



Conseil économique et social

Distr. générale
7 décembre 2015
Français
Original: anglais

Commission des stupéfiants

Reprise de la cinquante-huitième session

Vienne, 9 et 11 décembre 2015

Point 3 de l'ordre du jour

Directives de politique générale pour le programme contre la drogue de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et renforcement du programme contre la drogue ainsi que du rôle de la Commission des stupéfiants en sa qualité d'organe directeur, y compris les questions administratives, budgétaires et de gestion stratégique

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Reprise de la vingt-quatrième session

Vienne, 10 et 11 décembre 2015

Point 3 b) de l'ordre du jour

Questions administratives, budgétaires et de gestion stratégique: directives sur les questions politiques et budgétaires à l'intention du programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale

Budget consolidé de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime pour l'exercice biennal 2016-2017

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Directeur exécutif sur le budget consolidé de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) pour l'exercice biennal 2016-2017 (E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20). À cette occasion, il s'est entretenu avec le Directeur exécutif adjoint et d'autres représentants de l'ONUDC qui lui ont donné des informations complémentaires et des éclaircissements, et pour finir lui ont soumis des réponses écrites qui ont été reçues le 26 novembre 2015.

2. Le budget consolidé de l'ONUDC pour l'exercice biennal 2016-2017 est soumis à la Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, conformément à la résolution 46/185 C et à la section XI de la résolution 61/252 de l'Assemblée générale. Comme indiqué au paragraphe 2 du rapport du Directeur exécutif, le projet de budget du programme 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 (fonds à des fins générales) est présenté aux Commissions pour approbation. Le rapport donne également des informations sur les budgets des fonds à des fins spéciales et les budgets connexes des dépenses d'administration et d'appui aux programmes (fonds d'appui aux programmes), qui sont soumis aux Commissions pour qu'elles les entérinent (ibid., par. 2). Les ressources du budget ordinaire, soumises à



l'Assemblée générale dans les chapitres 16 et 23 du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2016-2017 (A/70/6) sont également présentées dans le budget consolidé (E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20, par. 5).

3. Comme indiqué dans le rapport du Directeur exécutif, le programme de travail de l'ONUDC pour l'exercice biennal 2016-2017 s'articule toujours sur neuf sous-programmes, dont chacun s'inscrit dans la structure actuelle qui comporte trois divisions (ibid., par. 70 et 71). Le rapport précise en outre que l'Office a fait face à la demande croissante dont ses services faisaient l'objet ainsi qu'à la diminution des ressources affectées à l'appui aux programmes essentiels, grâce à une formule intégrée de planification et exécution des programmes et d'établissement de rapports à ce sujet, fondée sur l'élaboration de programmes nationaux et régionaux. Ainsi, l'Office peut satisfaire aux priorités des États Membres de manière plus durable, tout en exploitant les compétences normatives et techniques comprises dans ses programmes mondiaux au profit de certaines régions. Cette démarche a pour particularité de renforcer la mobilisation d'un vaste ensemble de parties prenantes dans les États Membres, notamment dans les milieux universitaires, techniques et politiques et la société civile (ibid., par. 67).

II. Prévisions de ressources consolidées

4. Les contributions volontaires versées à l'ONUDC sont budgétisées et comptabilisées séparément au titre 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 (ibid., par. 1 et 2). La situation financière des deux fonds est présentée à l'annexe III du rapport. Le Comité consultatif a été informé que le budget consolidé de l'ONUDC continuait de mettre l'accent sur les fonds à des fins générales. L'évolution des recettes et des dépenses concernant les fonds à des fins générales, les fonds à des fins spéciales et les dépenses d'appui aux programmes entre 2010 et 2017 est présentée dans les figures IV, V et VI du rapport.

Prévisions de recettes

5. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que les prévisions de recettes consolidées pour l'exercice biennal 2016-2017 s'inscrivaient à 579,2 millions de dollars, soit une réduction de 14,8 millions par rapport aux prévisions révisées pour 2014-2015. Le Directeur exécutif fait observer que les recettes à des fins générales continuent de diminuer, et il est prévu une baisse de 2,5 millions de dollars, soit 19,6 % pour l'exercice biennal 2016-2017, étant donné que le niveau de recettes à des fins générales s'établissait à 13,0 millions de dollars en 2014-2015. Selon le Directeur exécutif, les recettes à des fins spéciales devraient s'inscrire à 568,5 millions de dollars en 2016-2017, ce qui traduit la persistance d'une grande confiance de la part des donateurs et devrait donner lieu à un niveau d'exécution plus élevé (voir aussi par. 9 ci-dessous). Les fonds d'appui aux programmes sont estimés à 49,7 millions de dollars en 2016-2017, soit une hausse de 2,1 millions (4,4 %) par rapport à 2014-2015 (ibid., par. 24 à 28).

Prévisions de dépenses

6. Les prévisions de ressources¹ pour l'ONU DC au titre des exercices biennaux 2014-2015 et 2016-2017, sont présentées dans le tableau 2 du rapport du Directeur exécutif et récapitulées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1
Ressources prévues, 2014-2015 et 2016-2017
(en milliers de dollars É.-U.)

<i>Catégorie</i>	<i>2014-2015 (budget révisé)</i>	<i>2016-2017</i>	<i>2014-2015 (révisé)</i>	<i>2016-2017</i>
Fonds à des fins générales	15 875,5	9 587,2	43	29
Fonds d'appui aux programmes	46 711,5	45 982,6	174	140
Fonds à des fins spéciales				
Programme contre la drogue	323 384,7	261 249,9		130
Programme contre le crime	285 159,2	289 369,8	188	201
Total partiel	608 543,9	550 619,7	306	331
Budget ordinaire	45 524,0	44 936,5	124	123
Total	716 653,9	651 126,0	647	623

7. Comme il ressort du tableau 1, selon le Directeur exécutif, le montant total des prévisions de ressources pour l'exercice biennal 2016-2017 s'établit à 651 126 000 dollars, soit une réduction de 65 527 900 dollars par rapport aux prévisions révisées pour 2014-2015.

8. Selon le Directeur exécutif, des ressources d'un montant de 9,6 millions de dollars sont prévues au titre des fonds à des fins générales pour l'exercice biennal 2016-2017, soit une réduction de 39,7 % par rapport à 2014-2015. La réduction proposée est principalement attribuable à ce qui suit (*ibid.*, par. 45):

a) Le financement progressif de six postes supplémentaires de représentants de bureaux extérieurs sur les fonds à des fins spéciales, d'où une réduction de 3,2 millions de dollars (*ibid.*, par 45 et 226);

b) L'imputation des fonctions d'appui global indirect aux programmes remplissant les critères requis sur les fonds d'appui aux programmes, d'où une réduction de 2,0 millions de dollars. Cela concerne trois postes au Bureau du Directeur exécutif (1 D-1, 1 P-4 et 1 P-3) et trois postes à la Division de la gestion [G (AC)] (*ibid.*, par. 45, 106 et 256);

c) L'imputation proposée du poste existant de directeur de la Division des opérations (D-2) au titre du sous-programme 8, Coopération technique et appui opérationnel, sur le budget ordinaire et non plus sur les fonds à des fins générales, d'où une réduction de 0,8 million de dollars (*ibid.*, par. 45 et 216). Le Comité consultatif fait part de ses observations à ce sujet dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2016-2017 (A/70/7, par. IV.153).

¹ Les dépenses prévues pour les fonds à des fins générales, les fonds à des fins spéciales et les fonds d'appui aux programmes sont indiquées sous forme de prévisions de ressources pour chacun des fonds concernés dans le rapport du Directeur exécutif.

9. Les dépenses totales à des fins spéciales des fonds des programmes contre la drogue et contre le crime devraient s'établir à 550,6 millions de dollars, soit une augmentation de 6,2 % par rapport au projet de budget final pour 2014-2015. À cet égard, le Directeur exécutif fait remarquer qu'il était prévu que les dépenses à des fins spéciales augmenteraient pour s'établir à 608,5 millions de dollars dans le budget révisé pour 2014-2015. Cependant, compte tenu des capacités sur le terrain, du moment auquel sont versées les contributions et du démarrage des projets, les prévisions finales pour les dépenses à des fins spéciales en 2014-2015 s'établissent à 518,4 millions de dollars (*ibid.*, par.46).

10. Les ressources d'appui aux programmes sont estimées à 46,0 millions de dollars en 2016-2017, soit une diminution de 1,5 % par rapport au budget révisé de 2014-2015. En ce qui concerne les fonds d'appui aux programmes, le projet de budget prend en compte la poursuite du passage au modèle de financement révisé. (*Ibid.*, par. 48 et 49) (voir aussi par. 19 à 22 ci-dessous).

11. Les ressources du budget ordinaire de l'ONU au titre des chapitres 16 et 23 du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2016-2017 (A/70/6), qui apparaissent dans le budget consolidé de l'ONUDC pour cet exercice, sont prévues à hauteur de 44,9 millions de dollars (après actualisation des coûts), soit une diminution de 1,3 % par rapport à 2014-2015.

12. Suite à la mise en application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), le budget consolidé pour l'exercice biennal 2016-2017 ne comprend pas les ressources du budget ordinaire de l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV) soumises à l'Assemblée générale aux chapitres 1 et 29G du projet de budget-programme pour cet exercice; ces ressources sont présentées au premier volume des états financiers du Secrétariat de l'ONU (E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20, par. 5, 6 et 54). En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que les états financiers pour 2014 établis selon les normes IPSAS pour l'ONUDC comprenaient les ressources du budget ordinaire directement attribuables à l'appui à l'exécution de ses programmes; par conséquent, le budget consolidé de l'Office pour l'exercice biennal 2016-2017 correspond aux ressources du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies au titre des chapitre 16 et 23, tandis que la partie, plus petite, de l'appui apporté par l'ONUV n'apparaît que dans les états financiers.

Prévisions d'effectifs

13. Les prévisions d'effectifs pour l'ONUDC au titre des exercices biennaux 2014-2015 et 2016-2017, sont présentées dans le tableau 2 du rapport du Directeur exécutif et récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2
Prévisions d'effectifs, 2014-2015 et 2016-2017

<i>Catégorie</i>	<i>2014-2015 (budget révisé)</i>	<i>2016-2017</i>
Fonds à des fins générales	43	29
Fonds d'appui aux programmes	174	140

Catégorie	2014-2015 (budget révisé)	2016-2017
Fonds à des fins spéciales		
Programme contre la drogue	118	130
Programme contre le crime	188	201
Total partiel	306	331
Budget ordinaire	124	123
Total	647	623

14. Comme il ressort du tableau 2, 29 postes sont proposés pour financement par les fonds à des fins générales et 140 pour financement par les fonds d'appui aux programmes. Le tableau inclut également un total de 331 postes administrés par l'ONUDC et financés par les fonds à des fins spéciales en septembre 2015. Il est aussi indiqué dans le rapport du Directeur exécutif qu'outre les postes financés par les fonds à des fins spéciales qui figurent dans les tableaux d'effectifs, on comptait, en septembre 2015, 1 229 postes d'agent local dans les bureaux extérieurs (48 postes d'administrateurs recrutés sur le plan national, 78 postes d'agent local et 1 103 contrats de louage de services) administrés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour le compte de l'ONUDC. Bon nombre de ces postes sont à caractère temporaire et leur classement est sujet à de fréquents changements.

L'exécution des programmes face aux difficultés financières

15. Le Directeur exécutif indique que, pendant les derniers exercices biennaux, l'ONUDC a connu une croissance exponentielle du volume et de la portée de son assistance technique, qui contraste avec la détérioration persistante des recettes à des fins générales et la pression continue qui s'exerce sur le budget ordinaire et les dépenses d'appui aux programmes (ibid., par. 8). À cet égard, en réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que la demande en matière d'assistance, expertise et élaboration de normes, adressée par les États Membres à l'ONUDC, ne s'était pas accompagnée d'un accroissement proportionnel des ressources. Il a également été informé de cas particuliers dans lesquels l'assistance fournie par l'ONUDC n'avait pas pu répondre à la demande des États Membres, principalement en raison de difficultés financières. Ainsi:

a) Dans le domaine de la lutte contre la corruption, en novembre 2015, l'ONUDC avait analysé 101 examens de pays dont 59 contenaient des besoins d'assistance technique prioritaires, recensés par les pays concernés. Cependant, l'Office n'a pu fournir une assistance qu'à une quarantaine de pays;

b) Au titre de son Programme mondial de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts, l'ONUDC ne peut répondre aux demandes d'assistance adressées par des pays d'Asie et d'Amérique latine;

c) Dans le domaine de la prévention du terrorisme, les contributions volontaires pour 2015 ont été principalement affectées à des projets d'assistance technique en faveur de certains pays et régions, d'où la modicité des fonds restés disponibles pour d'autres pays et régions qui faisaient face à de graves problèmes de terrorisme.

16. En ce qui concerne la fourniture d'assistance technique par l'ONUSC, le Comité consultatif a été informé que, compte tenu des compétences et des connaissances spécifiques acquises par l'Office, les demandes d'assistance technique étaient toujours plus nombreuses dans des domaines comme la prévention du crime et la justice pénale, la prévention du terrorisme et la lutte anticorruption et dans des domaines reflétant les priorités locales dans des secteurs connexes de certains pays. L'Office continue de fournir une assistance aux niveaux mondial, régional et national en affectant fréquemment du personnel du siège sur le terrain et en intervenant à travers des réseaux de conseillers sur le terrain aux niveaux tant régional que national. L'assistance directe au niveau des pays est également assurée par des plates-formes régionales et des initiatives de renforcement des capacités qui permettent d'échanger les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience (voir aussi par. 23 ci-dessous). Le Comité a également appris que l'ONUSC avait pu véritablement s'engager et élaborer des programmes à long terme dans certains pays et régions², et que ses efforts avaient été couronnés de succès.

17. Néanmoins, le Comité consultatif a été informé que la place excessive accordée aux ressources extrabudgétaires compliquait la planification et la fourniture de l'assistance technique à long terme, de sorte que l'ONUSC éprouvait des difficultés à fournir une assistance en temps voulu à la demande des États Membres. Le faible niveau des ressources non préaffectées et des fonds alloués à des fins génériques dans certaines régions ou dans certains programmes entravait la capacité de l'ONUSC d'élaborer de nouvelles activités de programme dans des pays prioritaires; de résoudre de nouveaux problèmes; de rechercher des possibilités de partenariat dans le cadre de programmes en cours; et d'aider les États à évaluer les politiques et stratégies nationales de lutte contre la drogue et le crime.

18. Le Comité consultatif a également été informé que l'ONUSC avait redoublé d'efforts pour assurer une plus grande diversification des sources de financement, un financement pluriannuel, et le versement par les donateurs de contributions allouées à des fins génériques ou non préaffectées, et que ces efforts avaient permis, dans certains cas, d'obtenir de bons résultats. **Il prend note de la proportion importante des ressources extrabudgétaires et du faible niveau correspondant des ressources non préaffectées dans le budget consolidé de l'ONUSC et ne doute pas que celui-ci continuera de s'employer à collecter des fonds alloués à des fins génériques ou non préaffectés pour ses programmes. Il engage en outre l'ONUSC à étudier les possibilités d'élargir encore sa base de donateurs (voir E/CN.7/2011/17-E/CN.15/2011/23, par. 11).**

III. Modèle de financement

19. Comme indiqué dans le rapport du Directeur exécutif, un modèle de financement révisé fondé sur le calcul intégral des coûts directs a été proposé pour l'ONUSC dans le budget consolidé au titre de l'exercice biennal 2014-2015. Ce modèle a pour objectif d'assurer un financement durable et prévisible des programmes: a) en établissant une classification cohérente des coûts directs et indirects; b) en estimant les coûts de l'exécution directe des programmes et des

² Afrique du Nord, Moyen-Orient, Sahel, Asie du Sud-Est, Asie du Sud et Nigéria.

projets de l'ONUDC; c) en alignant l'ONUDC sur d'autres entités du Secrétariat de l'ONU pour ce qui est de l'utilisation des ressources d'appui aux programmes; et d) en garantissant l'utilisation de toutes les sources de financement aux fins prévues et en éliminant les allocations croisées. Pour que ce modèle de financement révisé puisse être appliqué selon un rythme réaliste, des mesures transitoires ont été introduites pour l'exercice biennal 2014-2015 et il a été proposé de les proroger jusqu'en 2017 (E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20, par. 10 et 18).

20. Le Comité consultatif rappelle que le modèle de financement révisé, proposé dans le cadre du budget consolidé de l'ONUDC pour l'exercice biennal 2014-2015, impliquait des transferts de dépenses des fonds à des fins générales aux fonds à des fins spéciales et d'appui aux programmes et le transfert de dépenses des fonds d'appui aux programmes aux fonds à des fins spéciales (E/CN.7/2013/16-E/CN.15/2013/29, par. 12). Dans son présent rapport, le Directeur exécutif mentionne les dispositions qu'avaient prises l'ONUDC en 2014-2015 pour mettre en œuvre ces mesures transitoires aux fins de l'application du modèle de financement révisé (E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20, par. 11 à 14, 17 et 18). Ces mesures prévoyaient notamment:

a) La mise en place, par le Directeur exécutif, du Comité de surveillance de haut niveau pour le suivi du recouvrement intégral des coûts, qui était chargé de superviser l'avancement des activités, d'analyser les problèmes rencontrés, d'approuver les mesures d'atténuation et de faciliter l'appropriation du processus dans l'ensemble de l'Office;

b) L'étroite surveillance du rythme de la transition, et notamment l'apport d'un soutien accru aux bureaux devant faire face à de plus grands problèmes de transition;

c) La communication d'information sur le recouvrement intégral des coûts et la tenue des consultations individuelles avec les donateurs, les États Membres et les pays bénéficiaires;

d) Des dispositions visant à assurer l'imputation des dépenses directes à tous les programmes de manière cohérente et équitable, ce qui a nécessité la création de centres de coûts pour les bureaux extérieurs et des améliorations au cas par cas des systèmes existants à l'aide de fonctionnalités de gestion des coûts;

e) L'amélioration des lignes directrices régissant l'utilisation des fonds à des fins générales, notamment en raison de la baisse continue des fonds non préaffectés;

f) L'application du principe du recouvrement intégral des coûts à tous les donateurs, notamment en incorporant dans tous les nouveaux accords des clauses uniformes et les incidences financières directes.

21. Le Directeur exécutif indique qu'un des résultats positifs du modèle de financement révisé a été d'instaurer une culture davantage soucieuse des coûts à l'échelle de l'ONUDC. À cet égard, il précise qu'en 2014-2015 il a été possible de réaliser des économies de 0,8 million de dollars au titre des fonds à des fins générales et de 2,9 millions de dollars au titre des fonds d'appui au programme. Un montant total net d'économies de 1,4 million de dollars est également mentionné pour les bureaux extérieurs sous forme de réduction des coûts directs des projets exécutés (ibid., par. 15). En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été

informé que les économies réalisées s'élevaient à 3,7 millions de dollars au siège de l'ONUDC et à 1,4 million dans les bureaux extérieurs. **Le Comité consultatif rappelle qu'il considère qu'il importe d'améliorer l'équilibre entre les contributions à des fins spéciales et les contributions à des fins générales, non seulement pour garantir la santé financière de l'ONUDC et faire en sorte que son modèle de financement soit durable, mais aussi comme témoignage de la confiance des États Membres et des donateurs dans le cadre général et la gestion des programmes (E/CN.7/2009/14-E/CN.15/2009/24, par. 19).**

22. Le Comité consultatif rappelle également que, dans sa résolution 67/226, l'Assemblée générale a pris note du principe du recouvrement intégral des dépenses et insisté sur la nécessité d'éviter que les ressources de base ou ordinaires servent à financer des activités qui devraient l'être au moyen de ressources extrabudgétaires ou autres que les ressources de base, notamment pour couvrir des dépenses liées à la gestion de ressources extrabudgétaires ou autres que les ressources de base ou encore des dépenses d'appui aux activités de programmes financés par ces deux derniers types de ressources. **Le Comité consultatif engage l'ONUDC à continuer d'élaborer un système de recouvrement intégral des coûts reposant sur une distinction bien nette entre les coûts directs et les coûts indirects de ses programmes et projets, de suivre sa mise en œuvre et de présenter les résultats à la fois en termes opérationnels et budgétaires dans le cadre du prochain budget consolidé.**

IV. Autres questions

Harmonisation des pratiques avec d'autres entités des Nations Unies

23. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que l'ONUDC s'employait sans réserve à harmoniser ses pratiques avec d'autres entités des Nations Unies. À cet égard, il a pris connaissance d'exemples de programmes entrepris par l'ONUDC en coopération avec d'autres entités des Nations Unies aux niveaux mondial, régional et national. Grâce à ses programmes mondiaux, l'ONUDC collabore, avec des entités des Nations Unies et des institutions spécialisées, comme l'Organisation mondiale de la Santé, dans le cadre de programmes communs de prévention de l'usage de drogues et de prise en charge de la toxicomanie, le Département des opérations de maintien de la paix, dans le secteur de la justice, et le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction dans le cadre du Programme mondial de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts. Dans son bureau régional pour l'Asie du Sud-Est, par exemple, l'ONUDC a élaboré plusieurs mécanismes pour assurer la cohérence et l'uniformité des activités menées dans la région, en particulier un ensemble de lignes directrices qui définissent précisément les procédures opérationnelles. Au niveau des pays, l'Office, agissant en qualité de membre des équipes de pays des Nations Unies, participe aux efforts de coordination régionaux déployés par le Groupe des Nations Unies pour le développement et fait fonction de coprésident dans les mécanismes de coordination au niveau des pays, notamment les groupes thématiques sur le VIH/sida et sur la criminalité transnationale organisée. Il participe également à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement dans certains pays.

Programme régional dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord

24. Comme l'a indiqué le Directeur exécutif, le Conseil économique et social, dans sa résolution 2009/23, l'a prié d'assigner un rang élevé de priorité à l'application des programmes régionaux de l'Office et de rendre compte des progrès réalisés. À cet égard, en réponse à ses questions, le Comité consultatif a obtenu des informations sur le Programme régional relatif au contrôle des drogues, à la prévention de la criminalité et à la réforme de la justice pénale dans les États arabes (2011-2015), qui porte sur la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Cadre général de coopération entre les 17 États participants et l'ONUSD, ce programme régional est axé sur trois principaux sous-programmes: le crime organisé et le terrorisme, la justice pénale et la santé. Le Comité a également été informé que des contributions d'un montant de 53 millions de dollars avaient été versées en faveur du programme; les contributions reçues des pays de la région sont utilisées exclusivement à cette fin.
