

**ETUDE DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
AU SEIN DU HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR
LES REFUGIES**

Préparé par

***Sumihiro Kuyama
Louis-Dominique Ouédraogo
M. Deborah Wynes***

Corps commun d'inspection



**Genève
2004**

JIU/REP/2004/4

ORIGINAL: Anglais

**ETUDE DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
AU SEIN DU HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR
LES REFUGIES**

Préparé par

***Sumihiro Kuyama
Louis-Dominique Ouédraogo
M. Deborah Wynes***

Corps commun d'inspection



**Genève
2004**

CONTENU

	Paragraphes	Page
ACRONYMES		iv
RESUME		v
INTRODUCTION.....	1 - 4	1
I. ORGANIGRAMME.....	5 – 12	2
II. PLANIFICATION STRATEGIQUE, PROGRAMMATION, BUDGETISATION, SUIVI ET EVALUATION.....	13 – 20	4
III. GESTION DE L'INFORMATION.....	21 – 24	7
IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	.25 – 29	8
V. ACTIVITES DE CONTRÔLE.....	30 – 37	10
VI. OPERATIONS SUR LE TERRAIN.....	38 – 59	13

ACRONYMES

AHC	Haut Commissaire assistant
BO	Délégation
CCI	Corps commun d'inspection
CIO	Administrateur principal chargé de l'information
COP	Plan d'opérations national
DCI	Division de la communication et de l'information
DFSM	Division de la gestion des finances et de l'approvisionnement
DHC	Haut Commissaire adjoint
DHRM	Division de la gestion des ressources humaines
DIP	Département de la protection internationale
DOS	Division de l'appui opérationnel
DRRMS	Service de la mobilisation des ressources et des relations avec les donateurs
ECHA	Comité exécutif sur les affaires humanitaires
EPAU	Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale
ERP	Planification des ressources de l'entreprise
ESS	Service de sécurité et d'urgence
EXCOM	Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire
FO	Bureau extérieur
HC	Haut Commissaire
HRM	Gestion des ressources humaines
IDP	Personnes déplacées de l'intérieur
ICT	Technologie de l'information et des communications
IG	Inspecteur général
IGO	Bureau de l'Inspecteur général
IOM-FOM	Mémorandum interservices/mémorandum aux bureaux extérieurs
ITTS	Service des technologies de l'information et des télécommunications
LAS	Section des affaires juridiques
MOU	Mémorandum d'accord
MSRP	Projet de renouvellement des systèmes de gestion
NFI	Articles non alimentaires
ONG	Organisation non gouvernementale
OC	Comité de contrôle
ODMS	Section de développement et de gestion de l'organisation
OIOS	Services de contrôle interne (ONU)
PAM	Programme alimentaire mondial
PCOS	Section d'appui aux opérations et de la coordination des programmes
PNUE	Programme des Nations Unies pour le développement
RBM	Gestion basée sur les résultats
BO	Délégation
SGA	Secrétaire général adjoint (ONU)
SIBA	Personnel en attente d'affectation
SOA	Région d'opérations spéciales
SOLAR	Indemnité de subsistance spéciale en opérations (SOLAR)
UNDAF/CCF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement//Cadre de coopération dans le pays
UNDG	Groupe de développement des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNSECOORD	Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité

RESUME

OBJECTIF

Contribuer au processus actuel de réforme conduit par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés afin d'améliorer sa gestion et son administration.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. La gestion du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) se caractérise dans l'ensemble par une activité menée à bien dans le cadre de politiques et directives de gestion multiples formulées par différents comités internes plutôt que par une politique générale bien définie. Suite à la récente levée par l'Assemblée générale des Nations Unies de la limitation temporelle fixée au mandat de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, il est aujourd'hui tout à fait opportun d'établir des politiques générales bien définies dans un certain nombre de secteurs administratifs sur la base d'une réflexion/approche stratégique et en consolidant/rationalisant, comme il convient, les politiques et directives multiples existantes.

Organigramme (Chapitre I)

B. L'organigramme actuel du secrétariat du HCR, plutôt fragmenté, présente un certain nombre d'inconvénients eu égard notamment aux doublons entre unités organiques, au placement de certains services, sans oublier la diversité des nomenclatures au sein de l'Organisation.

C. En outre, la structure de gestion exécutive présente une anomalie au plan de la hiérarchie fonctionnelle dans la mesure où le Haut Commissaire adjoint est responsable de la gestion et de l'administration et où le Haut Commissaire assistant est responsable des programmes et des opérations, ces deux postes ayant été classés au niveau de Sous-Secrétaire général.

RECOMMANDATION 1

Le Comité exécutif pourrait souhaiter recommander à l'Assemblée générale des Nations Unies (par. 6 à 8) :

a) **qu'elle autorise la création d'un autre poste de Haut Commissaire adjoint en convertissant le poste existant de Haut Commissaire assistant, le du Haut Commissaire ayant donc deux adjoints - l'un chargé du programme et des opérations, l'autre de l'administration et de la gestion ; il est entendu que cette mesure n'aura pas d'implications financières ; et**

b) **qu'elle amende le chapitre III, par. 14 du Statut de l'Office du Haut Commissaire en conséquence.**

RECOMMANDATION 2

Le Haut Commissaire devrait présenter aux fins de commentaires au Comité exécutif une structure rationalisée du Secrétariat, notamment en fusionnant certaines fonctions fragmentées et en transférant certaines unités organiques sur la base d'une nomenclature organisationnelle uniforme à élaborer sur la base des circulaires pertinentes du Secrétaire général (par. 9-12).

Planification stratégique, programmation, budgétisation, suivi et évaluation (Chapitre II)

D. Le HCR serait reconnaissant au Comité exécutif d'élaborer et d'entériner un cadre stratégique visant à orienter, guider et cibler ses activités sur une période de quatre ans ou davantage. Bien qu'on ne puisse exclure l'émergence de crises à court terme de natures diverses, une attention aux buts et

objectifs à plus long terme est essentielle pour un fonctionnement efficace du HCR, de fait pour toute organisation. Le processus actuel de Budget-programme est lourd, long et onéreux. L'élimination d'étapes intermédiaires et la programmation via un Budget-programme biennal permettrait de rationaliser et de mettre en œuvre le cadre stratégique.

RECOMMANDATION 3

Le Comité exécutif, à sa cinquante-cinquième session, devrait envisager de modifier le cycle budgétaire annuel pour l'aligner sur le cycle biennal du Budget ordinaire des Nations Unies au vu des résultats positifs escomptés de cette modification (par. 13).

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer l'approche fondée sur les résultats en matière de planification, de programmation, budgétisation, suivi et évaluation, le Haut Commissaire devrait (par. 14-15) :

- a) appliquer, lorsqu'il convient, le cadre logique des Nations Unies au budget du HCR ;**
- b) intégrer le Projet de renouvellement des systèmes de gestion (MSRP) dans le processus de gestion basée sur les résultats (RBM) ; et**
- c) intégrer les conclusions et recommandations de l'évaluation dans la planification, la programmation, la budgétisation et le suivi outre l'amélioration en temps réel (et non à posteriori) de l'évaluation au cours d'un processus pour atteindre des objectifs spécifiques (résultats escomptés).**

RECOMMANDATION 5

Le Haut Commissaire devrait soumettre un cadre stratégique à long terme au Comité exécutif pour examen. Ce cadre devrait contenir les principes directeurs, les priorités de l'Organisation et des buts stratégiques et les lier aux activités, indicateurs de succès et dates cibles d'exécution. Les partenaires opérationnels devraient s'engager à élaborer le cadre stratégique permettant de mettre en œuvre une approche globale pour guider les activités de l'Organisation (par. 16 à 19).

RECOMMANDATION 6

Le Haut Commissaire devrait combiner les fonctions de planification et de coordination de la Section d'appui aux opérations et de la coordination des programmes (PCOS) actuellement au sein de la Division de l'appui opérationnel (DOS) dans la Section du Budget (au sein de la Division des finances et de la gestion de l'approvisionnement) (Par. 20)

Gestion de l'information (Chapitre III)

E. L'objectif fondamental de la gestion de l'information est d'aboutir à une situation en vertu de laquelle les décideurs pourraient avoir une information en temps réel lorsqu'elle leur est nécessaire pour prendre position ou pour prendre une décision. Pour le HCR, la gestion de l'information est un des principaux défis de l'Organisation : il existe une multitude de systèmes d'information distincts. La fonction de technologie de l'information et de la communication (ICT) est répartie entre plusieurs services au sein de la structure organique ; l'échange d'informations est problématique ; et la gestion basée sur les résultats n'a pas été intégralement reconnue dans l'élaboration d'un système de planification des ressources de l'entreprise (ERP).

RECOMMANDATION 7

En vue de renforcer la gestion de l'information, le Haut Commissaire devrait prendre les mesures suivantes (par. 21 à 24) :

- a) Préparation d'une stratégie globale de gestion de l'information (et de connaissance) y compris l'ICT) ;**
- b) L'intégration de modules à l'appui de la RBM dans le contexte de l'élaboration du MSRP ainsi que la mise au point d'une interface entre le MSRP et le Projet Profile pour alimenter une information liée à l'enregistrement dans les processus de planification, de budgétisation et de suivi.**
- c) Consolidation structurelle des fonctions liées à l'ICT dans une entité centralisée (responsable de la gestion de l'information) ;**
- d) Désignation ou nomination d'un fonctionnaire principal au poste d'administrateur en chef en tant que responsable de l'entité organisationnelle prévue au c) ci-dessus et chargé d'exercer les fonctions suivantes :**
 - i) Maintenir la stratégie de gestion de l'information et la technologie de l'information et de la communication de l'Organisation conforme aux plans et aux priorités de l'Organisation ;
 - ii) Garantir que les politiques et les normes en matière de gestion de l'information sont dûment respectées et que l'infrastructure de technologie de l'information et de la communication est bien gérée ;
 - iii) Veiller à ce que les décideurs clés concernant les questions de fond et les questions administratives disposent d'une information exacte et opportune ;
 - iv) Faciliter le développement et le maintien d'une culture visant à améliorer la gestion de l'information (et des connaissances) au sein de l'Organisation en étudiant les nouvelles possibilités technologiques, lorsqu'il convient.

Gestion des ressources humaines (Chapitre IV)

F. La principale ressource du HCR est le personnel compétent et dévoué travaillant pour le compte de l'Organisation. Pour continuer d'attirer et conserver un personnel de toute première qualité prêt à travailler dans les conditions les plus difficiles et les circonstances les plus éprouvantes, il faut à tout le moins que le HCR se dote d'une politique holistique couvrant tous les aspects de la gestion des ressources humaines.

RECOMMANDATION 8

Le Haut Commissaire devrait (par. 25 à 29) :

- a) Demander à la Division de la gestion des ressources humaines de préparer une politique stratégique globale sur la gestion des ressources humaines aux fins de présentation à a cinquante-sixième session du Comité exécutif outre l'application des réglementations et directives existantes et le suivi de leur mise en œuvre en attendant l'application de cette politique organisationnelle ; et**
- b) Soumettre un rapport annuel au Comité exécutif sur la composition du Secrétariat qui devrait inclure notamment des statistiques sur la répartition géographique, les mouvements de personnel entre les différents lieux d'affectation, le personnel en attente d'affectation (SIBA) et les exceptions.**

Activités de contrôle (Chapitre V)

G. Le contrôle interne est effectué par au moins trois entités différentes dotées de voies hiérarchiques distinctes. Bien qu'un comité de contrôle interne ait été établi pour coordonner ces éléments distincts, il ne se réunit pas régulièrement, sa composition est trop large et son autorité trop diffuse. Les dispositions actuelles pour les activités de contrôle peuvent mettre en question l'efficacité globale ainsi que l'objectivité et l'indépendance des différentes fonctions, particulièrement la fonction de l'Inspecteur général. Vu l'ampleur des ressources confiées au HCR, il convient de se pencher sur les graves déficiences dont cette fonction cruciale est aujourd'hui entachée.

RECOMMANDATION 9

Le Haut Commissaire devrait renforcer le rôle du Comité de contrôle en (par. 30 à 34) :

- a) **Assurant le respect par le Comité des dispositions contenues dans son mandat, en particulier concernant la coordination des fonctions de contrôle (audit, investigation, inspection et évaluation) ;**
- b) **En renforçant le mandat en ajoutant des dispositions relatives à la nécessité de :**
 - i) **Prendre des décisions spécifiques concernant toutes les recommandations relatives au contrôle adressées au Haut Commissaire ;**
 - ii) **Suivre la mise en œuvre de toutes les recommandations acceptées par le Haut Commissaire et celles qui ont été approuvées par le Comité exécutif ; et**
 - iii) **Améliorer le rapport annuel de contrôle en se concentrant sur les principales conclusions et recommandations et en fournissant une information, entre autres, sur l'impact des recommandations mises en œuvre ainsi que sur les leçons tirées et les meilleures pratiques ;**
- c) **En rationalisant/limitant la composition du Comité pour accroître l'efficacité de ses travaux.**

RECOMMANDATION 10

Le Comité exécutif pourrait souhaiter approuver les points suivants (par. 34 à 36) :

- a) **Le poste d'Inspecteur général ne devrait pas être pourvu par un fonctionnaire de carrière, être doté d'un mandat de cinq ans non renouvelable au niveau D-2 et faire l'objet d'une nomination par le Haut Commissaire à l'issue de consultations avec le Comité exécutif, sous réserve d'un licenciement par le Haut Commissaire dûment motivé suite à des consultations semblables avec le Comité exécutif ;**
- b) **L'Inspecteur général doit présenter des rapports individuels au Haut Commissaire mais, à la requête de l'Inspecteur général, tout rapport de ce genre sera soumis au Comité exécutif assorti des commentaires y afférents du Haut Commissaire ; et**
- c) **Des éclaircissements doivent être demandés sur les liens fonctionnels entre le Bureau de l'Inspecteur général et les bureaux des services de contrôle interne des Nations Unies concernant la fonction d'investigation.**

RECOMMANDATION 11

Le Haut Commissaire doit supprimer les exigences de roulement pour le personnel participant à la fonction d'investigation, d'inspection et d'évaluation (par. 37).

Opérations sur le terrain (Chapitre VI)

Question de gestion

H. Il semble y avoir une absence de corrélation entre les populations réfugiées et les niveaux de dotation structurelle en effectifs des différents bureaux extérieurs. A cet égard, des instruments de gestion ont été mis au point à l'intérieur de l'Organisation, devront être peaufinés et servir à établir un lien entre les populations réfugiée/les budgets alloués et la taille des bureaux/la structure des effectifs.

I. Un taux élevé de vacance s de postes dans certains lieux d'affectation semble être lié aux postes classés comme lieux d'affectation accueillant les familles sur la base de la phase de sécurité établie par l'UNSECOORD en dépit de conditions de vies précaires et de l'absence de services sanitaires et éducatifs essentiels. Des primes devraient être données dans ce cas pour attirer les candidats potentiels qualifiés.

RECOMMANDATION 12

Afin de rationaliser la représentation du HCR sur le terrain et d'attirer un personnel qualifié dans les lieux d'affectation à sujétion, le Haut Commissaire devrait :

a) **S'inspirer des études internes antérieures effectuées sur les paramètres relatifs à la taille des bureaux et leur dotation en effectif et en faire un outil de gestion pour mettre en relation la population réfugiée/les budgets opérationnels et la taille des bureaux/la structure des effectifs. Cet instrument serait utilisé par la Direction au Siège et sur le terrain pour veiller à la rationalisation des structures administratives, permettre une analyse comparative et faciliter l'examen des plans d'opérations par pays (par. 41 à 44) ;**

b) **Passer en revue les conditions de vie actuelles dans les lieux d'affectation difficiles et établir, à l'issue de consultations avec l'UNSECOORD et d'autres institutions des Nations Unies opérant dans la région, particulièrement le Programme alimentaire mondial et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, les critères à utiliser pour attribuer le statut de zone d'opération spéciale envisagée dans le IOM-FOM/012/2004 (par. 45 et 46).**

Opérations

J. L'enregistrement ou le réenregistrement des réfugiés est jugé très important non seulement pour le HCR mais également pour d'autres partenaires et en particulier le PAM. Ces opérations dépendent de la disponibilité de ressources mais si on ne les mène pas à bien, on court le risque de gaspiller des ressources limitées pour des réfugiés non existants, particulièrement lorsque l'on craint, dans le contexte de certaines opérations, que le niveau d'assistance aux réfugiés ne soit pas conforme aux normes internationales établies.

RECOMMANDATION 13

Sur la base de la situation prévalant dans chaque opération du HCR sur le terrain, le Haut Commissaire devrait :

a) **Veiller à ce qu'aucun retard indu n'intervienne dans le processus d'enregistrement ou de réenregistrement des réfugiés afin d'établir aussi exactement que possible le nombre de bénéficiaires à qui l'assistance est fournie (par. 47 et 48) ;**

b) **Soumettre au Comité exécutif, et au plus tard à sa cinquante-septième session, une information indiquant dans quelle mesure les normes internationales établies pour la fourniture de l'assistance aux réfugiés sont respectées par région et programme et proposer des options, des**

scénarios pour l'amélioration de la situation, si besoin est, afin que cette assistance soit conforme aux normes internationales (par. 49 à 51).

K. La coopération et les partenariats sont importants dans la recherche de solutions durables aux situations de réfugiés. Il a été reconnu qu'il convenait d'intégrer l'assistance humanitaire à la programmation du développement durable à long terme. Cette intégration devrait être facilitée par l'appartenance du HCR au Groupe de développement des Nations Unies et par le biais des processus du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF)/CCF.

RECOMMANDATION 14

Les dispositions de la résolution 58/153 de l'Assemblée générale demandant l'intégration des besoins humanitaires et de développement dans le processus d'évaluation commun par pays, le Haut Commissaire devrait s'assurer que, le cas échéant, les buts et objectifs de programme inclus dans les plans d'opération par pays établissent des liens directs avec les opérations connexes UNDAF/CCF pour les pays hôtes de réfugiés concernés (par. 52 à 54).

Relations avec les pays hôtes

L. Les situations de réfugiés prolongées constituent souvent un lourd fardeau pour les pays hôtes dont la plupart sont des pays en développement et peuvent alimenter une lassitude de l'asile. Parmi les solutions à explorer pour la recherche de solutions durables, il convient de penser à l'amélioration de l'information sur les avantages que peuvent tirer les communautés hôtes de la présence des réfugiés ainsi que le partage de la charge avec d'autres pays.

RECOMMANDATION 15

Dans le cadre de l'accent mis sur la recherche de solutions durables pour les réfugiés, le Haut Commissaire devrait :

a) **Donner une instruction aux bureaux du HCR sur le terrain pour qu'ils recherchent de façon plus résolue, en liaison avec les équipes des Nations Unies par pays, à regrouper et diffuser dans la langue officielle et/ou locale des pays hôtes, lorsqu'il convient, l'information sur les projets bilatéraux et multilatéraux, les initiatives et autres mesures prises par différents acteurs pour alléger l'impact des réfugiés sur les communautés hôtes locales et souligner la contribution éventuelle des réfugiés en tant qu'agents de développement du pays hôte (par. 55 à 57) ;**

b) **Passer en revue de façon plus approfondie les possibilités de réinstallation offertes par les pays en développement sur la base des leçons tirées de l'expérience passée et soumettre des propositions orientées vers l'action au Comité exécutif et à l'Assemblée générale afin de tirer pleinement partie de ces possibilités (par. 58 à 59).**

INTRODUCTION

1. L'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été créé le 1^{er} janvier 1951 par la résolution 319 (IV) de l'Assemblée générale. Ses principales responsabilités¹ consistent à fournir une protection internationale et à rechercher des solutions durables aux problèmes des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire en aidant les gouvernements concernés à faciliter le rapatriement librement consenti, l'installation sur place ou la réinstallation. Au début de 2004, le nombre de personnes relevant du HCR était de 18 millions dans le monde². Tout comme la plupart des organisations des Nations Unies, le HCR a entrepris des réformes de gestion au cours de la décennie écoulée pour améliorer l'exécution des programmes, l'obligation redditionnelle et la performance.

2. Confronté à de nouveaux défis – un mandat et des responsabilités évolutifs, des relations de plus en plus complexes avec les donateurs, la montée du terrorisme, la mondialisation et la tension entre la souveraineté et l'action humanitaire – le Haut Commissariat a lancé en 2001 un processus connu sous le nom de « HCR 2004 » afin de fournir de nouveaux instruments adaptés à ces défis. Avec la levée récente de la limite temporelle à son mandat et son appartenance au Groupe des Nations Unies pour le développement, le HCR est mieux à même d'adopter des politiques à plus long terme en matière de formulation de politique générale dans la planification et la programmation de ses activités et dans la rationalisation de la structure et des processus visant à accroître son efficacité.

3. Ce rapport est le septième d'une série d'études globales sur l'administration et la gestion au sein des organisations des Nations Unies. Le rapport se concentre sur des questions où l'on estime que le Corps commun d'inspection pourrait apporter une contribution précieuse, sachant que le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies et l'Office des Nations Unies pour le Bureau des services de contrôle interne (Service d'audit du HCR) ont déjà couvert un certain nombre de questions administratives et de gestion. Le rapport se concentre sur six domaines : l'organigramme ; la planification, la programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation ; la gestion de l'information ; la gestion des ressources humaines ; les activités de contrôle ; et les opérations de terrain, en sélectionnant les opérations du HCR en République-Unie de Tanzanie dans le cadre d'une étude de cas. Les pratiques de gestion d'autres organisations du système des Nations Unies ont été prises en considération pour servir de repères et de références est faite aux rapports pertinents du Corps commun d'inspection.

4. Les inspecteurs ont rencontré les fonctionnaires du HCR au Siège et en République-Unie de Tanzanie ainsi que les fonctionnaires d'autres organisations du système des Nations Unies, les fonctionnaires du Gouvernement tanzanien et les représentants des réfugiés au cours de la mission sur le terrain. Ils souhaitent exprimer leur reconnaissance au Haut Commissaire et à tous ceux qui les ont aidé dans la préparation de ce rapport.

¹ Contenues dans son Statut et inspirées par la Convention des Nations de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967.

² Source : Rapport global 2003 du HCR ; sur ce chiffre, 55 pour cent sont des réfugiés, 6 pour cent sont des réfugiés rentrés chez eux, 29 pour cent sont des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et des personnes déplacées rentrées chez elles et 10 pour cent sont d'autres personnes relevant de la compétence du HCR, y compris les demandeurs d'asile.

I. ORGANIGRAMME

5. L'organigramme présente le cadre des différentes fonctions et tâches et leur interdépendance pour atteindre les buts de l'organisation. Au HCR, l'organigramme est en partie fondé sur le statut et sur les circulaires du Secrétaire général (ST/SGB/1997/5 et ST/SGB/1998/9). Elle a évolué au fil des ans conformément aux besoins qui se sont fait jour sans une réflexion approfondie sur le moyen efficace d'atteindre les objectifs à long terme de la mission.

Direction exécutive

6. Le Haut Commissaire pour les réfugiés (secrétaire général adjoint), agissant sous l'égide de l'Assemblée générale, est responsable de superviser les activités de fond de l'Office, ainsi que de son administration. Dans l'exercice de ses responsabilités, le Haut Commissaire est aidé par le Haut Commissaire adjoint et le Haut Commissaire assistant. Tous deux ont la classe de sous-secrétaire général.

7. Le Haut Commissaire adjoint, poste prévu aux termes du statut, couvre pour l'essentiel la gestion des ressources internes et supervise directement³ les directeurs de la Division des finances et de la gestion de l'approvisionnement, la Division de la communication et de l'information, la Division de la gestion des ressources humaines, le Service de technologie de l'information et des télécommunications, la Section des affaires juridiques ainsi que le projet MSRP. Le poste de Haut Commissaire assistant, créé en 1996 pour conférer un mécanisme institutionnalisé de prise de décision combiné à une capacité d'analyse, de planification et d'opération⁴, couvre les questions de gestion opérationnelle et supervise directement les chefs de bureau, la Division de l'appui opérationnel, le Service d'urgence et de sécurité ainsi que l'Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale.

8. La structure de gestion exécutive actuelle, en vertu de laquelle les responsabilités relatives, en général, à l'administration et à la gestion sont placées sous l'autorité du Haut Commissaire adjoint et celles qui ont trait en général aux programmes et aux opérations sont placées sous l'autorité du Haut Commissaire assistant, présente une anomalie au plan de la structure de gestion, particulièrement en ce qui concerne la hiérarchie fonctionnelle. Pour rectifier et renforcer son profil exécutif, le poste de Haut Commissaire assistant devrait être converti en poste de Haut Commissaire adjoint pour les programmes/les opérations. Cette conversion n'entraînerait aucune implication financière mais pourrait nécessiter un amendement du par. 14, chapitre III, du statut de l'Office du Haut Commissaire. (→ **Recommandation 1**)

Nécessité d'une rationalisation

9. L'organigramme pourrait être rationalisé grâce à un certain nombre de mesures comprenant le regroupement de sections dispersées et le transfert de certaines unités organiques.

10. Certaines fonctions sont réparties entre certaines entités : par exemple les activités liées à la technologie de l'information sont menées à bien par des sections/unités du Service des technologies de l'information et des télécommunications (ITTS), de la Division de l'appui opérationnel (DOS), la Division de la communication et de l'information (DCI), le Département de la protection internationale (DPI), la Division de la gestion des ressources humaines (voir par. 22) ; la formation est assurée par les unités/fonctionnaires au sein de la Division des finances et de la gestion de l'approvisionnement (DFSM), de la Division de la gestion des ressources humaines et des bureaux ; les activités liées aux

³ Manuel du HCR, chapitre 2

⁴ A/AC.96/846/Part VII/Add.1

finances sont couvertes par des unités/des fonctionnaires au sein des bureaux outre la Section des finances (DFSM). Leur regroupement permettrait d'accroître l'efficacité et de dégager des économies d'échelle en supprimant les doublons.

11. La protection, avec l'assistance aux réfugiés, est une activité fondamentale du HCR. La protection a deux aspects : l'un relié à l'établissement de normes, la formulation d'une politique de protection et des conseils juridiques sous la responsabilité de la Division chargée de la protection internationale ; et l'autre la protection « opérationnelle » connexe visant à assurer une protection aux personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire sous la responsabilité des bureaux. Sachant le lien étroit entre les activités de protection « opérationnelle » et celles qui sont menées à bien par la Division de la protection, il pourrait être utile de placer la Division de la protection internationale sous la responsabilité du Haut Commissaire adjoint responsable des programmes/opérations (voir par. 8) au lieu de la placer directement sous la responsabilité du Haut Commissaire.

12. A l'heure actuelle, le processus de planification/programmation est structurellement distinct du processus budgétaire, ce qui rend le processus consultatif aux fins de préparation d'un Budget-Programme cohérent, compliqué et long. Il est également judicieux de consolider la fonction de mobilisation des ressources se trouvant actuellement sous la responsabilité du Service des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources (DRRMS au sein de la DCI) dans le cadre de la DFSM. En outre, différents termes sont utilisés pour désigner les mêmes entités (Office, Bureau, Département, Division, Service, Section, secteur géographique, Unité). Une nomenclature uniforme devrait être utilisée dans le contexte de la rationalisation de l'organigramme global en tenant dûment compte des circulaires pertinentes du Secrétaire général. (→ **Recommandation 2**)

II. PLANIFICATION STRATEGIQUE, PROGRAMMATION, BUDGETISATION, SUIVI ET EVALUATION

Budget annuel contre budget biennal

13. Le HCR opère sur la base d'un cycle budgétaire annuel. Les budgets de la plupart des organisations du système des Nations Unies sont préparés pour deux ans et le HCR ne devrait pas constituer une exception. Les budgets biennaux facilitent la planification à long terme, contribuent à la stabilité financière et permettent de mieux concilier les programmes de travail multi-annuels et le processus budgétaire. Ils économisent au Secrétariat, aux délégations et aux capitales beaucoup de temps et de ressources. Dans le cas du HCR, la budgétisation biennale alignerait le processus de planification budgétaire sur celui des Nations Unies, alors que le Budget ordinaire des Nations Unies couvre 2 pour cent du budget du HCR, ainsi que sur celui des partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement, ce qui faciliterait la programmation, la planification, la budgétisation et l'exécution intégrées. L'adoption d'un budget biennal ne devrait pas affecter la flexibilité requise pour répondre aux situations d'urgence. (→ **Recommandation 3**)

Approche fondée sur les résultats en matière de planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation

14. La gestion basée sur les résultats se fonde sur : a) la définition de buts stratégiques ; b) la formulation des résultats escomptés, spécifiques, mesurables et réalistes qui permettent la réalisation des objectifs ; c) la formulation d'indicateurs de performance et un suivi constant de la performance ; et d) l'amélioration de la performance et de l'obligation redditionnelle sur la base de la rétro-information et des leçons tirées. Alors que le HCR a accompli des progrès au niveau de la planification de programmes/projets en préparant un guide⁵ à l'intention du personnel et des partenaires d'exécution en matière de formulation de projets, beaucoup reste à faire au niveau de l'Organisation pour lier les objectifs globaux aux résultats réels et escomptés. Cela est particulièrement vrai pour les programmes/opérations de nature globale⁶, où les multiples entités concernées participent et où les résultats sont de nature qualitative. Le projet de renouvellement du système de gestion n'a pas été conçu pour appuyer l'approche de la gestion fondée sur les résultats bien que le logiciel utilisé (PeopleSoft) présente la compatibilité voulue. Les capacités de ce projet devraient être davantage exploitées dans le contexte de la planification, de la budgétisation, du suivi, de l'évaluation et de l'établissement de rapports fondés sur les résultats.

15. L'évaluation est indispensable à l'appréciation globale de l'efficacité de l'Organisation ainsi que pour la mesure de l'impact de ses politiques et activités sur les réfugiés et les autres personnes relevant de sa compétence. Afin d'appuyer activement le renforcement d'une approche fondée sur les résultats, la fonction d'évaluation devrait être utilisée de façon plus stratégique et devrait pouvoir alimenter les résultats des évaluations et les réinjecter dans la planification et la programmation ainsi que dans l'élaboration de la politique générale. A l'heure actuelle, il n'y a pas de mécanismes formels en place pour mettre en œuvre les recommandations liées à l'évaluation dans le processus de planification et de programmation. Sur la base de l'examen de la politique d'évaluation du HCR, les inspecteurs estiment qu'une approche de l'évaluation devrait être réévaluée pour mieux intégrer les exigences de la gestion basée sur les résultats au niveau de l'évaluation. (→ **Recommandation 4**)

⁵ Un guide pratique sur l'utilisation des objectifs, des réalisations et des indicateurs (mars 2002, Division de l'appui opérationnel) contient notamment des principes pour la préparation de cadres logiques, de définitions d'objectifs, de réalisations et d'indicateurs ainsi que des exemples d'objectifs, de réalisations et d'indicateurs par secteur d'activité.

⁶ Relatifs aux femmes réfugiées (y compris la rationalisation des critères de genres et l'égalité d'accès à l'assistance humanitaire), aux enfants réfugiés, aux questions environnementales et à la gestion des ressources naturelles dans les zones d'accueil de réfugiés et de rapatriés.

Nécessité d'un cadre stratégique à long terme

16. Bien que le HCR ait déployé des efforts considérables pour analyser et évaluer la situation actuelle et élaborer des orientations stratégiques, il reste encore beaucoup à faire. Les hauts fonctionnaires du HCR ont expliqué que vu le caractère imprévisible des opérations et la limite temporelle fixée au mandat (désormais levée), un plan stratégique à moyen terme n'est pas jugé très pertinent. Ils font également référence à la crise financière qu'a connue le HCR en 2002/2003 et qui a détourné son attention d'une perspective à plus long terme en le contraignant à une approche au jour le jour. Ils ont souligné que la direction étudiée est actuellement une approche à plus long terme. En l'absence d'un plan stratégique global à moyen terme, les cadres supérieurs préparent des orientations stratégiques et des documents établissant les priorités politiques pour aider leur personnel à préparer les plans d'opérations par pays et au Siège, qui jettent les bases du budget annuel.

17. Un cadre stratégique à long terme (à l'heure actuelle, le HCR fonctionne sur la base d'un cadre stratégique de deux ans pour 2006-2007) couvrant quatre années ou davantage devrait être élaboré pour orienter les activités futures du HCR. Les objectifs de la Déclaration du millénaire ainsi que le processus « HCR 2004 »⁷, « l'Agenda pour la protection »⁸ et le Cadre pour les solutions durables⁹ pourraient servir de base pour ce guide de planification à long terme. Le cadre permettrait de savoir où le HCR devrait aller et ce qu'il devrait faire. Dans le cadre de ce processus, il est reconnu et admis que ce document devrait être assez flexible pour refléter l'évolution des circonstances. Un cadre stratégique à long terme est indispensable à un déplacement des priorités vers une gestion orientée vers les résultats et une base nécessaire pour améliorer d'autres éléments du processus budgétaire du HCR.

18. Une programmation basée sur le cadre stratégique devrait s'effectuer via le Budget-Programme biennal tel qu'il est mentionné au paragraphe 13. Des programmes conçus de façon stratégique et bien formulés devraient permettre d'élaborer un meilleur document budgétaire stratégique. Les ressources allouées à cette période biennale seraient canalisées pour permettre à l'organisation de s'approcher de la réalisation de ses objectifs stratégiques et des buts identifiés dans le Cadre stratégique à long terme. Le HCR devrait suivre les objectifs établis dans le cadre stratégique et utiliser les principes directeurs en matière de priorités (action 1 du IOM/29/2001) dans l'établissement de priorités au niveau des activités. Cela est particulièrement crucial compte tenu des écarts traditionnels entre les budgets approuvés et les fonds débloqués pour couvrir la dotation budgétaire.

19. Le Haut Commissaire a demandé une institutionnalisation des pratiques de programmation participative dans toutes les opérations sur le terrain. Il a souligné la nécessité de faire participer les partenaires opérationnels¹⁰ dans l'évaluation des besoins et du processus de planification pour améliorer la coordination et éviter les doublons¹¹. En outre, la participation du HCR au Groupe des Nations Unies pour le développement ouvrira la voie à une coordination et à une intégration plus effectives des ressources entre les acteurs humanitaires pour mieux satisfaire les besoins des réfugiés. Ce sont là des éléments nécessaires qui doivent être intégrés à la préparation du cadre stratégique à long terme. (→ **Recommandation 5**)

⁷ A/58/410

⁸ A/AC.96/965/Add.1 ainsi que la brochure « Agenda pour la protection », Troisième édition, octobre 2003

⁹ EC753/SC/INF.3 – Comité permanent, « Cadre de mise en place de solutions durables pour les réfugiés et les personnes relevant de la compétence du HCR »

¹⁰ Définis comme organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que les institutions des Nations Unies qui travaillent en partenariat avec le HCR pour protéger et assister les réfugiés, dans la recherche de solutions durables

¹¹ IOM-FOM/48/2003 du 24 juillet 2003

Nécessité d'une entité centrale pour la planification, la programmation, la budgétisation

20. Il y a à l'heure actuelle deux entités distinctes responsables de la planification, de la programmation et de la budgétisation : PCOS au sein de la Division de l'appui opérationnel et la Section du Budget au sein de la Division des finances et de la gestion de l'approvisionnement. Le regroupement des fonctions de planification, de programmation et de budgétisation dans un service ou la combinaison de la fonction de planification de programmes et des fonctions budgétaires de la Section du budget permettrait de progresser vers une gestion basée sur les résultats et de renforcer l'obligation redditionnelle au niveau de ces résultats. Il est désormais admis au sein du système des Nations Unies que la planification, la programmation et la budgétisation sont regroupées dans une unité organique dans la mesure où les processus de programmation et de budgétisation sont intrinsèquement liés. Il ne devrait pas y avoir de programmation sans budget et vice-versa.

(→ **Recommandation 6**)

III. GESTION DE L'INFORMATION

21. Une information opportune et exacte est indispensable au fonctionnement efficace d'une organisation. Cela est particulièrement vrai dans le cas du HCR basé sur le terrain et opérant dans un environnement évolutif contraignant l'Organisation à s'adapter rapidement à de nouvelles situations. L'objectif fondamental de la gestion des ressources en matière d'information est de fournir aux décideurs une information en temps réel, lorsqu'elle est nécessaire, pour prendre position ou émettre un jugement, et la première étape vers la réalisation de cet objectif est de préparer une stratégie globale de gestion de l'information (et des connaissances). Le HCR ne dispose pas d'une telle stratégie. Cette stratégie doit être composée d'objectifs, d'activités, d'indicateurs conduisant à la réalisation des objectifs (y compris l'amélioration des flux d'information, la normalisation de l'information, l'accès à l'information (et aux connaissances) ainsi que les coûts et les calendriers d'exécution connexes.

22. Outre la nécessité de préparer une stratégie de gestion de l'information, la gestion de l'information est un défi majeur pour le HCR : cette organisation compte un certain nombre de systèmes d'information distincts dont la gestion est confiée à différentes entités (y compris ITTS, MSRP, l'Unité de publication électronique (DCI), la Section d'information de protection (DIP), le Projet Profile et l'Unité de cartographie et d'information géographique (DOS) et DHRM), participant aux différentes étapes des processus de gestion de l'information (y compris les activités de technologie de l'information), ce qui a conduit à une fragmentation et à des approches parcellaires. Outre ces principaux défis, des problèmes tels que les obstacles à l'échange d'information, l'excès d'informations éparpillées qui ne peuvent donc être utilisées comme un atout, doivent être examinés.

23. Afin de résoudre certains de ces problèmes, le HCR a opté pour une planification des ressources de l'entreprise (ERP) moyennant l'élaboration du MSRP. Toutefois, dans l'élaboration du MSRP, le HCR n'a pas apparemment rationalisé les processus de travail existants, ce qui est une condition préalable importante à la mise en œuvre rentable d'une ERP. Les modules permettant d'appuyer la gestion fondée sur les résultats n'ont pas été intégrés dans le MSRP. Un autre projet (Profile) visant à améliorer les procédures d'enregistrement a été mis en œuvre parallèlement au MSRP au cours du second semestre de 2002. Il convient d'assurer une interface entre ces deux systèmes afin que le Siège ait accès à une information sur les populations réfugiées et l'utilise dans les processus de planification, programmation, budgétisation et suivi.

24. Une gestion stratégique et cohérente de l'information nécessite l'administration centrale d'un haut fonctionnaire, généralement appelé « administrateur principal chargé de l'information » possédant des compétences en matière de gestion et des connaissances en matière de technologie de l'information¹². Ce haut fonctionnaire devrait diriger une Unité organique (responsable de la gestion de l'information) à créer en regroupant les fonctions de technologie de l'information, actuellement dispersées dans toute l'organisation. (→ **Recommandation 7**)

¹² Pour de plus amples détails, voir JIU/REP72002/9

IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

25. La gestion des ressources humaines a fait l'objet d'un audit global effectué par le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies au cours du second semestre de 2002. L'audit a couvert des sujets tels que la décentralisation et la délégation de la fonction de gestion des ressources humaines sur le terrain, le système d'information concernant les ressources humaines, la dotation en effectifs, la structure organique, les contrats, les nominations et les promotions, les prestations versées aux fonctionnaires ainsi que la sécurité du personnel. Un autre audit a été effectué par le Bureau des services de contrôle interne concernant l'administration du personnel décentralisée, en juillet et août 2003.

26. Au moment de l'étude du Corps commun d'inspection, le HCR mettait la dernière main à la mise en œuvre des recommandations contenues dans les deux rapports d'audit. Afin de répondre aux différentes conclusions et recommandations d'audit, le HCR a publié en novembre 2003 le Règlement intérieur révisé du Comité des nominations, affectations et promotions ainsi que les principes directeurs concernant ces nominations, affectations et promotions. Ces principes traitent de questions identifiées par le Comité des commissaires aux comptes telles que les contrats indéfinis, les SIBA, le cadre de roulement, l'attribution de la classe de poste et les promotions.

27. Tout en reconnaissant le bien-fondé des recommandations d'audit et les progrès accomplis par le HCR, les inspecteurs estiment que ces principes directeurs en matière de procédures ne constituent pas réellement des stratégies en tant que telles. Le HCR devrait avoir une politique organisationnelle en matière de gestion des ressources humaines (tenant compte des développements récents), devant couvrir notamment la planification, le recrutement/la nomination, le roulement, les promotions et l'épanouissement du personnel. Dans ce contexte, un mandat clair devrait être donné à la Division de la gestion des ressources humaines pour préparer une telle politique. Cette fonction s'ajouterait aux fonctions exécutives.

28. Concernant les principes directeurs révisés en matière de procédure, les inspecteurs souhaitent lancer une mise en garde au HCR concernant certains aspects qui pourraient nécessiter un examen ultérieur. L'option du « deuxième volet »¹³ permet aux cadres d'estimer que les candidats éligibles proposés dans la liste de la Division de la gestion des ressources humaines ne répondent pas aux exigences et de demander par conséquent une deuxième liste de candidats. L'utilisation abusive de l'option du « deuxième volet » pourrait être interprétée comme injuste, accordant un traitement préférentiel et pourrait générer une animosité entre les fonctionnaires. Le secrétariat du HCR a reconnu qu'il n'utilisait cette option que dans des cas exceptionnels.

29. Le paragraphe 92 des Principes directeurs en matière de procédures établit que dans la promotion du caractère international du HCR, toute l'importance qui leur est due sera donnée aux critères de la répartition géographique et on veillera à éviter la concentration d'administrateurs d'une seule nationalité ou région dans une opération donnée, dans un pays ou au Siège, dans une division ou dans un département. La composition du personnel au 31 décembre 2003 indique par exemple que pour certaines opérations en Afrique les nationaux de pays africains ont constitué entre 55 et 75 pour cent des administrateurs, révélant parfois une concentration régionale des administrateurs. Il est apparu également que le personnel dans les lieux d'affectation de catégorie C, D et E¹⁴, situés

¹³ UNHCR Procedural Guidelines for APP, Novembre 2003, par. 85.

¹⁴ Voir le classement des postes à sujétion par la Commission de la fonction publique internationale.

particulièrement en Afrique, n'a que peu de possibilités d'être choisi pour des postes dans les lieux d'affectation A, B et H ou d'autres bureaux sur le terrain à l'extérieur du bureau pour l'Afrique. Pour vérifier que les principes de répartition géographique et de roulement soient traduits dans les faits, le HCR devrait présenter le rapport périodique au Comité exécutif sur la mise en œuvre des paragraphes 92 et 47¹⁵ des Principes directeurs ainsi que les exceptions au paragraphe 85.
(→ **Recommandation 8**)

¹⁵ Tous les administrateurs internationaux nommés par le Haut Commissaire à des postes normaux sont soumis au roulement. Les administrateurs internationaux sont appelés à passer la majeure partie de leur carrière sur le terrain.

V. ACTIVITES DE CONTRÔLE

30. Au HCR, la fonction d'audit interne est prise en charge par le Service d'audit du HCR au sein du Bureau des services de contrôle interne¹⁶. Il présente des rapports au Secrétaire général adjoint pour les services de contrôle interne et communique les conclusions en matière d'audit au Haut Commissaire adjoint sur la base d'un mémorandum d'accord signé par les deux parties en juillet 2001. Le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies effectue l'audit extérieur des activités du HCR. Les activités d'évaluation (évaluation et examen des opérations ainsi que les études thématiques et politiques de nature globale) sont effectuées par l'Unité chargée de l'analyse de la politique générale qui fait directement rapport au Haut Commissaire assistant. Le Bureau de l'Inspecteur général conduit des inspections, des enquêtes, des études et est directement responsable devant le Haut Commissaire. Les activités de suivi sont entreprises au niveau des cadres de programmes et se fondent sur les orientations et l'appui fournis essentiellement par le PCOS. Un Comité de contrôle interne¹⁷, dirigé par le Haut Commissaire adjoint a été mis sur pied pour permettre d'échanger les informations et de coordonner les différentes fonctions de contrôle.

Besoin de renforcer le Comité de contrôle

31. A la lumière de la distinction structurelle (ou de l'absence de fusion) des différentes fonctions de contrôle interne et la multiplicité des voies hiérarchiques, les inspecteurs sont préoccupés par l'efficacité de la fonction de contrôle, particulièrement du fait que le Comité de contrôle semble ne pas avoir fonctionné de façon satisfaisante. Sa composition est trop large et ses pouvoirs trop diffus en matière de coordination et de suivi des recommandations relatives aux inspections et aux évaluations.

32. Dans deux rapports antérieurs du Corps commun d'inspection sur le contrôle, l'unité a discuté en détail des avantages de fusionner différents éléments en matière de contrôle interne de l'Organisation en un seul bureau¹⁸ mais a également reconnu qu'une coordination fonctionnelle efficace d'entités distinctes peut s'effectuer par d'autres moyens, comme par exemple un comité de contrôle¹⁹. Dans le cas du HCR, une fusion totale ne peut être envisagée, du moins à ce stade, essentiellement du fait que le HCR est financé en partie (environ 2,6 pour cent) par le Budget ordinaire des Nations Unies et en partie par des contributions volontaires ; le Bureau des services de contrôle interne a été chargé de la responsabilité de la fonction d'audit sur la base des dispositions du Règlement financier (Règle financière 5.15 des Nations Unies et article 12 du Règlement de gestion des fonds volontaires administrés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés). Dans ces circonstances, tout en maintenant la structure actuelle du contrôle interne au HCR, il serait essentiel de renforcer le rôle du Comité de contrôle, en particulier concernant la coordination et le suivi des recommandations de contrôle, particulièrement celles qui sont générées par des inspections et des évaluations ne faisant pas toujours l'objet d'un suivi.

33. Le HCR présente au Comité exécutif un rapport annuel sur ses activités de contrôle. Le rapport comprend trois sections distinctes (évaluation et analyse de la politique générale, audit

¹⁶ Le mémorandum d'accord actuel a été signé en juillet 2001 (les mémorandums antérieurs ont été signés en avril 1997 et avril 1999 respectivement). Le mémorandum souligne le mandat de l'OIOS concernant la fonction d'audit interne pour le HCR conformément au Règlement de gestion des fonds constitués au moyens de contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

¹⁷ Parmi ses membres on compte le Haut Commissaire adjoint – Président -, le Haut Commissaire assistant – Remplaçant du Président -, le Contrôleur, les directeurs du Département de la protection internationale, de la Division de la communication et de l'information, de la Division de l'appui opérationnel et de deux bureaux nommés par roulement. L'Inspecteur général, chef du Service d'audit du HCR (OIOS), et le chef de l'EPAU assistent aux réunions sur une base ex-officio.

¹⁸ JIU/REP/93/5, par. 153 à 164.

¹⁹ JIU/REP/98/2

interne ; inspection et investigation). Le document manque de cohérence au plan de l'information fournie et du format et ne fournit pas une information sur la dotation en personnel et les budgets alloués. Les rapports ultérieurs devraient être mieux coordonnés entre les entités chargées du contrôle et inclure une information sur l'impact des recommandations mises en œuvre, les leçons tirées et les meilleures pratiques ainsi que la dotation en effectifs et les ressources.

34. Les mécanismes de suivi en place pour les activités d'inspection et d'évaluation ne vont pas dans le sens d'un suivi et d'un établissement de rapports efficaces par rapport à la mise en œuvre des recommandations. De même, contrairement aux recommandations en matière d'audit interne, les cadres ne manifestent pas un intérêt suffisant pour la mise en œuvre des recommandations émanant des évaluations et des inspections. Alors qu'un système est en place pour les inspections (deux bases de données parallèles (active et archives), le suivi n'est pas toujours cohérent. Les raisons citées sont la nature des recommandations, essentiellement liée à la performance des cadres, et l'absence d'une personne/fonction consacrée au suivi. Concernant les activités d'évaluation, il n'y a pas de mécanisme formel en place par le biais duquel les cadres doivent mettre en œuvre les recommandations approuvées. En conséquence, il n'y a aucune assurance selon laquelle les recommandations valables sont mises en œuvre au niveau de la planification, de la programmation et de la budgétisation. (→ **Recommandation 9**)

Nécessité d'assurer l'indépendance opérationnelle de l'Inspecteur général

35. Le IOM-FOM/65/2003 décrit le rôle, les responsabilités et le règlement intérieur du Bureau de l'Inspecteur général. Il précise que ce Bureau s'acquitte de ses fonctions sans nécessiter d'autorisation préalable et sans entrave. L'Inspecteur général est directement responsable devant le Haut Commissaire. Il/Elle est nommé(e) pour une période indéterminée, ce qui, compte tenu de la pratique des nominations internes (par opposition aux nominations externes), peut sérieusement entraver l'indépendance et l'objectivité du titulaire et peut engendrer des conflits d'intérêts. Il s'agit d'une préoccupation importante dans la mesure où l'indépendance de l'Inspecteur général est une condition sine qua non pour l'efficacité du contrôle.

36. Concernant les investigations, le IOM-FOM/65/2003 (par. 5.1.10) précise que les allégations de mauvaise conduite contre des cadres supérieurs du bureau exécutif seront déférées le cas échéant devant le Bureau des services de contrôle interne et ne seront pas traitées directement par le Bureau de l'Inspecteur général. Il précise également aux termes du par. 5.3.3 que les allégations contre des membres du Comité supérieur de gestion, des représentants/chefs de mission ou leurs adjoints feront l'objet d'une étude directe par le Bureau de l'Inspecteur général, comme tous les cas où l'allégation de mauvaise conduite pourrait prima facie avoir des répercussions importantes sur la crédibilité et l'intégrité de l'Office. Il semble y avoir une incohérence dans les dispositions ci-dessus dans la mesure où, selon le chapitre 2 du Manuel du HCR, certains des membres du Bureau exécutif sont également membres du Comité supérieur de gestion. Parallèlement, dans le rapport sur les activités de contrôle²⁰ présenté à la 53^e session du Comité exécutif, le HCR s'est engagé à signer un mémorandum d'accord avec le Bureau des services de contrôle interne pour clarifier et officialiser les conditions de la coopération dans les investigations entre les deux bureaux. Dans la mesure où un mémorandum d'accord avec les services de contrôle interne n'a pas été signé, les inspecteurs estiment que la relation entre le Bureau de l'Inspecteur général et l'OIOS en matière d'investigation devraient être clarifiées sans retard. (→ **Recommandation 10**)

²⁰ A/AC.96/966, par. 21 (p. 6)

Supprimer l'exigence de roulement pour les fonctions de contrôle

37. Les inspecteurs et les fonctionnaires chargés des investigations et des évaluations sont soumis au roulement. Cela constitue une préoccupation dans la mesure où cela peut entraver leur indépendance et leur objectivité. Il est très probable qu'ils assumeraient leurs fonctions sous la supervision de personnel qui auraient pu avoir fait l'objet d'études en matière de contrôle. En outre, les activités d'inspection, d'investigation et d'évaluation exigent des qualifications spécifiques et il n'est pas judicieux d'appliquer concernant l'exercice de ces fonctions l'exigence de roulement.

(→ Recommandation 11)

VI. OPERATIONS SUR LE TERRAIN

38. Pour s'acquitter de son mandat, le HCR dispose dans 120 pays de plus de 250 bureaux supervisés par cinq Bureaux au sein du Département des opérations. Le budget des opérations pour 2004 s'élève à 662 586 600 dollars E.-U., soit 70 pour cent du Budget annuel total approuvé. Pour ce qui est du Budget alloué, les opérations les plus importantes du HCR sont en Afrique (35 pour cent) suivies par l'Asie centrale, l'Asie du Sud-Ouest, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient (17 pour cent), l'Europe (11 pour cent), l'Asie et le Pacifique (5 pour cent), les Amériques (3 pour cent).

39. Afin de connaître au mieux les questions relatives à l'administration et à la gestion sur le terrain, les inspecteurs, se fondant sur des consultations avec le Siège, ont choisi le Bureau du HCR en République-Unie de Tanzanie en tant qu'étude cas, compte tenu du fait que la République-Unie de Tanzanie héberge depuis longtemps la population réfugiée la plus importante en Afrique. En mars 2004, le nombre de personnes assistées par le HCR en République-Unie de Tanzanie était de 460 000, essentiellement des Burundais et des Congolais dont certains étaient arrivés en 1993. Ce chiffre n'inclut pas un demi-million de réfugiés venus du Burundi à la fin des années 60 et au début des années 70 et qui se sont installés dans ce pays.

40. Dans le cadre d'une situation de réfugiés prolongée, le HCR est confronté en République-Unie de Tanzanie à une lassitude de l'asile de plus en plus aiguë. La présence ininterrompue d'un grand nombre de réfugiés dans le pays a été récupérée au plan politique et le Gouvernement exerce des pressions pour trouver une solution rapide en vue de leur rapatriement chez eux. Sur cette toile de fond, l'étude du Bureau du HCR en République-Unie de Tanzanie s'est concentrée dans trois secteurs : les questions de gestion, les opérations et les relations avec les pays hôtes. Alors que les conclusions se fondent sur la mission particulière, la plupart des questions couvertes et les recommandations y relatives sont pertinentes pour l'ensemble de l'Organisation.

Questions de gestion

Structure et dotation en personnel du bureau sur le terrain

41. Outre le bureau du représentant et la délégation à Dar es Salaam dirigés par un fonctionnaire au niveau D-1, la structure du HCR en République-Unie de Tanzanie comprend trois sous-délégations (SO) situées dans la région de Kagera (à Ngara) et dans la région de Kigoma (à Kibondo et Kasulu) ainsi qu'un bureau sur le terrain (BO) à Kigoma. Les sous-délégations sont dirigées par un administrateur de niveau P-5 et le bureau sur le terrain par un administrateur de niveau P-4. En outre, deux antennes ont été aménagées à Lugufu et Mwanza, cette dernière aux fins de logistique.

42. Les données concernant la population réfugiée, la dotation en effectifs et le budget administratif approuvé pour 2004 pour les bureaux extérieurs du HCR en général révèle un manque de corrélation entre les populations réfugiées et la structure réelle ainsi que les effectifs des différents bureaux. Un outil de gestion a été élaboré par l'EPAU afin d'adapter la taille des bureaux à la population réfugiée au budget alloué et afin d'établir une comparaison entre des bureaux similaires. Une opération similaire a été conduite par l'ODMS sur la base des paramètres en matière d'effectifs en se concentrant sur la structure des effectifs (plutôt que sur les tableaux d'effectifs). Ces instruments sont importants pour harmoniser la taille du bureau, la structure de la dotation en personnel dans les opérations et un lien plus cohérent doit être établi entre la population réfugiée, le budget alloué, la taille du bureau et la structure de la dotation en personnel.

43. Dans le plan d'opérations par pays pour 2005 – soumission pour la République-Unie de Tanzanie – la délégation (BO) a proposé de reclasser le bureau de Kigoma de bureau sur le terrain (FO) à sous-délégation (SO) et de déclasser le bureau de Kasulu à bureau sur le terrain (FO) dépendant de la nouvelle sous-délégation (SO) de Kigoma. Les motifs avancés pour ce changement

structurel incluent la considération selon laquelle le centre de gravité des opérations se déplacera de Kagulu à Kigoma et que la représentation du HCR dans la région de Kigoma doit tenir compte des structures administratives locales, le Gouvernement central étant représenté au niveau régional par un commissaire régional et au niveau provincial par des commissaires de province. A cet égard, il convient de rappeler qu'il n'y avait initialement que deux sous-délégations (Ngara et Kigoma) avec deux bureaux extérieurs à Kasulu et Kibondo dépendant de la sous-délégation de Kigoma. En janvier 2001, ces deux bureaux extérieurs ont été reclassés au niveau de sous-délégation alors que la sous-délégation de Kigoma était déclassée au niveau de bureau extérieur.

44. La restructuration de la présence du HCR sur le terrain devrait davantage tenir compte des populations réelles que des structures administratives locales. En conséquence, il convient de faire une analyse critique complète (Ngara, Kibondo, Kasulu et Kigoma) de la taille et de la structure actuelle des bureaux et de leur dotation en personnel sur la base de la population réfugiée et du type d'activités. Dans la mesure où tous les bureaux sont actuellement autonomes en termes de protection et d'assistance des administrations et pour éviter tout chevauchement d'activités, une rationalisation ultérieure devrait intervenir en étudiant si les activités telles que la fourniture d'orientations politiques et l'harmonisation des activités de protection, d'assistance, de suivi, de préparation budgétaire, d'établissement de rapports et d'administration pourraient être combinées pour tous les bureaux (Ngara, Kibondo, Kasulu et Kigoma) et regroupées dans une seule sous-délégation alors que les autres seraient des bureaux extérieurs. (→ **Recommandation 12 a)**)

Taux de vacance

45. Au 1^{er} janvier 2004, 10 pour cent des postes étaient vacants, particulièrement les postes liés à la protection, l'assistance sur le terrain et la sécurité sur le terrain. Bien que les services de santé et d'éducation de base fassent défaut et que les conditions de vie soient généralement déficientes, les lieux d'affectation au nord-ouest de la République-Unie de Tanzanie ont été classés comme lieux d'affectation où les familles sont admises sur la base de la phase de sécurité prévalente fixée par l'UNSECOORD. Les difficultés inhérentes au statut de mission donnent droit à l'application de la prime SOLAR. Dans la mesure où il n'y a pas de reconnaissance officielle de ce statut dans le cas du nord-ouest de la République-Unie de Tanzanie, les fonctionnaires sont réticents à y amener leur famille et les candidats potentiels pour des postes vacants préfèrent postuler dans d'autres lieux d'affectation.

46. Depuis le 1^{er} janvier 2001, les lieux déclarés par l'UNSECOORD comme lieux d'affectation n'acceptant pas les familles sont classés comme zones d'opérations spéciales et ont droit à la prime SOLAR. Bien que la décision d'établir une zone d'opération spéciale est généralement liée à la phase de sécurité prévalente (phase 3, 4 et 5), il y a une possibilité d'exception sur la base des exigences opérationnelles du Bureau²¹. S'il convient de se montrer circonspect dans la définition de ces exceptions, il faut néanmoins tenir compte des conditions de vie outre la phase de sécurité applicable dans les lieux d'affectation concernés afin de fournir des motivations supplémentaires aux candidats potentiels devant opérer dans des lieux d'affectation à sujétion. (→ **Recommandation 12 b)**)

Opérations

Question du réenregistrement

47. Le mémorandum d'accord signé entre le PAM et le HCR en juillet 2002 établit une répartition des tâches entre les parties au niveau de l'évaluation des besoins de planification, la mobilisation des ressources, la livraison et la distribution des vivres, la collecte des fonds, le suivi, l'établissement de rapports, l'évaluation et la coordination. Le mémorandum d'accord exige que le

²¹ Voir IOM-FOM/12/2004

nombre de bénéficiaires et la situation des réfugiés en matière de sécurité alimentaire soient mis à jour au moins une fois par an dans le cadre d'une opération conjointe menée à bien par le HCR et le PAM, impliquant d'autres partenaires opérationnels.

48. La dernière opération d'enregistrement a été effectuée en 2001. Les fonctionnaires du PAM ont souligné la nécessité d'un réenregistrement global dans la mesure où une identification exacte du nombre des bénéficiaires est essentielle à l'évaluation des besoins et, en conséquence, à la planification et à l'utilisation rationnelle des ressources. Tout en partageant la préoccupation du PAM et en exprimant leur engagement à l'opération de réenregistrement, les fonctionnaires du HCR ont indiqué que l'Organisation recherchait les modalités d'améliorer le processus de réenregistrement afin de renforcer la sécurité et de minimiser les mouvements entre les camps tout en préservant la dignité des réfugiés. Un nouveau système biométrique pour le réenregistrement a été mis à l'essai au début de 2004 dans un camp modeste (2 000 réfugiés) mais s'est révélé relativement onéreux, lourd à faire fonctionner et peu satisfaisant dans le cas des nouveaux-nés. Les opérations d'enregistrement sont effectuées sous réserve de ressources mais elles doivent être considérées comme des priorités absolues compte tenu des économies potentielles que représente le décompte des réfugiés non existants.

(→ **Recommandation 13 a)**)

Niveau d'assistance accordé aux réfugiés

49. Une préoccupation de plus en plus marquée se fait jour concernant le niveau inadéquat et en baisse des soins et entretien aux réfugiés. Sur un budget total de 27 361 875 dollars approuvé par le Comité exécutif pour la République-Unie de Tanzanie en 2004, moins de 50 pour cent a été alloué aux fins de soins et entretien des réfugiés, ce qui implique que 0,08 dollar E.-U.²² seulement en moyenne a été accordé chaque jour aux réfugiés. En 2002, une mission parrainée par le Comité exécutif pour les affaires humanitaires (ECHA) a passé en revue la situation de réfugiés prolongée en République-Unie de Tanzanie et son impact sur les communautés hôtes. Elle a reconnu qu'entre autres, les réfugiés en République-Unie de Tanzanie ne recevaient pas autant d'assistance de la communauté internationale que les réfugiés dans d'autres régions du monde bien que tous les efforts soient faits malgré les ressources limitées pour atteindre les normes internationales. Les réfugiés eux-mêmes ont critiqué le niveau d'assistance qui leur est accordé, particulièrement la rareté des articles non alimentaires tels qu'ustensiles de cuisine, couvertures, bâches plastiques et équipements sanitaires (dès leur arrivée, les réfugiés reçoivent des nécessaires standard d'articles non alimentaires).

50. Les fonctionnaires du HCR ont expliqué que la structure des dépenses était intimement liée à la localisation des bureaux et des camps de réfugiés, à l'infrastructure disponible en République-Unie de Tanzanie ainsi qu'au coût de la logistique. Le HCR fournit également une assistance aux zones accueillant des réfugiés et finance le projet de nécessaires de sécurité (environ 1 million de dollars par an) afin d'assurer le caractère civil et humanitaire des camps et maintenir l'ordre public à l'intérieur et à l'extérieur des camps. En outre, le HCR finance ses partenaires d'exécution nationaux et internationaux, non seulement pour la mise en œuvre des programmes mais également pour les salaires et les coûts administratifs (10 à 20 pour cent du budget total de soins et entretien). Afin d'éviter le chevauchement des efforts et de réduire les dépenses d'appui, une opération a été conduite en 2003 pour rationaliser le nombre de partenaires d'exécution participant aux programmes du HCR en le réduisant de 27 à 17.

51. Si les contraintes financières que rencontre l'Organisation et les conditions locales ont une incidence sur le niveau d'assistance des réfugiés, les coupures draconiennes opérées dans l'allocation des ressources au bureau du HCR en République-Unie de Tanzanie peuvent avoir limité sa capacité de fournir aux réfugiés une assistance pouvant être considérée comme minimale pour préserver la dignité humaine. Bien que le nombre de réfugiés n'ait pas décliné proportionnellement, le budget

²² Ce montant n'inclut pas les vivres fournis séparément par le PAM sur la base du mémorandum signé avec le HCR.

opérationnel a été réduit de 38 pour cent au cours des quatre dernières années. On reconnaît que les contraintes financières ont contribué notamment à une dégradation des infrastructures dans les camps et à une réduction des services essentiels aux réfugiés inférieure aux normes internationales telles que les normes dites SPHERE²³. Les pénuries de personnel auraient conduit à un suivi insuffisant ou inadéquat dans les camps, ce qui a rendu les réfugiés encore plus vulnérables face aux activités criminelles et à la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle.

(→ **Recommandation 13 a)**)

Coordination et partenariat

52. Le HCR travaille en étroite collaboration avec le Gouvernement tanzanien, les partenaires d'exécution et les autres institutions des Nations Unies, particulièrement le PAM et l'UNICEF. Toutes les entités participantes semblent être satisfaites du degré et de la qualité de coopération et de partenariat. Au niveau du terrain, cela est réalisé notamment par le biais d'évaluations conjointes des besoins, d'analyse des déficiences, de plans conjoints d'activités à mettre en œuvre et de missions d'évaluation conjointes.

53. L'UNDAF/CCF pour 2002-2006 approuvé pour la République-Unie de Tanzanie n'a pas intégré la composante humanitaire de l'intervention des Nations Unies en République-Unie de Tanzanie. En 2003, suite aux recommandations présentées par la mission de l'ECHA, mentionnée au par. 49, les institutions des Nations Unies ont conjointement élaboré un nouveau cadre stratégique pour l'assistance humanitaire et au développement dans le nord-ouest de la République-Unie de Tanzanie pour la période 2004-2006 afin de compléter l'UNDAF/CCF en intégrant l'assistance humanitaire au programme de développement viable à long terme et de garantir des normes d'assistance minimales internationales aux communautés accueillant les réfugiés.

54. Suite au processus « HCR 2004 » lancé par le Haut Commissaire, l'Assemblée générale a approuvé la résolution 58/153 du 22 décembre 2003 en vertu de laquelle elle « invite le Groupe, par le biais du système des coordonnateurs résidents et en pleine consultation avec le gouvernement intéressé, à examiner les besoins des réfugiés et, le cas échéant, des autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat, dans le cadre du processus d'établissement de bilans communs par pays, puis de la formulation et de l'application de leurs programmes de développement »²⁴. Le cas échéant, les objectifs et buts de programme inclus dans les plans d'opérations par pays devraient établir des liens clairs avec les opérations connexes UNDAF/CCF pour les pays hôtes de réfugiés concernés. (→ **Recommandation 14)**)

Relations avec le pays hôtes

Le problème de la « lassitude de l'asile »

55. Comme l'étude de l'ECHA le mentionne au par. 49, la République-Unie de Tanzanie a généreusement accorde asile à un nombre important de réfugiés de nombreux pays et l'a fait dans des conditions qui assurent la coexistence harmonieuse des réfugiés et de la population locale. Toutefois, se font jour des signes clairs d'une lassitude de l'asile et des préoccupations ont été exprimées ces dernières années par de hauts fonctionnaires du Gouvernement tanzanien, y compris le chef de l'Etat

²³ Les normes minimales établies moyennant une collaboration avec les organisations humanitaires pour les secours en cas de catastrophe (soit catastrophes naturelles ou conflits) couvrant des secteurs tels que l'eau, l'assainissement, la nutrition, l'alimentation, les abris et les soins de santé. Elles se basent sur le principe selon lequel les populations touchées par la catastrophe ont le droit de vivre dans la dignité.

²⁴ Résolution A/RES/58/153 de l'Assemblée générale, par. 4.

concernant le lourd fardeau assumé par le pays hôte et les communautés locales du fait de la présence ininterrompue des réfugiés, des questions connexes de sécurité régionale et des relations interétatiques dans la région des Grands Lacs.

56. Des préoccupations similaires ont également été transmises au Corps commun d'inspection par les fonctionnaires du Ministère des affaires intérieures qui s'est félicité de la collaboration avec le HCR mais qui a estimé qu'on pouvait en faire beaucoup plus pour résoudre des problèmes tels que l'assistance fournie aux communautés hôtes, la réhabilitation de l'environnement et l'amélioration de la sécurité dans les zones accueillant les réfugiés.

57. Les fonctionnaires du HCR, de l'UNICEF et du PAM ont expliqué que des progrès importants avaient été accomplis pour aider les communautés hôtes, particulièrement moyennant la fourniture de matériel d'éducation, de vaccins et d'un accès libre aux services sanitaires. Ils ont fait remarquer que la République-Unie de Tanzanie avait reçu un volume important d'assistance bilatérale et évalué à 3,148 millions d'euros pour la période 2001-2003²⁵, et qu'une part de l'assistance au développement est complémentaire à l'assistance humanitaire, particulièrement dans des secteurs comme la santé, l'eau et l'assainissement. Toutefois, ils ont également estimé qu'il convenait de renforcer les activités en matière d'information et de défense de la cause en matière d'activités d'assistance et de réhabilitation entreprises par les institutions des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et les organisations non gouvernementales dans les zones accueillant des réfugiés.
(→ **Recommandation 15 a)**)

Accent sur les solutions durables et le partage de la charge

58. Dans son rapport à la cinquante-huitième session de l'Assemblée générale²⁶, le Haut Commissaire a fait remarquer que « la plupart des pays qui accueillent d'importantes populations réfugiées aujourd'hui sont des pays en développement »²⁷. La recherche de solutions durables implique non seulement des efforts pour veiller à ce que les réfugiés soient inclus dans l'Agenda pour le développement mais un engagement de la part de la communauté internationale à mieux se répartir le fardeau.

59. Une amélioration des possibilités de réinstallation fait partie de la quête de solutions durables compte tenu de la contribution que les réfugiés peuvent faire aux économies des pays de réinstallation. Bien que les statistiques révèlent que les pays développés sont la première destination des programmes de réinstallation, les possibilités offertes dans les pays en développement doivent être davantage étudiées. L'information fournie au cours de la mission du CCI sur le terrain à Kibondo a indiqué que le Bénin et le Burkina Faso ont offert des possibilités de ce type aux réfugiés depuis 1997 et depuis 2003 en faveur des réfugiés venant essentiellement du Rwanda, du Burundi et de la République démocratique du Congo. Toutefois, ces deux programmes ont été suspendus pour plusieurs raisons qui ont fait l'objet d'une évaluation complète publiée par l'ECHA en avril 2004²⁸. Selon cette évaluation, les programmes de réinstallation à destination des pays en développement ne devraient être adoptés que si les conditions peuvent être réunies. Des mesures immédiates et à long terme ont été proposées et méritent d'être étudiées plus avant par toutes les parties concernées.
(→ **Recommandation 15 b)**)

²⁵ Processus d'appels consolidés pour la République-Unie de Tanzanie 2004

²⁶ A/58/410 « Renforcement de la capacité du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à exécuter son mandat »

²⁷ Ibid, par. 31

²⁸ EPAU/2004/04/Rev.1, Refugee resettlement in developing countries : the experience of Benin and Burkina Faso, 1997-2003