



Assemblée générale

Distr. générale
28 janvier 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-troisième session

Points 112 et 144 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

Allégations selon lesquelles un fonctionnaire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement aurait volé des fonds

Note du Secrétaire général

1. Conformément à la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, pour examen, le rapport ci-joint que le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne lui a communiqué concernant l'enquête relative aux allégations selon lesquelles un fonctionnaire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement aurait volé des fonds (voir annexe).
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et approuve les recommandations qui y sont énoncées.

Annexe

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'enquête relative aux allégations selon lesquelles un fonctionnaire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement aurait volé des fonds

Résumé

La Section d'investigation du Bureau des services de contrôle interne a, entre mai 1996 et mars 1997, mené une enquête sur le détournement ou le vol de fonds de l'Organisation des Nations Unies qu'aurait commis un fonctionnaire d'administration hors classe du Service administratif de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). L'enquête a permis d'établir que le fonctionnaire d'administration hors classe avait mis à profit les fonctions qu'il exerçait au Service administratif pour commettre au moins 59 vols différents entre 1987 et 1996, sans éveiller le moindre soupçon concernant ses agissements illégaux qui se poursuivaient depuis longtemps. En outre, étant donné que les activités illégales auxquelles se livrait le fonctionnaire d'administration ont été découvertes par pur hasard pendant qu'il était en congé de maladie au milieu de l'année 1996, on peut raisonnablement conclure que s'il n'avait pas été absent il aurait poursuivi son opération, sans qu'on s'en rende compte, jusqu'à son départ à la retraite, qui était alors imminent. Son stratagème était simple : le fonctionnaire d'administration hors classe engageait des fonds alloués à des projets de la CNUCED pour obtenir des chèques, émis par l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), pour pas moins de six experts fictifs à la fois, au titre de l'indemnité journalière de subsistance, chèques qu'il encaissait ensuite pour lui-même pour maintenir son train de vie. Plusieurs fois par an, le fonctionnaire d'administration établissait des documents visant à obtenir le versement d'indemnités journalières de subsistance à ces «experts» dont il prétendait qu'ils étaient déjà à Genève pour une autre conférence. Cependant, ces experts n'existaient pas, les conférences ne se sont jamais tenues et certains des numéros de compte de projet auxquels étaient imputés les versements de l'indemnité n'ont jamais existé.

Les conclusions de l'enquête ont été communiquées aux autorités judiciaires suisses. Fin 1997, un tribunal suisse a jugé l'affaire et au cours du procès le fonctionnaire a notamment admis qu'il avait, grâce à des manoeuvres frauduleuses, volé des fonds de l'Organisation des Nations Unies d'une valeur de près de 730 000 francs suisses. Le fonctionnaire d'administration a remboursé 495 000 francs suisses, soit 68 % du montant volé; pour ce faire, il a dû liquider tous ses avoirs, y compris la somme en capital touchée au titre de sa retraite. À l'issue du procès, le tribunal suisse l'a reconnu coupable de tous les actes d'accusation, l'a condamné à 18 mois d'emprisonnement et à 10 ans d'interdiction de séjour en Suisse, et l'a, à titre conditionnel, condamné à rembourser la différence entre le montant que l'Organisation avait déjà pu recouvrer auprès de lui et le montant total qu'il avait volé.

En outre, depuis le procès, la Section d'investigation a cherché à déterminer quelles avaient pu être à l'Office et à la CNUCED les défaillances propres à expliquer en partie le succès prolongé du stratagème du fonctionnaire. Un rapport a été adressé au Secrétaire général de la CNUCED et au Directeur général de l'ONUG contenant les détails de l'opération délictueuse et l'analyse des défaillances de la gestion et des opérations de la CNUCED et de l'Office à l'époque où le fonctionnaire d'administration commettait ces délits. Les discussions de fond qui ont eu lieu depuis cette affaire ont abouti aux changements que la CNUCED et l'Office ont commencé à apporter peu après la découverte du stratagème. Le Bureau des services de contrôle interne a également formulé, dans son rapport, des recommandations devant permettre à la CNUCED et à l'Office de reconnaître et d'identifier des indices de fraude afin de réduire autant que possible le risque de répétition de tels agissements. Les enquêteurs ont tiré le plus grand parti du soutien et de la coopération sans réserve de fonctionnaires de tous les niveaux à l'ONUG et à la CNUCED ainsi que de l'assistance d'un auditeur du Bureau des services de contrôle interne à Genève.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	4
II. Affaire criminelle	4–12	4
A. Conception du stratagème	7–9	5
B. Faire aboutir l'affaire pénale	10	6
C. Recouvrement des fonds et imposition de sanctions	11–12	6
III. Indices de fraude	13	6
IV. Comment des manquements manifestes ont pu être ignorés	14–20	8
V. Responsabilités	21–30	9
A. CNUCED	24–28	10
B. ONUG – Service de la gestion des ressources financières	29–30	11
VI. Conclusions	31–37	11
VII. Nouvelles initiatives de gestion (réponses de l'Administration)	38–42	12
A. CNUCED	39–40	12
B. ONUG	41–42	13
VIII. Recommandations	43–44	13

I. Introduction

1. Le fonctionnaire d'administration hors classe a commencé sa carrière à l'Organisation des Nations Unies en 1975 en tant que fonctionnaire d'administration de la classe P-3 à la CNUCED. L'année suivante, il a été nommé fonctionnaire d'administration hors classe, poste qu'il a occupé jusqu'au milieu de l'année 1996 après que ses vols ont été confirmés. En 1992, le fonctionnaire d'administration hors classe a été promu à P-5 et a été nommé fonctionnaire d'administration hors classe au Groupe des opérations du Service administratif de la CNUCED. Son supérieur hiérarchique immédiat, pour ce qui est des questions administratives et financières, était le Chef du Service administratif de la CNUCED.

2. Pour faire aboutir son stratagème, le fonctionnaire d'administration hors classe avait besoin d'un environnement approprié : c'est-à-dire une supervision limitée, une connaissance approfondie et un contrôle personnel des fonctions administratives, un haut degré de confiance et, au gré des circonstances, soit du charme, soit de l'arrogance. En faisant preuve d'un haut degré de désorganisation, qu'il attribuait à son alcoolisme chronique, il a su exploiter la fatigue des collègues qui avaient à traiter avec lui. Ainsi, au lieu d'alarmer ses collègues et leur laisser penser qu'il commettait un délit, l'image qu'il leur donnait était celle d'un homme au bord du désespoir en raison de son prétendu alcoolisme.

3. À la mi-mai 1996, le fonctionnaire d'administration hors classe était en congé de maladie en raison de son alcoolisme. Il a appelé une de ses subordonnées au téléphone et a fait pression sur elle pour qu'elle ajuste les postes débiteurs et créditeurs des comptes des projets de la CNUCED dans ses états de rapprochement de fin de mois. Initialement, la collègue a refusé parce qu'il fallait apporter les modifications en fonction des différentes pièces justificatives du journal, qu'elle ne connaissait pas bien. Toutefois, le fonctionnaire d'administration hors classe a téléphoné plusieurs fois à son bureau, faisant davantage pression sur d'autres subordonnés pour qu'ils apportent ces changements. Ils ont fini par consentir, mais à contrecœur. En essayant de suivre les instructions du fonctionnaire d'administration hors classe, les deux agents des services généraux ont découvert plusieurs irrégularités dans sa comptabilité, ce qui les a amenés à rechercher les pièces justificatives. En examinant ces pièces, ils se sont rendus compte qu'il se pouvait que le fonctionnaire d'administration ait détourné des fonds en avril 1996 en demandant le versement d'une indemnité journalière de subsistance à des prétendus «experts» qui n'étaient pas du tout connus de l'organisation et qui auraient participé à une conférence dont ils n'ont pas trouvé la moindre trace. Les deux agents ont alors porté ces informations à l'intention de

l'administrateur chargé du Groupe, un fonctionnaire de la classe P-4, qui a, à son tour, alerté le Chef du Service administratif et la direction de la CNUCED. Les responsables de la CNUCED ont contacté l'Administration de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) pour demander de trouver la trace des paiements dans les dossiers.

II. Affaire criminelle

4. La plainte initiale adressée par l'Organisation des Nations Unies aux autorités judiciaires à Genève, le 31 mai 1996, a amené celles-ci à inculper le fonctionnaire d'administration hors classe de détournement de fonds appartenant à l'ONU et d'usage de faux au sens des articles 146 et 251 du Code pénal suisse. La plainte a été déposée par le Directeur d'administration de l'ONUG, assisté du Chef du Service juridique de l'Office, au nom de l'Organisation des Nations Unies, qui est devenue partie civile dans le procès. À cette fin, le Secrétaire général a accepté de lever l'immunité des deux fonctionnaires comme il l'avait déjà fait pour le fonctionnaire d'administration hors classe. Peu après le dépôt de la plainte, l'immunité des deux membres de l'équipe d'enquête du Bureau des services de contrôle interne a également été levée afin qu'ils puissent mener l'enquête relative aux activités du fonctionnaire d'administration en coopération avec les autorités suisses et présenter des preuves au juge d'instruction.

5. De son propre aveu et d'après des experts ayant témoigné devant le magistrat suisse, le fonctionnaire d'administration hors classe était alcoolique depuis au moins 1987. Ses collègues de travail, à tous les niveaux, ont confirmé que le fonctionnaire d'administration avait atteint un niveau d'alcoolisme tel qu'il était souvent dysfonctionnel et était devenu incapable de s'acquitter convenablement de ses fonctions. Au cours du procès, le fonctionnaire d'administration a fondé sa défense sur son seul alcoolisme, qu'il était, d'après lui, incapable de maîtriser. Cependant, les preuves apportées par les enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne ont permis d'établir que l'intéressé, en dépit de ses prétendus problèmes de santé, avait été capable non seulement d'inventer un système qui lui permettait de détourner des fonds de l'Organisation, mais également de gérer un dispositif lui permettant d'occulter les détournements mensuels, ce qui exigeait une mémoire et des compétences comptables extraordinaires pour éviter toute détection.

6. Pour que l'affaire pénale puisse aboutir, il était indispensable de prouver que les réunions dont le fonctionnaire d'administration se servait pour engager des fonds étaient en fait fictives; que les bénéficiaires de l'indemnité journalière

de subsistance, qui d'après lui avaient participé à ces réunions, étaient également fictifs; et que le fonctionnaire d'administration ne devrait pas pouvoir invoquer, pour sa défense, une responsabilité diminuée du fait de l'alcoolisme. Pour contrer la défense du fonctionnaire de l'administration, il fallait trouver et fournir au tribunal des preuves matérielles selon lesquelles l'intéressé possédait des aptitudes mentales supérieures à la moyenne, au moment où il avait mis au point et appliqué le système complexe utilisé pour mettre en oeuvre son stratagème.

A. Conception du stratagème

7. Même si le stratagème était simple, le dispositif mis en place par le fonctionnaire d'administration pour éviter d'être détecté était complexe et s'appuyait sur une combinaison de numéros de projets réels et fictifs, des noms réalistes d'experts fictifs et des projets en cours et achevés de la CNUCED. Pour que le stratagème aboutisse, il fallait également que l'intéressé ait une très bonne connaissance de la façon dont les systèmes d'administration des projets et les systèmes financiers de la CNUCED fonctionnaient ainsi que des interventions de l'ONUG, que seul un initié pouvait avoir.

a) Manipulations à la CNUCED

8. Pour commencer, le fonctionnaire d'administration hors classe engageait simplement une somme, généralement moins de 15 000 francs suisses, qu'il imputait au compte d'un projet de la CNUCED en utilisant un document d'engagement de dépenses. Cette somme correspondait au montant total des indemnités journalières devant être versées pendant plusieurs jours à des «experts» fictifs qui étaient soi-disant déjà à Genève où ils participaient à une conférence ou une réunion d'experts; l'indemnité de subsistance était nécessaire pour couvrir les prétendues dépenses que les experts devaient engager pour pouvoir prolonger leur séjour, soit parce que la conférence avait été prolongée ou, plus souvent, parce qu'une nouvelle réunion avait été organisée d'urgence pour tirer parti de la présence des experts à Genève. Cela donnait naturellement l'impression qu'il était urgent de payer les experts fictifs avant leur départ de Genève tout en permettant à l'Organisation de faire des économies au titre des frais de voyage. Le fonctionnaire d'administration avait ainsi l'avantage de pouvoir contourner les exigences et les examens dont s'accompagnait normalement la présentation de documents de voyage. Usant de son autorité au Service administratif de la CNUCED, le fonctionnaire d'administration hors classe établissait des documents d'engagement de dépenses qu'il approuvait lui-même en y inscrivant des informations aussi

peu détaillées que possible et sans y joindre des pièces justificatives. Le Service administratif de la CNUCED n'imposait aucun autre examen. Ainsi, le document d'engagement de dépenses que le fonctionnaire d'administration avait établi et avait lui-même approuvé était adressé, accompagné de la liste des experts, au Service de la gestion des ressources financières de l'ONUG pour qu'il l'approuve et émette des chèques.

b) Manipulations à l'ONUG

9. Au début, lorsque les fonctionnaires du Service de la gestion des ressources financières demandaient des pièces justificatives à l'intéressé, celui-ci leur répondait que ces pièces viendraient plus tard, mais que, vu l'urgence, ils n'étaient pas encore prêts. Cette pratique était si fréquente entre 1990 et 1996 que les fonctionnaires du Service de la gestion des ressources financières s'étaient habitués à voir l'intéressé arriver à 11 heures du matin réclamer les chèques avant 15 heures et ne contestaient jamais les demandes qui leur étaient adressées. Le fonctionnaire d'administration renforçait lui-même l'impression d'urgence en se rendant personnellement à l'ONU où il passait d'un fonctionnaire à l'autre du Service de la gestion des ressources financières avec les papiers nécessaires afin qu'il puisse prendre possession des chèques payables aux «experts» afin de pouvoir les remettre aux intéressés. Cela amenait le Service de la gestion des ressources financières à rapidement autoriser l'émission, le jour même, des chèques nécessaires. Le fonctionnaire d'administration allait lui-même chercher les chèques chez le caissier du Service de la gestion des ressources financières. De là, il traversait le Palais jusqu'à l'agence de la banque où il s'adressait chaque fois à la même caissière. Tout comme les fonctionnaires du Service de la gestion des ressources financières, la caissière de la banque s'était tellement habituée à le voir arriver qu'elle ne lui posait jamais de questions. Elle encaissait les chèques qu'il avait endossés en y apposant la signature des bénéficiaires fictifs. En guise de touche finale, inutile mais très astucieuse, le fonctionnaire d'administration mettait ensuite, en présence de la caissière, les espèces dans des enveloppes sur lesquelles il avait écrit les noms des «experts» fictifs. Ce stratagème a bien fonctionné au moins 59 fois.

B. Faire aboutir l'affaire pénale

10. Mis en présence, devant le magistrat suisse, avec les preuves matérielles de son délit, preuves que la Section d'investigation du Bureau des services de contrôle interne a recueillies, le fonctionnaire d'administration a admis avoir

escroqué 730 000 francs suisses à l'Organisation dans le cadre de 59 transactions. Outre les preuves écrites qu'elle avait réunies, la Section d'investigation du Bureau des services de contrôle interne a présenté des témoignages, dont des déclarations de tous les administrateurs de projet de la CNUCED dont les projets avaient été utilisés par le fonctionnaire d'administration, attestant qu'aucune des conférences ou réunions d'experts mentionnées dans les documents d'engagement de dépenses n'avait eu lieu et que les noms des prétendus experts ne leur étaient pas connus. Dans les cas où le fonctionnaire d'administration avait utilisé de faux numéros de projets, les enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne ont pu fournir des documents et des déclarations prouvant que les projets en question n'existaient pas et n'avaient donc pas pu donner lieu à des conférences ou réunions d'experts. Pour les projets achevés que le fonctionnaire d'administration avait utilisé, des déclarations ont été obtenues des administrateurs de projet concerné, qui ont pu certifier que ces projets avaient été achevés et étaient clôturés au moment où la conférence ou réunion d'experts était censée avoir eu lieu. Les agents des services judiciaires suisses ont pu avoir accès au compte bancaire du fonctionnaire d'administration et les enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne ont fourni au tribunal les analyses nécessaires pour démontrer que, chaque fois que le fonctionnaire d'administration avait détourné une somme d'argent de l'Organisation, un montant équivalent avait été déposé dans un de ses comptes peu de temps après. La phase la plus difficile de l'enquête a été la reconstitution du système que le fonctionnaire d'administration avait utilisé. Pour ce faire, les enquêteurs ont dû analyser chacune des pièces justificatives que le fonctionnaire d'administration avait produites au cours des 12 dernières années. Avec l'aide d'un expert technique de la CNUCED et utilisant un système de «protocole» pour déceler les entrées suspectes, les enquêteurs ont pu isoler les pièces qui contenaient les rapprochements fictifs auxquels avait procédé le fonctionnaire d'administration. Ces pièces, une fois recueillies, ont permis de déterminer le montant total des fonds volés. Ces analyses étaient documentées de façon à pouvoir être acceptées comme preuve directe de la supercherie délibérée commise par le fonctionnaire d'administration.

C. Recouvrement des fonds et imposition de sanctions

11. En conséquence de l'action pénale et civile intentée par l'Organisation des Nations Unies dans cette affaire, l'ONU a été en mesure de recouvrer 68 % des sommes volées par le fonctionnaire d'administration. Suite aux preuves et témoi-

gnages recueillis et aux aveux de l'intéressé, le tribunal a ordonné au fonctionnaire d'administration de rembourser à l'Organisation le montant total des fonds qu'il avait admis avoir volés. Le tribunal a aussi pu ordonner la vente de son appartement en France. Toutefois, le fonctionnaire d'administration possédait également des biens immobiliers aux États-Unis d'Amérique. Les enquêteurs ont pu déterminer que ces biens avaient été vendus. Au cours du procès en Suisse, les enquêteurs ont découvert que le fonctionnaire d'administration avait vendu les biens qu'il possédait aux États-Unis et n'en avait pas informé le tribunal. Afin de recouvrer le maximum de fonds possible, les enquêteurs ont pu réunir suffisamment de preuves de la vente des biens que l'intéressé possédait aux États-Unis. Lorsque ces preuves ont été présentées, le tribunal suisse a ordonné au fonctionnaire d'administration de remettre le produit de la vente à l'Organisation. En outre, le fonctionnaire d'administration a accepté de remettre, à titre de remboursement partiel, la somme en capital qu'il avait perçue de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies à l'Organisation.

12. Pour le sanctionner des 59 cas de vol, le tribunal a condamné le fonctionnaire d'administration à 18 mois d'emprisonnement, dont il avait déjà purgé neuf mois en détention provisoire. Comme le fonctionnaire d'administration avait quitté Genève après son licenciement de l'ONU, à l'issue de l'enquête criminelle, et vivait dans son pays d'origine avec sa famille, il n'a pas été réincarcéré parce que le tribunal avait également prononcé une interdiction de séjour en Suisse de 10 ans, qui a pris effet immédiatement. Le tribunal a également prononcé une mesure provisoire ou conservatoire tendant à ce que l'intéressé rembourse le solde des fonds volés.

III. Indices de fraude

13. L'une des principales questions qui s'est posée était de savoir comment le fonctionnaire d'administration avait pu détourner des fonds de l'ONU pendant plus de 10 ans sans que son stratagème ne soit découvert. Le fonctionnaire d'administration a lui-même prétendu, lors de sa première comparution devant le magistrat, que c'était l'absence de tout contrôle qui lui avait permis de mener à bien son stratagème. Cependant, les représentants de l'ONUG et les enquêteurs qui ont participé aux poursuites ont pu démontrer que le fonctionnaire d'administration faisait lui-même partie du système de contrôle de l'ONU et qu'il avait profité de l'important poste de confiance qu'il occupait pour certifier ses propres demandes de paiement afin de réaliser son plan. On a fait valoir qu'un employeur peut mettre sa confiance dans

l'un de ses employés, mais que ce dernier porte personnellement toute la responsabilité des délits qu'il commet. Toutefois, il est aussi vrai que le fonctionnaire d'administration a pu frauder systématiquement l'ONU pendant plus de 10 ans sans être jamais découvert. À cet égard, l'enquête a montré qu'il existait un certain nombre d'indices de fraude qui étaient apparents bien avant que l'intéressé ne se démasque pour ainsi dire lui-même en sollicitant ses subordonnés en mai 1996. Certains de ces indices de fraude se trouvaient dans le domaine des pouvoirs et des attributions de l'intéressé, dont celui-ci avait su tirer profit. Les indices de fraude, à la fois systémiques et personnels, étaient les suivants :

a) (Systémique) Les différentes fonctions que l'intéressé était appelé à remplir ou dont il prenait l'initiative n'étaient pas bien délimitées. Il assumait quatre fonctions distinctes dans un portefeuille de projets : budget, finances, comptabilité et liaison avec les vérificateurs. Ces quatre responsabilités (notamment le pouvoir qu'il avait de certifier les dépenses au titre des projets) qu'il assumait dans ce seul et même portefeuille, lui permettaient de réunir une masse d'informations, d'éliminer la transparence et de détourner l'attention de ses propres agissements;

b) (Systémique) La CNUCED maintient un «fonds commun», le «compte des projets achevés». Les sommes inscrites à ce compte perdent bien vite leur identification ou leur projet d'origine. Le fonctionnaire d'administration a pu débiter ce compte de montants dont l'origine ne pouvait pas être déterminée pour rembourser les sommes qu'ils avait portées au débit de projets réels, fictifs ou achevés. Pour une organisation, le fait de laisser des réserves aussi importantes s'accumuler dans un compte constitue aussi un risque systémique élevé;

c) (Systémique) Les fonctions de certification et d'approbation étaient devenues pure routine et ne soulevaient pas de questions. Plus précisément, le fonctionnaire d'administration pouvait contrôler complètement les fonctions de présentation de demandes et de certification de la CNUCED et tirer profit du système de contrôle de l'ONU au centre d'approbation de l'ONUG;

d) (Systémique) Le système de contrôle lui permettait de se faire remettre par le caissier du Service de gestion des ressources financières des chèques payables à d'autres personnes. De plus, il était le seul fonctionnaire de rang élevé à retirer régulièrement des chèques au Service de gestion des ressources financières;

e) (Systémique) Il n'est arrivé que rarement, et jamais au cours des dernières années, que l'on s'interroge sur l'absence de pièces essentielles à l'appui des documents d'engagement de dépenses qu'il avait certifiés. Le fait que les

agents ordonnateurs acceptent sa certification sans exiger la signature de l'auteur de la demande de dépenses a permis au fonctionnaire d'administration non seulement de prétexter d'être à la fois celui qui était à l'origine de ces demandes de dépenses mais aussi de les approuver;

f) (Systémique) Lorsque les fiches de renseignements sur les projets ont été conçues, le fonctionnaire d'administration a dû faire valoir qu'elles ne devaient pas comporter de données sur les voyages;

g) (Systémique) L'absence de coordination entre les responsables de la certification à la CNUCED et les agents ordonnateurs à l'ONUG était une grave lacune. Comme on l'explique plus loin, le Service de la gestion des ressources financières n'avait pas de liste récapitulative des projets de la CNUCED et ne pouvait pas vérifier convenablement l'exactitude des renseignements fournis par le fonctionnaire d'administration dans les documents qu'il présentait. Comme les listes du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et celles de la CNUCED ne concordaient pas, le fait que le Service de la gestion des ressources financières n'ait pas de liste de numéros de projets n'était que l'une des manifestations du problème beaucoup plus important que posait le contrôle de projets dans le Service administratif de la CNUCED;

h) (Systémique) Il est évident que l'ONU n'a pas de politique bien conçue et bien connue pour traiter les cas d'alcoolisme et autres formes de dépendance. Par conséquent, les employés ne savent pas comment s'y prendre avec leurs collègues alcooliques ou toxicomanes;

i) (Personnel) Ni ses collègues à la CNUCED et à l'ONUG, ni son supérieur hiérarchique n'ignoraient que l'alcoolisme de l'intéressé le rendait irresponsable et influait sur son travail;

j) (Personnel) Il était de notoriété publique que l'intéressé vivait bien au-dessus de ses moyens, dépensant sans compter, notamment pour acheter des vêtements haute couture et de l'alcool, se payer des voyages à l'étranger pour faire du golf, adhérer à des clubs de golf, acheter de l'immobilier, verser des pensions alimentaires et aller à des réceptions;

k) (Personnel) Le fonctionnaire d'administration était connu pour son travail bâclé, ses piètres méthodes comptables, les débits et crédits inexplicables dans les livres comptables, qu'il insistait pour remplir lui-même. La qualité de son travail était si médiocre que l'on en parlait par euphémisme comme du «système du fonctionnaire d'administration hors classe»;

l) (Personnel) L'intéressé avait l'habitude de parler à haute voix de ses prouesses sexuelles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ONU;

m) (Personnel) Il avait la réputation de chercher à inspirer la pitié en inventant des histoires sur ses nombreux déboires. Son propre supérieur hiérarchique, le Chef du Service administratif, a raconté aux enquêteurs qu'un jour, il avait trouvé l'intéressé en train de pleurer dans son bureau. Comme il lui demandait la raison de sa détresse, l'intéressé lui expliqua que sa fille avait un terrible problème de toxicomanie. Le Chef du Service administratif en fut si touché qu'il se mit à pleurer lui aussi. Le lendemain, le Chef apprit que cette histoire avait été inventée de toutes pièces.

IV. Comment des manquements manifestes ont pu être ignorés

14. Le système mis en place par le fonctionnaire d'administration aurait pu être découvert de deux façons : d'abord, au point d'origine, lorsque l'intéressé engageait des fonds pour une réunion fictive; ensuite, au moment du rapprochement des comptes, lorsque l'intéressé présentait les pièces justificatives à la fin de chaque mois ou lorsque les fiches de renseignements sur les projets indiquaient une dépense inexpliquée.

15. Dans le premier cas, c'est-à-dire la possibilité de découvrir la fraude au point d'origine du processus, l'intéressé n'a jamais étayé ses demandes de paiement de pièces justificatives. Il est clair et incontestable, dans le cas de la CNUCED, qu'une demande de versement d'indemnités journalières de subsistance à des experts participant à une conférence à Genève ne peuvent provenir que d'un administrateur de projets qui assume au premier chef la responsabilité de l'exécution du projet et que, par ailleurs, un fonctionnaire d'administration ne peut pas être autorisé à engager des dépenses sans l'aval du fonctionnaire responsable. Cependant, dans au moins 59 cas en neuf ans, l'intéressé a présenté des engagements certifiés pour de telles dépenses sans que celles-ci n'aient été approuvées par le fonctionnaire responsable en la matière.

16. Le Chef du Service administratif a déclaré aux enquêteurs qu'il ne pouvait pas contrôler le travail d'un fonctionnaire d'administration hors classe parce que les attributions d'un agent certificateur lui étaient conférées à titre personnel aux termes des règles de gestion financière. Cependant, ces règles ne doivent pas – et ne peuvent pas – être interprétées comme signifiant que les agents certificateurs ne sont soumis à aucune supervision. Le Chef du Service administratif affirme qu'il n'a jamais contrôlé le travail de l'intéressé, et

ce malgré ses problèmes croissants causés par l'alcoolisme. En abdiquant ainsi de son rôle de superviseur, le Chef du Service administratif a permis que le stratagème se développe et se poursuive.

17. Bien qu'il soit établi que les agents ordonnateurs du Service de la gestion des ressources financières ont tenté, du moins au début, d'obtenir des pièces justificatives du fonctionnaire d'administration, ces agents n'ont pas persévéré dans leurs efforts, et le Service de la gestion des ressources financières n'a pas non plus exigé de signatures et d'autres pièces justificatives établissant que les experts avaient effectivement été payés, et le Service n'a pas non plus rejeté les pièces de journal présentées par l'intéressé qui contenaient des irrégularités.

18. Dans le second cas, la possibilité de découverte au moment du rapprochement, le fonctionnaire d'administration avait la réputation de présenter des pièces de journal incompréhensibles, dont un examen attentif par les enquêteurs a permis de mettre à jour la fraude. Cependant, ces pièces de journal, toutes raturées et dépourvues d'explication, ont aussi été approuvées par l'interlocuteur du fonctionnaire d'administration au Service de la gestion des ressources financières. Fait intéressant, en 1984, les commissaires aux comptes ont fait parvenir à la CNUCED leurs observations et exprimé leur inquiétude au sujet de débits et de crédits inexpliqués dans les pièces du journal. Mais comme l'intéressé s'était porté volontaire pour être interlocuteur de ces commissaires aux comptes et d'autres vérificateurs, c'est lui qui a été chargé de répondre à ces observations. Dans ce cas particulier, il a simplement répondu que le Service administratif se montrerait plus diligent dans la tenue de sa comptabilité. Mais rien n'a été fait à titre de suivi pour vérifier si le Service administratif de la CNUCED était devenu plus diligent dans la tenue de sa comptabilité, et il est clair que cela n'a pas été le cas.

19. Certains administrateurs de projets de la CNUCED ont candidement déclaré aux enquêteurs que le fonctionnaire d'administration avait la réputation d'être un «bricoleur» et qu'ils devaient parfois s'adresser à lui lorsqu'ils découvraient qu'il y avait une dépense inexpliquée dans leurs rapports de projet ou que des fonds manquaient. En pareil cas, l'intéressé soit les rabrouait, soit leur disait qu'il y avait eu une erreur de numéro de projet et qu'il reverserait les fonds manquants au compte du projet. Généralement, cela suffisait à satisfaire l'administrateur du projet en question. Cependant, les administrateurs de projets qui ont rapporté ces faits étaient ceux-là mêmes qui examinaient les fiches de renseignements sur les projets. D'autres, qui n'avaient pas examiné ces fiches, n'auraient pas pu savoir que le compte de leur projet était manipulé. Dans les services techniques, l'absence d'un contrôle suivi des dépenses de projets par les administrateurs

de projets a contribué au dysfonctionnement du système de contrôle.

20. De plus, il existe un moyen radical qui aurait permis d'empêcher le fonctionnaire d'administration de continuer à frauder : lui retirer son pouvoir de certification. Il est intéressant de noter, dans la liste des indices de fraude, que, en 1995, le fonctionnaire d'administration avait déjà été reconnu comme n'étant plus un fonctionnaire fiable et comme ayant des problèmes chroniques de comportement et d'alcoolisme avéré. Son propre supérieur hiérarchique à la CNUCED, le Chef du Service administratif, était au courant de cette situation vu qu'il avait lui-même constaté les mensonges de l'intéressé et observé son comportement en de nombreuses occasions. Il avait tenté de l'amener à quitter l'Organisation dans le cadre d'un licenciement amiable et, fait plus intéressant, il avait cessé de lui confier la responsabilité du Service administratif en son absence, préférant plutôt confier cette responsabilité à un fonctionnaire de classe P-4. Le Chef du Service administratif s'est dit d'avis que, malgré les problèmes de comportement et de santé de l'intéressé, il ne croyait pas que la direction de la CNUCED l'aurait appuyé s'il avait suggéré qu'on lui retire son pouvoir de certification. Cependant, compte tenu des indices de fraude, le Chef du Service administratif avait de bonnes raisons de chercher à obtenir l'appui de la haute direction de la CNUCED pour retirer le nom du fonctionnaire d'administration de la liste des agents certificateurs. Le Chef du Service administratif a déclaré par la suite que l'affaire du fonctionnaire d'administration ne le concernait plus puisque l'intéressé était suivi par le Service médical de l'ONU, qui statuerait régulièrement sur son aptitude à reprendre le travail.

V. Responsabilités

21. Le déroulement d'opérations financières peut être satisfaisant si le système est étayé par des protocoles appropriés, c'est-à-dire des événements clairement identifiables, des documents, des procédures ou des activités à suivre ou à exécuter de manière à ce que toute déviation déclenche une enquête. Les spécialistes des risques de fraude conviennent généralement qu'en l'absence d'un ensemble bien conçu de protocoles de cette nature, il est difficile d'encourager les personnes qui sont censées faire jouer les mesures de contrôle à redoubler de vigilance.

22. Dans le cadre de la CNUCED et de l'ONUG, il existait de tels protocoles à l'époque où le fonctionnaire d'administration en cause était en activité, et ces protocoles existent toujours. Il s'agit notamment du numéro de projet/de compte de la CNUCED, du contenu du mémorandum technique

soumis par l'administrateur de projet qui présente une demande d'engagement de dépenses, du numéro du document d'engagement de dépenses, du compte auquel il convient d'imputer les dépenses et du montant mensuel de ces dernières. Ce sont là quelques-uns des protocoles ou points de référence utilisés par les agents certificateurs et les agents ordonnateurs, dans l'exercice de leurs fonctions, pour s'assurer de la légitimité d'une demande d'engagement de dépenses. Il va sans dire que dans la mesure où les dépenses à la CNUCED sont fonction de l'exécution des projets, l'un des protocoles les plus importants est le numéro de projet de compte. Le numéro de projet n'est pas seulement un protocole important aux fins de l'engagement de dépenses, c'est aussi un point de départ important pour le suivi des dépenses au titre du projet. De toute évidence, si ces protocoles ne sont pas coordonnés quand les fonctions de certification et d'ordonnement relèvent de la même entité, il peut s'avérer difficile de déceler le risque d'agissements illégaux. À plus forte raison, lorsque les fonctions de certification (à la CNUCED) et d'ordonnement (à l'ONUG) relèvent de deux entités différentes situées dans des endroits différents et que les protocoles en question ne sont pas coordonnés, le risque d'abus augmente considérablement.

23. Au cours de leur enquête, les enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne ont eu beaucoup de mal à trouver des informations permettant de déterminer si un projet est en cours d'exécution, achevé ou fictif. Dans les cas où le fonctionnaire d'administration concerné avait utilisé un faux numéro de projet, les enquêteurs ont constaté combien il était difficile d'obtenir des informations concrètes permettant de prouver de manière incontestable que le projet en question n'existait pas et n'avait jamais existé. De fait, de nombreux administrateurs de projets de la CNUCED ont cru, quand ces faux numéros de projet leur ont été donnés, que des projets correspondants existaient, et ils ont même renvoyé les inspecteurs à d'autres administrateurs de projets qui, selon eux, pouvaient être chargés de leur gestion. Ceci s'explique par le fait que tant les numéros de projet que les deux ou trois mots servant à les identifier que le fonctionnaire d'administration en cause avait utilisés étaient semblables à ceux en usage à la CNUCED. À un certain stade de l'enquête, il s'est avéré nécessaire de demander au PNUD une liste complète des projets de la CNUCED dont le financement était assuré par le Programme. Cette liste a été fournie, mais quand elle a été comparée à la liste de la CNUCED, de nombreuses divergences sont apparues. Les difficultés rencontrées découlaient en partie du fait que la période à l'examen était longue. Certains projets figurant sur la liste de la CNUCED n'apparaissaient pas sur celle du PNUD et inversement. Pour expliquer ces divergences, le Bureau des services de contrôle interne a dû

se fonder à la fois sur les pièces justificatives – lorsque celles-ci existaient encore – et sur la mémoire institutionnelle d’anciens fonctionnaires et de fonctionnaires actuels de la CNUCED. Les agents ordonnateurs du Service de la gestion des ressources financières de l’ONUG que les enquêteurs ont interrogés au début de l’enquête et à qui ils ont demandé s’ils disposaient de listes de projets de la CNUCED ont répondu que non. Soit ils avaient établi eux-mêmes, à la main, leurs propres listes de numéros de ces projets soit, du fait que l’approbation des engagements de dépenses au titre de ces projets était une tâche courante, ils se souvenaient de certaines caractéristiques de la liste à cause des demandes précédentes présentées par les administrateurs de projets de la CNUCED. Naturellement, la liste de projets établie par les agents ordonnateurs eux-mêmes comprenait certains des faux numéros de projets utilisés par le fonctionnaire d’administration en cause.

A. CNUCED

24. Aux fins de la procédure pénale, il suffisait d’établir la culpabilité du fonctionnaire d’administration concerné en se fondant sur ses activités. Toutefois, pour identifier les causes profondes du problème, la Section d’investigation du Bureau des services de contrôle interne a examiné les carences existant au niveau opérationnel et la chaîne de responsabilité hiérarchique. Le fonctionnaire d’administration en cause disposait d’une autonomie extrême, même après des années d’alcoolisme patent.

25. Dans un mémorandum de la CNUCED daté du 9 août 1989 et émanant de l’ancien Directeur des services d’appui aux programmes et des services de gestion, les attributions et responsabilités du Service administratif de la CNUCED sont décrites en termes très généraux : «Le Service administratif est responsable de tous les engagements de la CNUCED en ce qui concerne les contrats de recrutement du personnel et les engagements financiers contractés au titre de biens et de services». D’après ce même mémorandum, le Service administratif est plus précisément chargé des fonctions ci-après : recevoir toutes les décisions relatives à l’exécution de projets prises au niveau des services/divisions chargés des programmes et impliquant des dépenses; tenir les services/divisions chargés des programmes au courant des décisions prises; veiller à ce que les révisions annuelles obligatoires des projets du PNUD soient effectuées; fournir, en ce qui concerne les projets financés par le PNUD et au titre de fonds d’affectation spéciale, les données financières et les données relatives au personnel requises pour l’établissement des

fiches techniques de projet, et communiquer systématiquement lesdites fiches aux administrateurs de projets.

26. En plus des éléments contenus dans les documents directifs de la CNUCED sur ses arrangements administratifs concernant le Groupe des opérations, le produit du Groupe était le facteur déterminant qui permettait d’identifier le superviseur responsable de l’activité correspondante. Lorsqu’il s’agissait d’aider à fournir des apports à des projets, par exemple, le Groupe relevait de toute évidence du Chef du Groupe de la coordination des politiques de coopération technique. En revanche, lorsqu’il s’agissait d’autoriser le remboursement de frais de voyage, de verser des indemnités journalières de subsistance, d’organiser des réunions d’experts et de certifier des engagements de dépenses, il relevait manifestement du Chef du Service administratif. En d’autres termes, c’est la nature du produit qui permettait d’identifier l’administrateur responsable. Il est donc clair que le Service administratif était pleinement responsable de la supervision du fonctionnaire d’administration en cause lorsque celui-ci a commis ses 59 vols.

27. Il ressort clairement des informations contenues dans les documents directifs de la CNUCED sur ses arrangements administratifs que le Service administratif est responsable du contrôle financier des dépenses au titre des projets. C’est donc son Chef qui aurait dû exercer un contrôle sur les demandes – légitimes ou non – présentées par le fonctionnaire d’administration considéré et visant à engager des fonds de l’Organisation. De fait, c’est à lui qu’appartenait et qu’appartient toujours la responsabilité de recommander le renouvellement du statut officiel des fonctionnaires qui, en leur qualité de fonctionnaires d’administration hors classe, sont habilités à s’acquitter des tâches administratives assignées à son service. Ni la responsabilité personnelle qui incombe à chaque fonctionnaire d’administration hors classe dans l’exercice de ses fonctions, ni la déclaration du Chef du Service administratif selon laquelle il ne lui appartenait pas d’intervenir dans l’exercice, par le fonctionnaire considéré, des attributions qui lui avaient été conférées, ne permettent d’excuser le fait qu’il n’ait pas supervisé les activités de l’intéressé, en particulier à partir de 1995 quand, aux dires de tous, ses problèmes d’alcoolisme étaient devenus chroniques. Les enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne ont identifié plusieurs indices de fraude sur lesquels le Chef du Service administratif aurait pu se fonder pour mettre fin aux pouvoirs conférés à l’intéressé en matière de certification des engagements de dépenses.

28. En outre, le fait qu’aucune pièce justificative n’accompagnait les documents d’engagement de dépenses présentés par le fonctionnaire d’administration en cause aurait dû susciter des soupçons. Les agents ordonnateurs de l’ONUG ont

déclaré qu'ils avaient renoncé à demander ces pièces dans la mesure où, en tant qu'agents des services généraux, ils avaient été rabroués avec brusquerie dans le passé et n'avaient le courage de faire front ni à l'intéressé ni à son Chef. Sur la base de leurs témoignages, il semblerait que les relations existant entre le Service de la gestion des ressources financières à l'ONUG et le Service administratif à la CNUCED ne favoriseraient pas la découverte d'irrégularités.

B. ONUG – Service de la gestion des ressources financières

29. Le système de contrôle a été déjoué au moins 59 fois quand le fonctionnaire d'administration concerné a présenté un document d'engagement de dépenses certifié sans donner la moindre pièce justificative. Les agents ordonnateurs ont pour responsabilité de veiller à ce que toute demande d'engagement de dépenses soit accompagnée de tous les documents nécessaires pour justifier les dépenses. Les fonctionnaires du Service de la gestion des ressources financières qui ont été interrogés ont déclaré que lorsqu'ils posaient des questions au fonctionnaire d'administration en cause au sujet des pièces manquantes, il répondait avec amabilité ou arrogance, selon la personne à qui il s'adressait. Ils ont ajouté qu'ils avaient cherché à plusieurs reprises à obtenir des documents du Bureau du Chef du Service administratif de la CNUCED, mais qu'ils avaient été traités avec mépris et brusquerie. Les agents ordonnateurs désignés du Service de la gestion des ressources financières étaient essentiellement des agents des services généraux qui n'avaient pas assez confiance en eux-mêmes ou avaient le sentiment de ne pas occuper un rang assez élevé dans la hiérarchie de l'ONU pour pouvoir se plaindre ou parler à une personne dont ils seraient sûrs qu'elle prendrait les mesures nécessaires. Ils ont admis qu'ils n'avaient pas soupçonné le fonctionnaire d'administration en cause de commettre des délits mais considéraient plutôt qu'il avait un problème d'alcoolisme dramatique et pitoyable.

30. Les enquêteurs estiment que s'il est peut être vrai que le courage ou l'assurance nécessaires ont fait défaut aux fonctionnaires du Service de la gestion des ressources financières chargés d'approuver les demandes d'engagement de dépenses de l'intéressé, l'absence de pièces justificatives aurait dû leur donner un motif suffisant pour ne pas approuver les paiements. Par ailleurs, les enquêteurs ne comprennent pas non plus qu'au fil des années, les agents ordonnateurs chargés d'approuver ces demandes d'engagement de dépenses au début du processus et les pièces de journal correspondantes à la fin ne se soient pas aperçus du lien évident qui

existait entre les premières et les débits et crédits apparaissant dans les dernières.

VI. Conclusions

31. Pendant plus de 10 ans, le fonctionnaire d'administration en cause a eu un comportement manifestement criminel, qui a entraîné pour l'Organisation une perte de 730 000 francs suisses, et qui n'a été détecté ni par les systèmes de contrôle interne de la CNUCED ni par ceux de l'ONUG.

32. L'intéressé a mis à profit les fonctions qu'il exerçait en tant que chef du Groupe des opérations du Service administratif de la CNUCED pour mettre à exécution son stratagème et trahir la confiance qu'on avait placée en lui en tant que fonctionnaire d'administration hors classe.

33. Il avait un problème d'alcoolisme évident et reconnu que ses superviseurs et collègues avaient vu s'aggraver au fil des années et qui les avait conduits à ignorer son comportement apparemment non professionnel et le fait qu'il semblait incapable de s'acquitter de ses fonctions.

34. Sans que cela atténue sa responsabilité personnelle, l'intéressé a eu la possibilité de poursuivre ses agissements illégaux parce que son superviseur, le Chef du Service administratif de la CNUCED, n'a pris aucune mesure pour mettre fin à ses pouvoirs en matière de certification, même après que le stratagème a été découvert, et que les agents ordonnateurs de l'ONUG n'ont jamais contesté ses demandes irrégulières.

35. Du fait de l'autonomie que le Service administratif de la CNUCED laissait au fonctionnaire d'administration, les moyens normaux de contrôle que la supervision et la séparation des fonctions auraient donnés à la CNUCED n'ont pas joué.

36. L'approbation automatique des demandes présentées par l'intéressé au Service de la gestion des ressources financières de l'ONUG démontre l'absence de supervision appropriée, au niveau de l'administration, résultant de l'absence de transparence financière de l'ONUG, du fait que le partage des responsabilités entre le Service administratif de la CNUCED et le Service de la gestion des ressources financières de l'ONUG n'était pas clair pour les agents des services généraux qui étaient les agents ordonnateurs, et du fait que personne n'a osé faire front à un fonctionnaire d'administration de la classe P-5.

37. L'absence de coordination et de définition claire des attributions et des pouvoirs respectifs de la CNUCED et de l'ONUG en ce qui concerne les fonctions administratives et

financières a non seulement contribué au succès du stratagème mis en oeuvre par ce fonctionnaire d'administration, mais aussi à l'incertitude des autres fonctionnaires quant à la portée de leurs fonctions.

VII. Nouvelles initiatives de gestion (réponses de l'Administration)

38. En réponse à un rapport détaillé qui a été présenté aux directeurs de programme de la CNUCED et de l'ONUG, les deux organisations ont noté qu'elles étaient d'accord avec les conclusions du Bureau des services de contrôle interne qu'elles ont informé des mesures correctives qu'elles avaient prises, ainsi qu'il est indiqué ci-après :

A. CNUCED

39. La CNUCED a fait savoir ce qui suit au Bureau des services de contrôle interne :

a) À l'issue d'un examen approfondi au sein de la CNUCED et de discussions avec l'ONUG, les procédures supplémentaires ci-après ont été appliquées :

i) Quand le stratagème du fonctionnaire d'administration en cause a été découvert, la supervision des opérations financières a été renforcée dans les règles; le Chef du Service administratif a été désigné comme principal agent certificateur de la CNUCED, tous les autres agents certificateurs étant désignés comme ses suppléants;

ii) À l'avenir, les pièces de journal porteront les initiales/la signature a) d'au moins deux fonctionnaires *différents* de la CNUCED – celles du fonctionnaire qui les prépare et de l'agent certificateur ou de son suppléant – et b) celles de l'agent ordonnateur du Service de la gestion des ressources financières de l'ONUG;

iii) En attendant qu'une décision soit prise sur le point de savoir quel bureau sera chargé d'émettre les avis d'allocation de crédit (le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité à New York, le Service de la gestion des ressources financières de l'ONUG ou la CNUCED elle-même), une copie de tous les descriptifs de projets approuvés du PNUD sera communiquée au Service de la gestion des ressources financières de l'ONUG. En outre, aucune demande d'engagement de dépenses ne sera traitée tant que le Service de la gestion des ressources financières de

l'ONUG n'aura pas accusé réception des données financières et ne les aura pas introduites dans son ordinateur;

iv) En ce qui concerne les actuelles fiches techniques de projets, il convient de noter qu'elles contiennent plus d'informations qu'il n'en faut aux fins de l'établissement des rapports destinés au PNUD. Elles comprennent par exemple, en plus de la situation financière à la fin de chaque mois, a) la liste des engagements de l'exercice en cours et de l'exercice précédent (que les administrateurs de projets utilisent pour identifier les engagements qui ne sont plus nécessaires); b) la liste des consultants et des experts employés dans le cadre du projet considéré, indiquant la période sur laquelle porte leur contrat et leur nationalité; c) une représentation sous forme graphique de l'échelonnement de ces contrats pour l'exercice en cours. En même temps, pour rendre les fiches plus faciles à utiliser, un petit groupe, comprenant trois ou quatre administrateurs de projets et le Service administratif, réexaminera leur présentation et proposera tout changement qu'il jugera nécessaire;

v) Une copie des rapports mensuels sur les allocations de crédit que l'ONUG fournit à la CNUCED sera communiquée aux administrateurs de projets avec les fiches techniques de projets, pour qu'ils aient la possibilité de confirmer ou de corriger le contenu de ces dernières;

b) Il est entendu que les procédures susmentionnées devront être revues quand le volet financier du Système intégré de gestion sera mis en place dans le courant de 1999.

40. Le Bureau des services de contrôle interne suivra l'application de ces procédures par la CNUCED.

B. ONUG

41. L'ONUG a fait savoir ce qui suit au Bureau des services de contrôle interne :

a) Deux grandes questions appellent des observations. La première, qui a été soulevée officiellement dans le rapport, concerne les contrôles exercés, et la seconde, qui transparaît dans tout le rapport et a été soulevée dans un rapport de gestion du Bureau des services de contrôle interne sur la CNUCED, a trait à la délégation de pouvoir et au partage des responsabilités entre l'ONUG et la CNUCED;

b) En ce qui concerne la question des contrôles, l'ONUG a pris (très peu de temps après la découverte de la

fraude dans la plupart des cas) une série de mesures visant à corriger un certain nombre de pratiques qui n'étaient pas en accord avec des contrôles financiers appropriés. Les mesures ci-après ont notamment été mises en place :

- i) Aucun document d'engagement de dépenses n'est accepté si le département qui le présente ne fournit pas de pièces justificatives appropriées. Dans les cas où les pièces requises ne sont pas jointes au document, les agents ordonnateurs responsables du Service de gestion des ressources financières les demandent au département concerné. Tout document d'engagement de dépenses qui n'est pas accompagné de pièces justificatives est rejeté;
- ii) La validité et l'exactitude de toutes les pièces justificatives sont examinées avec soin. Toute pièce qui n'est pas conforme au Règlement financier ou règles de gestion financière de l'ONU est mise en question et le département concerné est invité à fournir des éclaircissements ou des corrections, selon que de besoin;
- iii) La CNUCED envoie désormais régulièrement et rapidement à l'ONUG la liste de ses projets pour permettre au Service de gestion des ressources financières de vérifier les numéros de référence des projets qui figurent sur les documents d'engagement de dépenses;
- iv) Depuis l'introduction d'un système automatisé de paiement par la banque, la trésorerie émet un moins grand nombre de chèques. L'ONUG a également mis en place un système automatisé de paiement pour le remboursement des frais de voyage et le paiement des consultants et des vendeurs. Les rares chèques qui sont encore émis sont désormais non négociables et ne peuvent être encaissés que par la personne au nom de qui ils sont émis;
- v) Des instructions ont été données pour la distribution de chèques et la tenue de fiches de contrôle par le caissier;
- vi) De même, des procédures ont été mises en place pour l'annulation de chèques;

En outre, l'ONUG a pris dûment note de la liste susmentionnée d'indices de fraude, qu'il utilise comme liste de contrôle pour s'assurer que le Service de gestion des ressources financières s'acquitte de ses tâches de façon plus responsable, de manière à éviter que la même situation ne se reproduise à l'avenir.

c) La question de la délégation de pouvoir et du partage des responsabilités entre l'ONUG et la CNUCED est plus complexe, car il faudra peut-être envisager une modifica-

tion des pouvoirs actuellement conférés à la CNUCED, aussi bien dans le domaine des ressources humaines que dans celui du budget et des finances. La conception des solutions éventuelles à ce problème semble avoir évolué : d'un côté, il semble qu'à l'origine, l'intention ait été de regrouper à l'ONUG un certain nombre des fonctions et des pouvoirs actuellement exercés par la CNUCED dans les domaines considérés, tandis que, de l'autre, on relève plus récemment une tendance très nette à déléguer davantage de pouvoir aux chefs de département dans ces domaines.

42. Le Bureau des services de contrôle interne suivra l'application des mesures envisagées par l'ONUG à cet égard.

VIII. Recommandations

43. On trouvera ci-après les recommandations du Bureau des services de contrôle interne :

Recommandation 1

L'ONUG et la CNUCED devraient constituer une équipe de travail administrative commune qui se réunirait périodiquement pour examiner à fond les questions qui se posent. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, il aurait été facile de corriger un certain nombre de déficiences, comme la non-communication à l'ONUG par la CNUCED d'informations sur les projets, si les parties s'étaient réunies périodiquement (IV96/071/01).

Recommandation 2

Des responsables du Service administratif de la CNUCED et de l'Administration de l'ONUG devraient examiner les qualifications de toutes les personnes auxquelles sont délégués des pouvoirs de certification et d'autorisation de paiement, en tenant compte des indicateurs de fraude énumérés dans le présent rapport (IV96/071/02).

Recommandation 3

Des responsables du Service administratif de la CNUCED et de l'Administration de l'ONUG devraient superviser les activités de tous les agents certificateurs et ordonnateurs, ce qu'ils peuvent faire dans les limites des responsabilités qui leur incombent en matière de supervision sans porter atteinte aux attributions assignées à titre personnel aux agents considérés en application des règles de gestion financière de l'ONU (IV96/071/03).

Recommandation 4

La décision du tribunal suisse permet à l'ONU de recouvrer tous les fonds illégalement obtenus par le fonctionnaire d'administration en cause. L'ONUG et la CNUCED devraient prendre des mesures, avec l'aide du Bureau des services de contrôle interne, le cas échéant, pour identifier les autres avoirs de l'intéressé afin de recouvrer la totalité des fonds volés (IV96/071/04).

Recommandation 5

Aux fins des rapports mensuels sur les projets établis à l'intention des administrateurs de projets de la CNUCED, chaque fonctionnaire responsable devrait être tenu de certifier l'exactitude des informations présentées et avoir la possibilité de faire figurer par écrit sur le document toute question qu'il peut avoir à leur sujet (IV96/071/05).

Recommandation 6

Les agents ordonnateurs de l'ONUG devraient recevoir de nouvelles instructions détaillées concernant l'obligation qui leur incombe de mettre en question tout document qui leur est soumis et qui n'est pas conforme aux critères prévus, quel que soit le niveau hiérarchique ou le titre du fonctionnaire demandant l'engagement de dépenses (IV96/071/06).

Recommandation 7

L'ONUG devrait élaborer un programme bien conçu de traitement des problèmes d'alcoolisme dans les bureaux sis à Genève (IV96/071/07).

Recommandation 8

Il conviendrait de rendre officiellement hommage aux deux agents des services généraux qui ont été les premiers à identifier le problème à l'examen pour le rôle important qu'ils ont joué, non seulement en attirant l'attention sur le stratum utilisé, mais également en démontrant, par leurs actions, qu'ils avaient compris que le programme de réformes lancé par le Secrétaire général implique aussi que chaque fonctionnaire est personnellement responsable de ses actes. Bien que normalement, le Bureau des services de contrôle interne ne cite pas le nom de fonctionnaires dans ses rapports, il estime, en accord avec l'Administration de la CNUCED, que la contribution des deux fonctionnaires concernés de la CNUCED, Grace Ipak et Martine Eichenbaum, devrait être portée à la connaissance de l'Assemblée générale (IV96/071/08).

44. Les consultations engagées entre les enquêteurs et des responsables des deux entités ont conduit à la formulation des principales recommandations contenues dans le présent rapport, dont l'application a commencé. À la suite de cette

affaire, de hauts fonctionnaires de la CNUCED et de l'ONUG ont procédé à des réformes pour corriger les problèmes identifiés. Le fonctionnaire d'administration hors classe en cause a été licencié par l'Organisation. Le Chef du Service administratif ayant été détaché auprès d'une autre organisation internationale avec le rang de sous-secrétaire général, l'Administration de la CNUCED a chargé son successeur de réexaminer les opérations administratives de l'Organisation.

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