



Assemblée générale

Distr. générale
1er septembre 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Points 118 et 128 de l'ordre du jour provisoire*

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 préventive sur l'indemnité pour frais d'études

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de soumettre à l'attention de l'Assemblée générale, en application de ses résolutions 48/218 B du 29 juillet 1994 et 54/244 du 23 décembre 1999, le rapport ci-joint qui lui a été remis par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne et dans lequel on trouvera les conclusions d'une enquête préventive sur l'indemnité pour frais d'études.

Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport. Il note également les risques de fraude liés aux demandes d'indemnité pour frais d'études, un problème qui se pose d'ailleurs pour toutes les autres prestations. Par ailleurs, le Secrétaire général estime, comme le Bureau des services de contrôle interne que, dans la mesure où une indemnité est accordée sur la base d'une déclaration faite par le fonctionnaire, comme c'est le cas pour l'indemnité pour frais d'études, ce dernier doit porter l'entière responsabilité des renseignements portés sur sa déclaration. Le Secrétaire général se félicite des efforts du Bureau pour proposer des solutions afin de simplifier le versement de l'indemnité et de limiter au maximum le risque de fraude. Il tient à souligner que les 16 cas de fraude qui sont mentionnés dans le présent rapport ont été relevés et signalés par des fonctionnaires. Il note également que le Bureau précise dans ses commentaires que l'on peut considérer que la plupart des demandes d'indemnité pour frais d'études sont régulières.

* A/55/150.

Rapport d'enquête du Bureau des services de contrôle interne sur l'indemnité pour frais d'études

Résumé

Sur les 16 cas de fraude présumée signalés au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) entre 1995 et 1999, 10 ont été confirmés, deux annulés et quatre sont en cours d'investigation. Sur les 10 cas de fraude confirmés, les enquêtes ont abouti aux résultats suivants : cinq fonctionnaires ont été congédiés, trois ont fait l'objet d'une mesure administrative ou disciplinaire et deux ont démissionné. Dans les deux cas qui n'ont pas été corroborés, les intéressés ont été entièrement innocentés par l'enquête. On trouvera au paragraphe 11 du présent rapport une description des types de fraude révélés par les enquêtes.

En 1998, plus de 1 300 fonctionnaires du Siège (y compris le personnel en mission) ont présenté une demande d'indemnité pour frais d'études pour environ 3 300 enfants à charge. Le montant total des versements effectués à ce titre a dépassé les 25 millions de dollars, soit un versement annuel moyen de 19 000 dollars environ par fonctionnaire. On peut considérer que la plupart de ces demandes – qui n'ont pas fait l'objet d'un examen de la part du Bureau – sont légitimes. Le Bureau a cherché à mettre en évidence les lacunes qui ont rendu possibles les fraudes relevées.

Ayant considéré les 16 rapports qui lui ont été remis, le pourcentage élevé de fraudes confirmées et de mesures disciplinaires prises après confirmation des fraudes, le montant total des indemnités versées, et le grand nombre d'audits effectués par lui et par l'ancienne Division de vérification interne, le BSCI a examiné la question de l'indemnité pour frais d'études en tant que secteur dans lequel des actes frauduleux sont particulièrement à craindre au Siège et dans les bureaux extérieurs, au sens du paragraphe 17 de la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général, en date du 7 septembre 1994.

En examinant les cas de fraude présumée ayant porté sur l'indemnité de frais d'études relevés au cours de ces dernières années, le BSCI a constaté que les fonctionnaires en cause avaient fraudé ou tenté de frauder l'Organisation par divers moyens. Les montants obtenus frauduleusement peuvent être importants; parmi les cas de fraude confirmés, ce montant s'élevait en moyenne à 26 500 dollars par fonctionnaire et dans un cas il était supérieur à 69 000 dollars. Le BSCI a recommandé des mesures pour renforcer les procédures et réduire le risque de fraude.

Le BSCI ne souhaite pas donner l'impression que la plupart des fonctionnaires qui demandent une indemnité seraient malhonnêtes. Le présent rapport a simplement pour but de mettre en évidence les lacunes susceptibles de permettre à des personnes malhonnêtes d'obtenir frauduleusement des sommes auxquelles elles n'ont pas droit.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–5	4
II. Indemnité pour frais d'études	6–10	4
III. Résultats de l'enquête	11–22	5
A. Exemples de fraude	11	5
B. Autres facteurs	12–17	6
IV. Conclusions et recommandations	19–23	8
V. Observations de l'Administration	24–28	9

I. Introduction

1. Au cours des quatre années écoulées, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a reçu 16 rapports relatifs à des cas présumés de fraude ayant porté sur l'indemnité pour frais d'études. Il s'agissait de nouveaux rapports adressés au BSCI par des fonctionnaires qui, soupçonnant des fraudes, avaient exercé les droits qui leur sont reconnus au paragraphe 18 de la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général en date du 7 septembre 1994. Le BSCI a conduit des enquêtes sur la base de ces rapports et a constaté que, sur les 12 enquêtes menées à terme, des actes frauduleux ont été corroborés dans 10 cas, soit 83 % de fraudes confirmées. Dans les deux cas où aucune preuve n'a pu être apportée pour confirmer les soupçons, les fonctionnaires ont été entièrement innocentés. Sur les 10 fonctionnaires convaincus de fraude, 5 ont été licenciés, 3 ont fait l'objet de mesures administratives ou disciplinaires et 2 ont donné leur démission. Le montant total des fonds obtenus frauduleusement s'élevait à 265 000 dollars, répartis entre des sommes allant de plusieurs milliers de dollars à 69 000 dollars dans un cas. Dans chaque cas, l'Organisation, sur la recommandation du BSCI, a recouvré les fonds obtenus frauduleusement ou a pris des mesures à cette fin.

2. En 1998, 1 300 fonctionnaires du Siège (y compris le personnel en mission) ont présenté des demandes d'indemnité pour frais d'études, qui correspondaient à 3 300 enfants à charge. La même année, le montant total des versements au titre de l'indemnité s'est élevé à plus de 25 millions de dollars, soit un versement moyen de 19 000 dollars environ par fonctionnaire. On peut considérer que la plupart des demandes d'indemnité – qui n'ont pas fait l'objet d'un examen de la part du BSCI – sont légitimes. Le BSCI ne veut pas donner l'impression, dans le présent rapport, que la plupart des fonctionnaires qui présentent une demande d'indemnité sont malhonnêtes. Il a cherché à déterminer quelles lacunes pouvaient être mises à profit par des fraudeurs potentiels.

3. Aux termes de son mandat, le Bureau des services de contrôle interne évalue les mécanismes de contrôle appliqués aux activités à haut risque et dans les bureaux hors Siège afin de déterminer les secteurs dans lesquels des actes frauduleux ou irréguliers sont particulièrement à craindre et recommande ensuite les mesures correctives à prendre afin de réduire au minimum l'éventualité de tels actes (ST/SGB/273, par. 17).

L'investigation a permis d'établir que l'indemnité pour frais d'études constituait un secteur dans lequel il existait des risques de fraude au Siège et dans les bureaux extérieurs.

4. Dans une enquête préventive, on recherche non seulement les défauts inhérents au système visé, en l'occurrence l'indemnité pour frais d'études, mais aussi la facilité relative avec laquelle des personnes mal intentionnées pourraient manipuler le système en leur faveur. Le but de ce type d'enquête est de mesurer les risques de fraude auxquels l'Organisation est exposée, qu'il s'agisse de fraude intentionnelle ou de comportements opportunistes. Il ne faut pas confondre ce type d'examen avec les audits, qui ont pour objet les systèmes de contrôle interne et qui visent à déterminer l'efficacité d'un système de contrôle particulier. Les enquêtes préventives ont pour objet les fraudes et autres irrégularités et visent à faire connaître à l'Organisation les risques auxquels elle est exposée et à recommander à l'Administration des moyens de prévention ou de détection précoce.

5. Pour l'enquête préventive dont il est question ici, on a examiné le traitement des demandes d'indemnité pour frais d'études au Siège de l'ONU, à l'Office des Nations Unies à Genève et à l'Office des Nations Unies à Nairobi. On a interrogé des fonctionnaires occupant des postes clefs au Bureau de la gestion des ressources humaines, dans les services des états de paie et des comptes créditeurs de chacun des bureaux et à la Division de l'Administration et de la logistique des missions au Siège afin de bien comprendre le fonctionnement du système ainsi que les problèmes et les risques qui lui sont inhérents.

II. Indemnité pour frais d'études

6. Aux termes de la disposition 103.20 b) du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, tout fonctionnaire qui est considéré comme recruté sur le plan international au sens de la disposition 104.7 et qui réside et est en poste dans un lieu d'affectation ne se trouvant pas dans son pays d'origine a droit à une indemnité pour frais d'études pour chaque enfant qui fréquente à plein temps une école, une université ou un établissement d'enseignement analogue, à condition que l'intéressé ait été nommé ou affecté pour une période de six mois ou moins. Le Secrétaire général peut aussi autoriser le versement d'une indemnité

pour frais d'études aux fonctionnaires recrutés sur le plan local et affectés à une mission. L'Administration a publié des instructions administratives et des circulaires pour expliquer le fonctionnement de l'indemnité pour frais d'études, en se référant au Règlement du personnel¹.

7. Les demandes d'indemnité doivent être présentées au Bureau de la gestion des ressources humaines ou à la section pertinente chargée des questions de personnel au moyen de la formule P.45, aussitôt l'année scolaire terminée. La demande doit être accompagnée de justificatifs attestant la fréquentation scolaire, le montant des frais de scolarité et les montants effectivement versés par le fonctionnaire. À cette fin, les fonctionnaires présentent normalement la formule P.41 d'attestation de la fréquentation scolaire, qui doit être signée par l'école. Le fonctionnaire remet les deux formules à l'Organisation en vue de leur traitement administratif.

8. Il est prévu, parmi les éléments de l'indemnité pour frais d'études, qu'un fonctionnaire qui est en poste dans un pays de langue autre que sa langue maternelle ou dont l'enfant est inscrit dans une école locale dans laquelle l'enseignement est donné dans une langue autre que sa langue maternelle peuvent demander le remboursement du coût des cours dispensés dans la langue maternelle. Il est précisé dans l'instruction administrative ST/AI/1999/4 du 19 mai 1999 et dans la circulaire ST/IC/1999/51 du 13 juillet 1999 que les cours particuliers doivent être dispensés par un enseignant qualifié qui n'est pas membre de la famille du fonctionnaire. La circulaire ST/IC/1999/51 et Corr.1 précise que les demandes de remboursement à ce titre doivent être accompagnées d'un certificat d'enseignement dans la langue maternelle et d'un reçu de l'établissement ou de l'enseignant attestant du montant versé par le fonctionnaire. Le fonctionnaire doit également produire l'original des chèques payés et oblitérés ou une copie des chèques originaux accompagnée d'états bancaires pour permettre à l'Organisation de vérifier les montants versés à l'enseignant ou à l'établissement. Aucun autre reçu ni aucune autre confirmation écrite du versement n'est exigé.

9. Les fonctionnaires peuvent demander une indemnité spéciale pour frais d'études lorsque a) leur enfant ne peut, du fait d'une inaptitude physique ou mentale, fréquenter un établissement d'enseignement normal et a besoin, en conséquence, d'un enseignement spécial ou d'une formation spéciale à plein temps ou à temps

partiel; ou b) lorsque leur enfant, s'il fréquente un établissement d'enseignement normal, a besoin d'un enseignement spécial ou d'une formation spéciale pour l'aider à surmonter l'inaptitude en question. Il est précisé dans l'instruction administrative ST/AI/1999/4 que les demandes d'indemnité spéciale pour frais d'études doivent être présentées par écrit et accompagnées d'un certificat médical.

10. La procédure d'octroi de l'indemnité pour frais d'études repose donc, comme il ressort des paragraphes qui précèdent, sur un système de déclaration et, partant, sur la bonne foi du demandeur. Ce système suppose une parfaite intégrité de la part du demandeur et rend ce dernier entièrement responsable de la véracité des informations fournies. Cette analyse est confirmée, par exemple, par le jugement N° 850 daté du 26 novembre 1997 rendu par le Tribunal administratif des Nations Unies, dans lequel il est dit qu'il incombe au fonctionnaire qui obtient le versement de prestations ou d'allocations par l'Administration au vu d'une attestation qu'il a fournie de veiller à ce que les renseignements voulus soient communiqués. Les responsabilités de tout fonctionnaire présentant une demande d'indemnité pour frais d'études ne se limitent donc pas à remettre une attestation et une preuve que les frais ont été acquittés.

III. Résultats de l'enquête

A. Exemples de fraude

11. Sur la base des affaires dont il a été saisi, le BSCI a dressé une liste des moyens mis en oeuvre par les fonctionnaires pour obtenir frauduleusement une indemnité :

a) Le demandeur présente à l'Organisation une formule d'attestation frauduleuse qu'il a remplie lui-même au lieu de la faire remplir par l'établissement d'enseignement et sur laquelle il a porté de faux montants et contrefait la signature et le cachet de l'établissement – ce qui est ultérieurement confirmé par ce dernier;

b) Étant donné que l'établissement d'enseignement remet directement l'attestation au demandeur avant que celui-ci ne la présente à son tour à l'Organisation, le demandeur a la possibilité de changer les données qui sont portées par l'établissement sur la formule ou d'ajouter des montants qui ne devraient

pas y figurer, afin d'obtenir une indemnité plus élevée. Il s'agissait du type de fraude le plus fréquent parmi les cas soumis au Bureau;

c) Le demandeur présente une attestation concernant un établissement d'enseignement que l'enfant n'a pas fréquenté.

(S'agissant des trois types de fraudes susmentionnés, l'Organisation a la possibilité de contacter directement l'établissement pour avoir confirmation des renseignements portés dans la formule d'attestation. Il ne serait pas possible de procéder systématiquement à une telle vérification pour toutes les demandes présentées, en raison du coût et du temps que ce travail représenterait, mais on pourrait envisager de procéder régulièrement à des vérifications sur des échantillons aléatoires.)

d) Le demandeur porte de faux renseignements sur la formule d'attestation avec la complicité de l'établissement d'enseignement, qui la certifie exacte;

(Ce type de fraude est difficile à détecter dans la mesure où il y a collusion avec le personnel de l'établissement d'enseignement. On pourrait toutefois demander au fonctionnaire et à l'établissement de produire des pièces prouvant que l'enfant a bien fréquenté l'établissement et que les montants indiqués sont bien ceux qui ont été versés.)

e) Le demandeur présente une demande d'indemnité pour frais d'études pour des enfants qui légalement ne sont pas à sa charge;

(Dans ce type de situation, pour s'assurer qu'il n'y a pas de fraude, l'Organisation peut demander au fonctionnaire de lui fournir tous les documents officiels voulus – certificat de naissance, jugement d'adoption ou encore jugement conférant la garde de l'enfant au fonctionnaire.)

f) Le fonctionnaire demande le montant intégral de l'indemnité au lieu d'un montant partiel alors que l'enfant dont il a la charge n'a pas fréquenté l'établissement à plein temps ou pendant toute la durée de l'année scolaire;

(Dans ce cas, l'Organisation peut détecter la fraude en vérifiant elle-même la fréquentation scolaire auprès de l'établissement.)

g) L'élève perçoit par ailleurs une bourse qui n'est pas signalée sur la formule d'attestation (alors que le montant de l'indemnité doit s'en trouver réduit);

(Dans ce cas, on doit obtenir de l'établissement d'enseignement des indications concernant la bourse dont bénéficie l'élève.)

h) Dans le cas des cours particuliers dispensés dans la langue maternelle, le fonctionnaire présente une demande de remboursement pour des cours que l'enfant n'a pas reçus.

(Ce type de fraude est difficile à détecter en raison de la complicité de l'enseignant, qui certifie que les cours ont été donnés. Pour faciliter la fraude, il touche les chèques, qui sont libellés en son nom, et pour ce faire appose sa signature au dos des chèques. Pour mieux détecter ce type de fraude, on pourrait demander des preuves que l'enseignement a bien été donné, notamment un programme du cours.)

B. Autres facteurs

1. Formule d'attestation concernant la fréquentation scolaire

12. Le BSCI a constaté que certains établissements d'enseignement refusaient de remplir la formule d'attestation concernant la fréquentation scolaire en raison du travail et du temps que cela demandait. De nombreuses attestations examinées par le BSCI avaient de toute évidence été remplies par les fonctionnaires eux-mêmes, alors qu'il est clairement indiqué sur la formule que celle-ci ne doit être remplie que par les établissements d'enseignement. Souvent, l'établissement se contente de valider les informations données en signant la formule et en y apposant son cachet; or, le BSCI s'est rendu compte que, dans certains cas, les établissements n'avaient pas vérifié les informations et avaient signé et apposé leur cachet au bas de formules qui contenaient des informations erronées. Les fonctionnaires qui sont contraints de remplir la formule eux-mêmes parce que l'établissement d'enseignement refuse de le faire risquent de donner des informations erronées, volontairement ou non.

13. On pourrait parer à cet inconvénient en appliquant les dispositions de la circulaire ST/IC/1999/51 et Corr.1, à savoir que s'ils sont dans l'impossibilité de présenter une formule P.41, parce que l'établissement d'enseignement refuse de la remplir par exemple, les fonctionnaires doivent remettre un certificat de scolarité indiquant les dates exactes auxquelles l'enfant a fréquenté l'établissement, les factures détaillées acquittées et autres pièces justificatives. Ces documents

doivent être certifiés exacts par un administrateur habilité de l'établissement.

2. Frais remboursables et non remboursables

14. Le BSCI a noté un autre point faible dans le dispositif de l'indemnité pour frais d'études. Il est demandé à l'établissement d'enseignement de fournir une description des frais d'études autres que les frais de scolarité. Les informations données sont examinées par les fonctionnaires chargés de traiter les demandes d'indemnité, qui déterminent s'il s'agit de frais remboursables ou non. Les frais remboursables sont définis de façon générale comme étant les frais directement liés au programme d'études de l'établissement, mais cette définition se prête à des interprétations. Au cours de ses entretiens avec les enquêteurs du BSCI, le personnel du Bureau de la gestion des ressources humaines a fait état des difficultés qu'il avait à distinguer les frais remboursables des frais non remboursables. À cet égard, il a fait les remarques suivantes :

a) Les fonctionnaires qui traitent les demandes disposent d'une liste des frais remboursables, mais celle-ci est incomplète; lorsqu'un remboursement est demandé pour des frais qui n'y figurent pas, il y a lieu de déterminer s'ils sont remboursables ou non;

b) Les établissements d'enseignement donnent des définitions différentes pour les mêmes frais;

c) Ce qui est considéré comme remboursable dans un lieu d'affectation ne l'est pas dans un autre.

15. La délégation des pouvoirs d'un bureau centralisé – le Bureau de la gestion des ressources humaines – vers les services administratifs risquerait d'aggraver les disparités à moins que les procédures ne soient normalisées. L'expérience acquise depuis 1992, année où les pouvoirs du Bureau de la gestion des ressources humaines en la matière ont été délégués directement aux sections du personnel des bureaux extérieurs, prouve que cette crainte est justifiée. En outre, les fonctionnaires peuvent y trouver des motifs pour protester auprès de la Commission paritaire de recours contre des décisions administratives perçues comme discrétionnaires et fondées sur les interprétations personnelles de ceux qui traitent les demandes.

3. Cours particuliers dispensés dans la langue maternelle

16. Le BSCI n'a trouvé aucune règle ou instruction donnant une définition des cours particuliers dispensés dans la langue maternelle. Toutefois, l'usage veut qu'on demande essentiellement à l'enseignant d'avoir un diplôme universitaire, dans n'importe quelle discipline. Il n'est donc pas tenu d'être diplômé en langues ou en éducation. Le BSCI a constaté que les enseignants qui dispensaient des cours particuliers étaient parfois diplômés en ingénierie, commerce ou architecture. Si élevé que soit leur niveau d'instruction, rien ne prouve qu'ils soient suffisamment qualifiés dans la langue enseignée, ou comme pédagogues pour dispenser un enseignement de qualité (voir par. 22 ci-dessous).

17. Les enquêteurs ont constaté que la Section du personnel de l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) n'avait qu'une connaissance approximative des dispositions de l'instruction administrative qui régit l'indemnité pour frais d'études et de ce fait n'appliquait pas les consignes relatives à l'enseignement dans la langue maternelle. Il est notamment arrivé qu'elle donne suite à des demandes de remboursement en contravention des dispositions de l'instruction administrative. Des demandes ont reçu une suite favorable et des indemnités ont été versées alors que les fonctionnaires avaient présenté non des chèques originaux payés et oblitérés, accompagnés des relevés bancaires correspondants confirmant les paiements aux enseignants ou aux établissements d'enseignement, mais des reçus pour paiement en espèces. Or, la circulaire ST/IC/1999/51 et Corr.1 stipule que les fonctionnaires doivent présenter à l'appui de la demande de remboursement les chèques originaux payés et oblitérés ou des photocopies des chèques originaux, accompagnées des relevés bancaires correspondants. En outre, elle précise qu'aucun reçu ou autre confirmation écrite de paiement en espèces ne sera accepté comme preuve de paiement.

D'après la direction de l'Office des Nations Unies à Nairobi, le personnel de Nairobi peut difficilement présenter des chèques originaux payés et oblitérés, ou même des copies de ces chèques, parce qu'en principe, les banques kényennes ne renvoient pas

les chèques payés et oblitérés et qu'au Kenya, les transactions se font souvent en espèces.*

4. Indemnité spéciale pour frais d'études (enfants handicapés)

18. En ce qui concerne l'indemnité spéciale pour frais d'études, le BSCI a constaté que, dans certains cas, le handicap avancé pour justifier la demande d'indemnité ne semblait pas devoir empêcher un enfant de fréquenter un établissement d'enseignement normal. Le personnel du Bureau de la gestion des ressources humaines a expliqué que les contrôles étaient difficiles à faire car les demandes d'indemnité étaient accompagnées d'un certificat établi par un médecin, et que ces certificats étaient rarement mis en doute par les services médicaux. Aussi, donnait-on suite aux demandes. Il s'ensuit également que des demandes d'indemnité spéciale pour frais d'études sont présentées pour des enfants qui n'ont ni fréquenté d'établissement d'enseignement spécialisé ni reçu un enseignement spécial dans un établissement normal. La plupart de ces demandes sont certainement présentées de bonne foi mais ceux qui les traitent ne peuvent guère en confirmer la validité. C'est pourquoi, s'il y a une faille dans ce volet du système d'indemnité pour frais d'études, le remède serait d'adopter des consignes nettes et claires.

IV. Conclusions et recommandations

19. Au cours des entretiens qu'ils ont eus avec le BSCI, les responsables chargés de traiter les demandes d'indemnité dans les trois lieux d'affectation ont déclaré qu'ils ne se considéraient pas comme des policiers de l'indemnité pour frais d'études mais comme des prestataires de services. Par conséquent, ils ne contactaient pas systématiquement les établissements d'enseignement pour contrôler les informations fournies. Ils le faisaient si une demande d'indemnité suscitait le moindre doute. L'état d'esprit était tout autre à la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix, où le fonctionnaire chargé de traiter les demandes contactait régulièrement les établissements d'enseignement pour vérifier des informations douteuses. Cette vigilance permet d'agir à la fois avant la fraude, puisqu'elle la décourage, et après la fraude, puisqu'elle permet, le cas échéant, de la détecter. Les

demandes d'indemnité pour frais d'études émanant du personnel de la Division de l'administration et de la logistique des missions sont administrées par la Division elle-même depuis que le Bureau de la gestion des ressources humaines lui a délégué ce pouvoir en 1994. Le BSCI n'a nullement l'intention de suggérer au Bureau de la gestion des ressources humaines de modifier sa politique de service aux clients et note qu'il n'est pas toujours évident de repérer le caractère frauduleux d'une demande, mais il serait bon que l'Organisation fasse preuve de vigilance dans ce domaine, afin de n'accorder l'indemnité qu'aux fonctionnaires qui déclarent leurs dépenses effectives et ne réclament que ce à quoi ils ont droit. En outre, à la longue, cette prestation risque d'être perçue comme une porte ouverte à la fraude si des mesures de prévention ne sont pas prises au stade de l'enregistrement des demandes.

20. Sous sa forme actuelle, l'administration de l'indemnité pour frais d'études est complexe et crée des risques d'erreurs. Comme, en outre, elle donne lieu à un certain arbitraire au stade de l'enregistrement des demandes, elle encourage les profiteurs. C'est pourquoi, tout comme, il y a quelques années, on a institué l'option de la somme forfaitaire pour le voyage lors du congé dans les foyers afin de faciliter le traitement des demandes et d'alléger les coûts administratifs de l'Organisation, le BSCI recommande que l'on envisage sérieusement la possibilité d'accorder l'indemnité pour frais d'études sous la forme d'un forfait dont le montant serait fixé pour chacun des pays où se trouve un établissement susceptible d'être fréquenté par les enfants des fonctionnaires de l'ONU (IV99/025/01)*. Ainsi, non seulement l'Organisation réaliserait des économies mais en outre le personnel aurait plus de temps pour faire des vérifications par sondage. La simplification de la procédure aurait les résultats suivants :

a) Le personnel du Bureau de la gestion des ressources humaines n'aurait plus à effectuer de travail de comptabilité pour calculer le montant des droits à faire approuver par les administrateurs du Bureau. Il ne lui serait demandé que de contrôler la fréquentation scolaire et les frais de scolarité payés. En outre, on éliminerait le risque de fraude lié aux demandes de remboursement de frais supplémentaires comme les manuels scolaires et le transport;

b) Les administrateurs du Bureau de la gestion des ressources humaines n'auraient plus à contrôler les

* Les observations de l'Administration figurent en italique dans le rapport.

* Code du BSCI, à usage interne.

dossiers traités par le personnel. Ils n'auraient plus qu'à vérifier la fréquentation scolaire et à approuver le versement de l'indemnité forfaitaire;

c) La formule actuelle, qui est compliquée, pourrait être remplacée par un formulaire simple qui permettrait de vérifier la fréquentation scolaire et le montant des frais de scolarité, et que les établissements d'enseignement rempliraient plus volontiers. L'analyse de la formule actuelle exige du temps car elle oblige souvent à contacter l'établissement d'enseignement pour obtenir des informations complémentaires;

d) Les changements proposés ci-dessus permettraient de réduire considérablement le risque de fraude. Pour toucher l'indemnité, il suffirait au fonctionnaire de produire un justificatif attestant que l'enfant fréquente à temps plein un établissement d'enseignement où la scolarité est payante, et le personnel chargé du dossier n'aurait que cette pièce à vérifier;

e) Si cette option était retenue, il suffirait au personnel et aux administrateurs du Bureau de la gestion des ressources humaines de prendre au hasard des demandes d'indemnité aux fins d'une vérification approfondie de toutes les informations auprès des établissements d'enseignement pour réduire le risque de fraude.

21. Si l'option de la somme forfaitaire n'est pas retenue, le BSCI recommande que, dans chaque lieu d'affectation, le traitement des demandes d'indemnité pour frais d'études soit centralisé dans un seul bureau (IV99/025/02). Alors que l'Organisation se propose de décentraliser les fonctions du Bureau de la gestion des ressources humaines, le BSCI est convaincu que ce serait aller à l'encontre des buts recherchés, étant donné les pratiques en usage en matière d'indemnité pour frais d'études. Une centralisation présenterait les avantages suivants :

a) Il serait possible de réaliser des économies d'échelle car le personnel chargé de traiter les demandes d'indemnité connaîtrait parfaitement les exigences complexes et tatillonnes de cette tâche;

b) L'Organisation finirait par avoir une idée du montant des frais de scolarité et autres frais d'études en vigueur dans les différents pays, ce qui permettrait au personnel de repérer rapidement les chiffres qui auraient été gonflés. Avec l'expérience, le personnel pourrait se rendre compte si les montants déclarés sont

supérieurs à ceux d'écoles similaires ou si les dates données ne correspondent pas aux dates normales de l'année scolaire ou universitaire dans le pays concerné;

c) L'évaluation visant à déterminer si des frais sont remboursables ou non serait plus objective et plus homogène, d'où un traitement plus équitable des fonctionnaires des différents bureaux.

22. Le BSCI note que les instructions relatives aux cours privés dispensés dans la langue maternelle stipulent que ceux-ci doivent être donnés par un enseignant qualifié. Elles ne sont pas très claires car elles font mention tout à la fois d'un professeur et d'un établissement d'enseignement. Il est donc recommandé d'appliquer des critères plus stricts quant aux qualifications de l'enseignant et d'exiger des fonctionnaires qu'ils fournissent des preuves de sa compétence (IV99/025/03).

23. Quant à l'indemnité spéciale pour frais d'études pour les enfants handicapés, le BSCI recommande que soit revue la règle qui permet aux fonctionnaires de percevoir cette indemnité quand l'enfant fréquente un établissement d'enseignement normal sans recevoir l'enseignement spécialisé indiqué pour son handicap (IV99/025/04).

V. Observations de l'Administration

24. *Les responsables de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix, de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) et de l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) ont réagi favorablement au présent rapport et ont accepté les recommandations du BSCI. La Division de l'administration et de la logistique des missions a fait savoir que son expérience de l'indemnité pour frais d'études confirmait totalement les conclusions énoncées dans le rapport et qu'elle serait favorable à l'application des recommandations qui y sont formulées. Elle estime qu'il serait intéressant d'apporter à l'option de la somme forfaitaire une amélioration supplémentaire, qu'elle encouragerait l'Organisation à adopter, et qui consisterait à établir une corrélation avec le lieu où se trouve l'établissement d'enseignement et le niveau de la scolarisation (autrement dit, le montant de l'indemnité serait indexé sur des frais indicatifs établis par lieu et par niveau de scolarisation). En outre, elle appuie résolument la re-*

commandation préconisant un retour à un système centralisé de traitement de l'indemnité et trouve qu'il y aurait de nombreux avantages à normaliser les procédures d'examen et de validation des dossiers.

25. L'Administration de l'ONUG a approuvé la conclusion du BSCI préconisant la centralisation en un lieu du traitement des demandes d'indemnité car cette mesure permettrait d'obtenir un meilleur rendement sur le plan administratif et une plus grande homogénéité dans l'interprétation et la validation des droits et des paiements. L'ONUG souscrivait également à la recommandation du BSCI concernant l'indemnité forfaitaire.

26. S'agissant des cours privés donnés dans la langue maternelle, l'Administration de l'ONUG a proposé que l'Organisation réévalue le droit à remboursement car l'objectif établi à l'origine avait perdu de sa netteté au fil des ans.

27. L'Administration de l'ONUN a fait observer que les dispositions de l'instruction administrative relative à l'indemnité pour frais d'études étaient les plus difficiles à comprendre et que leur application et leur gestion donnaient lieu à beaucoup de confusions et de complications. Elle a accueilli favorablement la recommandation du BSCI relative à l'option de la somme forfaitaire, dans la mesure où celle-ci simplifierait le travail du personnel administratif chargé de la mettre en application.

28. Le Département de la gestion reconnaît que l'on pourrait envisager sérieusement de payer l'indemnité pour frais d'études sur une base forfaitaire, encore que le cas soit différent de celui du voyage pour le congé dans les foyers, où les économies réalisées à la suite de la modification du système de remboursement résultent en réalité du fait que les fonctionnaires acceptent de recevoir une somme forfaitaire représentant 70 % de leurs droits. Le Département de la gestion admet qu'une simplification de la gestion de l'indemnité pour frais d'études permettrait d'obtenir de meilleurs rendements administratifs et d'éliminer certains facteurs de risque. Une étude et une enquête approfondies s'imposent avant la mise en place de nouvelles procédures, et on examinera toutes les modalités permettant non seulement de simplifier l'administration de l'indemnité et de la rendre plus efficace mais également de réduire au minimum le risque de fraude. Par ailleurs, le Département de la gestion souligne que depuis que le module de l'indemnité pour frais

d'études a été installé dans le Système intégré de gestion (SIG), les fonctionnaires chargés du traitement des demandes n'ont plus qu'à entrer les données dans le système, celui-ci déterminant lui-même le montant des droits. Ce module ne supprime pas la nécessité de différencier les frais remboursables des frais non remboursables; il permet toutefois : a) de contrôler la procédure, ce qui garantit une application uniforme du règlement; b) de vérifier la recevabilité des demandes; c) d'assurer l'exactitude et la cohérence du calcul des droits; d) de recueillir des données statistiques. Ainsi, il ne peut y avoir de demande d'indemnité pour frais d'études que pour les enfants déclarés comme étant à charge dans le dossier du fonctionnaire.

Le Sous-Secrétaire adjoint
aux services de contrôle interne
(Signé) Dileep Nair

Notes

- ¹ L'instruction administrative ST/AI/1999/4 du 19 mai 1999 (ainsi que l'instruction administrative ST/AI/181/Rev.10 et Amend.1 et 2 des 26 juin 1995, 30 janvier et 4 mars 1997, qu'elle annule et remplace) précise les conditions d'application de la disposition 103.20 du Règlement du personnel. La circulaire ST/IC/1999/51 et Corr.1 du 13 juillet 1999 indique aux fonctionnaires la procédure à suivre pour demander une indemnité pour frais d'études ou une indemnité spéciale pour frais d'études (enfants handicapés) en vertu de l'instruction administrative ST/AI/1999/4 et de la suite qui est donnée aux demandes. (On a mentionné l'instruction administrative ST/AI/181/Rev.10, car elle était en vigueur au cours de la période sur laquelle a porté l'examen).