



Assemblée générale

Distr. générale
1er juin 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session

Points 123, 124, 134 et 143 de la liste préliminaire*

Prévention du crime et justice pénale

Contrôle international des drogues

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Rapport sur l'inspection de la gestion du programme et des pratiques administratives du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime

Note du Secrétaire général

1. En application des résolutions de l'Assemblée générale 48/218 B et 54/244 en date du 29 juillet 1994 et du 23 décembre 1999, respectivement, le Secrétaire général a l'honneur de porter à l'attention de l'Assemblée générale le rapport ci-joint, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, sur l'inspection de la gestion du programme et des pratiques administratives du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime.

2. Le Secrétaire général prend note des conclusions et souscrit aux recommandations qui y figurent et il relève que des mesures sont prises pour remédier aux problèmes identifiés dans le rapport.

* A/56/50.

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'inspection de la gestion du programme et des pratiques administratives du Bureau pour le contrôle des drogues et la prévention du crime

Résumé

En février 2001, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à un examen de la gestion du programme et des pratiques administratives du Bureau pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (BCDPC) à Vienne. Il a examiné le suivi des recommandations issues de précédentes évaluations approfondies des programmes de contrôle des drogues et de prévention du crime ainsi que de l'examen de la gestion du Programme, réalisé en 1999, de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale.

Le BSCI a constaté que le Directeur exécutif, grâce au vif intérêt qu'il portait aux domaines de compétence du Bureau et au dynamisme dont il faisait preuve, augmentait la visibilité du BCDPC au plan mondial, en rehaussait l'image dans le public et donnait une orientation plus concrète à son action. Toutefois, dès le début de l'inspection, un problème majeur est apparu : la manière hautement centralisée et arbitraire dont le Directeur exécutif conduisait le Bureau. Toute l'autorité et tout le pouvoir de décision étaient en ses mains et en celles de ses proches collaborateurs, sans qu'il y ait de contre-pouvoirs suffisants.

Le BCDPC ne peut exercer son rôle de centre de connaissances spécialisées en l'absence d'un libre échange de vues, de débats et de la participation du personnel à la prise de décisions. Toutefois, au moment de l'inspection, les mécanismes d'avis et de conseil collectifs, ainsi que de coordination des programmes et des politiques ne fonctionnaient pas. Manquait aussi un système cohérent de contrôle des programmes sous forme de suivi de la mise en oeuvre et d'évaluation des résultats. D'importantes décisions concernant les programmes et l'administration étaient prises sans consultation ou presque. Des retards anormaux dans l'approbation des projets, des programmes ou de mesures précises étaient monnaie courante. Le fait que le Directeur exécutif ne déléguait pas pleinement ses pouvoirs aux directeurs de programme nuisait à la perception des responsabilités et paralysait la prise de décisions lorsqu'il s'absentait de Vienne.

Le BSCI considère que les principaux points forts du BCDPC sont des mandats clairement définis, le rang de priorité élevé de son action à l'échelon intergouvernemental et la grande diversité des connaissances spécialisées dont il dispose dans les domaines qui lui sont confiés. Ses principaux atouts sont un personnel dévoué, dynamique et talentueux, une forte présence sur le terrain et le fait que des fonctions normatives, analytiques et de coopération technique sont regroupées sous un même toit. Au moment de l'inspection, toutefois, le moral du personnel n'était pas bon. Ce dernier regrettait le manque de transparence des décisions de la direction, notamment pour ce qui était des questions de personnel. S'il existait un dialogue structuré sur les questions de travail au sein de quelques unités, la communication ne se faisait pas concernant la gestion d'ensemble du personnel.

Le BSCI juge particulièrement préoccupant que selon certains États membres, tant des donateurs que des bénéficiaires, la mauvaise gestion du Bureau nuit à l'accomplissement de ses mandats et à la bonne application de certains projets.

À la fin de l'inspection, le BSCI a fait clairement comprendre au Directeur exécutif que le Bureau ne pouvait continuer d'être géré de la sorte. Il l'a instamment prié, ainsi que ses proches collaborateurs, de procéder immédiatement à des changements en profondeur.

Le BSCI a pris note d'une série de mesures qui ont été prises depuis janvier 2001 pour améliorer la situation en définissant des procédures, précisant des domaines de responsabilités et déléguant l'autorité à des niveaux appropriés. Il suivra de près la manière dont les changements envisagés sont mis en place, ainsi que leur solidité.

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1–5 | 5 |
| II. Gestion du programme | 6–42 | 5 |
| A. Planification | 7–20 | 6 |
| B. Organisation | 21–24 | 8 |
| C. Exécution du programme | 25–36 | 9 |
| D. Gaspillage | 37 | 11 |
| E. Le projet « Course autour du monde » | 38 | 12 |
| F. Suivi et évaluation | 39–42 | 12 |
| III. Résultats du regroupement | 43–46 | 12 |
| IV. Difficultés de financement | 47–49 | 13 |
| V. Coopération technique | 50–52 | 14 |
| VI. Gestion générale | 53–64 | 15 |
| A. Style de gestion | 53–57 | 15 |
| B. Gestion des ressources humaines et relations entre le personnel et la direction | 58–61 | 15 |
| C. Faits nouveaux | 62–64 | 16 |
| VII. Conclusions | 65–67 | 16 |
| VIII. Recommandations | 68–82 | 17 |

I. Introduction

1. Le Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (BCDPC) est une organisation qui regroupe le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et le Centre des Nations Unies pour la prévention de la criminalité internationale (CPCI). Il a été mis en place en 1997 en application de la décision 8 du programme de réformes du Secrétaire général (voir A/51/950, par. 143 à 145), qui transformait aussi la Division de la prévention du crime et de la justice pénale en Centre pour la prévention de la criminalité internationale. Le but recherché était d'augmenter les synergies entre l'action du PNUCID et celle du Centre au moyen, notamment, de programmes conjoints sur des questions d'intérêt commun. Une structure de gestion commune a été mise en place sous la direction du Directeur exécutif et les fonctions et l'organisation du Bureau ont été définies un an plus tard (voir ST/SGB/1998/17).

2. Au moment de la création du BCDPC, le BSCI a effectué des évaluations approfondies du Programme des Nations Unies pour le contrôle des drogues et du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale (voir E/AC.51/1998/2 et E/AC.51/1998/3) ainsi qu'un examen de la gestion du programme de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale (voir A/52/777, annexe). Les rapports correspondants contenaient 47 recommandations visant, notamment, à renforcer la gestion stratégique; à rendre plus efficaces la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information; à développer le travail analytique à l'appui de l'élaboration et de l'application des politiques; à mettre en place un bon système d'évaluation des résultats et de rétro-information; à encourager des synergies entre les programmes de lutte contre la criminalité et contre la drogue; à mieux cibler les activités de coopération technique et à en renforcer l'efficacité.

3. En janvier 2001, le BSCI a décidé de procéder à un examen de la gestion du programme et des pratiques administratives du BCDPC, le premier du genre après la mise en place de la structure de gestion commune. L'inspection en question a porté sur le suivi des recommandations précédentes et tenu compte des observations et recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes dans ses rapports à l'Assemblée générale sur les états financiers du Fonds

du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues pour les exercices biennaux 1996-1997¹ et 1998-1999². Le BSCI a également dûment tenu compte des informations fournies par le BCDPC dans le texte explicatif du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 au sujet des mesures prises pour donner suite aux recommandations des organes de contrôle interne et externe et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires³, de même que des résolutions et décisions correspondantes des organes intergouvernementaux pertinents.

4. L'équipe du BSCI a séjourné à Vienne du 5 au 16 février 2001. Auparavant, le Bureau avait envoyé à 124 cadres et fonctionnaires du PNUCID un questionnaire en 39 points portant sur une vaste gamme de questions relatives aux programmes, à la gestion et à l'administration. Il a reçu 63 réponses écrites (51 % du total). À Vienne, le BSCI s'est entretenu avec le Directeur exécutif et ses proches collaborateurs et avec la majorité des administrateurs et du personnel d'encadrement, ainsi qu'avec des représentants des États Membres. Sur place et à son retour à New York, l'équipe du BSCI a en outre étudié de nombreux documents.

5. Le projet de rapport a été communiqué à la direction pour observations et celles-ci apparaissent, selon que de besoin, dans la version définitive. Le BSCI apprécie grandement la coopération que le personnel lui a fournie à divers niveaux durant son examen.

II. Gestion du programme

6. Le BCDPC est une organisation dont le fonctionnement dépend presque entièrement de contributions volontaires. Il est donc extrêmement important que le Bureau opère avec suffisamment d'efficacité et de productivité pour que ses ressources soient gérées de la meilleure façon possible. Pour déterminer si tel est le cas, le BSCI a examiné le cycle du programme dans les deux entités du Bureau – de la planification et l'organisation à la mise en oeuvre, à l'évaluation des résultats et à la formulation des leçons de l'expérience. Il s'agissait essentiellement de savoir comment les ressources étaient mises au service de la réalisation des objectifs du programme.

A. Planification

7. Le BSCI n'a pas eu en sa possession d'exemplaire de directives écrites sur la préparation des plans de travail annuels, ni n'a vu le moindre signe d'un mécanisme établi de coordination et d'approbation des plans de travail des entités du Bureau. Le statut de la grande majorité de ces plans restait flou, sans indication de la direction quant à leur approbation. Par exemple, au moment de l'inspection, le Directeur exécutif n'avait pas encore formulé d'observations sur le plan de travail du Centre pour la prévention de la criminalité internationale pour 2000 ni ne l'avait approuvé. Même lorsque l'on avait le sentiment que les plans étaient acceptés, ils faisaient parfois l'objet de changements soudains, quand ils n'étaient pas annulés, le plus souvent sans la moindre explication. Le BSCI a constaté que la cohérence du processus de planification était souvent compromise par des décisions impulsives ou de circonstance venues d'en haut. Des engagements nouveaux et importants étaient pris sans examen préalable au sein de l'organisation ni coordination avec les donateurs.

8. Dans certains cas, les priorités établies par les organes délibérants n'étaient pas traduites en programmes cohérents et solides. Ainsi, en réponse à la Déclaration politique adoptée par l'Assemblée générale lors de sa vingtième session extraordinaire en 1998 (résolution S-20/2, annexe), qui visait l'élimination ou à une diminution sensible de l'offre et de la demande de drogues illicites d'ici à 2008, le PNUCID a élaboré un programme mondial pour le contrôle des cultures illicites et un programme mondial sur l'évaluation de l'ampleur de l'abus des drogues. Il considère que dans le cadre du programme pour le contrôle des cultures illicites, il a mis en place rapidement les capacités nécessaires pour produire des données annuelles sur l'ampleur de ces cultures. Toutefois, l'équipe d'experts créée pour valider les méthodologies de contrôle proposées et en assurer la transparence a recommandé, en juin 2000, qu'un gros effort soit fait pour améliorer le caractère opérationnel du travail. À la fin 2000, l'équipe chargée de ce programme a été réduite et son conseiller technique en chef a été affecté à d'autres fonctions. Le deuxième programme mondial d'évaluation – concernant l'abus des drogues – n'a été lancé que l'année dernière. Le PNUCID a attribué à un problème de personnel le retard initial pris dans ce domaine – identifié comme prioritaire dans la Déclaration politique.

9. Le BSCI a noté que le Centre pour la prévention de la criminalité internationale avait identifié trois domaines d'action prioritaires : la criminalité transnationale organisée, la traite des êtres humains et la corruption. Toutefois, les structures mises en place pour faire face à ces problèmes n'ont pas permis d'utiliser au mieux les ressources limitées qui étaient disponibles. Dans son ensemble, le programme de travail du Centre apparaissait fragmenté et ne semblait pas coordonné au sein d'une structure générale de programme. Cette fragmentation se traduisait par une structure organisationnelle et des arrangements de travail qui n'assuraient pas le cadre nécessaire à une bonne mise en oeuvre. Le problème était aggravé par l'inefficacité du suivi et l'absence de contrôle de qualité. L'éparpillement des ressources, parfois allouées au hasard, nuisait à l'action concrète du Centre.

10. Le BSCI a noté que des fonctionnaires qui avaient été recrutés pour leurs connaissances spécialisées s'étaient vu confier des tâches opérationnelles pour lesquelles ils étaient mal préparés et qui absorbaient une grande partie de leur temps. Il s'ensuivait des chevauchements et des doubles emplois avec le travail du personnel du Service des opérations. De fait, plus de la moitié des projets lancés au titre des trois domaines prioritaires dans le cadre du programme de travail pour 2000-2001 n'étaient toujours pas financés ou ne l'étaient qu'en partie. Malgré le caractère limité des ressources, la direction dispersait encore plus l'action en détachant de nouvelles recrues dans les bureaux régionaux du BDCPC. Dans l'ensemble, le BSCI n'avait pas pu identifier de synergies dans les activités du PNUCID et du Centre, à Vienne ou sur le terrain.

11. Un certain nombre de représentants d'États donateurs interrogés par le BSCI ont indiqué que le Directeur exécutif avait présenté un certain nombre d'initiatives nouvelles comme étant également urgentes et importantes. Les projets correspondants ont été lancés sans évaluation suffisante du financement disponible. Il n'a pas été véritablement mis en place de mécanisme général permettant de faire rapport systématiquement et de tenir les donateurs au courant des progrès accomplis dans la réalisation des initiatives précédentes. Le BSCI est d'avis qu'avant de solliciter les donateurs pour de nouveaux projets, il faut procéder à une évaluation réaliste du financement disponible pour la mise en oeuvre des initiatives précédentes ne soit pas compromise. [Cette question est examinée plus en détail dans l'examen triennal par le BSCI des recomman-

dations que le Comité du programme et de la coordination a adressées au PNUCID (E/AC.51/2001/5, par. 34)].

12. Les contributions volontaires constituant la base des ressources du BCDPC, il est important que toute initiative d'envergure exigeant l'engagement de ressources à long terme soit prise de concert et en coordination avec les donateurs. À cet égard, le BSCI a noté que dans une résolution qu'elle a adoptée en mars 2001, la Commission des stupéfiants demandait au PNUCID de renforcer encore les consultations avec toutes les parties prenantes. L'expérience montre que toute initiative d'envergure prise unilatéralement par la direction risque d'entamer la confiance et le soutien des donateurs et de nuire à la crédibilité du Bureau. Trois exemples précis d'engagements pris par la direction sans qu'elle ait suffisamment analysé les risques, évalué les ressources ou consulté à l'avance les principaux donateurs ont été portés à l'attention du BSCI. Ils sont décrits ci-après.

Afghanistan

13. Le 30 octobre 1997, le Directeur exécutif a annoncé le lancement d'un nouveau programme de développement d'activités de substitution en Afghanistan⁴. Il a précisé que cette initiative s'inscrivait dans le cadre de son programme mondial visant à éliminer la culture du pavot à opium et du coca dans un délai de 10 ans et que son coût se chiffrait à 25 millions de dollars par an, soit 250 millions de dollars au total, en soulignant qu'il était confiant dans son aptitude à convaincre les gouvernements de participer à son financement. L'enthousiasme des donateurs a toutefois été surestimé. À la suite d'une évaluation effectuée par les principaux donateurs, on a recommandé d'établir un plan directeur plus cohérent pour la lutte contre la drogue en Afghanistan, de fixer un calendrier réaliste pour la planification et l'exécution des activités et de mettre en place des mécanismes pour assurer la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience acquise sur le terrain dans la planification des politiques et des stratégies.

14. En dépit de ces recommandations, le Bureau a amorcé le projet, en ramenant toutefois son coût à 2 millions de dollars par an, prélevés essentiellement sur les fonds non réservés. Au début de l'an 2000, les ressources disponibles étaient quasiment épuisées et aucun donateur potentiel n'était en vue. Sur les quatre

modules que comprenait le projet, un a été supprimé, un autre réduit de moitié et un troisième fortement comprimé.

15. Le 17 septembre 2000, les médias ont rapporté une déclaration faite par le Directeur exécutif, selon laquelle le PNUCID avait décidé d'arrêter son programme de lutte contre la culture du pavot en Afghanistan à la fin de l'année, faute de ressources suffisantes. Il y a lieu de noter que le personnel employé par le PNUCID en Afghanistan n'a été informé de la décision que par l'intermédiaire des médias et qu'il n'a pas reçu d'instructions ou de communications écrites avant cette annonce.

Pakistan : projet de développement du district de Dir

16. Au cours de sa visite officielle au Pakistan, en juillet 1999, le Directeur exécutif a promis de prolonger le projet de remplacement des cultures financé par le PNUCID dans le district de Dir pour une nouvelle période de 10 ans afin de consolider les acquis dans la promotion d'activités de substitution. Il s'est également engagé à créer 20 centres de traitement et de réadaptation, au minimum, pour un coût de 2 millions de dollars environ.

17. Toutefois, le PNUCID ne disposait pas de compétences ou de ressources financières suffisantes sur le plan interne pour mener à bien le projet de consolidation sur 10 ans sans faire appel à d'autres organismes de développement du système des Nations Unies. Un montant de 500 000 dollars a été décaissé entre juillet et décembre 1999 pour appuyer la réalisation de la promesse faite par le Directeur exécutif, mais l'avenir du projet reste incertain et dépendra, dans une large mesure, de l'évolution de la situation politique. Un descriptif de projet concernant la création d'un réseau de centres de traitement a été élaboré et est actuellement au stade de l'approbation finale. Le lancement est prévu vers le milieu de 2001 et un financement a déjà été assuré pour l'apport du PNUCID, qui s'élève à 547 000 dollars. Selon les indications données par cet organisme, le Gouvernement pakistanais versera une contribution de 17 millions de roupies (277 000 dollars). L'enveloppe globale affectée au projet de construction de centres de traitement est ainsi réduite à 800 000 dollars environ au lieu des 2 millions de dollars initialement promis.

Tadjikistan : Office de contrôle des drogues

18. Un office national de contrôle des drogues a été créé au Tadjikistan par un protocole bilatéral signé en avril 1999 à Vienne. En vertu d'un accord bilatéral conclu en novembre 1999, le PNUCID s'était engagé à verser 11 481 000 dollars dans un délai de trois ans et les contributions du Gouvernement devaient se chiffrer à 800 000 dollars. La somme que le PNUCID doit verser a été révisée à la baisse et est fixée actuellement à 6 100 000 dollars. D'autre part, d'après le PNUCID, on n'a pu obtenir à ce jour que 4,7 millions de dollars pour le projet auprès des donateurs et sur les fonds non réservés, ce qui laisse une somme supplémentaire de 1,4 million de dollars à réunir au cours de l'année à venir. À ce propos, le BSCI a constaté, dans les registres établis par le PNUCID, que l'Administration avait tenté, au stade de la conception du projet, de détourner des contributions qui étaient réservées à d'autres usages pour financer l'Office. Les fonds n'ont été retirés qu'à la suite de protestations émises par les donateurs.

19. Étant donné que les fonds non réservés utilisés comme « capitaux d'amorçage » doivent être remboursés à un moment ou à un autre, le financement de l'Office de contrôle des drogues n'est toujours pas solidement assuré. Cela constitue un motif de préoccupation car le PNUCID a créé une entité mobile hautement compétente et bien armée (qui offre à son personnel une rémunération nettement supérieure à celle versée par les employeurs nationaux) opérant dans un environnement assez difficile. Le fait de laisser cette force sans moyens suffisants après la suppression de l'appui fourni par le PNUCID risque d'avoir de graves conséquences. Le BSCI est d'avis qu'il faudrait sans tarder mettre au point une stratégie appropriée, avec des dispositions organisationnelles et des mécanismes de suivi, pour les rapports entre le PNUCID et l'Office.

20. Le BSCI partage également l'inquiétude que le Comité des commissaires aux comptes a exprimée à plusieurs reprises au sujet de la fiabilité des systèmes de gestion de l'information financière du PNUCID. Cette situation est encore aggravée par le fait que cet organisme a approuvé un certain nombre de projets sans avoir dûment analysé les possibilités de financement. À cet égard, il a été heureux de constater qu'on a adopté récemment une nouvelle politique pour le financement assuré par des donateurs et une règle suivant laquelle on doit réunir au moins 50 % des fonds nécessaires à l'exécution d'un projet avant son lance-

ment. Le Bureau suivra de près la mise en oeuvre de ces nouvelles dispositions.

B. Organisation

21. Aux termes de la circulaire du Secrétaire général relative à l'organisation du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (ST/SGB/1998/17), le Directeur exécutif est responsable de toutes les activités du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime ainsi que de son administration; les fonctions du Bureau du Directeur exécutif se confondent avec celles du bureau du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Vienne; le Directeur exécutif du BCDPC est également Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues; et le Centre des Nations Unies pour la prévention de la criminalité internationale est dirigé par un directeur qui relève du Directeur exécutif.

22. Le BSCI a constaté que la structure organisationnelle du PNUCID ne concordait pas avec les filières suivies pour rendre compte et les centres de responsabilité. Bien souvent, les fonctionnaires n'étaient pas familiarisés avec la structure générale de l'organisation. Les principales divisions et les trois programmes n'étaient pas dirigés par de véritables gestionnaires mais par des administrateurs à qui l'on confiait cette responsabilité. De surcroît, il n'était pas rare que l'on donne des instructions au personnel d'exécution sans en référer aux chefs de service. Concrètement, le mode d'organisation se caractérisait notamment par le fait que les pouvoirs de décision qui auraient dû normalement être dévolus aux administrateurs de programme étaient généralement concentrés au sein de la direction.

23. Le BSCI a constaté que le Centre des Nations Unies pour la prévention de la criminalité internationale fonctionnait également avec un ensemble de méthodes de travail non institutionnalisées et un système de répartition des postes qui faisaient apparaître des divergences par rapport à la structure administrative et au schéma de distribution des postes approuvés pour l'exercice biennal 2000-2001. Un certain nombre de postes étaient regroupés dans trois programmes internationaux qui étaient transformés de facto en centres de responsabilité, formant une structure improvisée et informelle. Les attributions et pouvoirs respectifs de ces nouveaux centres de responsabilité restaient flous. Les

articulations entre ces attributions et celles d'autres centres de responsabilité, notamment le Service des opérations et le Service de l'analyse, étaient également mal définies. De l'avis du BSCI, ce mode de fonctionnement fondé sur des regroupements convient davantage pour une équipe de travail que pour une organisation établie, au sein de laquelle les responsabilités et les voies hiérarchiques doivent être clairement définies. Une structure organisationnelle adaptée est, selon lui, indispensable pour la réalisation des programmes et des priorités.

24. Le tableau des effectifs du Bureau pose un problème analogue. Le BSCI a essayé de mettre en concordance les attributions des différents services, telles qu'elles sont définies dans la circulaire du Secrétaire général, avec le tableau d'effectifs, d'une part, puis avec les méthodes de travail, d'autre part, sans succès. Par exemple, les activités de lutte contre le blanchiment de l'argent et le terrorisme étaient placées sous la supervision directe du Directeur exécutif et non pas sous celle de l'administration du Centre pour la prévention de la criminalité internationale. Du fait de la confusion créée par la situation décrite plus haut, le BSCI a cherché à identifier le centre de responsabilité pour le tableau d'effectifs. Là aussi, sans succès. Par conséquent, il ne voyait pas toujours très bien pour quelle raison on avait réaffecté des postes d'un secteur à un autre.

C. Exécution du programme

25. Un examen général des questions de fond relatives au programme figure dans le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen triennal de l'application des recommandations formulées par le Comité du programme et de la coordination, à sa trente-huitième session, sur l'évaluation approfondie du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (E/AC.51/2001/4). Le présent rapport porte, lui, sur les aspects de la gestion qui ont pesé sur l'efficacité de l'exécution du programme.

26. Le Bureau a relevé de nombreux cas de missions que la direction a décidé d'annuler ou de reporter à la dernière minute alors qu'elles constituaient un élément essentiel des activités d'exécution du programme. Cela a contraint d'importants partenaires à mettre en attente leur participation aux activités conjointes. Plusieurs réunions et missions intergouvernementales ont été remises *sine die*, parfois quelques jours seulement

avant leur date prévue, alors que dans certains cas on avait demandé à un ministre, un haut fonctionnaire ou un parlementaire d'y assister. D'autre part, le PNUCID a cessé de participer à des réunions internationales sur des problèmes touchant à la toxicomanie qui tiennent une place centrale dans sa mission, alors que des organisations telles que l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation mondiale de la santé, ainsi que des organisations régionales, continuent de s'y rendre. Les travaux se poursuivent dans ces réunions sans que le PNUCID y fasse valoir son point de vue, et le doute s'installe dans les esprits quant à l'intérêt qu'il porte à ces problèmes et quant à son rôle de chef de file en la matière.

27. Au moins deux organismes des Nations Unies qui exécutent des programmes pilotes avec le PNUCID ont constaté qu'une fois ceux-ci menés à bien, le PNUCID ne s'était même pas posé la question de savoir s'il conviendrait de les étendre à d'autres pays de la région. Des consultations au plus haut niveau devaient avoir lieu à propos d'un accord de coopération avec un organisme international autour duquel on avait fait beaucoup de bruit, mais le PNUCID n'a pas donné suite. L'organisme en question en a été réduit à commencer tout seul à exécuter partiellement cet accord. Un groupe chargé de mettre en oeuvre une nouvelle initiative visant à réduire la demande et prônée par le Directeur exécutif n'a pas pu obtenir de directive de la part de la direction pendant deux ans, malgré ses demandes maintes fois répétées. Des donateurs avaient versé des contributions au vu du plan d'exécution, mais aucune somme n'a été allouée à l'équipe pendant un an.

28. Le BSCI a constaté qu'une des principales faiblesses dont souffraient les activités opérationnelles du Bureau était la capacité insuffisante de trouver des projets au financement assuré, en même temps qu'une mauvaise préparation des activités de coopération technique. Il arrivait souvent que des engagements ponctuels pour de très gros projets assèchent les financements dont les projets d'autres régions avaient besoin. On disposait autrefois de fonds non réservés pour lancer des projets, mais cette source se tarit. Vu qu'il n'existe pas de système suffisamment juste et transparent pour allouer ces fonds, les donateurs hésitent à continuer de verser des contributions dans ces conditions. Le BSCI a constaté avec satisfaction que le Bureau avait lancé en mars 2001 une série de consulta-

tions planifiées avec les États Membres sur l'utilisation future de ces fonds.

29. Un autre problème concernant le fonctionnement opérationnel du Bureau a été l'absence d'une procédure bien structurée pour régir l'examen et l'approbation des projets. Ces opérations se déroulaient relativement bien dans certains domaines, mais dans d'autres, elles s'étaient transformées en un processus interminable, et il fallait parfois des mois pour obtenir l'accord du Directeur exécutif pour un projet. Chaque retard nuisait à la crédibilité du Bureau, aussi bien aux yeux de ses interlocuteurs dans les pays bénéficiaires qu'aux yeux des donateurs.

30. La pratique observée a comme autres points faibles l'absence d'un dispositif objectif de contrôle de qualité et le manque de vérification des priorités. Il faudrait remettre en place un mécanisme viable et efficace à cette fin. En outre, il conviendrait de créer une équipe impartiale et professionnelle chargée d'assurer les services d'appui à l'intention d'un comité compétent en la matière. Il serait précisé dans la définition de la mission de cette équipe d'évaluation qu'elle n'interviendrait en rien sur les questions de fond. Sa fonction consisterait à veiller à ce que tout ce qui est proposé soit conforme aux priorités du programme et aux politiques, directives et procédures en vigueur. Le Comité formulerait ensuite des recommandations à l'intention du Directeur exécutif. Ce système éliminerait le problème des projets chers à certains mais dont la justification est douteuse et le financement incertain, il permettrait d'obtenir des descriptifs de projet de qualité régulière et il garantirait que le Bureau tout entier se sente impliqué dans tout l'éventail des activités opérationnelles conduites en son nom. Le BSCI a constaté que la direction avait pris des mesures en mars 2001 en vue de la création d'un Comité du programme et des projets, dont il évaluera le fonctionnement afin de veiller à ce qu'il réponde aux préoccupations énoncées ci-dessus.

31. Ce que le BSCI a trouvé de plus préoccupant à propos du Centre pour la prévention de la criminalité internationale, c'est de savoir s'il serait capable d'exécuter son programme en dépit de la faiblesse des moyens d'exécution dont il dispose. Le total des dépenses au 31 décembre 2000, y compris les engagements non réglés au titre des projets financés par des fonds d'affectation spéciale, ne dépassait pas 58 % du montant prévu au budget. Quatre-vingt pour cent de ce total se rapportait au budget ordinaire du Centre, et la

moyenne s'élevait à 67 % pour l'ensemble des comptes, y compris ceux qui concernent l'appui au programme.

32. Le Centre axe actuellement son action sur trois programmes mondiaux concernant respectivement la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains et la corruption. Le BSCI a constaté qu'un assez grand nombre de projets portant sur ces domaines n'avaient pas encore reçu de financement ou n'avaient reçu qu'un financement partiel au titre du programme de coopération technique pour l'exercice biennal 2000-2001. Pendant ce temps, des projets portant sur des domaines non prioritaires de la prévention de la criminalité étaient financés à 100 %. Cela semblerait indiquer que le Centre était mieux à même de concevoir dans ces derniers domaines d'activité, plutôt que dans les premiers, des projets qui trouvent un financement. Cela tenait principalement à la manière dont le Centre s'organise : de nouvelles recrues possédant une expérience limitée ou inexistante de la coopération technique dans les organisations internationales étaient chargées de formuler les projets, et aussi de négocier avec les donateurs et les bénéficiaires. Il faut que le Bureau renforce les capacités du Centre dans les domaines prioritaires, en y affectant des personnes qui ont déjà accumulé des connaissances et de l'expérience.

33. La plupart des produits de la composante analytique de l'exécution du programme du Bureau sont des publications techniques, par exemple celles de l'Organe international de contrôle des stupéfiants concernant les stupéfiants et les substances psychotropes, ou des manuels visant à établir des normes et à harmoniser les méthodes d'analyse (par exemple l'édition révisée de *Terminologie et information relatives aux drogues*⁵) et des manuels de formation (par exemple le Guide de formation à la détection et à la répression du trafic illicite de drogues par mer). La base de données du PNUCID sur l'analyse des prévisions et des tendances à long terme a été utilisée pour établir une publication statistique et analytique intitulée *Global Illicit Drug Trends*⁶.

34. Une des publications les plus en vue du PNUCID, *World Drug Report*, est parue pour la première fois en 1997, avec pour objectif de présenter une information complète et équilibrée sur le problème de la drogue dans le monde. En 1998, on a commencé à travailler sur la deuxième édition⁷, qui devait être publiée en 1999. Après trois années de gestation et plusieurs changements d'orientation, l'édition de 2000 a fini par

paraître début 2001. Les problèmes de fond touchant à l'orientation générale de ce rapport et aux sujets traités sont examinés dans le rapport du BSCI sur l'examen triennal de l'application des recommandations formulées par le Comité du programme et de la coordination sur l'évaluation approfondie du PNUCID (E/AC.51/2001/4, par. 26 à 28). Le présent rapport, lui, traite des problèmes d'ordre organisationnel.

35. Le BSCI a constaté que il n'avait pas été fait appel, lors de l'élaboration de l'édition 2000 du rapport, aux mécanismes habituels qui permettent de mobiliser les compétences et les capacités de tout le système des Nations Unies et de bénéficier de ses conseils pratiques. Par exemple, aucun comité de rédaction n'a été formé pour superviser l'élaboration du produit et veiller à sa qualité, aucune équipe spéciale n'a été chargée d'aucun aspect particulier du problème et il n'y a eu aucune concertation entre collègues, que l'on puisse qualifier de transparente, sur le contenu du rapport. C'est le Directeur exécutif qui a pris lui-même les décisions concernant le plan et la teneur du rapport. On a ainsi abouti, de l'avis des parties concernées et des experts universitaires consultés par le BSCI, à une édition du rapport qui a marqué un recul, sur le plan de la qualité, par rapport à celle de 1997.

36. Le BSCI a aussi examiné la documentation présentée par le Centre de prévention de la criminalité internationale au dixième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenu à Vienne en avril 2000. Sur les 19 documents présentés, 10 rendaient compte principalement de séminaires et de réunions préparatoires tenus à l'échelon régional, et on n'y trouvait guère que des renseignements de base. Les documents de travail établis par le secrétariat étaient purement descriptifs, faisant ressortir les problèmes posés par les questions étudiées. Aux yeux du BSCI, ils avaient l'utilité de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes de la prévention de la criminalité. Cependant, ils n'atteignaient pas le niveau de qualité qui aurait consisté à proposer un choix de politiques possibles ou à établir des propositions concrètes dont les États Membres auraient pu tirer des orientations ou qu'ils auraient pu approuver. Par exemple, le texte intitulé « Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice : Relever les défis du XXI^e siècle » restait au niveau des généralités en récapitulant les problèmes en question, et on y constatait qu'il faudrait doter le Centre de prévention de la criminalité internationale de ressources

supplémentaires afin qu'il puisse apporter une aide aux États Membres en vue de la ratification de la Convention et des protocoles y relatifs et de la mise en oeuvre des dispositions de ces textes. Néanmoins, ni l'ordre de grandeur des ressources nécessaires ni la stratégie et les priorités envisagées n'ont été précisés.

D. Gaspillage

37. Le BSCI a découvert plusieurs cas de décisions laissant à désirer qui ont directement entraîné du gaspillage. Les exemples les plus frappants sont les suivants :

a) Il a été ordonné de stopper la distribution d'une publication sans que soit donnée aucune raison ou explication;

b) Un plan d'action à long terme très élaboré, dans lequel le personnel d'une section avait investi un temps considérable, n'a jamais fait l'objet d'aucune discussion sérieuse, ni été examiné, modifié ou approuvé;

c) Plusieurs unités administratives ont dû recommencer plusieurs fois leur plan de travail, sans bénéficier d'aucun commentaire ni d'aucune directive de la part de la direction;

d) Un consultant a été engagé et envoyé dans un bureau extérieur à l'autre bout du monde, pour y apprendre que son contrat avait été résilié car le PNUCID avait décidé d'exécuter le projet par ses propres moyens. Par la suite, le manque de compétences internes a retardé l'exécution du projet pendant de nombreux mois, ce qui a pesé sur les résultats globaux de l'exécution du programme dans les zones géographiques concernées;

e) Une brusque interdiction des voyages a causé l'abandon de plusieurs projets conjoints avec d'importants partenaires internationaux, les représentants du PNUCID ne pouvant plus participer à ces projets;

f) Un séminaire international a été reporté à plusieurs reprises la veille du départ en voyage des participants, ce qui a eu pour effet d'alourdir les dépenses;

g) Des idées de projet ont été élaborées par diverses entités opérationnelles qui y avaient investi des mois de travail, puis approuvées au niveau des bu-

reaux fonctionnels, qui avaient jugé qu'ils étaient de bonne qualité et qu'ils avaient de bonnes chances de trouver un financement, pour être ensuite refusées sans la moindre explication.

E. Le projet « Course autour du monde »

38. Le BSCI a reçu plusieurs accusations de faute professionnelle et d'irrégularités de gestion concernant un projet dit « Course autour du monde » au PNUCID. L'idée de départ consistait à ce que le PNUCID commandite le voyage autour du monde d'un navigateur solitaire dans un bateau en bois vieux de 90 ans, le but étant de faire mieux connaître les activités du Programme. Les accusations étaient assez graves pour que le BSCI mène une enquête approfondie, et celle-ci fait l'objet d'un autre rapport qui a été présenté au Secrétaire général.

F. Suivi et évaluation

39. L'examen et la vérification des résultats obtenus sont indispensables à une bonne gestion du programme. Malheureusement, au niveau des projets, ces deux activités étaient menées de manière inégale au Bureau, la qualité étant plus soutenue dans certaines régions que dans d'autres. Les activités d'évaluation avaient été desservies par la dissolution de la Section de la planification et de l'évaluation et par celle des comités d'évaluation critique mutuelle. Au moment de l'inspection, toutes les activités d'évaluation étaient exercées par un seul fonctionnaire. Globalement, la fonction d'évaluation avait considérablement perdu.

40. Peu d'évaluations thématiques avaient été effectuées, et il ne s'en était suivi ni les débats de fond ni les changements de comportement dont le besoin se faisait gravement sentir. Il n'existait aucun mécanisme permettant de formuler les enseignements tirés de l'expérience et de les réintroduire dans les activités de formulation et d'exécution du programme. Le BSCI a cependant noté que, depuis la fin de 2000, le Bureau avait entrepris de mettre en forme une nouvelle conception de l'évaluation thématique, en mettant l'accent sur l'élément apprentissage et en faisant appel à des experts de l'extérieur.

41. Le BSCI a constaté que les activités de suivi et d'évaluation du Bureau étaient très ponctuelles. Elles étaient plus ou moins intensives et d'une plus ou moins

grande qualité selon les pays et selon les régions, en fonction des priorités et des fonds disponibles. Jusque récemment, les rapports sur ceux des projets qui avaient été évalués étaient chichement distribués. La situation s'est améliorée il y a peu grâce à la nomination d'un fonctionnaire supérieur chargé des évaluations, qui a facilité l'affichage de résumés de rapports d'évaluation sur l'Intranet. Une autre chose qu'il faudrait faire serait de créer et d'alimenter un recueil de la mémoire institutionnelle comprenant notamment un recensement des enseignements tirés de l'expérience dans différents domaines, dans différents pays et dans une variété de situations. La direction du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime a reconnu que la question était importante, et elle s'est engagée à prendre des mesures concrètes pour s'en occuper.

42. Les éléments communiqués au BSCI ne démontrent pas de manière convaincante que le Centre de prévention de la criminalité internationale a mis en place une fonction de suivi et d'évaluation systématiques qui puisse servir d'outil de gestion en vue de surveiller efficacement le déroulement du programme de travail, de relever les points faibles dans l'exécution et de juger les résultats par rapport aux objectifs fixés. S'occuper de la question au gré des circonstances comme on le fait actuellement ne permet à la direction de disposer ni d'information en fonction de laquelle allouer les ressources ni de renseignements sur la façon dont celles-ci ont été utilisées.

III. Résultats du regroupement

43. La décision de regrouper les deux entités du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime procédait de la volonté de renforcer le statut du programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de doter le Centre et le PNUCID d'une structure de gestion commune sous l'égide du Bureau. Comme il est indiqué plus haut, le Centre a à sa tête un directeur qui relève du Directeur exécutif. Il est absolument évident, cependant, que les intentions ayant présidé au processus de réforme et la finalité des mesures adoptées ont été mal comprises. Alors qu'il fallait simplement définir les orientations du Centre et en superviser les activités, la direction s'est impliquée dans la gestion au jour le jour, si bien que le Centre est devenu un satellite du PNUCID au lieu de mener en parallèle des activités coordonnées

avec les siennes. Peu à peu, le Centre a perdu son identité propre et sa direction s'est trouvée marginalisée. Le Bureau des services de contrôle interne considère que le Centre est aujourd'hui beaucoup moins libre dans la gestion de ses ressources et l'organisation de son travail que la Division de la prévention du crime et de la justice pénale ne l'était en 1997.

44. Au moment de l'inspection, il n'existait aucune délégation de pouvoir écrite du Directeur exécutif au Directeur du Centre. Celui-ci n'avait que très peu de latitude, voire aucune, dans la gestion des ressources humaines et financières du Programme. Il est clair d'après les dossiers que le Bureau du Directeur exécutif était seul habilité à approuver le recrutement de tout membre du personnel, administrateur ou agent des services généraux. Il exerçait le même contrôle sur l'utilisation des crédits budgétaires du Centre. Toutes les décisions que suppose la gestion quotidienne d'un organisme devaient également être approuvées par le Directeur exécutif. Ainsi, il était nécessaire d'obtenir son accord pour réaffecter un fonctionnaire à des tâches reconnues comme prioritaires. Il fallait également obtenir son approbation avant d'entreprendre l'exécution de projets opérationnels formulés en concertation avec les donateurs et les bénéficiaires et approuvés par eux. Son blanc-seing était nécessaire pour organiser des séminaires et ateliers s'inscrivant dans le cadre du programme de travail. Le Directeur du Centre n'était pas autorisé à communiquer sans l'accord de la direction avec des gouvernements ou des entités extérieures. Le BSCI estime que les pouvoirs du Directeur du Centre avaient été reniés au point qu'il n'était plus en mesure de gérer un programme et devait se contenter d'assurer l'exécution des tâches.

45. Les activités du Centre pour la prévention de la criminalité internationale ont souffert de l'absence d'un plan de travail global ainsi que des délais nécessaires (quatre à huit mois) pour obtenir le feu vert du Bureau du Directeur exécutif avant de démarrer l'exécution de projets dûment mis au point que des gouvernements s'étaient engagés à financer. Les programmes de travail des services et ceux des fonctionnaires manquaient de cohérence dans la définition des objectifs, des activités et des produits. Faute d'un plan directeur pour l'ensemble du Centre, il n'existait aucun dispositif permettant de définir la stratégie du programme et les corrélations entre les différents éléments. Ce manque total de cohérence dans la programmation a entraîné une dispersion des efforts et des ressources.

46. Le Bureau des services de contrôle interne a noté avec préoccupation que les fonctionnaires du Centre étaient démoralisés, ce qui contrastait fortement avec l'enthousiasme et la motivation qui les animaient en 1997. Il est arrivé à la conclusion générale que le regroupement, dans ses modalités actuelles, déstabilisait le Centre.

IV. Difficultés de financement

47. Le Directeur exécutif a indiqué dans son rapport en janvier que l'amélioration de la situation financière du PNUCID « amorcée en 1998, lorsque les recettes, en diminution depuis 1992, avaient augmenté de 35 % par rapport à 1997, [s'était] poursuivie en 2000. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, les recettes [avaient] à nouveau progressé, de 37 %, pour atteindre 142 millions de dollars des États-Unis » (E/CN.7/2001/7, par. 6). Cette tendance haussière semble cependant faiblir : le montant total des prévisions de recettes pour 2000-2001 n'est plus que de 144,2 millions de dollars, soit 1,6 % de plus qu'au cours de l'exercice biennal précédent et 11,8 millions de dollars de moins que les 156 millions de dollars initialement prévus (voir E/CN.7/2001/9, par. 6 et tableau 1). L'essentiel de la réduction par rapport aux prévisions initiales porte sur les ressources à des fins générales, qui sont estimées à 30,3 millions de dollars, soit une réduction de 9,9 millions de dollars par rapport aux prévisions initiales et de 3,3 millions de dollars par rapport au montant effectivement perçu au cours de l'exercice 1998-1999. La faible proportion de ces recettes par rapport aux recettes totales – elle n'est plus que de 21 %, soit une baisse de 3 % par rapport à l'exercice biennal précédent – reste très inquiétante. Le Bureau des services de contrôle interne note à ce sujet que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires constate, dans son rapport sur la question, que le rapport du Directeur exécutif « ne semble pas présenter de véritable proposition susceptible de remédier au problème de la faiblesse persistante des recettes à des fins générales; l'un des moyens de rectifier ce déséquilibre serait de faire preuve d'une plus grande précision dans la formulation d'un programme de base » (E/CN.7/2001/10 et Corr., par. 5).

48. Le solde général du Fonds du PNUCID est actuellement de l'ordre de 58 millions de dollars et devrait tomber à 53,6 millions d'ici à la fin de 2001. Les dépenses financées par les ressources à des fins généré-

rales étant sensiblement plus élevées que les nouvelles contributions, le solde du fonds d'affectation générale a été ramené de 28,5 millions de dollars en 1998 à 20,9 millions de dollars en 1999 et devrait tomber à 3,8 millions de dollars en 2003 (voir E/CN.7/2001/8, tableau 3). Cette évolution est préoccupante car les ressources non réservées, qui servent à rémunérer le personnel permanent, fournissent également la marge nécessaire pour financer les études et autres activités nécessaires afin d'appuyer les projets opérationnels. Ce volant est menacé puisque « à la fin de 1999, 89 % du solde des fonds à des fins générales étaient affectés à des activités en cours, les 11 % restants étant également entièrement programmés en 2000-2001 » (voir E/CN.7/2001/9, par. 31). Le Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime doit examiner les incidences de cette réduction sur son programme de travail et y remédier rapidement, en prenant des mesures correctives efficaces. Il a informé le BSCI que des directives concernant la gestion des fonds d'affectation générale avaient été présentées en mars 2001 à la quarante-quatrième session de la Commission des stupéfiants, et que celle-ci avait bien accueilli ces dispositions dont l'objet est d'assurer une saine gestion des fonds en question en la rendant plus transparente et en renforçant l'obligation d'en justifier l'utilisation. Le Bureau des services de contrôle interne garde la question à l'étude.

49. Il est indiqué dans le rapport pour 2000 que le PNUCID avait augmenté la taille moyenne de ses projets et en avait ramené le nombre de 260 en 2000 à 150 en 2001. Tous ces projets ont été organisés en 25 programmes mondiaux, régionaux, ou nationaux comportant des sous-programmes clairement identifiés dans les quatre secteurs thématiques (ibid., par. 16). Le PNUCID a signalé qu'il avait revu sa politique de financement pour éviter de lancer des projets qu'il faudrait ensuite arrêter faute de fonds. La nouvelle politique suppose que les grandes lignes des projets soient communiquées aux donateurs avant que leur mise au point soit décidée. Les tentatives antérieures visant à instituer ce type de procédures à l'intérieur du programme et entre le programme et les donateurs ayant échoué, il importe que la direction applique rigoureusement cette politique.

V. Coopération technique

50. Dans le domaine de la coopération technique, le Bureau des services de contrôle interne s'est attaché à vérifier si les modalités d'exécution des projets étaient efficaces et rationnelles, compte tenu en particulier des mesures adoptées récemment pour promouvoir l'auto-exécution comme moyen de réaliser des économies.

Relations avec le PNUD

51. Dans le cas des projets opérationnels exécutés par des gouvernements ou par le PNUCID lui-même, celui-ci s'appuie entièrement sur le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour l'appui administratif et financier. L'accord de collaboration signé avec le PNUD en 1997 représentait une mise à jour de l'accord initial conclu en 1993. Après l'entrée en vigueur de l'accord de 1997, le PNUCID a entrepris de décentraliser ses activités pour renforcer les opérations sur le terrain. Simultanément, le PNUD a commencé à réduire ce type d'opérations, en dépit de l'accroissement de ses mandats. Le recouvrement des coûts est devenu une priorité pour tous les bureaux extérieurs du PNUD, qui cherchaient les moyens de poursuivre l'exécution de leurs propres programmes et de continuer à administrer toutes les activités faisant l'objet d'accords passés avec d'autres organismes des Nations Unies. En novembre 1999, le PNUD a publié des principes directeurs pour le recouvrement des coûts, mais ils n'ont pas tous été acceptés par les autres organismes des Nations Unies. Le différend relatif aux dépenses récupérables, qui continue d'opposer le PNUD au PNUCID, nuit aux activités des bureaux extérieurs de ce dernier. Le Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime doit conclure d'urgence un accord avec le PNUD.

Modalités d'exécution

52. Les modalités d'exécution des projets du PNUCID varient selon la nature du projet et d'autres considérations, géographiques et autres. Constatant que les donateurs avaient de plus en plus tendance à assortir de restrictions leurs offres de financement de nouveaux projets, le PNUCID a eu tendance ces derniers temps à assurer lui-même l'exécution pour garder une plus large part des fonds correspondant aux dépenses d'appui aux projets. Le Bureau des services de contrôle interne considère que cette modalité d'exécution directe ne devrait être envisagée que dans

deux cas : l'entité intéressée dispose des moyens nécessaires, ou il est rentable pour elle de s'en doter. Dans le cas du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, la mise en place d'une capacité interne d'exécution des projets supposerait, entre autres, le renforcement des effectifs, l'engagement de dépenses financières et administratives, notamment pour obtenir des avis juridiques, l'administration de contrats, la gestion des risques financiers et la souscription d'assurances. Il convient donc de déterminer séparément, de manière objective, la modalité d'exécution qui convient le mieux à chaque projet. Les principes directeurs applicables en la matière devraient définir de façon détaillée les facteurs à prendre en considération dans ce type de décision.

VI. Gestion générale

A. Style de gestion

53. La circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1997/5 attribue neuf fonctions aux chefs de département. L'une d'elles consiste à « s'acquitter des fonctions de gestion et de direction que requiert une mise en oeuvre efficace, rationnelle et économique du programme et, à ce titre, prendre les dispositions voulues en matière de suivi de l'exécution et d'évaluation ». Il est apparu au cours de l'inspection que le style et le mode de gestion ainsi que leurs incidences sur le moral et la productivité du personnel constituaient le principal sujet de préoccupation des cadres, des autres membres du personnel du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime et des États Membres.

54. Le 1er avril 1998, le Bureau a adopté une série de 10 instructions ayant pour objet de rendre la gestion moins bureaucratique, plus souple et plus dynamique. Leur contenu était prometteur. Mais au cours des trois années qui ont suivi, plusieurs d'entre elles ont été annulées par des décisions de la direction. Le BSCI a constaté que cet essai de rationalisation des responsabilités et des procédures n'a pas amélioré la situation qui, dans certains cas, a même empiré. La délégation de pouvoir à de hauts responsables était rarement respectée, des mesures officiellement approuvées pouvaient être révisées au dernier moment et les consultations menées avant que la direction décide étaient réduites au minimum. Les mesures administratives prises pour donner effet à des programmes approuvés

– voyages, organisation de réunions, recrutement d'experts, par exemple – pouvaient être remises en cause et annulées à tout moment par le Directeur exécutif ou son bureau.

55. Bien qu'il ait été annoncé à la fin décembre 2000 que le Directeur exécutif avait délégué la responsabilité de la gestion des programmes aux directeurs de programme du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime et que ceux-ci auraient la responsabilité de mettre en oeuvre les activités et de bien utiliser les ressources humaines et financières, au moment de son inspection, le BSCI n'a pas trouvé de documents précisant les modalités de cette délégation de pouvoir ou la manière dont les responsables justifieraient leur action. Ni les rapports hiérarchiques, ni les responsabilités n'étaient clairement établis. Il était courant que des fonctionnaires subalternes se voient confier des tâches par de hauts responsables sans que leur supérieur direct en soit informé.

56. Le BSCI a conclu que la concentration du pouvoir de décision et de l'autorité aux mains du Directeur exécutif et de son bureau élargi (composé, en fonction des besoins, par des fonctionnaires des différents services organiques), qui agissait en son nom dans la plupart des cas, conduisait à une gestion hautement centralisée de l'Organisation, aussi bien pour l'adoption des politiques que pour le plus petit détail. Le style de gestion n'était pas transparent et, souvent, la raison d'être des décisions de la direction n'était pas claire pour la hiérarchie.

57. L'inquiétude et le mécontentement allant croissants, un séminaire de gestion a eu lieu en janvier 2000 sur le thème « créer un esprit collégial ». Ce séminaire est parvenu à un certain nombre de conclusions très positives et appropriées, mais seul l'un des 10 changements envisagés s'est concrétisé un an plus tard.

B. Gestion des ressources humaines et relations entre le personnel et la direction

58. Au début 1999, la direction et le personnel dans son ensemble en sont arrivés à avoir de la situation du Bureau des perceptions très différentes. Une circulaire du Conseil du personnel s'en est fait l'écho en soulignant que les préoccupations des fonctionnaires étaient chroniques et multiples et qu'il s'ensuivait un climat

général de peur et d'intimidation qui nuisait à la productivité. On avait aussi le sentiment d'un manque de transparence dans la prise de décisions et l'application du Règlement du personnel. Le BSCI a noté que la majorité des fonctionnaires du Bureau étaient qualifiés, durs à la tâche et dévoués aux objectifs du BCDPC mais que leur productivité pâtissait du style général de gestion. Nombre d'entre eux semblaient sans illusions et sceptiques quant à la possibilité d'un changement positif.

59. Dans une organisation qui a une forte présence sur le terrain, il est important que le système de rotation du personnel entre Vienne et le terrain soit équitable et transparent. Un système de ce type, quoique encore imparfait, a été défini dans une circulaire de mars 1997. Le BSCI a toutefois constaté qu'en lieu et place de système ou de politique en la matière, cette rotation s'opérait au cas par cas. Le manque de transparence amenait à soupçonner que les fonctionnaires envoyés dans des lieux d'affectation « prisés » bénéficiaient d'un traitement préférentiel et que l'affectation dans des régions où l'existence était difficile avait valeur de sanction.

60. Dans un certain nombre de cas, la raison d'être de placements et de promotions au cours des dernières années manquait de transparence et était souvent contestée par le personnel. On a porté à l'attention du BSCI le cas particulier d'un administrateur auxiliaire qui avait été recruté alors qu'il n'avait pas de bagage universitaire ni d'expérience concrète dans les domaines de compétence du Bureau, et qui avait bénéficié d'une période d'orientation/de formation assortie de possibilités et de prestations qui semblaient excessives. Le BSCI a en outre été informé qu'en dépit de l'existence d'une politique universelle établie pour la prolongation des contrats, celle-ci ne semblait pas systématiquement suivie.

61. Le BSCI a été heureux d'apprendre que la Section de la gestion des ressources humaines de l'Office des Nations Unies à Vienne avait établi des principes directeurs en janvier 2001 pour tenter d'amener tous les directeurs de programme à respecter une certaine discipline dans le processus de sélection et d'interview. C'est là un premier pas très important dans la bonne direction et le BSCI encourage la Section de la gestion des ressources humaines à poursuivre dans cette voie en étroite coopération avec la direction et le Comité du personnel du Bureau.

C. Faits nouveaux

62. Le BSCI a pris note de la réceptivité et de l'ouverture d'esprit avec lesquelles le Directeur exécutif a réagi aux constatations préliminaires de l'inspection, dont il a eu communication au cours de l'entretien qui a eu lieu au moment du départ. Le Directeur exécutif s'est déclaré prêt à repenser en profondeur et avec fermeté son style et son système de gestion. Le BSCI prend très au sérieux ces assurances.

63. Le BSCI a noté qu'au moment de l'inspection, plusieurs mesures de réorganisation avaient été prises. Un conseil de direction du BCDPC avait été constitué. Un adjoint au Directeur exécutif a été nommé le 9 février, et l'intéressé a été pleinement habilité à exercer les fonctions et les responsabilités du Directeur exécutif en l'absence de celui-ci; les responsabilités de l'adjoint ont été définies le 16 mars. Le 16 février, trois groupes de travail avaient été créés pour examiner les questions suivantes : fonctions et structure institutionnelles, délégation de pouvoirs et communications. Le 28 février, ces groupes ont présenté leur rapport, et des responsables de l'encadrement intermédiaire ont formulé des observations à leur sujet. Le comité des programmes et des projets du BCDPC a été constitué le 15 mars. Le 23 février, a été entrepris l'examen des techniques et méthodes de gestion des ressources humaines, dont le but était de clarifier les questions de délégation de pouvoirs, de responsabilités et d'obligations. Par ailleurs, des modifications avaient été opérées sur le plan de l'organisation afin de réduire le nombre d'entités rendant compte directement au Directeur exécutif.

64. Toutes ces mesures vont dans la bonne direction. Reste à savoir, toutefois, si les modifications en question seront appliquées et s'inscriront dans la durée. Le BSCI se propose de suivre de près la situation et d'examiner les résultats au cours de 2001.

VII. Conclusions

65. Le BSCI considère que les principaux points forts du PNUCID et du CPI sont la clarté de leur mandat, le rang de priorité élevé de leur action à l'échelon intergouvernemental et la grande diversité des compétences spécialisées dont ils disposent dans les domaines qui sont de leur ressort. Leurs principaux atouts résident dans le dévouement, le dynamisme et le talent de leur personnel, la vigueur de

leur présence sur le terrain et le fait qu'ils sont dotés à la fois de fonctions normatives, analytiques et de coopération technique. Le BCDPC a l'avantage exceptionnel de servir de catalyseur et de coordonnateur d'opinions et de positions hétérogènes qu'il peut rapprocher en vue d'une action concertée contre la menace mondiale de la drogue et de la criminalité liée à la drogue. Il est capable de mener une action multilatérale dans des domaines extrêmement sensibles et de mobiliser des ressources et un appui en faveur d'activités que les donateurs bilatéraux ne pourraient ni ne voudraient entreprendre. Dans plusieurs domaines, le BCDPC a établi des pratiques optimales ainsi que des règles et normes applicables à l'échelle mondiale.

66. Les principales insuffisances du BCDPC tiennent à une centralisation excessive et au caractère éminemment personnel de la prise de décisions ainsi qu'à l'absence de mécanismes institutionnels qui permettent une conception rationnelle et une exécution efficace des programmes et l'évaluation de leurs résultats. Ces insuffisances se sont traduites par une mauvaise planification, une stratégie de collecte des fonds mal définie et ne s'intégrant pas dans une perspective à long terme, un manque de transparence dans la prise de décisions et une rupture de la communication entre le personnel et l'Administration. L'esprit d'équipe était déficient et les mécanismes collectifs de consultation, de conseil et d'évaluation étaient soit fragmentaires soit totalement absents. La gestion des ressources du BCDPC n'inspirait guère confiance à l'extérieur.

67. Le BSCI a noté que l'orientation des mesures de redressement que prend actuellement le BCDPC va dans le sens des recommandations du présent rapport. L'efficacité de ces mesures n'apparaîtra que lorsque leurs résultats tangibles deviendront vérifiables. Le BSCI estime que le succès de ces mesures dépend d'une condition fondamentale – la compétence, la conscience professionnelle et l'intégrité d'une équipe dirigeante, qui agisse dans la transparence et la collégialité et jouisse de la confiance du personnel.

VIII. Recommandations

68. L'Administration devrait élaborer des plans annuels globaux pour le PNUCID et le CPCI. À partir de ces plans, des domaines d'activité conjoints

devraient être identifiés et mis en chantier (voir par. 7 à 10 ci-dessus) (SP-01-001-01).

69. Le BCDPC ne devrait s'engager dans aucune entreprise d'envergure à long terme sans avoir effectué des études conceptuelles appropriées et des recherches tendant à dégager les possibilités de mise en pratique et sans avoir reçu des assurances raisonnables de la part des donateurs quant au soutien qu'ils pourraient fournir. En outre, les projets envisagés devraient être établis en collaboration avec les organisations qui seront associées à leur mise en oeuvre (voir par. 11 à 20 ci-dessus) (SP-01-001-02).

70. Une évaluation globale de l'efficacité et de la rentabilité opérationnelles de l'Office tadjik de contrôle des drogues devrait être effectuée dans l'immédiat puis répétée tous les ans. Le BCDPC devrait envisager la possibilité d'affecter à cet organisme un groupe d'instructeurs internationaux qui serait chargé d'observer ses travaux et de mener les activités de formation nécessaires sur place. Il devrait élaborer conjointement avec le Gouvernement tadjik et les donateurs un plan visant à assurer sur le long terme la viabilité financière de l'Office (voir par. 18 et 19 ci-dessus) (SP-01-001-03).

71. Le BCDPC devrait mettre en place une structure organisationnelle qui fournisse un cadre approprié à ses activités et permette de réduire les filières hiérarchiques menant directement à l'échelon supérieur. L'organigramme devrait être assorti de textes explicatifs et définir clairement les fonctions et attributions de chaque centre de responsabilité – service, section et groupe – étant entendu que ces fonctions devraient être complémentaires. La structure retenue devrait correspondre au tableau d'effectifs autorisé (voir par. 21 à 24 ci-dessus) (SP-01-001-04).

72. Le BCDPC devrait rétablir rapidement les mécanismes collectifs d'examen des projets et des programmes en s'inspirant des pratiques optimales ayant fait leurs preuves à l'échelle du système. Ces mécanismes devraient être dotés d'un personnel suffisant pour en assurer la continuité et l'efficacité (voir par. 29 et 30 ci-dessus) (SP-01-001-05).

73. Un effort résolu devrait être fait pour développer les compétences des fonctionnaires chargés des activités de coopération technique au CPCI, lesquels devraient à cette fin recevoir une formation en matière de formulation, de mise en oeuvre et

d'évaluation des projets. Le Service des opérations du CPI devrait élaborer une stratégie de coopération technique et veiller à ce que les activités et les projets envisagés soient compatibles avec cette stratégie. Le service en question devrait être associé à toutes les étapes de l'élaboration des projets et devrait superviser l'élaboration et la mise au point des descriptifs de projets, contrôler les activités de mise en oeuvre et évaluer les résultats obtenus (voir par. 31 et 32 ci-dessus) (SP-01-001-06).

74. Le contrôle de la qualité des travaux de recherche effectués et des documents produits devrait être établi au moyen d'évaluations mutuelles internes et par des comités directeurs. Le BCDPC devrait renforcer ses capacités sur le plan de la recherche en engageant des experts extérieurs auxquels seraient confiés des travaux d'analyse et le travail de réflexion conceptuelle, méthodologique et stratégique (voir par. 33 à 36 ci-dessus) (SP-01-001-07).

75. Des mesures doivent être prises dans l'immédiat pour renforcer les fonctions de contrôle financier du BCDPC. Il s'agirait notamment de donner aux directeurs de programme des directives claires concernant les questions budgétaires et financières et les questions de personnel. Il ne faudrait pas qu'il y ait d'empiètement sur les pouvoirs et les responsabilités dont ils sont investis. Il importe que les directeurs de programme aient à répondre de la manière dont ils exercent ces pouvoirs et responsabilités (voir par. 37 ci-dessus) (SP-01-001-08).

76. Il faudrait que le BCDPC assure dans les meilleurs délais un contrôle adéquat des programmes. Le contrôle et l'évaluation des programmes et des projets devraient être renforcés au moyen d'évaluations mutuelles internes et grâce à la participation des donateurs et des pays bénéficiaires. Chaque directeur de programme devrait être tenu au courant de tous les aspects de l'évolution du programme, des problèmes rencontrés, des dépenses à engager et des résultats obtenus. Il devrait y avoir un mécanisme qui permette à l'équipe dirigeante et aux donateurs de se tenir à l'écoute des réactions (voir par. 39 à 42 ci-dessus) (SP-01-001-09).

77. Le Directeur exécutif devrait, de toute urgence, déléguer au Directeur du CPI des pouvoirs l'habilitant à contrôler et certifier toutes les

ressources affectées au programme de prévention de la criminalité (voir par. 43 à 46 ci-dessus) (SP-01-001-10).

78. Le PNUCID devrait analyser les raisons de la diminution des fonds non réservés pouvant être affectés à de futures activités et veiller à ce qu'ils se maintiennent à un niveau qui permette d'éviter une crise financière lorsque la situation est défavorable (voir par. 47 à 49 ci-dessus) (SP-01-001-11).

79. Le PNUCID devrait s'employer en priorité à conclure l'accord de collaboration avec le PNUD, qui prévoit un nouveau système, global et transparent, de recouvrement des coûts par le PNUD (voir par. 51 ci-dessus) (SP-01-001-12).

80. Le BCDPC devrait établir des directives concernant les modalités d'exécution des projets, afin de pouvoir évaluer objectivement et de manière réaliste les avantages comparatifs de diverses options et décider dans quel cas il serait rentable qu'il assure lui-même l'exécution du projet (voir par. 52 ci-dessus) (SP-01-001-13).

81. Le BCDPC devrait veiller à ce que ses techniques de gestion des ressources humaines soient conformes aux règles et règlements de l'Organisation des Nations Unies en matière d'équité, de transparence et d'objectivité. Il devrait établir un système rationnel de rotation du personnel (voir par. 58 à 61 ci-dessus) (SP-01-001-14).

82. Dans les observations qu'il a formulées au sujet de l'avant-projet du présent rapport, le BCDPC a indiqué qu'il souscrivait à toutes les recommandations qui y figurent et a fourni au BSCI une description détaillée des mesures qu'il avait prises ou envisageait de prendre pour les appliquer. Le BSCI se félicite de cette réaction rapide et positive à ses recommandations et gardera à l'étude les mesures en question afin d'en évaluer l'incidence et de voir si elles s'inscrivent dans la durée.

Le Secrétaire général adjoint
aux Services de contrôle interne
(*Signé*) Dileep Nair

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 51 (A/53/5/Add.9).

- ² Ibid., *cinquante-cinquième session, Supplément No 51* (A/55/5/Add.9).
 - ³ Ibid., *cinquante-quatrième session, Supplément No 6* (A/54/6/Rev.1), vol. II, p. 515 à 520 et 564 à 570.
 - ⁴ *New York Times*, 14 novembre 1997, « Top UN Drug Aide Hopes to Rid Globe of Poppy and Coca Crops ».
 - ⁵ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.99.XI.7.
 - ⁶ Ibid., numéro de vente : F.00.XI.10.
 - ⁷ Ibid., numéro de vente : F.GV.00.0.10.
-