



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 relative au versement sur un compte erroné des contributions d'États Membres à des fonds d'affectation spéciale du Programme des Nations Unies pour l'environnement

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 que lui a remis le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne au sujet d'une enquête relative au versement sur un compte erroné de contributions des États Membres qui auraient dû être créditées au compte du Programme des Nations Unies pour l'environnement réservé aux fonds d'affectation spéciale.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et souscrit aux recommandations qui y figurent.

* A/55/150.

Enquête relative au versement sur un compte erroné des contributions d'États Membres à des fonds d'affectation spéciale du Programme des Nations Unies pour l'environnement

Résumé

Entre le 12 février 1998 et le 25 octobre 1999, neuf pays (Belgique, Dominique, Finlande, France, Italie, Namibie, Saint-Kitts-et-Nevis, Turquie et Uruguay) ont versé par virement électronique des contributions d'un montant total de 701 998,94 dollars qui devaient être créditées au compte réservé aux fonds d'affectation spéciale détenu par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à la Chase Manhattan Bank (ci-après dénommée la Chase). Or les contributions en question ont été déposées par erreur sur le compte d'un autre client de la Chase, Susan Rouse-Madakor. Le compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE porte le numéro 001-1-XXXXXX, celui de Mme Rouse-Madakor le numéro 001-XXXXXX, c'est-à-dire qu'ils ne diffèrent que d'un chiffre. Lorsque la Chase lui a demandé de retourner des fonds qui étaient manifestement destinés au PNUE, Mme Rouse-Madakor a refusé. Depuis, les autorités américaines ont engagé contre elle des poursuites pour fraude. Après avoir discuté de l'affaire avec le Bureau des services de contrôle interne, le Trésorier et le Bureau des affaires juridiques, la Chase, à titre de service rendu à l'Organisation des Nations Unies, a restitué au PNUE la totalité de la somme (701 998,94 dollars), à savoir 470 121,57 dollars bloqués par elle dans le cadre des poursuites engagées plus 231 877,37 dollars déjà dépensés par Mme Rouse-Madakor.

La Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a entamé une enquête, après avoir reçu, en novembre 1999, un rapport du Trésorier de l'Organisation des Nations Unies l'informant que plusieurs dépôts avaient été effectués par erreur sur le compte de Mme Rouse-Madakor et que celle-ci avait refusé de restituer les fonds. La Section des investigations a interrogé les fonctionnaires de l'ONU et le personnel de la Chase et analysé la documentation remise à l'Organisation par six des États Membres concernés, par la Chase et par l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN), qui administre les fonds d'affectation spéciale du PNUE.

Les 13 versements ont été effectués sur le mauvais compte pour deux raisons essentielles : a) dans la plupart des cas, le deuxième chiffre « 1 », qui figure dans le numéro de compte du PNUE, n'avait pas été indiqué sur les ordres de virement alors que l'ONUN avait bien indiqué aux États Membres le numéro correct; et b) pour effectuer les opérations de virement télégraphique, la Chase ne tient compte que des numéros de compte et ne se réfère pas au nom du destinataire. Comme il existait à la Chase un compte No 001-XXXXXX, celui de Mme Rouse-Madakor, les contributions des pays ont été automatiquement versées sur ce compte au lieu de l'être sur celui du PNUE. Il est à noter qu'au cours de la même période, 88 contributions, d'un montant total de 22 545 948 dollars, ont été créditées par virement télégraphique sans qu'il y ait d'erreur au compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE, sur ordre des neuf États Membres susmentionnés, alors même que certains ordres de virement portaient des numéros de compte erronés.

La Section des investigations a noté par ailleurs que l'ONUN n'avait pas agi rapidement et efficacement pour trouver les erreurs et les corriger, ce qui fait que de nouveaux virements avaient été effectués sur le compte de Mme Rouse-Madakor. Ainsi, le Gouvernement italien avait le premier signalé à l'Office que sa contribution, qu'il avait notifiée en mars 1998, n'avait toujours pas été créditée en septembre 1998. Il a fallu plusieurs mois à l'Office pour reconstituer l'opération et remettre à la Chase tous les documents correspondants. De plus, la Chase n'avait pas répondu à plusieurs demandes que lui avait adressées l'Office et il a encore fallu six mois, à partir de la date à laquelle l'Office a alerté la banque pour la première fois, pour que cette dernière décèle l'erreur.

La Section des investigations n'a rien trouvé qui puisse donner à penser que des fonctionnaires de l'ONU auraient commis des irrégularités. Des erreurs ont bien été faites mais la seule personne qui ait mal agi est Mme Rouse-Madakor. Cette affaire montre aussi que la méthode qui consiste pour la banque à ne se référer qu'au numéro de compte peut être source d'erreur. Plusieurs recommandations ont été formulées en vue d'apporter des perfectionnements au système de versement des contributions et d'améliorer les communications entre l'Office et les États Membres et entre l'Office et la Chase. L'ONUN et le Département de la gestion ont tous deux approuvé les conclusions et les recommandations qui figurent dans le rapport. L'Office est convenu de faire connaître aux États Membres les mesures qu'il aura prises pour se conformer entièrement à ces recommandations. Au mois de septembre 2000, le Bureau des services de contrôle interne examinera dans quelle mesure l'ONUN aura donné suite aux recommandations et communiquera ses conclusions aux États Membres*.

* Les réponses de l'Office des Nations Unies à Nairobi et du Département de la gestion figurent en italique dans le rapport.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	5
II. Les opérations de virement	4–10	5
III. Constatations	11–42	6
A. Notification du Gouvernement italien	12–23	6
B. Notification du Gouvernement uruguayen	24–26	8
C. Versement des contributions d'autres États Membres sur le mauvais compte	27–31	9
D. Comment la Chase explique les erreurs de virement	32–38	10
E. Documents fournis par le Gouvernement turc	39–42	11
IV. Suite des événements	43–48	12
V. Mesures correctives proposées par la Chase	49–51	12
VI. Conclusions	52–54	13
A. L'Office des Nations Unies à Nairobi	55–57	14
B. La Chase	58–60	15
VII. Recommandations		15
Annexe		
Relevé des fonds qui ont été détournés au profit du compte bancaire Rouse-Madakor		17

I. Introduction

1. Du 12 février 1998 au 25 octobre 1999, 13 contributions différentes, d'un montant total de 701 998,94 dollars, effectuées par neuf États Membres (Belgique, Dominique, Finlande, France, Italie, Namibie, Saint-Kitts-et-Nevis, Turquie et Uruguay) et qui devaient être virées sur le compte Fonds d'affectation spéciale détenu par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à la Chase Manhattan Bank (ci-après dénommée la Chase) ont été déposées par erreur sur le compte d'un autre client de la Chase, Mme Susan Rouse-Madakor. Le compte de la PNUE porte le numéro 001-1-XXXXXX et celui de Mme Rouse-Madakor le numéro 001-XXXXXX, c'est-à-dire qu'il ne diffère du premier que par un chiffre. Au cours de la même période, 88 contributions, d'un montant total de 22 545 948 dollars, ont été correctement déposées, par virement télégraphique, sur le compte du PNUE réservé aux fonds d'affectation spéciale, sur ordre de ces mêmes neuf États Membres.

2. Toutes les factures et tous les reçus concernant le PNUE, y compris ceux qui ont trait aux conventions relevant du PNUE et à plus de 90 fonds d'affectation spéciale, sont établis par l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN). Toutes les contributions à des fonds d'affectation spéciale, à l'exception de celles qui sont destinées au Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal et des contributions de contreparties, sont versées dans un même compte détenu par le PNUE à la Chase. Ce compte a été ouvert en août 1996 par l'Organisation des Nations Unies à l'issue d'une adjudication, afin de faciliter le versement des dons des États Membres.

3. La Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à une enquête après avoir reçu en novembre 1999 un rapport du Trésorier de l'ONU au sujet de versements effectués par erreur sur le compte de Mme Rouse-Madakor. Dans le cadre de son enquête, la Section a examiné les documents qui lui ont été fournis par six des États Membres concernés, par la Chase et par l'ONUN, qui administre le compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE. Les enquêteurs de la Section ont en outre interrogé des fonctionnaires de l'ONUN et du PNUE. La Chase a spontanément fourni des informations et mis son personnel à la disposition des enquêteurs. La Section des investigations a en outre été aidée dans son enquête par les représentants des États Membres concernés.

II. Les opérations de virement

4. Les contributions aux fonds d'affectation spéciale gérés par le PNUE sont effectuées par virement électronique. L'État Membre qui verse la contribution doit fournir les renseignements suivants par l'intermédiaire de sa banque : numéro de compte du bénéficiaire (dans le cas présent, le numéro du compte Fonds d'affectation spéciale détenu par le PNUE à la Chase); nom du bénéficiaire (à savoir l'intitulé du compte Fonds d'affectation spéciale : UNEP Trust Fund Account); montant; monnaie dans laquelle la contribution est versée; nom et adresse de la banque du bénéficiaire (la Chase); éventuellement, aux fins d'acheminement, renseignement sur l'intermédiaire bancaire; renseignements divers sur l'objet du virement. La banque remettante transmet ces renseignements à la banque du bénéficiaire (la Chase) et lui adresse par voie électronique un ordre de débit. La banque du bénéficiaire débite alors le compte de la banque remettante et crédite d'autant le compte du PNUE.

5. Pour comprendre comment les contributions avaient pu être portées au crédit du compte de Mme Rouse-Madakor, l'ONU a demandé aux États Membres de lui remettre les documents contenant les instructions qu'ils avaient données à leurs banques remettantes respectives. Six États Membres (Belgique, Dominique, Finlande, France, Italie et Turquie) ont remis au Trésorier de l'ONU les documents demandés, lequel les a transmis à la Section d'investigation.

6. Il ressort de ces documents que les banques remettantes de la Dominique, de la France, de la Finlande, de l'Italie et de la Turquie ont donné pour instructions à la Chase de créditer le compte numéro 001-XXXXXX au lieu du compte numéro 001-1-XXXXXX. Dans le cas des trois contributions émanant de la Belgique, la banque remettante avait donné ordre à la Chase de créditer le compte numéro 000-1-XXXXXX.

7. D'après les documents remis par la Dominique, le Gouvernement de ce pays avait indiqué le bon numéro de compte à sa banque remettante. C'est cette dernière, la Banque centrale des Caraïbes orientales à Saint-Kitts, qui a indiqué le mauvais numéro, 001-XXXXXX à son correspondant, la Federal Reserve Bank of New York, lorsqu'elle lui a donné l'ordre d'effectuer le virement en faveur de la Chase.

8. La Section d'investigation a également examiné des documents que l'Uruguay avait remis à l'ONUN au sujet de l'erreur de destinataire. Il ressortait également de ces documents que la banque remettante avait indiqué à la Chase le numéro 001-XXXXXX au lieu du numéro 001-1-XXXXXX.

9. Au cours des entretiens qu'ils ont eus avec la Section des investigations, les représentants de plusieurs des États Membres en cause lui ont expliqué que pour établir les ordres de paiement, ils se servaient des factures que l'ONUN leur adresse concernant les contributions non encore versées. La Section a examiné les copies d'un grand nombre de ces factures et a constaté que toutes portaient le bon numéro de compte, à savoir 001-1-XXXXXX. Elle a également examiné plusieurs documents internes aux États Membres, notamment l'ordonnance signée par le Roi des Belges autorisant le versement des contributions sur le compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE. Ces documents portaient eux aussi le numéro correct (001-1-XXXXXX).

10. Au cours de son enquête, la Section n'a recueilli aucune indication, orale ou écrite, permettant de penser que l'ONUN ou un autre bureau de l'Organisation aurait communiqué le mauvais numéro de compte. Il est à noter que dans les 13 cas d'erreur, le nom du bénéficiaire (UNEP Trust Fund Account) était clairement indiqué sur l'ordre de virement adressé à la Chase. Or, comme on le verra plus loin, la Chase affirme qu'elle est tenue de n'utiliser que le numéro de compte, à l'exclusion du nom du bénéficiaire, lorsqu'elle traite les virements électroniques.

III. Constatations

11. Sur la base des renseignements que lui ont fournis les États Membres et la Chase, ainsi que de la documentation conservée dans les archives de l'ONUN et du PNUE, la Section des investigations a réuni les éléments qui suivent.

A. Notification du Gouvernement italien

12. Le Gouvernement italien a été le premier à signaler un problème. Dans une lettre datée du 13 mars 1998, le Ministère italien de l'environnement a informé le Secrétaire exécutif du Secrétariat de l'ozone que l'Italie avait versé sa contribution au fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal pour

l'année 1998 (191 671 dollars des États-Unis). En réponse, le Secrétaire exécutif, dans une lettre datée du 5 mai 1998, a remercié le Gouvernement italien de sa contribution, ajoutant que le Trésorier lui adresserait un reçu officiel le moment venu. Toutefois, l'ONUN, qui assurait l'enregistrement des dépôts, n'avait pas reçu d'avis de virement de la Chase. Par une lettre datée du 24 juillet 1998, l'Office a donc informé l'ambassade d'Italie à Nairobi que le Gouvernement italien n'avait pas encore versé sa contribution pour l'année 1998.

13. Répondant à la lettre de l'ONUN, le Premier Secrétaire de l'ambassade d'Italie à Nairobi a indiqué, par une lettre datée du 10 septembre 1998 adressée à l'administrateur chargé du Service de la gestion des fonds et du budget, que le Gouvernement italien avait versé la somme de 191 671 dollars des États-Unis sur le compte No 001-XXXXXX (c'est-à-dire celui de Mme Rouse-Madakor). Dans une nouvelle réponse envoyée à l'ONUN le 27 octobre 1998 à la suite d'une demande de précision adressée par l'Office le 15 octobre, le Premier Secrétaire a donné les détails du virement et indiqué de nouveau que la somme avait été déposée sur le compte No 001-XXXXXX. L'administrateur chargé du Service de l'administration des fonds et du budget a répondu au Premier Secrétaire le 4 novembre 1998 en disant qu'il était ressorti d'un examen attentif des opérations effectuées sur le compte No 001-1-XXXXXX que la somme en question n'avait pas été déposée. Si le personnel du Service avait lu attentivement ne serait-ce que l'une des deux lettres adressées par le Premier Secrétaire, il se serait rendu compte que le numéro de compte indiqué par l'ambassade ne correspondait pas au numéro de compte du PNUE.

14. À la suite d'un nouvel échange entre l'ONUN et l'ambassade d'Italie, au cours duquel l'ambassade a transmis une copie de l'ordre de virement de l'Ufficio Italiano dei Cambi (Office italien des changes), l'administrateur chargé des contributions au sein du Service de la gestion des fonds et du budget, par un mémorandum daté du 16 février 1999, a donné pour instructions au caissier principal, au Service de la gestion des ressources financières, de demander à la Chase d'aider l'Organisation à retrouver la contribution de l'Italie. Le Caissier principal a donné suite à cette demande le 17 février au moyen d'une télécopie adressée à la Chase. La banque a déclaré qu'elle avait répondu à ce courrier le 19 février, également par télécopie, en indiquant qu'un examen du compte Fonds d'affectation

spéciale du PNUE avait permis de constater que le virement en question n'avait pas été fait. Le personnel de l'ONUN chargé des finances assure toutefois ne pas avoir reçu de télécopie de la Chase avant le 22 avril, date à laquelle l'ONUN a demandé à la Chase de lui répondre par télécopie. La Chase n'a pu donner aucune confirmation que la transmission de la télécopie qu'elle avait adressée le 19 février à l'ONUN avait bien abouti. Elle a déclaré à la Section des investigations du BSCI qu'en mars 1999 son personnel avait contacté le Service de la gestion des ressources financières de l'ONUN pour demander des précisions sur la banque remettante chargée d'effectuer le virement pour le compte du Ministère italien de l'environnement. La Chase fait observer que l'ONUN ne lui a pas signalé à ce moment-là qu'il n'avait pas reçu de réponse de la banque. L'ONUN a pour sa part affirmé à la Section des investigations que le caissier principal avait téléphoné à la Chase à plusieurs reprises (le 24 février et les 8 et 18 mars 1999) pour demander une réponse.

15. Après avoir reçu la télécopie de la Chase datée du 22 avril 1999, l'Office, dans une télécopie datée du 8 juin 1999, a fait savoir à la banque qu'il n'était pas satisfait de sa réponse. Le chef du Service de la gestion des fonds et du budget a fait savoir à la Chase que l'ONUN avait besoin de son aide pour retrouver des fonds qui avaient été virés par des donateurs et que les renseignements qu'elle lui avait communiqués dans sa télécopie du 19 février 1999, dans laquelle elle se contentait de dire que le montant ne figurait pas dans le compte, n'étaient pas suffisants. Le chef du Service a précisé qu'il devait indiquer aux États Membres les raisons pour lesquelles une contribution n'était pas parvenue à destination, ajoutant que son service ayant remis à la banque tous les renseignements concernant le virement il comptait qu'on lui donnerait des explications.

16. Les documents communiqués à la Chase par le Service de la gestion des fonds et du budget contenaient des renseignements sur le virement. Parmi eux figurait l'ordre d'achat de dollars des États-Unis aux fins de la contribution, mais ce document ne contenait aucun ordre de virement. Il semble que l'autre document ait été l'ordre de virement adressé à l'Ufficio Italiano dei Cambi par le Ministère italien de l'environnement. L'ONUN n'en possède qu'une copie de mauvaise qualité à peine lisible qui n'a pu être déchiffrée.

17. Toutefois, ce n'est que le 7 septembre 1999 que la Chase a répondu à la télécopie envoyée par l'ONUN le 8 juin. La Chase a tardé à répondre malgré trois rappels écrits de l'Office, envoyés par télécopie les 14 juillet, 29 juillet et 17 août 1999. Interrogée par le Service des investigations, la banque a reconnu avoir reçu la télécopie du 8 juin mais a déclaré qu'elle n'avait aucune trace des trois rappels. Le Service des investigations a remis à la Chase trois confirmations de transmission par télécopie : une pour la télécopie du 14 juillet et deux pour celle du 17 août, qui avait été envoyée deux fois. La Chase a indiqué qu'elle n'avait aucune trace de la télécopie du 29 juillet mais elle a admis avoir reçu le 30 juillet 1999 une copie, en provenance du Trésorier de l'ONU, de la télécopie datée du 29 juillet. La banque n'a toutefois pas donné de raisons pour expliquer qu'elle ait laissé cette télécopie sans réponse. Elle n'a pas non plus donné de raisons pour expliquer qu'il lui ait fallu près de trois mois pour répondre à la télécopie du 8 juin 1999.

18. Comme il continuait d'avoir du mal à obtenir l'assistance de la Chase pour retrouver la trace des dépôts effectués par l'Italie et par l'Uruguay (voir plus loin sect. B), l'ONUN a contacté le Trésorier de l'ONU qui lui a indiqué que le protocole en usage entre les banques veut que ce soit la banque remettante qui prenne l'initiative des recherches concernant les virements télégraphiques. Lorsque le Service des investigations a demandé au chef du Service de la gestion des ressources financières pourquoi il n'avait pas contacté le Gouvernement italien afin de lui demander de donner l'ordre à la banque remettante d'entamer des recherches, ce dernier a expliqué qu'il n'avait à aucun moment contacté la banque ni le Gouvernement italien parce que seul le Service de la gestion des fonds et du budget assurait le contact avec les donateurs.

19. Dans le message qu'il a envoyé le 7 septembre 1999 en réponse à la télécopie que lui avait adressée le 8 juin le chef du Service de la gestion des fonds et du budget, le responsable du compte à la Chase a indiqué que l'ONUN devait contacter l'État Membre pour lui demander le nom de l'établissement financier d'où émanait l'ordre de virement, ainsi que la date du virement et le numéro de référence. Il a ajouté que ces mêmes indications avaient déjà été données oralement au caissier principal en février 1999 mais qu'au 7 septembre la Chase n'avait toujours pas reçu les renseignements dont elle avait besoin. Lorsque les enquêteurs lui ont demandé quelles instructions la Chase lui

avait données en février 1999, le caissier principal leur a dit qu'il ne se rappelait pas que la banque lui ait demandé de fournir des renseignements. Ce n'est qu'en septembre 1999 que la Chase a demandé les renseignements par écrit et aucun écrit ne vient corroborer l'affirmation selon laquelle la communication orale du mois de février aurait bien eu lieu. Si les renseignements en question étaient essentiels pour permettre à la Chase de retrouver les dépôts apparemment égarés, la banque aurait dû les demander par écrit au caissier principal ou aurait dû demander au Trésorier de l'ONU de le faire.

20. Quoi qu'il en soit, le chef du Service de la gestion des fonds et du budget a fait savoir à la Mission permanente de l'Italie auprès du PNUE, le 4 août 1999, que pour régler le problème il avait besoin de connaître la teneur exacte des instructions données par la banque d'où émanait l'ordre de virement qu'il devait avoir confirmation du virement par cette dernière.

21. Le Gouvernement italien a finalement été avisé par sa mission permanente des renseignements qui devaient être fournis pour retrouver la contribution. Il s'est mis en rapport avec sa banque, l'Ufficio Italiano dei Cambi, qui, le 10 septembre 1999, a communiqué directement à la Chase les renseignements demandés. Cela faisait exactement un an que le Gouvernement avait pour la première fois signalé un problème. À ce moment, la Chase a enfin découvert que les fonds avaient été crédités au compte de Mme Rouse-Madakor au lieu du compte du PNUE. Les fonds avaient été automatiquement crédités au compte Rouse-Madakor uniquement sur la base du numéro de compte indiqué par la banque remettante alors que l'ordre de virement de l'Ufficio Italiano dei Cambi portait clairement l'intitulé du compte du PNUE (UNEP Trust Fund), un intitulé bien différent de celui du compte de Mme Rouse-Madakor. L'Ufficio Italiano dei Cambi a protesté en faisant valoir que dans la mesure où l'intitulé du compte crédité était différent de celui du compte bénéficiaire indiqué sur l'ordre de virement (UNEP Trust Fund), la Chase n'aurait pas dû créditer le compte de Mme Rouse-Madakor.

22. La Chase a alors contacté Mme Rouse-Madakor pour l'informer que son compte avait été crédité par erreur et lui demander l'autorisation d'effectuer un débit. Mme Rouse-Madakor a refusé.

23. Malgré les nombreux échanges de courrier qui avaient déjà eu lieu au sujet de l'erreur de virement, le

Service de la gestion des fonds et du budget a adressé au Gouvernement italien, le 14 décembre 1999, un rappel accompagné d'une facture concernant sa contribution pour 1998, d'un montant de 191 671 dollars des États-Unis. Lorsque les enquêteurs lui ont demandé pour quelle raison un rappel avait été envoyé au Gouvernement italien, le chef du Service a expliqué que les rappels étaient envoyés automatiquement, ajoutant que d'un point de vue pratique, à la date d'envoi du rappel, la contribution de l'Italie était toujours considérée comme non versée. Il n'en reste pas moins que le rappel n'aurait pas dû être envoyé.

B. Notification du Gouvernement uruguayen

24. D'autres États Membres ont également contacté l'ONUN au sujet de leurs contributions. À la suite d'une facture que lui a adressée l'Office au sujet de contributions non versées, la Mission permanente de l'Uruguay à Genève a adressé le 29 janvier 1999 une télécopie au chef du Service de la gestion des fonds et du budget à Nairobi le priant de lui envoyer un relevé à jour des contributions dues par l'Uruguay et de lui faire parvenir les accusés de réception correspondants aux paiements effectués. D'après les autorités compétentes uruguayennes, un versement de 6 802 dollars des États-Unis avait été effectué le 10 février 1998. Ce montant correspondait aux contributions dues par le Gouvernement uruguayen pour les années 1995 et 1996 au titre de la Convention sur la diversité biologique.

25. Le 23 février 1999, la Mission permanente de l'Uruguay à Genève a fait parvenir par télécopie au chef du Service de la gestion des fonds et du budget une copie de l'ordre de paiement, dans lequel figurait le numéro de compte 001-XXXXXX. Une inscription portée à la main par un fonctionnaire de l'ONUN sur la télécopie est ainsi libellée : « Uruguay to BY \$6,802 10 Feb 98 a/c 001-1-XXXXXX » (Uruguay – Convention sur la diversité biologique, 6 802 dollars, 10 février 1998, compte 001-1-XXXXXX). Comme cela avait été le cas lorsque la Mission permanente de l'Italie à Nairobi avait adressé un courrier analogue à l'ONUN, le personnel de l'Office n'a pas remarqué que le numéro de compte indiqué sur la télécopie n'était pas le bon. Dans un mémorandum daté du 24 mars 1999, l'administrateur chargé des contributions (Service de la gestion des fonds et du budget) a demandé au caissier principal (Service de la gestion des ressources financiè-

res) de demander à la Chase d'aider l'Office à retrouver le virement effectué par l'Uruguay.

26. À la suite de cette demande, le caissier principal a envoyé à la Chase le 11 juin 1999 une télécopie dans laquelle il lui demandait pour quelle raison un montant de 39 938 dollars des États-Unis viré par la Belgique (voir sect. C ci-après) et un autre montant de 6 802 dollars des États-Unis viré par l'Uruguay n'avaient pas été crédités au compte du PNUE. Le chef du Service de la gestion des ressources financières a remarqué, au sujet du virement de l'Uruguay, que d'après le relevé du réseau Swift les fonds devaient être crédités au compte numéro 001-XXXXXX, c'est-à-dire au mauvais compte. Ayant découvert l'erreur, l'ONUN en a avisé la Chase, qui a été priée de faire des recherches et de faire rapport au Service de la gestion des ressources financières. L'ONUN n'a pas reçu de réponse à sa demande. Dans une lettre datée du 14 mars 2000 qu'elle a adressée au Service des investigations, la Chase a indiqué qu'elle n'avait pas reçu la télécopie du 11 juin 1999. Or, l'ONUN a remis au Service des investigations une copie de la confirmation de transmission, d'après laquelle la télécopie du 11 juin 1999 avait été correctement transmise.

C. Versement des contributions d'autres États Membres sur le mauvais compte

27. Le Représentant permanent de la Belgique auprès du PNUE avait fait savoir à l'ONUN que des virements de son gouvernement n'étaient pas parvenus à destination. Le 18 février 1999, l'administrateur chargé des contributions au Service de la gestion des fonds et du budget a été averti qu'une contribution d'un montant de 39 988 dollars des États-Unis destinée au compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE s'était perdue. L'Office a répondu le 23 février 1999 au Représentant permanent de la Belgique en indiquant qu'il n'avait pas trouvé trace du versement dans ses archives et en lui demandant de lui faire parvenir des renseignements détaillés sur l'opération ou une copie de l'ordre de virement, avec la date de l'opération, le numéro du compte et le montant viré. Le 7 avril 1999, le Représentant permanent de la Belgique a fait savoir à l'ONUN que le Ministère belge de l'environnement avait effectué le virement sur le compte du PNUE. Il est à noter que le numéro de compte indiqué dans cette dernière communication n'était pas le numéro qui figu-

rait sur les instructions. Le bordereau de liquidation et d'ordonnement daté du 16 février 1998 et l'ordonnance de dépense datée du 19 février 1998 émanant du *Ministerie van Sociale Zaken* renvoyaient tous deux au compte No 000-1-XXXXXX au lieu du compte No 001-1-XXXXXX. Le Service des investigations a toutefois relevé que c'est le numéro correct (001-1-XXXXXX) qui figurait dans d'autres documents internes, notamment sur l'ordonnance royale signée par le Roi des Belges le 22 décembre 1997 autorisant le versement par la Belgique d'une contribution au Fonds d'affectation spéciale de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination, et sur une autre ordonnance signée le 19 novembre 1998 autorisant le versement de la contribution de la Belgique pour 1998 au fonds d'affectation spéciale pour le Protocole de Montréal.

28. Alors même que l'ONUN avait repéré la cause de l'erreur et l'avait signalée à la Chase le 11 juin 1999, de nouvelles contributions effectuées par des États Membres ont été virées sur le mauvais compte. Par une lettre datée du 16 juin 1999, le Ministère finlandais de l'environnement a donné l'ordre à son service des finances de verser 5 000 euros au compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale et, ce faisant, a indiqué le mauvais numéro (001-XXXXXX au lieu de 001-1-XXXXXX).

29. Répondant à un rappel que lui a adressé l'ONUN le 13 octobre 1999 au sujet de la contribution restant due, le Ministère finlandais de l'environnement a informé l'Office, le 29 novembre 1999, que la Finlande avait versé sa contribution au compte No 001-XXXXXX le 21 juin 1999. L'ONUN a répondu le 17 décembre 1999 que le numéro de compte correct, qui était celui indiqué dans la facture adressée au Gouvernement finlandais, était le 001-1-XXXXXX et non le 001-XXXXXX, numéro qui figurait dans la télécopie envoyée par le Gouvernement et sur la copie de l'ordre de virement du Ministère.

30. Sur l'ordre de virement daté du 20 août 1998 établi pour un montant de 112 dollars des États-Unis par le Gouvernement de la Dominique au titre de sa contribution de 1998 à la Convention sur la diversité biologique et adressé à la Banque centrale des Caraïbes orientales, il est bien fait mention du compte No 001-1-XXXXXX. La Banque centrale des Caraïbes orientales, banque remettante du Gouvernement de la Dominique, a donné pour instructions à son correspondant, la Fede-

ral Reserve Bank of New York, de virer la somme sur le compte No 001-XXXXXX à la Chase. L'État Membre avait donc indiqué le bon numéro. C'est la banque remettante qui a commis l'erreur.

31. Même après le 10 septembre 1999, alors que la Chase avait constaté que les fonds avaient été déposés par erreur sur le compte Rouse-Madakor, la banque a continué de verser sur ce compte les contributions d'États Membres. Dans la décision d'attribution de subvention No 18/99 datée du 21 septembre 1999 relative à une contribution de 100 000 francs du Gouvernement français au titre de la Convention sur la diversité biologique, il était indiqué que le versement devait être effectué sur le compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE No 00-1-XXXXXX. L'ambassade de France aux États-Unis a ultérieurement adressé au Secrétaire général, le 26 octobre 1999, une lettre indiquant qu'une contribution d'un montant de 100 000 francs avait été versée le 25 octobre 1999 au compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE No 00-1-XXXXXX.

D. Comment la Chase explique les erreurs de virement

32. Selon les dires de la banque, le dispositif de transfert de fonds de la Chase obéit aux dispositions de l'article 4-A-207(2)(a) du code du commerce des États-Unis, (*United States Uniform Commercial Code*). Cet article prévoit seulement que la banque bénéficiaire *peut* se fier au numéro de compte qui lui est communiqué pour créditer le montant transféré au compte ainsi identifié, sans avoir à vérifier le nom de son titulaire. Répondant à une question soulevée par les États Membres concernés, la Chase a indiqué que ce dispositif reconnaît automatiquement le numéro de compte qui lui est indiqué et crédite automatiquement ce compte du montant dont il s'agit, sans se référer au nom du titulaire. Selon la Chase encore, ce n'est que lorsqu'il reçoit un numéro de compte non valide que le système refuse le transfert et que l'opération est faite à la main par un agent. Il n'y aurait pas de moyen technique ni de solution économique permettant de modifier le système de compensation des virements de fonds pour lui faire rapprocher les numéros de compte et le nom des titulaires. La Chase a fait observer qu'une modification en ce sens allongerait sensiblement les délais de règlement et nuirait à la qualité des services qu'elle fournit à l'Organisation et au reste de sa clientèle¹.

33. Dans le cadre de l'enquête sur les erreurs qui ont affecté les contributions versées au PNUE, la Chase a fait savoir au Trésorier de l'Organisation qu'elle avait reçu, pendant que 13 contributions étaient virées par erreur sur le compte Rouse-Madakor (février 1998-octobre 1999), 38 autres virements destinés au compte du PNUE qui indiquaient également des numéros de compte erronés. Cependant, ces numéros étaient inconnus à la Chase et le système les avait donc refusés, obligeant un agent de la banque à intervenir pour effectuer l'opération. Dans les cas de ce genre, les employés de la banque s'enquière du bénéficiaire du virement et du compte concerné avant d'intervenir manuellement pour créditer le bon compte, en l'espèce le compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE. Comme on le verra plus loin, cette explication ne rend pas compte de tous les problèmes que l'enquête a portés au jour.

34. En septembre 1999, après que la Chase eut déterminé que la contribution de l'Italie avait été versée par erreur sur le compte Rouse-Madakor, deux autres virements – de la Namibie et de la France – d'un total de 17 393 dollars ont également été dirigés par erreur sur ce même compte. Interrogée sur ce point, la Chase a répondu au Trésorier de l'Organisation que le fait qu'un virement sur le compte Rouse-Madakor se fût révélé une erreur n'était pas en lui-même suffisant pour que la Chase bloque tout nouveau virement sur ce compte; or, sans ce blocage, aucun nouveau virement automatique ne pouvait être refusé. La Chase a déclaré qu'elle n'avait aucune raison de présumer que d'autres virements portant le numéro de ce compte devaient par la suite se révéler eux aussi des erreurs. La Chase a donné cette réponse alors même que l'Office des Nations Unies à Nairobi l'avait déjà avisée de la disparition des versements de la Belgique et de l'Uruguay.

35. De surcroît, il y a eu des erreurs de virement qui auraient pu être évitées même avec le dispositif actuel de transfert de fonds de la Chase. Les trois contributions belges mal orientées ont ceci de différent des autres que le numéro de compte indiqué sur les ordres de virement contient un zéro de trop (000-1-XXXXXX). Ce numéro n'est pas le même que celui du compte Rouse-Madakor, 001-XXXXXX. Pourtant, les contributions ont été versées sur ce dernier compte. On a demandé à la Chase comment il se faisait que, dans un système qui ne reconnaît que les chiffres, un montant destiné au compte 000-1-XXXXXX aille au crédit du compte 001-XXXXXX. Dans sa réponse, la Chase a

donné de nouvelles explications : son système de transfert de fonds ajoute ou retranche automatiquement des zéros en tête des numéros pour faire correspondre ceux-ci à sa propre codification bancaire. Le « 0 » initial du compte 000-1-XXXXXX a ainsi été supprimé, et le numéro est devenu 00-1-XXXXXX, c'est-à-dire le numéro de compte de Mme Rouse-Madakor, sur lequel ont été versées les contributions.

36. La Chase n'explique cependant pas les deux erreurs de virement, sur les 38 constatées, pour lesquelles il y a eu intervention humaine. Ces deux virements ont été effectués directement par l'État Membre concerné sur le compte 0001-1-XXXXXX, qui compte un « 0 » initial de plus, alors que le numéro correct du compte du PNUE est 001-1-XXXXXX. Selon les explications données par la Chase, les zéros initiaux auraient dû être supprimés par le système et les fonds déposés sur le compte du PNUE. Au lieu de cela, les deux virements ont été refusés, ce qui a obligé un agent à intervenir manuellement. Si les choses s'étaient passées ainsi dans le cas du versement belge, un agent aurait eu, là aussi, à intervenir.

37. La Chase a été priée d'expliquer pourquoi ces deux virements mal orientés ayant fait l'objet d'une intervention humaine avaient bien abouti, alors que les virements belges avaient été détournés. Dans une lettre datée du 14 mars 2000, adressée à la Section des investigations, la Chase a répondu que le numéro de compte présentait deux traits d'union (« - ») dans les deux premiers cas, mais pas dans celui de la Belgique.

38. Il semble que la réponse de la Chase n'explique pas les disparités de traitement des montants dont il s'agit. Les numéros des virements belges, portant le « 0 » supplémentaire (000-1-XXXXXX), des virements incorrects ayant nécessité une intervention humaine (0001-1-XXXXXX) et du compte Fonds d'affectation spéciale du PNUE (001-1-XXXXXX) présentent tous deux traits d'union, alors que le numéro du compte Rouse-Madakor (001-XXXXXX) n'en comporte qu'un. Or, les trois virements belges ont été crédités quand même au compte Rouse-Madakor.

E. Documents fournis par le Gouvernement turc

39. L'explication donnée par la Chase, à savoir que son dispositif de transfert de fonds n'est pas capable de faire le rapprochement entre le numéro d'un compte et

le nom du titulaire de celui-ci, est infirmée par les documents présentés par le Gouvernement turc.

40. Le 25 mai 1999, le Gouvernement turc a adressé trois contributions, de 33 118 dollars, 35 184 dollars et 13 632 dollars respectivement, au compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale. Les deux premiers montants devaient être déposés sur le compte No 001-XXXXXX, le troisième sur le compte No 001-1-XXXXXX. La Chase a informé la banque turque intermédiaire qu'elle n'était pas en mesure de procéder au versement de 35 184 dollars parce que le numéro du compte du bénéficiaire (001-XXXXXX) ne correspondait pas au nom du titulaire (le PNUE). Elle a invité la banque turque à lui fournir le numéro correct, ce que la Banque turque a fait, et les 35 184 dollars ont été régulièrement versés sur le compte 001-1-XXXXXX du PNUE.

41. Les choses ne se sont pas passées ainsi pour la contribution de 33 118 dollars. Elle était également adressée au compte 001-XXXXXX, mais le dispositif de la Chase n'a pas refusé l'opération pour disparité entre le numéro du compte et son titulaire, il a automatiquement porté la contribution au crédit du compte Rouse-Madakor.

42. Dans une lettre datée du 3 avril 2000 adressée à la Section des investigations, la Chase a expliqué que le jour où elle avait reçu du Gouvernement turc instruction de procéder aux deux versements, c'est-à-dire le 26 mai 1999, une panne temporaire d'ordinateur avait affecté la liaison entre son dispositif de transfert de fonds et son système de gestion des comptes individuels, panne qui expliquait pourquoi le versement de 35 184 dollars avait été rejeté. Un agent était alors intervenu pour déterminer le nom du bénéficiaire. Cet agent ayant constaté une disparité entre le numéro du compte et le nom du titulaire, la banque à l'origine du virement, la Banque centrale de Turquie, avait été priée de préciser le nom du bénéficiaire véritable. La banque turque avait répondu et le compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale avait été crédité du montant. La Chase a ajouté que la seule raison du rejet du versement de 35 184 dollars était la panne informatique qui affectait le système au moment où il saisissait l'ordre de virement. Si cet ordre avait été reçu alors que la liaison entre le virement des fonds et la gestion des comptes individuels fonctionnait normalement, il avait été traité automatiquement et le montant automatiquement crédité au compte Rouse-Madakor, comme

cela avait été le cas pour la contribution de 33 118 dollars.

IV. Suite des événements

43. Quand la Chase a eu établi en septembre 1999 que la contribution de l'Italie avait été versée sur le compte Rouse-Madakor, ses représentants ont contacté Mme Rouse-Madakor pour lui demander l'autorisation de débiter son compte du montant qui y avait été inscrit par erreur. Mme Rouse-Madakor a refusé de restituer les fonds dont elle avait ainsi été créditée; à ce moment-là, elle avait déjà dépensé 200 000 dollars.

44. L'Organisation a demandé à la Chase de débiter le compte non bénéficiaire et de créditer le compte du destinataire véritable, le compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale. Comme Mme Rouse-Madakor refusait de restituer les fonds, la Chase n'a pu répondre à la demande de l'Organisation et a procédé au blocage du compte Rouse-Madakor au début de novembre 1999, pour empêcher toute nouvelle dilapidation des deniers de l'Organisation. En décembre 1999, Mme Rouse-Madakor a intenté une action contre la Chase pour faire libérer les montants gelés sur son compte, qu'elle prétendait lui appartenir. À titre reconventionnel, la Chase a porté plainte contre Mme Rouse-Madakor sous forme d'une action en recouvrement et a également demandé la constatation officielle de la propriété des montants dont il s'agissait. L'affaire est actuellement devant la Cour suprême de l'État de New York.

45. Le Trésorier de l'Organisation des Nations Unies et des représentants du Bureau des affaires juridiques et du Bureau des services de contrôle interne ont rencontré et consulté les représentants de la Chase à plusieurs reprises. L'ONU ayant demandé à l'une de ces occasions à recouvrer les fonds détournés par erreur, la Chase a informé le Trésorier le 4 février 2000 qu'elle avait crédité le compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale d'un montant de 470 121,57 dollars, montant équivalant à celui qu'elle avait gelé sur le compte Rouse-Madakor en attendant le jugement final de la Cour suprême de l'État de New York. L'Organisation n'en a pas moins continué d'insister pour que la Chase lui rembourse la totalité des fonds.

46. Le 8 mars 2000, Mme Rouse-Madakor a été arrêtée et inculpée de fraude bancaire, de fausse déclaration et

de détournement de fonds par les services du Procureur des États-Unis de Manhattan. Le procès pénal est en instance.

47. Après une dernière rencontre, le 1er mai 2000, avec le Trésorier et des représentants du Bureau des affaires juridiques et du Bureau des services de contrôle interne, la Chase a versé le 3 mai le solde des fonds (231 877,37 dollars) sur le compte du PNUE, en promettant de rechercher avec l'ONU les solutions qui permettraient d'éviter les problèmes à l'avenir.

48. La Division de l'audit et des conseils de gestion du Bureau des services de contrôle interne a inscrit à son plan de travail de 2000 la vérification horizontale des politiques et des procédures suivies par les grands bureaux, fonds et programmes des Nations Unies en matière de réception, de comptabilisation et de contrôle des contributions, tant statutaires que volontaires. Vu les conclusions présentées par la Section des investigations dans le présent rapport, ce travail comprendra, entre autres, l'examen des dispositions prises par le Trésorier pour contrôler la manière dont fonctionnent et les informations que fournissent la Chase et les autres banques auxquelles ces contributions sont confiées ou pourraient l'être. Le cas échéant, des recommandations seront formulées en vue de renforcer la qualité et l'efficacité des contrôles internes du point de vue de la gestion, de la comptabilisation des contributions et de leur protection contre toute perte due à la négligence, à la fraude ou à quelque autre irrégularité.

V. Mesures correctives proposées par la Chase

49. Devant l'importance de l'erreur et après en avoir discuté avec le personnel de l'Organisation, la Chase a proposé au Trésorier de l'ONU de fermer le compte du PNUE relatif aux fonds d'affectation spéciale ainsi que tous les autres comptes ouverts à son nom, pour en ouvrir de nouveaux, dotés d'un numéro comportant un préfixe à trois chiffres particulier, ne commençant pas par un zéro et réservé exclusivement à l'Organisation. Cette modification ne garantit pas qu'il n'y aura pas d'erreur dans la transmission des instructions de paiement, mais le fait que le numéro de l'ONU soit unique évitera peut-être, si les trois chiffres du préfixe sont corrects, que de l'argent ne soit versé sur un compte n'appartenant pas à l'ONU.

50. À la suite de ces événements, et l'ONUN et le Trésorier lui ayant demandé de les aider à éviter à l'avenir ce genre de mécompte, la Chase a proposé les solutions suivantes :

a) Utilisation des chiffres-clefs actuels pour toutes les communications émanant de tous les bureaux des Nations Unies situés à Nairobi, y compris les messages sans rapport avec les mouvements de fonds. Les services de l'Organisation seraient ainsi alertés chaque fois qu'une communication n'est pas parvenue à la Chase, dans la mesure où l'omission d'un chiffre attirerait l'attention de celle-ci sur une communication qui n'a pas été reçue;

b) Étude de la mise en place éventuelle d'une liaison sûre et fiable entre l'ONUN et la Chase, grâce à l'octroi à la Chase d'une boîte à lettres électronique sur le réseau interne de l'Organisation;

c) Mise en place d'un système selon lequel l'ONUN fournirait à la Chase des renseignements complets et détaillés sur les contributions non réglées de l'exercice 1998-2000, dont les États Membres auraient fait savoir qu'ils les ont virées sur un compte de la Chase mais que l'Office des Nations Unies à Nairobi n'est pas capable de retrouver²;

d) Institution d'une consultation bihebdomadaire entre l'ONUN et la Chase, consacrée à l'analyse des services, y compris les questions à régler en matière de services à la clientèle;

e) Mise en place d'un système de remontée hiérarchique à l'ONUN et à la Chase tel que toute question en suspens aurait une réponse. Dans ce cadre, l'Office alerterait par téléphone la Chase de tout problème particulièrement important;

f) Étude de la faisabilité technique et des avantages éventuels de la création d'un numéro universel relevant du Clearing House Interbank Payments System « CHIPS », permettant d'identifier l'origine des dollars passant par la chambre de compensation du Système et les transferts par câble (« Fedwire ») destinés aux comptes de l'ONU à la Chase;

g) Organisation d'une rencontre entre les fonctionnaires responsables du Service du budget et de la gestion des fonds et du Service de la gestion des ressources financières de l'ONU et les représentants de la Chase, en vue d'étudier la mise en oeuvre des propositions mentionnées ci-dessus.

51. La Chase prétend qu'il y a des difficultés de communication entre les États-Unis et le Kenya, et qu'il était très problématique pour cette raison de communiquer en temps utile avec l'Office des Nations Unies à Nairobi. Il était fréquent que les télécopies en provenance ou à destination de Nairobi n'atteignent pas leur destinataire, apparemment en raison de difficultés de télécommunications au Kenya. (Ce n'est pourtant pas ce qu'a constaté le Bureau des services de contrôle interne après plus de quatre années d'échanges de télécopies entre ses services au Kenya et aux États-Unis.) Le responsable des opérations bancaires internationales de la Chase a proposé que toute correspondance en provenance des organismes ayant leur siège à Nairobi lui soit personnellement adressée afin que l'on puisse tenir le registre des communications avec l'Office des Nations Unies dans cette ville. Il ferait parvenir le courrier à l'agent concerné dans sa propre branche ou dans les autres branches de la banque et en assurerait le suivi, de sorte que toutes les questions seraient résolues de façon satisfaisante et en temps opportun.

VI. Conclusions

52. Si Mme Rouse-Madakor n'avait pas commis d'actes apparemment frauduleux, mais avait au contraire rendu les fonds déposés par erreur à son compte au lieu de les dépenser et de tenter de garder pour elle des fonds appartenant au PNUE, cette affaire n'aurait très probablement pas été communiquée au Bureau des services de contrôle interne. Il est évident cependant qu'elle révèle des carences systémiques. Sur la base de l'information fournie par les États Membres, la Chase, l'Office des Nations Unies à Nairobi et la Banque centrale des Caraïbes orientales, il semble que les contributions ont, par erreur, été mal acheminées. Les instructions de virement de fonds, de façon non intentionnelle, ne contenaient pas le quatrième chiffre « 1 » du numéro du compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale.

53. Le système de virement automatique de la Chase a effectué les dépôts uniquement sur la base du numéro de compte, sans connaître le nom du bénéficiaire prévu, le PNUE, nom qui pourtant figurait aussi dans les instructions données. Comme le numéro de compte des 13 virements de fonds détournés était aussi celui d'un compte actif à la Chase, les transferts ont automatiquement été crédités au compte Rouse-Madakor, au

lieu du bénéficiaire prévu, le compte des fonds d'affectation spéciale du PNUE.

54. L'ampleur des détournements aurait pu être notablement réduite et des mesures correctives auraient pu être prises beaucoup plus tôt si l'Office des Nations Unies à Nairobi et la Chase avaient agi avec plus de promptitude et d'efficacité en prenant connaissance de certaines indications qu'avait lieu un détournement des contributions qui devaient aller au compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale. On trouvera plus bas certaines constatations plus précises.

A. L'Office des Nations Unies à Nairobi

55. Bien que la presque totalité des quelque 300 millions de dollars de contributions reçues par l'Office des Nations Unies à Nairobi ait été correctement virée, un examen de la correspondance de l'Office indique des erreurs et un soin insuffisant apporté par le personnel de l'Office à l'accomplissement de tâches de routine. C'est ce que montre le fait que l'Office :

a) N'a pas remarqué que le numéro de compte signalé dans les deux lettres de l'ambassade d'Italie à Nairobi comportait les chiffres 001-XXXXXX plutôt que 001-1-XXXXXX, le numéro correct de compte des fonds d'affectation spéciale du PNUE;

b) A envoyé en décembre 1999, au Gouvernement italien, une note de rappel et un relevé de la contribution attendue, en dépit des nombreuses communications relatives à la contribution manquante de l'Italie;

c) A indiqué de façon incorrecte dans la note manuscrite d'un fonctionnaire, sur le fax envoyé en février par la Mission uruguayenne : « Uruguay to BY \$6,802 10 Feb 98 a/c 001-1-XXXXXX » bien que le numéro de compte noté ne soit pas celui indiqué sur le fax;

d) N'a pas considéré la possibilité que les autres dépôts dont l'absence était signalée par les États Membres aient pu avoir aussi été détournés, alors que l'Office avait déjà été informé que la contribution uruguayenne avait été déposée au numéro de compte 001-XXXXXX, comme noté dans le fax de l'Office daté du 11 juin 1999 à la banque Chase.

56. Les communications de l'Office des Nations Unies à Nairobi révèlent aussi une absence de réaction au moment voulu. C'est ce que montre le fait que l'Office :

a) N'a pas fait savoir à la Chase avant février 1999 que la contribution italienne manquait depuis septembre 1998;

b) N'a pas demandé avant juin 1999 l'aide de la Chase pour identifier les dépôts manquants signalés par l'Uruguay et la Belgique en février 1999.

57. Comme le montre ce qui suit, les formalités accomplies par le personnel de l'Office des Nations Unies à Nairobi, qui s'occupe des contributions financières, montrent une mauvaise connaissance de la pratique bancaire :

a) Les documents transmis par l'Office à la banque Chase concernant la contribution italienne contenaient trop peu d'informations sur le virement : un de ces documents était l'ordre d'acheter des dollars des États-Unis pour le montant correspondant à la contribution, et ce document ne comportait aucune instruction sur le dépôt, et l'autre semble comporter des instructions de virement du Ministère italien de l'environnement à l'Office italien des changes (l'Ufficio Italiano dei Cambi). La copie de ce document que possède l'Office est de mauvaise qualité, peu lisible. Si les instructions relatives au dépôt figuraient peut-être sur ce document, elles ne sont pas visibles. L'Office, pour être en mesure d'aider la Chase à rechercher le dépôt manquant, aurait dû demander au Gouvernement italien une copie plus lisible; ce document aurait pu contenir l'information nécessaire pour que la Chase puisse mener ses recherches. L'erreur aurait pu être détectée un an plus tôt si l'Office des Nations Unies à Nairobi avait communiqué à la Chase les lettres que le Gouvernement italien lui avait adressées en 1998;

b) Avant que le Trésorier des Nations Unies l'en informe, par courrier électronique, en juillet 1999, le personnel de l'Office des Nations Unies à Nairobi connaissait mal le protocole bancaire, qui veut que c'est la banque émettrice qui amorce l'enquête sur un dépôt manquant.

B. La Chase

58. L'examen de la correspondance entre la Chase et son client, l'Office des Nations Unies à Nairobi, révèle que la Chase n'a pas répondu avec la promptitude voulue aux demandes de renseignements émanant de l'Office et n'a pas avisé l'Office, sans ambiguïtés, de ce dont la Chase devait être informée pour retrouver les fonds détournés :

a) La Chase n'a pris conscience qu'en février 1999 de l'absence d'une importante contribution au moins mais n'a pas examiné les raisons possibles de cette absence ni l'acheminement probable des fonds manquants. Ensuite, par un fax daté du 11 juin 1999, l'Office des Nations Unies à Nairobi a informé la Chase que la contribution uruguayenne avait bien été déposée au numéro de compte 001-XXXXXX et a expliqué que ce numéro était erroné en raison de l'omission du quatrième chiffre, « 1 ». La Chase n'a pas répondu à ce fax d'importance essentielle. L'Office des Nations Unies à Nairobi avait bien repéré l'origine du problème, l'avait signalé à la Chase, mais la Chase n'a pris aucune mesure après avoir reçu ce fax. Comme on l'a noté au paragraphe 26 ci-dessus, la Chase a assuré le Service des investigations qu'elle n'avait pas reçu ce fax;

b) Dans un fax daté du 8 juin 1999, l'Office des Nations Unies à Nairobi a avisé la Chase qu'il avait demandé son aide pour localiser les fonds qui avaient été transférés par des donateurs et demandait instamment une réponse plus détaillée que celle qui avait été fournie par la Chase, qui se bornait à indiquer que le montant n'était pas dans ses comptes. Il n'y a pas eu de réponse à ce fax avant le 7 septembre 1999, en dépit de trois rappels, datés du 14 juillet, du 29 juillet et du 17 août 1999.

59. Le système de transfert automatique de la Chase, qui se borne à utiliser un numéro de compte, sans indiquer le nom du titulaire du compte, n'a pas arrangé les choses puisque la Chase donne aux Nations Unies un numéro de compte non exclusif qui commence par 001. La Chase a indiqué à l'Organisation qu'elle était en train de choisir un préfixe unique pour tous les comptes ouverts par les Nations Unies auprès d'elle.

60. Les explications fournies par la Chase quant aux différentes filières suivies par les contributions semblent indiquer l'existence d'autres lacunes dans son système.

VII. Recommandations

Recommandation 1

Quand l'Italie, puis la Belgique et l'Uruguay ont contacté l'Office des Nations Unies à Nairobi pour lui faire savoir qu'ils avaient fait des contributions qui, selon les comptes de l'Office n'avaient pas été portées au crédit du compte du PNUE, le personnel de l'Office n'a pas prêté l'attention voulue à cette question et n'a pas répondu en temps voulu aux demandes d'information adressées par les États Membres. Le Bureau des services de contrôle interne recommande que l'Office des Nations Unies à Nairobi désigne un interlocuteur des États Membres, qui s'adresseraient à lui quand ils ont à poser des questions concernant leur contribution. Ces questions seraient alors examinées et un rapport serait établi avec soin et sans retard et remis à l'État Membre concerné (IV99/202/01)*.

Recommandation 2

Durant des entretiens avec le personnel de l'Office des Nations Unies à Nairobi, on a pu constater que le Groupe des contributions du Service de la gestion des fonds et du budget n'a pas les effectifs suffisants pour assurer un contrôle effectif des différents fonds d'affectation spéciale du PNUE, dont le nombre dépasse 90, et pour suivre de près les contributions, qui dépassent 300 millions de dollars. Le Bureau des services de contrôle interne recommande à l'Office des Nations Unies à Nairobi de déterminer le niveau approprié des effectifs nécessaires pour bien remplir cette fonction, et de pourvoir les postes correspondants (IV99/202/02)*.

Recommandation 3

L'un des facteurs qui explique le fait que l'Office des Nations Unies à Nairobi n'a pas pu repérer le détournement des contributions ni déterminer la date où ce détournement a eu lieu est l'absence de communications avec les États Membres au moment où les contributions ont été déposées. Le Bureau des services de contrôle interne recommande que l'Office mette en place une procédure grâce à laquelle les États Membres seront régulièrement informés par écrit de l'état de leur contribution, notamment des montants payés et des montants attendus. Les États Membres auront ainsi la

* Code interne utilisé par le Bureau des services de contrôle interne.

possibilité de connaître l'état de leur contribution, puis d'en informer l'interlocuteur désigné à l'Office des Nations Unies à Nairobi, si leur contribution n'a pas été correctement virée au compte du PNUE. Une possibilité consisterait à mettre sur l'Intranet de l'Office des Nations Unies à Nairobi/PNUE des extraits de la base de données relatives aux contributions et d'en donner l'accès sécurisé aux interlocuteurs désignés par les États Membres donateurs (IV99/202/03).*

Recommandation 4

Pour que les États Membres et l'Organisation elle-même soient sûrs que les contributions sont bien virées aux comptes bancaires désignés à cet effet, le Bureau des services de contrôle interne recommande que le Trésorier des Nations Unies exige de la Chase qu'elle mette au point un système lui permettant de vérifier que le titulaire du compte, ou un préfixe spécial correspondant, corresponde au numéro de compte, ce qui réduirait au minimum le risque de détournement des contributions faites au compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale ainsi qu'aux autres comptes bancaires ouverts par l'Organisation auprès de la Chase (IV99/202/04).*

Recommandation 5

Le personnel de l'Office des Nations Unies à Nairobi et le personnel de la Chase se sont plaints au Service des investigations de leurs mauvaises communications, ce qui expliquerait l'interruption de ces communications, ainsi que l'apparition d'un sentiment de méfiance mutuelle. Le Bureau des services de contrôle interne recommande que des responsables de la Chase et des fonctionnaires compétents à l'Office des Nations Unies à Nairobi rencontrent le Trésorier des Nations Unies pour examiner comment améliorer ces communications et la façon dont la Chase peut améliorer ses relations avec ses clients, pour rétablir des relations de confiance entre l'Office des Nations Unies à Nairobi et cette banque (IV99/202/05)*.

Recommandation 6

Le Bureau des services de contrôle interne recommande que des fonctionnaires chargés des questions financières, à l'Office des Nations Unies à Nairobi, et des membres du personnel de la Chase rencontrent à New York le Trésorier des Nations Unies

* Code interne utilisé par le Bureau des services de contrôle interne.

pour examiner s'il est possible d'appliquer les recommandations des Nations Unies et de la Chase sur les façons d'améliorer le système actuel et se concerter sur leurs responsabilités respectives; cela permettrait aussi à l'Office des Nations Unies à Nairobi de suggérer à la Chase des moyens de mieux répondre aux besoins de l'Office (IV99/202/06)*.

Recommandation 7

Le Bureau des services de contrôle interne recommande au Département de la gestion d'examiner cette affaire et de déterminer comment faire en sorte que toutes les contributions des États Membres soient promptement comptabilisées et que les États Membres reçoivent périodiquement un relevé de leur contribution. En outre, le Département de la gestion devrait prendre les mesures voulues, notamment par une formation du personnel qui s'occupe des contributions, pour faire en sorte que les enseignements dégagés de ce qui s'est passé avec le compte du PNUE pour les fonds d'affectation spéciale soient retenus et appliqués aux autres contributions, afin d'améliorer le fonctionnement général des opérations (IV99/202/07)*.

L'Office des Nations Unies à Nairobi et le Département de la gestion ont accepté les conclusions et recommandations du rapport. L'Office des Nations Unies à Nairobi a accepté de faire connaître aux représentants des États Membres ce qu'il faisait pour appliquer intégralement ces recommandations. En septembre 2000, le Bureau des services de contrôle interne vérifiera que l'Office des Nations Unies à Nairobi applique bien ces recommandations, et fera connaître ses conclusions aux États Membres.

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

Notes

¹ Le Bureau des services de contrôle interne fait cependant observer qu'une grande banque de compensation au moins est dotée d'un système de transfert des fonds qui fait dans certains cas le rapprochement entre le numéro des comptes et le nom de leur titulaire avant de verser les fonds virés sur les comptes en question.

² L'Office des Nations Unies à Nairobi a informé le Bureau des services de contrôle interne qu'il ne manquait aucune autre contribution.

Annexe

Relevé des fonds qui ont été détournés au profit du compte bancaire Rouse-Madakor

<i>Date</i>	<i>Donateurs</i>	<i>Montant (en dollars des États-Unis)</i>
12 février 1998	Uruguay	6 802,00
9 mars 1998	Belgique	3 618,00
9 mars 1998	Belgique	35 519,00
9 mars 1998	Belgique	39 938,00
8 avril 1998	Italie	191 671,00
25 juin 1998	France	170 336,00
29 juillet 1998	Saint-Kitts-et-Nevis	10 000,00
25 août 1998	Dominique	112,00
27 mai 1999	Turquie	33 118,00
9 juin 1999	Italie	188 339,00
23 juin 1999	Finlande	5 152,50
12 octobre 1999	Namibie	1 000,00
21 octobre 1999	France	16 393,44