



Investir dans les populations rurales

Rapport annuel 2015 sur les activités d'enquête et de lutte contre la corruption

Table des matières

Résumé	1
Enquêtes du Bureau de l'audit et de la surveillance: mandat et méthodes	1
Activités d'enquête et prévention de la corruption	2
Réforme, sensibilisation et coopération	9
Personnel et ressources	10

Résumé

1. En 2015, le Bureau de l'audit et de la surveillance (AUO) et sa Section des enquêtes ont contribué significativement aux efforts d'atténuation des risques institutionnels par un examen et/ou une enquête portant sur 57 plaintes d'irrégularités, par le renforcement des procédures d'enquête et des procédures disciplinaires et par des activités de sensibilisation à la lutte contre la corruption. L'année 2015 a été difficile en raison du nombre élevé et de la complexité des nouvelles plaintes, de l'ampleur des réformes à mettre en œuvre et des mouvements de personnel clé en début d'année. Grâce à l'appui supplémentaire important apporté par la direction en termes de budget, AUO a pu recruter des experts extérieurs et mener à terme ses tâches d'enquête avec toute l'indépendance et la latitude voulues.
2. Le nombre d'affaires en instance a atteint son point le plus bas à la fin de 2014, avec huit affaires en cours. Cette situation a changé en 2015, année durant laquelle 49 nouvelles affaires ont été reçues, atteignant le niveau globalement le plus élevé de nouvelles affaires dont AUO ait été saisi à ce jour. Par conséquent, le nombre d'enquêtes menées par AUO en 2015 concernait presque exclusivement des problèmes signalés à AUO tout au long de l'année. Compte tenu de la durée normale d'une procédure d'enquête, de la complexité d'un grand nombre de nouvelles affaires, et des mouvements de personnel dans les équipes d'enquête, 29 affaires étaient encore en instance en fin d'année. AUO œuvre activement afin de réduire de manière significative cette accumulation de dossiers d'ici à la mi-2016.
3. En 2015, le nombre des affaires tant internes (impliquant des membres du personnel) qu'externes a fortement augmenté. Le nombre de nouvelles allégations dépend de nombreux facteurs et est imprévisible. La tendance à la hausse des affaires relatives à des projets pourrait être le signe que les activités de lutte contre la corruption menées par AUO ces dernières années ont de l'effet.
4. La réforme du processus d'enquête et de sanction du FIDA s'est poursuivie avec la mise en œuvre de plusieurs recommandations formulées dans le rapport final de l'examen externe, réalisé en 2015, portant sur les procédures d'enquête et de sanction en vigueur au FIDA. Des procédures et des modèles révisés ont été établis avec l'aide de deux experts de la Banque mondiale et de la communauté des Nations Unies, et le plan d'action prévu à cet effet devrait être achevé d'ici à la mi-2016.
5. Les ressources financières d'AUO ont été renforcées afin de répondre aux exigences croissantes en termes de capacité. Le Bureau de l'Inspecteur général du Programme alimentaire mondial (PAM) a apporté un soutien particulier à AUO pour l'aider à combler le manque de personnel en détachant un responsable des enquêtes durant l'année.

Enquêtes d'AUO: mandat et méthodes

6. AUO a 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 pratiques du FIDA en matière d'enquête et de sanctions demeurent conformes aux meilleures pratiques en vigueur dans ce domaine au sein du système des Nations Unies et des principales banques multilatérales de développement.
7. Les enquêtes conduites par la Section des enquêtes d'AUO ont un caractère purement administratif et leur objectif est de recueillir des 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.

8. Dès réception, toute allégation fait l'objet d'une évaluation préliminaire. Puis, si l'on constate qu'elle relève bien du mandat d'AJO, on procède à une analyse des risques en vue d'attribuer à l'allégation un degré de priorité par rapport aux autres dossiers à traiter et on examine les renseignements disponibles afin de déterminer s'il y a lieu de procéder à une enquête approfondie, de s'en remettre à la direction pour décider de mesures correctives ou de classer l'allégation "pour information". 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. 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.
9. Les allégations corroborées sont présentées à la Commission des sanctions du FIDA, une commission interne composée de hauts fonctionnaires du FIDA, qui évalue les conclusions et décide de la sanction à appliquer (s'agissant d'une partie externe) ou, s'agissant de cas internes, adresse au Président un avis sur la nécessité de prendre des mesures disciplinaires.

Activités d'enquête et prévention de la corruption

Activités d'enquête en 2015

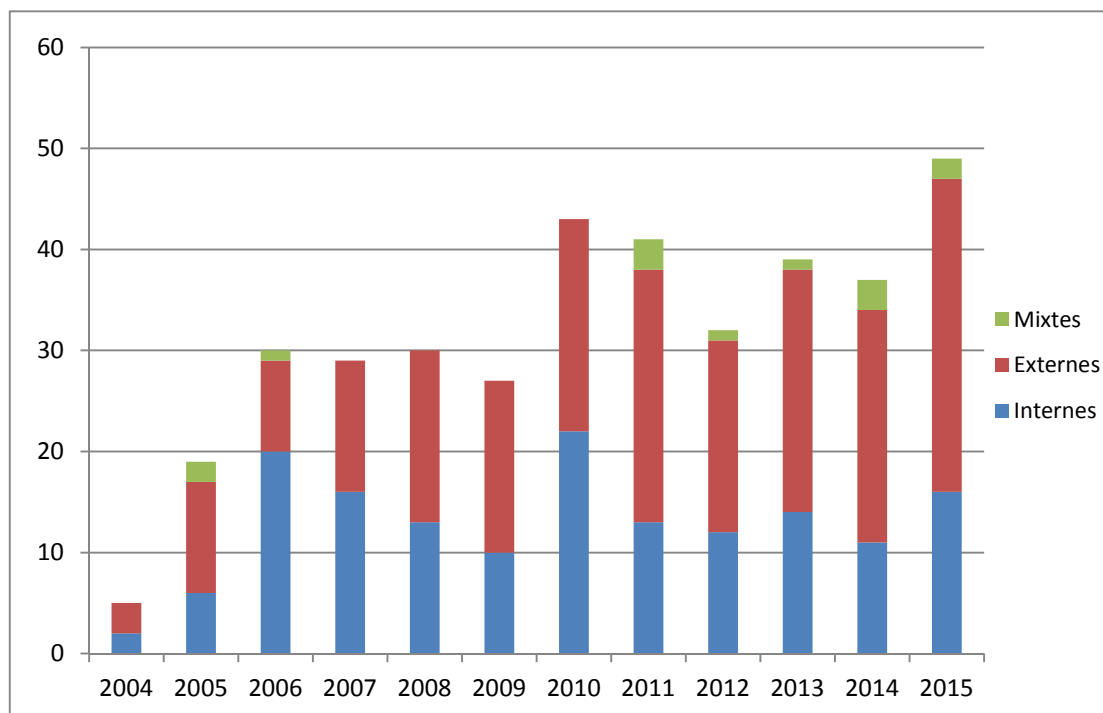
10. Le nombre d'affaires en instance a atteint son point le plus bas à la fin de 2014, avec huit affaires en cours, pour la plupart en voie de clôture. Ce scénario a changé en 2015, année durant laquelle 49 nouvelles affaires ont été reçues, dont plusieurs étaient d'une complexité nécessitant un intense effort d'enquête. AJO a traité 57 affaires en cours en 2015. En fin d'année, 29 d'entre elles étaient encore en instance, parmi lesquelles 27 avaient été reçues en 2015.

Tableau 1
Enquêtes en cours en 2014-2015

	<i>Internes</i>	<i>Externes</i>	<i>Internes/externes</i>	<i>Total</i>
2013				
Affaires en instance fin 2013	4	15	0	19
2014				
Plaintes reçues en 2014	10	23	4	37
Total des affaires en cours en 2014	14	38	4	56
Affaires closes/classées en 2014	13	31	4	48
Affaires en instance fin 2014	1	7	0	8
2015				
Plaintes reçues en 2015	16	31	2	49
Total des affaires en cours en 2015	17	38	2	57
Affaires closes/classées en 2015	6	20	2	28
Affaires en instance fin 2015	11	18	0	29

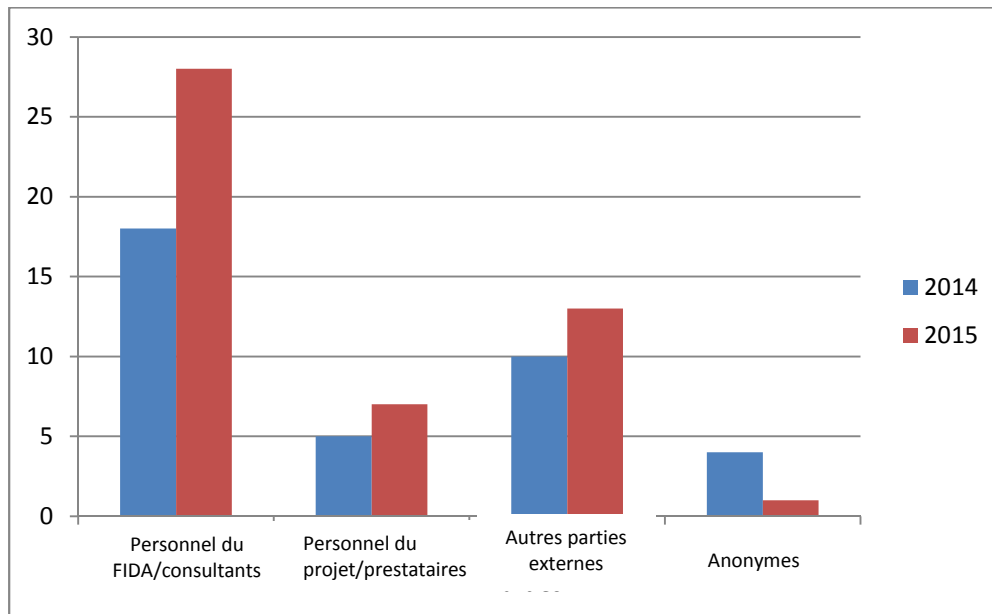
11. En 2015, le nombre des affaires tant internes (impliquant des membres du personnel) qu'externes a fortement augmenté, atteignant le niveau globalement le plus élevé de nouvelles affaires dont AUO ait été saisi à ce jour (figure 1). Sur l'ensemble des affaires internes reçues (16) en 2015, cinq d'entre elles ont été transmises à AUO par le Bureau de la déontologie (ETH).

Figure 1
Allégations signalées à AUO (2004-2015)



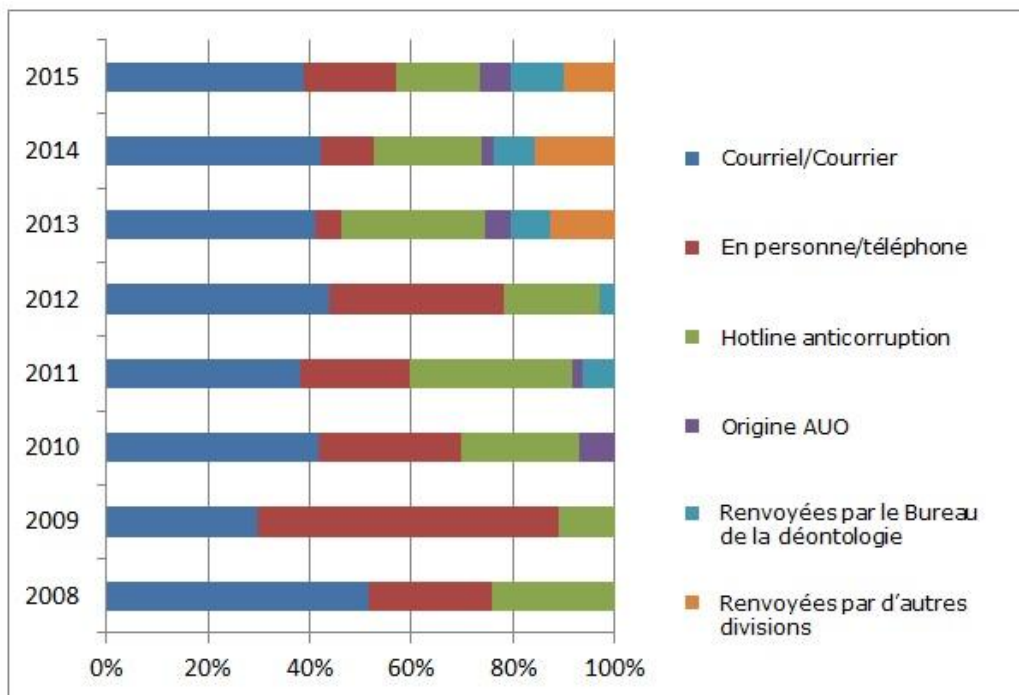
12. Le nombre de nouvelles allégations dépend de nombreux facteurs et est imprévisible. La tendance à la hausse des affaires relatives à des projets pourrait être le signe que les activités de lutte contre la corruption menées par AUO ces dernières années ont de l'effet.
13. Provenance des allégations. En 2015, la provenance des allégations fait apparaître un accroissement du nombre de plaintes dont AUO a été saisi par des membres du personnel du FIDA et des consultants, et une moindre incidence des plaintes anonymes (figure 2).

Figure 2
Provenance des allégations reçues par AUO en 2014-2015



14. En 2015, les plaintes déposées en personne ont légèrement augmenté, alors que les plaintes déposées via le site web/courriel anticorruption du FIDA ont subi une légère diminution (figure 3).

Figure 3
Voies de transmission des allégations en 2008-2015



15. Nature des allégations. Les allégations de pratiques irrégulières impliquant des membres du personnel sont qualifiées d'affaires internes, tandis que les allégations visant des prestataires extérieurs et des projets et programmes financés par le FIDA sont qualifiées d'affaires externes. Sur les 49 allégations soumises en 2015, 31 étaient externes, 16 internes et deux mixtes (tableau 2).

Tableau 2
Nature des allégations reçues en 2014-2015

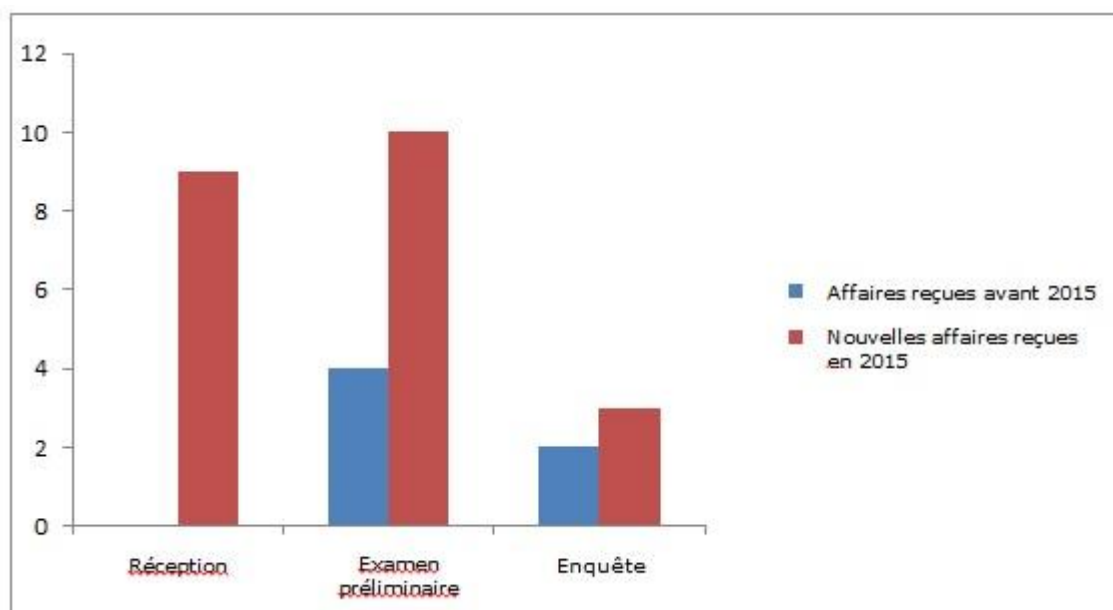
<i>Nature des allégations</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Externes		
Pratiques frauduleuses	10	7
Corruption (y compris collusion, coercition)	4	8
Mixtes (fraude et corruption)	7	10
Autres pratiques irrégulières	2	6
Externe/interne		
Pratiques frauduleuses	-	2
Corruption (y compris collusion, coercition)	1	-
Mixtes (fraude et corruption)	2	-
Internes		
Harcèlement/ abus de pouvoir/ représailles	3	12
Pratiques frauduleuses	2	-
Corruption (y compris collusion, coercition)	2	-
Autres fautes professionnelles	4	4
Total	37	49

16. Les données présentées au tableau 2 montrent essentiellement que les allégations de corruption concernant des projets et les plaintes de harcèlement sur le lieu de travail impliquant des membres du personnel ont augmenté de manière significative.

Enquêtes closes en 2015 et sanctions imposées

17. En 2015, AUO a clos 28 affaires, dont six avaient été reportées de 2014 (figure 4).

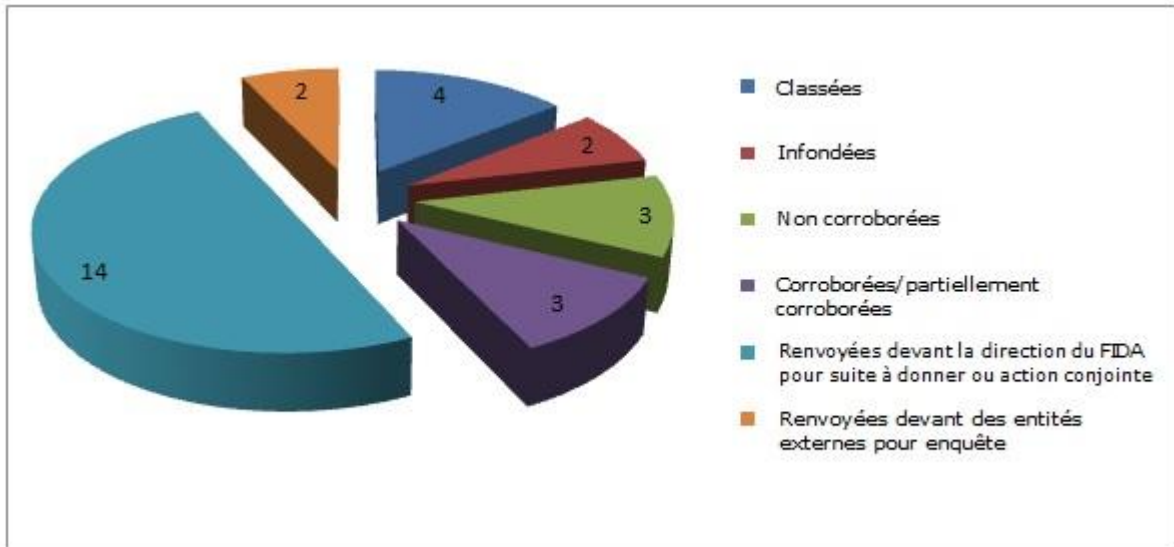
Figure 4
Affaires closes/classées en 2015 – phase de clôture



18. La figure 5 indique l'issue des 28 affaires closes en 2015.

Figure 5

Affaires closes/classées en 2015 – issue des affaires



19. Conformément à son mandat, le Commission des sanctions a examiné en avril 2015 toutes les affaires closes par AUO en 2014.

20. Comme il est indiqué à la figure 4, neuf affaires ont été classées à leur réception (toutes reçues en 2015). Cela signifie habituellement que la plainte reçue par AUO alléguait bien des actes fautifs, mais que l'affaire en cause ne constitue pas une violation répréhensible des règles du FIDA ou de la politique de lutte contre la corruption, ou pour laquelle AUO n'a pas compétence pour mener l'enquête. Quatorze affaires supplémentaires ont été classées après un examen préliminaire. C'est habituellement le cas lorsque des investigations supplémentaires révèlent qu'une allégation n'est pas crédible, grave ou vérifiable. Cet examen comprend habituellement l'audition de témoins (au moins avec le plaignant, si joignable et coopérant, pour éclaircir l'allégation) et l'étude des pièces pertinentes. Cinq affaires ont été closes après une enquête approfondie. L'issue des affaires closes est exposée de façon détaillée ci-dessous.

21. Affaires ayant abouti à des sanctions et à des mesures disciplinaires ou correctives. En 2015, deux affaires ont été transmises à la Commission des sanctions:

- La première concernait des allégations de harcèlement et de création d'un environnement de travail hostile et intimidant par un membre du personnel du FIDA. Sur la base des conclusions d'AUO et de l'évaluation et des recommandations de la Commission des sanctions, il a été jugé que le membre du personnel en cause n'avait pas fait les efforts de gestion nécessaires pour maintenir un environnement de travail positif. Des mesures disciplinaires et correctives appropriées ont été appliquées à l'égard de ce fonctionnaire.
- La seconde concernait des allégations de pratiques de corruption dans la gestion de la passation des marchés et des contrats, et d'usage abusif des ressources du projet par un membre du personnel du projet. Les preuves recueillies par AUO indiquaient fortement l'existence d'un système de corruption comportant la sollicitation de pots-de-vin pour l'attribution de marchés et des pratiques coercitives consistant en menaces de rétention des paiements dus aux prestataires. Sur la base de ces constatations, la Commission des sanctions a décidé: i) que l'affaire devait être renvoyée devant les autorités compétentes de l'État membre intéressé pour une enquête approfondie; et ii) que le membre du personnel du projet en cause ne participerait plus à des activités relatives au FIDA sauf à être entièrement disculpé par une enquête nationale. Ces décisions

ont été communiquées officiellement à l'État membre par le Département gestion des programmes (PMD).

22. Affaires n'ayant pas donné lieu à des sanctions.

Affaires closes dès leur réception

- Les neuf affaires classées après réception étaient des affaires externes et relatives à des tentatives d'utilisation abusive du nom ou des actifs du FIDA, ou à des litiges contractuels liés à des projets financés par le Fonds. Après s'être assuré que l'enquête sur les affaires en cause ne relevait pas de sa compétence, AUO les a classées ou renvoyées devant la division concernée de PMD ou le Bureau du Conseiller juridique (LEG) afin qu'elles soient traitées dans le cadre de la compétence fonctionnelle des divisions intéressées.

Affaires classées à l'issue d'un examen préliminaire

- AUO a examiné le processus d'enquête interne entrepris par un bénéficiaire du FIDA et coordonné les mesures de suivi prises à la suite d'allégations de corruption dans un projet financé par un prêt/don du FIDA. En conséquence, le bénéficiaire a annulé et relancé l'appel d'offres, évalué à environ 1 million d'USD; renforcé les contrôles de l'utilisation des fonds du FIDA; et licencié l'agent responsable de la passation des marchés.
- Une allégation de fraude dans la passation des marchés d'un projet financé par le FIDA a été close après que la direction du FIDA et les autorités nationales eurent pris plusieurs mesures pour régler la question, à savoir remplacé le directeur de projet; suspendu le financement sous forme de don du projet et dissous l'UCP; lancé une enquête par une commission spéciale; et demandé que le gouvernement rembourse le montant des dépenses estimées inéligibles.
- Une allégation de collusion relative à la nomination d'un coordonnateur de projet a été estimée crédible et transmise à la direction, accompagnée de la recommandation que le FIDA retire sa "non-objection" à ladite nomination, demande formellement une enquête interne indépendante et la communication des conclusions à la direction du FIDA. Ces mesures sont actuellement en cours de mise en œuvre.
- Une ONG a allégué des retraits frauduleux de fonds liés au FIDA, suivis de collusion avec le personnel du projet. AUO n'a trouvé aucun indice permettant de donner foi aux allégations de fraude et d'escroquerie, mais a noté que le plaignant avait été l'objet d'une enquête des autorités nationales ayant abouti à la conclusion qu'il avait mal géré les fonds et violé ses obligations contractuelles. Vu la faible crédibilité du plaignant et l'existence d'une enquête locale, AUO a renvoyé l'affaire devant PMD pour suite à donner dans le cadre de ses fonctions de supervision.
- Une plainte relative à des pratiques de corruption de la part du personnel d'un partenaire d'exécution d'un projet du FIDA a été renvoyée devant les autorités de la contrepartie pour un complément d'enquête. La plainte a été classée après la chute du gouvernement national, la destruction des dossiers pertinents et la suspension prolongée des activités du FIDA dans le pays.
- Deux allégations de corruption en rapport avec des projets ont été classées, les plaignants n'ayant pas continué de coopérer avec AUO et les contrôles de validation d'AUO n'ayant pas donné foi à ce qui avait été initialement signalé.
- Un prestataire de services personnels, affecté à plein temps au service du FIDA aux termes d'un contrat avec une autre institution des Nations Unies, aurait falsifié un document afin d'en retirer un profit indu. L'allégation a été corroborée par une action conjointe avec l'autre institution. Le FIDA a mis fin à sa collaboration avec la personne concernée, à qui il a été demandé de rembourser tout profit indu, et son contrat avec l'autre institution a été résilié.

- Une allégation de fraude à l'encontre d'un membre du personnel du FIDA renvoyée devant AUO par une autre institution des Nations Unies a été classée après qu'une enquête préliminaire eut confirmé que l'acte frauduleux allégué n'avait pas eu lieu.
- Une plainte à l'encontre d'un membre du personnel qui aurait eu des contacts inappropriés avec les autorités nationales a été classée après que AUO eut confirmé que la plainte se fondait sur un malentendu de la part du plaignant.
- Une allégation qu'un membre du personnel avait une relation illicite clandestine avec un consultant placé sous sa supervision a été classée après que AUO eut estimé que la chose n'était ni crédible, ni grave, ni vérifiable.
- Une allégation à l'encontre de deux membres du personnel qui n'auraient pas respecté les normes et règles du FIDA en entreprenant une activité sans autorisation a été classée après que AUO eut constaté qu'il s'agissait d'une question d'exécution plutôt que de faute.
- Une allégation de mauvais usage d'une association présumée avec le FIDA pour commettre une escroquerie à l'emploi a été transmise à la direction (LEG) en vue d'éventuelles poursuites judiciaires, après avoir établi que les actes allégués ne concernaient aucun fonds ou activité du FIDA.
- AUO a enquêté sur une allégation de fraude en rapport avec les transactions financières d'un ancien membre du personnel avec le Fonds. Après avoir confirmé les circonstances rapportées et identifié les failles de contrôle qui avaient permis la fraude externe (sans entraîner de pertes pour le FIDA), AUO a renvoyé l'affaire devant la direction pour y donner une suite judiciaire, et émis des recommandations qui ont conduit à l'adoption de contrôles robustes et de mesures correctives.

Affaires classées à l'issue d'une enquête approfondie

23. Outre les enquêtes ayant donné lieu à des sanctions ou à des mesures correctives, AUO a mené à terme trois enquêtes qui ont permis d'établir l'absence de faute professionnelle ou de violation de la politique du FIDA en matière de prévention de la corruption.
- Une allégation de corruption dans un projet cofinancé avec une autre institution financière internationale (IFI), reçue en 2012, a été traitée initialement par une mission conjointe d'enquête, avec des résultats limités. En 2014, il devint évident que les pratiques de corruption alléguées concernaient exclusivement la composante du projet financée par l'autre IFI et il fut décidé que l'autre IFI se chargerait des étapes suivantes de l'enquête. En 2015, l'IFI a informé AUO que, pour des raisons de compétence, elle avait renvoyé l'affaire devant les autorités judiciaires nationales pour la poursuite de l'enquête. Entretemps, le FIDA a pris des mesures pour protéger l'utilisation des fonds du prêt non dépensés de tout acte irrégulier, en annulant la partie du prêt qui aurait pu y être exposée.
 - Une allégation a été reçue suivant laquelle un membre du personnel aurait présenté des demandes frauduleuses de remboursement de frais au titre de l'assurance maladie. AUO n'a pas recueilli des preuves suffisantes pour corroborer cette allégation.
 - Une allégation a été reçue selon laquelle un membre du personnel se livrait à des activités en conflit avec ses fonctions au FIDA. L'enquête n'a pas permis de corroborer l'allégation, mais AUO a recommandé des mesures spécifiques pour atténuer tout risque réel ou perçu, qui ont été adoptées par la direction.

Réforme, sensibilisation et coopération

Réforme des procédures d'enquête et de sanction en vigueur au FIDA

24. Comme il a été précédemment mentionné, un examen externe des procédures d'enquête et de sanction en vigueur au FIDA a été mené vers la fin de 2014. Les experts externes ont remis leur rapport en janvier 2015, présentant des conclusions positives concernant la situation actuelle de ces procédures et recommandant l'intégration des meilleures procédures récentes dans le dispositif d'enquête et de sanction du FIDA.
25. Un plan d'action a été mis en place pour appliquer les mesures préconisées qui ont été acceptées. Le délai fixé par la direction pour la mise en œuvre de la plupart des recommandations était 2015 et d'importants progrès ont été accomplis à ce jour. Plusieurs mesures recommandées ont été appliquées et des projets révisés de toutes les procédures et manuels internes pertinents ont été établis pour mettre en œuvre les recommandations restantes. Cet effort a comporté des réunions avec toutes les parties prenantes internes et de nouvelles analyses comparatives avec les meilleures pratiques des institutions analogues. La direction étudie actuellement ces projets. L'application des mesures recommandées devrait être achevée au cours du premier semestre de 2016. La révision du délai d'exécution est due en grande partie aux mouvements de personnel et aux changements de la direction survenus durant la dernière partie de 2015 dans les principales divisions (Division des ressources humaines, ETH, AUO, PMD) participant aux mesures de réforme.
26. En 2015, AUO a exécuté un premier examen proactif de la passation des marchés portant sur un portefeuille de pays, en coordination avec la Division Asie et Pacifique (APR) et la Division du Contrôleur et des services financiers (CFS). L'examen de la passation des marchés, confié à un organisme partenaire d'exécution, avait pour but de parer proactivement aux risques aggravés de corruption. Le résultat obtenu a été positif en ceci que les progrès accomplis par cet organisme en matière d'atténuation des risques de corruption ont été confirmés, et que des recommandations visant à remédier aux préoccupations qui subsistaient ont été formulées et prises en considération. APR et AUO s'emploient à étudier un certain nombre de risques potentiels constatés à l'occasion de cet examen.

Sensibilisation et coopération

27. La lourde charge du travail d'enquête et les mouvements de personnel ont limité en 2015 la participation du personnel d'AUO aux activités de sensibilisation entreprises au siège. AUO a présenté les résultats de ses travaux aux comités de gestion du FIDA et a tenu des exposés sur la lutte contre la corruption dans le cadre des événements d'insertion organisés à l'intention du personnel de l'organisation et du Conseil d'administration. Le personnel d'AUO a participé et contribué aux principaux événements annuels du réseau d'audit et d'enquête de la communauté des Nations Unies et des IFI ainsi qu'aux activités conjointes de formation avec le personnel d'autres institutions des Nations Unies.
28. La collaboration avec les bureaux de surveillance interne de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du PAM a encore été renforcée en 2015 dans les activités suivantes:
 - enquête commune des Organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome (OSR) sur les questions intéressant plus d'un organisme;
 - soutien interinstitutions des capacités par des prêts de personnel. Le FIDA a bénéficié du détachement de deux fonctionnaires clés en 2015, un enquêteur principal du PAM détaché pour une durée de quatre mois et un auditeur principal du PAM détaché pour une durée de six mois;
 - formation conjointe par la participation du personnel des OSR à la plupart des activités de formation organisées par les bureaux de la surveillance de chaque institution;

- réunion annuelle de mise à jour et de coordination professionnelles concernant tout le personnel de surveillance interne des OSR, et réunions périodiques de coordination des OSR par les chefs des bureaux de surveillance, d'audit et d'enquête; et
- conseil et appui technique, y compris la participation d'experts aux recrutements des bureaux de surveillance interne des autres organismes.

Personnel et ressources

29. AUO dispose de trois postes affectés à plein temps au travail d'enquête. On estime que les ressources totales qu'AUO a consacrées au travail d'enquête en 2015 s'élèvent à 1 million d'USD, y compris les dépenses de personnel et les ressources supplémentaires fournies à AUO pour renforcer ses capacités en matière d'enquêtes.
30. Le Responsable principal des enquêtes d'AUO a quitté le FIDA pour une autre institution des Nations Unies au début de l'année 2015, et un enquêteur professionnel de même niveau a été détaché du PAM pour une durée de quatre mois. Tout au long de 2015, un important soutien supplémentaire (consultants et personnel temporaire) a été nécessaire pour faire face à la charge de travail accrue. Le poste de Responsable principal des enquêtes a été reclassé en Chargé d'enquête. Un candidat qualifié a été recruté et a rejoint AUO en février 2016.