



Assemblée générale

Distr. générale
19 août 2011
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 140 de l'ordre du jour provisoire*

Corps commun d'inspection

Examen de la gestion et de l'administration de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen de la gestion et de l'administration de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime » (JIU/REP/2010/10).

* A/66/150.



**EXAMEN DE LA GESTION
ET DE L'ADMINISTRATION DE L'OFFICE
DES NATIONS UNIES CONTRE
LA DROGUE ET LE CRIME (UNODC)**

Établi par

*Yishan Zhang
Papa Louis Fall
Tadanori Inomata*

Corps commun d'inspection

Genève 2010



Nations Unies

JIU/REP/2010/10

Original : ANGLAIS

**EXAMEN DE LA GESTION
ET DE L'ADMINISTRATION DE L'OFFICE
DES NATIONS UNIES CONTRE
LA DROGUE ET LE CRIME (UNODC)**

Établi par

*Yishan Zhang
Papa Louis Fall
Tadanori Inomata*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2010

Résumé analytique

Examen de la gestion et de l'administration de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime JIU/REP/2010/10

Résumé

Objectifs

Le présent « Examen de la gestion et de l'administration de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) » s'inscrit dans le cadre de la série des examens de la gestion et de l'administration des organisations participantes réalisés ces dernières années par le Corps commun d'inspection. Il vise à identifier les domaines à améliorer en ce qui concerne la gouvernance, la gestion exécutive, l'administration, la planification et la budgétisation stratégiques, la gestion des ressources humaines et le contrôle.

Principales constatations et conclusions

L'Office a pour mandat d'aider les États Membres à lutter contre les drogues, la criminalité et le terrorisme, ce qui constitue une des priorités de l'Organisation des Nations Unies. La communauté internationale mesure de plus en plus l'importance de ce mandat et la plupart des partenaires estiment que l'Office remplit bien sa mission.

L'Office a été créé en 1997 suite à la fusion de plusieurs entités des Nations Unies. Mais les premiers organes directeurs, la Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale ont été conservés, tout comme les différents fonds d'affectation spéciale. Il en a résulté un éclatement de la gouvernance et des cadres financiers, qui a un impact sur l'efficacité et l'efficience de l'Office. Conscient de ces difficultés, les États membres ont engagé en 2008, avec la mise en place d'un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée, une évaluation pour améliorer la gouvernance et la situation financière de l'Office. Les inspecteurs présentent dans le rapport trois options pour améliorer les dispositifs de gouvernance et une recommandation concrète pour l'établissement d'un mécanisme intégré et mieux adapté pour diriger et orienter les activités.

La gestion financière de l'Office est complexe et se fait au travers de deux fonds d'affectation spéciale distincts. Tout en encourageant une amélioration de l'efficacité et une rationalisation de la gestion financière, les inspecteurs estiment que la possibilité de fusionner ces deux fonds devrait être étudiée.

L'Office s'étant associé à l'action que mène le système des Nations Unies dans les domaines de la paix, de la sécurité et du développement, notamment grâce à des partenariats avec d'autres organisations internationales et grâce aux efforts qu'il mène pour attirer des soutiens financiers, a vu ses activités de fond et ses activités de coopération technique se diversifier et s'élargir à de nouveaux domaines. Cette tendance a, d'une certaine manière, vidé d'une bonne partie de leur substance la vision stratégique et les fonctions de définition de priorités au sein de l'Office. Les inspecteurs recommandent que l'Office entreprenne une évaluation approfondie de ses mandats et des activités correspondantes et les classent par ordre de priorité.

L'Office fait face à une situation difficile : le nombre de plus en plus important de ses mandats et des activités correspondantes n'est pas en adéquation avec les ressources humaines et financières dont il dispose. Si les contributions volontaires strictement réservées à des fins spécifiques augmentent, il manque à l'Office des ressources au titre du budget ordinaire pour financer ses fonctions essentielles. Les inspecteurs font plusieurs recommandations à ce titre, notamment une dans laquelle ils demandent que l'Assemblée générale veille à ce que les fonctions essentielles de l'Office soient financées par des ressources au titre du budget ordinaire, pour lui permettre de s'acquitter de ses mandats de manière cohérente et durable.

L'expansion rapide de sa présence sur le terrain et de ses activités de coopération technique cette dernière décennie a aujourd'hui de sérieuses répercussions sur de nombreux aspects de la gestion de l'UNODC : coordination et appui fourni par le siège aux bureaux extérieurs, adéquation des règles et procédures administratives, etc.

Le rapport met également l'accent sur d'autres aspects comme la gestion exécutive (vision, pratiques de gestion et communication) et la gestion des ressources humaines (transparence, équité, cohérence des politiques, formation).

Les inspecteurs ont en outre étudié l'organe indépendant et quasi judiciaire qu'est l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) et son secrétariat, puis ont recommandé que soient modifiés sa structure administrative et son rattachement hiérarchique.

Recommandations

Les inspecteurs ont formulé 14 recommandations : 12 à l'intention du Directeur exécutif, une à l'intention de la Commission des stupéfiants et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, et une à l'intention de l'Assemblée générale.

Recommandation 1

La Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale devraient tenir des reprises de session conjointes qui serviraient d'organe directeur intégré chargé de contrôler les activités budgétaires et programmatiques de l'Office.

Recommandation 3

L'Assemblée générale devrait veiller à ce que les fonctions essentielles de l'Office soient financées par des ressources au titre du budget ordinaire, à compter de l'exercice biennal 2012-2013, pour lui permettre de s'acquitter de ses mandats de manière cohérente et durable.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé analytique		4
Abréviations		8
I. Introduction	1-14	9
A. Portée, objectifs et méthodologie	1-7	9
B. Un Office devant s'acquitter de mandats diversifiés et exigeants	8-14	10
II. Gouvernance	15-38	11
A. Complexité des dispositifs de gouvernance	15-21	11
B. Options envisageables pour améliorer la gouvernance	22-31	14
C. Examen global du mandat et établissement de priorités	32-38	16
III. Cadre financier	39-59	19
A. Le financement des fonctions essentielles reste un défi à relever	43-48	21
B. Simplification de la gestion financière	49-50	23
C. Efforts nécessaires pour réduire l'affectation rigoureuse de ressources à des fins spécifiques	51-56	23
D. Stratégie de mobilisation de fonds pour élargir la base des donateurs	57-59	25
IV. Direction exécutive	60-94	27
A. Les fonctionnaires mettent en cause la gestion	63-64	27
B. Restructuration organisationnelle en 2010	65-68	28
C. Le manque de coordination réduit l'efficacité	69-73	29
D. Planification stratégique et gestion axée sur les résultats	74-83	31
E. Difficultés liées à la présence sur le terrain	84-94	34
V. Gestion des ressources humaines	95-112	38
A. Une gestion des ressources humaines signalée comme problématique	98-101	39
B. Effectifs de l'UNODC	102-105	40
C. Proportions d'hommes et de femmes et diversité des effectifs	106-110	42
D. Insuffisance des fonds consacrés à la formation, inégalité des opportunités de formation	111-112	44
VI. Contrôle	113-121	45
A. Cadre de contrôle	113-119	45
B. Vers un renforcement de la capacité d'évaluation interne	120-121	47
VII. Questions diverses	122-130	47
A. Organe international de contrôle des stupéfiants	122-125	47

B.	Dispositifs ONUV/UNODC	126-128	48
C.	Services des technologies de l'information et de la communication	129-130	49
VIII.	Points saillants de l'enquête	131-134	50
Annexes			
I.	Organigramme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, avril 2010 (source UNODC).		53
II.	Diversité géographique des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur (décembre 2009).		54
III.	Présence de l'UNODC sur le terrain en 2010 (source : Rapport annuel de l'UNODC 2010) . .		55
IV.	Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection – JIU/REP/2010/10		56

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPIC	Centre pour la prévention internationale du crime
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OICS	Organe international de contrôle des stupéfiants
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SIG	Système intégré de gestion
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UPU	Union postale universelle
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

I. Introduction

A. Portée, objectifs et méthodologie

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2010, le Corps commun d'inspection (CCI) a réalisé un examen de la gestion et de l'administration de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), une des composantes du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de la série des examens de la gestion et de l'administration des organisations participantes réalisés ces dernières années.

2. Les objectifs sont d'identifier les domaines à améliorer en ce qui concerne la gouvernance, la gestion exécutive, l'administration, la planification et la budgétisation stratégiques, la gestion des ressources humaines, le contrôle, etc., ainsi que de mettre en lumière les meilleures pratiques et de les partager avec d'autres organismes du système des Nations Unies. La crise financière de 2008-2009 a indéniablement eu des répercussions graves sur l'Office, ses modalités de fonctionnement étant largement tributaires de contributions volontaires. Elle a donné lieu à de fortes mesures de réduction de dépenses en 2009 et à une restructuration interne en 2010. À ce moment critique, les États Membres ont engagé un processus ambitieux de redressement avec la mise en place d'un groupe de travail sur la gouvernance et la situation financière.

3. Conformément aux normes, lignes directrices et procédures de travail internes du CCI, le rapport a comporté une analyse des documents internes et des entretiens avec les responsables et les représentants du personnel de l'UNODC. Les inspecteurs ont en outre rencontré des ambassadeurs/chefs de délégation, y compris les présidents et les membres de la Commission des stupéfiants, de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, du Groupe de travail sur la gouvernance et la situation financière et d'autres groupes régionaux, les principaux donateurs et les pays bénéficiaires. Ils ont également participé au séminaire 2010 des représentants hors Siège pour dialoguer avec les représentants de l'UNODC sur le terrain. Les États Membres et les responsables et le personnel de l'UNODC ont estimé que l'examen du CCI venait à point nommé.

4. Les inspecteurs ont recueilli les avis des employés du siège et des bureaux extérieurs de l'UNODC par le biais d'une enquête en ligne. Les réponses ont permis de mieux appréhender les différents aspects abordés dans le présent rapport. Outre les chiffres globaux qu'ils ont présentés, les inspecteurs ont fait une analyse exhaustive de plus de 1 500 remarques, observations et suggestions distinctes figurant dans les réponses aux questions ouvertes de l'enquête.

5. Conformément au Statut du CCI, le présent rapport a été définitivement mis au point après consultation entre les inspecteurs, de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun. L'UNODC a fait, sur le projet de rapport, des observations factuelles et de fond qui ont été prises en compte lors de la mise en forme définitive du rapport.

6. Pour faciliter la lecture du rapport ainsi que la mise en œuvre des recommandations qu'il contient et son contrôle, l'annexe IV présente un tableau précisant les recommandations qui appellent une décision des organes directeurs de l'UNODC et celles auxquelles le Directeur exécutif peut donner suite.

7. Les inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier tous ceux qu'ils ont rencontrés et qui les ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences techniques. Pour éviter tout double emploi, l'examen a été réalisé en coordination avec le Bureau des services de contrôle interne qui a mené un audit de la gouvernance à l'UNODC en 2010.

B. Un Office devant s'acquitter de mandats diversifiés et exigeants

8. L'Office a été créé en 1997 suite à la fusion du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et du Centre pour la prévention internationale du crime (CPIC). Du point de vue de la gestion, c'est la nature interdépendante et transnationale de la lutte contre les drogues, la criminalité et le terrorisme qui a conduit, au travers de réformes administratives successives, à la création d'une entité unique pour s'occuper de ces questions¹. Initialement dénommé "Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime", il a été rebaptisé "Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC)" en 2002. L'UNODC a pour mandat d'aider les États Membres à lutter contre les drogues illicites, la criminalité et le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations. Les mandats de l'UNODC revêtent une importance capitale et s'inscrivent dans le cadre des priorités de l'Organisation des Nations Unies telles que définies par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/247.

9. L'Office assure à la fois des services normatifs facilitant l'application effective des instruments juridiques internationaux, des services de recherche et d'analyse, ainsi qu'une assistance technique et des activités de renforcement des capacités sur le terrain. Ces différents services se reflètent dans la dénomination des trois divisions de l'UNODC que sont la Division des traités, la Division de l'analyse des politiques et des relations publiques, et la Division des opérations, que vient compléter la Division de la gestion, qui, elle, est commune à l'UNODC et à l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV).

10. Depuis sa création, les mandats confiés à l'Office se sont multipliés, en particulier cette dernière décennie, dans le domaine de la prévention du crime. Ils ne se sont cependant pas accompagnés d'une augmentation concomitante de ressources suffisantes au titre du budget ordinaire. La structure et les procédures internes, quant à elles, n'ont pas été adaptées aux nouveaux défis qui se posent. Une telle situation comporte le risque majeur que les exigences relatives aux mandats ne puissent pas être pleinement satisfaites.

11. L'Office a accru sa présence sur le terrain pour mener une gamme étendue d'activités d'assistance technique. Un siège qui donne des conseils pour la formulation de politiques et qui est dépositaire de conventions internationales coexiste aujourd'hui avec un réseau de bureaux extérieurs qui s'apparente à un organisme spécialisé prestataire de services spécialisés d'assistance et de coopération techniques. Un des aspects essentiels de l'évaluation de l'UNODC a consisté à déterminer si la structure et les procédures étaient suffisamment adaptées

¹ Voir A/51/950, par. 143 à 145, ST/SGB/Organisation, Section : UNDCP (1993), ST/SGB/1998/17 et ST/SBG/2004/6.

et en adéquation avec les enjeux de cette évolution. Par exemple, les règles et les procédures de gestion des ressources humaines ou de passation des marchés ne semblent pas convenir à toutes les situations pour garantir l'efficacité et beaucoup, notamment ceux qui sont en poste sur le terrain, ne les perçoivent pas comme allant dans le sens de l'efficacité organisationnelle.

12. L'ancien Directeur exécutif (2002-2010) s'est essentiellement employé, d'une part, à intégrer les activités de l'Office à celles menées par l'ONU dans les domaines de la paix, de la sécurité et du développement, selon une approche interdépendante et interdisciplinaire, d'autre part, à promouvoir des partenariats avec d'autres organisations internationales. Au cours de l'établissement du présent rapport, le Secrétaire général de l'ONU a nommé un nouveau Directeur exécutif qui a pris ses fonctions en septembre 2010.

13. Ces dernières années ont été marquées par une reconnaissance accrue de l'UNODC et de ses réalisations, comme on peut le voir dans l'augmentation des contributions extrabudgétaires, même si pour la plupart elles sont réservées à des fins spécifiques. D'une manière générale, le fait que, malgré des circonstances difficiles, l'Office réussit à répondre aux attentes a été souligné par la plupart des personnes interrogées. Toutefois, le rapport relève le manque de cohésion qui caractérise de nombreux domaines : cadre de gouvernance influant sur la définition des orientations et le contrôle, sources de financement influant sur la pérennité et la prévisibilité des ressources et gestion influant sur l'efficacité et l'efficacé.

14. En établissant le présent rapport, les inspecteurs ont eu l'occasion d'examiner un certain nombre de rapports établis ces dernières années par le Bureau des services de contrôle interne et qui contenaient des évaluations critiques de l'UNODC et de quelques-uns de ses bureaux extérieurs. Ils ont noté que, grâce aux efforts qu'il a déployés, l'UNODC, par rapport à la situation critique qu'il avait connue au début des années 2000, avait tant soit peu amélioré sa gestion.

II. Gouvernance

A. Complexité des dispositifs de gouvernance

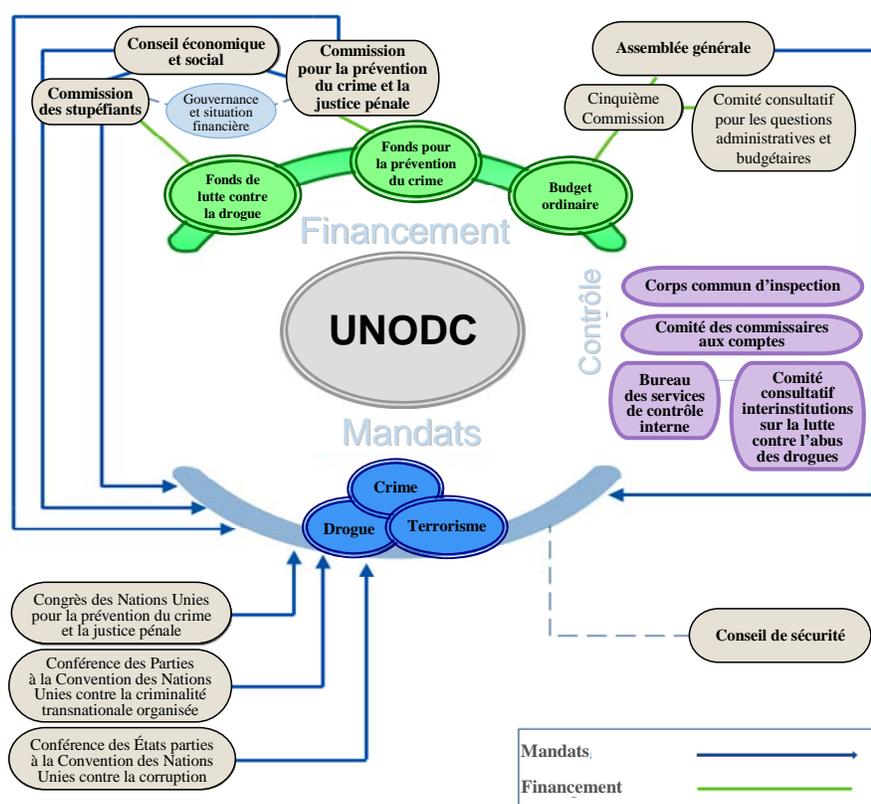
15. Deux organes complètement distincts, la Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, jouent le rôle d'organes directeurs de l'UNODC. L'éclatement et la complexité du cadre de gouvernance de l'Office sont décrits dans la figure 1 ci dessous. Selon les conclusions de l'évaluation des risques menée en 2007 par le Bureau des services de contrôle interne concernant l'UNODC, la gestion stratégique et la gouvernance présentaient un risque plus élevé². Les inspecteurs partagent l'avis que les dispositifs de gouvernance constituent un défi qui touche à l'efficacité du fonctionnement de l'Office dans l'accomplissement de ses mandats.

16. La définition des orientations et les mandats découlent des résolutions ou décisions de nombreux organes des Nations Unies. Outre les résolutions ou décisions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social et de ses deux commissions techniques, les conventions internationales ayant trait aux domaine

² Voir rapport AE2007/361/0 du Bureau des services de contrôle interne (en anglais uniquement).

d'intervention de l'Office, notamment les trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les Protocoles s'y rapportant, la Convention des Nations Unies contre la corruption et les instruments juridiques universels contre le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations sont tous des instruments juridiques contraignants. D'autres activités ou instruments de l'ONU comme le Congrès pour la prévention du crime, la Déclaration du Millénaire et la Stratégie antiterroriste mondiale ajoutent à la complexité des mandats. La figure 1 met également en lumière le décalage entre mandats et financement.

Figure 1
Cadre de gouvernance de l'UNODC



17. Les raisons de cet éclatement de la gouvernance sont historiques : dans les années 1990, lorsque les entités chargées de la mise en œuvre des deux programmes distincts relatifs aux drogues et au crime avaient été fusionnées en un seul Office, les deux organes directeurs (la Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale) et leurs deux fonds d'affectation spéciale avaient été conservés dans leur forme originale et n'avaient pas été modifiés. L'approche de fond qui intégrait les questions relatives aux drogues et au crime n'avait ainsi pas été prise en compte dans la structure de la gouvernance, et chacune

des commissions avait privilégié ses fonctions normatives et d'orientation dans ses domaines de compétence respectifs.

18. La Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale ont une composition, des priorités et des programmes différents. Elles fonctionnent aujourd'hui en parallèle, isolément et séparément. Des initiatives répétitives sont portées devant diverses instances. Par exemple, les mêmes présentations et documents de l'UNODC doivent être soumis aux deux commissions. L'intervalle (d'une année) entre les grandes sessions de la Commission des stupéfiants et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a une incidence négative sur l'efficacité de leur rôle en tant qu'organes directeurs, car il ne semble pas faciliter une réaction et un suivi rapides. Par ailleurs, la durée actuelle des sessions ne laisse guère de temps pour examiner les aspects administratifs et de gestion pendant les débats consacrés aux activités opérationnelles. Ces dernières années, les commissions elles-mêmes ont émis des réserves quant à l'efficacité des dispositifs de gouvernance de l'UNODC, notamment pour ce qui est du suivi de ses activités.

19. Les inspecteurs ont relevé une certaine déception et une certaine frustration chez les responsables concernant l'absence, de la part des commissions et de leurs États Membres, d'orientations opportunes et efficaces à l'intention de l'Office. De leur côté, les États Membres ont fait part aux inspecteurs de leurs préoccupations concernant l'absence de concertation et de transparence à l'UNODC à différents niveaux, avec des critiques émanant tant des principaux pays donateurs que des pays bénéficiaires dans des domaines comme l'élaboration et la mise en œuvre de projets (initiatives autonomes), l'allocation de ressources, l'organisation et la composition du personnel, les données et les chiffres utilisés dans les rapports et publications.

20. En 2008, les États Membres se sont engagés dans un processus ambitieux de redressement avec la mise en place d'un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'examiner comment améliorer la gouvernance et la situation financière de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime³ (ci-après désigné « groupe de travail sur la gouvernance et la situation financière »). Les inspecteurs se félicitent de cette initiative qui ouvre la voie à l'instauration d'un dialogue non seulement au sein de la communauté des États Membres, des pays donateurs et des pays bénéficiaires, mais aussi avec les hauts responsables de l'UNODC. Ainsi, les États Membres et l'UNODC parviennent à mieux comprendre les contraintes, les préoccupations et les attentes de chacun. Les inspecteurs estiment que, si elle est efficacement mise à contribution, une telle instance devrait aider à instaurer un climat de confiance dans l'avenir.

21. La Commission des stupéfiants et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale ont institutionnalisé le Groupe de travail sur la gouvernance et la situation financière pour une période de deux ans, étant entendu que sa dynamique et les résultats concrets auxquels elle parviendrait seraient évalués en 2011⁴. Dans cette perspective, un cadre d'évaluation clair devra être examiné et arrêté, la résolution ne fixant rien de précis sur cette question. Le Groupe

³ Décision 51/1 de la Commission des stupéfiants et décision 17/2 de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale.

⁴ Voir résolution 52/13 de la Commission des stupéfiants, résolution 18/3 de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et décision 2009/251 du Conseil économique et social.

de travail est chargé de soumettre aux deux commissions des recommandations sur les questions administratives, programmatiques et financières relevant de leurs mandats respectifs.

B. Options envisageables pour améliorer la gouvernance

22. Au cours de leurs discussions avec les États Membres et les hauts responsables de l'Office, les inspecteurs ont été impressionnés par l'intérêt qu'ils ont tous manifesté pour un mécanisme de gouvernance plus intégré et plus cohérent qui garantirait un contrôle plus efficace des activités de l'Office. Certaines des personnes interrogées ont préconisé des mécanismes budgétaires et programmatiques semblables à ceux du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité du programme et de la coordination, tandis que d'autres ont proposé la création d'un conseil d'administration/comité exécutif des programmes et des budgets. L'objectif est de créer un mécanisme efficace qui permette aux hauts responsables de l'UNODC et aux États Membres d'instaurer un niveau de dialogue et de compréhension suffisants pour définir et suivre les activités prioritaires de l'Office, et lui fournir les ressources nécessaires et adéquates pour atteindre ses objectifs.

23. Les inspecteurs ont été instamment priés de faire des recommandations concrètes pour améliorer les futurs dispositifs de gouvernance de l'Office. À leur avis, les différentes options envisageables peuvent être résumées comme suit :

Option 1

Réforme institutionnelle : fusion de deux commissions du Conseil économique et social

24. L'idée de fusionner les deux commissions remonte à l'époque de la création de l'Office par suite de la combinaison des deux programmes distincts sur la drogue et le crime. Cette option représente un changement majeur dans la structure de base du Conseil économique et social, en particulier en ce qui concerne la Commission des stupéfiants qui existe depuis la création de l'Organisation des Nations Unies. Le principal avantage qui en découlerait consisterait en l'alignement du dispositif de gouvernance sur la structure administrative, ce qui permettrait aux États Membres de statuer de manière intégrée en matière d'orientation de la politique générale, de responsabilité financière et de décisions programmatiques. Parallèlement, on éviterait les doubles emplois et les difficultés résultant de la dualité actuelle du cadre de gouvernance.

25. Même si beaucoup considèrent qu'une réforme institutionnelle est la solution idoine, les inspecteurs sont conscients que celle-ci dépend de la volonté politique des États Membres et qu'elle prend beaucoup de temps. La suppression de la Commission des droits de l'homme, autre commission technique du Conseil économique et social, et son remplacement par le Conseil des droits de l'homme en sont une bonne illustration. Il a fallu plusieurs années pour examiner et négocier des questions telles que les mandats, la composition et les dispositifs connexes.

26. Selon les inspecteurs, l'option relative à la mise en place d'une seule commission qui serait chargée aussi bien des questions liées aux drogues que de celles liées à la criminalité devrait être pleinement étudiée à long terme, quoiqu'elle

ne saurait résoudre dans l'immédiat les difficultés actuelles en matière de gouvernance.

Option 2

Structure institutionnelle supplémentaire : création d'un organe exécutif

27. Créer un organe supplémentaire tel qu'un conseil d'administration ou un comité des programmes et des budgets qui serait spécifiquement chargé de contrôler la gestion stratégique, les budgets et les activités de l'Office. Cette option offre un mécanisme de gouvernance et de contrôle plus permanent. D'autres organismes des Nations Unies ont des mécanismes semblables, notamment le Conseil d'administration du PNUD, le Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial ou le Comité exécutif du HCR.

28. Toutefois, l'UNODC est le seul organisme de l'Organisation des Nations Unies à avoir deux organes directeurs parallèles, ce qui a entraîné une situation délicate en termes de gouvernance. Selon les inspecteurs, si un tel conseil ou comité devait être créé, son articulation avec les deux commissions et ses liens hiérarchiques devraient être clairement définis. Les inspecteurs tiennent à appeler l'attention sur le fait que l'un des inconvénients majeurs de cette option est qu'elle pourrait alourdir une gouvernance déjà très complexe en y ajoutant un niveau supplémentaire. Les investissements que représenterait un tel mécanisme ne devraient pas être sous-estimés, en particulier à un moment où l'Office fait face à des contraintes financières.

Option 3

Améliorations institutionnelles : combiner les reprises de sessions

29. Les reprises des sessions de la Commission des stupéfiants et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale sont l'occasion pour les États Membres d'examiner les questions organisationnelles et financières de l'UNODC. Actuellement, ces sessions se tiennent l'une après l'autre, séparément et de manière indépendante, en pratique au cours de la même semaine du deuxième semestre de chaque année, l'ordre du jour et les documents étant les mêmes.

30. Cette option consiste à combiner les reprises des sessions des deux commissions, en ajustant ou en adaptant leurs rôles et fonctions pour servir de mécanisme budgétaire et programmatique renforcé. Elle permettrait non seulement de faire des économies et de rationaliser l'organisation et la prestation de services mais aussi de fournir, dans une certaine mesure, un cadre pour une approche plus intégrée des questions de fond.

31. Selon les inspecteurs, l'option 3 semble être le scénario le plus envisageable à ce stade. Elle permettrait d'offrir un cadre de gouvernance plus intégré, plus efficace et plus cohérent, si elle bénéficiait d'un engagement suffisant de la part des États Membres. **Les inspecteurs proposent de combiner les reprises de sessions actuelles pour une période initiale de trois ans, afin de tester l'efficacité de ce nouveau dispositif et son impact sur la gouvernance de l'Office. Les États Membres seraient alors en mesure de décider si ce dispositif est satisfaisant ou non.**

L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer l'efficacité des dispositifs de gouvernance de l'Office.

Recommandation 1

La Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale devraient tenir des reprises de session conjointes qui serviraient d'organe directeur intégré chargé de fournir des orientations de politique générale à l'Office et de contrôler ses activités budgétaires et programmatiques.

C. Examen global du mandat et établissement de priorités

32. Comme l'a noté le Secrétaire général lors d'un examen de mandat en 2006⁵, les activités de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines de la lutte contre les drogues, la prévention de la criminalité transnationale et la lutte contre le terrorisme se sont considérablement élargies, avec des conséquences directes sur l'Office qui en est un des acteurs clefs. Le Secrétaire général avait alors recensé 364 mandats de nature diverse (obligation de communication d'informations, réalisation d'études, organisation de conférences, assistance normative ou technique) dont l'UNODC devait s'acquitter. En outre, l'Office assure également le secrétariat de plusieurs conventions internationales comme la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée qui sont entrées en vigueur au cours des 10 dernières années.

33. L'une des conclusions sur laquelle les inspecteurs souhaitent appeler l'attention est le nombre de réponses positives reçues des fonctionnaires concernant la diversité des mandats de l'UNODC. Il est remarquable que 66 % des répondants considèrent que la diversité des mandats de l'UNODC a eu un impact positif sur leur travail et leurs activités. Toutefois, ils ont aussi indiqué que l'intégration de ces mandats est loin d'être effective, avec seulement 25,2 % et 20,3 % d'opinions positives concernant l'intégration de l'élaboration des programmes/projets et des activités, respectivement.

Tableaux 1 et 2

Opinions de différentes catégories d'employés de l'UNODC sur la diversité des mandats

(En pourcentage)

La diversité des mandats de l'UNODC (drogue, crime, etc.) a-t-elle eu un impact sur votre travail et vos activités?

	<i>Impact positif</i>	<i>Impact négatif</i>	<i>Pas d'impact</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	66,6	6,9	16,7	9,8
Administrateurs internationaux uniquement	63,7	14	15,1	7,3
P-5 et catégories supérieures	66,7	18,8	12,5	2,1

⁵ A/60/733, rapport du Secrétaire général intitulé « Définition et exécution des mandats : analyse et recommandations aux fins de l'examen des mandats ».

	<i>Impact positif</i>	<i>Impact négatif</i>	<i>Pas d'impact</i>	<i>Aucune idée</i>
Fonctionnaires du Siège	56,8	11,1	20,1	12
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	72,9	4,2	15,2	7,7

La diversité des mandats de l'UNODC (drogue, crime, etc.) a-t-elle eu un impact sur votre travail et vos activités?

	<i>Impact positif</i>	<i>Impact négatif</i>	<i>Pas d'impact</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	66,6	6,9	16,7	9,8
Administrateurs internationaux uniquement	63,7	14	15,1	7,3
P-5 et catégories supérieures	66,7	18,8	12,5	2,1
Fonctionnaires du Siège	56,8	11,1	20,1	12
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	72,9	4,2	15,2	7,7

Selon vous, l'intégration des questions relatives aux drogues et à la criminalité lors de l'élaboration des programmes et projets de l'UNODC est-elle suffisante?

	<i>Oui</i>	<i>Quelque peu</i>	<i>Non</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	25,2	40,7	17,7	16,4
Administrateurs internationaux uniquement	15,6	44,1	32,4	7,8
P-5 et catégories supérieures	31,3	31,3	29,2	8,3
Fonctionnaires du Siège	18,8	40,2	20,1	20,9
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	29,5	40,8	16,7	13,1

Selon vous, les activités menées par l'UNODC dans le cadre de ses mandats en matière de drogues, de criminalité et de terrorisme sont-elles suffisamment intégrées?

	<i>Oui</i>	<i>Quelque peu</i>	<i>Non</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	20,3	38,5	23,5	17,7
Administrateurs internationaux uniquement	11,2	39,1	40,8	8,9
P-5 et catégories supérieures	25	31,3	35,4	8,3
Fonctionnaires du Siège	16,7	36,8	24,4	22,2
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	22,6	39	23,8	14,6

Source : Enquête menée par le CCI en 2010.

34. Le type et les sources de financement décrits dans le chapitre III assurent à l'UNODC des ressources prévisibles limitées pour ses fonctions administratives et ses activités d'appui aux programmes et ne garantissent aucun financement pour la

mise en œuvre des activités opérationnelles et techniques approuvées par les commissions. Il existe donc un risque pour l'exécution du mandat.

35. Les inspecteurs ont examiné les notes établies en 2008 par l'UNODC à l'intention, respectivement, de la Commission des stupéfiants à sa cinquante et unième session et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa dix-septième session, qui contiennent des informations sur « l'état d'avancement et les ressources nécessaires en vue de l'application des résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et les commissions elles-mêmes et qui appelaient des mesures de l'Office au cours de la période 2003-2007 »⁶. Si l'UNODC affiche un taux d'application élevé de ses obligations en matière de communication d'informations, l'état d'application de ses mandats d'assistance opérationnelle ou technique se heurte à de réelles difficultés. Dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale, les mandats partiellement appliqués représentaient 33 % des mandats d'assistance opérationnelle et technique, ce qui serait dû le plus souvent au manque de ressources. Les mesures que devait prendre l'Office ont été signalées à 21 % comme étant en cours de mise en œuvre. Dans le domaine des drogues, les mandats opérationnels et techniques ont été remplis à 22 % et partiellement à 37 % pour les mêmes raisons budgétaires. Les mesures en cours d'application représentaient 37 %. Dans les domaines des drogues et de la criminalité, les mandats non appliqués étaient estimés à moins de 10 %.

36. Étant donné l'éclatement de la gouvernance, il est difficile d'avoir une vision consolidée des mandats et des missions confiés à l'Office. Les inspecteurs considèrent qu'il est temps d'examiner ces mandats et missions de manière approfondie afin d'en donner une vue d'ensemble consolidée aux États Membres de tous les organes de gouvernance. Ces derniers, étant ainsi mieux informés, pourraient fournir des orientations plus efficaces et éclairées. Les notes de 2008 constituent une base précieuse qui devrait être complétée, actualisée et élargie à tous les organes qui donnent des orientations de politique générale.

37. Ainsi, les États Membres pourraient réévaluer les mandats en cours, leur pertinence et la disponibilité des ressources. Les États Membres pourraient déterminer leurs priorités et poursuivre l'élaboration d'une approche intégrée pour traiter les questions de fond liées aux drogues, à la criminalité et au terrorisme. Pour sa part, le Directeur exécutif serait en mesure d'inscrire les travaux de l'Office dans un cadre reconfirmé et d'allouer les ressources en conséquence en tenant compte des limites existantes. Les inspecteurs estiment qu'un tel exercice devrait contribuer à renforcer la cohérence des travaux de l'Office. L'idéal serait de le compléter par un examen technique de tous les services de l'UNODC pour les aligner pleinement sur les priorités définies.

38. Comme pour d'autres organismes des Nations Unies, les inspecteurs estiment que les États Membres devraient être informés, d'une part, des incidences financières des résolutions adoptées par les commissions, d'autre part, des capacités de l'UNODC à répondre aux besoins opérationnels avant l'adoption de résolutions. Dans le contexte financier dans lequel l'UNODC opère, il est essentiel que les nouvelles missions et tâches qui lui sont confiées soient systématiquement accompagnées des états clairement établis des incidences financières du budget-programme examinés par les commissions.

⁶ Voir E/CN.7/2008/13 et E/CN.15/2008/18.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer l'efficacité de l'Office dans la prestation de ses services et l'exécution de ses mandats.

Recommandation 2

Le Directeur exécutif devrait établir un examen consolidé de tous les mandats confiés à l'Office, y compris des ressources nécessaires et allouées, ainsi que de leur état d'exécution. Sur cette base, le Directeur exécutif devrait présenter, dès que possible, à la Commission des stupéfiants et à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, un document définissant les priorités.

III. Cadre financier

39. L'Office a une structure éclatée composée de mécanismes de financement dotés de ressources qui proviennent de divers chapitres du budget-programme ordinaire de l'ONU (chapitres 16 et 22 ainsi que chapitres 1 et 28F pour l'Office des Nations Unies à Vienne) et de deux fonds d'affectation spéciale, le Fonds du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et le Fonds des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, qui sont contrôlés par les commissions concernées. Chaque fonds est divisé en contributions réservées, contributions non réservées et ressources pour l'appui aux programmes. Cet éclatement se reflète dans les règles financières qui indiquent que le budget biennal devrait dissocier les deux fonds et leur comptabilité.

Cadre 1 Définitions

Définitions figurant à l'article II du Règlement financier de l'UNODC (2008)

« **Fonds à des fins générales** » désigne des « contributions volontaires non réservées versées à l'UNODC pour financer la direction générale et l'administration, le programme et l'appui au programme au titre du budget biennal »;

« **Fonds à des fins spéciales** » désigne les « contributions volontaires réservées versées à l'UNODC pour financer les activités de coopération technique et autres »;

« **Dépenses d'appui aux programmes** » désigne les « dépenses indirectes liées à l'appui d'activités financées par des contributions volontaires ».

40. La situation financière délicate de l'Office a été au centre des préoccupations pendant plusieurs années et largement commentée. Les figures 2 et 3 ci-dessous montrent l'évolution des ressources de l'UNODC, l'éclatement de son cadre

budgétaire et la répartition des ressources entre ses fonds d'affectation spéciale (si le Fonds du Programme pour le contrôle des drogues représente toujours plus des deux tiers du budget total, la part du Fonds pour la prévention du crime et la justice pénale a, quant à elle, considérablement augmenté).

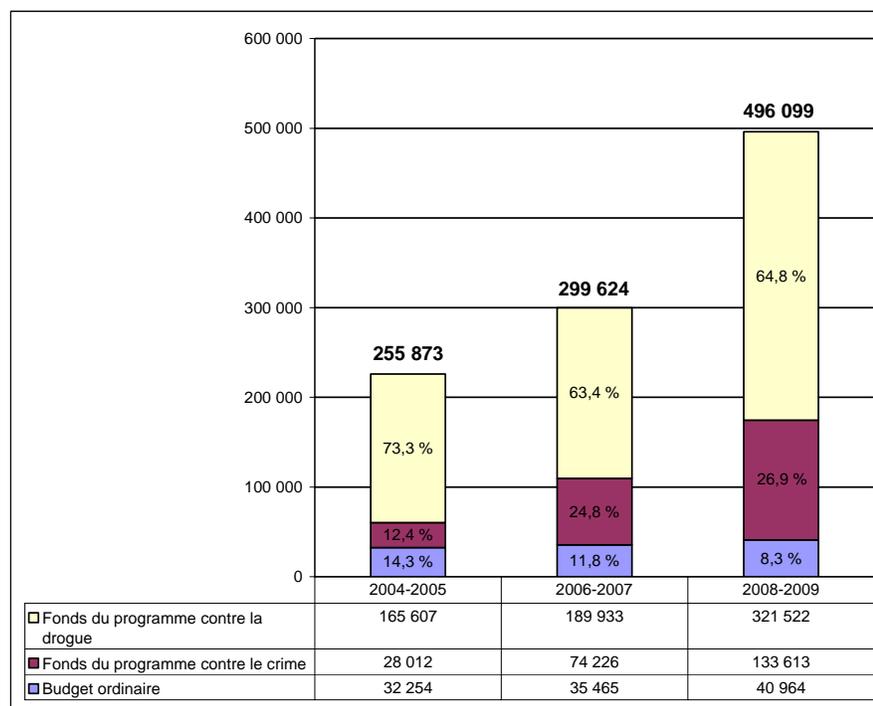
41. Les États Membres et les hauts responsables de l'UNODC sont convenus au cours des entretiens que l'un des facteurs qui influe le plus sur l'efficacité et l'efficience de l'UNODC est sa situation financière, ce qui a été confirmé par l'enquête. Récemment, le manque de ressources a entraîné des réductions, par exemple, dans les voyages, les services de consultants, les formations, les dépenses de fonctionnement et les services contractuels.

42. Depuis la période 2004-2006, le financement général de l'UNODC a cependant considérablement augmenté (atteignant 466 099 millions de dollars des États-Unis en 2008-2009), avec une croissance de près de 120 %. Toutefois, cette évolution favorable cache des problèmes susceptibles d'influer sur le fonctionnement de l'Office et sa capacité d'exécution : cette progression correspond principalement à une hausse des contributions réservées liées à une hausse spectaculaire des projets et activités de tous genres de l'UNODC, ainsi qu'à une baisse des contributions non réservées.

Figure 2

**Évolution du budget de l'UNODC (sur la base des dépenses),
2004-2005 à 2008-2009**

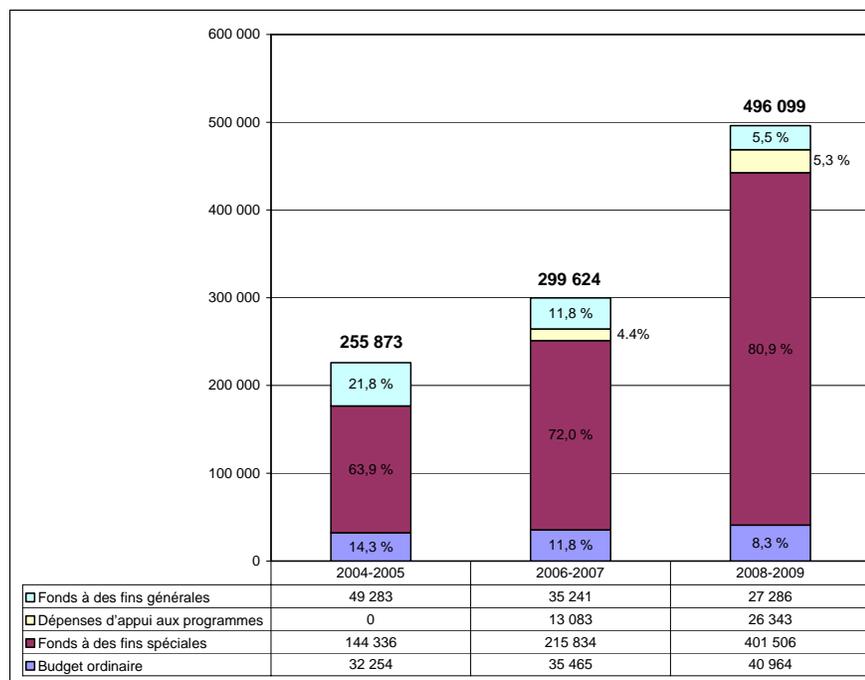
(En millions de dollars des États-Unis)



Note : Données consolidées à partir des rapports du Comité des commissaires aux comptes (A/63/5/Add.9 et A/65/5/Add.9).

Figure 3
**Répartition du budget de l'UNODC (sur la base des dépenses)
 par source de financement, 2004-2005 à 2008-2009**

(En millions de dollars des Etats-Unis)



Note : Données consolidées à partir des rapports du Comité des commissaires aux comptes (A/63/5/Add.9 et A/65/5/Add.9). Jusqu'en 2006-2007, les dépenses d'appui aux programmes étaient classées dans la catégorie du fonds à des fins générales.

A. Le financement des fonctions essentielles reste un défi à relever

43. À l'UNODC, les fonctions essentielles devraient être financées principalement par les ressources du budget ordinaire et les ressources à des fins générales. Du fait de l'élargissement de ses mandats et de son réseau sur le terrain, les rôles et fonctions de l'Office se sont considérablement étendus. Mais cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une mise en adéquation des ressources humaines et financières de base. Si, depuis 2004-2005, les contributions au budget de l'ONU (budget ordinaire) ont augmenté en valeur nominale (de 27 %), les inspecteurs ont noté que la part du budget ordinaire dans le budget total de l'UNODC avait en fait baissé de 14,3 % en 2004-2005 à 8,3 % en 2008-2009.

44. Dans le même temps, le montant des ressources du budget ordinaire et des ressources à des fins générales représentait 36,1 % de la capacité financière en 2004-2005 contre seulement 19,1 % quatre ans plus tard (dépenses d'appui aux programmes incluses). Les ressources affectées à des fins générales dans chaque fonds sont indispensables pour financer les fonctions essentielles de gestion et les services d'appui, mais diminuent fortement. Le ratio ressources à des fins générales/ressources à des fins spéciales se détériore depuis plusieurs années et rien

ne laisse présager une amélioration, ce qui est préoccupant pour la pérennité de l'Office.

45. Les inspecteurs ont noté que certaines fonctions clef de l'Office ne sont pas financées par les contributions (par exemple celles du Directeur de la Division des opérations, du Chef du Service de la gestion des ressources financières, du Chef des services de la technologie de l'information, du Chef du Groupe de la planification stratégique, du porte-parole de l'UNODC, de certains spécialistes de l'évaluation, des fonctionnaires des services organiques de plusieurs sections, etc.).

46. De fait, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale s'est également dite « préoccupée par la situation financière générale de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et a demandé au Secrétaire général de formuler, dans son projet de budget-programme de l'exercice 2012-2013, des propositions destinées à assurer à l'Office des ressources suffisantes pour mener à bien son mandat »⁷.

47. Les inspecteurs partagent l'avis consensuel des États Membres des missions permanentes à Vienne et des hauts responsables de l'UNODC selon lequel une augmentation des ressources de base s'impose pour assurer les fonctions essentielles de base. Pour y parvenir on pourrait envisager une allocation plus importante de ressources provenant du budget ordinaire de l'ONU ou s'engager fortement à accroître de façon durable les contributions au fonds à des fins générales, ou encore combiner les deux. De précédentes déclarations encourageant les États Membres à allouer une part de leurs contributions au fonds à des fins générales, afin de ménager un équilibre durable entre ce fonds et les fonds à des fins spéciales n'ont pas eu d'effet suffisant.

48. Aussi les inspecteurs considèrent-ils que la proposition formulée par l'Office demandant une augmentation des ressources qui lui sont allouées au titre du budget ordinaire pour l'exercice 2012-2013, notamment sur la base de la résolution 64/243 (par. 83) de l'Assemblée générale, mérite davantage d'attention pour garantir des ressources plus durables et plus prévisibles et, partant, la stabilité de la structure de l'UNODC. Cependant, une condition préalable est que l'UNODC définisse clairement ses fonctions essentielles dans le cadre d'une vision stratégique à long terme convenue et soutenue de manière appropriée sur la base de l'examen de son mandat, comme recommandé plus haut au chapitre II (recommandation 2).

L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'Office.

Recommandation 3

L'Assemblée générale devrait veiller à ce que les fonctions essentielles de l'UNODC soient financées par des ressources du budget ordinaire, à compter de l'exercice biennal 2012-2013, pour lui permettre de s'acquitter de ses mandats de manière cohérente et durable.

⁷ A/64/548/Add.1, op 85.

B. Simplification de la gestion financière

49. La structure de financement implique de lourdes procédures de préparation et de présentation du budget biennal, parce que l'approbation du budget par les organes directeurs n'a pas été consolidée. Le commentaire fait par le Directeur exécutif en 2008 sur cette question est éloquent : « l'UNODC établit et présente encore deux budgets : son budget ordinaire qui est soumis au Siège de l'Organisation des Nations Unies (pour être incorporé dans le budget-programme de l'ONU) et un budget des fonds volontaires qui lui sont versés (le budget consolidé) qui est soumis à la Commission des stupéfiants et à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. Ces deux documents contiennent les mêmes informations, quoique avec un accent différent, et sont présentés au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à deux occasions et aux États Membres à trois occasions. L'UNODC établit également deux séries de comptes qui correspondent à des calendriers différents et qui sont vérifiées séparément »⁸.

50. L'UNODC doit opérer avec deux fonds d'affectation spéciale distincts, ce qui nuit à son efficacité. La question de la fusion de ces deux fonds avait été examinée dans le passé par la Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, sans qu'aucune conclusion concrète ne soit arrêtée. Convaincus que cette fusion pourrait rationaliser la gestion financière et accroître l'efficacité et l'efficience de l'Office, mais sachant aussi qu'elle suppose un niveau de confiance suffisant des donateurs, les inspecteurs souhaitent soulever à nouveau la question et demandent qu'une étude de faisabilité soit réalisée pour recenser les avantages et les problèmes potentiels liés à un tel ajustement de la structure financière. Pour répondre aux préoccupations des États Membres, les allocations aux programmes sur la drogue et le crime pourraient être gérées dans le cadre d'un même fonds, en toute transparence et de manière plus efficace.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité de la gestion financière de l'Office.

Recommandation 4

Le Directeur exécutif devrait commander une étude sur la faisabilité, les avantages et les inconvénients de la fusion du Fonds du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et du Fonds des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale et faire rapport à ce sujet à la Commission des stupéfiants et à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale au plus tard avant fin 2012.

C. Efforts nécessaires pour réduire l'affectation rigoureuse de ressources à des fins spécifiques

51. L'affectation de ressources à des fins spécifiques est une question délicate et sensible, qui a parfois des connotations politiques et relève essentiellement des

⁸ Voir E/CN.7/2008/11- E/CN.15/2008/15.

politiques des donateurs. D'une manière générale, cette pratique a des incidences sur la planification, l'établissement de priorités et l'allocation des ressources, en particulier lorsqu'elle s'accompagne d'une baisse des ressources de base. Elle risque également d'entraîner un changement des priorités au stade de la mise en œuvre, les ressources mises à disposition par les donateurs étant souvent affectées strictement à des projets spécifiques, comme c'est bien souvent le cas à l'UNODC, limitant ainsi la souplesse dans l'utilisation des ressources et l'établissement de priorités. En 2008-2009, les contributions au fonds à des fins spéciales ont représenté 80,9 % du financement de l'UNODC. Dans une certaine mesure, l'affectation stricte des ressources est également due à la diversité de la nature des mandats de l'UNODC et au fait que les donateurs souhaitent cibler leur appui financier à des domaines d'intervention précis.

52. Les inspecteurs sont préoccupés par le fait que, si les États Membres veulent bien investir dans les activités de l'UNODC en versant des contributions au fonds à des fins spéciales, soit pour l'accomplissement de son mandat soit pour l'exécution de projets nationaux, ils hésitent à investir dans sa structure de base par le biais du fonds à des fins générales. D'ailleurs, un représentant de l'UNODC intervenant lors de la 51^e session de la Commission des stupéfiants a appelé l'attention sur le fait que « l'UNODC risquait de se trouver sous peu dans une situation où il lui faudrait refuser des contributions extrabudgétaires liées à des projets précis parce que les fonds à des fins générales étaient insuffisants pour couvrir les dépenses opérationnelles »⁹. **À l'UNODC, il n'existe pas de mécanisme institutionnel qui établisse un lien entre les contributions faites au fonds à des fins spéciales et celles versées au fonds à des fins générales. Les inspecteurs estiment que si un tel mécanisme n'est pas élaboré et mis en œuvre, le risque de tensions financières sera permanent.**

53. Du fait de sa situation financière, l'Office doit, dans une certaine mesure, s'adapter à la tendance de l'affectation des ressources à des fins spécifiques en élaborant des projets susceptibles d'attirer des financements dans un domaine « populaire » pour s'assurer ainsi des ressources. La pression constante de recherche de fonds se traduit par une tendance à multiplier les activités pour couvrir tout un ensemble de domaines qui ne sont pas directement liés à ses mandats principaux. Cette multiplication des activités n'est pas toujours bien comprise par les fonctionnaires de l'UNODC comme en témoignent les différents commentaires faits au cours de l'enquête. Les initiatives de programmation thématique et régionale décrites au chapitre IV visent à introduire plus de souplesse dans les pratiques d'affectation des ressources à des fins spécifiques et à accroître la prévisibilité avec des annonces de contributions couvrant plusieurs années.

54. Au cours des entretiens, certains États Membres ont estimé que la forte tendance à affecter les ressources à des fins spécifiques était due à l'absence d'un niveau suffisant de transparence, non seulement au niveau de l'allocation des ressources mais aussi à différents niveaux au sein de l'Office, ainsi qu'à ce qui apparaissait à leurs yeux comme une insuffisance de contrôle. Les inspecteurs ont appris avec préoccupation que certains donateurs affectaient à des fins spécifiques les contributions qu'ils versaient à l'UNODC, contrairement à ce qu'ils faisaient avec d'autres organisations, ce qui montre que des améliorations sont possibles.

⁹ E/2008/28-E/CN.7/2008/15.

55. Des efforts conjoints, tant des donateurs que de l'UNODC, s'imposent pour réduire l'affectation stricte des ressources à des fins spécifiques. L'Office devrait rendre ses procédures plus transparentes, continuer de renforcer ses capacités de communication et d'échange d'informations, et améliorer la commodité d'utilisation de ses documents dans sa communication avec les États Membres. Ces derniers devraient, par l'entremise de la Commission des stupéfiants et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, demander aux donateurs de ne pas affecter leurs fonds à des fins spécifiques et de renforcer, dans la mesure du possible, la pratique des engagements pluriannuels.

56. L'UNODC devrait continuer de prendre des mesures concrètes pour instaurer un climat de confiance avec les donateurs en promouvant l'esprit de responsabilité à tous les niveaux, tant dans l'exécution de programmes qu'au niveau de la direction. Dans un premier temps, le Comité exécutif (voir chapitre IV) a confirmé la nécessité de créer un mécanisme spécifique pour contrôler plus régulièrement la situation financière de l'UNODC. Cette initiative s'est traduite par des réunions d'information régulières organisés par le Chef du Service de la gestion des ressources financières à l'intention des directeurs de divisions. Selon les inspecteurs, ce mécanisme pourrait se développer en un mécanisme institutionnel tel qu'un comité d'allocation des ressources qui serait chargé d'examiner la situation financière, de contrôler l'établissement de priorités stratégiques en matière d'allocation des ressources et de hiérarchiser les appels de fonds. L'existence d'un tel comité pourrait aussi contribuer à accroître la transparence et la confiance des donateurs dans un effort visant à réduire l'affectation des contributions à des fins spécifiques.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité et la transparence de l'Organisation.

Recommandation 5

Le Directeur exécutif devrait instaurer un mécanisme interne pour contrôler la situation financière de l'Office et déterminer l'allocation générale des ressources, notamment en vue d'accroître la transparence dans un effort visant à réduire l'affectation des contributions à des fins spécifiques.

D. Stratégie de mobilisation de fonds pour élargir la base des donateurs

57. L'UNODC regroupe ses donateurs en cinq catégories principales comme l'indique le tableau 3. L'UNODC est tributaire d'une catégorie de donateurs pour plus des deux tiers de ses contributions extrabudgétaires, et plus encore si l'on ajoute d'autres catégories telles que le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs ou les institutions financières internationales qui dépendent aussi principalement du même groupe de pays. Le fait que cette dépendance s'est considérablement réduite depuis 2005 est un signe positif, qui a largement favorisé l'accroissement des contributions bilatérales aux projets d'exécution nationale dont la mise en œuvre est déléguée à l'UNODC. Les inspecteurs ont noté avec satisfaction que la part de la catégorie des donateurs émergents et nationaux avait plus que doublé ces cinq

dernières années. Malgré une chute importante entre 2008 et 2009, elle représente plus de 25 % des ressources extrabudgétaires de l'UNODC.

Tableau 3
**Part respective des contributions extrabudgétaires versées
par les donateurs de l'UNODC (2005-2009)**

(En pourcentage)

<i>Catégorie de donateur de l'UNODC</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Donateurs principaux	83,5	61,5	71,7	53,9	64,7
Donateurs émergents et nationaux	10,5	31,7	21,2	38,7	25,6
Organismes des Nations Unies	3,9	5,1	6	3,5	5,4
Fonds d'affectation spéciale multidonateurs	0	0	0	2,1	2,3
Institutions financières internationales et organisations intergouvernementales	1,7	1,3	0,8	0,8	1,1
Donateurs émergents et nationaux	0,4	0,4	0,3	1	0,8

Source : Rapports annuels de l'UNODC 2006-2010.

58. Le Conseil d'administration du Fonds monétaire international a récemment été réformé, de manière à augmenter les quotas pour les marchés émergents et les pays en développement. La Banque mondiale a déjà pris des mesures semblables. Ces changements prouvent que les pays en développement jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie mondiale. Selon les inspecteurs, l'UNODC devrait poursuivre ses efforts visant à élargir sa base de donateurs parmi les pays en développement, en particulier les pays émergents, ainsi que dans le secteur privé.

59. Les instructions de la direction actuelle relatives à la mobilisation de fonds¹⁰ ne définissent pas clairement l'approche stratégique de l'UNODC dans ce domaine. Elles portent essentiellement sur les politiques et procédures générales. Les inspecteurs recommandent que le document soit actualisé, notamment pour y inclure plus d'aspects stratégiques.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité de l'Office.

Recommandation 6

Le Directeur exécutif devrait formuler une stratégie de mobilisation de fonds pour élargir la base de donateurs de l'Office.

¹⁰ UNODC/MI/6/Rev.1.

IV. Direction exécutive

60. Les principaux mécanismes de direction de l'UNODC sont : a) le Comité exécutif; b) le Comité de supervision; c) la réunion des hauts responsables de l'UNODC, et d) les réunions des divisions¹¹.

61. Le Comité exécutif est la principale instance de prise de décision au plus haut niveau. Commun à l'ONUV et à l'UNODC, il réunit tous les directeurs des deux entités ainsi que d'autres hauts responsables. Ne ciblant parfois pas suffisamment les questions spécifiques à l'UNODC, il peut avoir un effet limité en tant que comité de direction de l'Office. Les inspecteurs ont étudié les comptes rendus des réunions du Comité exécutif tenues ces dernières années ainsi que les tableaux de suivi de ses décisions et noté que les réunions étaient surtout une occasion d'échanger des informations. Selon les inspecteurs, le Comité exécutif peut être encore renforcé et pour ce qui est de l'UNODC en particulier, il peut être appelé à cibler davantage son action sur la gestion stratégique et de fond (vision). La direction devrait déterminer si on peut y parvenir dans le schéma actuel du comité exécutif ONUV/UNODC ou en créant un mécanisme approprié pour l'UNODC.

62. Le Comité de supervision a été remplacé par l'équipe de direction en avril 2010. Ses termes de référence ont une portée limitée et il s'occupe des questions de suivi du comportement professionnel et des plans de carrière du personnel. Les discussions relatives à l'évaluation du comportement professionnel (e-PAS) se limitent généralement à l'application des procédures et à la notation. Les inspecteurs encouragent les hauts responsables à continuer d'examiner comment améliorer l'efficacité de cet outil de gestion du personnel dans le contexte d'une organisation caractérisée par l'insécurité de l'emploi. L'ancien Directeur exécutif s'est également dit préoccupé par le fait que l'e-PAS n'était pas utilisé de manière adéquate par certains responsables.

A. Les fonctionnaires mettent en cause la gestion

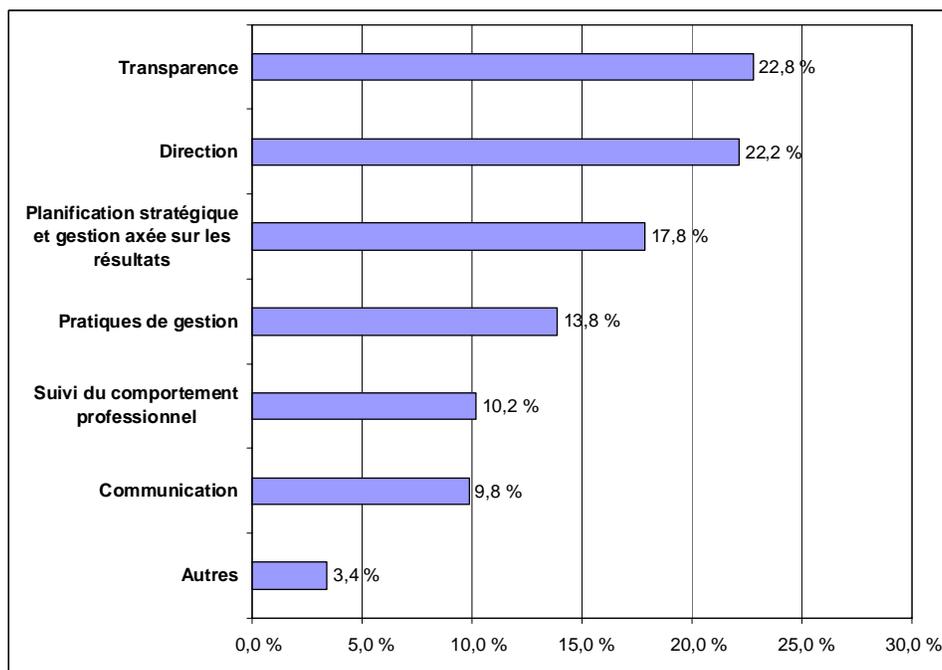
63. La direction exécutive s'est nettement améliorée comparativement à dix années auparavant. Toutefois, les inspecteurs ont reçu un nombre considérable d'observations traduisant l'insatisfaction des fonctionnaires à l'égard de la gestion générale de l'Office et des hauts responsables en particulier, ce qui montre que le moral est bas au sein de l'Office. Le manque de transparence dans la prise de décisions, l'insuffisance de communication et d'incitation à des discussions ouvertes, l'absence de suivi des décisions, la mauvaise gestion, etc., sont quelques uns des sujets de préoccupation fréquemment cités, comme l'indique le tableau 4 ci-dessous.

64. Les inspecteurs sont convaincus qu'une attention doit être accordée d'urgence à la gestion générale afin de créer une meilleure atmosphère et des conditions propices à l'efficacité. Dans cet esprit, les hauts responsables de l'UNODC devraient veiller à ce que des mécanismes institutionnalisés de dialogue et de communication avec les fonctionnaires soient régulièrement mis en place pour créer un réel espace d'échange de vues et faire en sorte que les fonctionnaires adhèrent

¹¹ Voir UNOV/DGB.13/Rev.1-ODCCP/EDB.13/Rev.1, juin 2002.

d'avantage aux décisions qui touchent directement leurs conditions et environnement de travail.

Figure 4
Sujets de préoccupation des employés de l'UNODC concernant la direction exécutive



Source : Enquête menée par le CCI en 2010.

B. Restructuration organisationnelle en 2010

65. En avril 2010, l'UNODC a entrepris une restructuration organisationnelle, en raison non seulement des difficultés financières qui lui imposaient de simplifier sa structure, mais aussi de précédentes recommandations en matière de contrôle qui relevaient des doubles emplois, des chevauchements/lacunes des fonctions techniques ou administratives, un manque de coordination et l'existence d'une compétition interne. Le principe directeur du réalignement était de consolider l'expertise thématique pour intégrer davantage de thèmes en redéployant des sections et groupes de deux divisions, à savoir la Division des opérations et la Division des traités.

66. Lors de l'examen réalisé par les inspecteurs, les changements structurels étaient trop récents pour permettre de tirer des conclusions sur leurs aspects positifs ou négatifs. Cependant, les inspecteurs ont fait certaines remarques, exprimant surtout leur regret que l'exercice ait été partiel, n'impliquant que deux des quatre divisions de l'UNODC et donc pouvant être considéré comme une occasion manquée d'aligner davantage la structure de l'Office sur ses mandats.

67. Les inspecteurs ont également reçu des observations de fonctionnaires préoccupés par une tendance constante à restructurer l'UNODC. Les raisons qui justifient la restructuration organisationnelle ne sont pas toujours évidentes pour les fonctionnaires et elles ne leur sont pas toujours clairement communiquées. Certaines des personnes interrogées ont fortement remis en question les raisons des changements administratifs, soulignant qu'elles avaient l'impression que, dans certains cas, ces changements répondaient davantage à des objectifs personnels qu'aux intérêts de l'organisation.

68. Suite à l'examen du mandat et à l'établissement de priorités (recommandation 2), les inspecteurs souhaiteraient également recommander au Directeur exécutif de mener un examen fonctionnel de toutes les divisions, sections et groupes de l'UNODC, et de les aligner sur le cadre d'action reconfirmé et prioritaire de l'Office, y compris en réorientant, si nécessaire, les ressources humaines et financières.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer l'efficacité de l'Office.

Recommandation 7

Le Directeur exécutif devrait mener un examen technique de toutes les divisions, sections et groupes de l'UNODC, afin de les aligner sur un cadre d'action reconfirmé et prioritaire de l'Office comme proposé dans la recommandation 2.

C. Le manque de coordination réduit l'efficacité

69. Le manque de coordination, voire une certaine compétition entre les entités de l'UNODC ont été soulignés par de précédents rapports de contrôle. Ces problèmes sont le résultat de la fusion en un seul Office d'entités d'origines différentes et de deux cultures différentes. C'est également la conséquence d'un contexte financier dans lequel les activités de chaque unité sont très tributaires des contributions volontaires mobilisées.

70. Le tableau 4 montre les résultats de l'enquête sur la coordination et la coopération d'une part, entre les divisions/départements/groupes de l'UNODC, d'autre part, entre le Siège et les bureaux extérieurs. En fait, les problèmes de coordination ont été à maintes reprises signalés par les personnes interrogées occupant des postes à différents niveaux. Le tableau montre également que les opinions exprimées varient considérablement selon la catégorie des personnes interrogées. Les inspecteurs ont noté que les avis des administrateurs internationaux étaient plus critiques. Fait intéressant, les avis des fonctionnaires du Siège sont toujours plus critiques que les informations recueillies dans les bureaux extérieurs. En outre, les employés de l'UNODC critiquent également la façon dont les documents relatifs aux responsabilités et aux procédures de travail sont établis, ce qui pourrait avoir un impact sur l'efficacité interne de l'Office.

71. À titre d'exemple, les inspecteurs ont entendu plusieurs fois des observations sur l'absence de coordination des activités de mobilisation de ressources, voire sur la compétition entre les unités/bureaux tentés de mobiliser des fonds pour leurs

propres projets pour garantir ainsi leur existence. Une belle situation semble également contribuer à détourner les responsables des aspects de fond de leur travail.

72. Les inspecteurs recommandent que l'UNODC examine ses mécanismes actuels de coordination et leur efficacité afin d'identifier les chevauchements ou les doubles emplois dans les processus ou le court-circuitage.

Tableau 4

Avis de différentes catégories d'employés de l'UNODC sur les questions de coordination

(En pourcentage)

Considérez-vous que la coordination et la coopération entre les divisions/départements/ groupes de l'UNODC sont suffisantes?

	<i>Oui</i>	<i>Quelque peu</i>	<i>Non</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	20,2	39,7	34,3	5,7
Administrateurs internationaux uniquement	9,4	34,4	54,4	1,7
Fonctionnaires du Siège	14,4	37,4	43,2	4,9
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	23,6	42,0	28,9	5,5

D'après vous, le niveau de coordination et de coopération entre le Siège et les bureaux extérieurs est-il adéquat?

	<i>Oui</i>	<i>Quelque peu</i>	<i>Non</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	20,4	40,1	31,0	8,5
Administrateurs internationaux uniquement	7,8	35,0	53,9	3,3
Fonctionnaires du Siège	12,3	42,0	34,2	11,5
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	25,7	38,8	30,0	5,5

D'après vous, les responsabilités et procédures propres à chaque division et/ou département sont-elles claires et bien établies?

	<i>Oui</i>	<i>Quelque peu</i>	<i>Non</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	20,0	39,6	31,4	9,0
Administrateurs internationaux uniquement	6,7	38,9	48,9	5,6
Fonctionnaires du Siège	12,3	44,0	35,8	7,8
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	24,8	36,2	29,2	9,9

Source : Enquête menée par le CCI en 2010.

73. Les inspecteurs ont noté, comme bonne pratique, le séminaire annuel des représentants hors Siège qui sert de mécanisme de coordination interne auquel participent les représentants régionaux et de pays de l'UNODC ainsi que des fonctionnaires de différentes sections du Siège. Outre les discussions de fond, les participants abordent tout un ensemble de questions administratives et de gestion qu'ils traitent et examinent de manière collective. C'est une occasion pour les responsables des bureaux extérieurs d'échanger directement avec les responsables au Siège, aussi bien lors de sessions collectives que de réunions bilatérales. Les inspecteurs estiment qu'il s'agit là d'une instance utile pour renforcer la compréhension mutuelle des capacités, contraintes, procédures, fonctions, réalisations, etc., respectifs, et qui pourrait atténuer le sentiment d'être coupé du Siège.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la coordination générale au sein de l'Office et, partant, son efficacité.

Recommandation 8

Le Directeur exécutif devrait mener un examen et une évaluation approfondis des mécanismes et procédures de coordination au sein de l'Office et prendre des mesures appropriées pour les améliorer avant fin 2012.

D. Planification stratégique et gestion axée sur les résultats

74. La planification stratégique a été largement mise en œuvre à l'UNODC avec l'adoption de la stratégie à moyen terme pour la période 2008-2011 qui vient compléter le programme correspondant du Cadre stratégique de l'ONU¹².

75. La question de savoir si la stratégie à moyen terme de l'UNODC traitait suffisamment les questions stratégiques et si elle devrait être utilisée comme outil de gestion stratégique pour forger une vision commune pour l'UNODC a suscité des avis mitigés de la part des personnes interrogées. Les inspecteurs ont enregistré plusieurs commentaires sur l'absence de vision à long terme pour l'Office et ses missions, ou, du moins, sur l'absence de communication claire de cette vision à tous les groupes et aux fonctionnaires. Cette situation est également le résultat de la tendance observée ces dernières années durant lesquelles l'UNODC s'est positionnée dans de nombreux domaines différents pour obtenir un appui financier.

76. Comme indiqué à la figure 5 ci-dessous, l'UNODC a lancé ces dernières années des initiatives de planification régionale et thématique. Appuyée par les États Membres, la programmation thématique¹³ et régionale actuelle vise à concilier de

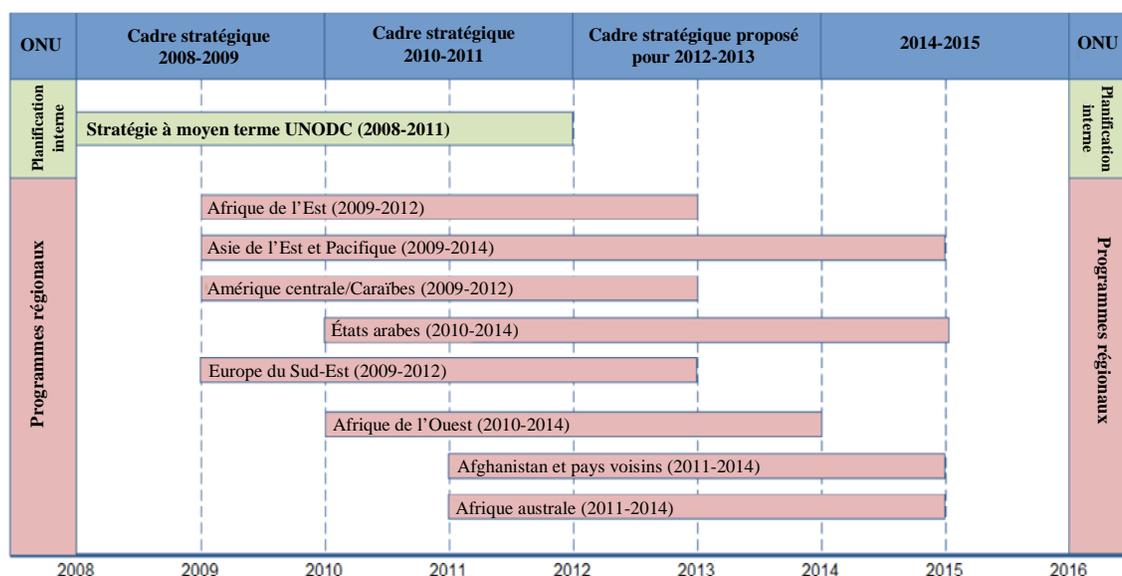
¹² Stratégie de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime pour la période 2008-2011, E/CN.7/2007/14-E/CN.15/2007/5, approuvée par les résolutions 2007/12 et 2007/19 du Conseil économique et social.

¹³ Au mois de décembre 2010, les programmes thématiques étaient : a) mesures de lutte contre la corruption et la criminalité économique, b) prévention du crime et la réforme de la justice pénale, c) réduction des vulnérabilités en matière de santé et de développement humain dans le contexte des drogues et de la criminalité, d) services scientifiques et de criminalistique, e) prévention du terrorisme, f) travaux de recherche et analyse des tendances et g) criminalité

nombreux projets éclatés et sporadiques dans un ensemble de programmes plus stratégiques et consolidés. Les inspecteurs ont pu percevoir à travers leurs entretiens et les documents de programmation qu'ils ont examinés un engagement interne fort et une attitude anticipative pour adapter le processus, de sorte qu'il bénéficie des enseignements tirés des programmes déjà conçus. Certains programmes régionaux et thématiques sont actuellement en cours d'élaboration.

77. Les différents niveaux et délais dont l'UNODC doit tenir compte dans ses processus de planification stratégique sont indiqués dans la figure 5 ci-dessous, qui montre également que tous les documents de planification ne sont pas pleinement alignés parce qu'ils sont conçus et élaborés progressivement.

Figure 5
Planification stratégique de l'UNODC



78. L'approche thématique et programmatique devrait présenter de nombreux avantages : a) un dialogue renforcé avec les États Membres qui consolide l'appropriation par l'implication d'acteurs régionaux au stade de l'élaboration et leur participation aux comités de direction au stade de l'exécution; b) un potentiel de mobilisation de fonds et une affectation moins stricte des ressources, au niveau du programme plutôt que pour chaque projet; c) une efficacité administrative accrue avec un certain nombre d'activités menées au niveau du programme, et d) la création d'un cadre de contrôle renforcé dans lequel le siège et les bureaux extérieurs contribueraient à accroître la responsabilité.

79. Toutefois, des aspects plus problématiques ont été identifiés : a) l'UNODC doit mieux gérer la transition et l'abandon progressif de projets existants au profit de la programmation; b) l'UNODC doit gérer la coexistence dans son portefeuille de programmes et de projets nationaux élaborés en fonction des situations locales; c)

organisée et trafic illicite (y compris la traite des personnes, le trafic illicite de migrants, le blanchiment d'argent et le trafic d'armes à feu).

l'UNODC doit adapter les outils internes de gestion et de communication d'informations dont il dispose pour appuyer financièrement et administrativement des programmes plus complets (établissement de rapports, recherche d'informations, suivi des annonces de contribution, dépenses, etc.); d) l'UNODC doit concilier l'alignement de divers niveaux de programmation qui ne sont pas élaborés, rédigés et approuvés en même temps.

80. Les inspecteurs considèrent en conclusion que la planification stratégique à l'UNODC représente un défi étant donné le manque de prévisibilité des ressources dû essentiellement à l'affectation des ressources à des fins spécifiques. Toutefois, ils soulignent que la planification stratégique devrait s'inspirer d'une vision à long terme et s'appuyer sur la définition de priorités (recommandation 2) pour atteindre les résultats ciblés. Cette approche est indispensable pour qu'une organisation comme l'UNODC évite de laisser l'initiative de ses programmes et activités aux donateurs. Les inspecteurs recommandent également qu'une évaluation indépendante approfondie de l'exécution de la programmation thématique et régionale soit réalisée et présentée aux organes directeurs.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité de l'Office.

Recommandation 9

Le Directeur exécutif devrait présenter une évaluation indépendante de la programmation thématique et régionale et rendre compte de son état d'avancement, de son impact et des enseignements tirés à la Commission des stupéfiants et à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale avant fin 2013.

81. Si la gestion axée sur les résultats reçoit un vif soutien des États Membres, les inspecteurs estiment que l'Office continue de faire face à un certain nombre de défis à cet égard. L'enquête en ligne a révélé que les fonctionnaires de l'UNODC ont une connaissance limitée et inégale de la gestion axée sur les résultats, ce qui a été confirmé lors des entretiens avec les responsables concernés. Il était encourageant de constater que des administrateurs étaient plus au fait de la gestion axée sur les résultats, mais parallèlement il convient de noter que, selon 36 % d'entre eux, les objectifs et résultats attendus de l'UNODC ne leur étaient pas clairement communiqués. Les doutes exprimés dans les réponses concernant l'impact de la gestion axée sur les résultats sur l'amélioration générale de la performance sont inquiétants, en particulier dans les réponses des hauts responsables (4,2 % de réponses positives). Sur la base des réponses fournies, il faut d'urgence renforcer la formation sur la gestion axée sur les résultats.

Tableau 5
Vues des employés de l'UNODC concernant l'impact de la gestion axée sur les résultats sur la performance de l'Office

(En pourcentage)

D'après vous, l'application de la gestion axée sur les résultats a-t-elle amélioré la performance de l'UNODC?

	<i>Oui</i>	<i>Quelque peu</i>	<i>Non</i>	<i>Aucune idée</i>
Ensemble des employés	8,6	21,7	20,8	48,9
Administrateurs internationaux uniquement	5,6	26,4	32,6	35,4
P-5 et catégories supérieures	4,2	27,1	43,8	25,0
Fonctionnaires du Siège	5,7	24,1	24,1	46,1
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	10,0	20,2	19,0	50,8

Source : Enquête menée par le CCI en 2010.

82. De précédentes observations du Bureau des services de contrôle interne ont souligné les difficultés de l'UNODC en matière de planification et de gestion axée sur les résultats. Les inspecteurs considèrent que le renforcement de la culture de la gestion axée sur les résultats serait bénéfique pour l'UNODC car elle permettrait aux donateurs de mieux comprendre les activités et réalisations de l'Office, grâce à plus de transparence et de responsabilité. C'est un moyen de renforcer la confiance des donateurs et, partant, d'attirer davantage de ressources. Les inspecteurs ont examiné plusieurs documents de planification et pris note des progrès accomplis ces dernières années, en tenant compte du fait que certaines difficultés pourraient surgir dans l'identification des paramètres pertinents mesurant les réalisations dans des domaines comme la drogue ou le crime qui sont des questions délicates par nature.

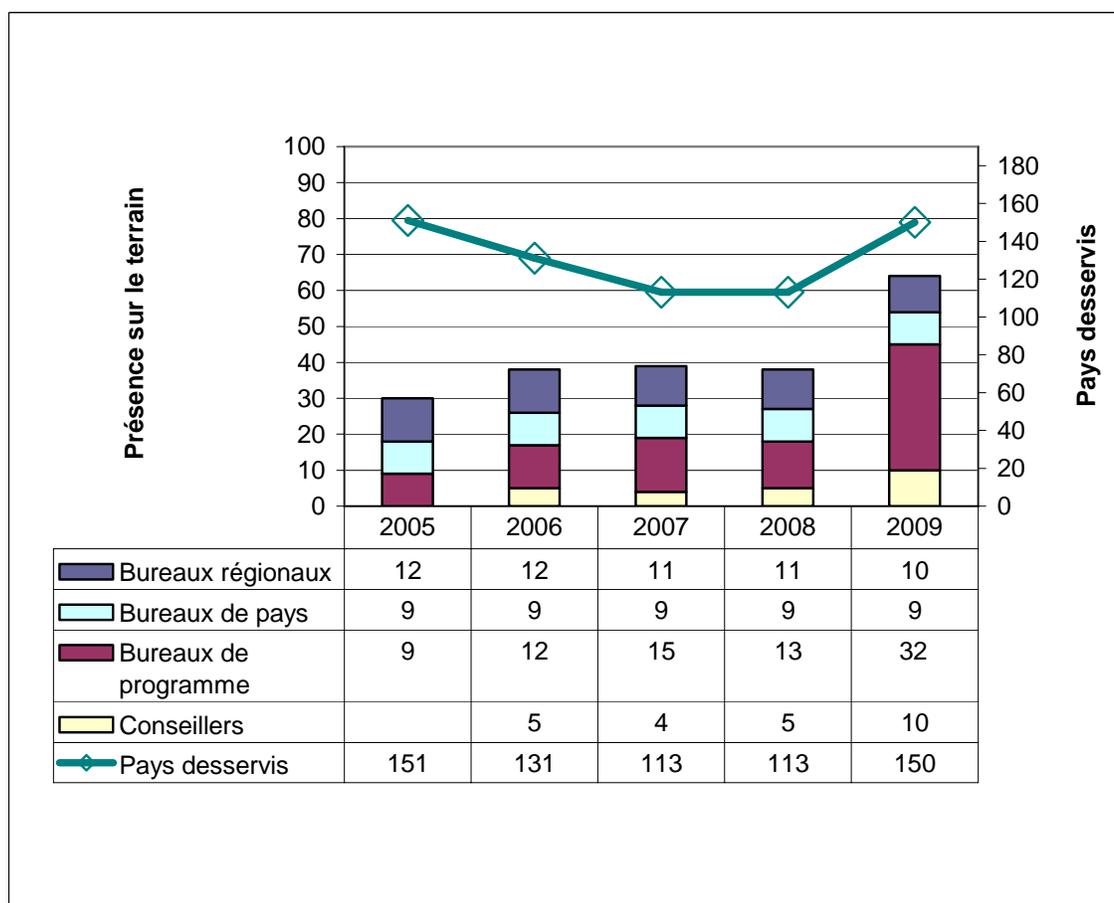
83. Les inspecteurs encouragent les hauts responsables de l'UNODC et les représentants régionaux à poursuivre leurs efforts pour accroître la pertinence, l'utilité et la qualité des indicateurs. Les inspecteurs encouragent les hauts responsables de l'UNODC à continuer de promouvoir une culture axée sur la planification et les résultats afin de créer progressivement des connaissances institutionnelles et une culture partagée de la gestion axée sur les résultats au sein du personnel.

E. Difficultés liées à la présence sur le terrain

84. Depuis sa création, l'UNODC a considérablement renforcé sa présence sur le terrain et augmenté le nombre des pays desservis, ce que reflète l'expansion du portefeuille de ses activités de coopération technique. Comme le montre la figure 6 ci-dessous, le réseau de bureaux extérieurs de l'Office comprend quatre catégories d'entités, à savoir a) les bureaux régionaux (gérés par un représentant sur le terrain); b) les bureaux de pays (gérés par un représentant sur le terrain ou un responsable de pays); c) les bureaux de programme (gérés par un chef ou un coordonnateur de programmes, le cas échéant); et d) les conseillers. L'annexe III contient une carte qui illustre le déploiement de l'UNODC sur le terrain.

85. Les inspecteurs ont noté les efforts faits par l'UNODC pour poursuivre la formalisation de la structure et de la nomenclature de son réseau de bureaux extérieurs. En 2010, le Comité exécutif a approuvé la note conceptuelle définissant les rôles, devoirs et responsabilités respectifs de chaque entité, ainsi que leur articulation avec d'autres entités internes ou extérieures à l'UNODC. L'examen a toutefois mis en évidence le fait qu'à l'intérieur de l'Office, y compris parmi les représentants sur le terrain, cette note conceptuelle n'était pas suffisamment connue. Celle-ci devrait donc être diffusée afin que les bureaux extérieurs en respectent les dispositions et les directives.

Figure 6
Évolution de la présence de l'UNODC sur le terrain (2005-2009)



Source : Données consolidées sur la base des rapports annuels de l'UNODC et des informations fournies par l'Office. Le nombre des pays desservis peut évoluer au cours d'une année donnée.

86. L'environnement de travail des bureaux extérieurs de l'UNODC, comme l'étendue et la nature de leurs activités, varie considérablement d'un pays à l'autre. Les inspecteurs souhaitent insister sur le fait que pour les personnes interrogées au cours de l'enquête, la présence sur le terrain est bénéfique pour l'Office et sa capacité à fournir des services. Près de 60 % estiment que cette présence est

fructueuse et contribue à améliorer la capacité d'exécution de l'UNODC. Seuls 5,2 % ont émis un avis négatif.

87. Cependant, lors de l'examen, il a été unanimement admis que la présence de l'UNODC sur le terrain restait limitée en termes de ressources et d'expertise disponibles. En effet, le déploiement hors Siège est presque entièrement financé par des sources extrabudgétaires, ce qui est le cas de la Division des opérations. Cette situation, source de tensions et d'incertitudes, pourrait avoir une incidence sur les priorités retenues pour les programmes et l'exécution des mandats. Parmi les entités hors Siège, certaines sont des bureaux autonomes (qui gèrent un vaste portefeuille de projets), d'autres des bureaux subventionnés (qui gèrent une base plus petite de projets).

88. À ce stade, sur la base de l'exercice de définition des priorités (recommandation 2), **les inspecteurs estiment que l'Office devrait redéfinir l'approche stratégique de sa présence sur le terrain et réaffirmer ses principes de déploiement, en particulier la stratégie visant à renforcer sa présence régionale et/ou son déploiement dans les pays.**

89. La gestion sur le terrain n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés. L'efficacité et l'effectivité de la présence sur le terrain dépendent beaucoup des capacités de direction et de gestion des représentants sur le terrain. Souvent, un bureau emploie un ou deux fonctionnaires internationaux et du personnel local. Les inspecteurs ont noté que les représentants de l'UNODC occupaient des postes des classes P-4 à D-1, en fonction de l'étendue des opérations dont ils avaient la charge. Les définitions d'emploi pour ces postes remontent à 1999 et doivent assurément être mises à jour pour tenir compte de l'évolution de l'Office et de ses opérations sur le terrain. Dans ce contexte, les inspecteurs ont noté que des efforts étaient déployés pour élaborer les définitions des projets d'emploi type pour les postes des chefs de bureaux extérieurs, notamment de bureaux régionaux. Ils encouragent aussi l'UNODC à continuer de faire participer ses représentants sur le terrain à des modules de formation à la direction et à la gestion, qui pourraient contribuer à améliorer leurs capacités de gestion des bureaux extérieurs.

90. Du fait de ses moyens limités, l'UNODC dépend du PNUD pour ses services d'appui dans des domaines comme la sélection et l'administration du personnel sur le terrain, la gestion financière et administrative des bureaux extérieurs, l'appui administratif aux projets, etc. Les inspecteurs ont entendu un certain nombre de remarques concernant les retards et la qualité des services fournis aux bureaux extérieurs. On a aussi reconnu que la situation locale était un élément déterminant de la qualité des services. Les inspecteurs estiment par ailleurs que l'Office a lui-même un rôle central à jouer pour le bon fonctionnement de ces arrangements.

91. La plupart des collaborateurs hors Siège sont recrutés en tant que prestataires de services par le PNUD, conformément au statut des contrats et aux politiques de ce dernier. Ils participent à l'exécution des mandats de l'Office alors qu'ils ne sont pas considérés comme fonctionnaires de l'UNODC. La coexistence de différents statuts contractuels pourrait avoir des répercussions sur la gestion. Elle crée des différences entre les employés et alourdit dans le même temps les processus et procédures que doivent appliquer les responsables, confrontés à deux séries de règles et règlements, parfois contradictoires. On observe également des différences aux niveaux du statut du personnel, des prestations, du système d'évaluation et de notation et des procédures d'administration de la justice. À terme, cette situation

pourrait porter atteinte à la qualité des services fournis et avoir un impact sur la motivation et la rétention du personnel.

92. Un mémorandum d'accord conclu en 1997 définit les arrangements de travail et les services prévus au titre de la liste de prix universelle, dans laquelle les prix indiqués sont souvent compétitifs. Les inspecteurs estiment que les dispositions du mémorandum d'accord relatives à l'évaluation des services et aux mécanismes de résolution des conflits sont trop générales. Ils recommandent à l'UNODC d'entrer en consultation avec le PNUD pour modifier le mémorandum et y incorporer des indicateurs de résultats précis afin de garantir la mise en place d'un cadre commun pour l'évaluation des performances et des services. L'UNODC devrait aussi garder à l'esprit d'autres solutions. Dans le domaine de la gestion de projets, de la passation de marchés, de la gestion des ressources humaines et de la gestion financière, l'UNODC utilise les services du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) qui jouit d'un avantage comparatif. Il pourrait aussi envisager de collaborer avec le Département de l'ONU chargé de l'appui sur le terrain ou de continuer à prendre certaines mesures administratives au niveau central pour agir à distance lorsque cela est possible. Des possibilités de colocalisation sont également en cours d'exploration avec des bureaux des Nations Unies (par exemple ceux de Nairobi ou de Bangkok).

93. Plus généralement, si pour les aspects programmatiques, les fonctionnaires sur le terrain ont la plupart du temps un interlocuteur au Siège, la structure et les mécanismes administratifs d'appui ne sont pas en adéquation avec le renforcement de la présence décentralisée. Il est temps que l'UNODC mette en place une structure spécifique pour l'appui aux opérations sur le terrain.

L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer l'efficacité de l'Office.

Recommandation 10

Le Directeur exécutif devrait consulter dès que possible l'Administrateur du Programme des Nations unies pour le développement pour examiner et mettre à jour le mémorandum d'accord existant, et y inclure des dispositions sur l'évaluation des services.

94. Le suivi des activités sur le terrain est obligatoire mais, dans une certaine mesure, il est difficile de s'acquitter de cette mission du fait de ressources internes insuffisantes. Des audits récents montrent que les mécanismes existants de contrôles croisés doivent être complétés par un contrôle administratif et financier renforcé des bureaux extérieurs par le Siège. Les inspecteurs se félicitent que l'UNODC ait élaboré un nouveau système de contrôle des résultats et de l'efficacité de ses opérations sur le terrain, qui a été présenté lors du séminaire 2010 des représentants hors Siège. Ce faisant, l'UNODC s'efforce de créer les conditions pour a) renforcer l'obligation de rendre des comptes grâce à la transparence et à la communication de pièces justificatives, ce qui devrait favoriser sur le plan interne le contrôle, la prise de décisions et l'échange de connaissances; b) mesurer les résultats des programmes tout au long de leur mise en œuvre; et c) promouvoir l'échange de connaissances. La clef du succès réside dans un engagement fort de l'UNODC à cet égard, ainsi que

dans l'entière coopération de toutes les entités concernées (les bureaux extérieurs mais aussi d'autres entités de l'UNODC telles que le Service de la gestion des ressources financières, le Service de la technologie de l'information, les équipes spéciales, le Groupe de l'évaluation indépendante, le Groupe de la planification stratégique, la Section du cofinancement et des partenariats, le Groupe de la qualité et du contrôle).

V. Gestion des ressources humaines

95. La gestion des ressources humaines se fait encore dans le cadre de l'ONU. La Section de la gestion des ressources humaines de l'ONUV/UNODC a donc une marge de manœuvre limitée dans un certain nombre de domaines. Puisque l'UNODC fait partie du Secrétariat de l'ONU, ses objectifs sont définis et évalués dans de nombreux domaines à l'aune des objectifs de l'ONU énoncés dans le cycle de planification des ressources humaines. Aux fins du présent examen, les inspecteurs ont voulu analyser les chiffres dans une perspective plus large, en tenant compte des postes financés par des ressources autres que celles du budget ordinaire.

96. Les inspecteurs ont appelé l'attention sur le fait que, en raison de la nature double des activités de l'Office (activités normatives et activités de technique), certaines des règles des Nations Unies pourraient ne pas être entièrement adaptées aux besoins de ce dernier, compte tenu notamment du renforcement de sa présence sur le terrain. En effet, sous certains aspects, l'Office présente désormais le profil d'une institution spécialisée (expertise ciblée, présence sur le terrain, exigence de réaction rapide, etc.).

97. Les modalités de financement sont une source permanente de tensions concernant la sécurité de l'emploi qui préoccupe la plupart des fonctionnaires de l'UNODC. L'enquête confirme que l'impact sur la performance de l'Office est non négligeable et semble plus élevé chez les administrateurs. Les inspecteurs ont noté les efforts que l'UNODC déployait dans ce domaine, notamment en ne supprimant que quelques postes lorsqu'en 2009, il a pris des mesures de réduction des dépenses. Il faut toutefois noter que les personnes interrogées n'ont pas été sensibles à ces mesures et qu'elles ont souligné que l'UNODC n'avait pas de mécanisme pour faire face à l'insécurité de l'emploi et la réduire, comme il le faut souvent en pareil cas.

Tableau 6

Avis des différentes catégories d'employés de l'UNODC sur l'impact de l'insécurité de l'emploi

(En pourcentage)

À votre avis, dans quelle mesure l'insécurité de l'emploi à l'UNODC affecte-t-elle la performance générale?

	<i>Considérablement</i>	<i>Pas trop</i>	<i>Un peu</i>	<i>Négligeable</i>	<i>Pas du tout</i>
Ensemble des employés	63,3	12,5	20,4	2,4	1,4
Administrateurs internationaux uniquement	72,5	7,3	16,9	2,8	0,6

	<i>Considérablement</i>	<i>Pas trop</i>	<i>Un peu</i>	<i>Négligeable</i>	<i>Pas du tout</i>
Fonctionnaires du Siège	67,5	9,2	18,9	3,1	1,3
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	61,3	14,6	20,4	2,1	1,5

Source : Enquête menée par le CCI en 2010.

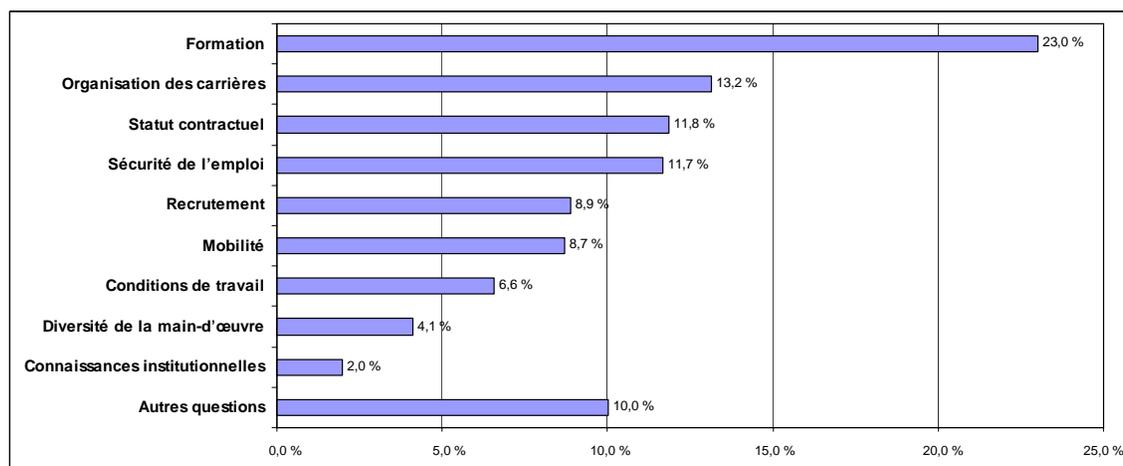
A. Une gestion des ressources humaines signalée comme problématique

98. Les inspecteurs savent que les questions relatives aux ressources humaines suscitent généralement des débats, des discussions et de la frustration chez les fonctionnaires des organisations internationales. Néanmoins, les exemples donnés lors des séries d'entretiens et les commentaires extrêmement critiques formulés en réponse à l'enquête sont révélateurs du point de vue des fonctionnaires de l'UNODC sur des aspects comme la transparence des procédures et des processus de sélection, le respect des règles et leur application uniforme, le sentiment de favoritisme et les doutes concernant l'équité à l'égard des candidats, les préjugés sexistes, etc. Les inspecteurs sont persuadés qu'il importe au plus haut point de prendre en compte cette vision des choses en appliquant et en observant à tous les niveaux, le plus haut degré de respect, de transparence et de communication sur ces sujets, afin d'éviter rumeurs et frustrations.

99. En outre, de nombreuses critiques concernant la mauvaise qualité des services fournis par le Service de la gestion des ressources humaines portaient sur le fait que ce dernier n'était pas assez à l'écoute du « client ». Les inspecteurs recommandent que le Service prenne des mesures pour recueillir les impressions des « clients » de manière plus régulière afin d'identifier leur vision des choses et de s'adapter en conséquence, le cas échéant, dans la limite de ses capacités et de ses ressources.

Figure 7

Questions relatives aux ressources humaines mentionnées par les fonctionnaires de l'UNODC



Source : Enquête menée par le CCI en 2010.

100. Les conditions de la mobilité sont fixées par la politique de l'ONU en ce domaine, qui est en train d'être réévaluée. En matière de mobilité, l'UNODC participe à l'Initiative volontaire pour les échanges entre réseaux visant à promouvoir la mobilité des fonctionnaires. Les inspecteurs estiment que, malgré l'absence d'un plan de mobilité nécessaire, l'Office pourrait tirer profit d'une plus grande rotation des fonctionnaires entre le Siège et les bureaux extérieurs car le partage des expériences permettrait de renforcer les connaissances internes et institutionnelles. Pour le moment, les administrateurs, premiers visés par le plan de mobilité, pensent que l'UNODC n'encourage pas assez cette rotation. Les inspecteurs considèrent l'absence d'un tel système comme une occasion manquée pour l'UNODC.

101. Pour ce qui est des questions relatives aux ressources humaines et d'autres points essentiels pour l'intérêt des fonctionnaires, les inspecteurs rappellent que, depuis 2009, les fonctionnaires peuvent saisir le Service régional de l'Ombudsman des Nations Unies à Vienne pour lui faire part de ses préoccupations et rechercher les moyens de résoudre les problèmes de manière informelle.

B. Effectifs de l'UNODC

102. Les tableaux 7 et 8 donnent un aperçu de la composition des effectifs de l'UNODC. Les inspecteurs souhaitent insister sur les difficultés rencontrées pour dresser un tableau précis des effectifs du fait du partage des ressources avec l'ONUV. Par conséquent, les données fournies ont été extraites de la base de données du SIG et ne prennent pas en compte les fonctionnaires de la Division de la gestion.

Tableau 7

Répartition des effectifs de l'UNODC pour les années 2005 et 2009, par lieu de travail et source de financement [ressources du budget ordinaire (RBO) ou ressources extrabudgétaires (RE)]

	2005		2009		2005 (%)		2009 (%)	
	RBO	RE	RBO	RE	RBO	RE	RBO	RE
Fonctionnaires du Siège	135	304	159	509	30,8	69,2	23,8	76,2
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	2	392	2	1940	0,5	99,5	0,1	99,9
Total	137	696	161	2449	16,4	83,6	6,2	9,8

Tableau 8
**Répartition des effectifs de l'UNODC pour les années 2005 et 2009,
 par catégorie et source de financement [ressources du budget ordinaire
 (RBO) ou ressources extrabudgétaires (RE)]**

	2005		2009		Pourcentage de croissance	
	RBO	RE	RBO	RE	RBO	RE
Fonctionnaires du Siège	135	304	159	509	17,8	67,4
Administrateurs internationaux	70	73	80	95	14,3	30,1
Agents des services généraux	41	55	43	55	4,9	0,0
Vacataires	12	7	3	40	-75,0	471,4
Consultants	12	16	33	79	175,0	393,8
Autres (administrateurs nationaux/administrateurs auxiliaires, experts associés, stagiaires, volontaires, etc.)	–	78	–	15	–	-80,8
Fonctionnaires recrutés par le PNUD	–	75	–	225	–	200,0
Fonctionnaires des bureaux extérieurs	2	392	2	1 940	0,0	394,9
Administrateurs internationaux	1	67	1	100	0,0	49,3
Agents des services généraux	1	1	1		0,0	-100,0
Vacataires	–	226	–	1290	–	470,8
Consultants	–	39	–	366	–	838,5
Administrateurs nationaux	–	19	–	27	–	42,1
Autres (administrateurs auxiliaires, experts associés, stagiaires, volontaires, etc.)	–	14	–	9	–	-35,7
Fonctionnaires recrutés par le PNUD*	–	26	–	148		469,2
Total par source de financement	137	696	161	2449	17,5	251,9
Total	833		2 610		213,3	

Source : Données consolidées sur la base des chiffres communiqués par l'UNODC.

103. On note une augmentation générale des effectifs qui coïncide avec une réduction de la proportion des postes financés par des ressources au titre du budget ordinaire. Le ratio « ressources au titre du budget ordinaire/ressources extrabudgétaires » montre le risque qu'il y a pour la continuité de l'activité, l'efficacité organisationnelle, la rétention des compétences et les connaissances institutionnelles à l'UNODC. En 2005, 16,5 % des postes étaient financés par des ressources au titre du budget ordinaire (83,5 % des postes étaient financés par des ressources extrabudgétaires), contre seulement 6,1 % en 2009. Les inspecteurs ont également noté que deux catégories des effectifs (stagiaires et consultants) étaient en forte progression. Par contre, la catégorie des administrateurs auxiliaires a considérablement reculé.

104. Les programmes de stages au sein des organismes des Nations Unies sont considérés comme des expériences positives pour les différentes parties concernées, à savoir les organismes, les superviseurs et les stagiaires. Les inspecteurs s'interrogent sur le recours massif et croissant aux stagiaires au Siège, qui pourrait être le signe d'une insuffisance des ressources nécessaires pour répondre aux besoins de l'Office. Dans ce contexte, il est pour le moins difficile de prendre les mesures requises pour créer un environnement de travail propice à l'apprentissage effectif et au perfectionnement professionnel des stagiaires ainsi qu'à une supervision efficace.

105. Par ailleurs, le développement du portefeuille a entraîné l'augmentation du nombre de vacataires et de consultants. Le nombre des consultants sur le terrain a par exemple nettement augmenté. Comme l'a noté aussi le Comité des commissaires des comptes dans plusieurs rapports, les inspecteurs se sont déclarés inquiets du fait que la gestion des contrats de consultants au niveau local, notamment en ce qui concerne la sélection, le suivi et l'évaluation, pourrait poser problème.

C. Proportions d'hommes et de femmes et diversité des effectifs

106. Le tableau 9 montre la nette différence qu'il y a entre les proportions de femmes et d'hommes selon le niveau hiérarchique. Chez les administrateurs, la répartition entre hommes et femmes s'est légèrement améliorée avec 42,4 % pour les femmes en 2009. On peut aussi observer une amélioration pour les postes de direction (P-5 et catégories supérieures), même si, pour la plupart, (plus des trois-quarts) ces postes sont encore occupés par des hommes. Dans les bureaux extérieurs, la proportion de femmes est moins favorable chez les représentants (17,6 %), et elle est estimée à 38 % chez les consultants. Cette situation a fait l'objet de commentaires dans le cadre des entretiens et de plaintes au cours de l'enquête, quant au fait que l'UNODC était considéré comme « une organisation dominée par les hommes ».

Tableau 9

Répartition des hommes et des femmes à l'UNODC dans la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur en 2005 et en 2009

	2005	2009 (en pourcentage)	2005 (en pourcentage)	2009
Administrateurs				
Femmes	85	117	40,3	42,4
Hommes	126	159	59,7	57,6
Fonctionnaires de rang supérieur (P-5 et catégories supérieures)				
Femmes	10	15	16,4	24,2
Hommes	51	47	83,6	75,8

Source : Données communiquées par l'UNODC.

107. Le recrutement et la promotion ont connu la même évolution positive en ce qui concerne la proportion de femmes chez les administrateurs. Mais là encore, la promotion aux postes de direction reste plus fréquente chez les hommes. Les départs à la retraite prévus pour les fonctionnaires de rang supérieur au cours des trois prochaines années donneront l'occasion de prendre des mesures pour renforcer la représentation des femmes car 8 sur les 10 postes de direction concernés sont actuellement occupés par des hommes. Les inspecteurs prient instamment le Directeur exécutif de saisir cette occasion pour mieux équilibrer la proportion d'hommes et de femmes chez les fonctionnaires de rang supérieur.

Tableau 10
**Répartition des hommes et des femmes recrutés et promus
aux postes d'administrateurs et de fonctionnaires de rang
supérieur au cours de la période 2005-2009**

<i>Recrutement (budget ordinaire)</i>	<i>Total 2005-2009</i>	<i>Total (en pourcentage) 2005-2009</i>
Administrateurs		
Femmes	10	47,6
Hommes	11	52,4

Le nombre de recrutements de fonctionnaires de rang supérieur (P-5 et catégories supérieures) ne suffit pas pour tirer des conclusions.

<i>Promotion (budget ordinaire)</i>	<i>Total 2005-2009</i>	<i>Total (en pourcentage) 2005-2009</i>
Administrateurs		
Femmes	31	64,6
Hommes	17	35,4
Fonctionnaires de rang supérieur (P-5 et catégories supérieures)		
Femmes	5	33,3
Hommes	10	66,7

Source : Données communiquées par l'UNODC.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer la représentation des femmes aux postes de direction au sein de l'Office.

Recommandation 11

Le Directeur exécutif devrait prendre de nouvelles mesures pour améliorer la parité entre les sexes aux postes de direction, y compris aux postes de représentants sur le terrain.

108. La question de la diversité des effectifs de l'UNODC requiert aussi une attention particulière. L'annexe II montre que l'origine géographique des administrateurs n'est pas suffisamment équilibrée. Si 68 nationalités étaient représentées en 2009, près d'un tiers provenait de trois pays du Groupe des États d'Europe occidentale et d'autres États. On devrait remédier à cette situation en adoptant une stratégie proactive de recrutement à moyen terme. Après examen des données sur les recrutements et les promotions, les inspecteurs souhaiteraient que des mesures plus rigoureuses et plus cohérentes soient prises pour élargir le recrutement aux candidats venant de pays en développement, y compris pour les postes de direction.

109. La répartition géographique des consultants est également préoccupante. En 2009, quatre pays (à savoir le Royaume-Uni, l'Australie, les États-Unis et le Canada) contribuaient pour 51 % au vivier de consultants. Une telle concentration signifie que l'on ne profite pas de la diversité des compétences spécialisées et des expériences et apports des autres régions. Même si les directeurs de la Division des traités et de la Division des opérations ont préconisé la diversification des nationalités des consultants, la situation ne s'est pas beaucoup améliorée.

110. Compte tenu de la spécificité de ses mandats, l'UNODC doit avoir des effectifs hautement spécialisés dans différents domaines tels que le trafic, la corruption, etc. La Section de la gestion des ressources humaines devrait prendre des mesures pour renforcer sa capacité à rechercher ce type de compétences en amont, notamment dans les pays en développement. L'UNODC compte utiliser les fonctionnalités du nouvel outil de recrutement de l'ONU, Inspira, pour appuyer ces efforts de sensibilisation.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre d'assurer une répartition géographique plus équilibrée chez les administrateurs de l'Office.

Recommandation 12

Le Directeur exécutif devrait établir un plan d'action clair visant à diversifier l'origine des administrateurs et des consultants, en particulier en examinant davantage de candidatures provenant de pays en développement.

D. Insuffisance des fonds consacrés à la formation, inégalité des opportunités de formation

111. Compte tenu de la nécessité de conserver un niveau élevé d'expertise dans les domaines juridiques et dans divers domaines techniques, la formation et le perfectionnement du personnel sont des fonctions stratégiques pour l'UNODC. Comme le montre la figure 7 ci-dessus, la formation est l'un des principaux intérêts des fonctionnaires qui ont répondu à l'enquête.

112. Si les inspecteurs ont noté que le nombre des fonctionnaires qui ont bénéficié d'une formation avait doublé ces cinq dernières années, les points suivants ont toutefois retenu leur attention :

a) Les fonds consacrés à la formation sont uniquement destinés aux fonctionnaires pris en charge au titre des ressources du budget ordinaire. Ils sont par conséquent très insuffisants. L'UNODC a mis en place, en amont, des solutions novatrices visant à augmenter le plus possible le nombre d'inscrits, avec toutefois un succès limité.

b) En plus d'être limité, l'accès à la formation est inégal selon les catégories de personnel. Les agents sur le terrain n'ont pas suffisamment de possibilités de formation, même s'il existe des modules en ligne, et le statut des contrats locaux constitue aussi un obstacle. Selon les inspecteurs, cette situation comporte un risque majeur pour l'Office car les fonctionnaires chargés des procédures opérationnelles clefs et de la prestation de services ne pourront probablement pas bénéficier d'un soutien personnalisé régulier et suffisant. Les attentes concernant l'organisation de formations décentralisées sont limitées par les restrictions financières. Par conséquent, les fonctionnaires des bureaux extérieurs apprennent souvent « sur le tas ».

c) Comme indiqué précédemment, l'UNODC exige des aptitudes et des compétences très spécifiques. C'est pourquoi une formation adéquate, visant en particulier l'amélioration des compétences spécialisées et techniques aux fins du renforcement de l'efficacité professionnelle de ses fonctionnaires revêt une importance capitale. À cet égard, les inspecteurs appellent l'attention sur le fait que seuls 27 % des administrateurs ayant répondu à l'enquête étaient satisfaits de la formation reçue. Ils estiment également qu'il pourrait être utile d'élaborer des modules de formation de base sur tous les mandats de l'UNODC afin de renforcer la compréhension et les connaissances institutionnelles.

VI. Contrôle

A. Cadre de contrôle

113. Le cadre de contrôle ainsi que les dispositifs de gouvernance sont présentés à la figure 1 du présent rapport. L'UNODC, en tant que partie intégrante du Secrétariat de l'ONU, fait l'objet d'un contrôle interne du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) qui est chargé de mener des audits, des évaluations, des inspections et des enquêtes. Le BSCI a adopté une approche fondée sur les risques pour déterminer ses attributions en matière d'audit ou d'inspection/évaluation et a établi un certain nombre de rapports dans chacun de ces domaines.

114. Un mémorandum d'accord conclu en 1999 régit le dispositif d'audit (notamment le financement et la planification des ressources). Les inspecteurs sont favorables à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à envisager d'actualiser et de réviser cet accord. Ils estiment que ce dispositif ne tient pas suffisamment compte du renforcement de la présence sur le terrain ni de l'élargissement du portefeuille de projets de l'UNODC ces dix dernières années. Des mesures préliminaires ont été prises en ce sens.

115. Concernant l'évaluation, outre la récente inspection des systèmes de suivi et d'évaluation de l'UNODC, les inspecteurs ont été informés que le BSCI comptait entreprendre une évaluation complète des programmes de l'Office dans les deux années à venir. Dans la limite des ressources existantes, l'UNODC ne devrait pas

faire l'objet d'une autre évaluation de ce type dans les dix prochaines années, ce qui n'est pas conforme au cycle de huit ans que le BSCI considère comme adéquat et raisonnable dans le cadre de l'ONU.

116. Le Corps commun d'inspection (CCI) assure un contrôle externe indépendant de l'Office, qui est l'un des organismes participants. Les inspecteurs remercient l'UNODC d'avoir répondu rapidement à la demande annuelle d'informations sur la suite donnée aux recommandations figurant dans les rapports et les notes du CCI. Ils se sont félicités que le Groupe de travail sur la gouvernance et la situation financière ait demandé que les rapports pertinents du CCI et le résumé des rapports pertinents du BSCI soient également présentés aux Commissions¹⁴. Les inspecteurs estiment qu'une telle mesure pourrait contribuer à améliorer le contrôle, étant donné que l'examen des rapports du CCI et les mesures prises en conséquence par l'Assemblée générale s'appliquent en principe à l'Office.

117. L'UNODC a accepté 40 % des recommandations formulées à son intention dans les rapports et notes du CCI publiés entre 2004 et 2009. La suite donnée aux recommandations acceptées est très satisfaisante, sachant que plus de 90 % ont déjà été mises en œuvre ou sont en cours d'application. Le taux relativement faible d'acceptation s'explique notamment par le fait qu'un certain nombre de recommandations contenues dans les rapports du CCI à l'échelle du système portent sur les politiques et lignes directrices élaborées et appliquées à l'échelle des Nations Unies et du Secrétariat de l'ONU et pour lesquelles l'Office ne dispose que d'une petite marge de manœuvre pour prendre des mesures.

118. Le Comité des commissaires aux comptes vérifie les états financiers consolidés et examine les opérations de l'Office pour chaque exercice biennal. Il a émis une opinion sans réserve pour les exercices 2006-2007 et 2008-2009, mais a porté un certain nombre de questions à l'attention de l'UNODC. Les inspecteurs prient instamment l'UNODC de prendre les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité dans ses précédents rapports qui n'ont pas encore été pleinement appliquées.

119. Les inspecteurs ont également noté que l'UNODC n'avait pas encore de système permettant de suivre l'application des recommandations acceptées relatives au contrôle interne ou externe. Ils estiment qu'il serait urgent de mettre au point un tel système.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer la transparence et la performance de l'Office.

Recommandation 13

Le Directeur exécutif devrait prendre des mesures pour créer, d'ici fin 2011, un système interne permettant de suivre l'application des recommandations formulées par les organes de contrôle pertinents.

¹⁴ Voir E/CN.15/2009/21.

B. Vers un renforcement de la capacité d'évaluation interne

120. Pendant l'examen, et en dépit de l'attention considérable accordée ces dernières années par les États Membres et l'UNODC au Groupe de l'évaluation indépendante, la fonction d'évaluation à l'UNODC n'a pas été considérée comme donnant une garantie suffisante aux États Membres et aux donateurs sur l'évaluation de la performance de l'UNODC. Les inspecteurs estiment que cette question devrait être examinée à titre prioritaire étant donné qu'il est crucial pour l'UNODC de pouvoir mesurer et démontrer l'efficacité et l'efficience des programmes qu'il exécute et des résultats qu'il obtient. En outre, le Groupe de l'évaluation indépendante doit jouer un rôle dans de nombreux domaines importants tels que la transparence, les mécanismes d'acquisition de connaissances et l'amélioration de la conception de programmes et de projets au sein de l'Office.

121. La question de l'indépendance de la fonction d'évaluation déjà évoquée dans les précédents arrangements structurels et hiérarchiques a été résolue en faisant en sorte que, dans l'organigramme de l'Office, le Groupe de l'évaluation indépendante relève du Directeur exécutif. Les inspecteurs souhaitent souligner qu'il faut continuer de promouvoir une culture d'évaluation interne sous forme de responsabilité partagée : a) les États Membres doivent allouer des ressources suffisantes et s'acquitter de leur fonction de contrôle en particulier en ce qui concerne la manière dont les résultats des évaluations sont exploités par la direction. Les représentants des États Membres ont explicitement demandé que les rapports d'évaluation soient communiqués directement aux organes directeurs et dans le même temps aux hauts responsables de l'UNODC, ce que les inspecteurs ont reconnu comme un signe d'engagement dont il faut se féliciter; b) les hauts responsables de l'UNODC devraient créer les conditions nécessaires pour renforcer la capacité d'évaluation interne et mettre en place des mécanismes permettant de tirer parti des résultats des évaluations et des enseignements tirés dans les prochains cycles de projet et de programme; c) le Groupe de l'évaluation doit contribuer à sa propre crédibilité et montrer son utilité en établissant des rapports d'évaluation de qualité conformes aux règles et aux normes professionnelles, et d) les fonctionnaires de l'UNODC à tous les niveaux (hauts fonctionnaires, administrateurs de niveau intermédiaire ou de projet, fonctionnaires des services organiques) doivent adopter une attitude ouverte et constructive à l'égard des évaluations menées.

VII. Questions diverses

A. Organe international de contrôle des stupéfiants

122. L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) est un organe indépendant et quasi judiciaire de suivi de l'application des trois conventions internationales des Nations Unies relatives au contrôle des drogues : la Convention unique sur les stupéfiants (1961), la Convention sur les substances psychotropes (1971), et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988). Établi en 1968 en application de la Convention unique sur les stupéfiants, il a eu des prédécesseurs créés par les précédents traités relatifs au contrôle des drogues dès l'époque de la Société des Nations.

123. L'OICS joue un rôle central dans la lutte internationale contre les drogues illicites. Il a un secrétariat chargé de l'aider dans l'exercice de ses fonctions en matière d'application des traités. Le secrétariat de l'OICS est une unité administrative de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime mais, pour les questions de fond, il en réfère exclusivement à l'OICS. Pour garantir son indépendance, le secrétariat de l'OICS est financé par des ressources du budget ordinaire de l'ONU.

124. Les inspecteurs estiment qu'une amélioration des relations et de la coopération entre l'UNODC et le secrétariat de l'OICS garantirait le bon fonctionnement de l'OICS. La nécessité d'améliorer effectivement les relations a été reconnue par les deux parties, qui ont mis en avant certaines difficultés liées aux ressources budgétaires et à la gestion, au recrutement du personnel, aux achats et à l'appui administratif.

125. Le rattachement hiérarchique du secrétaire de l'OICS (D-1) au sein de la structure organisationnelle de l'UNODC a suscité certaines préoccupations dans la mesure où il fait rapport au Chef de la Division des traités plutôt que directement au Directeur exécutif. Les inspecteurs se sont référés à la résolution 1991/48 du Conseil économique et social, que l'Assemblée générale a fait sienne dans sa résolution 46/104, sur les dispositions administratives entre le secrétariat de l'OICS et le Programme pour le contrôle international des drogues, prédécesseur de l'UNODC. Cette résolution énonce que « le Secrétaire de l'Organe est nommé ou désigné par le Secrétaire général en consultation avec l'Organe ». Il relève de l'Organe, pour toutes les questions de fond, et du Directeur exécutif pour les autres questions. S'appuyant sur cette résolution, les inspecteurs estiment que pour garantir l'indépendance de l'OICS et de son secrétariat, le Secrétaire devrait faire directement rapport au Directeur exécutif.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer la transparence et la performance du secrétariat de l'OICS.

Recommandation 14

Le Directeur exécutif devrait modifier dès que possible le rattachement hiérarchique du secrétaire de l'OICS et placer ce poste directement sous sa responsabilité dans la structure organisationnelle.

B. Dispositifs ONUV/UNODC

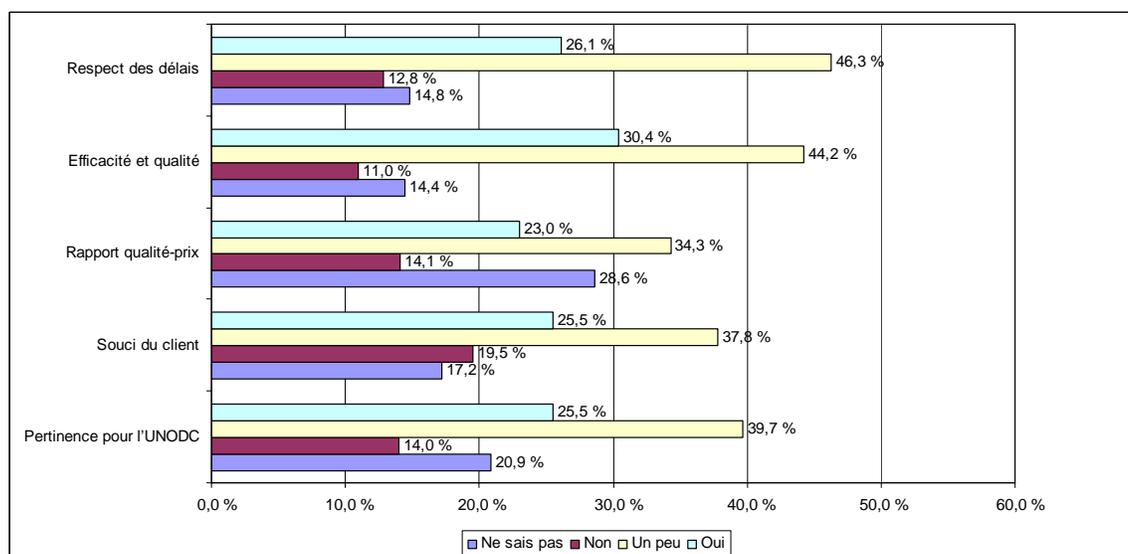
126. L'actuelle structure organisationnelle de l'Office des Nations Unies à Vienne et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a été établie par les circulaires ST/SGB/2004/5 et ST/SGB/2004/6, respectivement. La principale caractéristique est que l'ONUV et l'UNODC, en tant qu'entités distinctes, partagent la même Division de la gestion qui leur fournit des services, ainsi qu'à d'autres organismes des Nations Unies à Vienne. Les principales fonctions de la division sont partagées entre les deux entités.

127. Certes, les dispositifs sont satisfaisants dans la pratique au niveau opérationnel et ne sont pas remis en question par les inspecteurs en tant que tels, mais il convient

de noter qu'en 2010, le Comité des commissaires aux comptes a soulevé la question des services administratifs communs tels que la gestion financière et noté qu'il était difficile d'établir une ventilation précise des fonctionnaires et des dépenses connexes entre l'ONUSU et l'UNODC¹⁵. Il a été notamment signalé qu'il était difficile pour cette raison de déterminer et d'estimer les dépenses de gestion de l'UNODC. Pendant l'examen, les inspecteurs ont eu du mal à recueillir des données concernant par exemple les fonctionnaires de l'UNODC uniquement.

128. La figure 8 présente un résumé des avis des répondants sur plusieurs aspects des services fournis par la Division de la gestion à l'appui des activités de l'UNODC.

Figure 8
**Évaluation par des employés de l'UNODC des services fournis
par la Division de la gestion**



Source : Enquête menée par le CCI en 2010.

C. Services des technologies de l'information et de la communication

129. La Section de la technologie de l'information de l'ONUSU/UNODC jouit d'une très bonne réputation et d'une grande notoriété au sein du système des Nations Unies en raison de ses capacités de pointe dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, comme l'ont montré plusieurs enquêtes sur la satisfaction des utilisateurs. Toutefois, pendant l'examen, certaines observations ont été formulées indiquant que la Section de la technologie de l'information pourrait se focaliser davantage sur la qualité et la rapidité des services d'appui qu'elle fournit aux diverses unités de l'UNODC.

¹⁵ Voir A/63/5/Add.9, Rapport financier et états financiers vérifiés.

130. Outre les services d'appui, la Section de la technologie de l'information met également au point des applications logicielles pour des clients externes, principalement les gouvernements, dans les domaines visés par des programmes de l'UNODC tels que le blanchiment d'argent et la criminalité financière, et dans lesquels il n'existe guère d'alternative dans le commerce. Ces services fonctionnels sont considérés comme des activités de coopération technique fournis selon la formule du recouvrement des coûts et sont régis par des accords de service. L'UNODC a indiqué que le recours à des solutions informatiques et à des infrastructures de communication sophistiquées permettait d'améliorer sensiblement la capacité des États Membres à s'acquitter effectivement de leurs mandats dans les domaines de la lutte contre les drogues, de la communication de statistiques et du suivi, de la réforme de la justice pénale et de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les inspecteurs ne doutent pas que ces services constituent une valeur ajoutée pour les États Membres, mais ils souhaitent souligner qu'ils doivent être fournis en pleine coordination avec les autres entités de l'UNODC. Par exemple, ils insistent sur le fait que les représentants de l'UNODC sur le terrain devraient être informés de toutes les activités de coopération technique menées par la Section de la technologie de l'information pour appuyer les gouvernements des pays qui relèvent de leur compétence régionale et y être associés.

VIII. Points saillants de l'enquête

131. Les employés de l'UNODC ont participé à l'examen mené par les inspecteurs par le biais d'une enquête en ligne mise à leur disposition au Siège et dans les bureaux extérieurs en mai et juin 2010. Le lien a été diffusé par le biais du système de gestion de l'information de l'UNODC et les réponses ont été recueillies et traitées de manière confidentielle par les inspecteurs. Le taux de participation, en particulier à Vienne, est éloquent et statistiquement représentatif des avis exprimés par certaines catégories de personnel. Les résultats établis à partir des données agrégées et filtrées par catégorie de personnel et par lieu figurent dans la partie descriptive du rapport.

Tableau 11

Participation à l'enquête menée par le CCI en juin 2010, par lieu

<i>Lieux</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Répondants</i>	<i>Taux de participation</i>
Siège à Vienne	464	269	58
Bureaux extérieurs*	1 350	368	27,3
Total	1 814	665**	36,7

* Ensemble des fonctionnaires des bureaux extérieurs.

** Enquêtes incomplètes incluses.

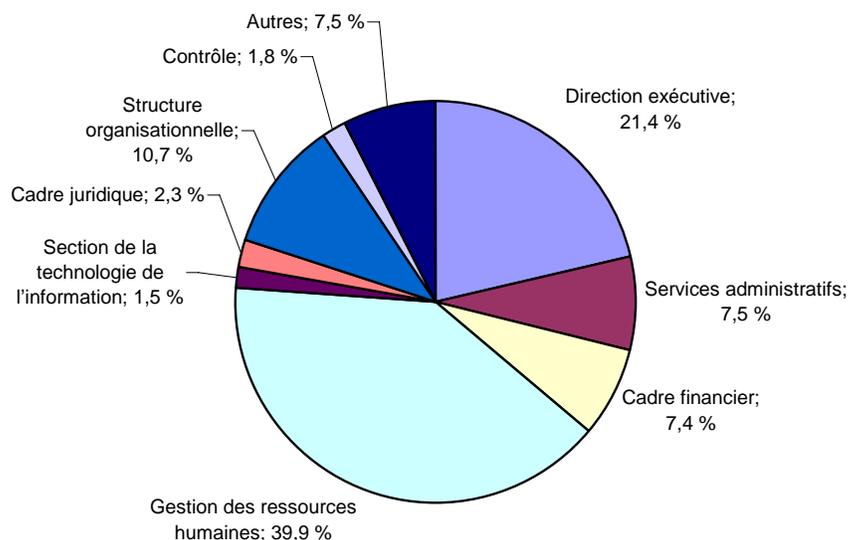
132. Lors de l'analyse des réponses, les inspecteurs ont noté les points d'intérêt suivants : a) les administrateurs recrutés sur le plan international se montrent souvent plus critiques dans leur évaluation; b) les hauts fonctionnaires (classe supérieure à P-5) sont, contre toute attente, critiques dans les domaines qui relèvent

de leur responsabilité, signalant un manque de transparence dans l'application des règles et règlements et dans les décisions prises par la direction; ils estiment aussi que les discussions ouvertes ne sont pas suffisamment encouragées, et c) les perceptions des fonctionnaires du Siège et celles des fonctionnaires des bureaux extérieurs sont très différentes.

133. Les inspecteurs ont recueilli 584 commentaires et suggestions par le biais de questions ouvertes. Au total, 1 526 points différents ont été soulevés sur un grand nombre de questions intéressant la gestion et l'administration de l'Office. Lors de l'analyse du contenu, les inspecteurs ont regroupé ces observations dans plusieurs grandes catégories, comme le montre la figure 9 ci après. En outre, les avis exprimés par les fonctionnaires ont également été incorporés dans la partie descriptive lorsqu'ils portaient sur une question particulière.

134. Les inspecteurs ont proposé que des enquêtes soient menées régulièrement auprès des fonctionnaires de l'Office : d'une part, les fonctionnaires de l'UNODC ont montré qu'ils tenaient à participer à une telle initiative et, d'autre part, les hauts fonctionnaires pourraient tirer parti des observations formulées par l'ensemble des composants des effectifs de l'UNODC.

Figure 9
Domaines mentionnés par les répondants de l'UNODC

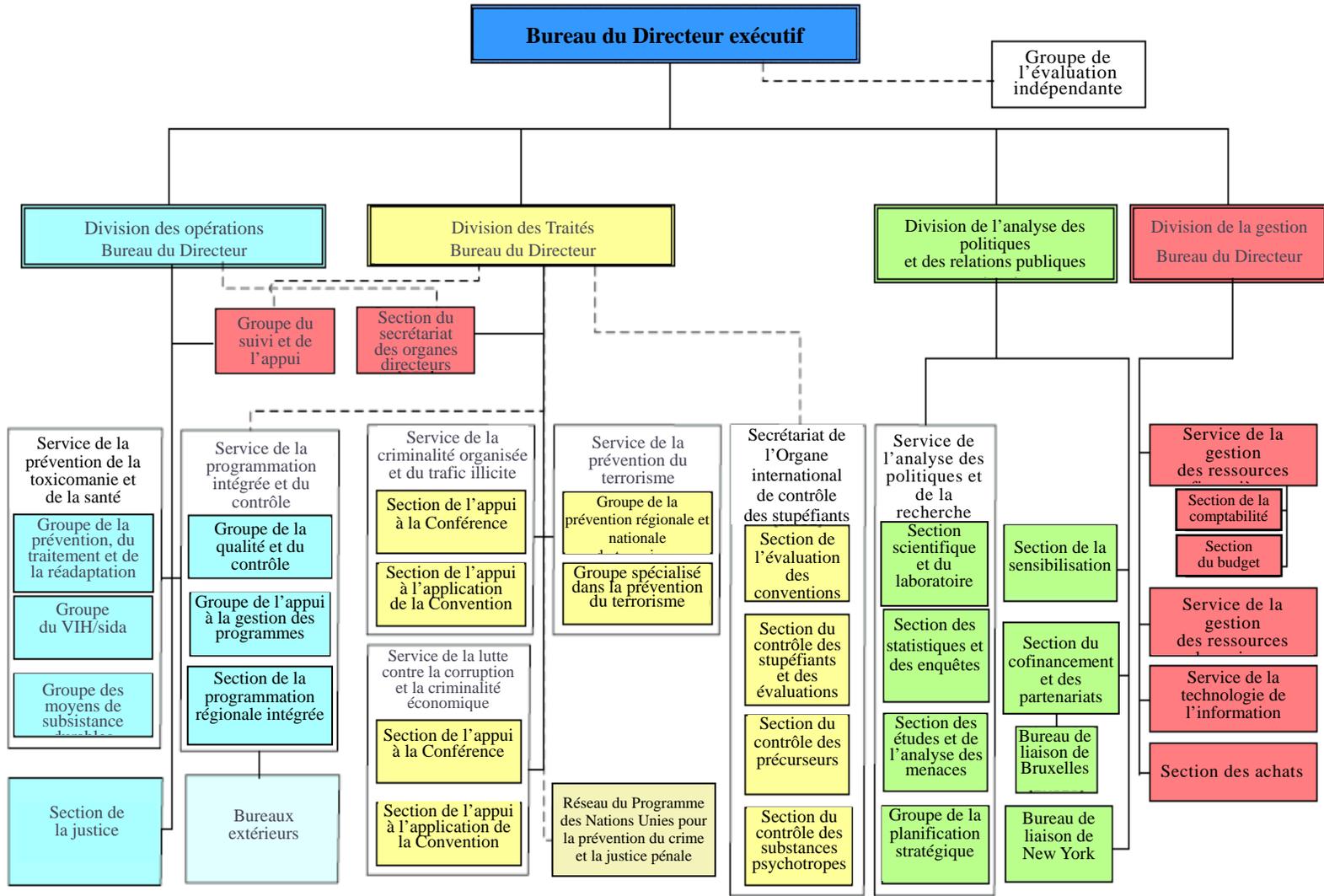


Source: Enquête menée par le CCI en 2010.

<i>Principaux domaines visés</i>	
Gestion des ressources humaines	Formation, organisation des carrières, statut des contrats, sécurité de l'emploi, diversité des effectifs, recrutement, mobilité, connaissances institutionnelles, conditions de travail.
Direction exécutive	Transparence, direction, gestion des performances, planification stratégique et gestion axée sur les résultats, pratiques de gestion, communication.
Structure organisationnelle	Coordination et coopération internes, communication interne, décentralisation et restructuration.
Services administratifs	Commentaires sur la qualité des prestations du Service de la gestion des ressources financières, du Service de la gestion des ressources humaines, du Services des achats et des relations avec le PNUD, en particulier en ce qui concerne l'appui aux bureaux extérieurs fourni par le Siège.
Cadre financier	Gestion financière, ressources financières et financement.
Cadre juridique	Dispositifs de gouvernance, mandats de l'Office, pertinence des règles et règlements.
Contrôle	Audit, évaluation et suivi des bureaux extérieurs.
Autres	Sécurité, transport, gestion des projets et observations générales.

Annexe I

Organigramme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, avril 2010 (source UNODC)



Annexe II

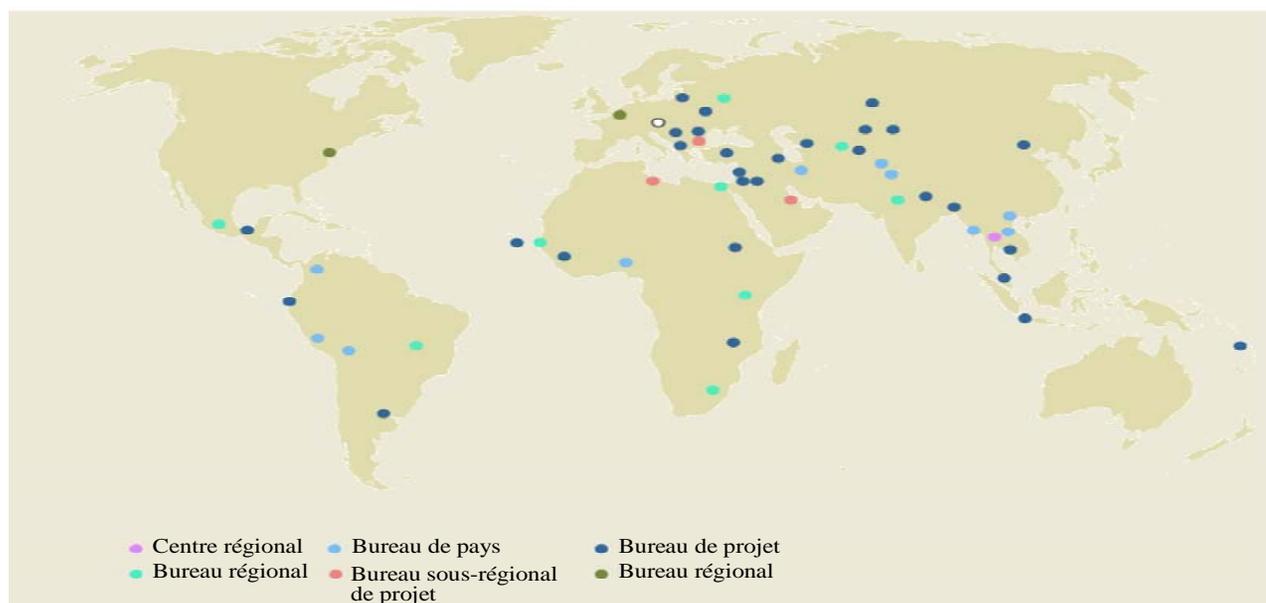
**Diversité géographique des fonctionnaires de la catégorie
des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur
(décembre 2009)**

Nationalité	Nombre de fonctionnaires	%	Nationalité	Nombre de fonctionnaires	%
Italie	29	10,5 %	Bélarus	1	0,4 %
Allemagne	19	6,9 %	Bosnie-Herzégovine	1	0,4 %
États-Unis d'Amérique	17	6,2 %	Botswana	1	0,4 %
Canada	14	5,1 %	Cote d'Ivoire	1	0,4 %
France	13	4,7 %	Équateur	1	0,4 %
Royaume-Uni	13	4,7 %	Fédération de Russie	1	0,4 %
Autriche	11	4,0 %	Géorgie	1	0,4 %
Espagne	9	3,3 %	Ghana	1	0,4 %
Inde	8	2,9 %	Honduras	1	0,4 %
Danemark	7	2,5 %	Indonésie	1	0,4 %
Japon	7	2,5 %	Iran	1	0,4 %
Brésil	6	2,2 %	Irlande	1	0,4 %
Afrique du Sud	5	1,8 %	Israël	1	0,4 %
Australie	5	1,8 %	Jamahiriya arabe libyenne	1	0,4 %
Belgique	5	1,8 %	Kirghizistan	1	0,4 %
Égypte	4	1,4 %	Mali	1	0,4 %
Grèce	4	1,4 %	Malte	1	0,4 %
Nouvelle-Zélande	4	1,4 %	Maroc	1	0,4 %
Norvège	4	1,4 %	Mexique	1	0,4 %
Ouzbékistan	4	1,4 %	Mongolie	1	0,4 %
Suède	4	1,4 %	Myanmar	1	0,4 %
Argentine	3	1,1 %	Namibie	1	0,4 %
Cameroun	3	1,1 %	Ouganda	1	0,4 %
Finlande	3	1,1 %	Paraguay	1	0,4 %
Kazakhstan	3	1,1 %	Pérou	1	0,4 %
Kenya	3	1,1 %	Pologne	1	0,4 %
Pays-Bas	3	1,1 %	Portugal	1	0,4 %
Turquie	3	1,1 %	Qatar	1	0,4 %
Azerbaïdjan	2	0,7 %	République de Moldova	1	0,4 %
Bolivie	2	0,7 %	République tchèque	1	0,4 %
Bulgarie	2	0,7 %	Roumanie	1	0,4 %
Chine	2	0,7 %	Sénégal	1	0,4 %
Iran	2	0,7 %	Seychelles	1	0,4 %
Jamaïque	2	0,7 %	Slovaquie	1	0,4 %
Lettonie	2	0,7 %	Suisse	1	0,4 %
Liban	2	0,7 %	Thaïlande	1	0,4 %
Maurice	2	0,7 %	Turkménistan	1	0,4 %
Pakistan	2	0,7 %	Uruguay	1	0,4 %
Algérie	1	0,4 %	Venezuela	1	0,4 %
Bangladesh	1	0,4 %	Zimbabwe	1	0,4 %
Barbade	1	0,4 %	Grand Total	276	100 %

Source : Données fournies par l'UNODC.

Annexe III

Présence de l'UNODC sur le terrain en 2010 (source : Rapport annuel de l'UNODC 2010)



Bureaux régionaux (10)	Bureaux de pays (9)	Bureaux de liaison (2)
Brésil et cône Sud	Afghanistan	New York
Asie centrale	État plurinational de Bolivie	Bruxelles
Afrique de l'Est	Colombie	
Moyen-Orient et Afrique du Nord	République islamique d'Iran	
Mexique, Amérique centrale et Caraïbes	République démocratique populaire lao	
Pérou, État plurinational de Bolivie et Équateur	Myanmar	
Asie du Sud	Nigéria	
Afrique australe	Pakistan	
Afrique de l'Ouest et du Centre	Viet Nam	
Centre pour l'Asie de l'Est et le Pacifique		
Bureaux de programme (32)		
Bureau de programme régional du Panama, Bureau de programme régional pour l'Europe du Sud-Est, Bureau de programme sous-régional des Émirats arabes unis (pour les États du Golfe), Bureau de programme sous-régional en Jamahiriya arabe libyenne, Albanie, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, Chine, El Salvador, Éthiopie, Fédération de Russie, Guinée-Bissau, Guatemala, Indonésie, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizistan, Liban, Népal, Qatar, République démocratique du Congo, République de Moldova, République dominicaine, Roumanie, Serbie, Somalie, Soudan, Tadjikistan, territoire palestinien occupé, Turquie et Turkménistan.		

Annexe IV

Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection – JIU/REP/2010/10

		Effet escompté	Nations Unies, fonds et programmes										Institutions spécialisées et AIEA														
			ONU*	CNUCED	UNODC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU		OMIM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA	
Rapport	Pour suite à donner		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>																						
	Pour information			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>																					
Recommandation 1		e			L																						
Recommandation 2		e			E																						
Recommandation 3		g	L																								
Recommandation 4		e			E																						
Recommandation 5		e			E																						
Recommandation 6		e			E																						
Recommandation 7		e			E																						
Recommandation 8		c			E																						
Recommandation 9		g			E																						
Recommandation 10		e			E																						
Recommandation 11		o			E																						
Recommandation 12		o			E																						
Recommandation 13		a			E																						
Recommandation 14		a			E																						

Légende : **L** : Recommandation pour suite à donner par l'organe délibérant. **E** : Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat.

■ : La recommandation n'appelle pas de mesures de la part de cette organisation. **Effet escompté :** **a** : transparence accrue; **b** : diffusion des pratiques optimales; **c** : coordination et coopération accrues; **d** : contrôle et respect accrus; **e** : renforcement de l'efficacité; **f** : économies substantielles; **g** : efficacité accrue; **o** : autres.

* Couvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'UNODC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.