



Investir dans les populations rurales

Rapport annuel 2016 sur les activités
d'enquête et
de lutte contre la corruption

Table des matières

I. Résumé	1
II. Enquêtes: mandat et méthodes.....	1
III. Activités d'enquête et prévention de la corruption.....	2
IV. Réforme, sensibilisation et coopération	9
V. Personnel et ressources	9

I. Résumé

1. En 2016, le Bureau de l'audit et de la surveillance (AUO) et sa Section des enquêtes ont joué un rôle essentiel pour garantir le respect du principe de tolérance zéro adopté par le FIDA à l'égard de la corruption, de la fraude et de la faute professionnelle. Le Bureau a su réagir efficacement et dans les meilleurs délais aux allégations d'actes répréhensibles en achevant les investigations concernant 56 plaintes au cours de l'année, soit un taux d'achèvement beaucoup plus élevé que les années précédentes, et en faisant généralement en sorte de mettre un terme aux problèmes avec promptitude et efficacité. Les actions de sensibilisation à la lutte contre la corruption se sont intensifiées avec la participation d'AUO à un certain nombre d'activités, notamment à l'échelle régionale, le lancement à titre expérimental d'un module de formation en ligne en matière de lutte contre la corruption, la célébration de la Journée internationale de lutte contre la corruption et une intensification des activités de coordination avec la Division des services de gestion financière (FMD), le Bureau de la déontologie (ETH) et le Département gestion des programmes (PMD). La révision des procédures a permis d'améliorer les processus d'enquête et de sanction, et les capacités d'enquête d'AUO ont progressé avec l'apport des nouveaux outils scientifiques d'investigation et la séparation des environnements matériels et informatiques. Un agent de PMD a été détaché auprès de la section des enquêtes d'AUO dans le cadre d'un programme lancé d'un commun accord avec PMD, dont les parties concernées ont tiré profit sur le plan de la coopération et de l'assimilation de nouveaux savoirs. Enfin, AUO a conclu un accord avec le bureau des enquêtes de l'un des principaux donateurs de fonds supplémentaires du FIDA, afin de réagir de manière concertée et efficace aux allégations d'irrégularités dans le cadre d'activités financées conjointement.
2. AUO a apporté une participation et une contribution dynamiques aux activités du réseau professionnel des institutions financières internationales (IFI) des Nations Unies et poursuivi une coopération étroite avec les services de surveillance interne des organismes ayant leur siège à Rome (OSR). AUO a organisé le colloque annuel de coordination rassemblant l'ensemble du personnel des services de surveillance interne des OSR, ainsi qu'une activité conjointe de formation qui a été très suivie.
3. Dans l'ensemble, AUO a disposé en 2016 de capacités et de ressources financières suffisantes pour s'acquitter de ses fonctions de surveillance. AUO a vu ses effectifs renforcés pour assurer l'exécution de son travail d'audit et d'enquête avec toute l'indépendance et la latitude voulues.

II. Enquêtes: mandat et méthodes

4. 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 – harcèlement, abus de pouvoir, représailles et conflit d'intérêts. Les pratiques du FIDA en matière d'enquête et de sanction sont conformes aux meilleures pratiques des agences des Nations Unies et des principales banques de développement multilatérales.
5. La Section des enquêtes d'AUO a un caractère purement administratif avec pour objectif de recueillir les preuves susceptibles de corroborer ou de réfuter une allégation. Dès sa réception, toute allégation fait l'objet d'un examen de l'enregistrement. Puis, si l'on constate qu'elle relève bien du mandat d'AUO, on procède à une analyse préliminaire 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 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 suffisamment d'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 la preuve recueillie permet de réfuter la/les allégation(s).
6. 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.

III. Activités d'enquête et prévention de la corruption

Volume d'enquêtes en 2016

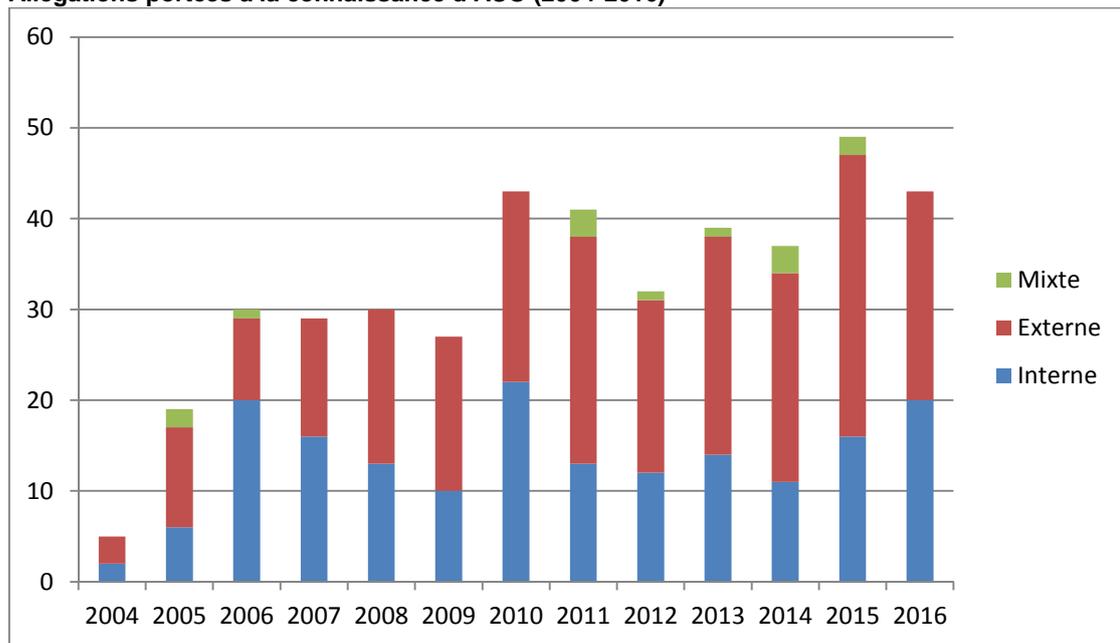
7. En 2016, AUO a poursuivi le traitement de 29 dossiers de l'année 2015 et reçu 43 nouvelles affaires. Sur ces 72 affaires en cours en 2016, seulement 16 se sont poursuivies en 2017, la plupart ayant été reçues dans les derniers mois de l'année 2016.

Tableau 1
Enquêtes en cours en 2014-2016

	<i>Internes</i>	<i>Externes</i>	<i>Internes et externes</i>	<i>Total</i>
Affaires en instance fin 2014	1	7	0	8
Dossiers reçus en 2015	16	31	2	49
Total des affaires en cours en 2015	17	38	2	57
Affaires closes en 2015	6	20	2	28
Affaires en instance fin 2015	11	18	0	29
Dossiers reçus en 2016	20	23	0	43
Total des affaires en cours en 2016	31	41	0	72
Affaires closes en 2016	27	29	0	56
Affaires en instance fin 2016	4	12	0	16

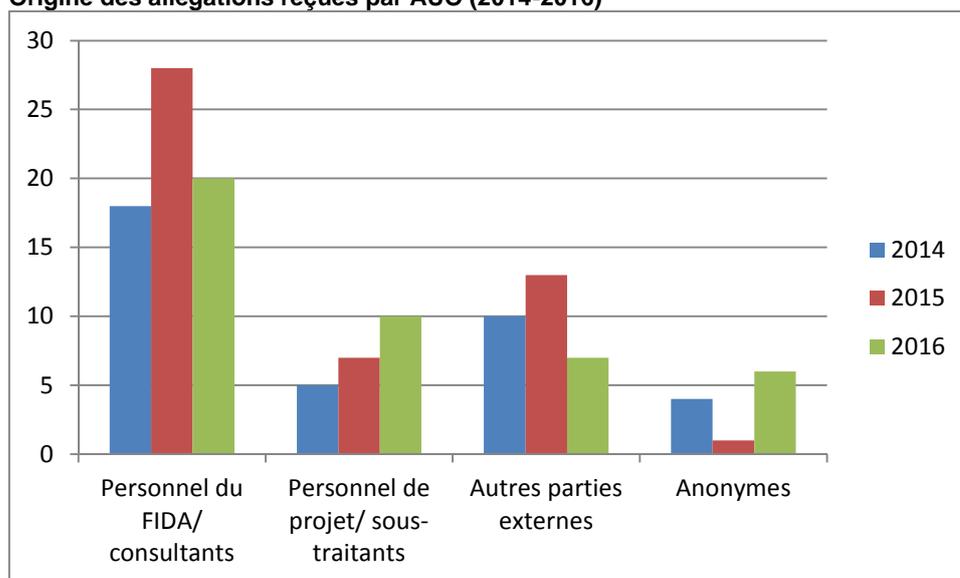
8. En 2016, AUO a conclu ses travaux sur 56 affaires, soit deux fois plus qu'en 2015. Sur ce nombre, 12 ont été closes peu de temps après leur enregistrement (c'est-à-dire dès lors qu'AUO a établi qu'elles ne relevaient pas de sa compétence), 36 ont été closes à l'issue d'une évaluation préliminaire et 8 après enquête. Quatre affaires ont été portées à l'attention de la Commission des sanctions pour qu'elle en délibère. Pour trois autres affaires, les premiers éléments de preuve recueillis par AUO ont indiqué les risques qui devaient être impérativement abordés par le Fonds. Les conclusions de l'enquête effectuée par AUO ont donc été portées à l'attention de la haute direction.

Graphique 1
Allégations portées à la connaissance d'AUO (2004-2016)



9. En ce qui concerne la répartition des affaires, en 2016, le nombre d'affaires relatives à un projet est inférieur à celui de 2015 mais analogue aux chiffres des années précédentes (figure 1). Le nombre d'affaires enregistrées qui concernaient le personnel a été plus élevé que ces dernières années. Toutefois, le nombre de griefs internes (harcèlement, abus d'autorité) est en diminution, puisque ETH n'a saisi AUO que de deux cas (voir la figure 5 ci-après). Plusieurs facteurs influent sur le nombre de nouvelles allégations, qui n'est pas prévisible, mais cette évolution est peut-être le résultat d'une collaboration étroite entre AUO et ETH afin de régler les différends en faisant appel à des mécanismes de règlement amiable.
10. Origine des allégations. En 2016, la répartition globale de l'origine des plaintes n'est pas très différente des années précédentes, bien que le nombre de plaignants anonymes soit en légère augmentation (figure 2).

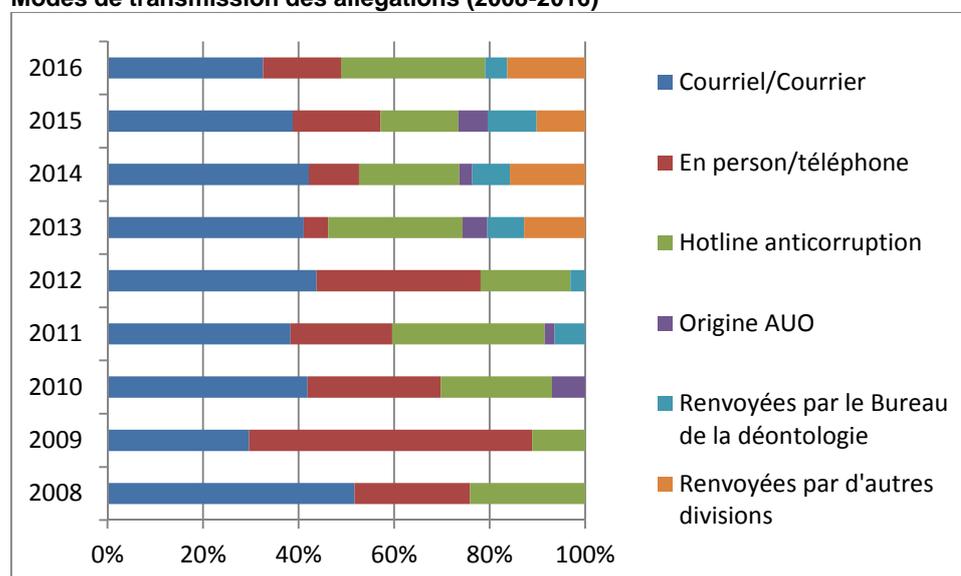
Graphique 2
Origine des allégations reçues par AUO (2014-2016)



11. Pour 2016, le nombre de cas signalés par courrier électronique envoyé à l'adresse dédiée à la lutte contre la corruption est en augmentation sensible, ce qui semblerait confirmer que la sensibilisation des tiers à la lutte contre la corruption gagne en efficacité. (figure 3).

Graphique 3

Modes de transmission des allégations (2008-2016)



12. 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 – y compris les allégations de pratiques irrégulières visant des employés, des sociétés, des organismes privés ou des particuliers liés à l'emprunteur ou aux participants au projet – sont classées dans la catégorie des affaires externes. Sur les 43 allégations reçues en 2016, 23 étaient externes et 20 internes. Le tableau 2 donne des indications sur la nature des allégations reçues en 2016.

Tableau 2

Nature des allégations reçues

Nature des allégations	2015	2016
Externes		
Pratiques frauduleuses	7	1
Corruption (y compris collusion, coercition)	8	4
Mixtes (fraude et corruption)	10	11
Autres pratiques irrégulières	6	7
Externes et internes		
Pratiques frauduleuses	2	-
Corruption (y compris collusion, coercition)	-	-
Mixtes (fraude et corruption)	-	-
Internes		
Harcèlement, abus de pouvoir ou représailles	12	4
Pratiques frauduleuses	-	4
Corruption (y compris collusion, coercition)	-	1
Mixtes (fraude et corruption)	-	3
Autres fautes professionnelles	4	8
Total	49	43

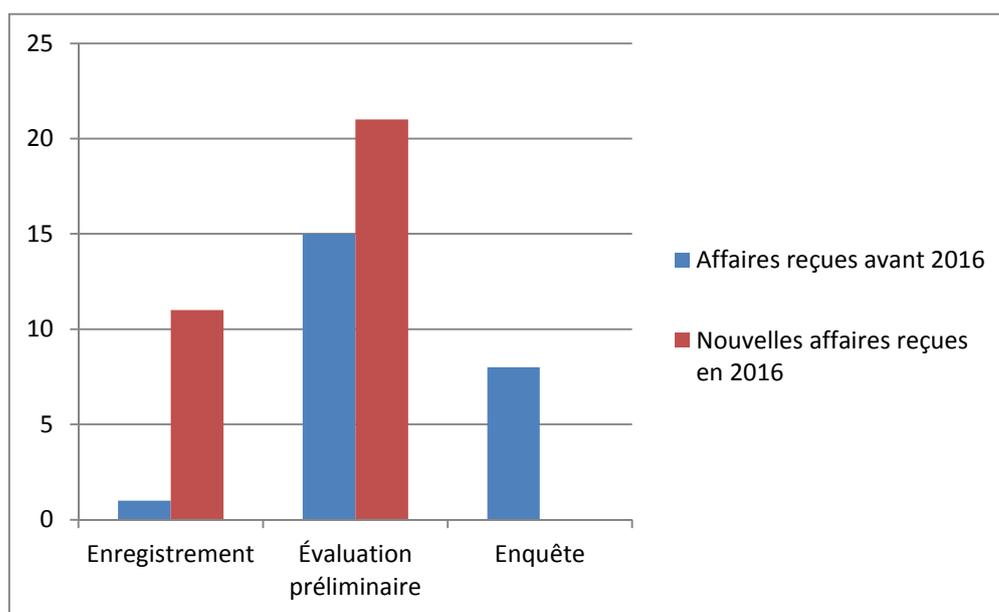
Enquêtes closes en 2016 et sanctions prises

13. Douze affaires ont été closes au stade de l'enregistrement, c'est-à-dire après qu'il a été établi que la plainte ne relevait pas de la compétence d'AUO).

14. Trente-six affaires ont été closes au stade de l'évaluation préliminaire (c'est-à-dire une fois établi que l'allégation n'était pas sérieuse, vérifiable ou crédible), dont 15 enregistrées en 2015 et reportées et 21 reçues en 2016. En général, durant cette phase d'évaluation préliminaire, le plaignant est entendu afin de préciser l'allégation, des témoins sont interrogés et les documents pertinents sont examinés. Pour les affaires concernant des projets, AUO peut également solliciter l'avis et la coopération ou la collaboration du personnel de PMD et de FMD.
15. Huit affaires (toutes enregistrées en 2015 et reportées) ont été closes au stade de l'enquête, dont quatre ont été soumises à la Commission des sanctions pour examen (figure 4).

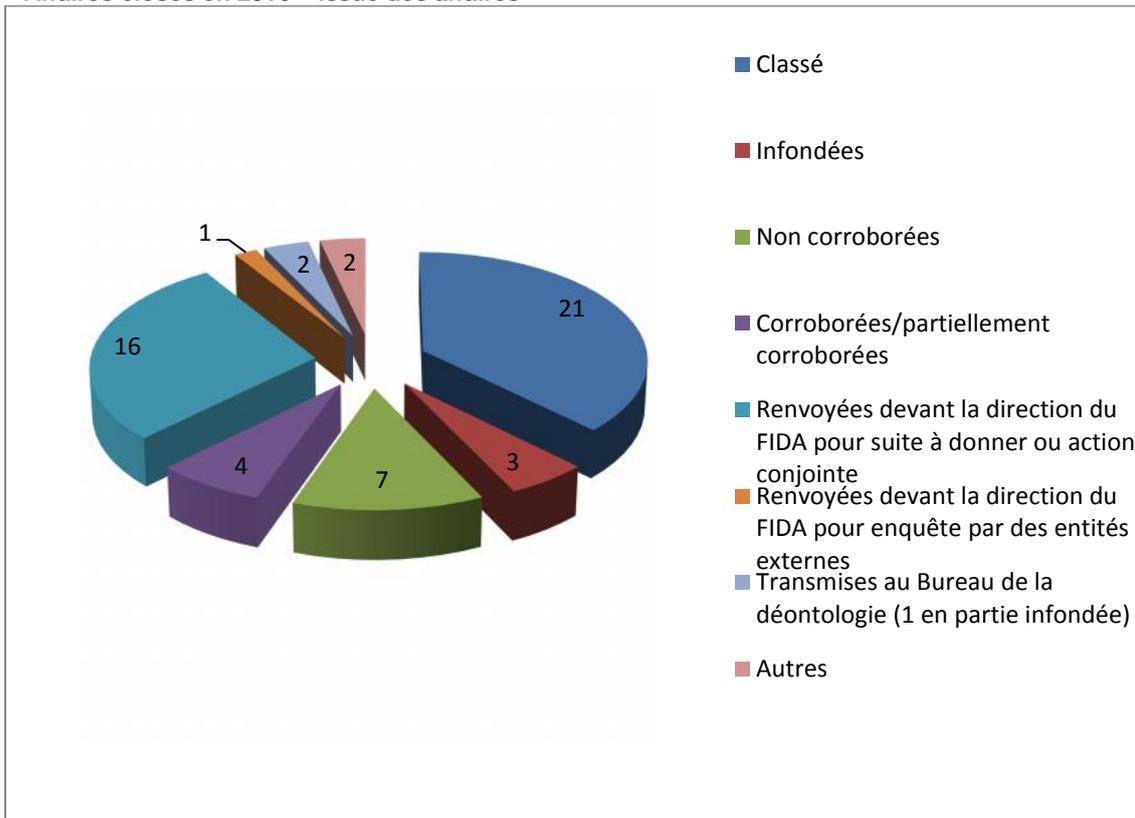
Graphique 4

Affaires closes en 2016 – phase lors de la clôture



16. Lorsque cela s'avérait nécessaire, les affaires closes ont été transmises à PMD, HRD, FMD ou à des entités externes afin qu'il y soit donné suite, avec le suivi actif d'AUO. La figure 5 indique l'issue des affaires.
17. Conformément à ses attributions, la Commission des sanctions a examiné, en mai 2016, toutes les affaires closes par AUO au cours de l'année précédente.

Graphique 5
Affaires closes en 2016 – issue des affaires



18. Dossiers d'enquête transmis à la Commission des sanctions. En 2016, quatre affaires ont été soumises à la Commission des sanctions – trois affaires internes et une affaire externe. Les affaires internes, qui se rapportaient à des allégations de harcèlement, avaient été transmises à AUO par ETH.
19. Conformément à la recommandation formulée en 2015 à l'occasion de l'examen externe des procédures d'enquête et de sanction du FIDA, en 2016, la Commission des sanctions a ajouté une étape supplémentaire d'enquête préalable pour s'assurer que la personne mise en cause par une plainte interne est officiellement accusée d'infractions spécifiques aux règles de conduite du FIDA, est informée des sanctions encourues, et a une autre possibilité de se défendre avant l'examen de l'affaire par la Commission des sanctions. Les dispositions transitoires appliquées pour les deux premières affaires internes ont été légèrement modifiées aux termes d'un Bulletin du Président publié en décembre 2016. En application de cette procédure révisée, HRD évalue les constatations établies par AUO, avec l'aide de LEG, et détermine si la personne mise en cause doit être accusée d'infractions spécifiques aux règles de conduite du FIDA. Cette procédure révisée a été appliquée à la troisième affaire interne.
- Les deux premières affaires internes, qui concernaient le même agent, ont abouti à une mesure correctrice prise par le Président. La troisième affaire interne a été soumise à la Commission des sanctions, mais cette dernière n'en n'avait pas encore délibéré en fin d'année.
 - S'agissant de l'affaire dans laquelle des tiers étaient mis en cause pour des actes de collusion et de fraude, AUO a établi que quatre fournisseurs avaient commis une fraude dans l'exécution de leur contrat dans le cadre d'un projet du FIDA, en fournissant frauduleusement au projet un produit de qualité inférieure et de moindre valeur. Ces quatre fournisseurs ont été déclarés exclus de la possibilité de bénéficier de contrats financés en totalité ou en partie sur les fonds d'un projet financé par le FIDA pendant une période de trois ans.

20. Affaires closes par AUO après enquête. Une affaire de corruption présumée dans le cadre d'un projet financé par le FIDA a été close, les communications ultérieures avec le plaignant ayant permis de confirmer que les allégations et les preuves fournies n'établissaient pas de manière crédible l'existence de pratiques irrégulières, selon la définition qu'en donne la politique du FIDA en matière de lutte contre la corruption. Un cas de présomption de conflit d'intérêts et de violations de la confidentialité par un membre du personnel du FIDA a été classé faute de preuves, et une lettre de recommandations a été publiée pour attirer l'attention du personnel du FIDA sur la nécessité de préserver le principe d'indépendance lors de la supervision des activités relevant d'un projet. Une affaire de représailles par un membre du personnel du FIDA a été classée faute de preuves. Une affaire interne de présomption d'inconduite a été suspendue afin que le mis en cause ait la possibilité d'exercer ses droits.
21. Affaires closes à l'issue d'une évaluation préliminaire Sur les 36 affaires closes au stade de l'évaluation préliminaire, 21 étaient externes et 15 internes. Le résumé d'un certain nombre d'affaires closes à l'issue d'une évaluation préliminaire est proposé ci-après.

Affaires externes (projets)

- Absence de commencement de preuve. AUO a classé sept affaires concernant des allégations d'utilisation abusive des actifs du FIDA et/ou d'actes de corruption, de collusion ou de fraude dans le cadre de projets financés par le FIDA, l'évaluation préliminaire n'ayant pas permis d'obtenir des indices suffisants pour donner foi à ces allégations. AUO a coopéré avec PMD (et, dans une affaire, avec l'IFI qui cofinçait le projet) pour s'assurer que les irrégularités présumées faisaient l'objet d'un examen plus approfondi au cours des activités de supervision et que des mesures d'atténuation des risques étaient mises en place, le cas échéant. Dans un cas, l'allégation était difficile à vérifier, étant donné qu'elle avait trait à un projet clos depuis longtemps, tandis que, dans un autre cas, les informations recueillies par AUO ont confirmé que les allégations étaient dénuées de tout fondement.
- Absence de coopération ou de contact avec le plaignant. AUO a clos deux affaires d'allégation de détournement ou de fraude dans le cadre de projets financés ou cofinancés par le FIDA, parce qu'il était impossible de vérifier la crédibilité de la plainte, étant donné que le plaignant ne répondait pas et qu'aucun élément ne venait corroborer ces allégations.
- Investigations menées par les autorités nationales. Trois affaires de présomption d'actes de corruption ou de fraude commis par des agents de l'organisme d'exécution du projet ont été classés après que les instances nationales de lutte contre la corruption compétentes ont lancé des investigations. Dans deux cas, les principaux mis en cause dans cette affaire d'acte répréhensible présumé ont été écartés des activités financées par le FIDA, tandis que dans le troisième AUO a conservé un rôle actif, de même que PMD, en suivant le déroulement des activités d'enquête, et en y contribuant si nécessaire. Dans tous ces cas, AUO a obtenu confirmation que les allégations ne concernaient pas directement des activités financées par le FIDA.
- Transmission à d'autres entités pour suites à donner. Trois allégations de collusion, de fraude ou de corruption concernaient des plaintes portant sur une utilisation inappropriée des actifs du projet et sur la gestion du recrutement et de la rémunération du personnel de projet. Dans un cas, le processus de recrutement contestable était en cours, donc l'irrégularité présumée n'était pas encore avérée. Ces cas ont été transmis à PMD afin qu'ils soient traités dans le cadre des activités de supervision et d'appui à l'exécution.

22. Conformément aux usages en vigueur dans d'autres IFI, le FIDA ne prononce pas l'exclusion de fonctionnaires gouvernementaux. Il exige cependant que le gouvernement prenne les mesures nécessaires lorsqu'il est avéré que des fonctionnaires se sont livrés à des pratiques irrégulières en relation avec des activités financées par le FIDA. Il veille également à ce que ces mesures soient appliquées avant que la reprise des activités du programme soit autorisée.

Affaires externes (divers)

- AUO a classé une affaire de fraude commise par un agent d'une société de courtage d'assurances – concernant une opération financière ancienne qui portait sur un montant modique – après que le FIDA a intenté une action en justice contre le mis en cause et qu'il a considéré que la matérialité et le caractère vérifiable de l'allégation étaient limités (les autorités nationales ne sont pas parvenues à localiser le mis en cause).

Affaires internes

- Neuf affaires internes ont été classées faute de preuves à l'issue d'une évaluation préliminaire. Ces affaires concernaient des allégations de conflit d'intérêts dans le recrutement d'un consultant, d'utilisation abusive des privilèges, d'irrégularités dans les demandes de remboursement de frais de voyage, de communications inappropriées avec un État membre, de collusion avec un prestataire du FIDA dans le cadre de la passation d'un marché, de représailles, de modification non autorisée d'un système du FIDA, de fausse déclaration dans un dossier de candidature et d'irrégularités dans l'attribution d'un don du FIDA. Tous les cas dans lesquels des irrégularités, des manquements ou des failles dans les processus ont été détectés ont été portés à l'attention de la division concernée, notamment HRD et PMD, afin d'être traités dans le cadre de la gestion des programmes et opérations du FIDA, avec l'envoi d'un courriel ou d'une lettre d'observations.
 - Deux affaires ont été transmises à ETH pour que le bureau procède à une évaluation plus approfondie, un examen préliminaire ayant permis d'établir que, en raison de sa nature, la faute présumée était de la compétence d'ETH, à qui il incombait de procéder à une évaluation initiale et de tenter de parvenir à un règlement amiable. L'une de ces affaires portait sur une allégation de représailles, et l'autre sur un cas de harcèlement et abus de pouvoir. Dans ce dernier cas, AUO a classé, faute de preuves, d'autres allégations de divulgation de renseignements confidentiels.
 - Pour trois allégations internes, les éléments obtenus par AUO durant la phase d'évaluation préliminaire ont révélé un risque important pour le Fonds et soulevé des doutes sérieux quant à l'intégrité des mis en cause. AUO a rapidement porté ces craintes à l'attention de la haute direction et des mesures de gestion appropriées ont été prises pour atténuer les risques détectés.
23. Affaires closes au stade de l'enregistrement (c'est-à-dire après qu'il a été établi que la plainte ne relevait pas de la compétence d'AUO). Il s'agissait de problèmes qui ne concernaient pas le personnel du FIDA ou des activités financées par le FIDA, de plaintes qui ne contenaient pas d'allégations de fraude ou de corruption, d'affaires relatives aux modalités de recrutement du personnel de projet, de plaintes pour harcèlement (transmises à ETH) et de problèmes déjà traités par d'autres moyens.

IV. Réforme, sensibilisation et coopération

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

24. Comme indiqué précédemment, à la suite d'un examen externe des procédures d'enquête et de sanction en vigueur au FIDA, un plan d'action a été mis en place et appliqué afin de mettre en œuvre les mesures recommandées qui avaient été acceptées. L'application de ces recommandations s'est traduite par la révision et le renforcement des procédures sur lesquelles s'appuient les mécanismes d'enquête, les mesures disciplinaires et les sanctions du FIDA ainsi que la répartition des responsabilités d'organisation en la matière. En outre, pour renforcer ses capacités d'investigation, AUO a installé un réseau interne sécurisé, acquis un logiciel de gestion et d'analyse scientifiques des informations et renforcé la sécurité matérielle de ses bureaux et de ses archives.

Sensibilisation et coopération

25. En 2016, AUO a activement recherché des occasions de mener des actions de sensibilisation. Le personnel d'AUO a animé tout au long de l'année des sessions consacrées à la lutte contre la corruption à l'occasion de plusieurs activités organisées à l'échelle d'une région ou de l'institution, et il a produit une émission spéciale pour l'activité organisée au siège du FIDA le 9 décembre afin de marquer la Journée internationale de la lutte contre la corruption, donnant ainsi au personnel, tant au siège qu'au sein des bureaux de pays, l'occasion d'en savoir plus sur les activités d'AUO et sur les questions de lutte contre la corruption, notamment au moyen d'actualisations des documents, aussi bien en ligne qu'en version imprimée. AUO a également conçu un module en ligne de sensibilisation à la lutte contre la corruption qui sera mis en service début 2017. La première version a été expérimentée durant l'activité organisée à l'occasion de la Journée internationale de la lutte contre la corruption.
26. AUO a participé activement et contribué à différentes activités du réseau professionnel des Nations Unies et des institutions financières internationales, et entretenu une coopération étroite avec les services de surveillance interne des OSR. AUO a organisé le colloque annuel de coordination rassemblant l'ensemble du personnel des services de surveillance interne des OSR, ainsi qu'une activité conjointe de formation sur Internet et à la recherche auprès de sources publiques qui a été très suivie. Les activités de consultation et d'appui techniques se sont poursuivies tout au long de l'année entre membres du personnel des services de surveillance des OSR, notamment avec la participation de spécialistes aux procédures de recrutement d'agents des services de contrôle interne par d'autres organismes.
27. AUO a conclu un accord de coopération avec l'Office de lutte antifraude d'un des principaux partenaires du FIDA qui régira le traitement des allégations d'irrégularités dans le cadre d'activités à financement conjoint. Cet accord servira également les intérêts communs des deux services en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale.

V. Personnel et ressources

28. Pour 2016, la structure officielle des effectifs d'AUO est demeurée inchangée. La section des enquêtes comptaient trois postes à durée déterminée complétés par du personnel temporaire et détaché et par des experts externes.
29. Le nouveau Responsable des enquêtes a pris son poste mi-février. Un programme d'échange de personnel a été lancé en 2016, dans le cadre duquel un membre du personnel de Département gestion des programmes (PMD) a été détaché auprès d'AUO afin de travailler à des enquêtes concernant des projets. Ce dispositif a apporté des avantages non négligeables à toutes les parties concernées, et des

efforts ont été entrepris pour étendre ce système à d'autres divisions (notamment FMD) exerçant des responsabilités fiduciaires ou opérationnelles.

30. Le personnel chargé des audits et des enquêtes a entretenu ses compétences professionnelles et techniques en participant à des activités du réseau professionnel des Nations Unies et des institutions financières internationales, des activités de formation et de recyclage en ligne et en présentiel, en profitant chaque fois que possible des formations organisées par des organismes des Nations Unies (par exemple la formation à l'intention du personnel des OSR organisée par le FIDA).