



Conseil économique et social

Distr. générale
17 mars 2017
Français
Original : anglais

Comité du programme et de la coordination

Cinquante-septième session

Session d'organisation, 20 avril 2017

Session de fond, 5-30 juin 2017

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*

Questions relatives aux programmes : évaluation

Évaluation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a examiné l'intérêt, l'efficacité, la productivité et l'effet des opérations du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur le terrain visant à mettre en œuvre ses mandats en matière de protection et de promotion des droits de l'homme. L'évaluation a été menée à partir d'enquêtes, d'entretiens, de visites sur place, d'études de cas, d'observations directes, d'études de la documentation et d'analyses des métadonnées, et était centrée sur quatre grandes questions renvoyant aux critères énoncés ci-dessous.

Les droits de l'homme constituent l'un des trois piliers de l'Organisation des Nations Unies et le HCDH joue un rôle dirigeant à cet égard, de par son vaste mandat de protection et de promotion de tous les droits de l'homme pour tous. Le HCDH dispose de quatre types de présence sur le terrain pour s'acquitter de ce mandat : les bureaux régionaux, les bureaux de pays, les conseillers en droits de l'homme au sein des équipes de pays des Nations Unies et les composantes droits de l'homme des missions de maintien de la paix.

Grâce à ses bureaux de terrain, le HCDH a été un facteur de valeur ajoutée en matière de protection et de promotion des droits de l'homme sur le terrain dans les pays et régions où il est intervenu. Les avantages comparatifs de ces bureaux ont notamment : les compétences thématiques de leur personnel, leurs liens avec les mécanismes et normes mondiaux des droits de l'homme, l'assistance qu'ils apportent

* E/AC.51/2017/1.



aux pays qui s'emploient à honorer leurs engagements et obligations en matière de droits de l'homme et leur neutralité et leur légitimité.

Par l'entremise de ses présences sur le terrain, le HCDH a contribué à la concrétisation de réalisations durables dans le domaine des droits de l'homme dans les pays et régions où il est intervenu, notamment par la création et le renforcement des institutions de défense des droits de l'homme, la rédaction et l'adoption de lois conformes aux normes internationales, l'assistance directe à la mise en œuvre de réformes constitutionnelles et l'élaboration de politiques et de plans nationaux pour les droits de l'homme. Les bureaux du HCDH ont également aidé les pays dans leurs relations avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. Ils n'ont toutefois pas réussi à apporter avec constance le soutien et les conseils complémentaires nécessaires pour l'application des recommandations émanant de ces mécanismes, s'agissant des procédures spéciales en particulier. Au sein du système des Nations Unies, les présences du HCDH sur le terrain ont contribué à améliorer l'intégration des droits de l'homme dans les processus communs tels que les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

Bien qu'il soit davantage présent sur le terrain, le HCDH n'a pas réussi à répondre à certaines demandes de soutien émanant des pays et des équipes de pays des Nations Unies, et le soutien qu'il a fourni aux pays où il est présent est généralement limité, pour cause de manque d'effectifs dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux.

En outre, bien qu'il soit doté d'un mandat de protection et de promotion de portée mondiale, le HCDH n'a pas été en mesure de donner à ses activités de protection une ampleur égale à celle des activités de promotion, pour des raisons tant internes qu'externes telles que le manque de ressources, l'absence de volonté politique, le manque de dynamisme au niveau de la direction des bureaux extérieurs et l'absence d'un accord spécifique régissant le bureau de pays où le bureau régional.

Le HCDH dispose certes d'un cadre commun de planification et d'établissement de rapports destiné à faciliter la mise en cohérence de son mandat général, de ses priorités thématiques et de ses activités de terrain mais il ne s'est toujours pas doté d'un plan d'ensemble pour un déploiement productif de ces opérations de terrain.

Le BSCI formule quatre recommandations importantes à l'intention du HCDH :

- a) Réévaluer, reconsidérer et élaborer différentes possibilités d'arrangements futurs concernant les conseillers en droits de l'homme;
- b) Élaborer une stratégie globale de déploiement des présences du HCDH sur le terrain;
- c) Renforcer la gestion des connaissances en interne;
- d) Améliorer le soutien fourni aux États Membres pour l'application des recommandations.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction et objectif	4
II. Considérations générales	4
A. Historique et mandat	4
B. Gouvernance et structure	5
C. Ressources	6
III. Méthodologie	7
IV. Résultats de l'évaluation	9
A. Le Haut-Commissariat a joué sur le terrain un rôle capital et éminemment pertinent qui n'a été joué par aucun autre acteur	9
B. Les présences du Haut-Commissariat sur le terrain ont contribué aux réalisations en matière de droits de l'homme enregistrées au niveau des pays comme au niveau régional, ainsi qu'à l'intégration des droits de l'homme dans le système des Nations Unies	10
C. Le Haut-Commissariat a effectivement soutenu les pays pour le financement de leurs engagements à l'égard des normes et mécanismes internationaux des droits de l'homme, mais a fourni un soutien plus limité aux États Membres s'agissant du suivi des recommandations	14
D. Il existe des lacunes dans la couverture géographique des présences sur le terrain du Haut-Commissariat et dans l'exécution de son mandat relatif à la protection	17
E. Le Haut-Commissariat s'est doté d'une structure plus uniforme pour la mise en œuvre de ses activités sur le terrain mais n'a toujours pas de plan d'ensemble pour le déploiement efficace de ses opérations à ce niveau	22
V. Conclusion	24
VI. Recommandations	25
Annexe	
Observations officielles reçues du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme	27

I. Introduction et objectif

1. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a décidé d'évaluer le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur la base des conclusions d'une analyse des risques entreprise pour recenser les priorités en matière d'évaluation des programmes. Le Comité du programme et de la coordination s'est proposé d'examiner cette évaluation à sa cinquante-septième session, en juin 2017 (voir A/70/16). L'Assemblée générale a souscrit à cette proposition dans sa résolution 70/8.

2. Les évaluations du BSCI sont effectuées conformément aux résolutions 48/218 B, 54/244 et 59/272 de l'Assemblée générale, ainsi qu'à la circulaire du Secrétaire général portant création du BSCI (ST/SGB/273), aux termes de laquelle le Bureau est habilité à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus. Les activités d'évaluation du Bureau sont organisées par l'article 7.1 des Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (voir ST/SGB/2016/6, art. 7.1).

3. L'évaluation avait pour objet de déterminer aussi exhaustivement et objectivement que possible l'intérêt, l'efficacité et l'efficience des opérations par lesquelles le HCDH s'acquitte sur le terrain de ses mandats en matière de protection et de promotion. L'objet de l'évaluation a été défini à l'issue d'une estimation des risques au niveau des programmes, qui est présentée en détail dans le document préliminaire¹. L'évaluation a été menée conformément aux normes et règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies².

4. Le HCDH a été invité à présenter des observations sur le projet de rapport et ces observations ont été prises en considération lors de l'établissement de la version définitive du rapport. La réponse officielle du HCDH est reproduite dans l'annexe au présent document.

II. Considérations générales

A. Historique et mandat

5. Les droits de l'homme constituent l'un des trois piliers de la Charte des Nations Unies, les deux autres étant la paix et la sécurité et le développement. Le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme a été créé par la résolution 48/141 de l'Assemblée générale en décembre 1993, comme suite à une recommandation figurant dans la Déclaration et Programme d'action de Vienne. Le Haut-Commissaire a rang de Secrétaire général adjoint, nommé par le Secrétaire général après approbation par l'Assemblée générale. Il serait à ce poste le fonctionnaire des Nations Unies auquel incomberait, à titre principal, sous la direction et l'autorité du Secrétaire général, la responsabilité des activités des

¹ Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, document préliminaire : Évaluation du programme du HCDH, bilan n° IED-16-010 (1^{er} juillet 2016).

² Réédité par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en 2016.

Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, avec pour mandat de promouvoir et protéger la jouissance effective par tous de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ».

6. Les autres éléments du mandat du haut-commissaire qui sont exécutés par le HCDC consistent notamment à :

- a) Mener à bien les tâches qui lui sont confiées par les organismes compétents du système des Nations Unies;
- b) Fournir, à la demande des États concernés, des services consultatifs et une assistance technique visant à soutenir les interventions et programmes dans le domaine des droits de l'homme;
- c) Engager un dialogue avec les gouvernements en vue d'obtenir le respect de tous les droits de l'homme; et
- d) Coordonner les activités de promotion et de protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies.

7. Le Haut-Commissariat est chargé de fournir un soutien fonctionnel et technique aux mécanismes des droits de l'homme suivants :

- a) Le Conseil des droits de l'homme, qui a été créé en 2006 en tant que principal organe intergouvernemental sur les droits de l'homme et organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Le Conseil est composé de 47 États Membres élus à la majorité des membres de l'Assemblée générale par un scrutin direct et à bulletins secrets;
- b) L'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme, qui consiste en un examen du bilan en matière de droits de l'homme des 193 États Membres de l'ONU;
- c) Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, confiées à des experts indépendants spécialisés dans les droits de l'homme qui ont pour mandat de faire rapport et de fournir des avis sur les droits de l'homme, par thème ou pour des pays précis;
- d) Les organes conventionnels, qui sont des comités d'experts chargés de suivre l'application des grands traités relatifs aux droits de l'homme.

B. Gouvernance et structure

8. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme est épaulé par le Haut-Commissaire adjoint, qui dirige toutes les fonctions d'appui au siège de Genève, et d'un Sous-Secrétaire général, qui représente le HCDH au Siège de l'ONU à New York.

9. Le Haut-Commissariat mène des activités et opérations de terrain dans le domaine des droits de l'homme. Il existe actuellement quatre types de présence répartis sur 59 sites : les bureaux régionaux (12), les bureaux de pays (15), les composantes droits de l'homme dans les missions de maintien de la paix (14) et les conseillers aux droits de l'homme au sein des équipes de pays des Nations Unies (18). Les bureaux régionaux et les bureaux de pays sont des entités autonomes, entièrement gérées par le HCDH. Les composantes droits de l'homme des

opérations de maintien de la paix impliquent une collaboration avec d'autres entités des Nations Unies et un dualisme des responsabilités, comme c'est le cas pour les conseillers aux droits de l'homme.

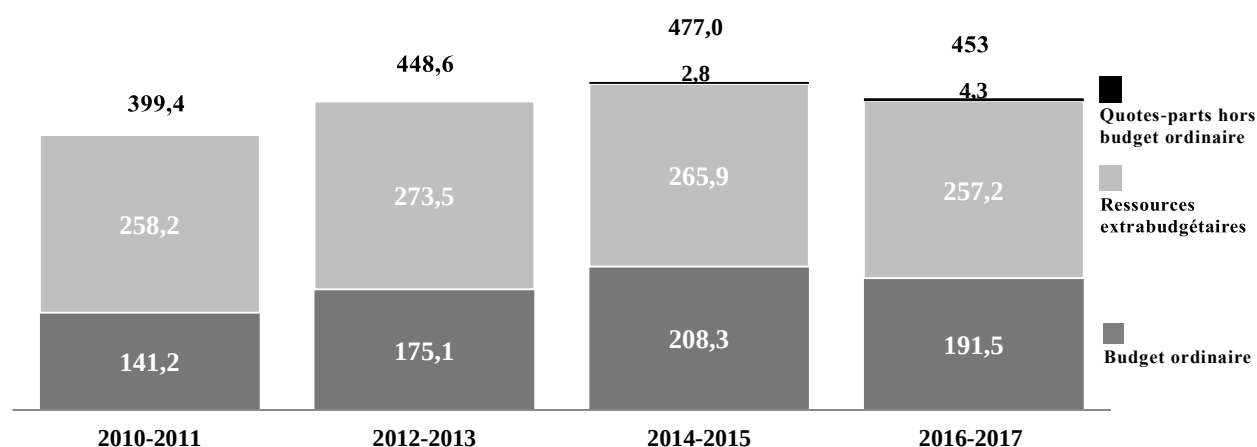
10. La présence du HCDH sur le terrain a connu une expansion considérable depuis la création du poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme, cette expansion ayant été la plus forte entre 2000 et 2006. Au cours de cette période, la présence du HCDH sur le terrain, pour les quatre types de présence mais compte non tenu des bureaux/projets de coopération technique, est passée de 14 à 37 sites. De 2009 à 2016, le rythme de cette expansion s'est ralenti mais l'on a continué d'enregistrer une augmentation pour les composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix et les conseillers aux droits de l'homme.

C. Ressources

11. Comme il ressort de la figure 1, le budget ordinaire du HCDH a été en augmentation entre les exercices 2010-2011 et 2014-2015 et en recul en 2016-2017. Les ressources extrabudgétaires constituent en moyenne 56 % du budget total du HCDH. Les opérations sur le terrain sont financées à 90 % par des fonds extrabudgétaires.

Figure I
Ressources financières du Haut-Commissariat, 2010-2017

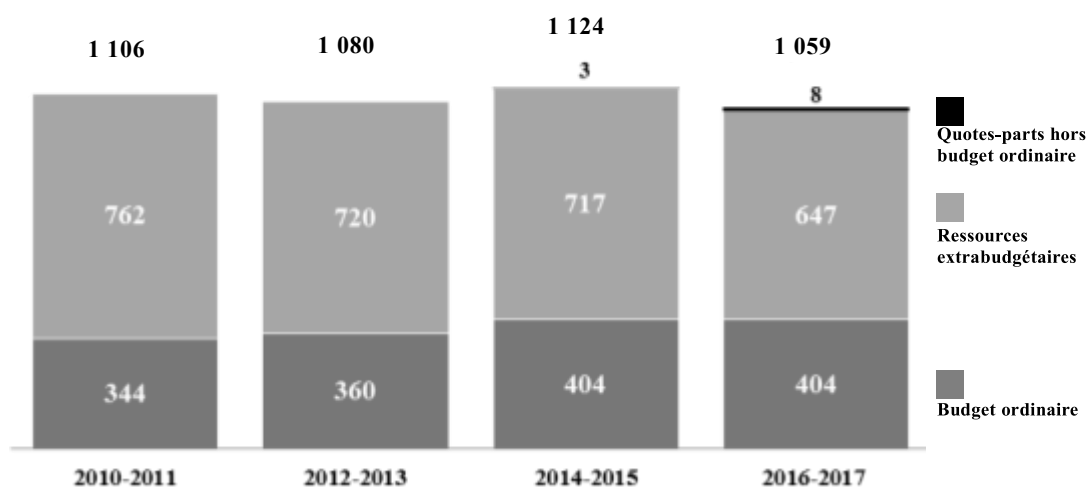
(Millions de dollars des États-Unis)



Source : A/64/6 (Sect. 23), A/66/6 (Sect. 24) et Corr.1, A/68/6 (Sect. 24), A/70/6/ (Sect. 24) et Corr.1 et A/70/6/Add.1.

12. Il ressort de la figure II que le nombre total de postes au HCDH se situait en moyenne aux alentours de 1 100 au cours des quatre derniers exercices biennaux, avec une augmentation du nombre des postes financées par le budget ordinaire, qui est passé de 344 à 404, et une diminution du nombre des postes à financement extrabudgétaire, qui est passé de 762 à 647.

Figure II
Haut-Commissariat, nombre de postes, 2010-2017



Source : A/64/6 (Sect. 23), A/66/6 (Sect. 24) et Corr.1, A/68/6 (Sect. 24), A/70/6 (Sect. 24) et Corr.1 et A/70/6/Add.1.

III. Méthodologie

13. La présente évaluation était centrée sur les quatre questions suivantes :

a) Dans quelle mesure les activités du HCDH sur le terrain sont-elles été pertinentes dans les pays et régions où elles ont été menées, du point de vue de la création de valeur ajoutée sur le terrain et de l'aptitude à répondre aux besoins des parties prenantes externes?

b) Avec quelle efficacité les structures et ressources du HCDH sont-elles facilité la mise en œuvre des mandats relatifs aux droits de l'homme au niveau des pays et des régions, en particulier par la mise en place d'une stratégie des structures permettant de tirer le parti maximal des ressources et intégrer les activités du siège et du terrain?

c) Dans quelle mesure les présences du HCDH sur le terrain sont-elles effectivement assuré la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau des pays et des régions, s'agissant en particulier de la capacité de contribuer à des réalisations concrètes en matière de droits de l'homme et à l'intégration des droits de l'homme au travail des équipes de pays des Nations Unies?

d) Dans quelle mesure les opérations du HCDH sur le terrain sont-elles donné lieu à une application effective des normes soutenues et facilitées par son siège, s'agissant en particulier du soutien aux États Membres afin qu'ils puissent honorer leur attachement aux normes et mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme et comme aide au suivi des recommandations?

14. Les composantes droits de l'homme des missions de maintien de la paix ne sont pas traitées dans le présent rapport, parce que ce type de présence des droits de l'homme sur le terrain fera l'objet d'une évaluation par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI en 2017.

15. L'évaluation couvrait essentiellement les six dernières années, en étudiant de manière plus approfondie la période 2014-2016. Tous les résultats de l'évaluation ont fait l'objet d'une triangulation faisant appel à de multiples sources de données. L'évaluation combinait les méthodes ci-dessous de collecte des données quantitatives et qualitatives :

a) Missions à Genève, en Éthiopie, au Guatemala, au Panama, à Sri Lanka, en Thaïlande et en Tunisie;

b) Au total, 180 entretiens semi-structurés menés au siège et sur le terrain avec des membres du personnel du HCDH (49 à Genève et New York et 55 sur le terrain), des missions permanentes des États Membres auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales sises à Genève (10), de représentants de gouvernements (17, répartis sur 6 présences sur le terrain), de représentants de la société civile locale (17, répartis sur 6 présences sur le terrain), de membres des équipes de pays des Nations Unies et des organisations régionales (26, répartis sur 6 présences sur le terrain), de représentants d'organisations non gouvernementales internationales (3, à Genève) et de donateurs internationaux (3, répartis sur 2 présences sur le terrain);

c) Télé-enquête auprès d'un échantillon non aléatoire de membres du personnel du HCDH au siège et sur le terrain³ et d'un échantillon non aléatoire d'experts indépendants relevant des organes conventionnels et de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme⁴;

d) Analyse structurée des documents essentiels notamment des notes par région et par pays du HCDH; des rapports de fin d'année des présences sur le terrain du HCDH, des rapports annuels de pays au Conseil des droits de l'homme, des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et des procès-verbaux des réunions annuelles des responsables des présences sur le terrain;

e) Étude de cas approfondies portant sur 17 présences sur le terrain (37 % de la présence totale du HCDH sur le terrain)⁵; et

f) Analyse des métadonnées du programme du HCDH, des évaluations, des données budgétaires, des rapports sur l'exécution des programmes et des rapports régionaux et rapporte pays.

³ L'enquête auprès du personnel a été envoyée à un échantillon non aléatoire de 1 379 personnes; 585 ont répondu (taux de réponse de 42 %).

⁴ L'enquête auprès des experts a été envoyée à un échantillon non aléatoire de 241 personnes; 110 ont répondu (taux de réponse de 46 %).

⁵ Cinq bureaux de pays au Cambodge, en Colombie, au Guatemala, en Guinée et en Tunisie; six bureaux régionaux : Amérique centrale, Asie centrale, Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, Asie du Sud-Est et Moyen-Orient; et six conseillers aux droits de l'homme au Malawi, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en République dominicaine, au Rwanda, à Sri Lanka et au Sud-Caucase.

IV. Résultats de l'évaluation

A. Le Haut-Commissariat a joué sur le terrain un rôle capital et éminemment pertinent qui n'a été joué par aucun autre acteur

Le Haut-Commissariat a été un facteur de valeur ajoutée en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'homme sur le terrain dans les pays et régions où il est intervenu

16. Les représentants de la société civile, les entités gouvernementales, les équipes de pays des Nations Unies, les experts indépendants et les membres du personnel ayant participé aux entretiens ou aux enquêtes étaient d'accord sur le fait que les bureaux extérieurs du HCDH jouaient un rôle à nul autre pareil s'agissant des droits de l'homme sur le terrain. Ils ont identifié trois principaux avantages comparatifs pour le HCDH : a) il est le gardien des normes et des mécanismes internationaux des droits de l'homme; b) ses bureaux sur le terrain sont perçus comme ayant une crédibilité et une légitimité dans le domaine des droits de l'homme; et c) ses bureaux sur le terrain sont en mesure de réunir différentes parties prenantes. Ce triple avantage comparatif a été également mis en relief dans une évaluation du Bureau régional pour l'Asie centrale du Haut-Commissariat pour la période de 2010-2013, qui concluait que le HCDH était perçue comme étant une organisation neutre, crédible quand elle porte à l'attention des autorités étatiques les préoccupations relatives aux droits de l'homme et impartiale quand elle travaille avec la société civile.

17. Les représentants de la société civile ont plus particulièrement souligné que le HCDH rendait un service unique en son genre en jetant des ponts et en tissant des liens entre des groupes polarisés par des différences de perspective en matière de droits de l'homme. À titre d'exemple, en Thaïlande, le HCDH a officiellement porté les sujets de préoccupation de la société civile à la connaissance du gouvernement, tandis qu'au Panama et au Guatemala, il a joué un rôle de médiation entre le gouvernement et des groupes autochtones.

18. Les représentants des gouvernements comme ceux de la société civile ont désigné l'autorité, la crédibilité et la légitimité du HCDH comme étant les principaux éléments qui permettaient à ce dernier d'être un facteur de valeur ajoutée. Cette caractéristique se retrouvait dans toutes les interactions du HCDH avec les parties prenantes et lui permettait d'avoir une influence dans les débats nationaux sur les droits de l'homme. À titre d'exemple, les personnes interviewées ont indiqué que les déclarations publiques du HCDH, parce qu'émanant d'une source appartenant aux Nations Unies, étaient porteuses d'une plus grande légitimité que celle des acteurs de la société civile qui ont eux aussi exprimé leurs préoccupations concernant les droits de l'homme. De même, par rapport à d'autres entités des Nations Unies, le HCDH était davantage disposé à faire passer des messages difficiles et à faire entendre sa voix en cas de violation des droits de l'homme. Les représentants gouvernementaux interviewés au Guatemala et au Panama ont admis que les critiques émanant du HCDH n'étaient certes pas toujours appréciées des gouvernements mais que la crédibilité et la légitimité de ses présences sur le terrain lui permettaient d'agir ainsi sans que ses relations importantes avec les gouvernements n'en pâtissent.

19. Pour les membres des équipes de pays des Nations Unies, les membres du personnel et les experts interviewés, la principale valeur ajoutée créée par les présences du HCDH sur le terrain résidait dans le soutien qu'il apportait - en sa qualité de gardien des normes et des mécanismes internationaux des droits de l'homme - aux pays qui s'emploient à honorer leurs engagements et obligations envers les organes conventionnels, le processus de l'EPU et les procédures spéciales. Ils ont estimé que parmi les organismes des Nations Unies, le HCDH était le mieux placé pour fournir des conseils sur le droit et les traités relatifs aux droits de l'homme. Pour les membres du personnel cet avantage comparatif était même plus important encore, parce qu'ils considéraient que leur soutien était d'une importance capitale pour aider les pays à s'y retrouver dans l'ensemble des mécanismes internationaux des droits de l'homme et dans les nombreuses recommandations adoptées par ces mécanismes.

Le Haut-Commissariat a fait la preuve de sa pertinence en répondant dans une large mesure aux besoins et attentes de ses parties prenantes sur le terrain

20. Les principales parties prenantes du HCDH, à savoir les organes de l'État, le système des Nations Unies et les organisations régionales dotées de responsabilités en matière de droits de l'homme, ont indiqué que leurs besoins et attentes étaient dans une large mesure satisfaits. La majorité des personnes interviewées (83 %) ont déclaré que le HCDH répondait aux attentes de tout ou partie de ses principales parties prenantes. En répondant à ces attentes, le HCDH est parvenu, pour l'essentiel, à démêler et satisfaire les besoins souvent contradictoires de deux de ses principales parties prenantes, à savoir les gouvernements et la société civile. Cette dernière avait tendance à préférer que le HCDH dispose de moyens de surveillance plus forts, alors que les gouvernements préféraient souvent que l'accent soit davantage mis sur l'assistance technique. D'autres membres du personnel ont fait remarquer que les parties prenantes étaient rarement monolithiques, si bien que travailler avec des acteurs gouvernementaux pourrait nécessiter une identification des référents gouvernementaux qui, à un moment donné, sont plus disposés à travailler avec le HCDH. Au Guatemala, par exemple, lorsque le gouvernement en général était moins enclin à devenir un partenaire actif, le bureau de pays a trouvé des partisans des droits de l'homme dans les tribunaux et le système judiciaire.

B. Les présences du Haut-Commissariat sur le terrain ont contribué aux réalisations en matière de droits de l'homme enregistrées au niveau des pays comme au niveau régional, ainsi qu'à l'intégration des droits de l'homme dans le système des Nations Unies

Le HCDH a fait état de bons progrès dans la réalisation de ses objectifs, et les parties prenantes avaient une opinion positive de sa performance globale

21. Dans le cadre du cycle de programmation en cours (2014-2017), les présences du HCDH sur le terrain ont fait état de progrès dans la concrétisation de leurs réalisations escomptées telles que fixées dans le Plan de gestion du HCDH pour

2014-2017⁶. Au cours de la première année du cycle précédent – de 2014 à 2015 –, le nombre de réalisations au titre desquelles de « bons progrès » étaient signalés a augmenté pour les trois types de présence sur le terrain et dans 17 études de cas⁷. Comme il ressort du tableau 1, l'augmentation du nombre des réalisations dénotant de « bons progrès » était d'environ 72 % pour les bureaux régionaux, de 48 % pour les bureaux de pays et de 38 % environ pour les conseillers aux droits de l'homme.

Tableau 1

Nombre de réalisations escomptées pour lesquelles il est fait état de « bons progrès » dans les 17 présences sur le terrain ayant fait l'objet d'une étude de cas⁸

	2014	2015
Bureaux de pays		
Annulation	4	7
Pas de progrès	9	17
Quelques progrès	41	23
Bons progrès	27	40
Partiellement ou totalement concrétisée	10	10
Bureaux régionaux		
Annulation	–	–
Pas de progrès	7	8
Quelques progrès	43	16
Bons progrès	28	48
Partiellement ou totalement concrétisée	2	8
Conseillers aux droits de l'homme		
Annulation	–	–
Pas de progrès	11	2
Quelques progrès	8	13
Bons progrès	13	18
Partiellement ou totalement concrétisée	2	1

Source : Notes de pays et de région et rapports de fin d'année (2014 et 2015) pour 16 des 17 présences sur le terrain ayant fait l'objet d'une étude de cas; Intranet du HCDH.

22. Les parties prenantes externes et le personnel ont accordé de bonnes notes aux présences du HCDH sur le terrain. La plupart des parties prenantes externes interviewées (71 %) ont jugé le HCDH efficace, contre 13 % seulement qui jugeaient sa performance inférieure à la norme. Le personnel du HCDH avait lui aussi une opinion positive sur le travail accompli sur le terrain, quoique dans une moindre mesure que les parties prenantes extérieures, avec près de la moitié (47 %)

⁶ Voir « OHCHR Management Plan 2014-2017 ».

⁷ Les réalisations escomptées sont identifiées dans les rapports de fin d'année établis par toutes les présences sur le terrain. La notation des résultats est la suivante : pas de progrès, quelques progrès, bons progrès, partiellement ou totalement concrétisée.

⁸ Les données pour 2016 n'étaient pas encore disponibles lorsque l'analyse a été effectuée.

qui estimaient que les présences sur le terrain contribuaient à la concrétisation de réalisations durables dans le domaine des droits de l'homme. Le reste du personnel considérait qu'il ne fallait pas généraliser, parce que certaines présences sur le terrain obtenaient de meilleurs résultats que d'autres.

Les présences du Haut-Commissariat sur le terrain soutiennent les réalisations en matière de droits de l'homme au niveau des pays et au niveau régional

23. Par l'entremise de ses présences sur le terrain, le HCDH a contribué de plusieurs manières à faire progresser les droits de l'homme dans les pays et les régions, notamment en :

- Améliorant la conformité des lois, politiques et institutions nationales aux normes relatives aux droits de l'homme;
- Assurant la promotion de la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme;
- Aidant à la création et au financement de mécanismes de protection et de responsabilisation;
- Soutenant les institutions et les lois anti -discrimination;
- Encourageant les détenteurs de droits à faire appel aux systèmes de protection nationaux; et
- Intégrant l'approche fondée sur les droits de l'homme dans les activités d'autres organismes des Nations Unies.

24. Il y a de nombreux exemples dans tous les types de présence sur le terrain de contributions du HCDH à la concrétisation de résultats durables dans le domaine des droits de l'homme (voir tableau 2).

Tableau 2

Exemples de contribution de certaines présences du Haut-Commissariat sur le terrain à la concrétisation de réalisations au niveau des pays et au niveau régional

<i>Présence sur le terrain</i>	<i>Exemple de contribution aux réalisations</i>
Bureaux régionaux	
Amérique centrale	Utilisation du protocole de type latino-américain pour enquêter sur les assassinats sexistes de femmes
Asie du Sud-Est	Surveillance, documentation et divulgation par la société civile des cas de torture dans des centres de détention en Thaïlande
Asie centrale	Meilleure responsabilisation des acteurs du système judiciaire par la surveillance des procès
	Création d'un Conseil de coordination national pour les droits de l'homme et renforcement du Mécanisme national de prévention de la torture au Kirghizistan

<i>Présence sur le terrain</i>	<i>Exemple de contribution aux réalisations</i>
Afrique de l'Ouest	Législation pour l'égalité des sexes en matière de représentation politique
Moyen-Orient	Loi sur les travailleuses domestiques migrantes conforme aux normes internationales au Koweït
Bureaux de pays	
Cambodge	Rapport du secteur privé avec les communautés locales concernant les différends fonciers
Colombie	Loi sur les victimes et la restitution des terres Politique des droits de l'homme au Ministère de la défense
Guatemala	Accès des populations autochtones aux tribunaux et au système judiciaire Inclusion des droits de l'homme dans le processus de réforme de la Constitution
Mexique	Amendement constitutionnel sur les droits de l'homme Élaboration d'indicateurs relatifs aux droits de l'homme aux fins des politiques publiques
Tunisie	Réforme pénitentiaire Inclusion des droits de l'homme dans le processus de réforme de la Constitution
Conseillers aux droits de l'homme	
Malawi	Plan d'action nationale pour les droits de l'homme
République dominicaine	Déportations conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme
Sri Lanka	Outils et mécanismes de justice transitionnelle

Source : Rapport de fin d'année pour 2014 et /2015; enseignements tirés du projet « Protection des droits de l'homme pour la prévention des conflits et la stabilité dans le sud du Kirghizistan » couvrant la période 2014-2015; et évaluations internes du HCDH.

Le Haut-Commissariat a contribué à l'intégration des droits de l'homme dans les équipes de pays des Nations Unies

25. Tous les organismes des Nations Unies sont tenus d'intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme dans leur planification par pays. Le HCDH, en sa qualité d'organisme chef de file sur les droits de l'homme, relié au cadre mondial de ces droits, a joué un rôle capital dans l'intégration des droits de l'homme dans les équipes de pays des Nations Unies. La totalité des 17 présences sur le terrain ayant fait l'objet d'une étude de cas examinée avaient au moins une réalisation escomptée portant sur l'intégration des droits de l'homme aux travaux de l'équipe de pays des Nations Unies et avaient préconisé de faire une place plus importante aux droits de l'homme dans les Bilans communs de pays (BCP) des Nations Unies et les Plans-

cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Dans ces mêmes 17 présences sur le terrain, les droits de l'homme étaient mentionnés dans le plan d'aide au développement en cours et dans 10 d'entre elles, les droits de l'homme étaient placés parmi les priorités dans ce document. À titre d'exemple, en 2014, le travail effectué par le bureau de pays du Cambodge a contribué à l'incorporation de la gouvernance et des droits de l'homme parmi les trois réalisations prioritaires du plan-cadrement des Nations Unies pour l'aide au développement de 2016-2018. La conclusion de l'évaluation consacrée par le HCDH aux conseillers aux droits de l'homme en 2016 était que ces derniers avaient réussi à intégrer l'approche fondée sur les droits de l'homme dans les plans d'aide au développement⁹.

26. Les partenaires des Nations Unies et le personnel du HCDH sur le terrain étaient d'accord sur le fait que le Haut-Commissariat était un collaborateur précieux pour l'intégration des droits de l'homme dans les travaux de l'organisation. Sur les 13 membres d'équipe de pays des Nations Unies 12 jugeaient utiles le soutien du HCDH pour l'intégration des droits de l'homme. De même, tous les coordonnateurs résidents, anciens ou en exercice, interviewés au Guatemala, au Panama, à Sri Lanka et en Thaïlande ont affirmé que le HCDH avait apporté un soutien précieux pour l'analyse du contexte social et politique national sous l'angle des droits. Le personnel du HCDH également s'accordait une bonne note en ce qui concerne ce résultat : dans les entretiens, près des trois quarts considéraient que le HCDH avait réussi et 70 % des membres du personnel ayant répondu à l'enquête jugeaient très ou assez efficace le soutien du HCDH à l'intégration des droits de l'homme dans les travaux des équipes de pays des Nations Unies. Toutefois, près de 20 % d'entre eux ont fait valoir que le succès du HCDH dans cette intégration était tributaire de la collaboration avec coordonnateurs résidents qui comprend la promotion du programme des droits de l'homme et s'y intéresse.

C. Le Haut-Commissariat a effectivement soutenu les pays pour le financement de leurs engagements à l'égard des normes et mécanismes internationaux des droits de l'homme, mais a fourni un soutien plus limité aux États Membres s'agissant du suivi des recommandations

Les présences sur le terrain ont apporté un soutien fort aux normes et aux mécanismes

27. Le Haut-Commissariat a aidé à obtenir des résultats dans les trois domaines suivants : a) aider les États à se mettre en conformité et en collaboration avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme; b) aider les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile à collaborer avec les mécanismes internationaux; et c) accroître la cohérence et la collaboration entre les entités des Nations Unies pour ce qui est de la collaboration avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. Il a eu des résultats plus mitigés s'agissant d'un quatrième domaine, celui consistant à accroître le nombre des ratifications de traités et des réexamens de réserves à ces derniers. La totalité des 17 présences ayant fait l'objet d'une étude de cas ont apporté aux pays une assistance technique

⁹ HCDH, « Évaluation des programmes soutenus par les conseillers aux droits de l'homme », (2015).

dans au moins un des quatre domaines susmentionnés, et la plupart des parties prenantes extérieures interviewées (53 %) et des membres du personnel ayant répondu à l'enquête (81 %) ont qualifié d'efficace le soutien que le HCDH a rapporté aux États Membres cherchant à honorer leurs engagements au titre des mécanismes internationaux des droits de l'homme.

28. Les présences sur le terrain du HCDH ont contribué à aider les États Membres à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports à l'intention des mécanismes des droits de l'homme. Afin d'institutionnaliser ce processus d'établissement de rapports, les présences sur le terrain ont préconisé de mettre en place des mécanismes nationaux permanents qui permettraient aux États d'établir les rapports au titre de l'EPU et ceux destinés aux organes conventionnels. Dans 5 des 17 présences ayant fait l'objet d'une étude de cas, des mécanismes nationaux permanents pour l'établissement des rapports et le suivi ont été créés. Ainsi, depuis 2013-2016, la Guinée, avec l'aide du bureau de pays du HCDH, a présenté 5 des 15 rapports attendus par des organes conventionnels. En Tunisie, où le HCDH a aidé à la création d'un Mécanisme national de coordination et a fourni des conseils techniques et des services de formation au secrétariat et aux comités de rédaction de cet organe. Dans les 12 autres présences ayant fait l'objet d'une étude de cas, où il s'agissait davantage de mécanismes ad hoc, le HCDH a plaidé pour la pérennisation de ces mécanismes. En outre, l'assistance technique fournie par le programme du HCDH pour le renforcement des capacités des organes conventionnels, conformément à la résolution 68/268 de l'Assemblée générale, grâce au transfert de 10 membres du personnel vers les bureaux régionaux a aidé les pays à mieux collaborer avec les organes conventionnels, comme en témoigne l'augmentation du nombre des mises à jour de documents de base communs et des réponses aux listes de points présentées (voir A/71/118).

29. Les présences du HCDH ont aussi notablement accru la collaboration de la société civile avec les mécanismes des droits de l'homme. La totalité des 17 présences sur le terrain participaient à la fourniture d'une forme ou une autre de soutien aux organisations de la société civile, notamment au renforcement des capacités et aux conseils pour la rédaction de rapports non officiels et le dépôt de plainte auprès des rapporteurs spéciaux. Pour ne citer qu'un exemple parmi d'autres, en 2016, à la suite d'une formation à l'établissement de rapports assurée par le HCDH, des organisations de la société civile tunisienne ont présenté des rapports périodiques aux comités des organes conventionnels.

30. En outre, le HCDH a contribué au développement d'une collaboration systématique des équipes de pays des Nations Unies avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. Sur les 17 présences sur le terrain étudiées, 12 apportaient un appui à l'équipe de pays dans un des deux domaines suivants ou dans les deux à la fois : coordination et rédaction du rapport que l'équipe de pays doit présenter aux mécanismes des droits de l'homme et coordination de groupes de travaux sur les droits de l'homme. En 2015, dans 8 des 12 présences sur le terrain qui fournissaient de tels services, l'équipe de pays a présenté des rapports aux comités des organes conventionnels ou dans le cadre de l'EPU. Le HCDH était également membre du Groupe de travail sur les droits de l'homme du Groupe des Nations Unies pour le développement, qui est codirigé par le Haut-Commissaire adjoint et examine la manière dont les organismes peuvent améliorer leur collaboration avec les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies. Le

HCDH a en outre signalé qu'il avait créé une équipe spéciale essentiellement consacrée au renforcement de la diffusion des recommandations.

31. L'assistance technique et le travail de promotion consacrés par le HCDH à la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux réexamens des réserves, dont la responsabilité incombe en premier lieu aux États, ont donné des résultats plus mitigés. À l'échelle mondiale, le nombre des ratifications et déclarations n'a augmenté que de 5 % entre 2013 et 2015 (voir A/71/118, annexe I). Sur les 17 présences sur le terrain examinées, 10 fournissaient un appui dans ce domaine, avec des progrès très limités, voire nuls, pour 7 d'entre elles. À titre d'exemple, nonobstant le travail de plaidoyer soutenu du Bureau régional pour l'Afrique de l'Est, Djibouti et l'Éthiopie n'ont toujours pas ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. De 2014 à 2016, le Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest a œuvré en faveur de la ratification de 19 instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme mais 3 seulement ont été ratifiés.

Le soutien consacré au suivi de l'application des recommandations émanant des mécanismes des droits de l'homme a été plus limité

32. Les pays sont en dernière analyse responsables de l'application des recommandations émanant des mécanismes internationaux des droits de l'homme. Les présences du HCDH sur le terrain fournissent néanmoins un appui en matière de suivi, d'orientation et de conseil dans ce domaine, afin d'aider les pays à s'acquitter de leurs obligations. En raison du grand nombre et de la diversité de ces recommandations, les présences sur le terrain éprouvent des difficultés à fournir un appui au suivi de leur application. Il ressort des notes de pays et de région de la totalité des 17 présences sur le terrain examinées que la participation du HCDH au suivi des recommandations émanant des trois mécanismes, à savoir l'EPU, les organes conventionnels et les procédures spéciales, était plutôt limité au cours du cycle de programmation triennal indiquée dans le tableau 3 ci-dessous¹⁰. Cette limitation du suivi des recommandations constituait également un thème récurrent dans les réunions annuelles des responsables de présence sur le terrain¹¹. Dans l'enquête auprès des experts indépendants relevant des organes conventionnels et des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, 47 % des répondants ont estimé que le soutien fourni par le HCDH pour le suivi des recommandations émanant des procédures spéciales, notamment, était efficace ou très efficace. En outre, bien que des ressources soient consacrées à soutenir le suivi des recommandations émanant des organes conventionnels, par le biais du programme de renforcement des capacités de ces organes, et des recommandations issues de l'EPU, par le biais de son fonds de contributions volontaires, il n'y a pas de ressources réservées à l'appui du suivi des recommandations émanant des procédures spéciales.

¹⁰ Les notes de pays signalent souvent, mais pas toujours, de manière explicite le fait qu'une recommandation issue de l'EPU ou d'une procédure spéciale fait l'objet d'un suivi. Il pouvait arriver que le HCDH s'occupe aussi du suivi des recommandations par le biais d'autres activités, la fourniture de conseils techniques par exemple, mais ce soutien-là n'apparaissait pas nécessairement dans les notes de pays ou de régions officielles.

¹¹ Analyse par le BSCI des procès-verbaux des réunions des responsables de présence sur le terrain de la période 2010-2015.

Tableau 3

Suivi des recommandations issues de l'Examen périodique universel, des organes conventionnels et des procédures spéciales dans les 17 présences sur le terrain ayant fait l'objet d'une étude de cas, 2000-2015

	<i>Bureaux de pays</i>	<i>Conseillers aux droits de l'homme</i>	<i>Bureaux régionaux</i>
Nombre total de recommandations issues de l'EPU	1 156	1 659	9 269
Nombre de recommandations issues de l'EPU qui ont fait l'objet d'un suivi	86	108	133
Nombre total de recommandations émanant des organes conventionnels	1 408	2 102	8 608
Nombre de recommandations émanant des organes conventionnels qui ont fait l'objet d'un suivi	59	26	195
Nombre total de recommandations émanant des procédures spéciales	499	207	1 114
Nombre de recommandations émanant des procédures spéciales qui ont fait l'objet d'un suivi	22	14	36

Source : Site Web de Universal Human Rights Index; et notes de pays pour les 17 présences sur le terrain ayant fait l'objet d'une étude de cas.

33. Nonobstant les difficultés signalées plus haut, les présences sur le terrain du HCDH ont pris des mesures en vue d'améliorer le suivi des recommandations émanant des mécanismes des droits de l'homme, notamment par le biais des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Ainsi, le bureau de pays au Guatemala a classé toutes les recommandations par domaines thématiques afin que les membres de l'équipe de pays des Nations Unies puissent sélectionner et utiliser les recommandations pertinentes, et le Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest a regroupé et hiérarchisé les recommandations issues de l'EPU ainsi que certaines de celles émanant des organes conventionnels et leurs indicateurs et conclusions respectifs dans le cadre du plan d'action national pour les droits de l'homme du Sénégal. Bon nombre de présences sur le terrain regroupent et hiérarchisent les recommandations pour faire le tri dans de multiples recommandations qui souvent se chevauchent. En outre, certaines présences sur le terrain ont aidé des pays à mettre en place des portails qui permettent de suivre l'état d'avancement de l'application des recommandations. À titre d'exemple, au Paraguay, le conseiller aux droits de l'homme a contribué à la création d'un portail de suivi de la mise en œuvre qui donne des informations sur l'entité responsable et sur l'état d'avancement de l'application.

D. Il existe des lacunes dans la couverture géographique des présences sur le terrain du Haut-Commissariat et dans l'exécution de son mandat relatif à la protection

Il subsiste des lacunes dans la couverture géographique du Haut-Commissariat

34. Dans le Plan d'action de 2005 du HCDH, des lacunes ont été identifiées en ce qui concerne la réalisation de l'objectif fondamental du Haut-Commissariat consistant à faire en sorte que tous les pays puissent bénéficier de la présence des Nations Unies. Le HCDH a certes accru sa présence sur le terrain au cours des dix

dernières années mais des lacunes subsistaient s'agissant du taux de couverture de cette présence.

35. Comme on peut le voir dans le tableau 4, le HCDH est loin d'avoir atteint l'objectif consistant à soutenir tous les pays. En ce qui concerne les 117 pays dotés d'une équipe de pays des Nations Unies¹², le HCDH disposait d'un bureau de pays dans 15 de ces pays, d'un bureau régional, qui fournissait une assistance à distance ou indirectement, dans 52 autres et d'un conseiller aux droits de l'homme 18 pays. Dans 22 pays, le HCDH ne fournissait aucun soutien opérationnel par le biais d'une présence sur le terrain, y compris dans des pays très peuplés et des pays tels que ceux des Caraïbes, qui ne relèvent d'aucun des deux bureaux régionaux pertinents. En outre, le HCDH ne couvrait aucun des pays où il n'y avait pas d'équipe de pays des Nations Unies, y compris l'essentiel de l'Europe et de l'Amérique du Nord, et ce même pas par le biais d'un bureau régional¹³.

Tableau 4

Près de la moitié des pays dotés d'une équipe de pays des Nations Unies ne sont couverts par aucune présence sur le terrain du Haut-Commissariat

	<i>Nombre</i>	<i>Pourcentage</i>
Pays couverts à distance par un bureau régional	52	44
Pays abritant un bureau régional	10	9
Pays couverts par un bureau de pays ^a	15	13
Pays couverts par un conseiller aux droits de l'homme	18 ^b	15
Pays qui ne sont couverts par aucune présence	22	19
Total	117	100

Source : Groupe des Nations Unies pour le développement, liste des pays dotés d'une équipe de pays des Nations Unies (2016); notes régionales et analyses du BSCI.

^a Y compris la République démocratique populaire de Corée, qui est couverte à distance par le bureau de pays en République de Corée.

^b Non compris les conseillers aux droits de l'homme en poste au Bangladesh, en Fédération de Russie et en République-Unie de Tanzanie, dont les fonctions ont été supprimées en 2016.

36. En l'absence d'un bureau de pays, le soutien était fourni par le bureau régional le plus proche. Toutefois, en raison du nombre limité de fonctionnaires dans les bureaux régionaux, le soutien fourni n'était ni ample ni approfondi. En moyenne, il y avait dans les bureaux régionaux un membre du personnel pour deux pays couverts. Dans certaines régions, le Pacifique et l'Afrique de l'Ouest par exemple, ce ratio passe à trois pays par personne. Autre exemple, un membre du personnel s'occupe de l'appui à l'Indonésie depuis le bureau régional de Bangkok mais, comme il s'agit d'un grand pays, avec des parties prenantes, tant gouvernementales que de la société civile, actives, le soutien que le HCDH pouvait lui apporter était limité. En outre, les pays qui abritent un bureau régional reçoivent généralement

¹² Pays dotés d'une équipe de pays des Nations Unies (131) moins pays abritant une mission de maintien de la paix (14). Les composantes droits de l'homme des missions de maintien de la paix collaborent aussi avec les équipes de pays et les coordonnateurs résidents.

¹³ La couverture de ces zones par le siège était également limitée.

une part disproportionnée du soutien de ce dernier par rapport aux autres pays de la région. Au bureau régional pour l'Asie centrale, par exemple, on a estimé que 90 % du temps de travail étaient consacrés au Kirghizistan¹⁴. Ce même point a été relevé dans l'examen par le Corps commun d'inspection de la gestion et de l'administration du HCDH (voir A/70/68).

Le taux d'exécution des activités de promotion et de protection sur le terrain était inégal

37. Le mandat fondamental du Haut-Commissaire aux droits de l'homme tel qu'il a été énoncé dans la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, consiste tout à la fois à promouvoir et à protéger les droits de l'homme. Toutes les présences sur le terrain devraient donc être en mesure de mener à bien des activités relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Or, le taux d'exécution des activités de protection sur le terrain a été inégal. La protection en tant qu'objectif a été définie dans le Plan d'action du Haut-Commissariat de 2005 comme étant une réalisation par laquelle les droits soient reconnus, respectés et concrétisés par ceux qui ont l'obligation de le faire et, de ce fait, la dignité et la liberté soient renforcées¹⁵. La protection peut donc recouvrir un large éventail d'activités, allant de la mise en place de lois et d'institutions plus fortes qui protègent les droits jusqu'à une action plus directe visant à protéger des personnes et des groupes vulnérables. De nombreux membres du personnel du HCDH interviewés ont déclaré que la protection comprenait aussi la surveillance et l'observation directe des violations potentielles des droits de l'homme et l'utilisation de cette information pour promouvoir la protection des personnes ou groupes en situation de risque. Ils ont néanmoins ajouté que certains pays pourraient ne pas donner leur accord pour ce type d'activité.

38. Sur les 17 présences sur le terrain examinées, 5 bureaux de pays avaient conclu avec le pays hôte un accord portant spécifiquement sur la possibilité de mener à bien des activités de protection comprenant l'observation, la surveillance, l'établissement de rapports, les conseils et la coopération technique. En Colombie, par exemple, un bilan de l'action du bureau a permis de constater que les changements positifs résultant du travail de promotion mené par le bureau en ce qui concerne les politiques des droits de l'homme avaient été rendus possibles par la capacité de ce dernier à combiner l'observation et le conseil avec l'établissement de rapports. Au Guatemala, le HCDH a mené des missions de surveillance conjointes avec l'organisme national des droits de l'homme qui ont fait bonne impression sur les membres de cet organisme.

39. Les accords que les bureaux régionaux ont conclus avec les pays hôte ne mentionnent pas expressément toute la gamme des activités de protection à entreprendre, s'agissant notamment de la surveillance, de l'établissement de rapports et de l'observation. Les conseillers aux droits de l'homme relevant des coordonnateurs résidents ne concluent pas non plus des accords spécifiques à cet égard avec les pays. Certains bureaux régionaux et conseillers aux droits de l'homme interviewés pour la présente évaluation ont néanmoins signalé certaines possibilités de mener à bien des activités de protection, comme par exemple la

¹⁴ Voir HCDH, « Évaluation du bureau régional pour l'Asie centrale 2010-2013 » (2014).

¹⁵ Voir HCDH, « The HCDH Plan d'action – protection et renforcement du pouvoir d'action » (2005), p. 12.

surveillance d'événements politiques et électoraux ou de rapatriement, en collaborant avec des personnes qui défendent la cause des droits de l'homme au sein des gouvernements.

40. Plusieurs facteurs, tant internes qu'externes, peuvent expliquer le caractère inégal des taux d'exécution du mandat relatif à la protection des droits de l'homme sur le terrain, notamment l'absence d'un accord portant spécifiquement sur la protection pour la présence du HCDH sur le terrain, le manque de volonté politique, les risques de tensions avec l'équipe de pays des Nations Unies et un moindre dynamisme au niveau de la direction du HCDH. S'agissant de ce dernier facteur, des membres du personnel et des parties prenantes sur le terrain ont déclaré que les responsables des présences sur le terrain ne faisaient pas toutes faits montre de la même vigueur s'agissant d'intervenir auprès des gouvernements et de faciliter le dialogue concernant le mandat du HCDH en matière de protection.

Les contraintes sur le plan des ressources ont contribué aux lacunes relevées dans l'exécution du mandat du Haut-Commissariat

41. Parmi les trois piliers de l'Organisation des Nations Unies, le pilier droits de l'homme est celui qui est, de loin, le moins bien doté en ressources. Ce fait a été relevé dans un certain nombre de documents, notamment dans l'évaluation effectuée en 2014 par le Corps commun d'inspection, dans laquelle il était dit que 3 % environ du budget ordinaire de l'ONU étaient consacrés aux droits de l'homme et que de nombreux États Membres ainsi que le Haut-Commissariat lui-même jugeaient ce montant insuffisant (voir A/70/68)¹⁶. En outre, le HCDH a vu le nombre de ses activités prescrites augmenter sans augmentation correspondante de son financement. Pour la seule année 2016, le Conseil des droits de l'homme a adopté plus de 100 résolutions (contre 50 environ en 2007), qui souvent demandaient au HCDH de rédiger de nouveaux rapports ou d'organiser de nouvelles réunions ou de réunir de nouveaux panels. Pour certaines de ces résolutions, un état d'incidence sur le budget-programme avait été établi pour préciser les dépenses supplémentaires. Or, il ressort de l'examen de 45 résolutions sélectionnées de manière aléatoire parmi celles adoptées en 2016 que dans toutes ces résolutions, il était demandé au Haut-Commissaire aux droits de l'homme de mener à bien ces activités dans le cadre des ressources existantes.

42. Le HCDH n'a pas été en mesure de répondre à la demande de ses présences sur le terrain. En 2016, il a examiné des demandes écrites de déploiement de huit conseillers aux droits de l'homme et de création d'un bureau de pays, auxquelles il n'a pu donner une réponse favorable, faute de ressources pour ce faire.

43. Les contraintes sur le plan des ressources ont plus particulièrement contribué à créer une situation instable en ce qui concerne les conseillers aux droits de l'homme. Il y a en effet deux groupes de conseillers aux droits de l'homme, à savoir les conseillers de première génération, qui ont été déployés en 2010-2012¹⁷, et les conseillers de deuxième génération, qui ont été recrutés après 2012 dans le cadre de la stratégie du Groupe des Nations Unies pour le développement relative au déploiement de conseillers aux droits de l'homme auprès des coordonnateurs

¹⁶ Le budget ordinaire du HCDH représente 3 % du budget ordinaire de l'ONU. D'autres entités de l'Organisation participent aussi à certaines activités touchant les droits de l'homme.

¹⁷ Voir HCDH, « Revised OHCHR Policy on Human Rights Advisers: Standard Operational Framework » (23 décembre 2010).

résidents et des équipes de pays des Nations Unies¹⁸. Dans cette stratégie, il était proposé que les équipes de pays prennent en charge 50 % du traitement des conseillers aux droits de l'homme la deuxième année et 100 % la troisième année. Or, il n'en a rien été et de nombreuses équipes de pays n'étaient pas en mesure de payer leur part. De ce fait, les conseillers aux droits de l'homme ont dû recourir à des solutions ad hoc de dernière minute pour pouvoir continuer de fonctionner¹⁹. Le Haut-Commissariat s'attend à ce qu'au moins 6 des conseillers aux droits de l'homme cesseront probablement leurs fonctions à compter de juin 2017. Certains conseillers aux droits de l'homme de première génération vivent également une situation financière difficile. À Sri Lanka, par exemple, les parties prenantes interviewées ont fait part de leur surprise devant le fait que, compte tenu de la question complexe de la justice transitionnelle à laquelle le pays devait faire face, aucune solution contractuelle stable n'était encore trouvée pour les conseillers aux droits de l'homme.

44. Le sentiment qui prévalait parmi les parties prenantes extérieures était que les ressources financières du HCDH étaient insuffisantes. Près de 78 % de ces parties prenantes interviewées estimaient que le financement actuel était insuffisant et 90 % des membres du personnel interviewés ont fait part de la préoccupation que leur inspirait le niveau de financement actuel du HCDH.

45. Les difficultés de financement du HCDH tiennent en partie à la tendance croissante au versement de contributions à fins spécifiées. En 2015, la part du financement non lié est tombée à 37 % (contre 47 % en 2014 et 54 % en 2013) du total des recettes²⁰, ce qui réduit la marge de manœuvre du HCDH et sa capacité de s'acquitter pleinement de son mandat.

46. Les présences du HCDH sur le terrain ont été encouragées à organiser des activités de collecte de fonds sur le plan local afin de diversifier leurs réserves de donateurs, ce qui constitue un changement de politique à cet égard²¹. Sur les 17 présences sur le terrain examinées, 14 ont mené des activités de collecte de fonds. Les membres du personnel sur le terrain interviewés ont toutefois signalé deux principaux risques liés à cette nouvelle politique, à savoir l'accroissement du déséquilibre entre les activités en fonction de la réussite ou de l'échec des campagnes de collecte de fonds et la réduction du temps de travail que le personnel consacre aux activités de fond vu le temps qu'il faut consacrer aux activités de collecte de fonds. La conclusion de l'évaluation du bureau régional pour l'Asie centrale, qui avait plutôt bien réussi à générer des fonds pour les projets, était que cette réussite pouvait être source de tensions entre les priorités générales du HCDH et les priorités de ces projets.

47. En outre, le rang peu élevé des responsables de présence sur le terrain limitait la visibilité et la portée de l'action du HCDH. Sur les 17 présences sur le terrain examinées, 15 étaient dirigées par un fonctionnaire de classe P-5, les 2 autres étant de classe D-1 et P-4. Il en est résulté des difficultés à se placer sur un pied d'égalité

¹⁸ Voir Groupe des Nations Unies pour le développement, « United Nations Development Group Strategy for the Deployment of Human Rights Advisers to Resident Coordinators and United Nations Country Teams » (2012).

¹⁹ Voir HCDH, « Évaluation des programmes soutenus par les activités relatives aux droits de l'homme » (2015).

²⁰ Voir HCDH, « United Nations Human Rights Appeal 2016 ».

²¹ Voir HCDH, « Fundraising at OHCHR: guidance for field presences and headquarters » (2014).

avec les dirigeants d'autres entités des Nations Unies sur le terrain et à discuter avec des hauts responsables gouvernementaux. À titre d'exemple, les participants à l'examen régional trimestriel du Groupe des Nations Unies pour le développement, mécanisme qui examine régulièrement tous les pays à des fins d'alerte rapide sur les violations des droits de l'homme, doivent avoir rang de directeur, ce qui exclut les chefs des bureaux régionaux du HCDH. D'autres entités, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés par exemple, dont la plupart des bureaux extérieurs ont à leur tête une personne ayant rang de directeur, disposent généralement de fonctionnaires ayant un rang plus élevé pour des postes équivalents.

E. Le Haut-Commissariat s'est doté d'une structure plus uniforme pour la mise en œuvre de ses activités sur le terrain mais n'a toujours pas de plan d'ensemble pour le déploiement efficace de ses opérations à ce niveau

48. Le Haut-Commissariat a adopté pour ses activités un cadre commun de planification et d'établissement de rapports qui met en cohérence l'ensemble de son mandat, ses priorités théoriques et ses présences sur le terrain. Son cycle de programmation, qui comprend la planification stratégique et le suivi à l'échelle de tout le HCDH, utilise trois outils principaux : les plans de travail, les notes de pays et les rapports de fin d'année. Des lignes directrices claires ont été établies pour tous ces outils. La totalité des 17 présences sur le terrain examinées disposaient d'un cadre logique, dont 14 étaient jugés de grande qualité. Les caractéristiques constructives relevées en ce qui concerne ces cadres avaient notamment trait aux liens clairs et explicites entre les ressources, les activités, les produits et les réalisations escomptées et leur alignement sur les priorités thématiques plus vastes de l'organisation. En outre, sur l'ensemble des membres du personnel interviewés qui ont abordé la question des processus de planification des programmes au HCDH, la plupart étaient d'avis que ces processus étaient améliorés parce que tous les bureaux extérieurs planifiaient désormais à partir d'un même ensemble de réalisations et de résultats escomptés. Ils ont également estimé que le système de suivi des programmes était un bon outil de planification et de programmation.

49. Dans ce contexte, les activités d'appui entre le siège du HCDH et ses présences sur le terrain fonctionnent généralement bien mais nécessitent un renforcement dans certains domaines clés. Sur les 17 présences sur le terrain examinées, 14 ont indiqué que les possibilités d'obtenir du siège l'appui nécessaire à l'exercice de leur emploi étaient adéquates ou plutôt adéquates. En outre, 61 % des membres du personnel couverts par l'enquête étaient tout à fait d'accord ou plutôt d'accord pour juger l'appui du siège satisfaisant pour ce qui était de venir en aide aux présences sur le terrain et 63 % étaient d'accord pour dire que ces dernières étaient promptement mises au courant des décisions touchant les politiques relatives à l'action sur le terrain. Toutefois, ils étaient moins nombreux à estimer que le personnel de terrain était suffisamment consulté sur les décisions concernant l'ensemble du HCDH (54 %). Dans l'ensemble, le personnel de terrain couvert par l'enquête appréciait davantage cet appui que le personnel du siège. Un peu plus que la moitié des membres du personnel du HCDH couverts par l'enquête (55 %) estimaient que l'appui du siège aux bureaux extérieurs était suffisant, encore que quelques-uns ont également noté que les administrateurs de secteur n'interprétaient pas tous leur rôle de la même manière et que l'appui consultatif et administratif

n'était pas toujours du même niveau. Plus particulièrement, un appui politique plus fort était nécessaire à certains moments critiques et dans les opérations quotidiennes telles que les transferts de fonds ou le recrutement de personnel.

50. En ce qui concerne les structures de partage de l'information et de l'expérience au sein du HCDC, un peu plus de la moitié des membres du personnel couverts par l'enquête (53 %) étaient tout à fait ou plutôt d'accord pour estimer que ce partage était suffisant entre le siège et le terrain, mais ils étaient moins nombreux (39 %) à estimer qu'il était suffisant entre toutes les présences sur le terrain. Plusieurs membres du personnel de terrain interviewés ont soulevé ce même point. Quelques exemples concrets d'efforts importants qui n'ont pas été partagés de manière satisfaisante avec les autres lieux hors siège avaient notamment trait aux travaux consacrés aux indicateurs dans le bureau de pays du Mexique et, plus généralement, à l'expérience acquise et aux enseignements qui en sont tirés, par exemple lors de l'ouverture de bureaux ou dans certains contextes précis, celui des situations de post-conflit ou encore le travail dans des conditions de résidence difficiles. Dans les réunions des responsables de présence sur le terrain examinées, il est systématiquement fait état de la priorité à accorder à la création par ces responsables de réseaux, de communautés de pratique et de mécanismes plus solides pour une gestion plus systématique des connaissances. Outre ces réunions annuelles, il n'y a aucun autre mécanisme permettant un partage régulier et systématique des expériences entre les différentes présences sur le terrain en particulier au niveau du personnel de rang moins élevé.

51. Nonobstant les signes d'une plus grande cohérence structurelle et programmatique entre le siège et les présences sur le terrain, le HCDH ne s'est toujours pas doté d'un plan et d'une stratégie d'ensemble pour le déploiement de ses opérations de terrain. Certes, la récente proposition tendant à transférer du personnel du siège vers les bureaux régionaux peut être considéré³ comme faisant partie d'un effort plus vaste d'amélioration des présences sur le terrain mais il n'y a toujours pas de stratégie plus vaste permettant de savoir quand, où et comment les ressources limitées du HCDC doivent être transférées sur le terrain. Il n'y a pas davantage de méthodes claires et d'approche systématique de la question de savoir quand et comment il faut réduire et éliminer les bureaux hors siège. Une recommandation tendant à élaborer une stratégie fondamentale de l'action du HCDH sur le terrain a été formulée dans la précédente évaluation du BSCI effectuée en 2009 (A/64/203 et Corr.1), et les lacunes désignées dans ce rapport en ce qui concerne les insuffisances au niveau de l'établissement des priorités, les incohérences au niveau de la prise des décisions et le peu de standardisation des méthodes de travail sont toujours là. Ces lacunes ont été également relevées dans le rapport du Corps commun d'inspection de 2014, dans lequel il était dit que les bureaux de pays étaient créés de manière ad hoc, avec une vision à moyen et long terme limitée, voire nulle (voir A/70/68). Enfin, un certain nombre de membres du personnel du HCDH interviewés, dont des fonctionnaires de rang élevé, ont déclaré qu'il n'y avait pas de débat stratégique sur la question de savoir où il fallait ouvrir et quand il fallait fermer une présence sur le terrain.

52. Certes, tant les membres du personnel que les parties prenantes interviewés ou couverts par l'enquête, y compris les États Membres, étaient généralement d'accord pour considérer qu'une expansion de la présence du HCDH sur le terrain était nécessaire pour que le Haut-Commissariat puisse obtenir de meilleurs résultats mais les avis divergeaient sur la forme que cette structure pourrait prendre. Un certain

nombre de membres du personnel ont déclaré qu'il fallait renforcer les bureaux régionaux alors que d'autres estimaient que c'était les bureaux de pays qu'il fallait renforcer. Les membres du personnel ayant répondu à l'enquête étaient aussi le plus souvent d'avis que les bureaux de pays étaient le type optimal de présence du HCDH sur le terrain, tout en reconnaissant que cette solution était souvent irréalisable en raison des contraintes sur le plan des ressources et du manque de volonté politique.

V. Conclusion

53. En tant que l'un des piliers de l'Organisation des Nations Unies depuis la fondation de celle-ci, les droits de l'homme sont au cœur de l'identité de l'Organisation et des idéaux qu'elle défend. Couvrant tout le spectre des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, les droits de l'homme sont essentiels pour assurer, selon les termes de la Charte des Nations Unies, « la dignité et la valeur de la personne humaine ». Une plus grande cohérence entre ces trois piliers s'impose pour guider la stratégie et les activités des Nations Unies au niveau des pays.

54. Lorsque son poste a été créé pour la première fois, en 1993, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme était perçu comme étant le chef de ce qui était alors le Centre pour les droits de l'homme ou, de manière plus générale, le chef du programme des droits de l'homme de l'Organisation et l'avocat des principes du droit international des droits de l'homme. En tant que structure sous son autorité directe, le HCDH doit fournir au Haut-Commissaire le soutien nécessaire pour que celui-ci puisse s'acquitter de son mandat. En tant que seule entité des Nations Unies consacrée exclusivement aux droits de l'homme, avec un champ d'intervention qui couvre tout l'éventail de ces droits, le HCDH occupe une place de choix pour ce qui est de contribuer aux progrès en matière de réalisation et de sauvegarde des droits de l'homme de la population mondiale.

55. Étant donné la dualité et la complémentarité de ses rôles consistant à établir des règles et des normes mondiales relatives aux droits de l'homme et à faciliter leur application sur le terrain, le HCDH doit aider les États Membres à honorer leurs engagements internationaux tels qu'ils sont déterminés par le Conseil des droits de l'homme et à appliquer les recommandations par pays issues de l'Examen périodique universel. Il doit aussi jouer un rôle dirigeant dans l'intégration des droits de l'homme à l'ensemble de l'action du système des Nations Unies, en particulier aux piliers paix et sécurité et développement. Sa présence sur le terrain est d'une importance capitale pour sa réussite dans l'accomplissement de ces tâches, et le Haut-Commissariat peut manifestement se targuer de réalisations concrètes au niveau des pays et des régions comme avec ses partenaires des Nations Unies.

56. Cela étant dit, les présences du HCDH sur le terrain ont été très fortement limitées. Elles ne sont pas suffisamment nombreuses et des lacunes sont apparentes dans la nature et la portée de ce qu'elles font. L'absence d'une vision stratégique d'ensemble déterminant où doivent être déployées les ressources limitées dont le HCDH dispose sur le terrain a aussi entravé sa capacité d'exécution à ce niveau. Ses activités au siège revêtent certes une importance capitale et constituent le fondement normatif de son action mais il ne saurait s'acquitter pleinement de son mandat sans un programme de travail tout aussi solide auprès des gouvernements, des

organisations régionales, des partenaires des Nations Unies, des institutions nationales et internationales des droits de l'homme et de la société civile sur le terrain. Il doit faire fond sur les succès considérables déjà acquis et continuer de rechercher des voies nouvelles et innovantes de promotion du programme des droits de l'homme.

VI. Recommandations

57. Le BSCI formule à l'intention du Haut-Commissariat les recommandations importantes suivantes :

Recommandation 1 (résultat D, par. 42 et 43)

58. Le HCDH devrait réévaluer, réexaminer et élaborer des solutions possibles concernant les arrangements futurs relatifs aux conseillers aux droits de l'homme, y compris les sources et les dispositions contractuelles.

Indicateurs de succès : Une note de synthèse énonçant les divers scénarios qui permettraient de pérenniser les conseillers aux droits de l'homme en tant que présence viable sur le terrain, élaborée en consultation avec le Groupe des Nations Unies pour le développement.

Recommandation 2 (résultat E, par. 51)

59. Le Haut-Commissariat devrait élaborer une stratégie fondamentale de déploiement de ses présences sur le terrain, qui devrait comporter :

- a) Une proposition claire, avec indication des critères correspondants, définissant quand et comment les ressources doivent être déployées sur le terrain;
- b) Des données de référence pour la réduction et/ou la clôture éventuelles de présence sur le terrain existantes;
- c) Un plan indiquant comment faire en sorte que les bureaux régionaux apportent un appui suffisant aux pays qu'ils couvrent.

Indicateurs de succès : Une stratégie de déploiement propre à régler les questions ci-dessus.

Recommandation 3 (résultat E, par. 50)

60. Le Haut-Commissariat devrait renforcer la gestion des connaissances en interne, en concevant des outils et protocoles propres à mieux faciliter le partage des pratiques et des expériences entre les présences sur le terrain et entre celles-ci et le siège, afin d'améliorer la communication et l'apprentissage organisationnels.

Indicateurs de succès : Un recensement des lacunes et des besoins en matière de connaissances et un plan correspondant d'élaboration des outils et protocoles spécifiques propres à les combler.

Recommandation 4 (résultat C, par. 32 et 33)

61. S'appuyant sur les bonnes pratiques identifiées au paragraphe 33, le HCDH devrait renforcer les procédures qui régissent actuellement la fourniture d'un soutien aux États Membres pour l'application des recommandations émanant des

trois types de mécanismes des droits de l'homme, les procédures spéciales en particulier.

Indicateurs de succès : Un examen des instruments de suivi existants et l'identification des possibilités de les renforcer, les procédures spéciales en particulier.

Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne
(Signé) Heidi **Mendoza**
17 mars 2017

Annexe

Observations officielles reçues du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) présente ci-dessous le texte intégral des observations reçues du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur la présente évaluation. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale faisant suite à la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

Observations du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'évaluation du programme du Haut-Commissariat

1. En réponse à votre mémorandum du 24 février 2017, j'ai le plaisir de vous présenter ci-dessous la réponse du HCDH au projet de rapport d'évaluation du BSCI.
2. En tout premier lieu, nous voudrions vous exprimer, ainsi qu'à vos collaborateurs, combien nous apprécions l'esprit de consultation et de dialogue ouvert et constructif qui a caractérisé l'ensemble du processus.
3. Le rapport est accueilli avec satisfaction et fournit de précieux éclairages en vue de la poursuite du renforcement de l'action menée par le HCDH dans le cadre de ses opérations sur le terrain. Le Haut-Commissariat est en accord avec toutes les recommandations et résolu à les appliquer, comme indiqué dans le plan d'action sur les recommandations. Nous tenons en outre à souligner ci-dessous un certain nombre de considérations générales.
4. Le projet de rapport évoque la situation financière difficile et ses répercussions sur la capacité des présences du HCDH sur le terrain. Le rapport d'évaluation soulève aussi la question des difficultés rencontrées par les représentants du HCDH sur le terrain, notamment le classement inadéquat de leurs postes par rapport aux représentants d'autres entités du système des Nations Unies, ce qui limite leurs possibilités d'accès à un certain nombre de processus d'élaboration des politiques et de prise des décisions. À cet égard, nous regrettons l'absence de recommandation traitant de la capacité restreinte des présences du HCDH sur le terrain résultant de leur financement limité et du rang peu élevé de leur représentation. Il s'agit là d'éléments importants qui ne sont pas sans conséquences pour l'efficacité et les activités de l'action du Haut-Commissariat dans divers contextes de terrain.
5. Le projet de rapport souligne qu'il « subsiste des lacunes dans la couverture géographique » du Haut-Commissariat. Ces lacunes sont par définition liées à la très faible taille des bureaux régionaux du HCDH, qui fait qu'il leur est difficile d'instaurer des relations égales avec tous les pays qui relèvent de leur responsabilité. La recommandation concernant l'élaboration d'un plan qui permettrait de faire en sorte que les bureaux régionaux fournissent un appui suffisant aux pays qu'ils desservent est donc bienvenue et importante. À cet égard, nous tenons à souligner les efforts continus déployés par le HCDH pour renforcer

ses bureaux régionaux, comme indiqué notamment dans le rapport du Secrétaire général sur le projet de restructuration régionale du Haut-Commissariat (A/71/218 et Corr.1).

6. Le rapport ne comporte pas une analyse des composantes droits de l'homme des missions de maintien de la paix. Nous comprenons certes que ces composantes feront l'objet d'une évaluation distincte mais il importe de noter qu'elles font partie intégrante de l'action du Haut-Commissariat sur le terrain. L'analyse qui figure dans le présent rapport, s'agissant en particulier de la discussion sur les lacunes en matière de couverture, doit donc être lue compte tenu du fait que les composantes droits de l'homme ne font pas partie du présent rapport.

7. Je voudrais saisir cette occasion pour vous remercier, vous et vos collègues, en particulier les coordonnateurs chargés de l'évaluation, de l'excellente coopération dont vous avez fait preuve.
