



Assemblée générale

Distr. générale
29 septembre 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-quatrième session

Points 118 et 127 de l'ordre du jour

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

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

Enquête sur des allégations concernant un projet de la CNUCED relatif au commerce électronique

Note du Secrétaire général

1. En application de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint à l'Assemblée le rapport sur l'enquête consécutive à des allégations concernant un projet de la CNUCED relatif au commerce électronique, que lui a communiqué le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions figurant dans le rapport et souscrit aux recommandations qui y sont formulées. Il note également que l'on a commencé à prendre des dispositions pour remédier aux problèmes mis en évidence par l'enquête.

Annexe

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'enquête consécutive à des allégations concernant un projet de la CNUCED relatif au commerce électronique

Résumé

La Section d'investigation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a été informée que des violations des droits de propriété intellectuelle (exportation illégale et rétention abusive) avaient eu lieu dans le cadre d'un projet de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) basé à Melbourne et ayant pour objet, sous le nom de Centre des Nations Unies pour le développement des pôles commerciaux (CDPC), de promouvoir ces pôles et diverses initiatives concernant le commerce électronique. L'enquête effectuée pour vérifier les premières informations reçues a révélé de graves dysfonctionnements : des moyens importants, financiers et autres, ont été sollicités sans autorisation; des accords commerciaux ont été conclus avec des intérêts privés également sans autorisation; des intérêts privés ont agi sans autorisation pour le compte du projet parrainé par l'ONU; le projet n'a pas été convenablement supervisé; et des accords commerciaux dépassant le cadre initial du projet et ayant débouché sur des transactions électroniques ont été conclus sans que la direction de la CNUCED ait été informée et ait pu donner son accord. En conséquence de ces activités non contrôlées, l'ONU se trouve engagée vis-à-vis d'intérêts privés qui sont devenus ses partenaires sans son accord et lui réclament maintenant des indemnités.

Les pôles commerciaux ont été créés dans la foulée de l'explosion technologique des années 80. Ayant constaté au début des années 90 qu'un nombre croissant de pays développés multipliait les possibilités d'échanges commerciaux par voie électronique, la CNUCED a progressivement acquis la conviction que les technologies pouvaient tout aussi bien élargir que combler le fossé séparant les pays développés des pays en développement et conclu qu'il incombait à l'Organisation des Nations Unies de créer les mécanismes voulus pour éliminer l'écart. Le projet des pôles commerciaux a été conçu comme le fer de lance de l'action à mener dans ce domaine.

Le programme des pôles commerciaux a pris plus d'ampleur que ne le prévoyait la CNUCED. Malgré cela, l'effectif chargé de l'appui technique sur le terrain est resté limité à un seul fonctionnaire, affecté au CDPC d'abord à Bangkok, puis à Melbourne (Australie) à l'Institut royal de technologie de Melbourne (RMIT). Des bureaux, une aide en personnel et l'accès à une bande passante sont les seuls moyens que fournissait l'Institut. Les possibilités d'expansion du projet étaient donc manifestement limitées. La programmation constituait à elle seule une occupation à plein temps, dans la mesure où les pays en développement qui montraient un vif intérêt pour la création de pôles commerciaux avaient besoin de cette forme d'assistance technique. Pour disposer d'une source de financement, des fondations ont alors été créées, sans autorisation, en Australie et aux États-Unis d'Amérique, sous l'appellation GIFT (Global Infrastructure Facilitating Trade : Infrastructure mondiale pour la facilitation du commerce).

GIFT a été créée en 1996 sans que l'avis juridique de la CNUCED ou du Secrétariat de l'ONU ait été sollicité et sans que la direction de la CNUCED ait pu donner son accord puisqu'elle n'a pas même été informée. Les représentants des entités des secteurs public ou privé qui y ont contribué ont tous indiqué à leurs interlocuteurs du BSCI que, dans leur esprit, GIFT avait été créée pour mobiliser des fonds privés et publics en faveur du CDPC, l'ONU ne pouvant le faire elle-même. À la création de GIFT, en Australie, les opérations ont été confiées à deux personnes n'appartenant pas à l'ONU qui sollicitaient des fonds pour le Centre. Les intéressés opéraient à partir des bureaux du CDPC, sans avoir reçu l'autorisation de l'ONU. Par la suite, le CDPC et les responsables de GIFT Australie ont créé dans la Silicon Valley, en Californie, une branche distincte qui levait également des fonds pour le Centre. Pas plus que son homologue australienne, l'entité GIFT USA n'avait reçu d'autorisation officielle de l'ONU. Faute d'une comptabilité fiable, on ne connaît pas avec certitude le montant total des contributions en espèces et en nature qui ont été obtenues. On sait néanmoins que les deux fondations ont mobilisé plus de 700 000 dollars en deux ans.

Fin 1996, un nouvel agent, qui avait travaillé comme vendeur spécialisé dans le secteur des technologies, a été invité à proposer des moyens plus perfectionnés et plus efficaces de lever des fonds en faveur du CDPC. Comme ses prédécesseurs de GIFT, l'intéressé prétendait agir au nom de l'ONU, alors qu'il ne faisait pas partie du personnel des Nations Unies. Une nouvelle entité, intitulée International Secure Electronic Transaction Organization (ISETO), a remplacé GIFT, son objet étant de collecter des fonds et d'obtenir des dons en nature (résultat de travaux de recherche et technologies informatiques) afin que le projet du CDPC – initialement conçu pour favoriser la diffusion des offres commerciales – puisse passer à l'étape suivante : la création d'un système de commerce électronique sécurisé.

Il était évident que le Centre ne pouvait mener à bien à lui seul la création d'un cadre et de techniques destinés à promouvoir le commerce électronique. Des contacts ont donc été pris, principalement en Australie mais également aux États-Unis avec des entreprises qui s'étaient déclarées tout à fait prêtes à participer à un projet des Nations Unies relatif aux échanges commerciaux. Il s'agissait d'injecter plusieurs millions de dollars de capitaux dans un nouveau projet placé sous les auspices de l'ISETO.

L'une des entreprises concernées s'est engagée à investir quelque 18 millions de dollars dans la mise au point de la nouvelle technologie. Comme dans le cas de GIFT, on a indiqué aux entreprises et aux organismes publics contactés que l'ISETO serait leur lien avec l'ONU, le CDPC n'étant pas en mesure de lever des fonds directement. On a plus particulièrement sollicité les entreprises. Alléchées par la perspective de faire des profits énormes grâce au commerce électronique, celles-ci se sont engagées sans crainte de la dépense, considérant, comme chacune d'entre elles l'a déclaré aux enquêteurs du BSCI, qu'elles pouvaient faire entièrement confiance à un projet parrainé par l'ONU.

Les enquêteurs sont arrivés à la conclusion que c'était une bonne idée d'associer le secteur privé à un projet du CDPC visant à promouvoir l'utilisation des moyens de paiement électronique sécurisés dans les pays en développement, mais qu'on l'avait saboté en créant des fondations sans autorisation et en laissant celles-ci aux mains de personnes ne faisant pas partie du personnel des Nations Unies, sans que la direction de la CNUCED ait donné son accord.

Un exposé des faits circonstancié a été présenté à la direction de la CNUCED dans un document distinct, en même temps que des recommandations concernant les mesures correctives à prendre. Le présent rapport tient compte des observations formulées par la direction de la CNUCED et le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat, qui ont été amplement consultés. Le BSCI a également abordé avec l'Organisation les problèmes que soulève la création de partenariats avec le secteur privé, y compris ceux recensés dans le présent document.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Contexte	1–2	5
II. Conclusions de l'enquête	3–14	5
A. Centre des Nations Unies pour le développement des pôles commerciaux (CDPC) : élargissement des débouchés commerciaux des pays en développement	3–4	5
B. GIFT (Global Infrastructure Facilitating Trade : Infrastructure mondiale de facilitation du commerce) : création de mécanismes de financement du CDPC ressortissant du secteur privé et y faisant appel	5–8	6
C. International Secure Electronic Transaction Organization : expansion de la campagne menée auprès d'entités du secteur privé pour appuyer le Centre des Nations Unies pour le développement des pôles commerciaux	9–10	7
D. Utilisation du nom de l'Organisation des Nations Unies	11–14	8
III. Conclusions	15–18	8
IV. Recommandations	19	10

I. Contexte

1. Au début des années 90, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) s'est attelée à la mise au point d'un nouveau projet consistant à créer des pôles commerciaux offrant aux pays en développement les moyens techniques d'exploiter les liaisons électroniques pour élargir leurs débouchés. Avec le développement spectaculaire d'Internet, l'intérêt suscité par le projet est allé croissant dans les pays en développement. En 1994, un fonctionnaire de la CNUCED en poste à Bangkok était chargé, seul, de fournir des conseils techniques aux représentants de la société civile dans cette ville, en vue de créer un pôle commercial pour la Thaïlande et, sur la base de cette expérience, de mettre au point un projet mondial. En 1995, la réalisation de la deuxième phase du projet a été transférée à Melbourne (Australie), où ce qui était devenu le Centre des Nations Unies pour le développement des pôles commerciaux (CDPC) s'est installé dans l'Institut royal de technologie de Melbourne (RMIT). Divers moyens ont été mis à la disposition du Centre, qui a notamment bénéficié de l'accès à une bande passante et des services de membres du personnel de l'Institut et d'étudiants des deuxième et troisième cycles. Le fonctionnaire initialement affecté au projet était toujours l'unique fonctionnaire des Nations Unies attaché au Centre. L'intéressé, qui travaillait quasiment sans directives, était placé sous la supervision du Directeur de la Division de l'infrastructure des services pour le développement et de l'efficacité commerciale de la CNUCED, qui s'est rendu au Centre, à Melbourne, à deux reprises.

2. En 1997, la Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne a été informée que l'on soupçonnait des fonctionnaires de la CNUCED d'exporter et de cloner des techniques de télécommunication interdites par les États-Unis, d'utiliser illégalement des informations économiques et commerciales appartenant à différentes entités et de détourner des fonds provenant de donations effectuées par des entreprises du secteur privé, essentiellement des sociétés de haute technologie, pour financer le projet de la CNUCED relatif au CDPC. Il ressortait de l'un des premiers rapports reçus que les autorités judiciaires d'un pays avaient entrepris d'enquêter sur des allégations de transfert illégal de technologie et que les personnes soupçonnées ne faisaient pas partie du personnel des Nations Unies, bien que les intéressés se soient présentés comme affiliés à l'Organisation. Il ressortait également de renseignements complémentaires communiqués aux enquêteurs du BSCI que si un gouvernement avait autorisé une contribution de 2 millions de dollars au projet des

pôles commerciaux, une petite partie de cette somme seulement servait à financer les dépenses du CDPC, soit le traitement et les indemnités du fonctionnaire affecté au Centre. Pour financer le projet exécuté à Melbourne, on avait mis au point un mécanisme de collecte de fonds publics et privés devant faciliter l'expansion du Centre. La formule retenue avait consisté à créer des fondations hors du système des Nations Unies, sans demander l'accord de la direction de la CNUCED.

II. Conclusions de l'enquête

A. Centre des Nations Unies pour le développement des pôles commerciaux (CDPC) : élargissement des débouchés commerciaux des pays en développement

3. L'idée que l'on pouvait élargir les débouchés commerciaux grâce à Internet a pris corps à la faveur de l'explosion technologique des années 80. Ayant constaté au début des années 90 qu'un nombre croissant de pays développés multipliait les possibilités d'échanges commerciaux par voie électronique, la CNUCED a progressivement acquis la conviction que les technologies pouvaient tout aussi bien élargir que combler le fossé séparant les pays développés des pays en développement et qu'il incombait à l'Organisation des Nations Unies de créer les mécanismes voulus pour éliminer l'écart. Le projet des pôles commerciaux a été conçu comme le fer de lance de l'action à mener dans ce domaine.

4. Le programme des pôles commerciaux a pris plus d'ampleur que ne le prévoyait la CNUCED. Des pôles commerciaux ont été créés dans des pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et du Moyen-Orient. L'effectif restant limité à l'unique fonctionnaire affecté au CDPC, les possibilités d'expansion du projet étaient manifestement limitées, même si le recours occasionnel à une assistance technique avait été autorisé par la CNUCED. La programmation constituait à elle seule une occupation à plein temps, dans la mesure où les pays en développement qui montraient un vif intérêt pour la création de pôles commerciaux avaient besoin de cette forme d'assistance technique. Le CDPC est alors arrivé à la conclusion qu'il lui fallait des fonds supplémentaires pour couvrir les dépenses de personnel, l'achat de matériel, les frais de formation, les frais de voyage et les frais généraux de fonctionnement entraînés par ses activités. Le RMIT avait demandé à plusieurs reprises le remboursement

de frais généraux tels que le coût des télécommunications, sans toutefois exiger de dédommagement pour les bureaux occupés et le matériel utilisé. Pressé par le RMIT de rembourser, conformément au mémorandum d'accord, les frais supportés par l'Institut pour appuyer le programme, et par la CNUCED de faire avancer la partie du projet relative au système ETO (Possibilités de commerce électronique), le CDPC en est arrivé à créer sans autorisation un mécanisme de financement qui a pris la forme d'une fondation sise à Melbourne.

B. GIFT (Global Infrastructure Facilitating Trade : Infrastructure mondiale de facilitation du commerce) : création de mécanismes de financement du CDPC ressortissant du secteur privé et y faisant appel

5. La fondation GIFT a été créée en Australie avec pour objet de mobiliser des fonds en faveur du CDPC. On n'a pas demandé l'avis juridique de la CNUCED ni du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU, et l'on n'a pas non plus demandé l'accord de la direction de la CNUCED. Les représentants des entités des secteurs public ou privé qui ont apporté des contributions sous forme d'espèces, de matériel ou de compétences techniques ont tous indiqué à leurs interlocuteurs du BSCI que, dans leur esprit, GIFT avait été créé pour mobiliser des fonds privés et publics en faveur du CDPC, l'ONU ne pouvant le faire elle-même. Les deux personnes travaillant à la fondation avaient été sélectionnées par le fonctionnaire des Nations Unies, utilisaient les locaux et les lignes téléphoniques du CDPC au RMIT et bénéficiaient du concours du même personnel, mais elles ne faisaient pas partie du personnel des Nations Unies et n'étaient pas autorisées par l'ONU à lever des fonds pour le CDPC. Une branche distincte de GIFT a été créée à Silicon Valley, en Californie, sans l'accord de la direction de la CNUCED, qui n'a pas même été informée. Cette entité américaine mobilisait également des fonds pour le Centre. En outre, sans solliciter aucun avis juridique ni l'accord de la direction de la CNUCED, les personnes affiliées à l'ONU et au secteur privé travaillant dans le cadre de GIFT ont réservé des noms de domaines ou créé des sites web au profit de sociétés liées à GIFT, auxquelles ont ainsi été transférés tous les droits de propriété intellectuelle que le projet avait générés ou devait générer pour la CNUCED.

6. Les bureaux du CDPC au RMIT servirent à héberger GIFT et une autre entité, l'Advanced Laboratory for Trade

Efficiency (ALTE), qui était dirigée par les deux non-fonctionnaires s'occupant de GIFT et le fonctionnaire des Nations Unies et constituait l'antenne administrative et opérationnelle de GIFT et du CDPC.

7. GIFT a pris des contacts avec différentes entités, en particulier des entreprises de haute technologie, pour les inciter à fournir des services spécialisés, du matériel et des fonds au Centre. Plusieurs entreprises du secteur privé et des organismes publics ont conclu des accords officiels avec GIFT, qui se présentait comme le commanditaire des travaux de recherche du Centre. Les justificatifs dont on dispose, en particulier ceux relatifs à la fondation GIFT à Melbourne, ne permettent pas de déterminer le montant total des contributions reçues ni de connaître avec précision le montant des dépenses. On sait néanmoins que, sur une période de deux ans, un montant supérieur à 700 000 dollars a été reçu en espèces ou sous forme de biens ou de services¹. Les entreprises et les organismes publics concernés ont été approchés par le fonctionnaire qui les a incités à participer au Comité consultatif qu'il avait lui-même créé ou à contribuer au développement du Centre. Au cours des réunions, l'intéressé avait à ses côtés un représentant de GIFT qui, pour les autres participants, était de toute évidence lié au projet des Nations Unies. Les réunions pouvaient déboucher sur une contribution pure et simple en argent ou en matériel, assortie ou non de la signature d'un accord par lequel l'entreprise s'engageait à participer au projet pour établir des liens étroits avec l'ONU, dans l'espoir de voir s'ouvrir les débouchés commerciaux internationaux qu'on lui faisait miroiter, ou d'un contrat par lequel l'entreprise s'engageait à apporter une contribution (espèces, aide en personnel, apport de compétences techniques, etc.) en contrepartie de laquelle elle pourrait afficher par l'intermédiaire du Centre une page web à laquelle auraient accès d'abord des centaines de milliers, puis des millions de clients potentiels. Le travail de conception de la page devait être effectué par ALTE, dans les locaux du CDPC au RMIT, GIFT recevant en franchise de droit les contributions en espèces ou en nature.

¹ À partir des justificatifs disponibles en Australie et aux États-Unis, les enquêteurs du BSCI ont pu confirmer les contributions suivantes : 374 898 dollars australiens et 283 879 dollars des États-Unis en espèces, 51 127 dollars des États-Unis sous forme de matériel et 373 000 dollars des États-Unis sous forme de services d'experts. Un audit financier du projet de la CNUCED relatif aux pôles commerciaux mené par les auditeurs du BSCI à Genève n'a pas permis de déceler de problèmes majeurs avec la partie du projet basée à Genève, car les initiatives prises pour obtenir des financements additionnels par le biais des fondations GIFT et l'utilisation des fonds obtenus ne faisaient pas partie de son champ.

8. Cet arrangement a fonctionné pendant près de deux ans, mais la concurrence pour l'utilisation des fonds est devenue de plus en plus vive entre le fonctionnaire et les agents de GIFT, d'autant que l'expansion du projet exigeait un apport urgent et massif de capitaux. Il est apparu évident au fonctionnaire du Centre qu'il fallait mettre en place un dispositif plus élaboré. Au cours d'une conférence tenue par le CDPC à Melbourne en octobre 1997, un individu se présentant comme «le Prince du Sultanat de Bornéo» a promis au Directeur de la CNUCED responsable du Centre et au fonctionnaire affecté à Melbourne de verser au Centre une contribution de 1 milliard de dollars, qui autoriserait le changement d'échelle nécessaire pour donner une envergure mondiale au système encore embryonnaire de liaison d'authentification électronique sécurisée (SEAL), sur lequel reposait le passage du volet Possibilités de commerce électronique au volet Transactions électroniques sécurisées. Le soi-disant prince s'est révélé être un imposteur, mais la possibilité de mettre en place un système mondial de transactions électroniques avait séduit les esprits.

C. International Secure Electronic Transaction Organization : expansion de la campagne menée auprès d'entités du secteur privé pour appuyer le Centre des Nations Unies pour le développement des pôles commerciaux

9. Les deux personnes qui géraient GIFT n'étaient ni des spécialistes de la technologie ni des agents commerciaux chevronnés capables d'investir les millions de dollars nécessaires pour monter une vaste opération qui ne consistait plus simplement à publier des pages Web sur les offres commerciales, mais à mettre en place un système sécurisé permettant de manipuler des milliards de dollars dans le cadre de transactions commerciales électroniques. À la fin de 1997, elles ont été expulsées du Centre; si le rôle joué par le fonctionnaire du Centre dans les activités d'ALTE et de GIFT n'était pas clairement démontré auparavant, au début de 1998, il ne faisait aucun doute que les deux entités ne fonctionnaient qu'avec son autorisation et grâce au lien établi avec le Centre. Dès lors que le Centre cessait de cautionner leurs activités dans le cadre de ces entités, les deux individus étaient entièrement démunis et n'avaient plus accès aux fonds et aux clients de la Fondation GIFT. Après qu'ils eurent quitté les locaux de l'Institut, un nouvel agent a été recruté pour les remplacer : venant du

secteur des technologies, où il avait travaillé comme vendeur, il a rapidement pris le contrôle des fonctions administratives et commerciales au sein des bureaux du Centre. Prétendant agir au nom de l'ONU, et souvent de concert avec le fonctionnaire, il a éliminé progressivement la Fondation GIFT et mis sur pied une nouvelle entité, l'International Secure Electronic Transaction Organization (ISETO), en vue de solliciter des fonds, des résultats de travaux de recherche et une gamme de produits informatiques (systèmes d'incubation, matériel et programmes d'interconnexion, par exemple), auprès de grandes sociétés australiennes et américaines de haute technologie, d'institutions publiques et d'autres entités du secteur privé qui étaient séduites par la perspective de «faire mieux que Bill Gates», pour reprendre les termes employés par l'une d'elles, en concluant une alliance qui leur donnerait la crédibilité nécessaire pour faire passer le projet relatif aux pôles commerciaux – initialement conçu pour la diffusion des offres commerciales – à l'étape suivante : la création d'un système de commerce électronique sécurisé. Or, les propositions qui devaient donner corps à un tel projet n'ont jamais été arrêtées, même après le début de la collecte des fonds. S'il est vrai que les pratiques suivies par la CNUCED accordent une certaine marge de manoeuvre au personnel pour les projets pilotes, l'expansion du champ des activités du Centre, décidée sans l'approbation de la direction de l'organisation, a créé des problèmes ultérieurement.

10. On s'est bientôt rendu compte que, avec le personnel et les moyens financiers dont il était doté, le Centre ne pourrait pas atteindre le but visé, à savoir créer un cadre et des techniques destinés à promouvoir le commerce électronique sécurisé. Le fonctionnaire et l'agent commercial ont donc contacté les diverses sociétés, situées principalement en Australie, qui avaient participé aux travaux du comité consultatif ou s'étaient montrées vivement intéressées par l'idée d'être associées à un projet commercial parrainé par l'ONU. Comme on l'avait fait précédemment pour la Fondation GIFT, les entités publiques et privées contactées par le fonctionnaire des Nations Unies et l'agent commercial ont été informées que le Centre n'était pas en mesure de lever des fonds directement; par conséquent, l'ISETO qui prétendait assumer le rôle d'une autorité juridique internationale en matière de commerce électronique sécurisé et qui servait d'intermédiaire entre l'ONU et les entreprises concernées, se chargerait de mobiliser des fonds, d'établir des principes directeurs pour le projet et d'administrer celui-ci. Alléchées par la perspective de faire des profits énormes grâce au commerce électronique sécurisé, les entreprises technologiques du secteur privé se sont engagées sans crainte de la dépense,

considérant, comme chacune d'elles l'a déclaré au BSCI, qu'elles pouvaient faire entièrement confiance à un projet parrainé par l'ONU.

D. Utilisation du nom de l'Organisation des Nations Unies

11. Pourquoi la caution de l'Organisation des Nations Unies était-elle déterminante pour ces sociétés? Cela peut s'expliquer ainsi. On met actuellement au point des systèmes de commerce électronique sécurisé. Avec le développement spectaculaire de l'Internet, les pressions qui poussent à mettre en place un système permettant d'assurer des transactions sécurisées entre les entreprises, se multiplient compte tenu des progrès de la nouvelle technologie. Toutefois, et alors même que cette évolution est motivée par l'espoir de réaliser des profits considérables, l'absence d'un système de contrôle viable garantissant la protection des informations confidentielles et la sécurité des données financières – indispensables pour les transactions électroniques – a été un frein important. Le fonctionnaire des Nations Unies et l'agent commercial ont remarqué que, en rattachant l'ISETO à l'Organisation des Nations Unies, ils pouvaient, par association, augmenter leur capital de confiance, facteur décisif pour le commerce électronique sécurisé.

12. C'est la position privilégiée de l'Organisation des Nations Unies dans le monde qui lui assurera un «capital de confiance» sur les marchés où règne la libre entreprise. Ainsi, du fait que les activités menées tant par la Fondation GIFT que par l'ISETO en Australie et aux États-Unis semblaient offrir à des entités du secteur privé la possibilité de collaborer avec l'ONU à la mise au point de systèmes de commerce électronique sécurisé, les moyens techniques et financiers mis à la disposition du Centre ont afflué à un rythme rapide, tant et si bien que les personnes employées à Melbourne ne pouvaient plus les assimiler correctement dans le cadre des structures établies à l'Institut. Même si le projet suscitait un intérêt croissant au niveau international – grâce à la création des sites Web qui ont rencontré un vif succès et aux deux conférences organisées par le Centre (à Bangkok et à Melbourne) en 1997 – il n'était pas suffisamment élaboré pour permettre d'exploiter les possibilités entrevues. Alors qu'au départ, le but recherché était simplement de transférer les pôles commerciaux vers les pays en développement, on avait désormais l'ambition de réaliser des gains énormes à partir de transactions électroniques rapides et sécurisées.

13. Opérant dans le cadre de l'ISETO sous la direction de l'agent commercial, qui s'était arrogé le titre de «Secrétaire général» de l'ISETO – le maillon entre l'Organisation des Nations Unies et le secteur privé –, le fonctionnaire et le comité consultatif non agréé, dirigé par une société internationale, ont lancé un plan d'action à long terme visant à créer une structure associant l'ONU et le secteur privé, qui permettrait de mobiliser les fonds et autres ressources nécessaires pour mettre en place, dans un délai de deux ans, un véritable système de commerce électronique sécurisé, géré par eux. Agissant de son propre chef, la société internationale avait, en juillet 1998, autorisé la poursuite du projet, avec un engagement de dépenses de 18 millions de dollars dans un premier temps.

14. Les principaux conglomérats du secteur des technologies et des télécommunications cherchent à se tailler une part aussi importante que possible sur le marché futur. Les perspectives de profit ont été exposées aux enquêteurs dans des termes quasiment identiques par le personnel des Nations Unies et les agents du secteur privé : la participation «au premier niveau», organisée sous la supervision de l'ISETO, permettrait à une société non seulement d'acquérir le matériel ou les logiciels de base nécessaires, mais aussi de produire ou de diffuser en exclusivité les techniques utilisées par tous ceux qui souhaitent participer aux transactions dans le cadre du système. Les agents du secteur privé qui pourraient s'associer rapidement à l'Organisation des Nations Unies seraient ainsi doublement avantagés : ils joueraient le rôle d'«examineur» principal à l'égard des opérateurs potentiels qui chercheraient à s'intégrer au système, rôle qui n'est pas assumé actuellement par la CNUCED, et prélèveraient des droits sur toute demande d'enregistrement, sur toute certification et sur tout accès au système.

III. Conclusions

15. Les éléments de preuve rassemblés lors de l'enquête, et les conclusions et recommandations spécifiques formulées au sujet des mesures correctives à prendre sur le plan opérationnel et à l'égard des agents en cause, figurent dans un rapport détaillé qui a été soumis à la direction de la CNUCED. Les conclusions générales énoncées dans le présent rapport montrent néanmoins que les questions en jeu ne se résument pas simplement aux actes qui ont été accomplis par une ou deux personnes au sein de la CNUCED ou aux négligences commises. En fait, elles illustrent la nécessité de veiller à ce que l'ONU joue dûment le rôle moteur et novateur que ses compétences particulières lui confèrent tout naturellement pour assurer la prise en

compte des intérêts planétaires, le partage des connaissances techniques spécialisées avec les pays en développement et la participation de la société civile, en particulier du secteur privé, selon des modalités conformes aux objectifs de l'Organisation. Le Bureau des services de contrôle interne n'a nullement l'intention de décourager les partenariats entre l'ONU et le secteur privé. Bien au contraire, il est convaincu que ces alliances peuvent déboucher sur des programmes et des projets utiles et durables mais ils doivent être formulés et gérés dans le cadre d'une stratégie cohérente définie par l'ONU et non de manière anarchique et ponctuelle. En fait, le projet du CDPC et l'initiative SEAL elle-même auraient pu offrir des possibilités intéressantes de partenariats entre l'ONU et le secteur privé si le Centre était resté fidèle à l'objectif principal – permettre aux pays en développement d'avoir accès à la nouvelle technologie commerciale – au lieu de se laisser manipuler par des intérêts privés dans les pays développés.

16. Les éléments d'information recueillis dans cette affaire mènent aux conclusions suivantes :

a) L'orientation prise par le projet du CDPC, privilégiant des accords avec le secteur privé qui ont donné un droit de regard à des entités privées sur des noms de domaine, des techniques et des stratégies de planification prospectives élaborés par l'ONU pour les transactions électroniques sécurisées sans l'autorisation de la direction de la CNUCED et à l'insu des organes directeurs ne saurait être tolérée plus longtemps;

La direction de la CNUCED signale que le projet a été transféré à Genève et qu'il fait l'objet d'un examen minutieux. Par ailleurs, il a été mis fin aux activités relatives au commerce électronique sécurisé.

b) Des contrats et autres accords de partenariat ont été négociés avec des entités du secteur privé, prétendument au nom des intérêts de l'ONU, sans l'autorisation de la direction de la CNUCED ou sans en référer aux organes compétents, ce qui engageait la responsabilité de l'Organisation;

Le Bureau des affaires juridiques indique que, dans une lettre datée du 18 septembre 1998, adressée à la CNUCED et dont le texte a été transmis, entre autres, au Conseiller juridique de l'ONU, au Secrétaire Général de la CNUCED et au BSCI, le Secrétaire général de l'ISETO faisait savoir que les sociétés affiliées à l'ISETO exerceraient leur droit de récupérer les sommes qu'elles avaient été encouragées à investir dans le projet. En outre, le mandataire qui avait immatriculé la Fondation GIFT en Californie a présenté une demande de remboursement portant sur un montant de 75 000 dollars à l'ONU, le

16 mars 1999, au titre de services fournis à la Fondation. Des demandes de remboursement distinctes ont été formulées par les conseillers de Melbourne. D'après la CNUCED, du fait de l'annulation de l'initiative SEAL, il n'y a pas de nom de domaine intéressant cet organisme qui serait sous l'emprise d'entités du secteur privé. Cela vaut également pour le logiciel conçu par le Centre. La CNUCED continue d'exploiter le système ETO (bourse de commerce électronique) sans entrave et aucun tiers ne conteste ses droits de propriété intellectuelle sur le système. La lettre du Secrétaire général de l'ISETO datée du 18 septembre 1998 étant restée sans suite pendant un an, on peut en conclure qu'aucune action complémentaire n'est envisagée. De surcroît, la demande de remboursement de 75 000 dollars présentée par le juriste de la Fondation GIFT en Californie semble sujette à caution.

c) Le projet administré par le Centre a été fortement influencé par des intérêts privés alors qu'il repose sur le principe de la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement;

d) Le projet du CDPC était mal conçu et mal géré par un fonctionnaire de rang subalterne qui opérait dans des lieux d'affectation éloignés pendant des années sans supervision adéquate et sans autres ressources que le traitement versé par la CNUCED et le soutien modeste accordé par le RMIT;

e) Des fonds ont été levés et utilisés au nom de l'Organisation des Nations Unies par des entités qui n'étaient pas habilitées par celle-ci à mobiliser des fonds ou à agir en son nom;

f) Des particuliers, des entreprises et des entités publiques ont fourni du matériel et une assistance financière et personnelle au Centre par l'intermédiaire de la Fondation GIFT et de l'ISETO, sans savoir que ni l'une ni l'autre n'étaient habilitées à agir au nom de l'Organisation;

g) Le personnel et les étudiants de l'Institut ont été impliqués dans les activités du Centre sans savoir exactement ce qu'ils devaient faire ou pour qui ils travaillaient, et croyant souvent qu'ils avaient été recrutés par l'ONU;

h) La distance entre le Directeur de la Division de la CNUCED à Genève et l'unique fonctionnaire du Centre à Melbourne a créé des problèmes au fil des ans, liés notamment à un manque de supervision sur les activités du Centre;

La CNUCED a répondu que, d'un point de vue rétrospectif, l'administrateur du Centre aurait dû être

mieux encadré. Le Directeur de la Division avait des responsabilités très étendues qui comprenaient la supervision des principaux programmes de coopération technique de la CNUCED mis en oeuvre dans quelque 70 pays et que, de ce fait, il était peut-être trop sollicité.

i) Tous les documents qui auraient pu être utilisés pour l'élaboration d'un descriptif de projet sur l'initiative SEAL ou pour élargir la portée du mandat initialement confié au Centre sont restés à l'état d'ébauche, ce qui a permis au personnel de ne pas assumer la responsabilité des opérations menées dans le cadre du projet, des dépenses et des changements d'orientation et de s'affranchir de la nécessité de soumettre ces changements à l'approbation de la direction de la CNUCED ou des États membres dont les contributions avaient financé les activités du Centre;

j) Des techniques et des noms de domaine mis au point sous l'égide de l'ONU sont contrôlés par des intérêts privés, y compris la Fondation GIFT.

Le Bureau des affaires juridiques fait savoir que cette situation risque de porter atteinte aux intérêts de l'Organisation afférents à ces techniques.

17. Les partenariats entre l'ONU et le secteur privé ont été développés mais sans que l'on élabore des directives communes; en l'absence de telles directives et si les dispositions du programme de réformes du Secrétaire général (voir A/51/950) qui préconisent la coordination de ces partenariats ne sont pas appliquées, on risque de s'écarter à nouveau des objectifs déclarés et de porter atteinte aux intérêts de l'Organisation dans d'autres circonstances analogues. Il appartient à l'ONU, et pas seulement à la CNUCED, de déterminer comment on doit interagir avec le secteur privé, en tenant compte des conflits d'intérêts.

18. Le programme de réformes du Secrétaire général prévoit la création d'un service de liaison avec les entreprises pour enrôler le secteur privé et des plans visant à renforcer les relations entre l'ONU et les milieux d'affaires sont en cours d'élaboration [décision 17 c)]. On a formulé ou on formule actuellement, au sein du système des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour le développement, CNUCED, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, et Organisation mondiale de la santé, par exemple) des propositions pour traiter la question des liens entre les organismes des Nations Unies et le secteur privé. Il est néanmoins évident que, alors que ces propositions sont rédigées et évaluées, on continue de conclure des accords avec le secteur privé et ce pas seulement dans l'affaire considérée. L'absence de directives ou de structures institutionnelles appropriées a créé un vide dans les

rapports avec le secteur privé. Les décisions doivent être arrêtées à l'échelle de l'Organisation ou bien elles seront prises ponctuellement au niveau de chaque projet et de chaque programme, approche qui n'est guère de nature à promouvoir systématiquement la transparence en conformité avec les principaux objectifs fixés par l'ONU en matière de développement ou à canaliser les investissements directs étrangers vers les secteurs prioritaires. Une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration et cette question fait l'objet d'un examen à l'Organisation sous la direction du Secrétaire général adjoint.

Le Secrétaire général de la CNUCED a répondu que l'enquête avait fait ressortir la nécessité d'améliorer la planification, la gestion et l'évaluation des projets. Elle montrait également qu'il était nécessaire, non seulement pour la CNUCED mais aussi pour l'ensemble de l'Organisation, d'asseoir les relations avec les entreprises sur des bases institutionnelles plus solides et, en particulier, de donner aux directeurs de programmes des directives concrètes à appliquer dans le cadre de ces relations. Au cours de l'année écoulée, la CNUCED a pris un certain nombre d'initiatives en vue de renforcer les aspects relatifs à la planification, à la gestion et à l'évaluation, d'accroître la transparence et d'encourager les échanges d'informations. Agissant en concertation avec le Secrétaire général adjoint, elle a l'intention de les garder à l'étude. Deux initiatives présentent un intérêt particulier pour l'affaire considérée :

a) *La CNUCED a créé un nouveau service de la gestion des ressources qui intègre la gestion financière et la gestion du personnel aussi bien pour le budget ordinaire que pour les fonds extrabudgétaires. Cela permettra de renforcer le contrôle financier et administratif exercé sur les activités de coopération technique, y compris les activités de terrain;*

b) *Conformément aux directives formulées par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement à sa neuvième session, la CNUCED a intégré plus étroitement les travaux d'analyse et les activités de coopération technique au niveau des programmes de travail. À cet égard, le Bureau n'ignorait pas que l'utilisation de l'approche fondée sur le cadre logique pour la planification et l'évaluation des programmes était étendue aux projets de coopération technique. En outre, après avoir procédé récemment au recrutement des cinq directeurs qui supervisaient les travaux de fond de la CNUCED, on avait entrepris un examen de la planification et de l'exécution des programmes sur une période de six mois, auquel le Secrétaire général de la CNUCED était personnellement associé, de même que le Secrétaire*

général adjoint et tous les directeurs. Comme on le soulignait au sein des organes intergouvernementaux de la CNUCED, les procédures d'évaluation de l'impact de l'assistance technique étaient également améliorées et cet aspect était davantage pris en considération dans les rapports présentés au Groupe de travail.

IV. Recommandations

19. Les recommandations ci-après ont été présentées à la direction de la CNUCED et au Conseil de direction de l'ONU :

Recommandation 1

La direction de la CNUCED doit évaluer les objectifs et le statut du Centre des Nations Unies pour le développement des pôles commerciaux et énoncer clairement ses buts et ses responsabilités. Le Bureau a exposé au Secrétaire général de la CNUCED les tenants et les aboutissants de l'affaire considérée et les préoccupations concernant les liens non réglementés établis avec le secteur privé. Par ailleurs, il faudrait donner à l'organe directeur de la CNUCED, qui a déjà jugé opportun de mettre fin au projet SEAL mené dans le cadre du Centre, la possibilité d'examiner s'il souhaite maintenir le cap actuel. Les plans signalés au Bureau par le Directeur de la CNUCED qui supervise le projet, prévoyant la convocation d'un petit comité au début de l'an 2000 pour étudier la question, sont inadéquats. Si le projet a pour but d'associer les pays en développement à la révolution des techniques pour leur permettre de partager les possibilités offertes par le commerce électronique à l'échelle mondiale, une approche axée sur le renforcement des capacités nationales doit se substituer à l'orientation qui a été donnée au projet (IV97/052/01).

Le Centre est à présent revenu à sa vocation d'origine qui était d'appuyer le programme relatif aux pôles commerciaux, lequel fait actuellement l'objet d'une évaluation par l'organe directeur de la CNUCED. Le Groupe de travail du Conseil du commerce et du développement sur le plan à moyen terme et le budget-programme examinera le programme à sa prochaine session. Dans la documentation – demandée explicitement par l'organe directeur de la CNUCED – qui doit être étudiée lors de la réunion, figurent les résultats de la réunion d'experts qui a été convoquée à la demande de l'organe directeur en mai 1999 en tant qu'initiative faisant suite à l'évaluation du programme relatif aux pôles commerciaux, une stratégie envisagée pour les pôles commerciaux et un inventaire des

activités qui ont été menées dans le cadre des mandats définis après le lancement du programme. Les États Membres auront tout le loisir de se pencher sur les questions connexes : après tout, ce sont eux qui déterminent les ordres du jour, les orientations et les autres indications nécessaires.

Recommandation 2

L'Organisation des Nations Unies doit déterminer comment elle entend interagir avec le secteur privé, en tenant compte des conflits d'intérêts. La décision 17 c) du programme de réformes du Secrétaire général prévoit la création d'un service de liaison avec les entreprises pour mobiliser le secteur privé et des plans visant à renforcer les relations entre l'ONU et les milieux d'affaires sont en cours d'élaboration. Le Bureau a recommandé que l'on examine les risques et les possibilités avec le plus grand soin à l'échelle du système (IV97/052/02).

À cette fin, l'ONU a créé un groupe de travail qui sera chargé d'étudier ces problèmes communs sous la direction du Secrétaire général adjoint.

Le Secrétaire général adjoint
au Service de contrôle interne
(Signé) Karl Th. Paschke