

**Rapport annuel 2009 sur les activités
d'enquête et de lutte contre la
corruption**

Pour faire part ou s'entretenir de tout sujet de préoccupation, prière de se mettre en rapport avec le Bureau de l'audit et de la surveillance par l'un des moyens indiqués ci-dessous. **Une stricte confidentialité** sera observée en toute circonstance.

Téléphone: +39 06 5459 2888

Télécopie sécurisée et confidentielle: +39 06 5459 7888

Courriel sécurisé et confidentiel: anticorruption@ifad.org

En ligne: www.ifad.org/governance/anticorruption

Adresse postale:

Bureau de l'audit et de la surveillance/Section des enquêtes

FIDA Bureau A-715

Via Paolo di Dono, 44

00142 Rome, Italie

Table des matières

I. Résumé	1
II. Activités d'enquête	2
A. Affaires traitées et statistiques	2
III. Mise en œuvre de la politique anticorruption	4
A. Information et sensibilisation	4
B. Actualisation des procédures et des instruments juridiques	5
C. Étapes suivantes en 2010	5
IV. Exemples d'enquêtes menées à terme en 2009	5
A. Affaires externes	5
B. Affaires internes	6
V. Activités de la Commission des sanctions	7

I. Résumé

1. La Section des enquêtes du Bureau de l'audit et de la surveillance a pour mandat de mener des enquêtes sur des allégations de pratiques irrégulières, à savoir les cas de: i) fraude et corruption lorsqu'il s'agit d'entités, de sous-traitants et de personnes extérieures au FIDA qui demandent à participer à des activités financées par le Fonds ou qui y participent; et ii) faute professionnelle, en application de la politique du FIDA en matière de prévention de la fraude et de la corruption dans le cadre de ses activités et opérations (document EB 2005/85/R.5/Rev.1), adoptée par le Conseil d'administration en décembre 2005. La mise en œuvre de cette politique et la création d'une Commission des sanctions ont permis au FIDA de s'aligner sur les meilleures pratiques adoptées dans ce domaine par d'autres organismes des Nations Unies et par les institutions financières multilatérales.
2. Vingt-sept nouvelles allégations ont été reçues en 2009, contre 30 en 2008. Cinquante-neuf pour cent d'entre elles provenaient de l'extérieur, la plupart portant sur des irrégularités lors d'appels d'offres et des cas de fraude relative à la passation de marchés. La priorité a été accordée au renforcement de la sensibilisation à la politique de lutte contre la corruption, à toutes les étapes du cycle de projet, plaçant ainsi le message anticorruption au premier plan.
3. En 2009, sur les 33 affaires en cours (six en instance depuis fin 2008 et 27 nouvelles affaires), 27 ont été menées à terme (10 internes et 17 externes). Parmi elles, quatre affaires – une interne et trois externes – ont été closes comme **corroborées**. Ces affaires avaient trait à la manipulation d'appels d'offres, à la fraude relative au recrutement dans le cadre des projets, à la faute professionnelle et à une fraude via internet ayant comporté l'utilisation du nom du FIDA. Neuf affaires ont été portées devant les gouvernements des États membres concernés ou devant les divisions du FIDA afin qu'une enquête soit menée ou que des mesures appropriées soient prises par la direction. Six affaires (trois internes et trois externes) ont été classées car **infondées**. Des résumés de ces affaires figurent dans la quatrième partie du présent rapport.
4. La Section des enquêtes a lancé le programme anticorruption à l'échelle de l'institution et a fourni un appui au passage à la supervision directe en participant à l'organisation d'activités de formation avec le Département gestion des programmes (PMD) et d'autres départements. Entre autres activités, des présentations au personnel du siège sur les enseignements tirés des enquêtes sur des affaires de corruption, ainsi qu'un séminaire organisé par Transparency International sur les outils destinés à renforcer la transparence et l'obligation redditionnelle au sein du portefeuille du FIDA.
5. Les efforts se sont poursuivis en faveur du renforcement de la visibilité de l'action anticorruption relative aux opérations du FIDA sur le terrain. La Section des enquêtes a collaboré très étroitement avec les divisions concernées (Afrique de l'Ouest et du Centre et Asie et Pacifique) afin de préparer des présentations sur la lutte contre la corruption destinées au personnel chargé de l'exécution et aux institutions partenaires impliquées dans plus de 60 projets.
6. Les exemples de collaboration fructueuse entre la Section des enquêtes et les divisions de PMD sont nombreux. La Section des enquêtes poursuivra ses efforts de sensibilisation auprès du personnel de PMD afin de promouvoir le programme de lutte contre la corruption dans le cadre des opérations du FIDA. Ces efforts porteront également sur le renforcement de l'appui à la supervision directe à travers la participation aux ateliers de formation et d'information parrainés par le FIDA et destinés au personnel de projet afin de mettre en lumière l'impact que peut avoir la corruption sur l'efficacité du FIDA. La Section des enquêtes devra bénéficier d'un appui constant de la part de la direction, en particulier la reconnaissance envers les fonctionnaires ayant donné la preuve de leur engagement en faveur des efforts de lutte contre la corruption.

II. Activités d'enquête

A. Affaires traitées et statistiques

7. Les allégations de pratiques irrégulières en relation avec des activités impliquant des membres du personnel et des consultants sont qualifiées d'affaires internes, tandis que les allégations de pratiques irrégulières en relation avec des projets et programmes financés par le FIDA sont généralement qualifiées d'affaires externes. Le FIDA prend toutes les mesures possibles afin de protéger non seulement les individus qui font des allégations de fraude, de corruption ou de faute professionnelle contre d'éventuelles représailles, mais également les individus qui font l'objet d'accusations injustifiées ou délibérément déloyales. Les représailles et les allégations malveillantes par des membres du personnel sont poursuivies comme faute professionnelle potentielle.
8. Pour les affaires closes, les allégations sont considérées comme:
- **corroborées** lorsque les éléments de preuve rassemblés permettent de conclure à l'existence de pratiques irrégulières;
 - **non corroborées** lorsque les éléments de preuve rassemblés ne permettent de conclure ni à l'existence ni à la non-existence de pratiques irrégulières; ou
 - **infondées** lorsque les éléments de preuve recueillis permettent de les réfuter.
9. En 2009, sur un total de 33 affaires, six étaient en instance depuis l'année précédente; toutes se sont conclues dans le courant de 2009 (tableau 1). Sur les 27 affaires menées à terme en 2009, six ont été classées car **infondées**, huit comme **non corroborées** et neuf ont été transmises aux divisions du FIDA ou aux autorités gouvernementales afin qu'une suite y soit donnée. Dans quatre cas, l'enquête a conclu que les allégations étaient **corroborées** – une allégation de faute professionnelle, une allégation de fraude via internet et deux allégations de fraude relative à des passations de marchés.

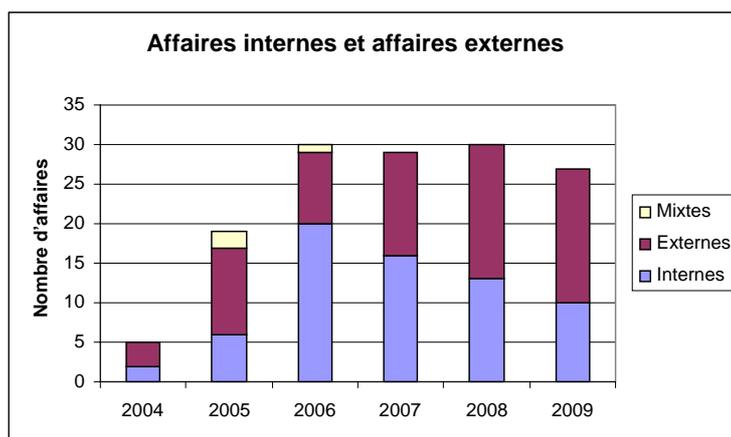
Tableau 1

Nombre d'affaires traitées en 2009

	<i>Affaires internes</i>	<i>Affaires externes</i>	<i>Total</i>
Affaires en instance depuis 2008	1	5	6
Affaires soumises en 2009	10	17	27
Total affaires en cours en 2009	11	22	33
Affaires closes en 2009	11	16	27
Affaires en instance fin 2009	0	6	6

10. En 2009, la majorité des plaignants étaient des fonctionnaires du FIDA (55%). Même si la plupart des plaintes ont été présentées en personne (48%), le courriel a également été fréquemment utilisé (26%); dans 11% des cas, les plaignants ont eu recours au site web. Le nombre d'allégations externes reçues en 2009 est identique à celui de 2008, avec toutefois une légère diminution des plaintes internes (figure 1).

Figure 1



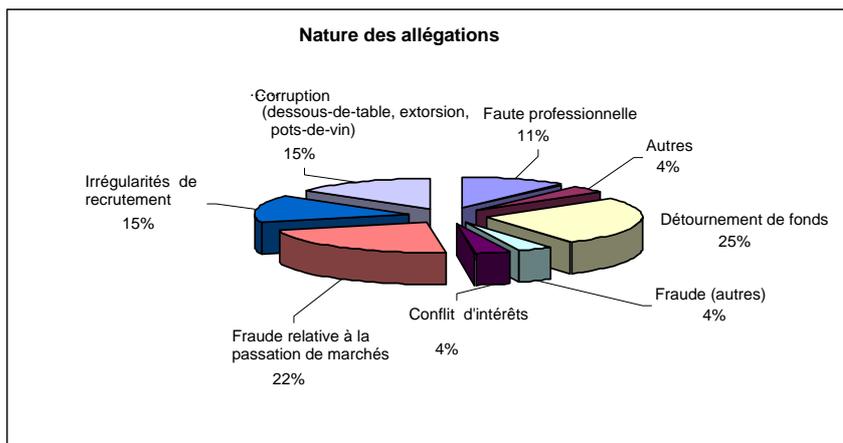
11. Les allégations reçues en 2009 concernaient essentiellement la corruption, la fraude relative à la passation de marchés, le détournement de fonds, la faute professionnelle et les irrégularités de recrutement (tableau 2 et figure 2). La Section des enquêtes ne s'occupe pas des cas de violation de procédure ou des fautes professionnelles en soi dans le cadre des projets du FIDA, à l'exception des cas où les violations de procédure ou les fautes professionnelles mettent en évidence la fraude, la corruption ou un agissement illicite. Les allégations de violation de procédure et de faute professionnelle sont transmises aux membres concernés de la direction du FIDA pour qu'il y soit donné suite.

Tableau 2:
Nature des allégations reçues en 2009

<i>Nature des allégations</i>	<i>Interne</i>	<i>Externe</i>	<i>Total</i>
Corruption (dessous-de-table, extorsion, pots-de-vin)	0	4	4
Fraude relative à la passation de marchés	0	6	6
Fraude (autres)	1	0	1
Détournement de fonds	1	6	7
Faute professionnelle	3	0	3
Conflit d'intérêts	1	0	1
Irrégularités de recrutement	4	0	4
Autres*	0	1	1
Total	10	17	27

* La catégorie "autres" regroupe les plaintes relatives à des courriels frauduleux et à des irrégularités via web.

Figure 2



III. Mise en œuvre de la politique anticorruption

A. Information et sensibilisation

12. Le Bureau de l'audit et de la surveillance (OA) a poursuivi sa campagne méthodique de formation du personnel, tant au siège qu'au niveau des projets financés par le FIDA. La formation, qui a démarré en 2007 en collaboration avec le personnel de PMD de manière à coïncider avec le passage à la supervision directe des projets, porte spécifiquement sur le coût de la corruption et l'identification de certains des scénarios de fraude les plus courants.
13. Les activités de fraude sensibilisation se sont articulées autour de présentations organisées à l'intention du personnel du siège sur les enseignements tirés des enquêtes de corruption, et d'ateliers de formation sur l'administration et l'exécution financière des prêts – à Sri Lanka, au Nigéria, en Gambie, et à Bangkok lors de l'examen annuel du portefeuille – organisés à l'intention du personnel et des institutions partenaires de plus de 60 projets. La Section des enquêtes a distribué sa nouvelle brochure 2009 intitulée "Politique du FIDA en matière de prévention de la fraude et de la corruption dans le cadre de ses activités et opérations" à l'occasion de plusieurs autres ateliers, sessions de formation et missions de supervision organisés par PMD dans les cinq régions. Des copies de cette brochure – disponible dans toutes les langues officielles du FIDA – sont souvent demandées dans le cadre des ateliers de démarrage et autres sessions de formation afin d'illustrer l'importance accordée par les cadres et le personnel de PMD au programme anticorruption. Enfin, Transparency International a présenté au personnel du FIDA des instruments susceptibles de promouvoir la transparence et l'obligation redditionnelle au sein du portefeuille du FIDA.
14. La démarche de collaboration adoptée par la Section des enquêtes vise à promouvoir, au niveau de l'organisation, une volonté accrue de dénoncer les risques de fraude, de corruption et de faute professionnelle. On note des exemples de coopération fructueuse avec PMD. La concertation et le partage d'informations constants sont vivement encouragés. La rapidité de réaction de la direction, assortie de politiques actualisées, l'harmonie entre l'application des règles disciplinaires et la promotion du programme anticorruption dans le cadre des projets et programmes permettront d'apporter un changement culturel. D'autres activités de sensibilisation sont prévues en 2010.
15. Par ailleurs, la Section des enquêtes a suivi de près tout fait nouveau survenu en relation avec la mise en œuvre des politiques anticorruption au sein de la communauté des Nations Unies et des institutions financières multilatérales ainsi que de la société civile au sens large. En juin 2009, elle a assisté à la Conférence

annuelle des enquêteurs internationaux organisée en Jordanie où se sont retrouvés les représentants de ces organisations.

B. Actualisation des procédures et des instruments juridiques

16. Dans le cadre du groupe de travail chargé de revoir les directives du FIDA relatives à la passation des marchés, la Section des enquêtes a poursuivi sa contribution à l'actualisation et à la rationalisation des Conditions générales applicables au financement du développement agricole. Un schéma annoté du projet de version révisé des directives du FIDA relatives à la passation des marchés devrait être présenté au Comité d'audit et au Conseil d'administration à sa session d'avril 2010.

C. Étapes suivantes en 2010

17. Les efforts de sensibilisation se poursuivront afin de garantir que tous les membres du personnel soient conscients de leur obligation de faire état de toute allégation et irrégularité suspecte et de coopérer pleinement aux enquêtes menées sur ces affaires. De plus, OA poursuivra tous les cas d'inobservation de ces obligations, ce qui, aux termes du cadre juridique du FIDA, est constitutif de faute professionnelle.
18. La stratégie d'engagement et de collaboration avec PMD, pilier des efforts de sensibilisation déployés par la Section des enquêtes dans ce domaine, se poursuivra. OA envisage d'accroître sa visibilité en créant un module de formation sur la lutte contre la corruption et l'audit en vue d'une diffusion plus efficace de la politique anticorruption au niveau des projets, sur la base d'exemples pratiques. Cela permettra de surmonter la réticence du personnel et d'autres personnes – et/ou les obstacles rencontrés par ces mêmes personnes – à communiquer des informations et des allégations sur des cas de corruption en relation avec les opérations du FIDA.
19. La Section des enquêtes veillera à ce que le matériel anticorruption soit plus facilement disponible au niveau des projets, par exemple en distribuant des informations par voie électronique. La participation de la société civile aux activités de suivi et de prévention de la corruption durant la mise en œuvre des projets sera également encouragée. La Section des enquêtes continuera à promouvoir la définition et l'utilisation d'indicateurs destinés à mesurer l'impact de la fraude et de la corruption sur l'aptitude du FIDA à contribuer à la réduction de la pauvreté.
20. En 2010, dans le cadre de ses activités conjointes d'enquête et d'audit, OA envisage également d'élaborer et de mettre en place une méthodologie standard pour l'audit des programmes de pays. Même si cette tâche sera supervisée par la Section de l'audit interne, la Section des enquêtes sera étroitement impliquée dans la définition d'"avertisseurs" d'activité suspecte en relation avec les passations de marché, la supervision et les rapports d'audit. Cela permettra de promouvoir l'application de la tolérance zéro de la politique anticorruption du FIDA et, partant, d'avoir un effet dissuasif. OA conjuguera par ailleurs les compétences d'audit et d'enquête afin de définir et de mettre en place des "avertisseurs" dans d'autres types d'audit.

IV. Exemples d'enquêtes menées à terme en 2009

A. Affaires externes

21. Une allégation anonyme accusait un gouvernement d'**extorsion de fonds** à l'encontre du personnel d'un projet financé par le FIDA et d'utilisation de véhicules du projet à des fins personnelles.

Issue: l'allégation relative à l'utilisation de véhicules du projet à des fins personnelles a été transmise à PMD pour que la direction y donne suite. La question de l'extorsion a été transmise aux autorités gouvernementales afin qu'une enquête soit ouverte et que des mesures appropriées soient prises.

22. Un audit de la supervision directe mené par OA a donné l'alerte sur les risques de corruption constatés dans les **appels d'offres pour l'équipement** lancés dans le cadre d'un projet. L'enquête a rencontré des difficultés considérables du fait de la transmission tardive de la documentation relative au projet. Même si de nombreux aspects relatifs à la passation des marchés en question n'étaient pas satisfaisants, aucun indicateur de fraude évidente susceptible de justifier la poursuite de l'enquête n'a été constaté. La Section des enquêtes a recommandé que la prochaine mission de supervision effectue des contrôles de qualité concernant l'équipement et en rende compte.

Issue: les contrôles effectués par l'équipe de supervision s'étant révélés peu utiles pour les besoins de la Section des enquêtes, il a été décidé de classer l'affaire comme infondée vu les ressources disproportionnées nécessaires pour mener une enquête plus approfondie.

23. Une plainte de corruption a été reçue en relation avec un **contrat de biens** pour un projet financé par le FIDA. L'enquête a confirmé que l'appel d'offres était entaché de corruption, d'où le paiement de prix supérieurs de 30% aux prix du marché pour les biens fournis dans le cadre du projet. Un appel d'offres similaire, qui avait eu lieu l'année précédente, s'est révélé lui aussi entaché de corruption. La valeur totale du contrat pour les deux passations de marché était de 690 000 USD environ.

Issue: l'allégation, jugée corroborée, a été portée devant la Commission des sanctions, assortie d'une recommandation de radiation des fournisseurs et de saisine des autorités nationales en vue de la réalisation d'une enquête pénale, en application de la politique anticorruption du FIDA. La Commission des sanctions a reconnu l'existence de pratiques frauduleuses mais n'a pas encore pris sa décision.

B. Affaires internes

24. Une allégation a été reçue en relation avec le **recrutement** d'un consultant dans le cadre d'un projet. Sur les conseils de l'agence d'exécution du FIDA, les représentants du FIDA auraient modifié le nombre de jours de travail figurant dans le contrat afin que les honoraires semblent inférieurs, entravant ainsi les mécanismes de contrôle internes, d'où la fraude.

Issue: après consultation de la direction, l'affaire n'a pas été transmise à la Commission des sanctions mais à la direction pour qu'elle y donne suite. En outre, un communiqué a été divulgué rappelant que ce type de pratiques n'est pas conforme aux procédures en vigueur, lesquelles doivent être respectées sans réserve.

25. Un deuxième cas de **manipulation de détails contractuels** afin d'éviter de devoir obtenir une approbation additionnelle de la part de la direction a été examiné. Dans ce cas, la question avait été traitée avant que le contrat ne soit établi et que la dérogation nécessaire n'ait été obtenue. Les fonctionnaires concernés semblaient ne pas se rendre compte du caractère répréhensible de leurs actes dans la mesure où ils considéraient cette pratique comme courante au FIDA.

Issue: OA a recommandé qu'il soit rappelé à tous les membres du personnel du FIDA que l'altération de détails contractuels visant à se soustraire à des mécanismes de contrôle constitue une fraude et que, à l'avenir, ces cas seraient poursuivis comme faute professionnelle. Ce cas particulier n'a fait l'objet d'aucune poursuite.

26. L'examen des contrats de consultation a révélé que deux consultants apparemment indépendants avaient transmis, aux fins de la procédure de paiement, les **coordonnées bancaires** d'un troisième consultant. La question a été soulevée de savoir si cela pouvait constituer un paiement inapproprié ou une irrégularité procédurale.

Issue: aucune contravention spécifique au règlement n'ayant pu être identifiée, l'affaire a été classée comme infondée. Cependant, elle a mis en lumière les vides procéduraux qui font que des versements peuvent être effectués en faveur de tiers.

27. La Division des ressources humaines (FH) a reçu une allégation, qu'elle a transmise à OA, selon laquelle, lors d'une procédure de **recrutement**, l'un des membres du groupe menant l'entretien avait eu des contacts personnels avec l'un des candidats, donnant ainsi corps à un cas de concurrence déloyale.

Issue: l'affaire a été classée car infondée. Toutefois, des éléments sans relation avec le recrutement n'étaient pas conformes aux règles et principes en vigueur dans ce domaine. Ces insuffisances ont été transmises au Directeur de FH pour qu'une suite y soit donnée.

V. Activités de la Commission des sanctions

28. La Commission des sanctions est composée du Vice-Président du FIDA (qui la préside), du Conseiller juridique, du Vice-Président adjoint, responsable des programmes, et du Chef des finances et de l'administration. La Section des enquêtes en assure le secrétariat. La Commission est habilitée à décider des sanctions appropriées, y compris l'exclusion, devant être imposées par le FIDA lorsqu'il est établi que des sociétés, des organismes privés ou des particuliers – y compris des consultants du FIDA mais à l'exclusion des fonctionnaires – se sont livrés à des pratiques irrégulières en liaison avec des activités et opérations financées par le Fonds. La Commission des sanctions présente des recommandations au Président s'agissant: i) des mesures correctives ou disciplinaires à prendre à l'encontre des fonctionnaires; ii) de la suspension ou de l'annulation d'un prêt, lorsque celui-ci est entaché de fraude ou de corruption; et iii) de la saisine des autorités nationales.
29. En 2009, la Commission des sanctions a examiné une affaire de fraude relative à la passation de marchés pour un projet financé par le FIDA, pour laquelle les recommandations et décisions sur les mesures correctives sont encore en instance.
30. Les mesures correctives prises en 2009 en relation aux affaires closes avant 2009 sont les suivantes:
- Les dépenses totalisant plus de 500 000 USD ont été déclarées non admissibles, et l'emprunteur a été invité à rembourser les montants respectifs. Cette demande a fait suite à un examen approfondi d'un rapport du gouvernement qui avait constaté de graves irrégularités dans l'attribution d'un contrat.
 - Dans trois cas de faute professionnelle, le Président a adressé un avertissement écrit aux fonctionnaires concernés.
 - Des renseignements sur les modalités et canaux pour le signalement de pratiques irrégulières ont été distribués par FH à tout le personnel.
 - Un projet a été clos prématurément en raison du défaut de performance et de l'inadéquation des mesures prises par le gouvernement à la suite des conclusions de l'enquête menée par OA et de quatre rapports d'audit assortis de réserves.