



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Rapport annuel sur les activités d'enquête et de lutte contre la corruption menées en 2012

Table des matières

Synthèse	ii
I. Enquêtes du Bureau de l'audit et de la surveillance: mandat et méthodes	1
II. Personnel et ressources d'AUO en 2012	1
III. Activités d'évaluation en 2012.....	2
IV. Enquêtes closes en 2012 et sanctions imposées	4
V. Mise en œuvre de la politique anticorruption	7

Synthèse

1. Grâce aux activités d'enquête et de lutte contre la corruption, le FIDA veille à ce que les fonds destinés au développement parviennent bien aux destinataires de la manière la plus efficiente, efficace et transparente possible. La fraude et la corruption détournent les ressources destinées aux populations qui en ont le plus besoin. Le but de la Politique du FIDA en matière de prévention de la fraude et de la corruption dans le cadre de ses activités et opérations (EB 2005/85/R.5/Rev.1) est de prévenir la fraude et la corruption au sein de l'institution elle-même ainsi que dans le cadre des activités qu'elle finance au niveau local, national, régional et international.
2. Le Bureau de l'audit et de la surveillance (AUO) et sa Section des enquêtes ont pour mandat de mener des enquêtes sur les 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 projets financés par le Fonds ou à des contrats relatifs au siège ou y participent; et ii) fautes professionnelles du personnel.
3. En 2012, AUO a dû faire face à un enjeu majeur, à savoir traiter un nombre croissant de dossiers - 75 dossiers en cours en 2012 contre 47 en moyenne au cours des trois années précédentes - malgré la rotation constante du personnel de la Section des enquêtes d'AUO suite à la démission du chargé d'enquêtes en février 2012. Grâce au recrutement d'un deuxième chargé d'enquêtes en juillet et aux ressources additionnelles allouées par la direction pour l'utilisation d'experts externes, il a été possible de ramener le nombre de dossiers à traiter à un niveau plus facile à gérer, soit 20 dossiers en cours à la fin de l'année.
4. La diminution du nombre de nouvelles plaintes reçues par AUO en 2012 par rapport à 2011 (33 en 2012 contre 41 en 2011) concerne essentiellement les allégations relatives aux projets. Cette tendance à la baisse pourrait signifier que les mécanismes fiduciaires améliorés (comme la séparation des responsabilités opérationnelles et financières des projets et la création d'un Bureau de la déontologie) que le Fonds a mis en place au cours des deux dernières années ont un impact (en 2012, AUO n'a reçu aucune nouvelle allégation de harcèlement). Cela pourrait également mettre l'accent sur la nécessité d'élargir les activités de sensibilisation sur la lutte contre la corruption et d'améliorer les canaux de communication. En raison du grand nombre d'affaires en instance en 2012, les activités préventives de sensibilisation menées par la Section des enquêtes d'AUO ont concerné presque exclusivement le siège.
5. La nature des allégations reçues est extrêmement variable et n'indique aucune tendance précise au cours des années précédentes. En 2012, l'augmentation du nombre d'allégations spontanées était due principalement à l'accroissement du nombre de fonctionnaires du FIDA contactant directement AUO afin de faire face conjointement à des cas de corruption potentielle dans des projets qu'ils supervisaient.
6. Plusieurs enquêtes complexes se sont conclues en 2012, dont cinq ont donné lieu à l'application de mesures ou sanctions disciplinaires – quatre internes et une externe (prestataires de projets financés par le FIDA). La plupart des affaires reportées de 2011 ont été closes en 2012 à différentes étapes de la procédure d'enquête, faute de preuves. Plusieurs d'entre elles se sont conclues par l'adoption des mesures recommandées à la direction afin de pallier les insuffisances constatées; d'autres ont été transmises aux autorités concernées (ou font l'objet d'un suivi actif de la part de celles-ci), éliminant ainsi la nécessité d'une ultérieure implication d'AUO.
7. Comme les années précédentes, AUO a organisé, à l'intention du FIDA et du personnel de projet, des présentations sur la lutte contre la corruption et la fraude

et a distribué du matériel de sensibilisation dans ce domaine durant les événements tenus dans le cadre des projets.

8. En 2013, les priorités d'AUCO resteront d'utiliser efficacement ses ressources tout en poursuivant et en intensifiant son action dynamique de promotion de la lutte anticorruption au FIDA.

I. Enquêtes du Bureau de l'audit et de la surveillance: mandat et méthodes

9. AUO et la Section des enquêtes ont pour mandat de mener des enquêtes sur les 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 projets financés par le Fonds ou à des contrats relatifs au siège ou y participent; et ii) fautes professionnelles du personnel – allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir, de représailles et de conflit d'intérêts. Les méthodes d'enquête et les sanctions du FIDA sont conformes aux meilleures pratiques d'autres institutions des Nations Unies et des grandes banques multilatérales de développement dans ce domaine.
10. La Section des enquêtes d'AUO a un caractère purement administratif et son objectif est de recueillir les preuves susceptibles de corroborer ou de réfuter une allégation. Son mandat porte également sur la réalisation d'une enquête distincte lorsque des faits donnent à penser que des renseignements calomnieux ou délibérément faux ont été communiqués.
11. Dès réception, toute allégation fait l'objet d'une évaluation préliminaire. Puis, si l'on constate qu'elle relève bien du mandat de la Section des enquêtes, on analyse les renseignements disponibles pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une enquête approfondie, de s'en remettre à la direction pour décider d'autres mesures correctives ou de classer l'allégation "pour information". S'il est jugé bon de procéder à une enquête, on évalue les risques de façon à donner au dossier un ordre de priorité par rapport aux affaires en cours. Il peut être jugé préférable de transmettre le dossier à d'autres divisions du FIDA, à d'autres institutions ou à des gouvernements, soit au stade de l'évaluation préliminaire, soit à celui de l'enquête approfondie menée par la Section des enquêtes. Après enquête, les allégations sont classées dans les catégories suivantes:
 - **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 de nombreux éléments de preuve recueillis permettent de les réfuter.

II. Personnel et ressources d'AUO en 2012

12. Les activités se rapportant aux enquêtes sont menées par la Section des enquêtes avec l'appui de spécialistes extérieurs, sous la conduite générale du Directeur d'AUO. En décembre 2012, AUO comptait huit postes de cadres/directeur, dont trois exclusivement consacrés aux enquêtes. Le chargé d'enquêtes d'AUO a remis ses démissions début 2012 et deux nouveaux chargés d'enquêtes ont été recrutés en cours d'année (dont l'un sur un poste nouvellement créé). Le poste d'assistant d'enquêtes est vacant depuis la fin de l'année. Un nouveau vérificateur informatique, dont le poste a été pourvu en octobre 2012, devrait apporter une contribution sous la forme de travaux d'enquête via ordinateur.
13. Les changements de personnel ont eu une incidence négative sur la capacité d'enquête d'AUO et plusieurs consultants ont dû être recrutés dans ce domaine afin de pouvoir traiter le nombre considérable de dossiers.
14. En 2012, le budget alloué à AUO s'élevait à 1,707 million d'USD et un montant additionnel de 216 000 USD a été transféré à AUO en cours d'année, en appui aux besoins en financement en matière d'enquête.

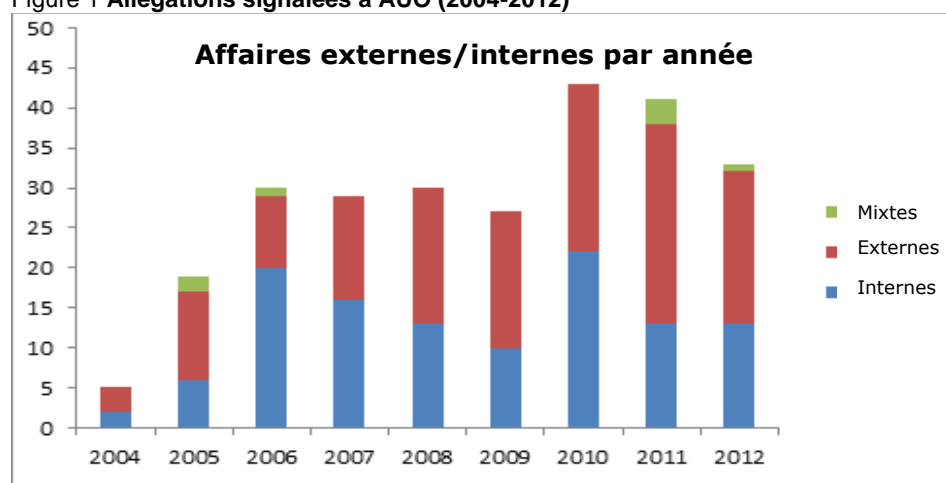
III. Activités d'évaluation en 2012

15. **La charge de travail en 2012** En 2012, la section des enquêtes d'AUO a traité 75 dossiers – 42 reportés de 2011 et 33 nouvelles plaintes reçues en 2012 (tableau 1 et figure 1). La charge de travail a été ramenée à 20 dossiers à la fin de l'année (contre 42 à la fin de 2011).

Tableau 1 : **Enquêtes en cours en 2011/2012**

	<i>Internes</i>	<i>Externes</i>	<i>Mixtes (internes et externes)</i>	<i>Total</i>
Affaires en instance remontant à 2009-2010	3	15	0	18
Plaintes enregistrées en 2011	13	25	3	41
Total des affaires en cours en 2011	16	40	3	59
Affaires closes en 2011	7	10	0	17
Affaires en instance fin 2011	9	30	3	42
Plaintes enregistrées en 2012	13	19	1	33
Total des affaires en cours en 2012	22	49	4	75
Affaires closes en 2012	17	35	3	55
Affaires en instance fin 2012	5	14	1	20

Figure 1 **Allégations signalées à AUO (2004-2012)**



16. Dans l'ensemble, le nombre de nouvelles allégations dépend de nombreux facteurs et n'est pas prévisible. La tendance à la baisse notée peut signifier d'une part que les mécanismes fiduciaires et déontologiques améliorés (comme la séparation des responsabilités opérationnelles et financières des projets et la création d'un Bureau de la déontologie) que le Fonds a mis en place au cours des deux dernières années ont un impact. D'autre part, cela pourrait mettre l'accent sur la nécessité d'élargir les activités de sensibilisation sur la lutte contre la corruption et d'améliorer les canaux de communication. En raison du grand nombre d'affaires en instance en 2012, les activités préventives de sensibilisation menées par la Section des enquêtes d'AUO ont concerné presque exclusivement le siège.
17. **Provenance des allégations.** La provenance des allégations n'a pratiquement pas varié par rapport à 2011 (figure 2). En 2012, la majorité des plaignants était des fonctionnaires du FIDA (49% contre 51% en 2011), le personnel des projets ne représentant que 6% (contre 5% en 2011). Comme indiqué ci-dessus, le facteur qui a sans nul doute contribué à cette situation est la participation restreinte du personnel de la Section des enquêtes d'AUO aux activités de sensibilisation sur le

terrain, tant en 2011 qu'en 2012. En 2012, les allégations ont été essentiellement transmises au personnel d'AUO par courriel ou en personne (figure 3).

Figure 2: Provenance des allégations soumises à AUO en 2012

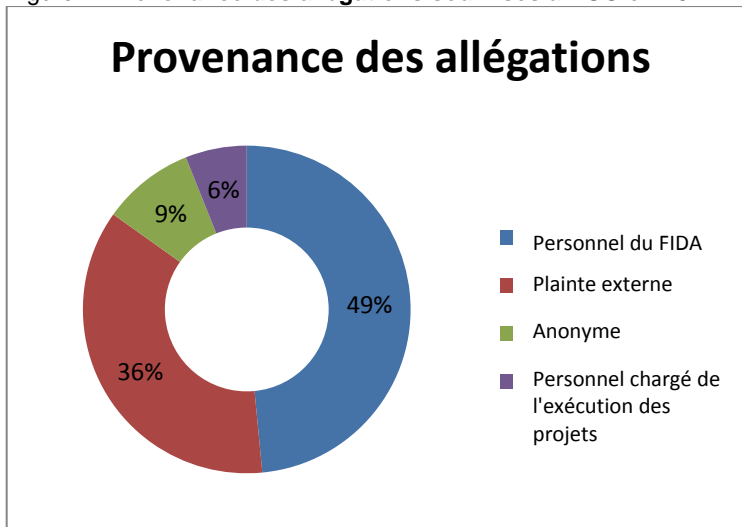
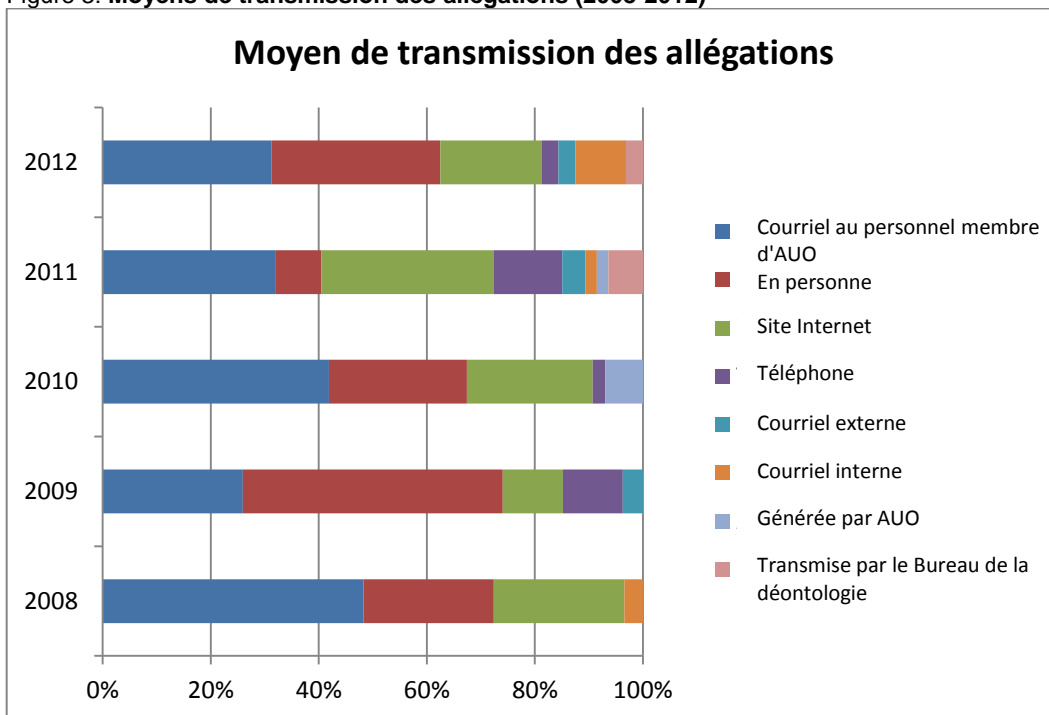


Figure 3: Moyens de transmission des allégations (2008-2012)



18. L'augmentation significative du nombre d'allégations spontanées est due à l'accroissement du nombre de CPP contactant directement AUO afin de faire face conjointement à des cas de corruption potentielle dans des projets qu'ils supervisent. Dans ces cas, des mesures sont convenues et mises en oeuvre conjointement, comme la requête d'audits, des missions fiduciaires/de supervision sur mesure et la demande d'informations/explications complémentaires de la part des parties concernées. Dans la plupart des cas, ces mesures suffisent à traiter efficacement les risques signalés.
19. **Nature des allégations.** Les allégations de pratiques irrégulières concernant des membres du personnel sont qualifiées d'affaires internes, tandis que les allégations en relation avec des prestataires externes et des projets et programmes financés

par le FIDA – y compris les allégations de pratiques irrégulières auxquelles se livrent des employés, des sociétés, des organismes privés et d’autres particuliers liés à l’emprunteur ou aux participants au projet – sont qualifiées d’affaires externes. Sur les 33 allégations reçues en 2012, 19 étaient externes, 13 internes et 1 interne/externe. Le tableau 2 donne des indications sur la nature des allégations reçues en 2012. "Fraude" ou "pratique frauduleuse" désigne au FIDA tout acte destiné à tromper l'autre partie dans le but d'obtenir indûment un avantage financier ou autre ou de se soustraire à une obligation.

Tableau 2 : **Nature des allégations soumises en 2012**

<i>Nature des allégations</i>	<i>Total</i>
Mixte (fraude, collusion)	1
Externe (corruption, extorsion, collusion)	8
Externe (fraude)	7
Autres (détournement d'actifs/abus de pouvoir)	4
Faute professionnelle (corruption)	1
Faute professionnelle (fraude)	3
Faute professionnelle (conflit d'intérêts)	3
Faute professionnelle (obligation de confidentialité)	2
Faute professionnelle (irrégularités de recrutement)	1
Autres fautes professionnelles	3
Total	33

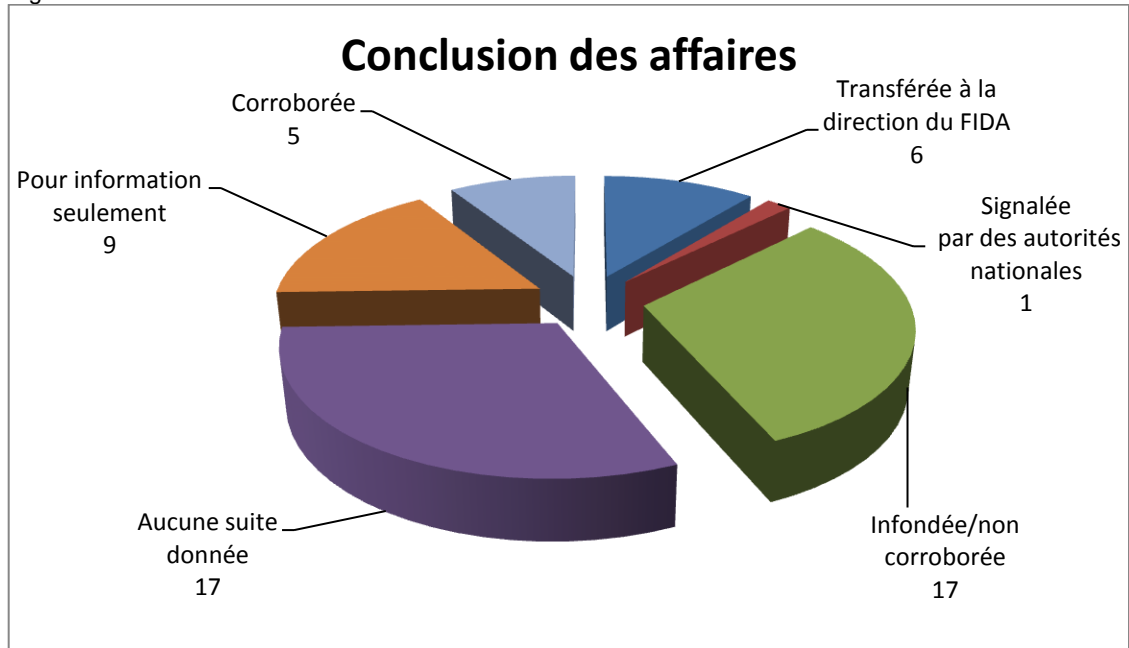
^a La Section des enquêtes d'AOU n'enquête pas sur des violations de procédure ou des fautes professionnelles en soi dans le cadre des projets du FIDA, à l'exception des cas où les violations de procédure ou les fautes professionnelles mettent en évidence la fraude et la corruption, ou un agissement illicite pour le compte de fonctionnaires du FIDA.

20. Créé en 2011, le Bureau de la déontologie joue effectivement le rôle de filtre et de mécanisme de médiation en cas d'allégation de harcèlement. Cette nouvelle fonction permet d'aborder les problèmes à un stade précoce, ce qui explique probablement l'absence d'allégations de harcèlement ou d'abus de pouvoir transmises à AOU en 2012.

IV. Enquêtes closes en 2012 et sanctions imposées

21. En 2012, AOU a clos 55 affaires: 17 comme infondées ou non corroborées, six ont été transmises à des divisions du FIDA, une a été adressée aux autorités nationales, neuf ont été classées dès leur arrivée et 17 autres ont été classées sans suite. Dans cinq cas, les allégations ont été corroborées et les conclusions communiquées à la Commission des sanctions.

Figure 4 Affaires closes en 2012



* Les affaires peuvent être transférées à la direction du FIDA, à d'autres divisions du FIDA, aux gouvernements ou à d'autres entités, selon le cas.

22. Les affaires sont classées sans suite ou "pour information seulement" lorsque l'évaluation préliminaire ou les mesures prises ont conduit AUO à conclure qu'aucune mesure de sa part n'était justifiée. Ces affaires concernent les allégations auxquelles on ne peut donner suite pour des raisons pratiques ou logistiques, par exemple lorsque le rapport intervient longtemps après l'irrégularité objet de l'allégation. Elles peuvent également couvrir des affaires conjointement traitées avec d'autres partenaires, internes ou externes. Comme indiqué précédemment, en 2012, AUO a collaboré de façon beaucoup plus étroite avec le Département Gestion des programmes afin de faire face aux risques de corruption dans le cadre des projets; les mesures conjointes prises dans la plupart des cas ont été couronnées de succès, avec la rectification ou la clarification des risques de corruption. Dans d'autres cas, AUO estime que les suites données à l'allégation dans le cadre du dispositif d'application de la loi en vigueur dans le pays sont satisfaisantes et il est simplement tenu informé en cas de survenance d'autres irrégularités ou fautes professionnelles.

Exemples d'affaires externes

23. Une mission du FIDA effectuée sur un programme de pays dans la région Asie et Pacifique a révélé un comportement collusoire entre soumissionnaires lors de la passation de marchés relatifs à des projets. L'enquête menée par AUO a permis de corroborer les allégations de collusion entre trois sociétés locales, en relation avec la fourniture de services de construction. Après avoir pris en considération les circonstances aggravantes et atténuantes pour chaque société, la Commission des sanctions a décidé que le FIDA exclurait deux des trois sociétés pour une période de trois ans et la troisième pour une période de deux ans.
24. Des preuves de comportement frauduleux concernant l'achat de véhicules, d'ordinateurs et de matériel de bureau ont été identifiées lors d'une mission d'appui à l'exécution du FIDA, avec l'implication possible du directeur de projet. À la demande du FIDA, le ministère concerné a relevé le directeur de ses fonctions et un audit indépendant a été mené sur la base d'un mandat arrêté de concert avec AUO. L'exécution du projet a été suspendue dans l'attente de la nomination d'un nouveau directeur, et les dépenses irrégulières recensées par l'audit ont été déclarées inadmissibles.

25. Un audit externe de projet a mis à jour plusieurs cas de paiements excessifs par l'ancien chef comptable à d'anciens membres du personnel et de prestataires de travaux de génie civil. Le ministère concerné a demandé au chef comptable de démissionner et a licencié le directeur de projet. L'affaire a été transmise au service du ministère public du pays concerné et une grande partie des fonds détournés ont été rendus au projet. Compte tenu du succès du renvoi devant les autorités nationales, AUO n'a pas enquêté davantage mais suit la question de près au cas où d'autres éléments seraient mis en lumière.

Exemples d'affaires internes et mixtes

26. Le Bureau des services de surveillance des Nations Unies a informé le FIDA d'un incident en matière de sécurité dans lequel était impliqué un haut responsable du Fonds. L'allégation faisait état d'un comportement offensant et inapproprié provoqué par les circonstances de l'incident et incompatible avec les normes de conduite que l'on attend d'un haut responsable du FIDA. L'enquête menée par AUO a corroboré les allégations et la Commission des sanctions a recommandé au Président de démettre de ses fonctions le fonctionnaire concerné, recommandation suivie par le Président.
27. AUO a reçu une allégation de faute professionnelle de la part d'un fonctionnaire, au sens d'une utilisation abusive des privilèges à caractère fiscal qui lui sont reconnus en vertu de son statut professionnel. En l'occurrence, ce fonctionnaire avait utilisé un certain nombre de bons d'essence qu'il a la possibilité d'acheter hors taxe à des fins autres que l'achat de carburant pour les véhicules lui appartenant. L'enquête a corroboré l'allégation. Vu l'entité réduite de l'infraction et l'entière collaboration du fonctionnaire concerné, la Commission des sanctions a recommandé l'adoption d'une réprimande verbale, recommandation suivie par le Président. Une communication officielle rappelant aux membres du personnel qu'ils sont tenus de respecter les modalités et conditions d'octroi des indemnités et privilèges est en cours de préparation.
28. Suite à une allégation de harcèlement et de représailles transmise à AUO par le Bureau de la déontologie, l'enquête a révélé une faute professionnelle potentielle plus étendue que celle initialement évoquée. Les preuves recueillies ont permis de réfuter certaines des allégations, mais ont corroboré le harcèlement de la part d'un fonctionnaire et ont constaté qu'un autre fonctionnaire n'avait pas pris les mesures nécessaires afin de prévenir ce harcèlement. La Commission des sanctions a recommandé au Président l'adoption d'une mesure disciplinaire sous la forme de mesures correctives à l'encontre des deux fonctionnaires, recommandation suivie par le Président.
29. Une allégation reçue concernait un fonctionnaire ayant un conflit d'intérêts dissimulé susceptible d'interférer avec ses fonctions. L'enquête menée par AUO a non seulement corroboré l'existence d'un conflit d'intérêts mais a également révélé que, lors d'un processus de recrutement, l'un des candidats avait bénéficié d'un avantage inéquitable grâce au rôle joué par le fonctionnaire concerné. Le fonctionnaire avait en l'espèce aidé le candidat en lui communiquant des informations confidentielles qu'il détenait en tant que membre du comité de recrutement et était intervenu auprès d'autres parties afin de faciliter le recrutement du candidat en question. La Commission des sanctions a recommandé au Président de renvoyer le fonctionnaire concerné (qui avait entre-temps quitté le FIDA), recommandation suivie par le Président.
30. AUO a reçu, de source anonyme, un certain nombre d'allégations de fautes professionnelles survenues dans un bureau de pays, en l'occurrence: favoritisme en matière de recrutement (du FIDA et du personnel de projet) de la part du personnel du FIDA, détournement d'actifs du projet par un membre du personnel du projet, et irrégularités dans la passation des marchés. AUO n'a pas recueilli de preuves suffisantes corroborant les allégations de faute professionnelle de la part

du personnel du FIDA, ni n'a constaté aucune irrégularité dans la passation des marchés. AUO a constaté un certain nombre d'irrégularités dans le processus de recrutement du personnel du projet et le détournement des véhicules du projet par le personnel du projet et a renvoyé l'affaire devant la direction du FIDA.

V. Mise en œuvre de la politique anticorruption

31. Dans le cadre de ses activités préventives de sensibilisation, la Section des enquêtes a notamment présenté deux exposés lors de stages d'orientation du FIDA et organisé une session de formation sur la corruption et la fraude à l'intention du personnel des projets lors d'un atelier sur la gestion financière. Par ailleurs, du matériel de sensibilisation sur la lutte contre la corruption a été distribué durant des missions de terrain et à l'occasion d'autres événements liés aux projets.
32. AUO continue de fournir au personnel des conseils concernant la fraude et la corruption potentielles dans divers projets. Durant les évaluations préliminaires et les enquêtes qu'il a effectuées, AUO a pu coopérer et coordonner activement son action avec le Département Gestion des programmes afin de prévenir d'autres risques. À la clôture de plusieurs affaires, AUO a publié plusieurs rapports sur les répercussions au niveau de la gestion et les lacunes en termes de contrôle.