



Conseil économique et social

Distr. générale
17 mars 1998
Français
Original: anglais

Comité du programme et de la coordination

Trente-huitième session

1er-26 juin 1998 (Première partie)

Point 4 e) de l'ordre du jour provisoire*

Questions relatives au programme : évaluation

Évaluation approfondie du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues

Note du Secrétaire général

Conformément au sous-alinéa i) de l'alinéa e) du paragraphe 5 de la résolution 48/218 B du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'évaluation approfondie du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, daté du 6 mars 1998. Ce rapport a été examiné par les départements, programmes et organismes intéressés; le Secrétaire général a pris note des conclusions qui y figurent et souscrit aux recommandations qu'il contient.

* E/AC.51/1998/1.

Évaluation approfondie du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

On trouvera dans le présent rapport un examen des succès et des échecs rencontrés par le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues pour ce qui est : a) d'aider la Commission des stupéfiants et l'Organe international de contrôle des stupéfiants à mettre en oeuvre et à suivre le système de traités internationaux de lutte contre les drogues; b) de favoriser l'application des mesures figurant dans les documents directifs pertinents, comme le Programme d'action mondial adopté par l'Assemblée générale en 1990 et d'effectuer des travaux d'analyse visant à appuyer l'application et la formulation des politiques; et c) d'exécuter et de coordonner des activités opérationnelles en vue d'aider les pays à s'acquitter des obligations que leur impose le système international de lutte contre les drogues.

Le rapport porte principalement sur les problèmes suivants : a) la capacité du Programme de suivre les progrès réalisés dans l'application des conventions et politiques adoptées dans le cadre du système international de contrôle des drogues; b) son efficacité en matière de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information; et c) son rôle en faveur des activités de collaboration dans les domaines de la recherche et de l'appui aux stratégies nationales et sous-régionales. Il contient des recommandations portant, notamment, sur les services d'appui offerts par le Programme à l'Organe; la simplification des modalités d'établissement de rapports par les gouvernements; le système intégré de gestion du Programme; la mise en place de réseaux de coopération avec les organisations et les institutions; l'appui aux activités nationales de planification des programmes de lutte contre la drogue et la capacité du Programme d'exécuter les programmes.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	4
II. Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues	4–8	4
A. Conventions internationales	4	4
B. Stratégies d'ensemble	5	4
C. Organisations intergouvernementales et organes créés en vertu d'instruments internationaux	6–7	4
1. Organe international de contrôle des stupéfiants	6	4
2. Commission des stupéfiants	7	5
D. Arrangements concernant le secrétariat	8	5

III.	Application des conventions	9-21	5
A.	Adhésion aux conventions	9-11	5
B.	Suivi de l'application	12-14	6
C.	Évaluation de l'application	15-17	7
1.	Commission des stupéfiants	15	7
2.	Organe international de contrôle des stupéfiants	16	7
3.	Rôle du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues	17	7
D.	Modification des critères de classement prévus dans les conventions	18-19	8
E.	Suivi, au niveau mondial, de l'application des mesures supplémentaires recommandées par les conventions	20-21	8
IV.	Application des stratégies d'ensemble	22-44	9
A.	Collecte des éléments d'information auprès des gouvernements	22-26	9
B.	Capacité de traitement de l'information du Programme	27-30	10
C.	Activités d'analyse et problèmes rencontrés	31-35	11
1.	Le Laboratoire du PNUCID	32-34	11
2.	Promotion de méthodes et de pratiques optimales	35	12
D.	Activités de sensibilisation	36-44	12
1.	La fonction «centre mondial d'échanges» d'informations du PNUCID .	36-38	12
2.	Mobilisation des organisations non gouvernementales	39-41	13
3.	Promotion d'autres activités de collaboration	42-44	14
V.	Activités opérationnelles du PNUCID	45-63	14
A.	Assistance juridique	46-47	15
B.	Introduction des plans directeurs nationaux	48	15
C.	Renforcement de la coopération sous-régionale et régionale	49-50	16
D.	Coordination de l'aide aux programmes de lutte contre la drogue	51-52	16
E.	Établissement des priorités	53-54	17
F.	Coordination au sein du système des Nations Unies	55-57	17
G.	Moyens d'action du Programme	58-61	18
H.	Directives officielles	62-63	19
VI.	Recommandations	64-65	20

I. Introduction

1. À sa trente-sixième session, le Comité du programme et de la coordination a recommandé à l'Assemblée générale qu'une évaluation approfondie du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues soit effectuée et que le rapport correspondant lui soit présenté, pour examen, en 1998¹.

2. L'évaluation approfondie a porté sur toutes les activités du Programme. Le présent rapport s'articule autour des trois principaux domaines d'action recensés par l'Assemblée générale au paragraphe 5 de sa résolution 45/179, en date du 21 décembre 1990, à savoir l'application des traités (sect. III), l'exécution des orientations et recherche (sect. IV) et les activités opérationnelles (sect. V).

3. Aux fins de l'évaluation approfondie, le Groupe central d'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a utilisé les catégories de données d'information suivantes : a) données relevant du domaine public (rapports et documents de l'Organisation des Nations Unies et études et rapports des organismes publics et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales); données provenant de sources internes (rapports d'évaluation internes du Programme, rapports de consultants et documents de travail internes); c) entretiens dirigés et consultations avec un grand nombre de représentants des gouvernements à Vienne, d'experts membres de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), de fonctionnaires du Programme, de fonctionnaires d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, et de programmes et d'organismes des Nations Unies participant aux travaux du Sous-Comité du Comité administratif de coordination (CAC) sur la lutte contre la drogue. Un certain nombre d'entretiens ont eu lieu par téléphone avec des fonctionnaires d'organismes nationaux.

II. Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues

A. Conventions internationales

4. Trois conventions des Nations Unies énoncent des accords de lutte internationale contre le problème de la drogue. La Convention unique sur les stupéfiants de 1961² vise essentiellement à empêcher que les stupéfiants soient détournés des utilisations médicales ou scientifiques licites pour faire l'objet d'un trafic. La Convention sur les substances psychotropes de 1971³, en réponse à la diversification des

drogues donnant lieu à des abus, instaure des mesures de contrôle de l'utilisation licite d'un certain nombre de drogues synthétiques. Face à l'aggravation du problème de l'abus et du trafic des drogues dans les années 70 et 80, la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988⁴ prévoit des mesures détaillées de lutte contre le trafic des drogues. Par ces instruments, les gouvernements sont convenus de mesures à prendre pour contrôler les activités licites relatives aux stupéfiants, aux substances psychotropes et aux produits chimiques – précurseurs – utilisés dans la fabrication de drogues, lutter contre le trafic, enrayer l'abus des drogues et traiter et réadapter les toxicomanes.

B. Stratégies d'ensemble

5. Vers la fin des années 80, «à mesure que les lacunes du système international de contrôle étaient comblées, il est devenu de plus en plus évident que les mécanismes initialement créés pour appliquer des mesures de contrôle de l'offre n'étaient pas suffisants pour répondre aux besoins de la communauté internationale»⁵. Une attention accrue a été accordée aux «activités visant à prévenir la demande illicite de drogues et à pousser plus avant le traitement des toxicomanes et leur réinsertion finale dans la société»⁶. Cette conception plus complète et plus équilibrée a trouvé son expression dans le Schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues⁷ adopté, en 1987, par la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues. Le Programme d'action mondial, adopté par l'Assemblée générale lors de sa dix-septième session extraordinaire, soulignait que le Schéma multidisciplinaire serait utilisé «comme base pour formuler et appliquer aux niveaux national, régional et international, dans toute la mesure du possible, des stratégies équilibrées de lutte contre tous les aspects de la toxicomanie et du trafic de la drogue» (résolution S-17/2, annexe, sect. II, par. 8).

C. Organisations intergouvernementales et organes créés en vertu d'instruments internationaux

1. Organe international de contrôle des stupéfiants

6. L'OICS est un organe indépendant de contrôle quasi judiciaire créé par un traité international de lutte contre la drogue pour mettre en oeuvre et suivre l'application des conventions des Nations Unies dans ce domaine. Il est chargé d'encourager les gouvernements à donner suite aux disposi-

tions des trois conventions et d'appuyer leurs efforts dans ce sens. Il a notamment pour fonction de limiter, en coopération avec les gouvernements, la production et l'utilisation des drogues à des fins exclusivement médicales, afin d'empêcher qu'elles ne fassent l'objet d'un trafic illicite; à cette fin, l'Organe administre différents systèmes de contrôle international. Grâce à une évaluation permanente des efforts déployés au plan national, il recommande des mesures et propose d'apporter des modifications aux dispositifs de contrôle tant internationaux que nationaux.

2. Commission des stupéfiants

7. La Commission des stupéfiants – qui fait partie des commissions techniques du Conseil économique et social – est un organe directeur chargé d'analyser la situation dans le monde en matière de toxicomanie et de formuler des propositions visant à renforcer le contrôle international des drogues. Elle examine toute modification qu'il serait souhaitable d'apporter au dispositif existant et peut être amenée à rédiger de nouveaux textes de conventions et d'instruments internationaux. Le Comité d'experts de la pharmacodépendance de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) lui présente des recommandations visant à modifier la liste des substances contrôlées en vertu des conventions de 1961 et 1971. L'OICS est chargé de responsabilités analogues en ce qui concerne les produits chimiques visés par la Convention de 1988. Sur la base de ces recommandations, la Commission décide quelles substances doivent être placées sous contrôle international, modifiant ainsi les listes accompagnant les conventions. Depuis 1992, elle a également des fonctions équivalentes à celle d'un conseil d'administration pour le Programme.

D. Arrangements concernant le secrétariat

8. Le PNUCID a été créé en 1991 en tant que programme unique, afin d'unifier le dispositif de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des Nations Unies de façon que celle-ci puisse renforcer son rôle de principal agent de l'action internationale concertée contre l'abus des drogues» (résolution 45/179 de l'Assemblée générale, par. 2). Il a regroupé trois unités administratives déjà existantes : la Division des stupéfiants, le secrétariat de l'OICS et le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues, dont il a repris les fonctions. C'est ainsi qu'il exécute à la fois des fonctions normatives et des fonctions de coopération technique. Les premières consistent à promouvoir le respect des traités, à introduire dans la législation nationale les dispositions pertinentes de ces derniers et à fournir des services de secrétariat et des services fonctionnels à la

Commission des stupéfiants et à l'OICS. Les activités de coopération technique ont essentiellement pour objet d'aider les pays en développement à s'acquitter des obligations qui leur incombent quant à la mise en oeuvre des dispositions du système de traités internationaux de lutte contre la drogue. Les fonctions normatives sont, en principe, financées par prélèvement sur le budget ordinaire, tandis que les fonctions d'assistance technique le sont par des contributions volontaires. Cette distinction a été établie pour garantir l'indépendance des fonctions normatives et des travaux de l'OICS. Pendant l'exercice biennal 1996-1997, les fonds provenant du budget ordinaire – soit 16,1 millions de dollars – ont représenté à peu près 10 % du montant total des ressources du PNUCID. Le contrôle international des drogues figurait parmi les six priorités globales du plan à moyen terme pour la période 1992-1997 (résolution 45/253 de l'Assemblée, sect. I, par. 12).

III.

Application des conventions

A. Adhésion aux conventions

9. L'OICS a souligné que «nombre de faiblesses du système international de contrôle des drogues sont imputables au fait que les conventions étaient censées devenir universelles, mais n'ont pas été adoptées universellement»⁸. Il convient de noter que les États non parties à tel ou tel traité sont invités à en appliquer les dispositions de leur plein gré et que, dans la pratique, tous les gouvernements coopèrent avec l'OICS dans ses fonctions de suivi. Ce dernier est constamment en relation avec les gouvernements, par le biais de consultations régulières et de missions. Le Programme contribue à ces efforts par ses différents secteurs d'activités, soit au niveau central, soit par des activités opérationnelles (voir plus bas, par. 46). L'adoption de la Convention de 1988 a suscité un regain d'intérêt pour le système de contrôle des drogues et le taux d'adhésion aux deux précédentes conventions a considérablement augmenté dans les années qui ont suivi (voir plus loin).

Nombre d'États parties aux conventions des Nations Unies sur la lutte contre les drogues

	1984	1990	1997
Convention unique sur les stupéfiants de 1961	116	130	160
Convention sur les substances psychotropes de 1971	78	103	149
Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988	—	31	144

10. L'adhésion aux conventions sous la forme d'une ratification officielle des dispositions ne garantit pas en soi l'application de ces dernières. Le Conseil économique et social a souligné que les traités en vigueur sur le contrôle des drogues et le Plan d'action mondial offrent certes le cadre indispensable à la coopération internationale, mais «le plus important en la matière est la volonté politique et la détermination sans faille des gouvernements à en assurer l'application effective. Si l'on veut tirer tout le parti possible des possibilités de coopération internationale qu'offrent les traités internationaux de lutte contre la drogue, il est indispensable que soient adoptées des législations et des politiques nationales énergiques» (E/1996/89, par. 24). De nombreux États ont adopté de nouveaux textes ou procédé à d'importantes réformes de la législation en vigueur après avoir adhéré aux conventions; en règle générale, ils ont également été amenés à adopter des textes d'application pour donner pleinement effet aux lois en question.

11. Un certain nombre d'instruments et arrangements régionaux servent les objectifs du système international de lutte contre les drogues. De façon générale, les instruments régionaux contiennent des dispositions plus détaillées ou contraignantes que celles des conventions des Nations Unies. Toutefois, lorsque les États doivent collaborer avec d'autres pays que ceux de leur région, il arrive que l'absence de normes et dispositions communes entrave cette coopération.

B. Suivi de l'application

12. Dans l'exercice de ses fonctions (voir par. 6 ci-dessus), l'Organe international de contrôle des stupéfiants surveille la fabrication et le commerce international licites de drogues, à l'aide essentiellement des rapports communiqués à son secrétariat par les gouvernements. En ce qui concerne la fabrication et le commerce illicites de drogues, le secrétariat de l'Organe fonde ses analyses sur les informations reçues de différents services du Programme et d'autres organismes, tels

que l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) et l'Organisation mondiale des douanes. Lorsqu'il constate des défaillances dans les systèmes de contrôle, l'Organe s'efforce, le plus souvent au moyen de consultations, d'obtenir du gouvernement concerné qu'il prenne les mesures correctives nécessaires. Dans ses rapports, l'Organe appelle en outre l'attention des organismes internationaux compétents sur les situations exigeant une action de leur part. En 1994, la Commission des stupéfiants a exprimé l'espoir que l'Organe publierait dans son rapport annuel le résultat de ses consultations avec les États, sans contrevenir aux dispositions des conventions concernant la confidentialité des informations⁹. Ces dernières années, les rapports de l'Organe font état, plus clairement que par le passé, de situations qualifiées de «préoccupantes»¹⁰. L'Organe, en tant qu'instance technique, a réussi de façon remarquable à favoriser l'application des dispositions de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et de la Convention sur les substances psychotropes de 1971 au moyen d'interventions discrètes. Dans certains cas, des États parties qui avaient formulé des réserves sur les principes fondamentaux de la Convention de 1988 y ont renoncé grâce à l'intervention de l'Organe. Toutefois, à ce jour, l'Organe n'a pas fait usage des mesures à appliquer en dernier ressort, prévues par les conventions de 1961 et de 1971, à l'encontre des pays qui ne prendraient pas les mesures correctives nécessaires.

13. L'Organe organise des missions dans les pays afin de les sensibiliser plus directement à tous les aspects de l'abus des drogues et aux problèmes que soulève l'application des conventions. Ces missions ont généralement pour effet de produire un renforcement de la législation et une meilleure coordination des mesures prises à l'échelle nationale en matière de contrôle des drogues; dans certains cas, l'Organe recommande qu'une assistance technique ou financière soit fournie au gouvernement pour appuyer les efforts qu'il déploie. Toutefois, l'Organe a dû reporter un certain nombre de missions ces dernières années en raison des ressources limitées dont il dispose au titre du budget ordinaire, et du nombre croissant de tâches dont il doit s'acquitter. Dans sa résolution 1996/20 du 23 juillet 1996, le Conseil économique et social a engagé l'Organe à intensifier son programme de missions dans les pays, et le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues à «appuyer l'Organe dans les efforts qu'il fait pour tenir des consultations périodiques avec les gouvernements et à lui fournir des informations sur les progrès accomplis et les insuffisances relevées dans les programmes».

14. En 1991, on espérait que l'intégration du secrétariat de l'Organe – qui continuait d'être responsable devant l'Organe

pour les questions de fond – dans la structure du PNUCID entraînerait une plus grande synergie entre les divers services du Programme. Les informations mises à la disposition des membres de l'Organe par le PNUCID et l'appui fourni par son réseau de bureaux extérieurs sont certes utiles, tant pour la préparation que pour l'exécution des missions menées par l'Organe, mais, d'une façon générale, l'Organe et le Programme n'exploitent pas pleinement les possibilités de collaboration qui s'offrent à eux. Les études et observations de fond que demande l'Organe font souvent appel à plusieurs services du PNUCID. En outre, ces études viennent alourdir le volume de travail normal des fonctionnaires du PNUCID, et les délais de présentation et la qualité des documents sont inégaux. À l'inverse, le Directeur exécutif du Programme sollicite rarement l'aide de l'Organe. Le PNUCID ne tire généralement pas parti du rôle de sensibilisation que joue l'Organe pour faciliter le règlement de situations considérées comme «préoccupantes». Il ressort de l'examen des documents internes du Programme, effectué par le Groupe de l'évaluation centrale, que le personnel du PNUCID pense que les tâches du secrétariat de l'Organe consistent essentiellement à analyser des données statistiques et présentent peu d'intérêt pour les activités opérationnelles du réseau de bureaux extérieurs du Programme. Or, les travaux menés par le secrétariat de l'Organe comprennent des aspects opérationnels; par exemple, un nombre croissant d'organismes nationaux compétents demandent l'assistance de l'Organe pour vérifier le caractère licite de certains envois, et appellent l'attention d'autres gouvernements sur les tentatives de détournement. Dans certains cas, la collaboration entre les bureaux extérieurs du Programme et l'Organe a permis d'empêcher des détournements. Cette collaboration pourrait être renforcée dans plusieurs domaines, notamment dans celui du contrôle des substances licites, pour lesquels les mandats sont clairs et les systèmes de contrôle bien établis.

C. Évaluation de l'application

1. Commission des stupéfiants

15. Lors des réunions de la Commission, les délégations se déclarent souvent préoccupées par l'évolution du problème mondial de la drogue dont l'Organe rend compte. Dans sa résolution 48/12, du 28 octobre 1993, l'Assemblée générale a prié la Commission, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et en coopération avec l'Organe international de contrôle des stupéfiants, «de suivre et d'évaluer les mesures nationales et internationales prises en application des instruments internationaux de contrôle des drogues, afin de déterminer les

domaines où les progrès sont satisfaisants et ceux où ils laissent à désirer». Avec l'aide d'un groupe intergouvernemental consultatif spécial, le Programme a élaboré un rapport pour permettre à la Commission de formuler des recommandations concrètes orientées vers l'action concernant les questions traitées dans la résolution 48/12. Dans la section IV de sa résolution 51/64, du 12 décembre 1996, l'Assemblée générale a décidé d'organiser, en 1998, une session extraordinaire «consacrée à l'évaluation de la situation actuelle, qui s'effectuerait suivant une démarche globale et équilibrée incluant tous les aspects pertinents en vue de renforcer la coopération internationale face au problème des drogues illicites». La Commission a décidé que le processus préparatoire devrait être axé sur la réaffirmation par les gouvernements de leur engagement politique à l'égard du contrôle international des drogues, sur le problème de la réduction de la demande et sur un certain nombre de mesures stratégiques.

2. Organe international de contrôle des stupéfiants

16. En 1994, dans son rapport sur l'efficacité des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, l'Organe a appelé l'attention des gouvernements sur les domaines dans lesquels les dispositions des traités relevant de son mandat n'étaient pas assez efficaces ou étaient inadaptées. De l'avis de l'Organe, «il [importait] particulièrement de soumettre à un examen critique continu et à une évaluation systématique la législation nationale relative au contrôle des drogues... L'Organe [n'avait] pas à présent les moyens de conduire une telle analyse régulièrement, pays par pays»¹¹.

3. Rôle du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues

17. Dans sa résolution 1996/20, le Conseil économique et social a incité l'Organe à continuer d'évaluer le problème mondial de la drogue et a engagé le Directeur exécutif du PNUCID à fournir à l'Organe «des informations sur les progrès accomplis et les insuffisances relevées dans les programmes visant à réduire la demande et l'offre illicites de stupéfiants et de substances psychotropes et dans les mesures de contrôle régissant leur transit». L'application des traités dépend de l'adoption de lois internes sur le contrôle des drogues ainsi que d'autres facteurs tels que les moyens dont disposent les organes responsables de l'application des lois ou l'existence de programmes de réadaptation pour les toxicomanes. En ce qui concerne l'étude de la législation relative au contrôle des drogues, le Programme a élaboré, à l'intention de la trente-huitième session de la Commission des stupéfiants, une «étude relative à la prise en compte des dispositions du traité dans les législations nationales qui, l'Organe l'espère, contribuera à constituer une base de départ

pour une évaluation générale»¹¹. Plusieurs services du Programme ont participé à cette étude. Par exemple, la Section des affaires juridiques a publié une note d'information juridique dans laquelle sont résumées les dispositions législatives adoptées par les pays pour donner effet aux conventions et a apporté aux rapports de l'Organe des contributions qui ont été appréciées. Toutefois, l'examen systématique des législations relatives au contrôle des drogues ne fait pas partie des tâches mentionnées dans le manuel relatif à l'organisation du Programme (UNDCP/OH/Rev.1), et aucun service ne semble avoir la responsabilité de mener ce travail ou de coordonner les activités connexes au sein du Programme.

D. Modification des critères de classement prévus dans les conventions

18. Afin d'assurer l'efficacité du système international de contrôle des drogues, il convient de prendre rapidement des décisions concernant la modification des critères de classement prévus dans les conventions. Dans la Convention de 1971, le «principe d'analogie», utilisé pour classer les nouvelles préparations en vertu de la Convention de 1961, a été remplacé par des critères beaucoup plus complexes. L'Organe a fait observer qu'en raison de cette complexité, «les gouvernements [avaient] hésité à envoyer des notifications en vue d'une modification de la portée des contrôles de la Convention de 1971»; tous les changements récents ont été pris à l'initiative de l'Organisation mondiale de la santé, qui a été contrainte, «afin d'éviter des décisions arbitraires, d'élaborer un mécanisme complexe et long d'évaluation»¹².

19. Un exemple récent des problèmes de classement concerne les stimulants de type amphétamine. La réunion d'experts convoquée par le Programme, conformément à la résolution 1995/20 du Conseil économique et social, en date du 24 juillet 1995, afin d'examiner les mesures de lutte contre l'abus et le trafic de stimulants de type amphétamine, a conclu que la Commission des stupéfiants devrait entreprendre un processus destiné à résoudre le problème des divergences entre les trois traités au niveau des principes, des critères et des procédures de classement en ce qui concerne le contrôle des stimulants de type amphétamine et de leurs précurseurs. Dans la section II de sa résolution 1997/41, du 21 juillet 1997, le Conseil économique et social a instamment prié le Directeur exécutif du Programme d'engager une étude des divers moyens, comme le classement générique, utilisés par les gouvernements pour contrôler les stimulants de type amphétamine et leurs sous-produits ou analogues. En réponse à des préoccupations du même ordre concernant toutes les

drogues synthétiques, le Conseil de l'Union européenne a adopté un programme d'action commun en vue de mettre en place un mécanisme permettant d'échanger rapidement des informations et d'évaluer les risques. Grâce à ce programme, toutes les nouvelles drogues synthétiques ne figurant pas encore sur l'un des tableaux de la Convention de 1971, et présentant un risque pour la santé publique comparable à celui que posent les substances inscrites aux tableaux I et II de ladite Convention, pourraient être placées sous contrôle dans les États membres de l'Union européenne. Cette initiative permet à l'Union européenne de disposer d'un mécanisme plus souple et plus rapide que celui qui existait auparavant au niveau international.

E. Suivi, au niveau mondial, de l'application des mesures supplémentaires recommandées par les conventions

20. Il importe particulièrement de veiller au suivi et à l'évaluation au niveau mondial de l'application des mesures supplémentaires recommandées par les conventions. Par exemple, pour ce qui est de la lutte contre le blanchiment des capitaux, les parties sont priées, en vertu de la Convention de 1988, de mettre au point la réglementation nécessaire. À l'heure actuelle, le système de suivi le plus performant est géré par le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, créé en 1989 par les sept pays les plus industrialisés (Groupe des Sept) et le Président de la Commission des communautés européennes, qui regroupe 26 pays et juridictions. Les mécanismes multilatéraux comprennent également le Groupe Asie-Pacifique sur le blanchiment des capitaux et le Groupe d'action financière des Caraïbes. La Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'Organisation des États américains (OEA) a contribué à la lutte contre les activités de blanchiment des capitaux dans les Amériques, grâce notamment à des auto-évaluations menées dans 27 pays. Toutefois, en 1995, l'Organe a noté «avec préoccupation que la communauté internationale [n'avait] pris aucune disposition concrète pour coordonner efficacement les mesures de lutte contre le blanchiment de l'argent au niveau mondial, et qu'il serait logique que l'Organisation des Nations Unies s'occupe d'évaluer les progrès accomplis dans ce domaine»¹³. À la fin de 1996, le Programme et la Division de la prévention du crime et de la justice pénale de l'époque (devenue Centre de prévention de la criminalité internationale), ont lancé un programme mondial commun de lutte contre le blanchiment des capitaux; la collaboration entre le Programme et le Centre permet de traiter tous les aspects du blanchiment de l'argent. La loi-cadre élaborée par le Programme pour lutter contre le blan-

chiment des capitaux, qui vient d'être mise à jour avec la participation du Centre, couvre tous les aspects du problème.

21. Les conventions laissent aux gouvernements le soin de définir les mesures appropriées en matière de réduction de la demande; une telle approche «a pu inciter les gouvernements à sous-estimer pendant longtemps l'importance de ces mesures»¹⁴. L'Organe pensait que l'«on pourrait compléter les obligations découlant des traités actuels par celles d'autres instruments, qui insisteraient sur la réduction de la demande dans le contexte de stratégies globales de contrôle des drogues et qui énonceraient des principes et des lignes directrices d'ensemble», et était d'avis que les programmes de réduction de la demande de substances illicites «devraient aussi viser l'utilisation de substances psychoactives licites telles que l'alcool et la nicotine»¹⁵. Faute d'avoir adopté une perspective d'ensemble pour promouvoir de tels programmes, le PNUCID n'a pas tiré pleinement parti de sa collaboration avec d'autres institutions et programmes tels que l'OMS, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du Travail (OIT), et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Selon la Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues, qui a été élaborée en vue de la session extraordinaire de l'Assemblée générale en 1998, «les programmes visant à réduire la demande illicite de drogues devraient s'inscrire dans une stratégie globale de réduction de toutes les substances dont il est fait abus» (E/CN.7/1998/PC/6, par. 5). Dans ce contexte, il convient de noter qu'outre les conventions de 1961, 1971 et 1988, d'autres instruments, tels que la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁶ qui a été ratifiée par tous les États sauf deux, traitent aussi des questions d'abus de drogues.

IV. Application des stratégies d'ensemble

A. Collecte des éléments d'information auprès des gouvernements

22. Le Programme est chargé d'appliquer les décisions des organes délibérants de l'ONU et d'effectuer des travaux d'analyse pour appuyer l'application et la formulation des orientations. Lorsqu'il a été créé, en 1991, les deux principaux documents directifs étaient le Schéma multidisciplinaire complet et le Programme d'action mondial (voir plus haut, par. 5). Dans ce domaine, l'essentiel du travail du Programme consiste à collecter, analyser et diffuser des éléments d'information. À la trente-quatrième session de la Commission des

stupéfiants, «de nombreux intervenants ont reconnu que [cette dernière] avait besoin, pour prendre ses décisions, de renseignements complets et objectifs sur tous les aspects de la situation en matière de drogue à l'échelle mondiale»¹⁷. Conformément aux dispositions des traités et de diverses résolutions, les gouvernements produisent les éléments d'information nécessaires et les communiquent au Programme. Par ailleurs, ce dernier a été chargé d'obtenir des renseignements supplémentaires auprès d'autres sources pertinentes et de coordonner les activités de collecte d'autres organisations.

23. Outre qu'il établit des rapports sur la fabrication et le commerce licites de drogues, activités que contrôle l'OICS (voir plus haut, par. 12), le PNUCID obtient des données auprès des gouvernements par le biais de deux questionnaires annuels : celui qui est destiné à ses rapports annuels, qui couvre l'abus des drogues «illicites», ainsi que les politiques et les programmes mis en oeuvre; et celui qui porte sur l'application du Programme d'action mondial. Le taux de réponse à ces questionnaires n'a jamais été suffisamment élevé pour produire des données fiables. Pour la période 1990-1997, le taux moyen a été de 42 % en ce qui concerne le questionnaire destiné aux rapports annuels; il a été beaucoup moins élevé pour celui qui avait trait au Programme d'action mondial.

24. La collecte de données au niveau national fait intervenir de nombreux organismes. Pour compliquer les choses, il arrive souvent que, dans un même pays, les différentes administrations abordent et apprécient différemment les problèmes liés à la drogue (voir plus bas, par. 30). L'OICS a notamment reproché au PNUCID de ne pas prévoir de moyens efficaces de contrôler la qualité des données lors du dépouillement des questionnaires, à l'instar de ceux qu'il utilise pour les renseignements qui lui sont communiqués. Le système repose sur les informations communiquées par les gouvernements, mais le PNUCID ne fournit guère d'appui concernant les méthodes à utiliser, d'instruments ou de directives sur la façon dont les pays pourraient renforcer leurs systèmes d'information sur les drogues. Les renseignements demandés dans les questionnaires ne sont pas toujours clairement définis, ce qui laisse beaucoup de place à l'interprétation. Différentes demandes sur des sujets analogues sont parfois adressées aux gouvernements, dans le cadre des deux questionnaires visés et lors du suivi de l'application des résolutions de la Commission des stupéfiants, du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale.

25. La conception des questionnaires n'obéit à aucune stratégie visant à limiter la portée des questions de façon à n'obtenir que les renseignements nécessaires et dignes de foi. Dans sa résolution 1993/35 du 27 juillet 1993, le Conseil

économique et social a encouragé le Programme «à intégrer le questionnaire destiné à ses rapports annuels dans un document simplifié unique, le cas échéant, d'une manière coordonnée avec d'autres organismes internationaux afin d'obtenir des réponses plus rapides et plus complètes de tous les États Membres»; la demande a été réitérée en 1994 et 1996. En 1997, le Programme a examiné le bien-fondé du questionnaire et fait des recommandations pour qu'il produise un taux de réponse plus élevé et des données de meilleure qualité. Un questionnaire simplifié devrait être mis à l'essai en 1998.

26. De nouveaux efforts doivent être déployés pour poursuivre la mise au point du progiciel qui sera utilisé par les organismes nationaux de lutte contre la drogue. Ce programme a été mis au point en 1996 par le PNUCID, en coopération avec plusieurs États Membres; pour le moment, il concerne, notamment, les données relatives aux activités licites et aux saisies (voir plus haut, par. 12). De nombreux pays et organisations régionales ont demandé s'il était possible de mettre au point des modules supplémentaires afin de couvrir les autres activités de collecte de données du Programme. Entre-temps, un certain nombre d'organisations et d'initiatives – comme la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'OEA, le Réseau multicités de surveillance ou l'Observatoire européen des drogues et de la toxicomanie – ont commencé à réaliser des enquêtes et des études, aux niveaux national, régional et mondial, en s'intéressant parfois à différents aspects d'une même situation. L'OMS et ses bureaux régionaux collectent des données sur les substances psychotropes disponibles, par le biais des réseaux d'épidémiologie régionaux et nationaux. Il faut que ces organismes et initiatives échangent davantage de données pour éviter les chevauchements d'activités et veiller à ce que les sources nationales et régionales ne fassent pas l'objet de demandes supplémentaires et contradictoires. L'Observatoire européen a déclaré qu'outre les renseignements directement fournis par les gouvernements, il collecte des données recueillies auprès de différentes sources nationales par des centres de coordination choisis par les gouvernements; et qu'il contrôle la qualité des données reçues suivant certains critères et modalités.

B. Capacité de traitement de l'information du Programme

27. Le Service de la gestion des systèmes d'information du PNUCID a été chargé de mettre au point et de gérer un système d'information intégré, y compris des bases de données sur les saisies de drogues illicites, les précurseurs,

le blanchiment de l'argent et des renseignements sur la nature, l'évolution et les caractéristiques de la toxicomanie, ainsi que sur l'offre et la demande de drogues¹⁸, fonctions qu'il n'a pas complètement menées à bien. La base de données sur les questionnaires annuels est fragmentée et inaccessible en ce qui concerne les données de plus de quatre ans. Le Programme ne coordonne pas les services consultatifs fournis dans le cadre des projets qu'il finance, qui visent à renforcer les systèmes d'information nationaux sur les drogues. D'importantes quantités d'autres données et renseignements obtenus de sources hétérogènes, et qui ne cessent d'affluer, ne sont pas organisées et, par conséquent, demeurent largement inaccessibles. Le répertoire central a été «décentralisé» en 1995. Des délégations ont indiqué au Groupe de l'évaluation centrale qu'il arrivait que différents services du PNUCID leur demandent des renseignements qu'ils avaient déjà communiqués. Dans sa résolution 1996/205, le Conseil économique et social a prié le Directeur exécutif du Programme «de rendre compte à la Commission des stupéfiants, à sa quarantième session, des efforts faits pour rassembler et analyser des renseignements en vue d'unifier et de simplifier le système de collecte à utiliser par les gouvernements et le Programme, notamment l'OICS».

28. Le Programme a pris un certain nombre de mesures, dont les suivantes, afin de répondre à des besoins de données sectorielles bien définis :

a) L'établissement de la base de données de l'OICS pour le contrôle des produits chimiques utilisés dans la fabrication de drogues – les précurseurs – a été mené à bien;

b) Un projet de partage de données entre l'OIPC/(Interpol) et l'Organisation mondiale des douanes (OMD), lancé en 1992, a été suspendu par le Programme, en raison des compressions budgétaires de 1994-1995. Repris en 1996, avec le logiciel d'Interpol cette fois, il a pour objectif de créer une série commune de données sur les saisies de drogues et de recenser des thèmes sur lesquels la production de documents analytiques communs serait précieuse. À la fin de 1997, les essais de mise en concordance des données ont été menés à bien.

29. L'exploitation du Système international d'évaluation de l'abus des drogues, plus complet, a posé plus de problèmes. Conformément à une résolution de 1983 de la Commission des stupéfiants, le Système a été créé en 1988 afin d'améliorer la qualité générale des renseignements présentés à la Commission sur l'étendue, les caractéristiques et l'évolution de la toxicomanie dans le monde entier. En 1995, une évaluation interne a conclu que le Programme l'avait conservé pour exécuter certaines des activités qui lui avaient été prescrites mais qu'il ne s'agissait pas d'un système complet

de collecte et de diffusion de données. En 1996 et 1997, pratiquement aucune ressource n'avait été affectée au projet.

30. En 1997, le Programme a produit son premier rapport mondial sur les drogues (*World Drug Report*) qui vise à donner un tableau mondial du problème de la drogue. On y souligne que les importantes divergences concernant la définition des termes et les méthodes de collecte et d'analyse des données interdisent de procéder à des comparaisons solides dans le temps ou dans l'espace et que nos connaissances pourraient être moins fragmentaires si les collectes de données étaient effectuées de façon plus consciencieuse et homogène¹⁹. En particulier, faute d'indicateurs systématiques aidant à mieux comprendre les problèmes rencontrés par un pays, les activités d'échange de renseignements sont entravées et les données ne sont pas prises en compte dans le processus décisionnel. Plusieurs organismes ont fait part de leurs travaux concernant des domaines critiques. Pendant la période 1996-1997, le Programme a mené peu d'activités visant à mettre au point des outils d'analyse et à examiner les possibilités d'échanger des données avec d'autres organismes. En 1997, il a organisé une réunion d'experts avec des représentants d'importants organismes spécialisés dans l'information sur la drogue et de réseaux régionaux sur l'épidémiologie des drogues, afin d'examiner les activités en cours et d'explorer les possibilités de collaboration concernant les activités suivantes : a) analyser la portée des systèmes d'information existants sur la drogue; b) améliorer la comparabilité des indicateurs clefs; c) examiner les systèmes nationaux modèles d'information sur la drogue; et d) renforcer les systèmes d'alerte rapide.

C. Activités d'analyse et problèmes rencontrés

31. Pour de nombreux domaines d'intérêt du Programme, des compétences sectorielles spécialisées existent déjà dans différents organismes des Nations Unies et d'autres organisations. Lorsqu'il collabore avec des institutions spécialisées, le Programme présente l'avantage d'avoir un personnel pluridisciplinaire et une grande expérience sur le terrain. Dans certains domaines, comme la médecine légale et la toxicologie, il exerce depuis longtemps des activités de coopération. Dans d'autres, comme la réduction de la demande et le blanchiment de l'argent, sa collaboration est récente. Pour ce qui est de la répression des infractions en matière de drogue, le Programme utilise les compétences spécialisées de l'OMD et d'Interpol.

1. Le Laboratoire du PNUCID

32. Une des principales activités du Laboratoire, créé en 1954, consiste à établir et à actualiser, en collaboration avec un réseau d'organismes nationaux et régionaux, des normes et des méthodes scientifiques et techniques internationalement acceptées, pour adoption par des laboratoires du monde entier. Les méthodes n'ont pas encore été validées par des activités de collaboration, mais la façon dont elles sont sélectionnées, au terme de consultations, s'est avérée rapide et a recueilli l'agrément de la majeure partie des pays. Le Laboratoire distribue des échantillons de drogues placées sous contrôle international, ainsi que de leurs métabolites et précurseurs; pour la plupart des laboratoires des pays en développement, le Programme est l'unique source de référence. Le Laboratoire établit deux types de trousse d'identification qu'il distribue aux organes de répression, pour la détection, aux points frontières ou dans les aéroports notamment, des drogues et précurseurs sous contrôle international. Par ailleurs, il participe aux travaux de l'OICS et il est représenté au groupe consultatif d'experts chargé d'examiner les nouvelles substances à inclure dans les listes des conventions. Ses services spécialisés sont indispensables aux travaux de la Section juridique; pour répondre aux questions posées dans ce domaine par les gouvernements ou aux demandes d'assistance en matière de réforme de la législation, des apports aussi bien scientifiques que juridiques sont nécessaires.

33. Depuis 1992, la formation des laborantins des pays en développement a été décentralisée et a lieu non plus au Laboratoire mais dans des centres de formation régionaux et organismes de coopération à travers le monde. Le programme international d'assurance qualité mis au point par le Laboratoire depuis 1993 pourrait, s'il bénéficiait de ressources suffisantes, devenir un programme d'examen des connaissances; grâce à lui et à d'autres activités de renforcement des capacités, les besoins de programmes d'assistance de base devraient diminuer. Ses ressources étant limitées, le Laboratoire a dû parfois retarder longuement certaines des nouvelles activités qui lui avaient été prescrites. Même les activités continues ne sont pas exécutées à fond; par exemple, les méthodes et normes recommandées ne sont actualisées qu'une fois tous les cinq ans, ce qui est insuffisant pour prendre en considération l'évolution actuelle de la situation dans le monde en matière de drogue.

34. Un certain nombre de représentants des gouvernements estiment que, sans s'écarter de ses attributions et avec des ressources suffisantes, le Laboratoire devrait plus souvent prendre les devants pour étudier, avec l'aide de groupes d'experts, les nouvelles drogues synthétiques ou promouvoir la recherche à leur sujet; rassembler davantage de renseigne-

ments sur les aspects sanitaires de la toxicomanie; envisager d'autres méthodes que la technique actuelle de détection des substances illicites présentes dans des gros conteneurs, qui est très coûteuse. Ces activités pourraient prendre la forme de projets du Fond du Programme et être exécutées en collaboration avec l'OMS, l'OMD et d'autres organismes spécialisés.

2. Promotion de méthodes et de pratiques optimales

35. Les travaux de recherche et d'analyse du PNUCID ont pour objet d'identifier les pratiques optimales, de promouvoir l'adoption de définitions et de normes communes – les travaux du Laboratoire en sont le meilleur exemple – ou d'étudier l'influence mutuelle de l'abus des drogues et d'autres facteurs sociaux, économiques et politiques. Parmi les utiles travaux de recherche du Programme, on peut citer notamment :

a) L'étude de l'abus et du trafic de stimulants du type amphétamine (voir plus haut, par. 19). Dans ce cas, les travaux ont permis de mettre au point des mesures internationales concernant une situation considérée à l'origine comme un problème local pouvant devenir un problème mondial;

b) Le Programme a avancé dans l'établissement d'un modèle d'évaluation complète des cultures illicites. Dans un petit nombre de cas, il a été en mesure de présenter des estimations meilleures que celles provenant d'autres sources. À partir de l'expérience acquise avec différentes méthodes d'enquête, il compte promouvoir des normes et des méthodes efficaces dans ce domaine;

c) En ce qui concerne la situation en matière de toxicomanie dans les régions pour lesquelles on manque de renseignements, le Programme a renforcé sa capacité de collecter et d'analyser les données, notamment par le biais d'évaluations rapides; plusieurs organisations ont indiqué au Groupe de l'évaluation centrale que les travaux sur la méthode d'évaluation rapide, qui doit encore être perfectionnée et testée en collaboration avec d'autres organismes spécialisés, sont un bon exemple du rôle que le Programme peut jouer dans la promotion de méthodes et d'instruments pouvant être utilisés par des experts nationaux. Toutefois, les travaux de recherche n'ont pas tous été accueillis avec autant d'intérêt. Par exemple, les travaux sur les «pratiques optimales» semblent insuffisants. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : absence d'évaluation complète de l'efficacité des politiques et coopération insuffisante pour ce qui est d'intégrer les données d'expérience acquises par d'autres organismes (voir plus bas, par. 42 et 43).

D. Activités de sensibilisation

1. La fonction «centre mondial d'échange» d'informations du PNUCID

36. Le Programme d'action mondial a invité les États Membres à renforcer le rôle de l'ONU en tant que centre d'information sur la drogue. Pour faire connaître au public les effets pernicieux de l'abus des drogues et les mesures de riposte efficaces, il était prévu que les campagnes d'information s'intensifient autour du thème de la Décennie des Nations Unies contre la drogue (1991-2000). En 1994, l'UNICEF, qui a acquis une expérience précieuse en la matière, a offert d'aider le Programme à renforcer sa capacité de communication. Hésitant sur la démarche à suivre, ce n'est qu'en 1997 que le Programme a adopté et lancé une stratégie globale d'organisation et de coordination des activités d'information. Il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats. Malgré l'absence d'une telle stratégie, un petit nombre d'initiatives du Programme, comme la campagne mondiale «Le sport contre la drogue», menée en coopération avec le Comité olympique international, a produit l'impact recherché.

37. Les organismes publics interrogés par le Groupe de l'évaluation centrale ont estimé que si les représentants du PNUCID fournissent, sur demande, les renseignements dont ils disposent, le Programme n'a tout de même pas exercé sa fonction de centre d'information mondial sur les politiques et techniques efficaces ou sur les possibilités existantes en matière d'assistance. On a noté les efforts qu'il déploie pour faire en sorte que les délégations présentes à Vienne aient accès aux renseignements d'ordre institutionnel et technique qu'il produit. Néanmoins, en dehors des milieux gouvernementaux, les pays ne connaissent pas les objectifs et les programmes du PNUCID. Les associations professionnelles intéressées par certains aspects de la répression de l'abus des drogues ne sont pas toujours au courant de l'existence des programmes exécutés par l'ONU. Dans les pays qui viennent d'adopter des textes sur la lutte contre la drogue, les juges n'ont pas toujours accès à d'autres données sur le système international de contrôle des drogues que celles publiées par les médias. Il arrive souvent que dans les organismes qui collaborent avec le PNUCID, seul le fonctionnaire directement en contact avec le Programme en connaisse les objectifs et la capacité d'exécuter ou de financer des programmes. Aucun document à usage interne ne présente ces renseignements de façon brève et concrète.

38. Il existe plusieurs exemples de bulletins produits par les bureaux régionaux du PNUCID qui informent utilement ceux qui exécutent des programmes de contrôle des drogues au niveau régional; mais les coûts de publication en freinent

la propagation. Dernièrement, le Programme a commencé à publier des recueils de documents présentant les résultats pratiques de ses travaux de recherche – «Technical studies» – qui pourraient susciter beaucoup d'intérêt. La liste de diffusion, dressée à partir de la liste d'adresses des différents services, doit être étoffée de façon plus systématique. Le Programme n'a pas défini de politique générale pour la diffusion de documents comme les monographies de pays, les rapports d'experts sur des problèmes spécifiques, les condensés de textes de loi ou l'échange de données entre les organismes exerçant des activités de lutte contre la drogue. Beaucoup pensent qu'il partage l'information à contre coeur et qu'il ne cherche pas à rendre les données accessibles à tous ceux qui en ont besoin. Dans sa résolution 1993/35, le Conseil économique et social a réitéré la demande faite au Programme tendant à diffuser, par le biais de la base de données du Système international d'évaluation de l'abus des drogues, les renseignements sur la réduction de la demande émanant des gouvernements, institutions spécialisées du système des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales. En 1997, les monographies ou les rapports du Programme sur la situation des pays n'étaient toujours pas largement distribués. En conséquence, les représentants des gouvernements non présents à Vienne s'adressaient ailleurs pour obtenir des rapports sur la situation de leur propre pays en matière de drogue.

2. Mobilisation des organisations non gouvernementales

39. Pour faire en sorte que les objectifs de la lutte contre la drogue bénéficient d'un large soutien, comme l'Assemblée générale l'a demandé dans plusieurs de ses résolutions (voir, par exemple, la résolution 47/101, par. 6), le Programme a organisé ou financé des réunions avec des organisations non gouvernementales (ONG). Il n'en reste pas moins qu'à ce jour, il ne semble toujours pas avoir formulé clairement de politique sur la façon de collaborer avec les ONG ou d'exploiter les résultats des activités de ces dernières dans le domaine de la drogue. Par exemple, la plupart des ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social ne sont pas encouragées à s'intéresser aux travaux de la Commission des stupéfiants; une soixantaine reçoit seulement des invitations à participer aux sessions de cette dernière et la plupart des ONG n'ont qu'une compréhension très vague des critères de sélection. On n'a pas cherché à créer de groupes de travail, comme c'est le cas dans d'autres programmes alors qu'on aurait pu s'inspirer, pour conclure de tels arrangements, des activités prescrites dans le Programme d'action mondial. En novembre 1997, alors que les préparatifs de la session extraordinaire de 1998 de l'Assemblée

générale tiraient à leur fin, la procédure d'accréditation des ONG n'avait toujours pas été engagée.

40. En 1989, le Comité des ONG de Vienne sur l'abus des drogues avait fait des propositions tendant à constituer un fichier d'ONG. En 1996, le Programme a publié un répertoire des ONG qui oeuvrent dans le domaine de la réduction de la demande, pour faciliter la coopération et l'échange de données et de compétences. Le répertoire, présenté comme l'un des résultats du Forum mondial sur le rôle des organisations non gouvernementales dans la réduction de la demande de drogues, a été établi sans consulter le Comité des ONG de Vienne. Il comprend 359 organisations du monde entier, retenues sur la base des réponses apportées à un questionnaire émanant du Programme; il convient de noter que le Comité de Vienne tient à jour une liste de plus de 1 000 ONG. Compte tenu de la méthode utilisée pour le constituer, le répertoire ne contient pas les ONG pourtant connues pour les activités qu'elles mènent en matière de réduction de la demande et présente des renseignements d'ordre très général et d'une utilité restreinte.

41. Le Programme collabore à l'exécution de projets avec les ONG qui peuvent contribuer à la lutte contre l'abus des drogues. Il accorde un certain nombre de subventions à des organisations nationales, sur la base des propositions qu'elles lui soumettent. En 1996, 11 % de ses ressources ont été allouées à des projets exécutés ou financés par des ONG. Toutefois, lorsqu'il finance de tels projets – ou, parfois, quand il prépare d'importantes manifestations avec des ONG – le Programme ne consulte ni n'informe les comités de Vienne et New York sur l'abus des drogues, qui regroupent des ONG tant internationales que nationales. Certes, le règlement administratif de l'ONU ne prévoit pas une telle coordination, mais force est de constater que plusieurs réseaux d'ONG coexistent – certains financés par le PNUCID, d'autres pas – et que faute de consultations appropriées, ils mettront en oeuvre des stratégies non coordonnées qui, jusqu'à un certain point, feront double emploi. Le Programme n'a pas clairement défini de modalités de coopération avec les ONG, qui pourraient être diffusées par le biais des comités des ONG de Vienne et de New York. Les organismes des Nations Unies utilisent un certain nombre de réseaux d'ONG. Par exemple, l'Unesco exécute un projet, dans le domaine de la prévention de la toxicomanie, qui a pour objet de renforcer la collaboration entre les ONG et les établissements d'enseignement; ce type d'activité, qui vise principalement à exploiter les possibilités offertes par les réseaux existants, mérite d'être appuyé.

3. Promotion d'autres activités de collaboration

42. Dans sa résolution 1 (XXXIV), la Commission des stupéfiants a prié le PNUCID, afin de renforcer le Programme dans son rôle de principal agent de l'action internationale concertée contre l'abus des drogues, de dresser l'inventaire de toutes les organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales et de toutes les organisations non gouvernementales pertinentes engagées dans la lutte contre l'abus des drogues sous tous ses aspects et d'utiliser l'inventaire comme point de départ pour l'élaboration de propositions visant à améliorer la collaboration entre le Programme et les organisations intéressées²⁰. Les dispositions de cette résolution n'ont pas été appliquées; le Programme n'utilise pas l'inventaire demandé pour mener des activités de collaboration et établir un réseau d'information. Le plan à moyen terme prévoit que pendant la période 1992-1997, le Programme s'assure le concours actif d'organismes possédant des connaissances et une technologie avancées, en préconisant la collaboration internationale et la coordination des programmes de formation²¹. Seul le Laboratoire s'appuie à présent sur un réseau dynamique d'organismes de 35 pays du monde entier. D'autres services viennent de conclure des arrangements officiels de collaboration avec 11 institutions, retenues parce qu'elles peuvent contribuer à la réalisation de leurs objectifs. Ces activités ne sont toutefois pas suffisantes pour que l'on puisse dire que le Programme remplit le rôle qui lui a été confié de principal agent de l'action internationale concertée. Bien que dans l'ensemble satisfaits de leur collaboration avec le Programme, quelques organismes régionaux n'en ont pas moins fait observer qu'il arrivait que les bureaux extérieurs ou les divisions du Programme se comportent comme s'ils ignoraient ce que les autres faisaient ou quelles étaient leurs capacités en matière de recherche.

43. Le PNUCID et les organismes effectuant les travaux de recherche dans le domaine de la drogue doivent intensifier leur collaboration afin de présenter conjointement aux responsables de l'établissement des politiques des résultats d'évaluations et des recommandations pratiques. Dans les secteurs où le Programme définit des stratégies ambitieuses, des éléments d'appréciation convaincants émanant de centres spécialisés dotés d'autres compétences, et qui ne seraient pas forcément d'accord sur le principe avec le Programme, aideraient à convaincre les décideurs de la justesse des mesures proposées. On se rappellera qu'en 1997, pour mettre au point la première version d'une stratégie mondiale visant à éliminer la culture illégale de plantes servant à la fabrication de drogues, le Programme n'a pas fait appel à des organismes ayant des connaissances spécialisées sur les problèmes économiques pertinents. Il a décidé bien plutôt de faire réaliser une étude, par ses propres experts et un nombre

restreint de consultants, afin d'établir un plan d'application de la stratégie.

44. Les gouvernements s'adressent à différents organismes pour effectuer des travaux sur les mêmes questions. Par exemple, en ce qui concerne les stimulants du type amphétamine, le Programme a réalisé une enquête demandée par le Conseil économique et social (voir plus haut, par. 19); parallèlement, l'OMS a examiné les aspects sociaux et sanitaires de l'usage de ces stupéfiants, ainsi que les mesures adoptées dans ce domaine. En 1996 et 1997, l'OMS, le PNUCID et des experts de l'Union européenne effectuaient tous des travaux dans ce domaine. Bien qu'on ait essayé de maintenir une coopération étroite, ces travaux – qui relèvent en partie de mandats différents – n'ont pas été suffisamment coordonnés pour que les conclusions d'un groupe d'experts soient communiquées en temps voulu aux autres groupes.

V. Activités opérationnelles du PNUCID

45. Devant la recrudescence de l'abus des drogues à travers le monde, le secrétariat du FNULAD a été créé en 1971 afin d'élaborer un plan d'action concertée contre ce phénomène et de mobiliser des contributions volontaires pour le financer. Les principaux objectifs des activités opérationnelles menées par le Programme au titre du Fonds sont a) d'aider les gouvernements à établir des structures appropriées de lutte contre la drogue et d'élaborer des stratégies et programmes nationaux et régionaux complets, et b) d'aider les pays à mettre au point des activités et des plans d'action sous-régionaux. Malgré les difficultés et les insuffisances visées plus bas, ces activités opérationnelles recueillent l'agrément aussi bien des pays bénéficiaires que des pays donateurs.

A. Assistance juridique

46. L'adoption de législations nationales sur la lutte contre la drogue est indispensable à la mise en oeuvre efficace de stratégies et programmes (voir plus haut, par. 10). Depuis 1992, en réponse au Programme d'action mondial (résolution S-17/2, annexe, par. 52), le PNUCID a créé son propre Programme d'assistance juridique, pour compléter ses activités existantes. Il vient ainsi en aide aux pays dont la législation n'est pas conforme aux dispositions des traités. Bon nombre d'États sont devenus parties aux trois conventions internationales sur la lutte contre la drogue, ou à l'une d'entre elles, après avoir bénéficié d'une telle assistance – 17 États pour la Convention de 1961, 25 pour la Convention de

1971 et 38 pour la Convention de 1988. Offertes pendant la période de réforme de la législation nationale, et au cours d'ateliers juridiques, les activités d'assistance visent à identifier et à résoudre les problèmes que pose l'application de nouveaux textes. Par ailleurs, des dispositions législatives types ont été mises au point en vue d'uniformiser l'application des traités et de faciliter la coopération internationale; ces dispositions sont actualisées compte tenu de l'expérience acquise et des faits nouveaux.

47. Tous les responsables interrogés par le Groupe de l'évaluation centrale se sont félicités de cet aspect des travaux du PNUCID et ont estimé que le Programme d'assistance juridique – dont les effectifs se réduisent à deux conseillers – n'avaient pas été suffisamment développé. Le PNUCID collabore étroitement avec un réseau informel de partenaires interrégionaux et régionaux. Celui-ci devrait être étoffé, en ce qui concerne en particulier la formation des procureurs et des juges; à cette fin, de nouveaux accords de coopération ont été conclus en 1997. Les travaux exécutés conjointement avec les partenaires existants doivent être évalués. La majorité des États parties aux traités ont à présent terminé la réforme de leur législation ou sont à un stade avancé du processus. Nombre d'entre eux ont cependant encore besoin qu'on les aide à appliquer efficacement ces nouveaux textes, notamment en ce qui concerne les problèmes complexes qui en découlent, comme le gel et la confiscation du produit du crime, ou les aspects réglementaires et pénaux. Une assistance est certes fournie au cours des ateliers juridiques mentionnés au paragraphe précédent, mais un certain nombre de représentants d'administrations nationales ont fait part des difficultés qu'ils rencontraient pour modifier les codes pénaux de manière à prendre en compte les dispositions législatives types. De façon générale, l'assistance initialement apportée par le PNUCID voit son utilité affaiblie du fait qu'elle ne continue pas pendant la phase d'application, alors qu'elle devrait durer tant que les institutions nationales ne sont pas autonomes.

B. Introduction des plans directeurs nationaux

48. Le Programme encourage les gouvernements à adopter des plans directeurs nationaux, dont le principe a été conçu au début des années 80 par le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues désireux d'introduire des instruments permettant une analyse exhaustive aussi bien des problèmes liés à la lutte contre la toxicomanie que des exigences de l'exécution des programmes aux niveaux national et régional. Le Programme aide les gouvernements

à mettre au point ces plans directeurs – ce qui est souvent un processus de longue haleine. À la fin de 1996, 70 pays ou groupements régionaux avaient adopté des plans directeurs; de 1992 à 1996, le PNUCID avait prêté son appui sous une forme ou sous une autre – missions ou projets de plus grande envergure – à 37 d'entre eux. Dans l'ensemble, l'utilité du modèle de présentation et des directives élaborés par le PNUCID, et celle des conseils et de l'aide qu'il a dispensés, ont été reconnues. Dans une évaluation faite en 1997, le Programme rapporte qu'au départ, quand le Fonds venait de les introduire, les plans directeurs étaient établis sans grande participation des pays bénéficiaires. Il arrive encore que les plans directeurs soient en grande partie élaborés par des agents du PNUCID engagés au titre de projets, et le lien entre les plans directeurs et les programmes nationaux qu'ils sont censés coordonner n'est pas toujours perçu très clairement par les autorités gouvernementales. Plusieurs organismes des Nations Unies ont fait remarquer à la Commission de l'Union européenne (CEU) que le Programme pâtissait du fait que les institutions spécialisées n'intervenaient pas dans la mise au point des plans directeurs nationaux. Dans les cas où l'on constate les meilleurs résultats, le PNUCID a limité son rôle à un travail de sensibilisation visant à inciter les gouvernements à lancer eux-mêmes le processus de planification. En l'occurrence, les agents du PNUCID étaient considérés comme des conseillers auprès des ministères nationaux plutôt que comme des éléments extérieurs et la coordination de l'exécution, y compris de la prestation de l'aide internationale, s'en est trouvée facilitée. En 1996, dans sa résolution 6 (XXXIX), la Commission des stupéfiants a invité le PNUCID «à coordonner l'utilisation des instances régionales existantes pour l'échange de données d'expérience relatives à l'élaboration, l'exécution et l'évaluation de plans directeurs nationaux pour le contrôle des drogues»²².

C. Renforcement de la coopération sous-régionale et régionale

49. Sur le plan sous-régional, le Programme préconise une coopération s'appuyant sur des instruments de planification plus souples, tels que des mémorandums d'accord et, s'il y a lieu, des plans d'action sous-régionaux. Le Programme apporte son assistance soit dans le cadre des activités du siège, soit par l'entremise d'un bureau extérieur ou encore, dans le cas de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), en collaboration avec une commission régionale de l'ONU. Tous les fonctionnaires gouvernementaux avec lesquels la CEU a eu des entretiens ont cité des exemples révélant toute la mesure dans laquelle les initiatives prises par le Programme avaient contribué à faciliter la coopération bilatérale ou sous-régionale. Grâce

au travail ainsi accompli, des politiques et des procédures communes ont pu être établies, ainsi que des relations professionnelles directes entre les services gouvernementaux de répression et d'autres institutions, ce qui permettra de s'attaquer plus facilement au problème de la drogue dans ses dimensions sous-régionales : itinéraires du trafic frontalier, déplacement des cultures illicites ou lutte contre les précurseurs. Par ailleurs, le Programme encourage la mise en place conjointe d'institutions gouvernementales et permet à des experts nationaux de bénéficier d'une formation dans des pays voisins, contribuant ainsi au renforcement des capacités régionales.

50. Le soutien du PNUD à la coopération régionale prend également la forme d'une prestation de services d'appui aux organes subsidiaires de la Commission des stupéfiants, à savoir la Sous-commission du trafic illicite des drogues et des problèmes apparentés pour le Proche et le Moyen-Orient et les quatre réunions régionales des chefs des services chargés au plan national de la lutte contre le trafic illicite des drogues (HONLEA). Les réunions régionales des HONLEA ont permis de mettre effectivement en réseau les services de répression et de procéder à des échanges directs de vues et d'informations. La Commission des stupéfiants a «approuvé la décision de faire le point, sur une base biennale, de l'application des recommandations adoptées aux réunions précédentes des organismes subsidiaires» et a estimé «que les délégations aux réunions des HONLEA et de la Sous-Commission devaient avoir à leur tête les principaux responsables des activités de répression du trafic illicite de drogues»²³. En outre, dans sa résolution 4 (XXXIX), la Commission a prié le Directeur exécutif du Programme d'envisager d'organiser des forums sur la réduction de la demande au niveau régional. Deux réunions ont donc été organisées : la première en 1996, en Tunisie, et la deuxième en 1997, dans les Émirats arabes unis.

D. Coordination de l'aide aux programmes de lutte contre la drogue

51. Le Programme a été prié de faciliter la coordination de l'aide internationale dans plusieurs domaines. L'Assemblée générale a, par exemple, demandé à l'Organisation des Nations Unies de jouer le rôle de centre d'échange d'informations sur les programmes de formation en matière de répression des infractions liées à la drogue (résolution S-17/2, annexe, par. 80). En réponse à cette demande, le Programme s'est doté d'un service de formation et a organisé, en 1992, une première réunion qui a regroupé des experts de la formation venant de neuf pays bénéficiant de programmes

d'aide internationale et de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC/Interpol). En 1993, le Programme a établi une version préliminaire d'une stratégie de formation dans laquelle il proposait, entre autres, de recueillir systématiquement des données sur toutes les activités de formation actuelles et futures dans tous les secteurs et d'élaborer des programmes dans les secteurs insuffisamment pourvus. Le service de formation du PNUCID a été supprimé la même année, car on a estimé que la coordination de la formation n'avait pas besoin d'être centralisée. Par la suite, plusieurs unités organiques et représentants extérieurs se sont employés à coordonner des programmes internationaux et nationaux de formation; toutefois, il n'existe pas de coordination générale. Des institutions ont fait remarquer à la CEU que leurs offres de formation n'avaient pas été entièrement mises à profit.

52. Il a également été demandé au Programme de coordonner l'aide à la lutte contre la drogue par zone géographique. Par exemple, pour l'Europe centrale, l'Europe de l'Est, les États baltes et les États membres de la Communauté d'États indépendants, les pays donateurs ont recommandé, en 1993, que le Programme s'efforce davantage d'anticiper sur l'avenir lors de l'établissement des priorités pour tous les pays donateurs participants²⁴. En 1993, le Programme a créé un Mécanisme de coordination du contrôle de la drogue, comportant un système de suivi et d'information sur l'aide qui mettait à contribution les pays donateurs et les pays bénéficiaires. Des outils d'information, tels que les descriptifs stratégiques de pays, donnent des tableaux clairs et complets de la situation et des principales tendances dans ce domaine, ainsi que des activités qui ont été, sont ou seront entreprises dans la région au titre de l'aide. En 1995, l'évaluation interne du Mécanisme de coordination a mené à la conclusion que la création de structures semblables dans d'autres régions paraissait être une option viable et souhaitable, mais qu'il convenait de l'étudier cas par cas. En 1997, un dispositif identique au système de suivi et d'information sur l'aide a été créé au Bureau régional du PNUCID pour les Caraïbes.

E. Établissement des priorités

53. Le Comité du programme et de la coordination (CPC) a conclu de l'évaluation approfondie du PNUCID entreprise en 1985 que «la meilleure utilisation des ressources limitées dont dispose le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues consiste à stimuler certaines actions plutôt qu'à engendrer d'importants changements de fonds» (E/AC.51/1985/8, par. 113), ce qui, d'une façon générale, reste vrai. Si les activités du Programme ont été à l'origine de certains changements et de plusieurs initiatives en matière

de lutte contre la drogue dans certains pays, l'aide opérationnelle est sans commune mesure avec les problèmes de plus en plus graves de la toxicomanie et de trafic illicite, avec tout ce qu'ils impliquent. En 1996, une étude réalisée par un organisme extérieur a permis de constater que, dans de nombreux cas, les contributions du PNUCID aux mesures de lutte contre la drogue avaient été trop limitées pour avoir une réelle portée. Lors de l'examen de son plan à moyen terme pour la période 1998-2001, la Commission des stupéfiants a estimé qu'il «faudrait accorder une plus grande attention à la définition de priorités et à la mobilisation d'un appui au Programme»²⁵. Le choix des priorités devrait être dicté, notamment, par l'existence d'objectifs précis s'inscrivant dans la lutte contre la drogue et pouvant mobiliser le PNUCID.

54. À la fin de 1997, le Programme a décidé de passer en revue la somme d'expériences accumulées au fil des ans en matière de lutte contre les cultures illicites, en vue d'élaborer une stratégie mondiale de suppression totale de ces cultures; cette stratégie consisterait à proposer aux gouvernements, aux institutions bilatérales et multilatérales et au PNUCID un éventail de mesures très complètes. La plupart des responsables ayant eu des entretiens avec la Commission de l'Union européenne ont reconnu le mérite de cette initiative qui, en étant assortie de délais et d'objectifs clairs, visait à supprimer l'un des éléments importants du problème de la drogue ou tout au moins à le réduire à des proportions plus acceptables. Le Programme a l'intention d'appliquer la même démarche à d'autres grands domaines de préoccupation, tels que la réduction de la demande, les stimulants, le crime organisé et le terrorisme. Pour ces deux derniers domaines, il faudra mettre à contribution le Centre de prévention de la criminalité internationale.

F. Coordination au sein du système des Nations Unies

55. Dans sa résolution 44/141 du 15 décembre 1989, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général «de coordonner, au niveau interinstitutions, la mise au point d'un plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues visant à assurer l'exécution intégrale de tous les mandats actuels». La coordination a été menée à bien par le biais du Comité administratif de coordination (CAC), et en particulier du Sous-Comité du CAC sur le contrôle international des drogues. Le Programme a tenté à plusieurs reprises d'actualiser et d'élargir le Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues, qui, à l'heure actuelle, est loin d'être à

l'échelle du système. Les structures existantes ne suffisaient pas à garantir que les organismes parties au Plan d'action suivraient les orientations indiquées par celui-ci dans l'exécution de leurs programmes, en particulier quand de nouvelles activités étaient créées en vertu de certains mandats et compte tenu des fonds disponibles. Il n'y avait pas toujours de concertation avec d'autres institutions pour obtenir des éléments techniques et éviter le risque de double emploi dans les activités. Le Plan d'action a joué un rôle utile pour les institutions participantes dans la mesure où, grâce à lui, il leur a été plus facile de s'entendre sur la définition des problèmes et sur les principaux objectifs à poursuivre au sein du système des Nations Unies; toutefois, pour ce qui est de la coordination des activités, la planification partant du sommet vers la base, préconisée par le Plan d'action, n'a pas donné de grands résultats.

56. Par ailleurs, le PNUCID a beaucoup insisté sur les problèmes de la drogue au sein du Comité consultatif pour les questions relatives au programme et aux opérations ou dans d'autres instances telles que le Groupe consultatif mixte des politiques, afin qu'on accorde à ces problèmes l'importance qui leur est due dans les documents directifs des Nations Unies, notamment dans les cadres d'action stratégiques. En 1997, le PNUCID a pris une part active aux activités pilotes du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le PNUCID s'est employé à faire inclure dans les plans de développement des institutions financières internationales certains éléments de la lutte contre la drogue; des exemples de participation des gouvernements bénéficiaires aux coûts des projets de lutte contre la drogue, en partie grâce à des prêts consentis par des institutions financières internationales, témoignent des résultats possibles de ces efforts. Néanmoins, au cours des dernières années, la Commission des stupéfiants et l'Assemblée générale se sont déclarées préoccupées par le fait que les programmes des organismes des Nations Unies n'accordent toujours qu'une place restreinte aux problèmes de la drogue.

57. Le Programme a conclu des accords de coopération en bonne et due forme avec plusieurs institutions, créant ainsi un cadre propice à une collaboration accrue. C'est ainsi qu'en avril 1996, il a signé avec l'OMS un programme-cadre commun; aujourd'hui, deux ans plus tard, les projets se prêtant à une coopération sont au nombre de 10. En septembre 1996, le PNUCID et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) ont établi un cadre de coopération en vue de s'attaquer aux liens directs existant entre le VIH/sida et l'usage des drogues. Depuis 1994, d'autres types d'accord permettent d'affecter des sommes limitées provenant d'un bailleur de fonds au financement d'opérations de lutte contre la drogue dans le cadre de

nouveaux projets et programmes d'autres institutions des Nations Unies et de banques de développement, surtout dans des pays à faible revenu. Entre 1994 et 1996, 17 projets de huit institutions ont été ainsi menés à bien. Le Programme pourrait aller plus loin dans ce rôle catalyseur. Dans ses remarques relatives à une version antérieure du présent rapport, l'UNICEF a précisé qu'au cours des trois dernières années, il avait collaboré de façon croissante et fructueuse avec le Programme et que, dans les accords de coopération officiels, de portée plus grande que les ententes non officielles qui existaient actuellement, le PNUCID et ses partenaires devraient définir de façon explicite les avantages respectifs des parties; l'UNICEF, par exemple, disposait de capacités opérationnelles au niveau national et central de plus en plus ses moyens sur les programmes en faveur des jeunes; en revanche, il demandait au PNUCID soit de lui fournir un appui technique et financier, soit de lui trouver des possibilités d'obtenir cet appui.

G. Moyens d'action du Programme

58. Une fois que le secrétariat du Fonds a été intégré dans le Programme, celui-ci a pu recruter plus de techniciens au siège et dans ses bureaux extérieurs. En 1990, il y avait 55 postes de la catégorie des administrateurs au siège et 16 dans les bureaux extérieurs; en 1997, ces postes étaient respectivement au nombre de 108 et de 64. En 1997, le PNUCID comptait 20 bureaux extérieurs, dont un grand nombre avait des responsabilités régionales ou sous-régionales. Il est prévu d'affecter davantage de personnel aux bureaux extérieurs en 1998. Dans les 10 dernières années, le nombre des projets financés par le Programme est passé de 51 en 1986 à 301 en 1996. Néanmoins, on a émis des doutes quant à la capacité du PNUCID d'absorber des ressources supplémentaires et d'élargir en conséquence ses programmes de coopération technique, ainsi que le prévoit le Programme d'action mondial.

59. Le solde du Fonds est resté à des niveaux relativement élevés malgré les directives reçues de la Commission des stupéfiants dès 1991. Il est passé de 100,2 millions de dollars des États-Unis à la fin de 1991 (E/CN.7/1992/CRP.10, tableau 8) à 61,2 millions de dollars à la fin de 1994. Il s'est maintenu au même niveau de 1994 à 1997, pour atteindre 61,8 millions de dollars à la fin de 1997. Le PNUCID prévoit de réduire ce solde au cours des prochaines années, jusqu'à ce qu'il atteigne un plancher d'environ 30 millions de dollars.

60. Les problèmes de l'exécution des programmes se traduisent également par une sous-utilisation des crédits budgétaires alloués aux projets. Pour la période 1994-1995,

le taux de sous-utilisation des crédits a été de 25 % environ; en Afrique, il a atteint 42,8 %; le taux de sous-utilisation des crédits le plus élevé par secteur de programmation a été celui de la «Réduction de la demande» (40,8 %). Le PNUCID a imputé la faiblesse des taux d'exécution des programmes au manque de préparation des pays bénéficiaires. Il a reconnu que pour mener aux résultats escomptés, le suivi et l'administration des projets devaient être renforcés et, à cet effet, il a réorganisé son réseau de bureaux extérieurs. Toutefois, il faudrait également repenser les critères qui déterminent la création des bureaux extérieurs, notamment celui de l'importance des ressources gérées par le bureau. Pour la période biennale 1996-1997, les taux de sous-utilisation de crédit devraient être similaires à ceux de la période biennale précédente.

61. Les lenteurs de la programmation et de l'exécution sont imputables aussi aux procédures et aux méthodes de travail du Programme. Alors même qu'ils font partie de plans déjà approuvés, les projets doivent obtenir l'approbation technique de cinq ou six différents services internes du PNUCID avant d'être soumis au Comité de l'examen des projets. Conclure des accords avec des partenaires et des agents d'exécution peut prendre plusieurs années, sans compter les complications dues à l'absence de stratégies nettes pour guider les consultations et à l'insuffisance de la délégation de pouvoirs. Le processus est si long que des partenaires intéressés se sont découragés; certains projets n'avaient plus lieu d'être quand ils étaient enfin approuvés. Les règles de gestion financière et le Règlement du personnel des Nations-Unies contribuent aussi à ralentir l'exécution des programmes. Dans d'autres domaines de l'administration des programmes, les pratiques du PNUCID n'étaient pas toujours très rationnelles; par exemple, il aurait été possible de réduire les dépenses de déplacement du personnel en envoyant des délégations plus restreintes aux réunions et aux séminaires, en faisant appel plus systématiquement aux nouvelles techniques de communication et en déléguant plus de pouvoirs aux représentants extérieurs. Dans des remarques relatives à une version antérieure du présent rapport, le PNUCID a indiqué qu'il prenait en ce moment des mesures importantes pour décentraliser ses opérations et réorganiser l'attribution des responsabilités ainsi que les procédures administratives. Les questions soulevées au paragraphe 61 du présent rapport figurent parmi les préoccupations essentielles de la réforme. En mars 1998, le Programme a publié une série d'instructions exposant les principaux points de sa réforme administrative.

H. Directives officielles

62. L'un des objectifs visés en créant le PNUCID avait été «de veiller à ce que la formulation et l'exécution des activités opérationnelles soient conformes aux dispositions des conventions, du Schéma multidisciplinaire complet et du Programme d'action mondial et que les organes délibérants fournissent des principes directeurs à ce sujet» (A/45/652, par. 6). Des représentants de gouvernements ont émis des doutes quant à la capacité du PNUCID de traduire par des mesures concrètes l'optique et les priorités très complètes qui avaient été décidées. Trop de projets ont été programmés qui ne présentaient aucun lien évident avec d'autres aspects du problème de la drogue dans un pays ou une région donnés. Le PNUCID s'efforce de mieux planifier son action en insérant ses plans dans des programmes-cadres nationaux ou régionaux mais son Comité de l'examen des projets lui-même a pris des décisions qui n'étaient pas toujours conformes aux orientations données dans les programmes-cadres ou dans les documents qui ont servi de base à l'établissement des budgets. Dans un domaine voisin, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a fait état, en 1995, de quelques imperfections, en particulier en ce qui concernait le plan de financement et a déclaré que ce problème pouvait être attribué en partie au fait que le Programme était alimenté par des donateurs, que le nombre des donateurs était encore réduit et que le niveau des contributions était négocié au cas par cas, avec chaque donateur potentiel (E/CN.7/1995/18, par. 2). En présentant les priorités de son projet de budget pour l'exercice biennal 1998-1999, le PNUCID a fait savoir qu'il passerait «d'une approche centrée sur les activités liées aux projets à une approche-programme» (E/CN.7/1997/9, par. 95).

63. Avant la création du Programme, le Fonds des Nations-Unies pour la lutte contre l'abus des drogues ne relevait pas officiellement de la Commission des stupéfiants, même s'il établissait ses programmes conformément aux principes directeurs donnés par celle-ci concernant les stratégies et les politiques générales internationales de lutte contre la drogue. Par sa résolution 46/185 C du 20 décembre 1991, section XVI, paragraphe 3, l'Assemblée générale a autorisé la Commission des stupéfiants à approuver «le budget du programme du Fonds et le budget des dépenses d'administration et d'appui aux programmes». La Commission des stupéfiants a donné des directives générales mais l'adoption des mandats et le financement des activités ont continué à ne pas aller toujours de pair. Les principaux bailleurs de fonds ont organisé des réunions annuelles pour savoir où en était le PNUCID dans la planification et l'exécution de certains programmes; toutefois, les participants à ces réunions sans caractère statutaire ne se préoccupaient pas de la coordination des financements. D'une façon générale, le système en place

ne permettait pas de faire face à un certain nombre de difficultés, dont le déclin des fonds d'affectation générale, après un niveau record atteint en 1993. Les fonds extrabudgétaires se répartissent entre les fonds d'affectation spéciale (fonds réservés à des projets particuliers) et les fonds d'affectation générale; la baisse des contributions aux fonds d'affectation générale réduit la marge de manoeuvre du PNUCID, qui a de plus en plus de mal à mener à bien les activités prescrites dès qu'elles ne relèvent pas du fonds d'affectation spéciale et à prendre les initiatives exigées par de nouvelles priorités. Une structure autorisant des concertations élargies au cours de l'exécution des programmes lui aurait apporté un cadre d'action et un appui, qui lui auraient été utiles en plusieurs occasions. Par exemple, durant les compressions de programmes en 1994 et 1995, le PNUCID a interrompu certains programmes d'importance cruciale, perdant ainsi le bénéfice des investissements déjà effectués; dans certains cas, les programmes ont repris ultérieurement. Plusieurs projets ont été retardés alors que la quasi-totalité des fonds nécessaires avait été obtenue et qu'il ne manquait que des appoints. Par ailleurs, les études demandées par la Commission des stupéfiants passaient trop lentement d'une phase à l'autre, faute de directives entre les sessions. En 1996, la Commission des stupéfiants a estimé qu'il «faudrait envisager des mesures propres à améliorer la gestion du PNUCID grâce, par exemple, à la création d'un organe directeur spécial au sein duquel les pays donateurs et les pays bénéficiaires pourraient ensemble arrêter des principes d'action et prendre des décisions relatives aux activités du Programme»²⁶. Dans sa résolution 1997/37 du 21 juillet 1997, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de convoquer un petit groupe d'experts notamment pour définir toutes les mesures nécessaires pour renforcer les activités de base du Programme, en tenant compte des travaux du groupe spécial sur la réforme de l'Organisation des Nations Unies établi par le Secrétaire général.

VI. Recommandations

64. Les recommandations ci-après se fondent sur les résultats présentés dans les sections III, IV et V du présent rapport.

Recommandation 1 – Appui du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues à l'Organe international de contrôle des stupéfiants. Pour que l'OICS soit en mesure d'amener les gouvernements à respecter les dispositions des traités et les y aider, il faudrait examiner les effets qu'a eus l'intégration du secrétariat du Conseil au Programme en tenant

dûment compte des domaines où le Programme et l'OICS peuvent, grâce à une plus grande coordination de leurs programmes de travail, renforcer leur appui mutuel. Cet examen, dont les résultats devraient constituer l'un des documents directeurs pour la formulation du plan de travail du PNUCID pour 1999, devrait être coordonné conjointement par le Directeur exécutif du PNUCID et le Président de l'OICS. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 13 et 14.]

Recommandation 2 – Appui du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues à l'évaluation de la mise en oeuvre des conventions. Pour appuyer les activités de l'OICS et de son secrétariat et celles de la Commission des stupéfiants, le Directeur exécutif du PNUCID devrait confier à l'une des unités administratives du Programme le soin d'examiner et d'évaluer la législation nationale et multilatérale sur le contrôle des drogues; cette unité devrait coordonner les activités connexes entreprises par d'autres organes du PNUCID. Les rapports annuels sur les résultats obtenus devraient être présentés, selon que de besoin, à l'OICS et à la Commission des stupéfiants. La direction du Programme devrait, sur la base de ces résultats qui permettent de juger de l'efficacité des conventions, aider les gouvernements dans leur analyse et jeter des bases plus solides pour donner des conseils aux gouvernements. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 16 et 17.]

Recommandation 3 – Modifications du champ d'application des tableaux des conventions. Étant donné l'ampleur mondiale que prend le problème de l'utilisation des drogues synthétiques et la longueur de la procédure conduisant à l'adoption de recommandations visant à modifier le champ d'application des tableaux des conventions pertinentes, le Programme devrait, en collaboration étroite avec l'OMS, élaborer des propositions techniques conjointes visant à accroître l'efficacité du présent système sans modifier les conventions. Ces propositions devraient être présentées à l'OICS et à la Commission des stupéfiants avant sa quarante-deuxième session, pour examen et décision. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 18 et 19.]

Recommandation 4 – Suivi mondial des mesures supplémentaires. a) Pour les questions visées par les conventions au titre des prescriptions générales et pour lesquelles les gouvernements élaborent de vastes séries de mesures concrètes, le Programme devrait évaluer les progrès accomplis à l'échelle mondiale et rendre compte de ses observations, selon qu'il conviendra, à

l'OICS et à la Commission des stupéfiants afin d'encourager la communauté internationale à prendre d'autres mesures. b) Le suivi, de questions telles que le blanchiment d'argent et la réduction de la demande, en particulier, devrait être assuré parallèlement à d'autres activités menées par l'Organisation des Nations Unies et des institutions régionales afin qu'il soit dûment tenu compte des aspects qui ne sont pas visés par les Conventions de 1961, 1971 et 1988. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 20 et 21.]

Recommandation 5 – Simplifier les règles concernant l'établissement de rapports par les gouvernements. Le Programme devrait, après avoir défini des procédures appropriées, utiliser les informations recueillies auprès de sources nationales par les organisations régionales et d'autres organisations internationales. Il devrait limiter ses demandes d'informations aux gouvernements aux données qu'il ne peut pas obtenir des organisations régionales et internationales et qui lui sont nécessaires en vertu de dispositions des traités ou essentielles pour l'exécution des programmes ou l'élaboration des politiques. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 23 à 26.]

Recommandation 6 – Système intégré d'information du Programme. a) Le Programme devrait désigner un président pour son groupe officieux des questions d'information qui sera responsable de la collecte et du traitement intégré de l'information au sein du PNUCID le personnel de gestion de l'information et d'analyse des données affecté aux divers services et projets devrait rendre compte au président du groupe de la contribution qu'il apporte au système intégré d'information du Programme. b) Le PNUCID devrait, pour donner suite à la réunion d'experts sur l'information relative aux drogues tenue en 1997, élaborer et mettre à jour, en collaboration avec d'autres organisations, des directives et des indicateurs de base à l'usage des autorités nationales de contrôle des drogues et des organisations internationales. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 27 à 30.]

Recommandation 7 – Rôle plus actif pour le Laboratoire du Programme. Outre son programme de travail ordinaire et dans le cadre de ses tâches, le Laboratoire du PNUCID devrait, en temps voulu, prendre l'initiative d'entreprendre ou de coordonner des travaux de recherche, notamment sur l'abus de nouvelles drogues, les aspects sanitaires de l'abus des drogues et les nouvelles techniques intéressant les programmes de contrôle des drogues. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 32 à 34.]

Recommandation 8 – Diffusion de l'information. a) À la fin de 1998 au plus tard, le Programme devrait adopter, conformément aux mandats qui lui ont été confiés, une stratégie pour rendre accessibles à tous les services publics et groupes professionnels s'occupant du contrôle des drogues les informations institutionnelles et spécialisées dont il dispose. b) Il devrait développer son rôle de centre mondial d'échange d'informations, en commençant par s'acquitter des tâches prioritaires confiés à l'Organisation des Nations Unies par le Programme d'action mondial. À cet égard, le Programme devrait se considérer plutôt comme un facilitateur de l'échange d'informations que comme un dépositaire de données, compte tenu des systèmes déjà en place aux niveaux mondial, régional ou sous-régional. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 37 et 38.]

Recommandation 9 – Promouvoir les efforts concertés. Conformément aux mandats en vigueur, le Programme devrait promouvoir les efforts concertés dans chacun de ses grands domaines de compétence, et ce, dans la mesure des possibilités, grâce à des activités parrainées par les gouvernements, aux organisations intergouvernementales, aux réseaux d'organisations non gouvernementales et aux associations professionnelles ou scientifiques. Une stratégie visant à mettre en place ces alliances élargies devrait être élaborée avant la fin de 1998 et présentée à la Commission des stupéfiants à sa quarante-deuxième session. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 39 à 44.]

Recommandation 10 – Programme d'assistance juridique. a) Lorsque les gouvernements sollicitent une assistance juridique pour adopter ou adapter leur législation en matière de contrôle des drogues et des mesures administratives connexes, l'assistance fournie devrait notamment viser à assurer une application effective; les ateliers juridiques du PNUCID devraient aider à résoudre les problèmes de mise en oeuvre, et notamment la modification des codes pénaux nationaux en vigueur. b) Le Programme devrait identifier de nouveaux partenaires régionaux potentiels et évaluer et améliorer les activités entreprises conjointement avec les partenaires existants, notamment en perfectionnant la formation des procureurs et des juges. c) Les ressources allouées au programme d'assistance juridique du PNUCID devraient lui permettre de satisfaire lui-même ou grâce aux institutions qui collaborent avec lui les demandes des gouvernements, en particulier en matière de suivi de l'application de la législation, de

donner des conseils quant aux autres ajustements nécessaires et de fournir une aide supplémentaire en cas de besoin. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 46 et 47.]

Recommandation 11 – Appui apporté aux gouvernements pour planifier leurs programmes de contrôle des drogues. a) Pour aider les gouvernements à exécuter leurs programmes de contrôle des drogues, le PNUCID devrait évaluer les besoins, recenser les ressources multilatérales et bilatérales disponibles et les cas où les ressources sont insuffisantes. À cette fin, il devrait s'inspirer du mécanisme de coordination mis en place en Europe centrale et orientale et l'appliquer à tous les programmes sous la forme nécessaire pour compléter les dispositions de coordination déjà en place. b) Un centre de liaison pour la coordination de la formation au contrôle des drogues doit être rétabli au PNUCID avant la fin de 1998; ce centre de liaison devrait veiller à ce que, en planifiant ses programmes d'assistance, le PNUCID identifie les ressources allouées à la formation en matière de contrôle des drogues dans le système des Nations Unies ou à l'extérieur et prenne des mesures pour assurer une coordination judicieuse de l'utilisation de ces ressources et pour combler les lacunes de l'assistance fournie par la communauté internationale. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 51 et 52.]

Recommandation 12 – Stratégie visant à atténuer les aspects importants du problème mondiale de la drogue. Le Programme devrait formuler avant la fin de la Décennie des Nations Unies contre l'abus des drogues des propositions globales distinctes visant à atténuer certains aspects importants du problème mondial de la drogue dans les sept grands domaines d'intérêt définis dans le Programme d'action mondial. Ces propositions pourraient tirer le meilleur parti des activités entreprises par les organismes des Nations Unies et des programmes de développement d'autres institutions multilatérales et être assorties d'un mécanisme de suivi. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 53 et 54.]

Recommandation 13 – Coordination au sein du système des Nations Unies. a) Le Programme devrait essentiellement utiliser le plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues comme cadre stratégique pour encourager les interactions professionnelles entre les services pertinents des programmes et institutions du système des Nations Unies, le but étant de promouvoir la programmation et l'exécution concertée des activités

de contrôle des drogues. Dans le contexte du Sous-Comité du CAC sur le contrôle international des drogues, le Programme devrait suivre ces activités à la lumière des principaux objectifs du plan d'action à l'échelle du système. b) Il devrait mettre en place des mécanismes de collaboration avec les institutions spécialisées des Nations Unies qui disposent de programmes relatifs aux sept grands domaines d'intérêt définis dans le Programme d'action mondial; ces mécanismes devraient tenir compte, au niveau national, de la capacité du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 55 à 57.]

Recommandation 14 – Directives officielles et capacité d'exécuter les programmes. Le Programme devrait proposer à la Commission, à la reprise de sa quarante-deuxième session, des procédures qui lui permettraient d'obtenir entre les sessions des directives pour faire face à l'évolution des situations et aux problèmes de financement qui pourraient compromettre son aptitude à exécuter rapidement des programmes, conformément aux priorités découlant de son mandat. [Pour les constatations étayant cette recommandation, voir par. 62 et 63.]

65. Conformément à son mandat, la Commission des stupéfiants supervise les activités du Programme. Il serait souhaitable que le présent rapport, ainsi que les conclusions et les recommandations du CPC s'y rapportant, soient portés à l'attention de la Commission. Le présent rapport est fondé sur les progrès réalisés dans les préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale de 1998 consacrée à la lutte contre la production, la vente, le trafic et la distribution illicites des stupéfiants et des substances psychotropes et les activités connexes. Le Programme devra appliquer les recommandations du CPC en tenant compte des conclusions de la session extraordinaire.

Recommandation 15 – Mesures que doit prendre la Commission des stupéfiants. Le présent rapport, ainsi que les conclusions et les recommandations du Comité du programme et de la coordination s'y rapportant, devraient être présentés à la Commission des stupéfiants à la reprise de sa quarante-deuxième session pour examen et décision.

Le Secrétaire général adjoint aux services
de contrôle interne
(Signé) Karl Th. Paschke

Notes

- ¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 16 [A/51/16 (Part I)],* par. 55.
- ² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, No 7515.
- ³ *Ibid.*, vol. 1019, No 14956.
- ⁴ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une convention contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes, Vienne, 25 novembre-20 décembre 1988*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XI.5).
- ⁵ *Rapport de la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues, Vienne, 17-26 juin 1987* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.87.I.18), chap. I, sect. A, par. 7.
- ⁶ *Ibid.*, par. 8.
- ⁷ *Ibid.*, sect. A.
- ⁸ *Efficacité des Traités internationaux relatifs au contrôle des drogues : Supplément au Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1994* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.XI.5), par. 110 a).
- ⁹ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1994, Supplément No 10 (E/1994/30)*, chap. XI, résolution 7 (XXXVII), par. 4.
- ¹⁰ *Annuaire canadien du droit international*, vol. XXVII (Vancouver, University of British Columbia Press, 1989), p. 290.
- ¹¹ *Efficacité des Traités internationaux relatifs au contrôle des drogues...*, par. 105.
- ¹² *Ibid.*, par. 65.
- ¹³ *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1995* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.XI.1) par. 35 et 36.
- ¹⁴ *Efficacité des Traités internationaux relatifs au contrôle des drogues...*, par. 19.
- ¹⁵ *Ibid.*, par. 20.
- ¹⁶ Résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe.
- ¹⁷ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1991, Supplément No 4 et rectificatif (E/1991/24 et Corr.1)*, par. 26.
- ¹⁸ Bulletin du Secrétaire général (ST/SGB/Organisation, section : PNUCID), sect. 2.3.
- ¹⁹ Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, *World Drug Report* (New York, Oxford University Press, 1997), p. 9.
- ²⁰ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1991, Supplément No 4...*, chap. XIV.

- ²¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 6 et rectificatif (A/47/6/Rev.1 et Corr.1), par. 28.7.*
- ²² *Documents officiels du Conseil économique et social, 1996, Supplément No 7 (E/1996/27), chap. XIV.*
- ²³ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1996, Supplément No 7 (E/1996/27), par. 90 et 92.*
- ²⁴ Première réunion de l'Équipe spéciale, Vienne, 26-28 avril 1993.
- ²⁵ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1996, Supplément No 7 (E/1996/27), par. 33.*
- ²⁶ *Ibid.*, par. 32.
-