième lignes de défense seront examinées plus tard.

Programmes de formation

- Trois nouveaux programmes de formation sur les changements liés aux réformes du contrôle sont en cours pour améliorer la compréhension, les connaissances et les aptitudes du personnel du HCR sur les trois lignes de défense et les processus connexes. Le Bureau de l'inspecteur général dirige la conception de ces programmes de formation avec l'appui du Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne, du Centre mondial d'apprentissage du HCR, de la DFAM et de l'Unité de gestion globale des risques.

¹ La première ligne de défense est la gestion opérationnelle, y compris par l'appui aux programmes. La deuxième est le contrôle et la conformité, effectués surtout par les Bureaux régionaux et les Divisions du Siège. La troisième est le contrôle interne, grâce notamment aux fonctions d'audit interne, d'enquête et d'évaluation.

Outils de gestion des données

- La mise au point d'une solution de gestion des données pour le Service de contrôle stratégique a bien progressé au cours du second semestre de 2017. Les exigences sont en train d'être examinées par le Service, aidé en cela par la Division des systèmes d'information et des télécommunications. Une fois perfectionné, l'outil sera fonctionnel en 2019.

Principales activités en 2018

- En 2018, la consolidation des réformes mises en œuvre en 2017 et l'exécution du reste des recommandations portant sur le Bureau de l'inspecteur général constitueront les principales activités. Les instructions administratives pour les enquêtes, les inspections ad hoc et les enquêtes spéciales sont en train d'être mises à jour. Ces instructions ainsi que la politique générale de contrôle seront publiées au cours de l'année.

II. Inspection

- Le Service d'inspection a été dissous en juillet 2017. Aucune nouvelle inspection n'a été effectuée en 2017, même si trois rapports d'inspection sur la Représentation régionale du HCR en Afrique de l'Ouest et sur la Représentation du HCR au Maroc, ainsi que les politiques et les procédures de recrutement et d'affectation du personnel dans la catégorie des administrateurs ont été publiés. À la suite des consultations avec les opérations, les Bureaux régionaux et les Divisions concernés, quatre cycles d'inspection ont été clos, tandis que quatre autres sont restés ouverts à la fin d'année. Au total, 45 recommandations étaient en souffrance en fin 2017, 170 étaient considérées comme exécutées et 13 comme caduques parce que ne pouvant plus être appliquées.

III. Contrôle stratégique

- En août 2017, un nouveau Service de contrôle stratégique a été créé avec succès au Bureau de l'inspecteur général, sans engendrer de coûts supplémentaires au HCR, étant donné que les ressources avaient été transférées du Service d'inspection dissous. Les six postes de l'ancien Service d'inspection sont progressivement reclassés pour veiller à ce que les profils d'emploi correspondent aux besoins du nouveau Service. Le processus de recrutement de deux experts s'est achevé, et les candidats retenus devraient prendre le service au cours de l'année 2018.
- Le Service aidera l'Inspecteur général et l'équipe dirigeante du HCR à renforcer la réponse à l'échelle de l'Organisation aux conclusions dégagées à l'issue des contrôles ; à améliorer les performances de l'Organisation par le renforcement de la redevabilité et de l'intégrité ; à améliorer les fonctions de contrôle par la promotion des meilleures pratiques ; et à renforcer la confiance du personnel du HCR au travail du Bureau de l'inspecteur général et envers les fonctions de contrôle. En particulier, il est chargé d'analyser les conclusions faites à l'issue des contrôles ; d'identifier les causes profondes des défaillances signalées et les questions systémiques récurrentes ; de faire des recommandations sur les questions importantes de contrôle nécessitant des actions de la part des dirigeants ; et d'effectuer des inspections ad hoc pour répondre aux problèmes ou besoins spécifiques de gestion. Il coordonne les questions liées au travail du Corps commun d'inspection des Nations Unies (JIU) et fournit de l'appui, concernant le secrétariat, au Comité d'audit et de contrôle indépendant (IAOC), en vue d'améliorer la cohérence des fonctions de contrôle et de les consolider. Le Service devrait être pleinement opérationnel en 2018.
- Depuis que la responsabilité pour le secrétariat de l'IAOC a été transférée en avril 2017 de la DFAM au Bureau de l'inspecteur général, celui-ci a assuré le secrétariat de deux sessions de l'IAOC. Étant donné que le mandat de trois membres du Comité expire en mai 2018, le secrétariat de l'IAOC coordonne actuellement le recrutement de nouveaux membres, en consultation avec le Bureau du Comité exécutif.
- Le Bureau de l'inspecteur général a continué à coordonner la contribution du HCR au Corps commun d'inspection. Il a collaboré avec le secrétariat de celui-ci sur six revues à l'échelle du système, faisant des observations sur les projets de rapport pertinents. À l'issue du suivi avec les divers Bureaux régionaux et Divisions au Siège, le Bureau de l'inspecteur général a mis à jour l'état concernant l'acceptation et l'exécution des recommandations en suspens du Corps commun d'inspection, émises entre 2011 et 2016, et a réussi à diminuer le nombre de recommandations en souffrance, pour les faire passer de 53 à 5.

IV. Enquête

- En 2017, le service d'enquêtes a reçu 664 plaintes liées à la faute² (60 % concernaient le personnel du HCR, 22 % le personnel des partenaires d'exécution, 5 % des entrepreneurs et des fournisseurs, 1 % des autorités nationales, 1 % des personnes relevant de la compétence du HCR, et 11 % d'autres personnes ou des personnes non identifiées). Ce chiffre traduit une augmentation de 60 % par rapport à 2016, où 399 plaintes avaient été reçues. Cette augmentation serait due à un niveau plus élevé de confiance résultant du renforcement du Service et d'une meilleure prise de conscience de l'existence des mécanismes de dénonciation de la fraude.
- En 2017, le Service d'enquêtes a ouvert 112 enquêtes et a réglé 134 affaires, dont certaines avaient été reportées de 2016. Les allégations de faute ont été étayées dans 50 % des affaires, ce qui est supérieur au niveau des années antérieures où le taux à cet égard variait entre 35 et 40 %.
- Cinquante-sept missions d'enquête sur les allégations de faute ont été effectuées en 2017 contre 37 l'année précédente. Cette augmentation du nombre d'enquêtes s'explique par l'accroissement du nombre d'allégations de faute et par l'existence d'une capacité supplémentaire résultant de l'augmentation de l'effectif du personnel temporaire.

Exploitation et abus sexuels

- Le nombre d'allégations liées à l'exploitation et à l'abus sexuels commis sur les personnes relevant de la compétence du HCR est passé de 37 en 2016 à 64 en 2017, ce qui représente une augmentation de 73 %. Des 64 allégations reçues, 39 ont été considérées comme ayant atteint le niveau de « preuves suffisantes » pour entreprendre une enquête. Parmi ces allégations, 19 concernaient des membres du personnel du HCR et 20 des membres du personnel des partenaires d'exécution ou d'autres personnes avec lesquelles le HCR entretient un lien contractuel. Les allégations portaient sur l'échange d'argent, de biens ou de services contre des relations sexuelles, les promesses d'emploi, le viol et les sévices sexuels. Vingt-deux allégations provenaient d'Afrique, 12 de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, 3 d'Europe, 1 d'Asie et 1 des Amériques. Les autres 25 des 64 allégations concernaient, soit d'autres entités, soit des situations dans lesquelles les informations ne suffisaient pas pour détecter un acte d'exploitation et d'abus sexuels. Même si les raisons qui justifient l'augmentation du nombre d'affaires ne sont pas claires, plusieurs activités ont été menées en 2017 pour sensibiliser le personnel du HCR à l'exploitation et à l'abus sexuels, y compris par la formation et la diffusion des informations sur la politique de tolérance zéro de l'Organisation et sur la manière de dénoncer les cas d'exploitation et d'abus sexuels. En 2017, 9 nouvelles enquêtes ont été ouvertes et 11 ont été closes, dont 5 avaient été ouvertes en 2015 et 2016. Sept affaires ont été classées en 2017, faute de preuves, tandis que 4 ont été étayées et transmises à la Division de la gestion des ressources humaines pour des mesures disciplinaires. Trois enquêtes, ouvertes en 2017, sont en cours. Le Bureau de l'inspecteur général est activement engagé dans le travail du Groupe directeur de haut niveau et de l'Équipe spéciale interinstitutions sur l'amélioration de la réponse à l'exploitation et à l'abus sexuels aux Nations Unies.

Harcèlement sexuel

- En 2017, le Bureau de l'inspecteur général a reçu au total 18 allégations de harcèlement sexuel. Treize allégations ont été reçues entre octobre et décembre 2017, ce qui représente une augmentation par rapport aux 5 allégations reçues au cours des neuf premiers mois de l'année. Le Bureau de l'inspecteur général continue d'être membre du Groupe de travail du HCR sur la prévention du harcèlement sexuel. Il contribue à l'élaboration d'un plan de travail pour la prévention et la lutte contre ce fléau au sein de l'Organisation. Le renforcement de la capacité d'enquête fait partie intégrante de ce plan, afin de garantir une réponse professionnelle et rapide. Le Bureau de l'inspecteur général évalue actuellement sa capacité de répondre au harcèlement sexuel et à d'autres allégations de faute. Il sollicitera sous peu des hauts responsables des ressources additionnelles pour son action.

² Concernant les types de faute rencontrés au HCR, la majorité des plaintes portent sur la fraude (fraude liée à la détermination du statut de réfugié ou à la réinstallation), et sur l'exploitation et les abus sexuels.

Enquêtes proactives

- Le Service d'enquêtes accorde la priorité aux efforts visant à sensibiliser à la fraude, à la corruption, à l'exploitation et à l'abus sexuels. En 2017, les enquêtes proactives³ ont continué d'identifier les fautes éventuelles. L'accent a été mis sur les projets de construction. Deux consultants experts ont examiné les projets dans six opérations du HCR. Les rapports dressés à l'issue de cet examen attirent l'attention sur les domaines où les procédures de contrôle doivent être revues.

Collaboration et coopération

- La collaboration et la coopération avec d'autres entités, pour notamment échanger des informations dans le cadre légal, sont indispensables pour le travail du Bureau de l'inspecteur général. En 2017, celui-ci a accordé la priorité à la collaboration avec quelques partenaires importants, y compris d'autres organismes des Nations Unies, par la conclusion des accords d'échange d'informations.

Ateliers régionaux pour les enquêtes

- Le Service d'enquêtes a tenu six ateliers régionaux visant à renforcer la capacité des partenaires du HCR à instruire les allégations de faute commise par leur personnel. Des ateliers similaires sont prévus en 2018.

Sensibilisation au HCR

- Des exposés sur les mécanismes de réponse du HCR aux fautes, ainsi que sur le travail et les méthodes du Bureau de l'inspecteur général, ont été présentés pendant l'année. L'accent a été mis sur les fautes graves (en particulier la fraude, l'exploitation et les abus sexuels) et le harcèlement sexuel. Environ 400 membres du personnel du HCR dans 16 localités sur le terrain ont suivi ces exposés.

Leçons tirées des principales enquêtes

- *Les enquêtes dépendent souvent du témoignage des personnes relevant de la compétence du HCR, mais l'appui que l'Organisation fournit aux témoins exposés aux risques en raison de leur participation à ces enquêtes est limité.* Avec le Service des affaires juridiques du HCR, la Division de la protection internationale et le Service de la sécurité sur le terrain, le Bureau de l'inspecteur général a mis au point des directives sur l'appui aux personnes relevant de la compétence du HCR, lorsqu'elles coopèrent pour des enquêtes. Ces directives énoncent les mesures de protection et d'atténuation des risques et les responsabilités du personnel du HCR, et font observer que la protection des témoins incombe en premier lieu à l'État d'accueil.
- *Le personnel du HCR peut faire face à des risques sécuritaires pour lesquels les mesures d'atténuation sont nécessaires.* Plusieurs membres du personnel du HCR, y compris le personnel du Bureau de l'inspecteur général, ont connu des problèmes de sécurité lors des enquêtes à Kakuma. Certains ont dû déménager et d'autres renforcer les dispositifs de sécurité dans leur résidence. Une coopération étroite avec les responsables de la sécurité sur le terrain a également été indispensable pendant ces enquêtes.
- *Les rapports d'enquête adressés aux États membres doivent être améliorés.* La Division des relations extérieures, le Bureau de l'inspecteur général, le Service des affaires juridiques et la DFAM examinent la pratique actuelle. À l'issue de cet examen, des recommandations seront présentées à l'équipe dirigeante du HCR pour décision.
- *Une approche conjointe peut énormément profiter à une enquête.* En raison de la complexité de certaines enquêtes, le Bureau de l'inspecteur général a eu recours à une approche conjointe, en créant une équipe spéciale comprenant des membres de son personnel et des experts sur les questions concernées, issus des diverses Divisions. L'approche s'est montrée efficace, car elle met ensemble des ressources et des compétences et garantit la souplesse. Des ressources supplémentaires ont été obtenues pour soutenir cette approche.

³ Les enquêtes proactives complètent les enquêtes classiques basées sur les fautes signalées. Une enquête proactive a principalement pour but de détecter activement et de faire cesser une faute. Elle consiste à réunir, collationner, traiter et analyser des informations, indépendamment d'une plainte.

V. Audit interne du Bureau des services de contrôle interne

- En 2017, le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne a effectué 28 missions d'audit. Ces audits ont abouti à 141 recommandations, dont 130 ont été considérées comme importantes et 11 comme critiques. Ce chiffre traduit une diminution du nombre de recommandations d'audit par rapport à 2016 où 166 recommandations avaient été faites. En 2017, le Service a effectué peu d'audits, afin d'accroître la quantité de ressources consacrée à chaque audit et de se focaliser davantage sur les domaines à risques élevés.
- La durée moyenne des missions d'audit était d'environ sept mois, ce qui tombe dans le délai fixé par le Bureau des services de contrôle interne, qui est de huit mois pour effectuer un audit. Elle est la même qu'en 2016.
- Le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne comprend 26 postes, dont trois sont actuellement vacants. Des membres du personnel seront bientôt affectés à deux postes, et l'autre poste est en train d'être pourvu par voie de recrutement.
- En plus de ses missions normales d'audit, le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne a entrepris deux missions consultatives en 2017 : 1) le rapport final de la revue de la mise en œuvre de la politique et des procédures du HCR en matière de gestion globale des risques a été publié en novembre 2017 ; et 2) en février 2018, le Bureau des services de contrôle interne a communiqué à l'équipe dirigeante le projet de rapport de la revue de la deuxième ligne de défense. Il finalisera et publiera la revue après avoir reçu les observations du HCR.
- Pour aider le HCR à améliorer la gestion des risques, le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne a récemment préparé un rapport sommaire sur les principales questions, les causes profondes des défaillances et les lacunes en matière de contrôle, identifiées dans les rapports d'audit interne de 2017. Ce rapport a été discuté en février 2018 avec l'équipe dirigeante du HCR.
- Le plan de travail d'audit interne axé sur les risques du HCR pour 2018 a été élaboré par le Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne, en consultation étroite avec l'équipe dirigeante et d'autres organes de contrôle de l'Organisation. Approuvé en décembre 2017 par le Haut Commissaire, ce plan comprend 39 engagements, dont 31 devraient être exécutés en 2018.

HCR, 26 février 2018