

**Prévention, détection et répression de la fraude
dans les organismes des Nations Unies**

Rapport établi par

*George A. Bartsiotas
Gopinathan Achamkulangare*

Corps commun d'inspection

Genève 2016



Nations Unies

Prévention, détection et répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies

Rapport établi par

*George A. Bartsiotas
Gopinathan Achamkulangare*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2016

Résumé

Prévention, détection et répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies JIU/REP/2016/4

La fraude est une menace qui doit être prise au sérieux et qui justifie des mesures immédiates de la part des organismes des Nations Unies et des organes délibérants ou directeurs. Les effets qu'elle peut avoir dans le système des Nations Unies peuvent être considérables. Outre les pertes financières qu'elle occasionne, elle a des effets néfastes sur la réputation de l'organisme où elle a lieu, en mettant en péril sa capacité d'entreprendre des programmes avec toute l'efficacité voulue, de créer des partenariats et de recevoir des contributions. C'est pour cette raison que des mécanismes efficaces de prévention, de détection et de répression de la fraude jouent un rôle essentiel en protégeant les intérêts des organisations contre ces effets négatifs. Les mesures de lutte contre la fraude jouent aussi un rôle important en renforçant l'efficacité du système des Nations Unies et sa capacité d'être à la hauteur de ses responsabilités, ainsi qu'en encourageant l'exercice de fonctions de contrôle appropriées et l'utilisation responsable des ressources.

Bien qu'il soit difficile de déterminer avec un degré de certitude raisonnable la valeur globale des pertes liées aux fraudes dans le système des Nations Unies, les organes de contrôle externes et internes ont, à de nombreuses reprises, indiqué que le niveau des actes frauduleux signalés est extrêmement faible compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités du système des Nations Unies, ainsi que des situations à haut risque dans lesquelles elles ont lieu. Par rapport aux statistiques sur la fraude publiées par les associations professionnelles, les entités gouvernementales nationales, le secteur privé et les milieux universitaires, le niveau des activités frauduleuses indiqué par le système des Nations Unies est sans aucun doute extrêmement faible. D'une manière générale, la moyenne observée dans les secteurs public et privé est de l'ordre de 1 à 5 % du total des produits, alors qu'elle se situe aux environs de 0,03 % pour le système des Nations Unies. Cela signifie que le sous-signallement et la non-détection des cas de fraude dans le système des Nations Unies pourraient constituer des problèmes importants et endémiques.

Le présent rapport examine les préoccupations qui ont été exprimées tant par les États Membres que par les organes de contrôle au sujet de l'état des efforts antifraude déployés dans le système des Nations Unies. Il examine les activités de prévention, de détection et de répression de la fraude entreprises dans le système des Nations Unies aux niveaux conceptuel et opérationnel, et prône l'adoption d'un cadre de gestion de la fraude conçu pour fournir une orientation sur les moyens de combattre ce fléau. Il s'inspire des importants travaux accomplis par les organes de contrôle du système des Nations Unies au cours des dernières années, et plus particulièrement par le Conseil des commissaires aux comptes (CCC), le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (CCIQA), le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, et d'autres organes d'audit internes et externes. Des rapports du CCI sur le système des Nations Unies ont également porté en partie sur certains aspects de la fraude ; il s'agit notamment des rapports sur la fonction de mobilisation des ressources (JIU/REP/2014/1), la gestion des partenaires d'exécution (JIU/REP/2013/4), la fonction d'investigation (JIU/REP/2011/7 et JIU/REP/2000/9) et le cadre de responsabilisation (JIU/REP/2011/5).

L'approche adoptée et l'intensité des mesures prises pour gérer le risque de fraude diffèrent d'un organisme à l'autre. Par ailleurs, la nature des activités frauduleuses varie fortement, et les niveaux des actes de fraude commis par des fonctionnaires ou des parties externes présentent de fortes différences entre les organismes. C'est pour cette raison que le présent rapport ne prône pas une approche « convenant à toutes les situations » pour faire

face au problème de la fraude dans le système des Nations Unies ; au lieu de cela, il souligne la nécessité d'adapter le cadre de gestion de la fraude proposé aux besoins et particularités de chaque organisme. Bien qu'il n'examine pas en détail des cas de fraude ayant réellement eu lieu, il analyse la question de la fraude d'une manière globale et présente des renseignements sur les approches adoptées par les organismes pour prendre ce problème en compte. Une attention particulière a été consacrée aux activités les plus propices aux actes de fraude et aux situations à haut risque. Il s'agit notamment des actes de fraude commis dans les domaines des achats, de la gestion des marchés, du recrutement du personnel, du traitement des demandes de prestations, de la gestion des projets, et de la sélection et de la gestion de tiers tels que les partenaires d'exécution. Le rapport met ainsi en relief les domaines dans lesquels des difficultés communes sont rencontrées et formule des recommandations s'inspirant des principales pratiques en vigueur dans les secteurs public et privé, ainsi que des données d'expérience accumulées par les organismes multilatéraux examinés.

En outre, le rapport ne préconise pas de lutter contre la fraude en mettant en place des structures entièrement nouvelles susceptibles d'avoir de graves répercussions sur le plan financier. Au contraire, il se déclare en faveur de l'utilisation de celles qui existent déjà, en utilisant des méthodes plus efficaces et en appliquant le principe de proportionnalité pour gérer les fraudes en fonction des risques encourus. De plus, il souligne que la mise en place de mesures robustes de prévention de la fraude serait beaucoup moins coûteuse que les interventions à entreprendre pour détecter les actes frauduleux et réprimer ceux qui ont déjà été commis. La prévention de la fraude n'exige pas de recourir à des effectifs importants ; au lieu de cela, elle nécessite une approche et une conception différente de la part de toutes les parties prenantes, et en particulier des cadres supérieurs. Toutefois, tout comme il est impossible de prévenir tous les actes frauduleux, il est également impossible de les détecter tous, de sorte qu'une approche équilibrée axée à la fois sur la prévention et la détection est nécessaire.

Le rapport a été non seulement conçu pour traiter des pratiques frauduleuses contre lesquelles l'ensemble du système des Nations Unies doit se prémunir, mais aussi pour servir d'ouvrage de référence aux organismes qui souhaitent tirer parti d'informations leur permettant de satisfaire leurs besoins aussi efficacement que possible et de faire fonction de feuille de route indiquant la meilleure orientation à suivre. **Le rapport contient 16 recommandations formelles, dont l'une est adressée aux organes délibérants et directeurs, et 15 aux chefs de secrétariat.** En outre, il comporte 20 recommandations informelles ou « souples » sous la forme de suggestions sur la manière d'améliorer les politiques et pratiques utilisées dans la lutte contre la fraude.

Il y a encore beaucoup à faire pour lutter contre la fraude dans le système des Nations Unies

La plupart des organismes des Nations Unies sont soumis à des pressions pour qu'ils s'occupent du problème que représente la fraude, non seulement en raison des effets négatifs qu'elle exerce directement sur le fonctionnement des rouages internes de l'Organisation, mais aussi compte tenu d'un certain nombre de facteurs externes tels que les révélations tapageuses faites dans les médias au sujet d'allégations de fraude, les recommandations formulées par les organes de contrôle interne et externe et, par-dessus tout, les pressions intenses exercées par les principaux contributeurs qui, à leur tour, sont soumis à des pressions tout aussi fortes de la part de leurs propres organismes nationaux assumant des fonctions d'audit au niveau suprême, leurs parlements, les médias, les organisations de la société civile de leur pays et le grand public.

Dans de telles circonstances, plusieurs organismes des Nations Unies ont déployé des efforts concertés, au cours des dernières années, pour renforcer leurs politiques et stratégies de lutte contre la fraude. Des progrès ont été accomplis, mais des difficultés restent encore à surmonter, et le présent examen a révélé que les organismes ont encore beaucoup à faire pour comprendre la menace que constitue la fraude et améliorer les moyens dont ils disposent pour s'attaquer aux activités frauduleuses et aux malversations. Les défis à surmonter se présentent sous diverses formes. Les principaux d'entre eux sont l'absence d'une instance suprême capable d'agir avec détermination pour « donner le ton » dans la lutte contre la fraude, le manque de mesures de promotion d'une culture antifraude globale, le peu d'empressement à procéder à des évaluations systématiques visant à déterminer le niveau d'exposition aux risques de fraude, les appels lancés en faveur de l'application d'une politique de « tolérance zéro envers la fraude » sans tenter de la doter des moyens opérationnels nécessaires, l'absence de définition de la fraude en termes compris par tous les intéressés, l'absence de politique ou stratégie clairement définie pour lutter contre la fraude, l'incapacité à s'approprier les processus institutionnels requis et les graves défaillances observées au niveau de la gouvernance dont il faut savoir faire preuve pour s'attaquer à la fraude, les retards subis par les enquêtes sur les allégations de fraude, encore aggravés par les pénuries d'enquêteurs dûment formés et qualifiés, capables de mener des audits juricomptables, le manque de ressources proportionnelles consacrées aux activités antifraude, la faiblesse des mesures de mise en œuvre des cadres multilatéraux créés pour permettre l'exclusion de tiers fautifs de manière concertée, ainsi que les carences dans la mise en œuvre des autres régimes de sanctions, le manque de suivi systématique des enquêtes, en particulier avec les autorités nationales chargées de l'application des lois, et l'absence d'un régime disciplinaire suffisamment robuste pour sévir contre les employés qui commettent des actes frauduleux.

Certains organismes continuent d'affirmer qu'il n'y a pratiquement aucun cas de fraude dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs activités. Leur incapacité ou leur réticence à reconnaître et combattre la menace de la fraude au niveau approprié sont également reflétées dans les observations qu'ils ont formulées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport. Ces organismes ont jugé bon d'affirmer que certaines des principales conclusions figurant dans ce rapport n'étaient pas pertinentes ou qu'elles n'avaient rien à voir avec leurs activités. Pourtant, bien qu'ils semblent satisfaits des systèmes dont ils disposent pour lutter contre la fraude, l'examen a révélé que ces derniers présentent de nombreuses lacunes. Il est nécessaire que les cadres de direction de ces organismes examinent de près leur profil de risques de fraude, prennent conscience de leur niveau d'exposition à la fraude, et élaborent un programme antifraude efficace pour protéger les biens, l'intégrité et la réputation de leur organisme. La plupart des recommandations formulées par le présent rapport s'inspirent des principales pratiques appliquées dans le domaine de la lutte contre la fraude et devraient être prises en compte.

Il est essentiel de bien comprendre ce que signifient les termes « fraude » et « présomption de fraude » pour éviter toute ambiguïté et être en mesure de promouvoir la mise en œuvre d'activités antifraude avec toute l'efficacité voulue

Il n'existe aucune définition du terme « fraude » qui soit utilisée dans l'ensemble du système des Nations Unies. La façon dont ce terme est défini et interprété varie fortement d'un organisme à l'autre. Dans certains cas, il n'existe aucune interprétation commune de ce terme, même au sein d'un même organisme. L'absence de définition claire donne lieu à des ambiguïtés et peut compromettre la mise en œuvre des activités antifraude dans des conditions d'efficacité optimales. Il est à craindre que les fonctionnaires et leurs chefs de service ne soient pas au courant des types de comportements qui constituent des actes frauduleux. En particulier, les membres du personnel des entités et services chargés de lutter contre la fraude, tels que les enquêteurs, les commissaires aux comptes, les employés des départements des finances, les directeurs de programme, etc., ne seront pas en mesure

d'exercer efficacement leurs fonctions s'ils ne disposent pas d'une définition claire de ce terme. La façon dont on définit la fraude a également des répercussions sur le plan juridique et a une incidence sur le niveau des preuves à soumettre en cas d'enquête, de même que sur les procédures disciplinaires instaurées à l'encontre de fonctionnaires et sur les actions entreprises en vue de l'imposition de sanctions contre des tiers. En outre, une définition commune applicable dans l'ensemble du système des Nations Unies est nécessaire pour assurer la compatibilité et la comparabilité des données recueillies sur les actes frauduleux d'un organisme à l'autre et améliorer la transparence (voir **recommandation 1**). Il n'existe également aucune définition officielle de l'expression « présomption de fraude » dans la plupart des organismes dont il est question dans le présent examen. Le manque de clarté observé en ce qui concerne la définition de cette expression et l'absence d'une interprétation commune de ce qu'elle signifie font obstacle à la communication d'informations exactes et correctes dans les états financiers des organismes.

~ ♦ ~

Pour que l'on puisse disposer d'une méthode structurée permettant d'atteindre des objectifs énoncés dans le rapport, le CCI a élaboré un cadre de gestion de la fraude comportant huit piliers ayant trait à la prévention, à la détection et à la répression de la fraude dans le système des Nations Unies. Une récapitulation des observations, conclusions et recommandations formulées en ce qui concerne ces piliers est présentée ci-après.

Gouvernance et direction antifraude (pilier 1)

Il est indispensable que les niveaux les plus élevés de la hiérarchie donnent le ton et qu'une robuste culture antifraude soit instaurée

Il ne fait aucun doute que la prévention, la détection et la répression de la fraude constituent l'une des responsabilités les plus importantes et les plus critiques assumées par la direction, et que c'est dans ce sens que l'on peut considérer que ce sont les chefs de secrétariat qui assument la responsabilité ultime dans ce domaine. De nombreux répondants à une enquête sur la fraude menée par le CCI auprès des divers organismes des Nations Unies ont déclaré qu'à leur avis, les cadres supérieurs n'étaient pas clairement résolus à s'attaquer au problème de la fraude dans leur organisme. Ils n'étaient pas non plus au courant des initiatives de communication ou autres efforts que la direction aurait dû entreprendre pour indiquer encore plus clairement que c'était elle qui « donnait le ton » dans la lutte contre la fraude.

Il est impératif que les chefs de secrétariat des organismes donnent le ton en prenant clairement et fermement position sur ces questions, de manière à ne laisser planer aucune ambiguïté, et profitent de chaque occasion pour réaffirmer la détermination de leur organisme à lutter contre la fraude. En adoptant une telle attitude, ils exerceront un effet dissuasif sur les fraudeurs tout en montrant qu'ils sont prêts à passer à l'action. Il conviendrait d'indiquer clairement, à l'intérieur comme à l'extérieur des organismes, que leurs cadres supérieurs sont fermement résolus à promouvoir leur politique antifraude et les activités qui s'y rattachent. Il est indispensable que les chefs de secrétariat et les cadres supérieurs des organismes montrent qu'ils sont animés du sens de l'initiative et de la volonté nécessaires pour combattre la fraude en donnant l'exemple d'un comportement déontologique irréprochable et en instaurant une culture antifraude à tous les niveaux de leur organisme. Un tel engagement se manifestera en mettant en place un robuste programme antifraude comprenant des initiatives de sensibilisation à la fraude et les activités de formation nécessaires, conformément aux dispositions du cadre de responsabilisation et de contrôle de chaque organisme. Il conviendrait d'affecter des ressources proportionnelles aux tâches à accomplir compte tenu du niveau des risques de fraude évalués afin de faciliter l'exécution des mesures nécessaires et d'assurer leur succès.

À l'heure actuelle, les responsabilités à assumer pour traiter des questions liées à la fraude sont dispersées dans différentes parties de chaque organisme. Le rapport recommande de désigner une personne ou équipe de haut niveau en tant que « détenteur de la maîtrise du processus institutionnel » pour gérer toutes les activités de lutte contre la fraude au sein de son organisme et de la charger de coordonner tous les efforts entrepris dans ce domaine et de surveiller le fonctionnement de la structure d'appropriation et de responsabilisation créée à cet effet, de son sommet jusqu'à sa base et dans tous les services de l'organisme (voir **recommandation 3**).

Les efforts de lutte contre la fraude ne peuvent être efficaces que s'ils sont déployés dans le cadre d'une politique antifraude globale et d'une structure de gouvernance qui définit clairement les responsabilités et les obligations redditionnelles à assumer en vue de la prévention, de la détection et de la répression de la fraude en tant que parties intégrantes du cadre de responsabilisation des organismes.

Un certain nombre des organismes des Nations Unies seulement ont élaboré des politiques antifraude spécifiques dans le cadre desquelles tous les documents et procédures pertinents sont rassemblés pour orienter les efforts de lutte contre la fraude. Dans plusieurs organismes, les politiques et activités de lutte contre la fraude sont fragmentées dans une multitude de règles, règlements, lignes directrices et textes administratifs, sous le contrôle et la responsabilité de différentes entités. Cette fragmentation crée souvent de doubles emplois, des échappatoires et des incohérences, et compromet la bonne exécution des activités antifraude des organismes. L'examen a révélé que, même dans les organismes qui sont dotés d'une politique institutionnelle distincte de lutte contre la fraude, l'absence de définition claire des rôles, des responsabilités et des obligations de rendre compte, ou encore le manque d'indications précises sur la façon de mettre une telle politique en œuvre (voir **recommandation 2**).

Une main-d'œuvre formée pour lutter contre la fraude est la meilleure alliée que l'on puisse avoir pour combattre ce fléau

La formation antifraude est un aspect important à prendre en compte pour sensibiliser le personnel d'un organisme à ce problème et lors de l'instauration d'une culture antifraude. Bien que la plupart des organismes offrent une formation obligatoire en déontologie, l'examen a révélé que la majorité des fonctionnaires des Nations Unies n'ont reçu aucune formation portant expressément sur la fraude au cours des dernières années. Il n'y a que très peu d'organismes qui offrent une formation de ce type, notamment pour les personnels exerçant leurs activités dans des secteurs fonctionnels particulièrement exposés aux risques, tels que les achats, et aucun n'a fourni la preuve qu'il s'était doté d'une stratégie de formation visant à augmenter systématiquement le niveau de sensibilisation et remédier au manque de capacités et de connaissances sur les questions liées à la lutte contre la fraude chez l'ensemble de son personnel. Le présent rapport recommande que les organismes améliorent la sensibilisation à la fraude et dispensent une formation appropriée en se fondant sur une évaluation détaillée des besoins et une stratégie de formation antifraude. Au moins faudrait-il qu'une formation consacrée exclusivement à la lutte contre la fraude soit intégrée aux plans et stratégies de formation déjà en place, et que les fonctionnaires exerçant leurs activités dans les services fonctionnels les plus exposés aux risques suivent régulièrement des cours de remise à niveau portant sur cette question (voir **recommandation 4**).

Évaluations du risque de fraude (pilier 2)

Compréhension de la nature et de l'ampleur du problème

Les évaluations du risque de fraude permettent de déterminer, plus facilement et de façon systématique, l'endroit où un acte frauduleux peut avoir lieu ainsi que la manière dont il sera commis, ce qui donne la possibilité d'élaborer des mesures de contrôle

appropriées pour atténuer les risques liés à la fraude. Une évaluation de ce genre comprend les éléments suivants : détermination de l'appétence pour le risque de fraude, configuration des mesures de contrôle existantes en fonction des montages frauduleux possibles, repérage des lacunes, et vérification de l'efficacité des mesures de prévention et de contrôle. Ces évaluations, combinées à un retour d'information systématique et aux enseignements tirés de l'examen d'affaires en cours ou antérieures, sont essentielles pour aider les organismes à déterminer leur exposition à la fraude.

La plupart des organismes des Nations Unies n'effectuent pas d'évaluations systématiques du risque de fraude ou considèrent que la fraude fait partie des risques qu'ils doivent normalement s'attendre à courir. Cela indique qu'ils n'arrivent généralement pas à comprendre les effets de la fraude sur les activités d'un organisme, ni à saisir l'importance des évaluations du risque de fraude en tant que moyens de déterminer l'ampleur et le niveau de gravité des actes contre lesquels ils doivent se prémunir. Un certain nombre d'organismes ont indiqué que les risques de fraude sont évalués dans le cadre de leurs processus institutionnels de gestion des risques globaux. Toutefois, l'examen a révélé que ces processus ne prêtent pas toujours suffisamment attention à ces risques, et qu'il est nécessaire de veiller à ce que les évaluations systématiques des risques de fraude fassent partie intégrante des processus globaux de gestion des risques mis en œuvre par les organismes. Ces évaluations constituent le fondement des stratégies antifraude proportionnelles à élaborer pour lutter efficacement contre la fraude (voir **recommandation 5**).

Le présent rapport évoque également les notions « d'appétence pour le risque » et de « tolérance zéro à l'égard de la fraude », ainsi que la nécessité d'y intégrer une forte composante opérationnelle afin de les faire passer du domaine de la théorie à celui de la pratique. Le rapport souligne la nécessité d'aborder la question des risques de fraude résiduels avec d'autres donateurs et partenaires pour aboutir à une compréhension commune de ce qu'ils représentent et élaborer des accords de partage des risques entre les organismes et les bailleurs de fonds.

Stratégies et plans d'action antifraude (pilier 3)

Des stratégies et plans d'action clairement énoncés sont nécessaires pour que les politiques antifraude deviennent opérationnelles et que l'on puisse mettre en place des mesures efficaces dans ce domaine

L'examen a révélé que, bien qu'un certain nombre d'organismes des Nations Unies aient élaboré de nouvelles politiques portant sur la gestion du risque de fraude ou actualisé celles qui existaient déjà, quelques-uns seulement sont allés plus loin en adoptant des stratégies et des plans d'action pour lutter contre la fraude au niveau institutionnel afin de mettre en œuvre ces politiques et de les intégrer aux dispositifs de gestion des risques institutionnels, aux plans stratégiques ou aux activités opérationnelles. C'est pour cette raison que la plupart des organismes ne disposent que d'une stratégie antifraude fragmentaire, souvent appliquée au cas par cas, et incohérente. En outre, les organismes qui prennent des mesures pour lutter contre la fraude d'une manière plus systématique et stratégique ne les ont adoptées que récemment, ce qui explique qu'ils ont indiqué que leurs efforts dans ce domaine n'avaient pas dépassé le stade des « travaux encore en cours », de sorte qu'il aurait été difficile, aux fins du présent examen, d'évaluer l'état d'avancement de ces activités, ainsi que le degré de succès atteint. Pour qu'une politique antifraude puisse être mise efficacement en œuvre, les organismes doivent élaborer des stratégies et des plans d'action en tenant compte des risques de fraude qui ont été évalués. Ceux qui confient à leurs bureaux extérieurs le soin d'entreprendre des activités de grande ampleur et dont les programmes sont exécutés en faisant appel à des tiers peuvent mettre davantage l'accent sur les stratégies antifraude ciblant les partenaires d'exécution, tandis que d'autres pourront juger préférable de faire porter la plus grande partie de leurs efforts sur leur personnel

interne. Les stratégies et plans d'action de lutte contre la fraude doivent porter sur les mesures de prévention, de détection et de répression à prendre aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. À mesure que le cadre opérationnel d'un organisme évolue, il est nécessaire d'adapter les stratégies antifraude aux besoins changeants à satisfaire (voir **recommandation 6**).

Mesures antifraude (pilier 4)

Les mesures antifraude doivent faire partie intégrante des cadres de contrôle internes des organismes

Les mesures de contrôle internes sont un élément fondamental de tout cadre de responsabilisation efficace. Les organes de vérification internes du système des Nations Unies ont fait remarquer à de nombreuses reprises que l'environnement complexe et à haut risque dans lequel certains organismes exercent leurs activités exige que l'on ait recours à des dispositifs de contrôle interne robustes et que l'on consacre toute l'attention qu'elles méritent aux mesures de contrôle de la fraude. L'examen a révélé que quelques organismes seulement ont élaboré un dispositif de contrôle interne officiel et complet, et que la plupart des organismes ne se préoccupaient pas de prévoir des processus et des mesures de contrôle dûment documentés pour faire face aux risques de fraude. Il s'agit là d'une préoccupation majeure du point de vue de la prise en compte des risques de fraude au niveau institutionnel. Bien que les mesures antifraude internes ne suffisent pas, à elles seules, pour lutter efficacement contre la fraude sans la présence de mesures supplémentaires de ce type, les contrôles qui ciblent la fraude constituent un élément essentiel des premières lignes de défense contre les activités frauduleuses.

Les organismes des Nations Unies doivent évaluer l'efficacité de leurs mesures de contrôle existantes pour lutter contre la fraude et repérer toutes les lacunes ; ils doivent également accorder un degré de priorité élevé à la mise à niveau de leurs dispositifs de contrôle interne en fonction des besoins, pour faire en sorte que des contrôles antifraude appliqués à l'ensemble des organismes fassent partie intégrante de ces dispositifs (voir **recommandations 7 et 8**).

Il est indispensable de faire preuve de diligence dans la sélection des membres du personnel et des tiers pour renforcer les mesures antifraude

Les mesures de diligence voulue prises dans la lutte contre la fraude comprennent les activités visant à soumettre les membres du personnel ou les tiers à un processus de vérification systématique afin de déceler tout indice de comportement frauduleux pendant la période en cours ou dans le passé. Les mesures de diligence à prendre à cet égard peuvent s'appliquer a) aux membres du personnel interne et consultants, et b) à des tiers tels que les partenaires d'exécution, les fournisseurs et les sous-traitants. Ces mesures de diligence sont fondées sur le principe selon lequel il est plus avantageux, du point de vue du rapport coût-efficacité, de prendre les précautions nécessaires et de procéder à une sélection appropriée avant de recruter en tant que membre du personnel un candidat susceptible d'avoir commis des actes frauduleux, ou encore avant de conclure officiellement un partenariat avec un tiers. On évitera ainsi de le regretter par la suite, notamment en étant contraint d'engager des poursuites judiciaires longues et coûteuses. Il est de bonne pratique de veiller à ce que les mesures de diligence ainsi prises ne se limitent pas aux contrôles effectués au stade du recrutement ou de l'engagement, mais qu'elles continuent de s'appliquer, en fonction des risques, sous la forme d'une poursuite des opérations de contrôle et de sélection effectuées à intervalles réguliers. Le rapport a révélé que les organismes des Nations Unies doivent mettre davantage l'accent sur des mesures antifraude telles que le renforcement du suivi des programmes et activités à risque élevé, l'exécution de contrôles, examens et audits ponctuels, et l'utilisation de techniques d'extraction et d'appariement des données pour prévenir et détecter la fraude.

Clauses antifraude figurant dans les accords conclus avec les partenaires d'exécution

Le transfert de la responsabilité de mettre en œuvre des programmes et le virement de fonds à des partenaires d'exécution, en particulier dans des situations instables et de conflit, créent des risques de fraude supplémentaires. Pour protéger les intérêts du système des Nations Unies, des mesures de contrôle et d'atténuation concomitantes sont nécessaires ; celles-ci peuvent revêtir la forme d'instruments juridiques robustes tels que des accords et mémorandums d'accord conclus avec les partenaires. La plupart des chartes d'audit du système des Nations Unies ont été actualisées pour élargir le mandat des services de contrôle de manière à leur permettre d'entreprendre des audits ou des investigations sur des tiers. Toutefois, les dispositions de ces accords diffèrent des points de vue de leur caractère exhaustif, des détails qu'elles contiennent et de leur robustesse. Certains accords ne permettent que des audits ou l'exercice de droits d'inspection, mais n'autorisent pas à effectuer des enquêtes. Certains élargissent la portée des droits de contrôle aux activités des sous-traitants d'un partenaire d'exécution, alors que beaucoup ne le font pas. Le présent rapport réitère qu'il importe d'examiner de nouveau les accords-cadres juridiques typiquement conclus avec des tiers pour s'assurer qu'ils portent sur des points pertinents et protègent les intérêts du système des Nations Unies (voir **recommandation 9**).

Les mesures de contrôle antifraude doivent faire partie intégrante des systèmes automatisés

Les mesures exploitant les technologies de l'information qui permettent d'automatiser les contrôles internes sont particulièrement efficaces en tant que moyens d'améliorer la détection des fraudes. Des filtres fondés sur des règles facilitent le repérage des transactions et comportements potentiellement frauduleux, l'analyse des données aide à détecter les anomalies et les tendances anormales, les modèles prédictifs mettent en lumière les risques de fraude à prendre en considération, et l'analyse des informations transitant par les réseaux sociaux permet de cerner plus aisément les cas suspects en passant systématiquement au crible les liens entre les transactions et les personnes qui y participent. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies ont intégré des formes élémentaires de contrôle automatisé à leurs progiciels de gestion intégrée. Le présent rapport contient un appel lancé aux organismes pour qu'ils veillent à ce que des capacités de prévention et de détection des fraudes fassent partie intégrante des fonctionnalités des systèmes automatisés, notamment en s'assurant que des modules automatisés de production de rapports d'activité et d'extraction de données fassent partie de leurs progiciels de gestion intégrée (voir **recommandation 10**).

Mécanismes de traitement des plaintes portant sur des actes frauduleux (pilier 5)

Des politiques exhaustives de protection des lanceurs d'alerte sont essentielles pour assurer l'efficacité des programmes antifraude

L'examen a indiqué que c'est aux seuls lanceurs d'alerte qu'est attribuable la mise en évidence de cas de fraude et de corruption plus nombreux que ceux repérés grâce à toutes les autres mesures de détection de la fraude. Toutefois, bien que la plupart des organismes aient adopté au moins des dispositions de base régissant le traitement des dénonciations, les instructions fournies au sujet des permanences téléphoniques et d'autres mécanismes de signalement des fraudes étaient fragmentaires et difficilement accessibles. Dans la majorité des cas, elles n'étaient ni facilement consultables dans les sites Web externes, ni suffisamment détaillées et claires. Ce problème de fragmentation peut être une source de confusion pour les fonctionnaires lorsqu'il s'agit pour eux de décider de la filière à utiliser ou de savoir à quelles autorités ils doivent s'adresser pour formuler des plaintes et signaler des irrégularités.

Il est nécessaire de regrouper et clarifier les informations de base diffusées sur les politiques relatives au signalement des irrégularités et de les rendre plus accessibles pour les fonctionnaires et les tiers, notamment par le biais des sites Web publics des organismes des Nations Unies. Ceux qui se sont déjà dotés d'une politique en matière de signalement des irrégularités devraient l'examiner de nouveau en vue d'y appliquer les critères relevant des bonnes pratiques décrits dans le présent rapport. Ces critères ont notamment trait à l'obligation de signaler les actes frauduleux et les fautes, et exigent que les tiers, notamment les fournisseurs et les partenaires d'exécution, soient également tenus de dénoncer ces actes (voir **recommandation 11**).

Vers un mécanisme centralisé de réception des éléments d'information

La plupart des organismes sont dotés de filières multiples que les lanceurs d'alerte peuvent emprunter pour signaler les cas de fraude présumée. On constate toutefois que ces multiples points de traitement des signalements ne disposent pas d'instructions suffisamment claires sur la nature des rapports qu'ils sont censés entretenir les uns avec les autres, les types de plaintes pour lesquelles ils sont compétents, et les méthodes à appliquer pour recouper les allégations ou diffuser des renseignements sur les mesures prises. En outre, dans de nombreux cas, les règles à appliquer dans le cadre de l'évaluation préliminaire des allégations et des activités de sélection préalable ne sont pas claires ou énoncées de manière formelle. Le présent rapport préconise la création d'un mécanisme centralisé de réception des éléments d'information dont la gestion relèverait des services d'investigation. Au minimum, les organismes dotés d'un mécanisme de réception décentralisé devraient exiger que les cadres de direction et leurs subordonnés portent à la connaissance d'une autorité centrale désignée toute allégation reçue, des détails sur toute affaire faisant encore l'objet d'une enquête, et des informations sur les mesures prises au sujet des affaires qui ont été classées. Tout défaut de signalement serait considéré comme une violation de leur règlement du personnel (voir **recommandation 12**).

La protection des dénonciateurs contre les représailles permet d'établir des rapports de confiance durables avec les fonctionnaires en les encourageant à signaler les actes frauduleux

Il est clair que la plupart des fonctionnaires qui éprouvent des soupçons au sujet de certains actes ne se manifesteront pas s'ils ne se sentent pas protégés contre des représailles. L'examen a révélé que la crainte de représailles occupe un rang élevé parmi les préoccupations des fonctionnaires des Nations Unies. Les représailles peuvent revêtir une forme active, comme en cas de rétrogradation ou de licenciement, ou une forme passive, par exemple lorsqu'un contrat d'emploi n'est pas renouvelé, la participation à une activité de formation n'est pas autorisée, etc. Bien que la contribution fournie par les dénonciateurs soit hautement appréciée, tous les organismes des Nations Unies ne sont pas dotés de dispositions détaillées visant à assurer leur protection contre les représailles. Même quand des politiques à cet effet sont prévues, il arrive souvent que les dispositions relatives à la protection contiennent des clauses échappatoires et des exceptions quant aux circonstances dans lesquelles elles doivent s'appliquer. Les organismes devraient adopter des mesures destinées à préserver l'anonymat des dénonciateurs ou le caractère confidentiel des informations les concernant, et renforcer leurs politiques en vigueur en la matière de manière à les rendre plus efficaces. Le présent rapport met également l'accent sur la nécessité, pour les organismes, d'accorder une protection égale contre les représailles à diverses catégories de non-fonctionnaires, notamment aux prestataires de services personnels, aux volontaires et aux stagiaires.

Enquêtes (pilier 6)

Renforcement des processus d'enquête

L'adéquation des ressources affectées à la fonction d'investigation et les capacités qu'elle justifie ont fait l'objet de divers examens, qu'ils aient été effectués par le passé ou soient encore en cours, menés par des organes de contrôle interne ou externe. Les parties prenantes ont souligné que les enquêtes, en particulier dans le cas d'affaires complexes, prennent trop de temps. L'examen des rapports d'enquête effectué par la direction et les retards observés dans la détermination et l'imposition de mesures disciplinaires et d'autres mesures correctives sont également d'autres sujets de préoccupation. En raison de la lenteur des processus à engager et des difficultés que la plupart des organismes doivent surmonter pour poursuivre efficacement les auteurs d'actes frauduleux, ces derniers semblent avoir l'impression que tant qu'ils exercent leurs activités dans les organismes des Nations Unies, ils peuvent être assurés de l'impunité. Il peut en résulter que, dans de telles conditions, les individus indécents ne soient pas dissuadés de commettre des actes frauduleux, et que les fonctionnaires qui en sont témoins ne soient que peu enclins à les signaler. Le présent rapport préconise l'utilisation d'indicateurs clefs de résultats et l'application d'autres mesures pour remédier à ces problèmes (voir **recommandation 13**).

L'examen a également révélé que, dans la plupart des organismes, les informations recueillies sur les allégations de fraude sont fragmentaires et que les systèmes en place ne permettent pas de gérer efficacement les cas et d'utiliser des méthodes appropriées d'établissement de la documentation et des rapports nécessaires. Dans les organismes dont les services d'investigation doivent faire face à une charge de travail importante, un système de gestion des cas est indispensable pour permettre la planification et l'exécution efficaces des activités consacrées au traitement des affaires en cours. Un tel système servirait généralement, entre autres, à gérer les informations recueillies sur toutes les allégations à examiner et sur toutes les enquêtes menées au sein de l'organisme, de même que leurs résultats, que les travaux à entreprendre à cet effet aient été menés par le bureau des enquêtes ou un autre service de l'organisme, et fournirait des données sur tous les aspects de l'affaire à examiner, du début de la réception d'une allégation jusqu'à la fin du processus d'investigation. Il soutiendrait également les activités de suivi consacrées aux rapports d'enquête, notamment en ce qui concerne les mesures disciplinaires, les sanctions et le renvoi de certaines affaires aux autorités nationales chargées de l'application des lois pour qu'elles puissent instaurer des procédures pénales et civiles, notamment en cas d'action en recouvrement de biens. Le présent rapport demande aux organismes de créer un système de gestion des dossiers en fonction du volume, de la fréquence et de la complexité des affaires à traiter afin de faciliter leurs activités dans ce domaine.

Mesures et sanctions disciplinaires (pilier 7)

Difficultés à surmonter pour poursuivre les auteurs d'actes frauduleux

Il faut que les cadres de direction fassent preuve de détermination et de motivation pour donner suite aux rapports d'enquête et prendre les mesures nécessaires pour punir les auteurs d'actes frauduleux, aux niveaux interne et externe. Si un régime de sanctions n'est pas appliqué de manière efficace, aucun programme antifraude ne sera efficace. Un tel régime devrait comprendre des mesures disciplinaires à l'égard des membres du personnel interne coupables de manquements et prévoir l'exclusion des parties externes fautives. Bien que les politiques nécessaires pour appliquer des mesures disciplinaires semblent être en place, l'examen a révélé que la plupart des organismes accordent une grande importance aux risques juridiques lorsqu'il s'agit pour eux d'imposer de telles mesures et d'en déterminer la nature. La difficulté mentionnée le plus fréquemment est le « niveau de preuve » exigé par les tribunaux des Nations Unies. Suite à une décision prise par le Tribunal d'appel des Nations Unies, qui a déterminé que « des éléments de preuve clairs et

convaincants » devaient exister, des exigences supplémentaires quant à la qualité des enquêtes et à la présence de preuves plus robustes sont désormais imposées.

Une question apparentée concerne le renvoi d'affaires aux autorités nationales chargées de l'application des lois pour qu'elles intentent les poursuites nécessaires. De tels renvois n'ont en général eu aucun effet, quel que soit l'organisme des Nations Unies qui en a été l'auteur. Ils soulèvent de nombreuses questions juridiques et politiques et doivent être étudiés avec attention ; toutefois, l'examen a révélé que les organismes sont dépourvus de procédures efficaces pour les orienter dans ce domaine. Il est impératif de renforcer les protocoles et procédures à utiliser pour les renvois aux autorités chargées de l'application des lois et aux tribunaux nationaux aux fins de l'instauration de procédures pénales et civiles, ainsi que du recouvrement de biens. Le présent rapport recommande que les organismes des Nations Unies examinent les principales pratiques utilisées par d'autres organismes multilatéraux et déterminent la mesure dans laquelle certains de leurs aspects devraient s'appliquer à eux (voir **recommandation 14**).

Établissement de rapports d'exécution et informations en retour (pilier 8)

Lacunes dans la diffusion d'informations et l'établissement de rapports sur les actes frauduleux

L'examen a révélé que dans tous les organismes évalués, des renseignements de base sur les actes frauduleux étaient soit absents, soit fragmentaires. On n'a pu que constater la rareté, dans le meilleur des cas, des renseignements disponibles sur les résultats des activités antifraude en fonction d'indicateurs de résultats spécifiques, de même que sur le niveau d'exposition aux risques de fraude, le degré de conformité aux politiques antifraude, les sanctions, les pertes dues à la fraude et le recouvrement de biens, et les enseignements tirés de l'expérience ; des statistiques crédibles sur les actes frauduleux font également défaut. Cela explique que les cadres de direction et les organes délibérants sont dépourvus des renseignements précis et facilement accessibles dont ils ont besoin en ce qui concerne l'ampleur du problème de la fraude dans leurs organismes, ce qui fait obstacle à la mise en œuvre de mesures de responsabilisation et à la prise de décisions éclairées.

Le présent rapport souligne qu'il est important de recueillir, vérifier et rassembler, de manière minutieuse et systématique, des informations relatives à la fraude qui émanent du siège des organismes, de leurs bureaux régionaux et de pays, et d'autres services présents sur le terrain. Il recommande également que les activités consistant à divulguer et signaler des activités frauduleuses ne soient pas uniquement décrites dans les rapports soumis par les organismes de contrôle interne, quand elles ne sont pas tout simplement reléguées, comme pour éviter de leur accorder trop d'importance, dans les états financiers qui sont présentés aux vérificateurs externes. Au lieu de cela, les chefs de secrétariat des organismes devraient soumettre chaque année à leurs organes délibérants et directeurs des rapports de gestion détaillés sur l'état global des affaires dans le domaine de la lutte contre la fraude. En conséquence, les organes délibérants et directeurs devraient faire figurer dans leurs programmes d'action respectifs un point permanent relatif à la lutte contre la fraude, et examiner régulièrement les rapports de gestion présentés par le chef de secrétariat de leur organisme sur la mise en œuvre des activités antifraude, et assurer une orientation et un contrôle de haut niveau sur les questions relatives à la fraude (voir **recommandations 15 et 16**).

Coopération et coordination entre entités participant à la lutte contre la fraude

Il est nécessaire de renforcer les mécanismes et procédures visant à améliorer la coopération et la coordination entre les organismes des Nations Unies afin de faire face au problème de la fraude en appliquant une approche globale et à l'échelle de l'ensemble du système. Ainsi qu'on l'a souligné à de nombreuses reprises dans le présent rapport, les domaines dans lesquels il importe de mettre l'accent sur la coopération, la coordination et

la collaboration sont notamment le partage d'informations sur les fournisseurs et les partenaires d'exécution, les campagnes conjointes de lutte contre la fraude, le partage de matériels de formation, les enquêtes conjointes ou menées en parallèle, et l'harmonisation des sanctions prises à l'encontre de fonctionnaires et de tiers. Bien que des efforts louables soient entrepris pour renforcer la coopération dans certains secteurs d'activité, tel qu'indiqué dans le rapport, il y a encore beaucoup à faire pour augmenter l'efficacité des mesures antifraude prises par les organismes. Des entités telles que le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), le Comité de haut niveau sur la gestion, le Groupe des chefs des services d'investigation du système des Nations Unies et les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies devraient créer des lieux propices au partage de données d'expérience sur les questions relatives à la fraude, et organiser leur emploi du temps pour pouvoir participer activement aux importants échanges de vues qu'il convient de consacrer au problème de la fraude. La menace de fraude est présente dans tout le système des Nations Unies, et la lutte contre ce fléau est une obligation qui incombe non seulement à chaque organisme, mais aussi à ce système considéré dans son ensemble.

Recommandations

Recommandation 1

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et les chefs de secrétariat des autres organismes des Nations Unies devraient adopter, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat (CCS), des définitions communes en ce qui concerne les actes de corruption et les pratiques frauduleuses, collusoires, coercitives et obstructionnistes, et les présenter aux organes délibérants et directeurs respectifs pour approbation. À cet égard, les définitions utilisées par les banques multilatérales de développement devraient être examinées en vue de leur adoption éventuelle. Dans le même temps, le CCS devrait adopter une déclaration commune énonçant une position claire et sans équivoque sur la fraude pour montrer que les niveaux les plus élevés de la hiérarchie entendent bien « donner le ton » à l'échelle du système.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient créer une politique institutionnelle antifraude pour leur organisme ou actualiser celle qui existe déjà, en tenant compte des pratiques de référence suivies dans les secteurs public et privé. Cette politique devrait être présentée aux organes délibérants et directeurs pour information, adoption et approbation, et être revue et actualisée régulièrement.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient faire le nécessaire, dans les meilleurs délais, pour désigner un gestionnaire ou une entité de haut niveau qui assumerait la fonction de responsable de la politique antifraude à l'échelle institutionnelle et veillerait à assurer sa mise en œuvre, son suivi et son examen périodique.

Recommandation 4

Compte tenu des résultats d'une évaluation détaillée des besoins, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient adopter une stratégie de sensibilisation et de formation distincte antifraude touchant tous les membres de leur organisme. Au minimum, la formation antifraude devrait être obligatoire pour les membres du personnel des services fonctionnels à forte incidence de cas de fraude, de même que pour ceux qui exercent leurs fonctions dans des environnements fragiles et lors d'opérations sur le terrain présentant des risques de fraude élevés.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, s'ils ne l'ont pas encore fait, effectuer une évaluation exhaustive du risque de fraude, soit en l'intégrant à leur système de gestion des risques institutionnels, soit sous forme d'un exercice distinct, en se penchant sur les risques de fraude internes et externes à tous les niveaux de l'organisme, y compris à son siège et dans ses bureaux extérieurs. Ces évaluations devraient avoir lieu au moins une fois tous les deux ans au niveau institutionnel, et plus fréquemment, en fonction des besoins, au niveau opérationnel.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient élaborer des stratégies et des plans d'action exhaustifs tenant compte de leurs caractéristiques et besoins en vue de la mise en œuvre de leur politique de lutte contre la fraude. Ces stratégies devraient être fondées sur les résultats des évaluations du risque de fraude des organismes concernés et faire partie intégrante des stratégies institutionnelles globales et des objectifs opérationnels de l'organisme. Compte tenu du niveau du risque de fraude, des ressources suffisantes devraient être consacrées à la mise en œuvre de ces stratégies et plans d'action.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient entreprendre un examen du dispositif de contrôle interne de leur organisme pour faire en sorte que des mesures antifraude proportionnelles au risque soient effectivement en place et que les risques de fraude recensés dans les évaluations soient dûment pris en compte.

Recommandation 8

Lors de l'introduction ou de la mise à jour d'états de contrôle interne, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que ces documents contiennent une évaluation de l'adéquation des mesures de lutte contre la fraude appliquées à tous les niveaux de leur organisme, conformément aux bonnes pratiques et aux normes internationales en vigueur. En l'absence d'état de contrôle interne formel, ils devraient certifier, dans les rapports annuels qu'ils présentent aux organes délibérants et directeurs, que leur organisme est doté de mesures antifraude proportionnelles déterminées en fonction des résultats d'évaluations du risque de fraude, et qu'il existe au sein de l'organisme des procédures et processus appropriés de prévention, détection et répression de la fraude, ainsi que des mécanismes de collecte de données sur ce fléau.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient charger leurs bureaux des affaires juridiques d'examiner et d'actualiser les instruments juridiques utilisés dans le cadre des relations avec des tiers tels que fournisseurs et partenaires d'exécution, en accordant une attention particulière aux clauses et dispositions antifraude.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que des capacités proportionnelles de prévention et de détection des fraudes fassent partie intégrante des fonctionnalités des systèmes automatisés, notamment en s'assurant que des modules automatisés de production de rapports d'activité et d'extraction de données fassent partie des progiciels de gestion intégrée de chaque organisme.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient envisager de remanier leurs politiques en matière de signalement d'irrégularités en vue d'adopter de bonnes pratiques, et d'étendre l'obligation de signaler les actes frauduleux et autres fautes aux employés sous contrat, aux volontaires des Nations Unies, aux stagiaires et à d'autres personnes ne faisant pas partie du personnel permanent, ainsi qu'à des tiers tels que les fournisseurs et les partenaires d'exécution.

Recommandation 12

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, s'ils ne l'ont pas déjà fait, appliquer la bonne pratique consistant à créer un mécanisme central de réception de toutes les allégations de fraude au sein de leur organisme. Entre-temps, en ce qui concerne les organismes dotés d'un mécanisme de réception décentralisé, des mesures immédiates devraient être prises pour a) imposer aux unités de réception décentralisées l'obligation de signaler à une autorité centrale toute allégation reçue, toute affaire faisant encore l'objet d'une enquête et toute affaire classée, en indiquant les mesures qui ont été prises, et b) adopter des procédures et directives officielles pour la réception des éléments d'information, notamment des critères clairs pour l'évaluation préliminaire, la désignation du fonctionnaire, du bureau ou de l'organe autorisé à effectuer l'évaluation, la détermination du processus à suivre et les dispositions à prendre pour faire rapport sur les résultats des évaluations préliminaires.

Recommandation 13

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en concertation avec les comités consultatifs pour les questions d'audit, devraient veiller à ce que la fonction d'enquête de leurs organismes respectifs établisse des indicateurs de résultats pour la conduite et l'achèvement des enquêtes, et dispose de moyens suffisants pour enquêter, en fonction d'un classement des risques ainsi que de la nature et de la complexité des enquêtes.

Recommandation 14

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en concertation avec le Bureau des affaires juridiques (BAJ) du Secrétariat de l'ONU, et leurs bureaux juridiques respectifs devraient renforcer leurs procédures et protocoles existants pour le renvoi des affaires de fraude (et autres manquements) aux autorités judiciaires et instances pénales et civiles nationales, ainsi que pour le recouvrement des avoirs, et faire en sorte que ces renvois se fassent de manière rapide et efficace.

Recommandation 15

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient présenter chaque année à leurs organes délibérants et directeurs un rapport de gestion consolidé et détaillé sur l'exécution des activités antifraude en fonction d'indicateurs clefs de résultats. Ce rapport devrait notamment indiquer le niveau d'exposition aux risques de fraude, la mesure dans laquelle les règles énoncées dans les politiques antifraude sont respectées, les sanctions imposées, les pertes imputables aux fraudes et le recouvrement des biens détournés, et les enseignements tirés de l'expérience, et présenter des statistiques sur les fraudes.

Recommandation 16

Les organes délibérants et directeurs des organismes des Nations Unies devraient faire figurer dans leurs programmes d'action respectifs un point permanent relatif à la prévention, la détection et la répression de la fraude, examiner chaque année le rapport de gestion consolidé et détaillé présenté par le chef de secrétariat de leur organisme sur les politiques et activités antifraude, et assurer une orientation et un contrôle de haut niveau sur les questions relatives à la fraude.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations		xxi
I. Introduction et contexte.....	1–17	1
A. Objectifs et portée.....	7–11	3
B. Méthodologie.....	12–17	4
II. Fraude et présomption de fraude	18–34	6
A. Définition de la fraude	19–27	6
B. Définition de la présomption de fraude	28–34	10
III. Cadre de gestion de la fraude	35–40	13
IV. Gouvernance et direction antifraude (pilier 1)	41–78	16
A. Politique de lutte contre la fraude	46–56	17
B. Attribution des rôles et responsabilités	57–63	19
C. Culture antifraude et sensibilisation à la fraude.....	64–78	21
V. Évaluations du risque de fraude (pilier 2)	79–116	27
A. État de l'évaluation des risques de fraude.....	83–101	28
B. Niveaux de tolérance au risque de fraude	102–110	31
C. Partage des risques de fraude.....	111–116	33
VI. Stratégies et plans d'action antifraude (pilier 3).....	117–123	35
VII. Mesures antifraude (pilier 4)	124–203	37
A. Cadres d'application du principe de responsabilité	127–130	37
B. Contrôle interne	131–150	39
C. Codes de conduite.....	151–157	44
D. Programmes de transparence financière et déclarations d'intérêts	158–163	46
E. Obligation de diligence dans la lutte contre la fraude : sélection des membres du personnel et des tiers.....	164–181	48
F. Actualisation des instruments juridiques à utiliser dans les relations avec des tiers.....	182–188	53
G. Automatisation des mesures de protection contre la fraude.....	189–198	55
H. Rôle de l'audit interne dans la détection et le contrôle des fraudes	199–203	57
VIII. Mécanismes de traitement des plaintes portant sur des actes frauduleux (pilier 5).	204–250	60
A. Politiques relatives aux dénonciateurs	206–216	60
B. Permanences téléphoniques pour le signalement d'irrégularités	217–226	64
C. Protection contre les représailles	227–237	66

D.	Multiplécité des mécanismes de signalement – systèmes de réception centralisés ou décentralisés des éléments d'information	238–250	70
IX.	Enquêtes (pilier 6)	251–290	76
A.	Rapidité et qualité des enquêtes et moyens d'investigation	254–267	76
B.	Enquêtes conduites par des tiers et enquêtes conjointes	268–274	79
C.	Enquêtes de prévention des fraudes	275–285	80
D.	Système de gestion des dossiers d'enquête	286–290	82
X.	Mesures et sanctions disciplinaires (pilier 7)	291–359	84
A.	Procédure disciplinaire pour les fonctionnaires commettant des fraudes	292–300	84
B.	Difficultés à surmonter pour poursuivre les auteurs d'actes frauduleux	301–329	85
C.	Régimes de sanctions applicables aux fournisseurs	330–338	93
D.	Prise de sanctions à l'égard de partenaires d'exécution	339–346	94
E.	Partage d'informations sur les sanctions infligées à des tiers	347–359	96
XI.	Établissement de rapports d'exécution et informations en retour (pilier 8)	360–375	100
A.	Établissement de rapports sur les données et activités relatives à la lutte contre la fraude	360–366	100
B.	Enseignements tirés de l'expérience et information en retour	367–369	102
C.	Interface entre les fonctions de vérification et d'investigation	370–374	103
D.	Coopération et coordination entre entités participant à la lutte contre la fraude	375	104
Pièces jointes			
1.	Pertes imputables à la fraude et chiffres présentés dans les états financiers destinés aux vérificateurs externes des comptes des organismes de 2008 à 2014		106
2.	Vue d'ensemble des mesures que les organismes participants sont appelés à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection – JIU/REP/2016/4		112

Annexes

Les annexes I à IV ne sont publiées que sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) avec le rapport

- I. Compilation de politiques antifraude et d'autres politiques liées à la lutte contre la fraude
- II. Définitions des expressions « fraude » et « présomption de fraude »
- III. Évaluations des risques de fraude
- IV. Méthodologie de l'enquête

Abréviations

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BAJ	Bureau des affaires juridiques
BMD	Banque multilatérale de développement
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCC	Comité des commissaires aux comptes de l'ONU
CCI	Corps commun d'inspection
CCIQA	Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
COSO	Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IAI	Institut des auditeurs internes
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PE	Partenaires d'exécution

PGI	Progiciel de gestion intégrée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction et contexte

1. Bien que le phénomène de la fraude soit connu des organismes des Nations Unies depuis des décennies, il a acquis une importance particulière au cours des dernières années en raison de nombreux facteurs, au nombre desquels l'intérêt manifesté par les États Membres pour la manière dont ces organismes abordent la gestion du risque de fraude, les pressions associées au fonctionnement dans des environnements fragiles et dans des situations de conflit et d'après-conflit, l'expansion spectaculaire des opérations humanitaires et de secours en cas de catastrophe, la sensibilisation inévitable à l'augmentation des risques liés à la fraude, et l'attention accrue dont il fait l'objet auprès du public.

2. Dans tout organisme des Nations Unies, la fraude peut avoir des répercussions considérables. Outre les pertes financières qu'elle occasionne, elle a des effets néfastes sur la réputation de l'organisme où elle a lieu, en mettant en péril sa capacité d'entreprendre des programmes avec toute l'efficacité voulue, de créer des partenariats et de recevoir des contributions. C'est pour cette raison que les mécanismes de prévention, de détection et de répression de la fraude jouent un rôle essentiel en protégeant les intérêts des organismes contre ces effets négatifs. Les mesures de lutte contre la fraude jouent aussi un rôle important en renforçant l'efficacité du système des Nations Unies et sa capacité à être à la hauteur de ses responsabilités, ainsi qu'en encourageant l'exercice de fonctions de contrôle appropriées et l'utilisation responsable des ressources.

3. Dans un rapport publié récemment, le Comité des commissaires aux comptes (CCC) de l'Organisation des Nations Unies a souligné que le nombre de cas de fraude signalés à l'ONU est particulièrement faible compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités des Nations Unies à l'échelle mondiale et des situations à haut risque dans lesquelles se déroulent ces activités¹. Les organes d'audit interne et externe de l'ensemble du système des Nations Unies ont signalé que les organismes sont dépourvus de mécanismes rigoureux pour évaluer les risques de fraude, et qu'ils présentent des lacunes en ce qui concerne les stratégies et plans d'action de lutte contre la fraude. Des préoccupations ont également été exprimées quant à la capacité d'investigation des organismes qui est nécessaire pour lutter contre la fraude commise par des tiers (par exemple, des partenaires d'exécution), ainsi qu'à l'absence d'approche coordonnée de lutte contre les fraudes liées aux programmes relevant de plus d'un organisme.

4. Il est largement reconnu que l'estimation des pertes liées aux fraudes au sein d'une organisation est fondamentalement difficile en raison du manque d'informations et de moyens de mesure appropriés. Par exemple, le recours à une stratégie se fondant sur les taux de détection de la fraude présuppose que l'on est capable de détecter tous les actes de fraude, tandis qu'une approche axée sur les résultats de sondages d'opinion dépendra de la justesse des perceptions des participants². Toutefois, par rapport aux statistiques établies à l'échelle mondiale par l'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)³, le Centre d'études sur la lutte contre la fraude de l'Université de Portsmouth⁴ ainsi que par plusieurs organismes publics nationaux, le nombre de cas de fraude signalés par le système des

¹ Rapport financier et états financiers vérifiés pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 2013 et Rapport du Comité des commissaires aux comptes, vol. I (A/69/5 (Vol. I)).

² Voir Jim Gee, Mark Button et Graham Brooks, *The Financial Cost of Healthcare Fraud: What the Latest Data from around the World Shows* (2011), p. 3 et suivantes.

³ Voir ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study* (Austin, Texas, 2016).

⁴ « Measuring fraud in overseas aid », mars 2012, Centre d'études sur la lutte contre la fraude, Université de Portsmouth.

Nations Unies est sans aucun doute extrêmement faible. En termes généraux, la moyenne mondiale observée dans les secteurs public et privé est de l'ordre de 1 à 5 % du total des produits, alors qu'elle s'est située aux environs de 0,03 % des dépenses de l'ONU au cours des dix dernières années⁵. Il est tout aussi faible dans d'autres organismes des Nations Unies, tel qu'indiqué au tableau 1 ci-après. Il convient de noter qu'un certain nombre d'organismes ne signalent aucune perte liée à la fraude dans les états financiers annuels qu'ils soumettent à des auditeurs externes. L'annexe I au présent rapport contient des détails supplémentaires sur les pertes liées à la fraude signalées par les organismes des Nations Unies dans les états financiers qu'ils présentent à leurs auditeurs externes.

Tableau 1

**Exemples de pertes liées aux fraudes (en montant et en pourcentage)
pour les années 2008-2014**

<i>Organisme</i>	<i>Montant total des pertes liées aux fraudes, en dollars É.-U.</i>	<i>Proportion des pertes liées aux fraudes par rapport aux dépenses totales, en pour cent</i>
Secrétariat des Nations Unies	13 272 434	0,0325
PNUD	19 125 269	0,0595
PNUE	953 842	0,0696
FNUAP	434 055	0,01
ONU-Habitat	356 444	0,0258
HCR	678 485	0,0041
UNICEF	7 805 958	0,025
ONUDC	56 022	0,0032
UNOPS	521 950	0,0175
UNRWA	209 879	0,0033
ONU-Femmes	667 548	0,0632
PAM	3 735 451	0,0122
ONUDI	19 123 €	0,0054

Source : Données figurant dans les états financiers soumis aux auditeurs externes des organismes.

5. Dans le cadre de l'action qu'ils mènent pour remédier aux problèmes de fraude, les organismes des Nations Unies se sont efforcés, au cours des dernières années, d'actualiser et d'améliorer leurs politiques, procédures et stratégies de lutte contre la fraude. En dépit des progrès accomplis, il reste encore des difficultés à surmonter, et les parties prenantes reconnaissent⁶ que les organismes des Nations Unies doivent en faire davantage pour mieux comprendre la menace que représente la fraude et trouver de meilleurs moyens de lutter contre les activités frauduleuses et les malversations. Les résultats des entrevues menées par le Corps commun d'inspection (CCI), de l'analyse des données et des enquêtes réalisées aux fins du présent rapport donnent à penser que la fraude est une menace qui mérite d'être prise au sérieux et qui justifie des mesures immédiates de la part des organismes des Nations Unies et des organes délibérants ou directeurs.

⁵ Résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal 2012-2013 et les années financières 2012 et 2013 (A/69/178), par. 62.

⁶ Les organismes relevant du CCI ont accordé un degré de priorité élevé au problème de la fraude quand ils ont fixé les priorités du programme de travail de cet organe pour 2015.

6. Au cours des dernières années, le CCI a consacré une partie de ses activités à certains aspects de la gestion ayant trait à la fraude : des rapports sur le contrôle et la responsabilisation⁷, la fonction d'investigation⁸, les questions de déontologie⁹ et la gestion des partenaires d'exécution¹⁰. Toutefois, le CCI n'a pas, à ce jour, entrepris un examen détaillé consacré expressément à la prévention, la détection et la répression de la fraude.

A. Objectifs et portée

7. Le principal objectif de cet examen était d'évaluer les programmes de gestion des risques de fraude des organismes des Nations Unies et la mise en œuvre de politiques et procédures de lutte contre la fraude en autorisant des mesures efficaces de prévention, de détection et de répression de la fraude. L'examen a porté sur la détermination des points forts et des points faibles et sur la formulation de recommandations visant à améliorer l'efficacité globale des mesures prises par les organismes des Nations Unies pour lutter contre la fraude.

8. L'examen a été entrepris à l'échelle du système des Nations Unies et a notamment porté sur l'ONU, les fonds et programmes, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique aux niveaux mondial, interrégional et national. Plus particulièrement, il a porté sur les cadres de gouvernance utilisés par les organismes pour lutter contre la fraude, les évaluations du risque de fraude, les mécanismes de prévention, de détection et de répression, les programmes de sensibilisation à la fraude, les systèmes internes et externes de contrôle et de compte rendu, les méthodes d'enquête, et les systèmes disciplinaires en place pour faire face à la fraude. En outre, il a tenté de déterminer la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre la fraude appliquées par les organismes des Nations Unies sont cohérentes et comparables, examiné les efforts de coordination et de coopération dans la prévention et la détection des fraudes déployés à l'échelle du système, et visé à recenser les bonnes pratiques adoptées dans l'ensemble du système des Nations Unies.

9. Le présent rapport du CCI n'a pas pour objet d'examiner en détail des cas réels de fraude ou les nombreuses catégories d'activités frauduleuses, mais d'étudier la question de la fraude de manière globale. Toutefois, une attention particulière a été accordée aux activités propices à la fraude et aux situations à haut risque. Il s'agit notamment de la fraude dans le domaine des achats, de la gestion des contrats, des ressources humaines et des programmes et des projets, de la gestion financière, des droits à des prestations et de la sélection et gestion de tiers tels que les partenaires d'exécution.

10. L'examen a pris en compte le fait que les organismes des Nations Unies ont des activités diverses et dispersées à travers le monde, et que leurs systèmes de gestion tiennent compte de leur mandat, de leur modèle de fonctionnement et de l'environnement dans lequel ils exercent leurs activités. En conséquence, les organismes ont choisi, pour prendre en charge les risques de fraude et les activités connexes, des approches adaptées à leurs besoins et à leurs moyens. Il a aussi pris en compte le fait que les activités frauduleuses sont très variables et que les niveaux de fraude imputables à des fonctionnaires ou à des entités extérieures présentent des différences considérables d'un organisme à l'autre. Dans le

⁷ Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies (JIU/REP/2006/2) ; La fonction d'audit dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/5) ; Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2011/5).

⁸ Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations des Nations Unies (JIU/REP/2000/9) ; La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2011/7).

⁹ La déontologie dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/3).

¹⁰ Examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4).

présent rapport, le CCI tente de fournir des informations sur les diverses approches adoptées par les organismes pour lutter contre la fraude. À cette fin, il définit les domaines dans lesquels il faut surmonter des difficultés communes et formule les recommandations qu'il juge appropriées. Il se peut que ces recommandations ne revêtent pas toutes la même pertinence pour l'ensemble des organismes qui ont participé à l'examen.

11. Afin de proposer une approche structurée pour la réalisation des objectifs de l'examen, le CCI a élaboré un cadre de gestion de la fraude sous la forme d'une feuille de route à suivre dans l'exécution des activités de prévention, de détection et de répression de la fraude dans le système des Nations Unies (voir chap. III ci-après).

B. Méthodologie

12. L'examen a été effectué de mars 2015 à décembre 2015 à l'échelle du système tout entier, dont l'ONU, ses fonds et programmes, et les institutions spécialisées.

13. Une méthodologie comprenant des examens préliminaires, l'élaboration de questionnaires détaillés, des entretiens menés dans tous les organismes et une enquête anonyme auprès des fonctionnaires de tous les niveaux à l'échelle mondiale a été utilisée pour faciliter la collecte et l'analyse d'informations sur la question à l'examen. Le projet a commencé par un examen des publications disponibles sur la fraude, de documents et de rapports sur des cas de fraude concernant expressément les Nations Unies, et une analyse des problèmes qui y ont été recensés. La phase de collecte de données a englobé les informations reçues lors de réunions tenues aux sièges des organismes participants et à l'occasion de visites effectuées auprès de certains bureaux de pays (Haïti, Kenya, Panama et Thaïlande). Des téléconférences ont eu lieu lorsqu'il n'était pas possible d'effectuer des visites sur place. Au total, plus de 380 personnes ont été interrogées. Des questionnaires détaillés ont été envoyés à 28 organismes participants, dont 27 y ont répondu. En outre, une enquête anonyme sur la perception de la fraude a été menée à l'échelle du système des Nations Unies tout entier ; destinée à l'ensemble du personnel, elle a permis de recueillir les réponses de 15 929 fonctionnaires (niveau de confiance de 99,26 %). Une enquête sur la fraude a également été effectuée auprès des directeurs exécutifs et de leurs supérieurs hiérarchiques immédiats, ce qui a permis de recueillir les réponses de 164 gestionnaires (niveau de confiance de 94,10 %). Les résultats de ces enquêtes sont mis en évidence dans le présent rapport. L'annexe IV décrit la méthodologie utilisée pour l'exécution de l'enquête sur la fraude.

14. La phase de collecte des données a également compris le recueil d'informations communiquées par la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, le Fonds international de développement agricole, la Commission européenne, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le National Audit Office du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Government Accountability Office des États-Unis d'Amérique, et le Fonds mondial. Un certain nombre d'organismes de développement relevant d'États Membres ont également été contactés (par exemple, le Ministère du développement international du Royaume-Uni et l'Agency for International Development des États-Unis) ; il n'a toutefois pas été possible de prendre connaissance des points de vue et des opinions d'une gamme plus étendue d'organismes donateurs.

15. Le manque de temps et de ressources n'a pas permis de procéder à des évaluations plus détaillées ni d'entreprendre des interactions directes plus poussées au sein de chacun des 28 organismes participants. Cela étant, l'examen a pris en compte les preuves relevées dans le cadre d'audits de fraude effectués par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), le CCC, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (CCIQA) et un certain nombre d'autres organes de contrôle internes ou externes d'organismes des Nations

Unies. Étant donné l'étendue et la diversité de la question, les Inspecteurs ont estimé que les informations contenues dans ces rapports étaient inestimables et se sont félicités de la qualité de la coopération et des données offertes par les services de vérification internes et externes du système des Nations Unies aux fins de l'examen. Des remerciements tout particuliers sont adressés aux directeurs des bureaux d'audit et de contrôle de l'Organisation des Nations Unies/du BSCI, de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du FNUAP, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), de l'UNOPS, de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), de l'UNICEF et de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) ainsi que de la Division des traités de l'ONUUDC, qui ont manifesté un vif intérêt pour cette importante question et ont apporté une contribution précieuse lors de l'analyse des questions conceptuelles qui a eu lieu à l'occasion de cet examen.

16. Un processus d'examen collégial interne a été utilisé pour obtenir les vues de tous les Inspecteurs du CCI (jugement collectif) avant l'établissement de la version finale du rapport. Le projet de rapport a également été diffusé auprès des organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes pour qu'ils puissent corriger toute erreur factuelle et formuler des observations sur les constatations, les conclusions et les recommandations. Pour faciliter la consultation du rapport, la mise en œuvre de ses recommandations et leur suivi, l'annexe II contient un tableau indiquant s'il est présenté aux organes directeurs et aux chefs de secrétariat des organismes examinés pour information ou pour suite à donner.

17. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui leur ont apporté leur concours dans l'établissement du présent rapport, et en particulier les personnes qui ont participé aux entretiens, répondu aux questionnaires et si généreusement fait profiter le CCI de leur expérience et de leurs compétences.

II. Fraude et présomption de fraude

18. Pour autant qu'ils appliquent des pratiques exemplaires, les organismes devraient être en mesure de comprendre clairement le sens des termes « fraude » et « présomption de fraude », de manière à éviter toute ambiguïté et à promouvoir la mise en œuvre efficace des activités de lutte contre la fraude. En premier lieu, il importe que les cadres et leurs subalternes soient informés de ce qui constitue une fraude et une présomption de fraude, ainsi que des types de comportements répréhensibles interdits dans leur milieu de travail. Dans le même ordre d'idées, les membres du personnel des entités et services chargés de lutter contre la fraude, tels que les enquêteurs, les commissaires aux comptes, les employés des départements des finances, les directeurs de programme et les agents des départements des ressources humaines, doivent être capables de comprendre parfaitement ces termes pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités en matière de lutte contre la fraude. Une définition claire est également importante pour l'établissement de rapports sur les cas de fraude avérée ou présumée par les vérificateurs externes des comptes des organismes. La façon dont ces termes sont définis peut avoir des répercussions sur le plan juridique ; elle a une incidence sur le niveau des preuves à soumettre en cas d'enquête, de même que sur les procédures disciplinaires instaurées à l'encontre de fonctionnaires ou les actions entreprises en vue de l'imposition de sanctions contre des tiers, tels que des fournisseurs ou des partenaires d'exécution, à un stade ultérieur.

A. Définition de la fraude

19. Les définitions de la fraude varient selon les auteurs et le contexte : secteur privé ou public, ou encore milieu universitaire. Selon le Dictionnaire juridique de Black, la fraude est « une déformation délibérée de la vérité ou la dissimulation d'un fait essentiel dans le but d'amener autrui à agir à son détriment »¹¹. De même, l'ACFE¹² définit la fraude comme « tout acte ou omission intentionnel visant à tromper autrui et entraînant une perte pour la victime ou un gain pour l'auteur »¹³. La définition figurant dans les Normes internationales d'audit (International Standards on Auditing – ISA) s'énonce comme suit : « On entend par "fraude" un acte intentionnel commis par une ou plusieurs personnes parmi les membres de la direction, les responsables de la gouvernance, les employés ou des tiers, impliquant le recours à des manœuvres trompeuses dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal. »¹⁴. Le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique a indiqué, dans un guide de vérification publié en 1996, que le terme « fraude » désigne « un acte intentionnellement commis par une ou plusieurs personnes appartenant à la direction ou au personnel ou par de tierces parties, se traduisant par la présentation d'informations inexacts dans les états financiers. Bien que d'autres organismes utilisent des termes similaires à ceux qui figurent ci-dessus pour définir la fraude, il est généralement admis que la définition de la fraude est fondée sur les notions d'intention et de tromperie en tant que principaux facteurs entrant en jeu lorsqu'un acte frauduleux est commis. La fraude peut

¹¹ Bryan Garner, directeur de publication, *Black's Law Dictionary*, 8^e éd. (2004), s. v. « fraud ».

¹² Voir le site de l'ACFE, www.acfe.com/fraud-101.aspx (consulté le 15 décembre 2015).

¹³ Définition figurant dans le guide publié par l'IAI, l'American Institute of Certified Public Accountants et l'ACFE, intitulé *Managing the Business Risk of Fraud : A Practical Guide* (2008), p. 5 ; il y est indiqué que cette définition de la fraude a été formulée uniquement aux fins de ce guide, et que ses auteurs sont conscients qu'il existe de nombreuses autres définitions de ce terme, notamment celles élaborées par les organismes qui ont commandité ce guide, ainsi que par les personnes qui en recommandent l'utilisation.

¹⁴ Normes internationales d'audit 240 (nouvelle formulation), par. 11.

impliquer une vaste gamme de comportements pouvant notamment englober la manipulation, la falsification ou l'altération de livres de compte ou de documents, le détournement d'avoirs, l'occultation ou l'omission des effets de transactions dans les livres de compte ou les documents, l'enregistrement de transactions dénuées de contenu et la mauvaise application des méthodes comptables »¹⁵.

20. Il convient de noter que les termes « fraude » et « corruption » sont souvent utilisés ensemble et qu'ils sont parfois employés de façon interchangeable dans les rapports et les documents du système des Nations Unies, ainsi que dans les textes publiés par d'autres entités des secteurs public ou privé. Bien qu'il existe des cas dans lesquels un comportement donné peut constituer à la fois une fraude et un acte de corruption, car on ne saurait nier que la fraude ou la corruption sont souvent qualifiées « d'actes frauduleux », il importe de noter que, d'un point de vue juridique, il s'agit là de concepts qui restent distincts. Il est traditionnellement admis que le terme « corruption » désigne tout acte ou toute omission constituant un abus de qualité visant à inciter autrui à commettre un tel abus afin de procurer un avantage injustifié à son auteur ou à autrui. Toutefois, si un acte de corruption commis par un fonctionnaire peut entraîner des pertes financières pour son organisation et remplit les conditions nécessaires pour constituer une fraude, il peut arriver que la corruption n'entraîne pas de perte pécuniaire préjudiciable pour ladite organisation ou pour une personne. Par exemple, un agent de l'État qui dépense l'argent reçu de donateurs d'une manière telle que les avantages qui en découlent ne profitent qu'à son propre groupe politique (plutôt qu'à l'ensemble de la population comme prévu) ne serait pas nécessairement coupable de fraude alors que l'acte qu'il commettrait serait considéré comme de la corruption. En revanche, si ce fonctionnaire utilise une partie de ces fonds pour financer la remise à neuf de son logement privé, cela constitue un exemple de cas où il y a à la fois corruption et fraude. **Le présent rapport porte essentiellement sur la question de la fraude dans le système des Nations Unies tout en tenant compte du fait que fraude et corruption sont deux actes interdits qui se chevauchent. Ainsi, les passages où il sera fait mention de la fraude peuvent également avoir trait à certains aspects de la corruption, selon le cas.**

21. Il n'existe aucune définition de la fraude qui soit utilisées dans l'ensemble du système des Nations Unies et, tel qu'indiqué à l'annexe II au présent rapport, les organismes des Nations Unies utilisent différentes définitions de ce terme. En outre, l'interprétation de ce terme varie fortement et, dans certains organismes, il n'existe aucune définition officielle de ce terme qui soit publiée. Les entretiens ont révélé que, dans certains cas, le terme n'est pas compris de la même façon par les différents acteurs, même au sein d'un même organisme. Il convient également de noter que lorsque des définitions existent, elles ont tendance à emprunter les principes fondamentaux figurant non seulement dans les définitions susmentionnées (c'est-à-dire celles utilisées par l'ACFE, la Fédération internationale des experts-comptables et le Groupe des vérificateurs externes des comptes), mais aussi dans les normes d'autres organismes professionnels internationaux d'audit et d'enquête tels que l'Institut des auditeurs internes (IAI), la Fédération internationale des experts-comptables et le Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Dans certains organismes, la définition de la fraude est suffisamment large pour englober tous les types de comportements et conduites contraires à la déontologie, tandis que dans d'autres, elle est plus restreinte et ne porte que sur la présentation d'informations inexacts dans les états financiers et les déclarations trompeuses faites dans d'autres documents et états. Des

¹⁵ Groupe des commissaires aux comptes des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, Guide de vérification des comptes n° 204, publié en décembre 1996, p. 1 et 2 ; cette définition a également été utilisée suite à la décision du Groupe de tenir compte des normes publiées par l'International Auditing Practices Committee et par le Comité du secteur public de la Fédération internationale des experts-comptables.

organismes tels que le HCR, le PAM et l'OMS publient une liste d'exemples indiquant les types de comportements fautifs qu'ils considèrent comme frauduleux.

22. Le Bureau des affaires juridiques (BAJ) du Secrétariat de l'ONU, dans un mémorandum interservices diffusé en mai 2015, indique que la fraude est un type de comportement criminel qui peut être défini différemment par divers États Membres, et qu'elle ne peut être prouvée avec certitude, du point de vue juridique, que par les autorités nationales compétentes. En ce qui concerne les types de fraude qui doivent être signalés aux vérificateurs externes, le BAJ renvoie à la résolution 62/63 de l'Assemblée générale et indique que « l'organisation signale au CCC, dans la partie traitant de la fraude, les allégations qui, après avoir fait l'objet d'une enquête interne menée par le BSCI ou d'autres services et bureaux, ont été jugées crédibles ». Bien que ces informations précisent les types de fraude qui doivent être signalés aux vérificateurs externes, elle ne définit pas ce qui constitue une fraude. **Les Inspecteurs reconnaissent que, juridiquement, la question de savoir si un acte constitue une fraude ou non doit être tranchée par les autorités judiciaires ou d'autres instances juridictionnelles. Ils sont néanmoins d'avis qu'une définition de la fraude est essentielle pour permettre une interprétation commune de ce concept au sein d'une organisation. En outre, une définition commune pour les organismes des Nations Unies, promulguée par une autorité compétente, constituerait un avantage important, car elle améliorerait la comparabilité des données sur la fraude ainsi que des manifestations et des tendances qui la caractérisent dans l'ensemble du système.**

23. Dans le même ordre d'idées, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAP), dans son rapport d'octobre 2015, a insisté sur le fait qu'il est indispensable de s'accorder sur une seule et unique définition de la fraude si l'on veut élaborer des politiques de lutte contre la fraude efficaces et faire en sorte que les données communiquées par les différents organismes soient comparables et compatibles, ce qui permettrait de signaler davantage de cas et de renforcer la transparence vis-à-vis des États Membres, des donateurs et du personnel¹⁶.

24. Plusieurs organismes des Nations Unies, dont la FAO, l'OMPI, le PAM, le FNUAP et l'UNICEF, ont adopté la définition des pratiques frauduleuses utilisée par les banques multilatérales de développement (BMD) (voir encadré 1 ci-après). Par ailleurs, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) a aussi adopté les définitions que les BMD prônent pour la fraude et les pratiques connexes dans le cadre des accords juridiques types qui régissent ce qu'il est convenu d'appeler les fonds d'intermédiation¹⁷.

25. Les définitions communes adoptées par les BMD en ce qui concerne les pratiques interdites (frauduleuses, coercitives, collusoires, obstructionnistes et de corruption) figurent dans le Cadre uniforme de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption (encadré 1).

¹⁶ A/70/380, 9 octobre 2015, par. 30.

¹⁷ GNUD, modèle de mémorandum d'accord pour la gestion des fonds d'intermédiation, 26 juin 2015, sect. VII. Les fonds d'intermédiation comprennent les fonds affectés à l'initiative Unis dans l'action, les Fonds d'affectation spéciale multidonateurs du GNUD et les programmes conjoints, qui acheminent des montants représentant environ un milliard de dollars par an.

Encadré 1

Définitions adoptées par les BMD en ce qui concerne les pratiques interdites

Les BMD ont conclu un accord de principe sur les définitions normalisées suivantes des pratiques interdites pouvant faire l'objet d'enquête dans le cadre des activités financées par les institutions participantes :

- Un acte de fraude se définit comme tout acte ou omission, y compris toute déclaration inexacte, qui, sciemment ou par négligence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une partie dans le but d'obtenir un avantage financier ou autre ou d'échapper à une obligation ;
- Un acte de corruption consiste à offrir, donner, recevoir ou solliciter, directement ou indirectement, quelque chose de valeur dans le but d'influencer indûment les actes d'une autre partie ;
- Un acte de coercition est le fait de porter atteinte ou causer du tort, ou de menacer de porter atteinte ou de causer du tort, directement ou indirectement, à une partie ou à ses biens dans le but d'influencer indûment ses actions ;
- Le terme collusion s'entend d'un arrangement conclu entre deux ou plusieurs parties, en vue de réaliser un objectif indu, y compris influencer indûment les actes d'une autre partie ;
- Une « pratique obstructionniste »¹⁸ s'entend a) d'un acte visant à détruire, falsifier, altérer ou dissimuler délibérément tout élément de preuve dans une enquête, ou faire de fausses déclarations à des enquêteurs pour entraver concrètement une enquête menée par la Banque sur des affaires de corruption, des manœuvres frauduleuses ou des pratiques coercitives ou collusoires présumées, et à menacer, harceler ou intimider une quelconque partie pour l'empêcher de divulguer ce qu'elle sait sur des questions intéressant l'enquête ou de poursuivre l'enquête, ou b) d'un acte visant à entraver concrètement l'exercice des droits contractuels de la Banque en matière d'audit ou d'accès à l'information ;

Chacune des institutions participantes veillera à la mise en œuvre de ces définitions dans le cadre de ses politiques et procédures pertinentes, dans le respect des conventions internationales¹⁹.

26. L'approche adoptée par les BMD présente un certain nombre d'avantages étant donné qu'elle facilite les efforts déployés conjointement pour prévenir, détecter et réprimer la fraude, notamment en permettant d'améliorer le partage des informations et la concertation dans la conduite des enquêtes ainsi que dans l'imposition de sanctions aux personnes et entités coupables d'actes de fraude, à savoir des tiers tels que des fournisseurs, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres partenaires d'exécution. Elle constitue également une condition préalable à satisfaire pour exclure les fournisseurs et autres tiers coupables de tels actes (voir chap. X ci-après). Les définitions des BMD sont en place depuis 2006, et on a de bonnes raisons de croire qu'elles ont été largement utilisées

¹⁸ La définition de « pratiques obstructionnistes » a été adoptée à un stade ultérieur par certaines BMD pour compléter les quatre définitions originales de 2006 (pratiques frauduleuses, coercitives et collusoires, et actes de corruption).

¹⁹ Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne d'investissement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale et Fonds monétaire international, *Cadre uniforme de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption* (2006).

dans les milieux financiers internationaux ainsi que par les parties externes qui traitent avec les BMD.

27. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre une interprétation commune du terme « fraude » au sein des divers organismes, faciliter la comparabilité des données sur la fraude ainsi que des manifestations et des tendances qui la caractérisent dans l'ensemble du système des Nations Unies, et améliorer le processus d'établissement de rapports sur les actes frauduleux.

Recommandation 1

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et les chefs de secrétariat des autres organismes des Nations Unies devraient adopter, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat (CCS), des définitions communes en ce qui concerne les actes de corruption et les pratiques frauduleuses, collusoires, coercitives et obstructionnistes, et les présenter aux organes délibérants et directeurs respectifs pour approbation. À cet égard, les définitions utilisées par les banques multilatérales de développement devraient être examinées en vue de leur adoption éventuelle. Dans le même temps, le CCS devrait adopter une déclaration commune énonçant une position claire et sans équivoque sur la fraude pour montrer que les niveaux les plus élevés de la hiérarchie entendent bien « donner le ton » à l'échelle du système tout entier.

B. Définition de la présomption de fraude

28. L'expression « présomption de fraude » n'a été officiellement définie par aucun des organismes des Nations Unies ayant participé à cet examen. Les Inspecteurs ont été informés qu'une telle définition n'apparaît dans aucun document de l'ONU, et que cette expression elle-même ne figure que dans l'annexe au Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, intitulée « Mandat additionnel régissant la vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies ». Il est vrai que le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique a fait observer, en 1996, que « l'expression "présomption de fraude" s'applique à un acte de fraude qui, sans avoir pu être imputé clairement à un auteur sur la base des preuves documentaires et testimoniales recueillies, entraîne la perte de ressources précieuses pour l'Organisation »²⁰. Toutefois, le CCI n'a pas été en mesure de déterminer si cette définition est encore utilisée par le Groupe.

29. Certains organismes ont préféré utiliser leur propre interprétation de la présomption de fraude. Par exemple, le FNUAP donne à cette expression la définition suivante : « allégations qui sont suffisamment crédibles et précises et qui justifient une enquête complète qui n'a pas encore été achevée ». Aux fins des rapports qu'il présente au CCC, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) considère que cette expression désigne « toute allégation de fraude ou enquête pour fraude portant sur un acte qui semble avoir entraîné une perte financière pour l'organisation et qui n'a pas encore été étayée ou classée sans suite en raison d'un manque de preuve de malversation »²¹. La définition de la « présomption de fraude » proposée par le PAM s'inspire de celle utilisée par le Groupe de vérificateurs externes des comptes, qui figure ci-dessus. Les Services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

²⁰ Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, Guide de vérification n° 204, publié en décembre 1996, p. 2.

²¹ Réponse du PNUD au questionnaire du CCI.

(ONUDI) estiment que la « présomption de fraude » désigne des allégations « qui sont probablement dignes de foi en ce sens qu'elles sont fondées sur des faits établis par une enquête, sans qu'ils aient pour autant été déjà confirmés par le jugement ou la décision du Directeur général ». À l'AIEA, on considère qu'une « présomption de fraude » équivaut à une « allégation de fraude » et qu'elle doit faire l'objet d'une enquête en fonction d'une évaluation préliminaire tendant à prouver l'existence d'une quantité suffisante de preuves précises, ainsi que compte tenu de la nature et de la gravité de l'acte signalé²².

30. En mai 2015, le Bureau des affaires juridiques s'est décidé à se prononcer sur la question comme suit : « En ce qui concerne la “présomption de fraude”, il n'existe pas, à notre connaissance, la moindre indication que l'Assemblée générale aurait, dans des circonstances similaires, pu fournir pour aider le Bureau à interpréter cette expression. En conséquence, la seule observation que nous serions en mesure de faire serait que cette expression semble dénoter la présence d'un seuil plus bas que celui à partir duquel une fraude est avérée, et qu'elle pourrait être interprétée comme désignant une foule d'anomalies allant d'irrégularités financières inexplicables à des suspicions de fraude suffisamment fondées pour justifier des investigations plus poussées. ». La plupart des personnes interrogées aux fins du présent rapport étaient dans l'incertitude quant à la façon dont il convenait d'interpréter la définition ci-dessus.

31. Le manque de clarté de l'expression « présomption de fraude » et l'absence d'une interprétation commune parmi les organisations sont sources de difficultés lorsqu'il s'agit de bien rendre compte des cas de fraude aux vérificateurs externes²³. **Les informations relatives à la présomption de fraude ne sont pas évaluées ou recueillies de manière cohérente dans les divers organismes des Nations Unies, et celles qui sont fournies aux vérificateurs externes peuvent être imprécises et incomplètes.** Des observations similaires ont été formulées dans le rapport du CCC le plus récent, ainsi que dans un rapport publié en 2014 par le BSCI sur le processus à suivre pour faire rapport sur les cas de fraude au Secrétariat de l'ONU²⁴.

32. Les Inspecteurs estiment qu'aux fins de signaler les cas de fraude présumée dans les états financiers des organismes, l'expression « présomption de fraude » ne devrait pas nécessairement être interprétée dans un contexte juridique, mais devrait plutôt être considérée comme faisant partie du vocabulaire financier et par conséquent interprétée en fonction des normes de comptabilité publique, de sorte qu'elle pourrait englober des cas de fraude soupçonnée ou possible qui, s'ils sont avérés, pourraient avoir des répercussions sur les états financiers de l'organisme dans lequel ils se sont produits.

²² Tel qu'indiqué dans les réponses au questionnaire du CCI.

²³ La plupart des vérificateurs externes des organismes des Nations Unies sont tenus de signaler à leur organe délibérant les cas de fraude et de présomption de fraude dans leur rapport financier annuel et dans leurs états financiers vérifiés. Toutefois, c'est aux administrateurs des organismes qu'incombe au premier chef la responsabilité de prévenir et de détecter les fraudes. C'est pour cette raison que les vérificateurs externes leur posent des questions afin d'évaluer les risques de fraude et les processus prévus pour détecter ces risques et y remédier, et les prient d'indiquer s'ils ont connaissance de tout cas de fraude avérée ou présumée, ou d'allégations y relatives. En général, l'administration est dotée des mécanismes nécessaires pour recueillir des informations de ce genre, les contrôleurs assurant, dans la plupart des cas, la coordination de la collecte des données relatives aux actes de fraude en se fondant sur les renseignements transmis par les bureaux d'enquête ou reçues directement des diverses entités faisant partie de l'organisme.

²⁴ Voir, par exemple, BSCI, audit de la procédure de signalement des cas de fraude avérée ou présumée dans les états financiers, rapport publié sous la cote 2014/051 ; Résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'année financière 2014 (A/70/322), par. 52 et 53.

33. De nombreuses personnes interrogées se sont déclarées favorables à l'adoption d'une définition commune de la fraude et de la présomption de fraude dans les organismes des Nations Unies. Il a été mentionné que des tentatives avaient été entreprises à cet effet en 2005 auprès du Comité de haut niveau du CCS sur la gestion par un groupe de travail créé pour s'occuper du problème de la fraude²⁵, mais que ce travail avait été abandonné. Aucune documentation n'a été fournie aux Inspecteurs pour qu'ils puissent examiner les travaux exécutés par ce groupe, et le Comité de haut niveau sur la gestion n'a fourni aucune explication ni raison au sujet de la décision de mettre fin à cet effort.

34. Il est recommandé que le Secrétaire général de l'ONU et les chefs de secrétariat des autres organismes des Nations Unies adoptent, dans le cadre du CCS, une définition commune de la présomption de fraude pour le système des Nations Unies. L'interprétation suivante de la présomption de fraude aux fins de la communication d'informations dans les états financiers devrait être envisagée : « des allégations de fraude crédibles qui justifient une enquête encore en cours menée avec la plus grande minutie et qui, si elles s'avèrent fondées, confirmeraient la perte de ressources précieuses pour l'Organisation et pourraient entraîner une présentation erronée des données figurant dans les états financiers ».

²⁵ Voir le Réseau Finances et budget du CCS, Rapport du Groupe de travail sur la fraude, document CEB/2005/HLCM/20.

III. Cadre de gestion de la fraude

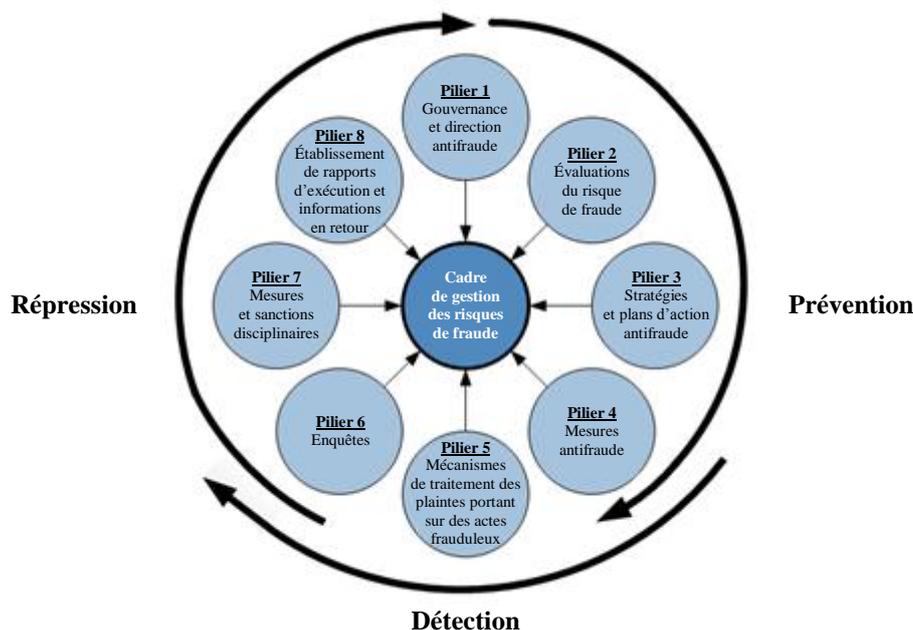
35. Comme on l'a vu au chapitre I, pour que l'on puisse disposer d'une méthode structurée permettant d'atteindre les objectifs du présent examen, le CCI a proposé d'utiliser un cadre de gestion de la fraude, indispensable pour s'attaquer avec succès au problème de la prévention, de la détection et de la répression de la fraude dans le système des Nations Unies. Lors de l'élaboration de ce cadre, le CCI s'est inspiré du contenu de publications consacrées au risque de fraude et aux cadres de contrôle, ainsi que de guides et pratiques de lutte contre la fraude diffusés par un certain nombre d'organismes associés à des universités ou faisant partie des secteurs public ou privé²⁶. Bien que ces publications et pratiques permettent d'en savoir plus sur les approches efficaces de lutte contre la fraude, il se peut qu'elles ne portent pas sur des questions intéressant expressément le public auquel le présent rapport est destiné. Ce cadre a par conséquent été élaboré pour donner des points de repère aux activités de lutte contre la fraude dans les organismes des Nations Unies et, éventuellement, servir d'outil d'évaluation pour l'établissement de critères à l'avenir.

36. Les organismes des Nations Unies ont des mandats et des modèles de fonctionnement différents, et ils exercent leurs activités dans des milieux où les risques de fraude varient. C'est pour cette raison qu'ils n'adoptent pas tous la même approche dans leur lutte contre la fraude. Ils pourront décider de prendre en compte les principes et pratiques faisant partie du cadre tel que décrit dans les diverses parties du présent rapport et de s'en servir comme base pour actualiser ou mettre au point de robustes stratégies et approches de lutte contre la fraude, en fonction de leurs besoins et impératifs particuliers.

37. Ainsi que l'indiquent les flèches reproduites dans la figure 1 ci-dessous, le cadre traite de trois catégories d'activités de lutte contre la fraude, qui devraient faire partie de tout programme antifraude crédible : prévention, détection et répression. La prévention de la fraude comprend des activités destinées à empêcher les actes frauduleux avant qu'ils n'aient lieu. Les activités de détection de la fraude visent à mettre en lumière les actes frauduleux dès que possible après qu'ils ont été commis. Les activités de répression de la fraude, quant à elles, portent sur les systèmes et processus destinés à aider un organisme à réagir de manière appropriée aux fraudes présumées dès leur détection, et comprennent les enquêtes, les sanctions et le recouvrement des pertes. La prévention, la détection et la répression de la fraude sont des activités interdépendantes et qui se renforcent mutuellement.

²⁶ IAI, American Institute of Certified Public Accountants et ACFE, *Managing the Business Risk of Fraud : A Practical Guide* (2008) ; États-Unis, Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015) ; Australian National Audit Office, *Fraud Control in Australian Government Entities : Better Practice Guide* (2011) ; et autres.

Figure 1
Les huit piliers d'un programme antifraude solide



Source : CCI.

38. Bien que les organismes des Nations Unies aient toujours privilégié la méthode « après coup » en matière de lutte contre la fraude, en se concentrant sur les enquêtes et en attendant que les cas de fraude soient signalés pour s'en occuper, l'examen a révélé qu'un certain nombre d'organismes reconnaissent lentement les mérites d'une approche plus préventive en amont consistant à identifier, à évaluer et à atténuer les risques de fraude avant qu'ils ne se concrétisent. Ainsi que le reconnaissent la plupart des spécialistes de la lutte antifraude, et comme on le verra plus loin, les efforts axés sur les mesures de prévention sont incontestablement ceux qui se révèlent les plus rentables et les plus efficaces dans la lutte contre la fraude.

39. **Tel qu'indiqué à la figure 1 ci-dessus, les trois catégories d'activités antifraude reposent sur huit piliers fonctionnels qui, considérés globalement, constituent un cadre de gestion de la fraude pour la mise en œuvre d'un programme antifraude solide et efficace.**

40. Les chapitres qui suivent correspondent chacun à un des huit piliers, en présentant les concepts en cause, les pratiques actuellement en vigueur dans les organismes des Nations Unies, les lacunes et les bonnes pratiques recensées, et des recommandations, selon le cas. Plus particulièrement, ils portent sur les thèmes suivants :

- Chapitre IV (pilier 1) – Gouvernance et direction antifraude (politique, rôles et responsabilités en matière de lutte contre la fraude, culture antifraude et sensibilisation à la fraude) ;
- Chapitre V (pilier 2) – Évaluations du risque de fraude (évaluations des risques liés expressément à la fraude, risques posés par les tiers, niveaux de tolérance au risque de fraude et partage de ces risques) ;
- Chapitre VI (pilier 3) – Stratégies et plans d'action antifraude ;

- Chapitre VII (pilier 4) – Mesures antifraude (cadres de responsabilisation et de contrôle interne, codes de conduite, programmes de déclaration financière et de déclaration d'intérêts, diligence raisonnable et sélection des membres du personnel et des tiers, mise à jour des instruments juridiques pour les tiers, automatisation des mesures de lutte antifraude, mesures de détection en amont, et rôle des services de vérification internes dans la détection et la répression des fraudes) ;
- Chapitre VIII (pilier 5) – Mécanismes de traitement des plaintes portant sur des actes frauduleux (politiques applicables aux lanceurs d'alerte, permanences téléphoniques pour les dénonciations, protection contre les représailles, et multiplicité des systèmes de signalement (enregistrements centralisés ou décentralisés)) ;
- Chapitre IX (pilier 6) – Enquêtes (rapidité de la réponse, capacité et qualité des enquêtes, enquêtes sur des tiers, enquêtes conjointes, enquêtes préventives, et systèmes de gestion des cas) ;
- Chapitre X (pilier 7) – Mesures et sanctions disciplinaires (procédure disciplinaire pour les fonctionnaires ayant commis une fraude, difficultés à surmonter pour poursuivre les auteurs de tels actes, régimes de sanction des fournisseurs, sanctions imposées aux partenaires d'exécution, et partage d'informations sur les sanctions imposées à des tiers) ;
- Chapitre XI (pilier 8) – Établissement de rapports d'exécution et informations en retour (compte rendu des résultats des programmes antifraude, enseignements tirés et retour d'informations, interface entre les fonctions de vérification et d'investigation, concertation entre entités dans la lutte contre la fraude).

IV. Gouvernance et direction antifraude (pilier 1)

41. Les États Membres s'attendent clairement à ce que soient strictement respectées les règles de déontologie, à ce que soit appliquée une politique de tolérance zéro face à la fraude dans le système des Nations Unies, et à ce que les programmes soient gérés avec prudence grâce à l'adoption de méthodes de gouvernance institutionnelle efficaces faisant notamment appel à des structures appropriées de lutte contre la fraude et la corruption.

42. Comme on le reconnaît dans les secteurs privé et public, la gestion de la fraude est une responsabilité collective à assumer par tous les employés d'un organisme, et la lutte efficace contre la fraude exige l'engagement non seulement de la direction et du personnel de cet organisme, mais aussi de tiers tels que les fournisseurs et les partenaires d'exécution. Toutefois, la responsabilité de la gestion du risque de fraude et de la fixation de politiques et de niveaux de tolérance en matière de fraude incombe au premier chef aux cadres supérieurs de l'organisme.

43. Il incombe au chef de secrétariat et à ses subalternes immédiats de faire en sorte que leur organisme soit doté d'un système de gouvernance institutionnelle approprié permettant de lutter contre la fraude, et qu'il existe une culture de la déontologie propice à l'intégration de la lutte antifraude à tous les niveaux de fonctionnement de l'organisme. La sensibilisation à la fraude et la mise en œuvre de mesures visant à faire respecter les valeurs et normes déontologiques parmi le personnel des organismes des Nations Unies sont nécessaires pour assurer le succès d'un programme antifraude.

44. À l'occasion de l'enquête sur la fraude menée par le CCI auprès du personnel du système des Nations Unies, 55 % des répondants seulement se sont déclarés d'accord avec l'affirmation selon laquelle « la direction montre clairement qu'elle est à la hauteur de ses responsabilités/de son engagement en ce qui concerne la lutte contre la fraude »²⁷, et 47 % seulement se sont déclarés d'accord avec l'affirmation selon laquelle « la direction fait savoir une ou plusieurs fois par an qu'elle ne tolère pas la fraude »²⁸. La plupart des répondants ont indiqué que la direction a encore beaucoup à faire pour montrer que c'est elle qui « donne le ton » dans la lutte contre la fraude.

45. Pour lutter efficacement contre la fraude, il est essentiel de créer un climat de gouvernance qui soit propice au déploiement d'efforts à cet effet. Cela implique de prendre en compte un certain nombre d'éléments. Trois de ces éléments sont examinés ci-après ; il s'agit en l'occurrence de l'élaboration et de la documentation d'une politique antifraude, de la création d'une structure de contrôle des efforts de lutte contre la fraude et de l'attribution de rôles et responsabilités au sein de cette structure, et de la promotion d'une culture antifraude par des activités de sensibilisation et de formation.

²⁷ Parmi les autres, 20 % ont indiqué qu'ils étaient « en partie d'accord », 9 % qu'ils n'étaient « ni d'accord, ni en désaccord », et 5 % qu'ils étaient « en désaccord », tandis que 6 % ont répondu « Je ne sais pas ».

²⁸ Parmi les autres, 19 % ont indiqué qu'ils étaient « en partie d'accord », 10 % qu'ils n'étaient « ni d'accord, ni en désaccord », 5 % qu'ils étaient « en partie en désaccord » et 12 % qu'ils étaient « en désaccord », tandis que 8 % ont répondu « Je ne sais pas ».

A. Politique de lutte contre la fraude

46. Une politique de lutte contre la fraude est la pierre angulaire de tout programme antifraude efficace. Elle aide les employés et les tiers à comprendre la façon dont l'organisme s'emploie à remédier à la fraude et encourage les employés à tous les niveaux à participer activement à la protection des ressources et de la réputation de leur organisme. Elle énonce les principes à suivre dans la prise des décisions nécessaires pour lutter contre la fraude et regroupe toutes les politiques et procédures pertinentes destinées à orienter les efforts antifraude, tels que les codes de conduite, les politiques relatives aux lanceurs d'alerte et à la protection contre les représailles, les procédures d'enquête, les sanctions et les mesures disciplinaires, les politiques concernant les déclarations financières, et les cadres de contrôle interne et de responsabilisation.

47. Comme indiqué à l'annexe I du présent rapport, un certain nombre d'organismes des Nations Unies ont mis en place une politique institutionnelle distincte de lutte contre la fraude²⁹, qui indique les orientations à suivre et sert à regrouper les politiques et procédures pertinentes en la matière.

48. Toutefois, dans d'autres organismes³⁰, les politiques et procédures de lutte contre la fraude sont fragmentaires et éparpillées en raison du fait qu'elles sont régies par une multitude de règles, règlements, lignes directrices et textes administratifs différents, appliqués par différentes entités qui en revendiquent la paternité ou sont responsables de leur mise en œuvre. Cette fragmentation crée souvent de doubles emplois et des incohérences, et compromet la bonne exécution des activités antifraude des organismes.

49. Encouragés par les organes de vérification internes et externes, les organismes encore dépourvus de politiques distinctes sont en train de mettre à jour leurs politiques en tenant compte des pratiques exemplaires. Ainsi, le Secrétariat de l'ONU et l'UNRWA ont annoncé la constitution d'équipes spéciales chargées d'entreprendre l'élaboration de politiques et stratégies de lutte contre la fraude plus solides. L'AIEA, en revanche, a indiqué qu'elle ne voit pas la nécessité de se doter d'une politique antifraude distincte, car elle estime que les politiques et mécanismes existants sont suffisants pour faire face aux risques de fraude.

50. L'examen a révélé, même dans les organismes qui sont dotés d'une politique institutionnelle distincte de lutte contre la fraude, l'absence d'une définition claire des rôles, des responsabilités et des obligations de rendre compte, ou encore le manque d'indications précises sur la façon de mettre une telle politique en œuvre. Par exemple, dans la plupart des cas, l'entité concernée par la politique antifraude n'est pas clairement définie, et il n'existe pas d'indicateurs de résultats pour évaluer le degré d'efficacité de sa mise en œuvre.

51. Les politiques de lutte contre la fraude examinées varient également en ce qui concerne leur portée. Dans certains organismes, elles s'appliquent à des tiers tels que fournisseurs et partenaires d'exécution, mais pas dans d'autres³¹.

52. Désireux d'appliquer de bonnes pratiques, plusieurs organismes ont mis à jour leurs politiques afin d'en élargir le champ d'application. Un exemple est la politique appliquée par le PNUD, dans laquelle il est indiqué ce qui suit : « cette politique s'applique à toutes les activités et opérations du PNUD, y compris à tout projet financé ou mis en œuvre par lui

²⁹ Voir annexe I (tableau récapitulatif des politiques de lutte contre la fraude) ; politiques autonomes du HCR, du PAM, de la FAO, de l'OMS, de l'UNOPS, du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF, de l'OACI, de l'OIT, de l'UNESCO, de l'ONUDI et de l'OMPI.

³⁰ Secrétariat de l'ONU, PNUE, ONU-Habitat, ONUDC, AIEA, UIT, OMT, UPU et OMM.

³¹ Pour des détails sur cette question, voir chap. VII, sect. F.

et par tout partenaire d'exécution ». De même, la politique adoptée par le HCR précise que « ce cadre stratégique s'applique à tout acte de fraude ou de corruption (avéré ou présumé, ou à toute tentative d'acte de ce genre) mettant en cause des fonctionnaires du HCR ainsi que toute partie, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, ayant un lien contractuel direct ou indirect avec le HCR ou financée, en tout ou en partie, à l'aide de ressources du HCR ».

53. À la FAO, la politique antifraude « s'applique, quel que soit l'endroit où elles ont lieu, à toutes les activités et opérations de l'Organisation, qu'elles soient financées par des fonds versés au titre du programme ordinaire ou par des ressources extrabudgétaires, qu'elles soient de nature administrative, technique ou opérationnelle, ou encore qu'elles soient mises en œuvre par l'Organisation ou par un partenaire d'exécution, y compris tout organisme gouvernemental. Cette politique s'applique à tous les membres du personnel de la FAO et à tous les accords contractuels conclus entre l'Organisation et des partenaires d'exécution, fournisseurs ou autres tiers à des fins administratives, techniques ou opérationnelles »³². La Politique de prévention des pratiques frauduleuses et des actes de corruption de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) s'applique explicitement aux tiers.

54. Il a également été observé que le processus d'adoption d'une politique antifraude et son statut juridique varient d'un organisme du système à l'autre. À l'exception du PAM, dont la politique antifraude a été adoptée par l'organe délibérant de cet organisme, les politiques appliquées en la matière par d'autres organismes sont publiées sous la forme d'une circulaire administrative ou d'une directive de la haute direction.

55. Alors que les organismes des Nations Unies sont libres d'élaborer leur politique antifraude en fonction de leurs besoins particuliers, les pratiques de référence semblent indiquer qu'une politique de lutte contre la fraude devrait comprendre au moins les éléments suivants³³ :

- Définition de la fraude et description succincte de la position de l'organisme en matière de fraude ;
- Actes constituant une fraude ;
- Responsabilités de la direction dans la prévention et la détection des fraudes ;
- Service ou personne(s) responsable(s) de l'administration de la politique ;
- Engagement d'enquêter sur les fraudes et de poursuivre leurs auteurs ou d'avoir recours à d'autres mesures efficaces ;
- Responsabilités des employés et des tiers en matière de prévention et de détection de la fraude, et procédures à suivre pour signaler les actes de fraude ;
- Conséquences pour les auteurs d'actes frauduleux ;
- Assurance que les allégations et enquêtes seront traitées de manière confidentielle ;
- Instructions sur la façon de gérer les allégations et les cas de fraude ;
- Conseils sur les autres sources d'informations (c'est-à-dire autres politiques et recueils de conseils pertinents, tels que codes de conduite, politiques applicables aux lanceurs d'alerte et à la protection contre les représailles, politiques de divulgation, etc.).

³² FAO, Politique de lutte contre la fraude et d'autres pratiques liées à la corruption, circulaire administrative 2015/08 du 12 mars 2015.

³³ D'après la publication de l'ACFE intitulée *Occupational Fraud in Government* et le document intitulé *Commonwealth Fraud Control Guidelines* (2011), publié en Australie.

56. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait faciliter l'exécution, dans les meilleures conditions d'efficacité, du programme antifraude de l'organisme, pour autant que soient appliquées les règles de bonne pratique.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient créer une politique institutionnelle antifraude pour leur organisme ou actualiser celle qui existe déjà, en tenant compte des pratiques de référence suivies dans les secteurs public et privé. Cette politique devrait être présentée aux organes délibérants et directeurs pour information, adoption et approbation, et être revue et actualisée régulièrement.

B. Attribution des rôles et responsabilités

57. Les programmes institutionnels antifraude jugés efficaces doivent, dans la mesure où ils sont exécutés en appliquant de bonnes pratiques, comporter une désignation claire de l'entité responsable de la police antifraude de l'organisme et énoncer les rôles et responsabilités des différentes entités et personnes exerçant certaines fonctions, notamment les cadres de direction, les départements des finances, les enquêteurs, les vérificateurs, les services juridiques, les départements des ressources humaines, les directeurs de programme et l'ensemble des fonctionnaires.

58. Outre la nécessité de désigner une entité dont la politique antifraude relève au premier chef, il faudrait veiller à ce que les responsabilités à assumer à cet égard soient exercées du sommet vers le bas, selon un système de délégation des pouvoirs, leur transmission se faisant de la haute direction aux cadres intermédiaires, puis à leurs subalternes. Bien qu'un document élaboré au niveau du siège pour énoncer la politique antifraude puisse ne pas contenir les détails et l'orientation à prendre en compte pour l'exécution des activités de lutte contre la fraude à chacun des niveaux inférieurs, il incombe aux gestionnaires concernés de s'acquitter de leurs tâches dans ce domaine en veillant à se prémunir contre les risques de fraude recensés suite aux évaluations des risques propres à leurs programmes et activités. Comme il est indiqué au chapitre V (Évaluations du risque de fraude), ces risques varient en fonction de la nature de chaque activité et de chaque fonction.

59. L'examen a révélé que la plupart des organismes sont incapables de présenter un tableau précis des rôles et responsabilités à assumer par les cadres et leurs subalternes dans la lutte contre la fraude. La plupart des politiques antifraude examinées sont vagues à cet égard, certaines d'entre elles indiquant, par exemple, que les cadres sont responsables de certains aspects de la politique de leur organisme, sans préciser pour autant de quels aspects il s'agit. D'autres négligent d'indiquer qui est globalement responsable de la mise en œuvre des activités antifraude. Selon les réponses fournies au questionnaire du CCI, de nombreux organismes considèrent que les bureaux de contrôle ou d'enquête sont les principales entités chargées de la lutte contre la fraude au sein des structures qui les composent. D'autres organismes ne sont dotés d'aucune entité principale chargée de ces questions et préfèrent compter sur les efforts collectifs déployés par plusieurs entités telles que les services d'enquête, des ressources humaines et de gestion ou les bureaux de la déontologie, en fonction des responsabilités qui leur sont confiées. Enfin, certains organismes ont indiqué qu'il appartient aux cadres (supérieurs) de direction, y compris les chefs de secrétariat, de jouer le principal rôle en la matière.

60. Les politiques de certains organismes, en revanche, sont plus précises. Par exemple, la politique adoptée par l'OMS indique clairement que le Directeur général, en tant que chef de l'Organisation, est globalement responsable de la prévention et de la détection de la fraude, des détournements d'avoirs et des comportements inappropriés. La politique antifraude de l'HCR énonce tout particulièrement les responsabilités des fonctionnaires, des cadres et des partenaires d'exécution, ainsi que d'autres parties contractuelles, et comprend, dans une annexe, une matrice de référence qui désigne des départements « de coordination » pour divers domaines sensibles et autres secteurs relevant de la politique antifraude³⁴. La politique antifraude de l'UNESCO décrit en termes plus précis les rôles, pouvoirs et obligations de rendre compte dans les affaires ayant trait à des actes de fraude. Elle indique que « le Directeur général est globalement responsable de la mise en œuvre des mesures de prévention de la fraude et des pratiques de corruption »³⁵, tout en précisant également que chaque membre du personnel assume une responsabilité en matière de prévention et de détection de la fraude, en particulier dans le cas des fonctionnaires auxquels le Directeur général délègue des pouvoirs en vue de la gestion des ressources humaines et de l'utilisation des ressources financières et matérielles de l'Organisation. La politique décrit les différentes structures qui, au sein de l'Organisation, sont dotées de pouvoirs particuliers dans le cadre de la prévention, de la détection ou de l'instruction des actes de fraude et de corruption. Il s'agit en l'occurrence du Service d'évaluation et d'audit, du Bureau de la déontologie, du Bureau de la gestion des ressources humaines et du Bureau des normes internationales et des affaires juridiques.

61. Dans plusieurs organismes des Nations Unies, aucun cadre de niveau supérieur n'est chargé de diriger la mise en œuvre de la politique et du programme antifraude de son organisme. Compte tenu des pratiques de référence, de l'importance de l'exercice des fonctions d'encadrement et de la nécessité pour les dirigeants de « donner le ton » en adoptant une position intransigeante à l'égard de la fraude au sein de leur organisme, la désignation d'une entité antifraude (personne ou équipe de haut niveau) en tant que « maître du processus institutionnel » de gestion de toutes les activités de lutte contre la fraude est fortement recommandée.

62. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies semblent considérer, à tort, que le rôle principal dans la gestion des activités antifraude appartient aux bureaux de contrôle interne. Or, il importe de noter que la principale entité antifraude devrait relever de la direction plutôt que du bureau de contrôle interne, vu la nécessité pour ce dernier de maintenir et préserver son indépendance pour pouvoir exercer ses responsabilités en matière de contrôle.

63. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre d'augmenter l'efficacité des mesures d'application du programme antifraude des organismes et de faire en sorte que les responsabilités et les obligations de rendre compte à cet égard soient clairement définies.

³⁴ HCR, *Cadre stratégique pour la prévention de la fraude et de la corruption* (2013), sect. 6 et annexe 2.

³⁵ UNESCO, *Manuel administratif* (2012), point 3.14, « Prévention de la fraude et des pratiques de corruption », par. 4.2.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient faire le nécessaire, dans les meilleurs délais, pour désigner un gestionnaire ou une entité de haut niveau qui assumerait la fonction de responsable de la politique antifraude à l'échelle institutionnelle et veillerait à assurer sa mise en œuvre, son suivi et son examen périodique.

C. Culture antifraude et sensibilisation à la fraude

64. Les mesures de sensibilisation à la fraude comprennent les initiatives visant expressément à a) faire comprendre au personnel et aux autres intéressés l'importance que l'organisme attache à la lutte contre la fraude et à la promotion d'une culture de la déontologie, b) informer les parties prenantes sur les mécanismes auxquels elles peuvent avoir accès pour signaler les éventuels cas de fraude, et c) dissuader les fraudeurs potentiels en leur montrant qu'ils risquent fort d'être repérés.

65. Comme on l'a vu, les membres de la haute direction jouent un rôle essentiel pour sensibiliser les membres du personnel des organismes des Nations Unies à la fraude et les encourager à respecter les valeurs et les normes de l'organisme. Il incombe aux cadres supérieurs de « donner le ton » par un comportement éthique et la communication claire des attentes à leurs subalternes, de créer un climat de travail positif, de recruter et promouvoir des employés compétents et attachés à leur travail, d'appliquer un code de conduite, et de veiller à la mise en œuvre de mesures de lutte contre la fraude et à la prise des mesures disciplinaires quand nécessaire. Ainsi que l'a fait observer le comité consultatif de vérification et de contrôle d'un des organismes examinés, des messages en termes énergiques portant sur la lutte contre les fraudes doivent être diffusés à partir du niveau le plus élevé pour faire respecter la politique de tolérance zéro prônée par l'organisme concerné³⁶.

66. Des approches et mesures différentes sont utilisées dans le système des Nations Unies pour augmenter le niveau de sensibilisation à la fraude. Outre la formation à la lutte contre la fraude (voir ci-après), ces mesures revêtent notamment les formes suivantes : célébration de « journées de lutte contre la fraude » et autres manifestations publiques ; activités de communication telles que la publication de brochures et dépliants ainsi que d'articles sur des sites Web internes ou externes ; entretiens, séances de questions, etc. À titre d'exemple, cinq exposés consacrés à la fraude et mettant l'accent sur la sensibilisation et la prévention ont été présentés dans les bureaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT) en 2014³⁷. L'application des bonnes pratiques implique l'organisation de séances de remise à niveau annuelles pour tous les membres du personnel, quel que soit leur niveau hiérarchique, afin de les tenir au courant des risques de fraude. Pour les cadres supérieurs, l'application des pratiques exemplaires consiste notamment à diffuser au moins une fois par an des messages portant expressément sur les thèmes de la déontologie et de l'intégrité.

67. Enfin, les campagnes polyvalentes de communication et de sensibilisation à la fraude organisées par deux ou plusieurs départements (ressources humaines, bureaux de la déontologie, vérificateurs, etc.) peuvent être particulièrement efficaces. Par exemple, le

³⁶ Voir EC/66/SC/CRP.26, Rapport du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, 2014-2015, par. 35.

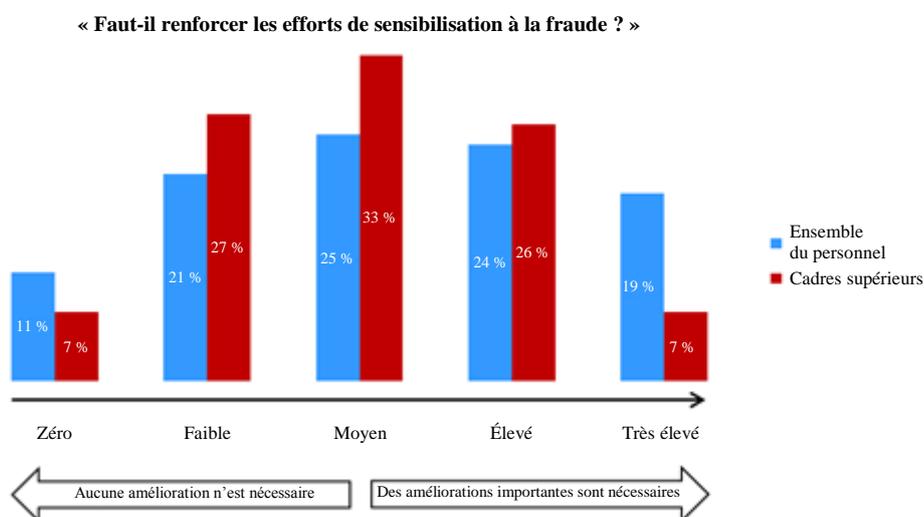
³⁷ OIT, Rapport du Chef auditeur interne pour l'année qui s'est achevée le 31 décembre 2014, GB.323/PFA/8, par. 11.

HCR a l'intention de profiter de la Journée internationale de la lutte contre la corruption, qui se célèbre chaque année, pour organiser une semaine de sensibilisation à la fraude en coopération avec les bureaux de la déontologie et des vérificateurs. Le Groupe de l'audit interne et des investigations de l'UNOPS et les bureaux de la déontologie ont collaboré pour mettre sur pied un atelier sur les normes de conduite en vue de former les membres du personnel aux méthodes de détection des problèmes potentiels et de les renseigner sur les instances auxquelles il convient de signaler les préoccupations ou les soupçons. L'AIEA fournit aux membres de son conseil du personnel une formation sur les conduites répréhensibles et sur sa politique de dénonciation des abus. Le Directeur général de l'UNICEF a annoncé, dans un communiqué diffusé en 2015 à l'ensemble du personnel, qu'il avait suivi le cours de déontologie obligatoire sous sa forme actualisée, et qu'il s'attendait à ce que tous les fonctionnaires de l'organisme suivent son exemple³⁸. L'OMPI distribue à tous les membres du personnel une circulaire annuelle sur les mesures disciplinaires appliquées au sein de l'organisme afin de sensibiliser les destinataires et de décourager les délits. Dans le même ordre d'idées, au FNUAP, le Directeur exécutif adjoint (Gestion) envoie régulièrement (chaque fois que le nombre de cas ayant un effet néfaste sur l'organisme est suffisamment élevé) à tous les membres du personnel un résumé des mesures disciplinaires prises. À la FAO, le Bureau de l'Inspecteur général a produit des dépliants et des affiches destinés à accroître le niveau de sensibilisation au sujet de la fraude. En outre, ce bureau profite des missions d'enquête qu'il effectue pour présenter des exposés sur ses activités et faire mieux connaître les mécanismes de signalement et d'autres aspects pertinents. Il a également mené à bien des missions et séances d'information distinctes à l'intention des acteurs internes et des autres fonctionnaires chargés des achats afin de les renseigner sur les actes appelant des sanctions et sur les procédures d'application de sanctions aux fournisseurs.

68. Nonobstant les efforts ininterrompus déployés par certains organismes pour augmenter le niveau de sensibilisation à la fraude, de nombreuses personnes interrogées ont indiqué qu'il est possible de faire beaucoup plus dans ce domaine. En outre, la majorité des répondants à l'enquête du CCI sur la fraude ont souligné que les activités de sensibilisation à ce problème sont l'un des domaines d'action dans lesquels d'importantes améliorations sont nécessaires. En réponse à une question posée en utilisant une échelle de 1 à 5 (où 1 signifie qu'aucune amélioration n'est nécessaire, et 5 que des améliorations importantes doivent être apportées), la majorité des fonctionnaires interrogés ont indiqué qu'à leur avis, des améliorations s'imposaient (voir fig. 2 ci-après).

³⁸ UNICEF, message du Directeur général sur le cours en ligne intitulé « Éthique et intégrité à l'UNICEF », 24 juin 2015.

Figure 2
Sensibilisation à la fraude



Source : Enquête du CCI sur la fraude.

69. Les Inspecteurs réitèrent l'appel qu'ils ont lancé aux organismes, dans les rapports antérieurs du CCI³⁹, pour qu'ils mènent des initiatives de sensibilisation à la fraude afin de prévenir et de détecter les actes frauduleux à tous les niveaux de leur structure.

Formation à la lutte contre la fraude

70. La formation est un élément important de la sensibilisation à la fraude et de l'instauration d'une culture antifraude. Elle permet au personnel d'acquérir le savoir-faire nécessaire pour prévenir et détecter efficacement les actes frauduleux, en particulier dans les domaines où ils sont particulièrement courants. En dépit de l'importance de cette formation, d'après les résultats de l'enquête du CCI sur la fraude dans le système des Nations Unies, plus de 77 % des fonctionnaires interrogés n'auraient jamais bénéficié dans leur milieu de travail d'une formation portant sur la fraude au cours des dernières années (voir fig. 3 ci-après).

³⁹ Le CCI, dans son rapport intitulé « Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies » (JIU/REP/2006/2), recommandation 15, a recommandé que « Les organes délibérants de chaque organisation devraient charger leur chef de secrétariat respectif de faire des propositions tendant à [...] dispenser une formation obligatoire sur l'intégrité et le respect de la déontologie à l'ensemble du personnel, en particulier au personnel nouvellement recruté. ». Dans son rapport sur la déontologie dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/3), le CCI a suggéré d'adopter un certain nombre de normes à respecter par le bureau de la déontologie dans l'exercice de ses responsabilités et a notamment indiqué ce qui suit : « Le bureau de la déontologie dirige les activités d'élaboration de programmes de formation obligatoire (initiation et perfectionnement) et d'ateliers pour tous les fonctionnaires de l'organisation. » et, dans son rapport sur l'examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4), recommandation 8, il a indiqué ce qui suit : « Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient instituer, à l'intention du personnel collaborant avec les partenaires d'exécution (en particulier avec le personnel des bureaux de pays), une formation de sensibilisation à la fraude et de prévention, en mettant l'accent sur les irrégularités liées aux rapports avec des tiers. ».

Figure 3
Formation à la lutte contre la fraude



Source : Enquête du CCI sur la fraude.

71. La plupart des organismes des Nations Unies ont prévu une formation générale et obligatoire en déontologie pour leur personnel. Par exemple, le HCR offre chaque année à tous ses bureaux des cours de remise à niveau sur son code de conduite. Toutefois, en général, la plupart des cours de formation en déontologie dispensés dans le système des Nations Unies se limitent à présenter un examen sommaire des questions liées à la fraude sans fournir des détails sur la prévention, la détection et la répression des actes frauduleux. Quelques organismes ont commencé à offrir une formation plus détaillée. Ainsi, l'UNICEF a mis au point un module sur « la prévention de la fraude et la protection des dénonciateurs » dans le cadre de son cours sur les notions de base en déontologie ; le programme de déontologie de l'UNRWA met en relief un certain nombre de « signaux d'alarme » et pose les critères à appliquer par son personnel pour prévenir et détecter la fraude ; et la formation en déontologie prévue par le FNUAP apporte des précisions sur certains éléments de la fraude. La FAO a l'intention d'inclure des activités de sensibilisation à la fraude dans sa formation sur l'intégrité professionnelle. Au Secrétariat de l'ONU, le Bureau de la déontologie, en collaboration avec le BSCI, est en train de mettre au point un programme obligatoire d'apprentissage en ligne sur la sensibilisation à la fraude et la prévention de ce fléau. Ce module de formation en déontologie s'inscrit dans une démarche de prévention en abordant des thèmes tels que l'identification, la détection et la dénonciation des cas de fraude et de corruption ; il traitera également des craintes de représailles, et visera à encourager tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies à se conformer au règlement du personnel, ainsi qu'aux règles et normes de conduite.

72. Si certaines activités de formation en déontologie ont encore lieu dans le cadre de séances en face à face, les cours en ligne sont devenus prépondérants au cours des dernières années, et ils sont obligatoires dans un nombre croissant de cas pour tous les fonctionnaires⁴⁰. Ils peuvent ainsi informer de nombreux participants sur des thèmes tels que le comportement conforme à la déontologie, les règles, les règlements, l'intégrité et les conduites appropriées. Certains cours de déontologie ciblent des groupes particuliers (personnel des achats, des ressources humaines, de la comptabilité et des finances, etc.) qui, par la nature même de leurs tâches, risquent davantage d'être impliqués dans des irrégularités⁴¹.

⁴⁰ Le FNUAP, le PAM, la FAO, le PNUD et l'UNICEF, par exemple, ont lancé leurs nouveaux cours obligatoires de déontologie en ligne au cours de l'année écoulée ou sont en passe de le faire.

⁴¹ Le Secrétariat de l'ONU offre un cours intitulé « La déontologie et l'intégrité dans le domaine des achats » aux fonctionnaires de la Division des achats des Nations Unies et à d'autres personnes assumant des tâches liées aux achats. Le Bureau de la déontologie du PNUD organise des séances à l'intention des spécialistes des ressources humaines, ainsi que des réunions d'information destinées aux hauts responsables. À l'UNICEF, un cours de sensibilisation aux questions de déontologie a été rendu obligatoire pour les fonctionnaires de la classe P-5 et au-dessus, ainsi que pour tous les

73. Comme on l'a vu, le présent examen a révélé que même si certains cours de déontologie comprennent des thèmes se rapportant à la lutte contre la fraude, ainsi que le montrent les exemples ci-dessus, la majorité ne traitent de cette question que d'une manière superficielle. **Il est recommandé que les organismes envisagent d'inclure dans leurs formations sur la déontologie et l'intégrité des éléments ou modules ayant trait à la prévention et à la détection de la fraude, notamment des exemples de conduite frauduleuse ou contraire aux règles de déontologie et des renseignements sur l'obligation de signaler les cas de comportement répréhensible et de fraude, les politiques et mesures de protection contre les représailles de l'organisme concerné, et les autres mesures de prévention et de détection.**

74. Un certain nombre d'organismes offrent une formation exclusivement consacrée à la lutte contre la fraude, dans un cadre distinct de celui des cours de déontologie. L'ONUDI exige que tous les membres de son personnel suivent un cours en ligne constituant une « introduction aux activités de sensibilisation à la fraude ». Elle propose également un cours spécial d'introduction en ligne sur sa politique en matière de fraude, ainsi qu'un cours destiné à enseigner aux fonctionnaires comment détecter et traiter les anomalies figurant dans les documents. À la FAO, le groupe des achats a mis sur pied un module de formation consacré exclusivement à la prévention et la détection des fraudes, et son bureau de l'Inspecteur général est en train de mettre au point une stratégie visant à fournir, par vidéoconférence, deux fois par trimestre une formation sur le sujet pour les bureaux régionaux et de pays. En 2015, le PAM a lancé un cours obligatoire en ligne sur la lutte contre la fraude à l'intention de l'ensemble de ses fonctionnaires⁴², et il offre également une formation sur la prévention de la fraude à la demande de la direction. Les enquêteurs du PNUD fournissent de temps à autre une formation portant tout particulièrement sur la lutte contre la fraude aux bureaux régionaux ou de pays lorsqu'ils sont en mission. Dans le cadre de sa politique d'application des bonnes pratiques, l'UNICEF exige que ses fonctionnaires de niveau supérieur (P-5 et au-dessus) suivent une formation de sensibilisation à la fraude. Il a également lancé un programme de formation destiné aux animateurs des dialogues sur les questions de déontologie, y compris un module sur la prévention de la fraude et la protection des dénonciateurs. Au Secrétariat de l'ONU, un cours de formation aux achats présenté par le Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS) traite de la sensibilisation à la fraude, et les fonctionnaires des achats du Secrétariat et d'autres organismes tels que l'Union internationale des télécommunications (UIT) le suivent volontairement ou dans le cadre de leur participation au programme de certification CIPS. Le HCR a intégré des éléments relatifs à la fraude dans le module de formation destiné aux représentants et aux fonctionnaires des finances en poste dans ses bureaux extérieurs. Le FNUAP organise des cours portant expressément sur la lutte contre la fraude pour les fonctionnaires de ses services d'achat dans le cadre du programme de formation CIPS.

75. Compte tenu des points communs qui existent entre les diverses formations offertes au sein du système, **il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies étudient la possibilité de mettre en commun les supports de formation existants et envisagent la mise au point conjointe de cours de formation en ligne sur la**

représentants adjoints, les chefs des opérations et les chefs des bureaux de zone ; cet organisme tient également des séances d'information sur la déontologie à l'intention des spécialistes des ressources humaines qui sont transférés à des bureaux de pays. L'AIEA fournit une formation obligatoire en déontologie aux fonctionnaires chargés des achats et des finances.

⁴² Le cours en ligne du PAM sur la lutte contre la fraude et la corruption et sur la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles, lancé en 2015, est obligatoire pour tous les fonctionnaires. En outre, une formation en face à face sur la prévention de la fraude est assurée (PAM, Rapport annuel de l'Inspecteur général pour 2014, WFP/EB.A/2015/6-F/1, par. 27, et Add.1, par. 11). En 2013, l'ONUDI a lancé une formation en ligne obligatoire portant sur sa politique de sensibilisation à la fraude et de prévention.

lutte contre la fraude par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion du CCS et de ses réseaux, des bureaux du Groupe de la déontologie, du Groupe des chefs des services d'investigation du système des Nations Unies, d'autres moyens d'apprentissage pouvant être envisagés, selon les cas.

76. Malgré les initiatives décrites plus haut, les participants à l'enquête du CCI sur la fraude ont souligné que la formation à la lutte contre la fraude représente l'un des domaines d'action dans lequel de nombreuses améliorations sont nécessaires. Bien qu'un certain nombre d'organismes aient accompli des efforts louables pour sensibiliser et former leurs fonctionnaires, il reste encore beaucoup à faire pour étoffer le contenu des cours, en élargir la portée et offrir un plus grand nombre d'options. Comme on l'a vu, il sera notamment nécessaire, à cet effet, d'intégrer des modules sur la lutte contre la fraude dans les supports de formation existants, en plus d'offrir une formation spécialisée, en particulier aux cadres et employés des services fonctionnels à haut risque. La question de savoir si ces cours de formation devraient être obligatoires ou non dépend du profil de risque de l'organisme concerné, ainsi que du niveau d'atténuation des risques nécessaire.

77. Enfin, il faudrait envisager de fournir une formation antifraude aux tiers et à d'autres parties prenantes responsables des mesures de lutte contre la fraude.

78. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait augmenter l'efficacité et l'efficacité du programme antifraude des organismes en améliorant la formation et le niveau de sensibilisation des fonctionnaires et des cadres.

Recommandation 4

Compte tenu des résultats d'une évaluation détaillée des besoins, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient adopter une stratégie de sensibilisation et de formation distincte antifraude touchant tous les membres de leur organisme. Au minimum, la formation antifraude devrait être obligatoire pour les membres du personnel des services fonctionnels à forte incidence de cas de fraude, de même que pour ceux qui exercent leurs fonctions dans des environnements fragiles et lors d'opérations sur le terrain présentant des risques de fraude élevés.

V. Évaluations du risque de fraude (pilier 2)

79. Les évaluations du risque de fraude sont un élément essentiel de tout programme efficace de lutte contre la fraude, et une condition à remplir pour assurer son succès. Elles aident de déterminer, de façon systématique, l'endroit où un acte frauduleux peut avoir lieu ainsi que la manière dont il sera commis, ce qui donne la possibilité de mettre en place des mesures appropriées pour atténuer les risques liés à la fraude. Une telle évaluation comprend les éléments suivants : détermination des facteurs de risque inhérents et des montages frauduleux potentiels, évaluation de leur degré de probabilité et des conséquences qu'ils peuvent avoir, mesure des niveaux de tolérance au risque de fraude, détermination de l'adéquation des mesures antifraude existantes aux actes susceptibles d'être commis, hiérarchisation des risques de fraude résiduels, synthèse des principales constatations et conclusions, et vérification de l'efficacité des mesures antifraude⁴³.

80. En 2013, le Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway (COSO) a publié un cadre actualisé pour la conception, la mise en œuvre et la gestion de systèmes de contrôle interne et l'évaluation de leur efficacité. Suite à l'adoption de ce cadre, qui est entré en vigueur en décembre 2014, les évaluations du risque de fraude reçoivent désormais une attention particulière en tant qu'éléments à part entière du système intégré de gestion des risques des organismes. Le principe 8 (une nouvelle addition) de ce cadre exige expressément que, « l'organisme prenne en compte le potentiel de fraude lors de l'évaluation des risques susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs ».

81. Bien que chaque catégorie d'organismes soit exposée au risque de fraude, de nombreux organismes des Nations Unies sont plus exposés que d'autres en raison du fait qu'ils fonctionnent souvent dans des environnements à haut risque, par exemple dans des situations d'après-conflit, de conflit ou d'urgence humanitaire. En fonction de la structure d'un organisme, de ses programmes et de son modèle d'activité, les évaluations détaillées du risque de fraude permettent à sa direction de déterminer le profil de risque de fraude qui lui est propre⁴⁴ en déterminant et évaluant les risques de fraude internes et externes ainsi que les niveaux de tolérance associés, pour déboucher ensuite sur la mise au point de méthodes d'atténuation des risques assorties des ressources nécessaires selon l'ampleur des problèmes de fraude auxquels on a affaire.

82. Les pratiques le plus couramment utilisées à cet égard prévoient que des évaluations du risque de fraude soient effectuées à plusieurs niveaux d'un organisme, de son siège aux bureaux régionaux et extérieurs, du haut vers le bas jusqu'au niveau des programmes, des projets et des transactions, de façon à porter sur tous les intervenants, y compris les tiers (sous-traitants, fournisseurs et partenaires d'exécution). Ainsi que le Comité des commissaires aux comptes l'a également fait remarquer, les risques de fraude doivent être évalués en détail pour chaque domaine d'activité et processus, tels que les paiements en espèces, la remise de récépissés, les achats, les dépenses des partenaires d'exécution, les stocks, les états de paie, etc. Cette évaluation doit prendre en compte le système actuel de contrôle interne et les conditions de fonctionnement de l'entité, et être menée dans un souci de comparabilité⁴⁵.

⁴³ Cadre de référence international des pratiques professionnelles, *Internal Auditing and Fraud*, Guide pratique, et United States Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015).

⁴⁴ United States Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015).

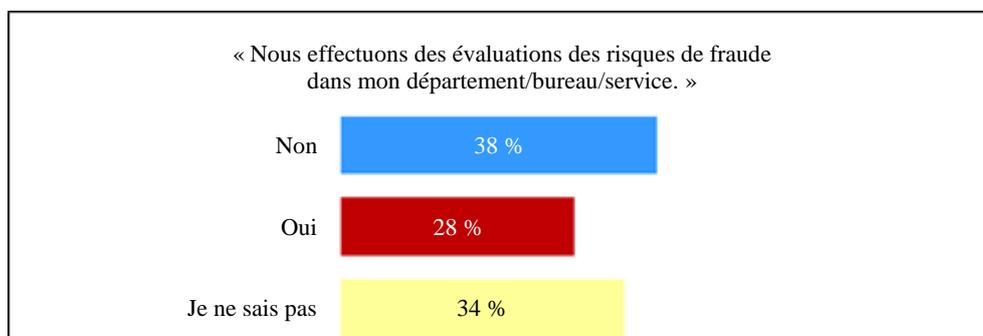
⁴⁵ A/70/322, par. 48.

A. État de l'évaluation des risques de fraude

83. L'examen a révélé qu'à quelques exceptions près, la plupart des organismes des Nations Unies ne procèdent pas systématiquement à des évaluations du risque de fraude ou ne considèrent pas que la fraude représente un risque institutionnel. Ainsi, seulement 28 % des répondants à l'enquête du CCI ont indiqué qu'ils effectuent des évaluations de ce genre dans leur département/bureau/service (voir fig. 4 ci-après). La situation pourrait être plus grave encore, étant donné que les résultats de cette enquête ne rendent pas compte des informations supplémentaires obtenues par l'analyse des réponses aux questionnaires distincts envoyés aux organismes ni des résultats des entretiens en face à face qui ont eu lieu par la suite. Les données recueillies montrent que deux organismes seulement (le HCR et l'OMPI)⁴⁶ ont effectué des évaluations portant expressément sur le risque de fraude dans l'organisme. Ces évaluations ont été menées pour la première fois au cours des deux dernières années. Cela reflète bien le faible niveau de sensibilisation dans le système des Nations Unies aux incidences de la fraude sur les activités d'un organisme et à l'importance des évaluations du risque de fraude pour déterminer l'ampleur et la gravité des actes frauduleux.

Figure 4

Évaluations du risque de fraude



Source : Enquête du CCI sur la fraude.

84. Par ailleurs, chez les organismes qui ont mis en place un dispositif de gestion des risques institutionnels, il est souvent difficile de déterminer si l'évaluation du risque de fraude fait partie du processus global de gestion des risques. Dans certains organismes, tels que l'UNICEF, l'UNESCO, l'OMS et le FNUAP, la fraude est considérée comme l'un des principaux risques institutionnels, et les répondants ont indiqué qu'à ce titre, elle est dûment prise en compte. D'autres, tels que l'AIEA, le PNUD, l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Union postale universelle (UPU) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont indiqué que le risque de fraude est pris en compte dans le cadre des processus de gestion des risques institutionnels et qu'ils ne voyaient pas la nécessité d'un exercice distinct consacré à ce risque particulier. Le PNUD a toutefois indiqué que, dans le cadre du prochain remaniement de ses politiques, il pourrait envisager le besoin d'effectuer des évaluations du risque de fraude dans les domaines où ce risque est jugé élevé.

⁴⁶ L'UNRWA a effectué une analyse des risques dans le cadre de l'élaboration d'un rapport intitulé *Preventing corruption in UNRWA* en 2012 ; l'UNOPS a l'intention d'entreprendre une activité similaire.

85. Au PAM, les cadres évaluent, dans le cadre de la gestion globale des risques, des risques qui, selon les informations recueillies, comprennent celui de fraude⁴⁷. L'élaboration d'un inventaire des risques fait partie des activités de planification des résultats prévue chaque année, et une évaluation des risques est effectuée deux fois par an. La FAO ne procède à aucune évaluation portant expressément sur le risque de fraude dans le cadre de ses activités de gestion globale des risques. Elle considère que les facteurs qui créent une vulnérabilité à la fraude posent aussi des risques pour ses finances, ses programmes et sa réputation. En conséquence, indique-t-elle, ses cadres directeurs évaluent le risque de fraude en même temps que les risques ayant une portée plus générale pour son domaine de compétence.

86. L'annexe III au présent rapport donne un aperçu de la manière dont le risque de fraude est traité dans les évaluations des risques effectuées par les organismes, notamment dans le cadre de leurs processus de gestion des risques institutionnels.

87. L'OMS a commencé à déployer sa stratégie de gestion des risques à l'échelle de l'Organisation tout entière en 2014 et a indiqué que le risque de fraude est expressément évalué dans le cadre de cette initiative. Le Bureau de la conformité, de la gestion des risques et de l'éthique a adopté en novembre 2015 sa propre politique de gestion des risques institutionnels, et il est actuellement en train d'analyser les risques et les niveaux de tolérance à chacun d'entre eux.

88. À l'insistance du CCC, le HCR a donné l'exemple dans la lutte contre la fraude en lançant un projet de prévention exécuté par un groupe de travail spécial qui s'appuie sur les connaissances des cadres dans tous les domaines d'activité. Les risques de fraude interne et externe ont été définis à l'occasion d'une série d'ateliers tenus au début de 2015. Ils font actuellement l'objet d'une évaluation par rapport au cadre de contrôle existant afin de mettre en lumière toute lacune dans les mesures d'atténuation et de déterminer le risque de fraude résiduel dans les activités du HCR.

89. À l'UNICEF, les bureaux doivent procéder à des auto-évaluations des risques, dont le risque de fraude. Ces auto-évaluations sont actuellement effectuées une fois tous les deux à quatre ans, et il est prévu qu'elles auront lieu chaque année dès que le logiciel nécessaire, qui est en cours de développement, aura été mis en place. Le FNUAP a indiqué que des auto-évaluations des risques stratégiques et opérationnels sont menées chaque année par les bureaux de pays, et ils incluent le risque de fraude.

90. Au Secrétariat de l'ONU, une évaluation des risques a été réalisée en 2014 sous les auspices du Comité de gestion afin de recenser, évaluer et hiérarchiser les principaux risques stratégiques pour l'Organisation et les mesures prises pour les maîtriser. La fraude n'est toutefois pas considérée comme risque institutionnel, et ne fait l'objet d'aucune évaluation expresse.

91. L'aperçu présenté ci-dessus montre que certaines mesures ont été prises dans la bonne direction ; cependant, il reste encore beaucoup à faire. On ne saurait trop répéter que les évaluations du risque de fraude, en permettant d'appréhender et de définir l'exposition d'un organisme, sont indispensables pour la mise en œuvre efficace de tout programme dans ce domaine. Les risques de fraude ne se limitent pas à certaines fonctions ou activités – on les retrouve à tous les niveaux de l'organisme. Par ailleurs, ils évoluent au fil du temps, de sorte qu'il est nécessaire d'effectuer des évaluations et réexamens périodiques.

92. Les évaluations des risques liés aux fraudes exigent des connaissances et compétences spécialisées. C'est pour cette raison que la formation antifraude dispensée dans l'organisme devrait inclure un volet destiné à faire acquérir de telles connaissances et

⁴⁷ Politique en matière de gestion globale des risques, WFP/EB.A/2015/5-B (2015).

compétences aux personnes qui participent à la gestion du risque de fraude : directeurs de programme, responsables de la gestion des risques, vérificateurs des comptes et enquêteurs.

93. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre d'atténuer davantage les risques de fraude tout en améliorant les résultats du programme antifraude des organismes.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, s'ils ne l'ont pas encore fait, effectuer une évaluation exhaustive du risque de fraude, soit en l'intégrant à leur système de gestion des risques institutionnels, soit sous forme d'un exercice distinct, en se penchant sur les risques de fraude internes et externes à tous les niveaux de l'organisme, y compris à son siège et dans ses bureaux extérieurs. Ces évaluations devraient avoir lieu au moins une fois tous les deux ans au niveau institutionnel, et plus fréquemment, en fonction des besoins, au niveau opérationnel.

Évaluations du risque de fraude effectuées par les bureaux d'audit

94. Alors que la fonction de gestion globale des risques institutionnels incombe à la direction, d'autres risques, dont ceux de fraude, sont également évalués par les bureaux d'audit internes lors de l'établissement de leurs plans de travail et missions de vérification pour l'année. Il importe toutefois de noter que les responsabilités des auditeurs internes à l'égard des risques sont différentes de celles de la fonction de gestion globale. Le rôle du vérificateur interne est de fournir une assurance générale en matière de gestion des risques et de conseiller les cadres de l'organisme sur les questions liées aux risques, sans participer de manière importante à l'établissement et la mise en œuvre du système de gestion des risques institutionnels, des inventaires des risques, ou des niveaux de tolérance admissibles. L'examen a révélé que les vérificateurs internes tiennent compte des risques mis en lumière par le processus de gestion globale des risques, mais ils se fient surtout au résultat de leurs propres évaluations lorsqu'il s'agit de leurs plans et missions de vérification concrets. **Le recours de la fonction de gestion globale des risques aux évaluations des risques effectuées par les vérificateurs internes, ou vice versa, n'est pas une pratique courante dans les organismes examinés aux fins du présent rapport. Il est nécessaire d'assurer une coordination et des échanges plus étroits entre les responsables de ces deux types d'activités étant donné qu'elles sont complémentaires.**

95. Au Bureau de la vérification interne des comptes du PAM, l'évaluation annuelle des risques entreprise par cet organe afin de faciliter l'élaboration des plans de travail des vérificateurs inclut des éléments se rapportant au risque de fraude. Il s'agit notamment d'indicateurs de risque tels qu'un indice de perception de la corruption pour les divers secteurs d'activités, les réponses des unités administratives aux déclarations d'assurance annuelles (qui sont prises en compte dans la Déclaration du PAM sur le contrôle interne) et les résultats présentés dans les rapports sur les vérifications et les évaluations antérieures. Au niveau des missions, le risque de fraude est examiné de manière plus détaillée pour chaque domaine d'activité.

96. De même, au FNUAP, le Bureau des services d'audit et des investigations prend en compte les risques de fraude dans ses évaluations annuelles des risques, en intégrant les indicateurs figurant dans l'indice de corruption de la Banque mondiale pour les activités sur le terrain, ainsi que des pistes sur la fraude fournies par les responsables des enquêtes.

97. À la FAO, le Plan de vérification fondé sur les risques élaboré par le Bureau de l'Inspecteur général tient compte, entre autres types de risque, du risque de fraude, afin d'attribuer une cote globale de risque à chaque entité soumise à vérification relevant de sa

mission d'audit. Le risque de fraude pèse généralement plus lourd dans l'évaluation globale des domaines à forte incidence de cas effectivement signalés (achats, droits et avantages du personnel, etc.). Le Bureau des services d'audit et des investigations de l'OMS demande aux personnes faisant l'objet d'une vérification de remplir un questionnaire d'auto-évaluation des risques de fraude dans le cadre de la phase de planification de l'audit, avant une visite sur place, ou procèdent à des analyses détaillées pour recueillir les vues du chef du bureau de pays.

98. Plusieurs autres entités de contrôle, telles que le Bureau des services d'audit et des investigations du PNUD et le BSCI du Secrétariat de l'ONU ont, à titre pilote, entrepris des examens des risques de fraude en amont ou des enquêtes à visée préventive (voir également chap. IX ci-après).

Évaluation des risques de fraude posés par des tiers

99. Comme on l'a vu, de nombreux organismes des Nations Unies sont exposés à des risques élevés en raison de leur dépendance par rapport à des tiers (des fournisseurs et des partenaires d'exécution) pour l'exécution de leurs programmes, en particulier quand ils poursuivent leurs activités dans des environnements fragiles ou dans des régions isolées.

100. L'examen a révélé que tous les acteurs ne sont pas pleinement conscients des difficultés associées au travail avec des tiers dans des environnements à risque de fraude et de corruption élevé. Dans la plupart des cas, les mesures antifraude et les dispositifs de responsabilisation et de gestion existants ne suffisent pas.

101. À cet égard, les Inspecteurs **renvoient aux recommandations pertinentes contenues dans le rapport du CCI sur la gestion des partenaires d'exécution (JIU/REP/2013/4)**. Comme l'indique ce rapport, les évaluations préalables des partenaires d'exécution et les processus de diligence raisonnable revêtent une importance particulière en permettant de déterminer les capacités de tel ou tel partenaire, ses éventuelles insuffisances et les risques qu'il pourrait faire courir, notamment en ce qui concerne la fraude. Ces évaluations permettent de diminuer les risques (de fraude) en mettant en place les mesures de maîtrise et d'atténuation qui conviennent selon la gravité estimée des risques, notamment sous la forme d'activités de surveillance, de vérification ou de signalement.

B. Niveaux de tolérance au risque de fraude

102. On considère que l'organisme qui adopte une politique de tolérance zéro à l'égard de la fraude est clairement résolu à mener des enquêtes approfondies et à prendre les sanctions qui s'imposent dans tous les cas de fraude, même ceux qui sont jugés mineurs⁴⁸. Une telle politique présente notamment l'avantage de montrer clairement que les cadres supérieurs sont fermement résolus à donner le ton dans la lutte contre la fraude, d'exercer un effet dissuasif et d'indiquer que l'organisme qui l'applique est déterminé à lutter contre la fraude par tous les moyens. Toutefois, la mise en œuvre d'une telle politique dans certaines situations peut se heurter à des difficultés d'ordre pratique ou entraîner des coûts prohibitifs.

103. Considérée au sens strict, une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la fraude peut impliquer le recours à une vaste gamme de mesures pour prévenir et détecter tous les actes frauduleux. Les mesures de maîtrise des risques de fraude entraînent cependant des coûts, en termes de ressources financières, humaines et autres, pour les organismes qui les appliquent. Les risques de fraude peuvent varier en fonction d'un certain nombre de facteurs, tels que le type d'activités poursuivies et le milieu dans lequel elles ont lieu. Ils peuvent être particulièrement élevés dans les situations instables ou d'urgence, où les

⁴⁸ Newborn et Jones, 2007. Voir le site www.U4.org.

organismes des Nations Unies sont souvent appelés à intervenir. Dans les situations de ce genre, la mise en œuvre d'une politique de tolérance zéro sans exception aucune peut se révéler impraticable pour des raisons d'efficacité et de rentabilité. Elle peut également entraver l'exécution du mandat de base, par exemple lorsque des mesures promptes et rapides s'imposent et peuvent s'avérer impossibles si les mesures de contrôle et de vérification normalement prévues se révèlent complexes et chronophages.

104. Les organismes internationaux, dont certains font partie du système des Nations Unies, reconnaissent ces réalités et ces contraintes opérationnelles, et ont commencé à parler de tolérance à l'égard de la fraude dans le cadre de la gestion des risques de fraude. Si les approches adoptées diffèrent d'une organisation à l'autre, la tolérance au risque reflète la mesure dans laquelle l'organisme est disposé à accepter un risque de fraude plus élevé, en fonction des circonstances dans lesquelles un programme ou une activité a lieu.

105. Dans certains organismes, les niveaux déclarés d'appétence pour le risque aident à déterminer les niveaux de tolérance au risque qui sont appropriés dans certaines situations. L'OMPI a adopté une déclaration relative à la tolérance au risque de l'organisation, et cette tolérance a été intégrée à sa politique de gestion du risque, publiée en 2014. La tolérance au risque de l'OMPI se définit en termes a) de risques opérationnels (dont la fraude), b) de risques financiers, c) de risques stratégiques et d) d'incidence sur l'image. Dans ce contexte, l'approche adoptée par cet organisme en matière de tolérance au risque se résume comme suit : a) les risques à faible impact sont acceptés lorsque la probabilité qu'ils se concrétisent est jugée modérée, faible ou minime ; b) les risques à impact tangible sont acceptés lorsque la probabilité qu'ils se concrétisent est jugée faible ou minime ; et c) les risques dont l'impact serait majeur sont acceptés uniquement lorsque la probabilité qu'ils se concrétisent est minime. Les risques qui dépassent le seuil de tolérance au risque de l'OMPI sont évalués par les chefs de programme ou un comité des risques en tenant compte de la tolérance au risque de cet organisme. De tels risques sont acceptés après qu'il a été assuré que les mesures d'atténuation mises en place sont appropriées et adaptées.

106. Au PAM, la Stratégie globale de gestion des risques de mai 2015 comprend une déclaration sur l'appétence pour le risque dans laquelle une place particulière est réservée aux risques de fraude. On peut en effet y lire ce qui suit : « Nous acceptons que notre environnement opérationnel augmente l'exposition aux risques de fraude, de corruption et de collusion. Les actes de fraude, de corruption et de collusion et l'utilisation abusive des ressources sont contraires aux valeurs fondamentales du PAM, qui ne peut les admettre. Le PAM s'engage à lutter contre de telles pratiques et à prendre des mesures d'atténuation dans les cas où il est constaté qu'elles existent. »⁴⁹. La politique du PAM en matière de gestion globale des risques contient l'énoncé suivant : « L'appétence pour le risque définie pour le PAM permet de fixer des seuils acceptables de tolérance au risque pour chacun de ses objectifs [...]. L'appétence pour le risque du PAM guidera les décisions des responsables habilités à prendre des décisions conformément au cadre global de gestion des risques. »⁵⁰.

107. D'autres organismes des Nations Unies ont indiqué qu'ils ont adopté une politique de tolérance zéro par rapport à la fraude, et qu'ils y adhèrent sans exception aucune. Le PNUD a signalé qu'il appliquait une telle politique quand il envisage d'investir des ressources en vue de la mise en place de mesures appropriées pour pallier les carences. De même, le FNUAP applique strictement le principe de la tolérance zéro en ce qui concerne les fautes, conformément à sa politique de contrôle. L'UNESCO a adopté officiellement une politique de tolérance zéro envers la fraude tel qu'indiqué dans sa politique de prévention de la fraude et des pratiques de corruption. La FAO a toutefois signalé que dans l'environnement à acteurs

⁴⁹ Politique en matière de gestion globale des risques, WFP/EB.A/2015/5-B, annexe, par. 8.

⁵⁰ Ibid., par. 35 à 37.

multiples où elle exerce ses activités, l'utilisation d'un système de quantification de la tolérance au risque de fraude n'est pas envisageable pour des raisons pratiques.

108. Bien que l'abaissement du taux de fraude à zéro soit l'objectif ultime à atteindre et le but de toute stratégie rationnelle de lutte contre la fraude, il vaut la peine de susciter, de manière efficace et rentable, une appétence pour le risque qui pourrait aider les organismes à adopter des mesures cohérentes d'atténuation des risques et d'intervention lorsque ceux-ci se manifestent, compte tenu des niveaux de risque jugés acceptables. Comme on l'a déjà vu, les niveaux de risque acceptables et les mesures de maîtrise correspondantes peuvent varier selon le type des activités en cause et des environnements dans lesquels elles ont lieu. Dans certains environnements instables et fragiles, on pourrait envisager différents niveaux de risque, étant donné qu'une stratégie de stricte tolérance zéro ne serait pas réalisable en raison de l'ampleur des mesures d'atténuation et des ressources nécessaires pour leur mise en œuvre. Cela ne signifie pas qu'il ne doit y avoir aucune mesure antifraude en place, mais plutôt que les mesures choisies devraient être déterminées en fonction des risques acceptables vu la situation. Dans ce contexte, les organismes devraient définir et documenter des niveaux de tolérance au risque qui soient mesurables et reflètent les particularités des domaines auxquels ils s'appliquent.

109. Une tolérance zéro envers la fraude n'équivaut pas nécessairement à une appétence zéro pour le risque de fraude. Celui-ci ne peut jamais être éliminé ni réduit à zéro ; au lieu de cela, il peut être atténué efficacement en mettant en place un programme solide de gestion du risque de fraude. La mise en œuvre d'un tel programme et la prise de mesures rapides chaque fois qu'un cas de fraude est détecté suivent l'esprit et la lettre du principe de tolérance zéro envers la fraude.

110. Il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui exercent leurs activités dans des environnements fragiles ou décentralisés envisagent de définir des niveaux d'appétence pour les risques opérationnels en fonction des résultats d'évaluations des différents risques de fraude et de la présence de mesures d'atténuation proportionnelles. Les déclarations sur l'appétence pour les risques doivent être soumises aux organes délibérants et directeurs des organismes, pour information ou approbation selon que de besoin, et être portées à la connaissance des principaux contributeurs.

C. Partage des risques de fraude

111. Le partage des risques de fraude entre les donateurs, les organismes des Nations Unies et les bénéficiaires des programmes est une question qui mérite d'être examinée de manière plus approfondie par les diverses parties prenantes. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que le partage des risques est une approche prudente pour créer un environnement plus propice à la mise en œuvre des programmes. Pourtant, de fortes divergences d'opinions existent quant à la question de savoir si les risques peuvent être partagés entre les donateurs et les organismes et, dans l'affirmative, quant aux moyens à utiliser à cette fin.

112. Dans la plupart des cas, la pratique actuelle veut les donateurs qui transfèrent des fonds au système des Nations Unies s'attendent à ce que les organismes bénéficiaires absorbent la plupart, sinon l'ensemble des risques associés à la mise en œuvre du programme qu'ils financent, y compris les risques de fraude. La plupart des donateurs exigent l'application d'une politique de tolérance zéro à l'égard de la fraude, ce qui, dans de nombreux cas, signifie que le principe de tolérance zéro s'applique également aux pertes liées à la fraude. Cette façon de procéder devient cependant plus problématique quand le système des Nations Unies entreprend des programmes dans des situations à haut risque,

par exemple en cas d'urgence ou de crise humanitaire, et dans les situations de conflit et d'après-conflit. Comme on l'a vu dans la section précédente, dans de tels cas il n'est pas toujours possible de fixer un niveau immuable de mesures antifraude étant donné qu'une telle option est susceptible de présenter des difficultés sur le plan pratique en termes de coûts et d'exécution des mandats de base dans des conditions d'efficacité optimales. Autrement dit, la mise en œuvre d'une politique de « tolérance zéro à l'égard de la fraude » par un organisme et l'instauration de mesures de prévention n'empêchent pas toujours les pertes de se produire.

113. Il s'agit non seulement de s'assurer que les politiques antifraude déjà en vigueur dans un organisme sont adaptées et appropriées, mais aussi de hiérarchiser et de partager les risques de fraude résiduels⁵¹ entre toutes les parties prenantes. Les revendications des donateurs visant la restitution des fonds disparus suite aux pertes (non récupérables) liées à la fraude semblent être sans fondement lorsque les organismes visés ont fait preuve de diligence et adopté les mesures d'atténuation des risques prévues. Un problème apparenté se pose quant à la question de savoir si le transfert d'une responsabilité financière est possible dans les cas où des organismes sont financés volontairement. Pour qu'un donateur puisse légitimement exiger de recouvrer des pertes liées à la fraude pour un projet ou programme donné, il faudrait que l'organisme jugé responsable ait eu recours à un système de financement central qui, dans la plupart des cas, est alimenté par des fonds provenant de plusieurs donateurs.

114. Il serait utile que les donateurs et les organismes des Nations Unies permettent la tenue d'échanges de vues et de négociations sur les niveaux de risque de fraude jugés acceptables, ainsi que sur d'éventuels mécanismes de partage des risques. Les échanges de vues qui auraient ainsi lieu devraient notamment porter sur la définition des niveaux de tolérance au risque qui pourraient être acceptables, compte tenu des environnements opérationnels propres à chaque situation, ainsi que des ressources disponibles pour la mise en œuvre de mesures d'atténuation appropriées. Cela nécessitera, de la part des organismes, qu'ils s'engagent à se montrer plus disposés à s'entretenir des procédures internes de gestion des risques avec les donateurs et à communiquer des renseignements sur les difficultés et les risques auxquels ils font face. Cela nécessitera aussi que les donateurs soient prêts à se mettre d'accord sur certains niveaux de risques financiers acceptables ou à carrément établir les coûts associés aux risques liés à la fraude.

115. Un tel partage des risques fait partie des bonnes pratiques appliquées dans les entités des secteurs privé et public du monde entier qui exercent leurs activités dans des environnements hostiles ou présentant des difficultés comparables. Les organismes des Nations Unies se trouveront en position précaire s'ils doivent absorber tous les risques et être les seuls à être tenus responsables des pertes susceptibles de se produire dans des situations à haut risque.

116. Il est recommandé que les organismes des Nations Unies examinent la possibilité d'entreprendre avec les donateurs des échanges de vues et des négociations sur des arrangements relatifs au partage des risques et aux niveaux de tolérance pour les programmes et projets à haut risque. Les accords conclus avec les donateurs devraient refléter ces arrangements, et des ressources suffisantes pour permettre d'atténuer ces risques devraient être prévues.

⁵¹ Les risques résiduels sont ceux qui subsistent après avoir pris en compte la mesure dans laquelle les activités de contrôle existantes de l'organisme réduisent la probabilité de survenue et l'impact des risques inhérents.

VI. Stratégies et plans d'action antifraude (pilier 3)

117. L'examen a révélé que, bien que plusieurs organismes des Nations Unies aient mis au point de nouvelles politiques portant sur la gestion du risque de fraude ou actualisé celles qui existaient déjà (voir chap. IV ci-dessus), quelques-uns seulement sont allés plus loin en adoptant des stratégies et des plans d'action pour lutter contre la fraude au niveau institutionnel afin de mettre en œuvre ces politiques et de les intégrer aux dispositifs de gestion des risques institutionnels existants, aux plans stratégiques ou aux activités opérationnelles. C'est pour cette raison que la plupart des organismes ne disposent que d'une stratégie antifraude fragmentée, souvent appliquée au cas par cas, et incohérente. En outre, les organismes qui prennent des mesures pour lutter contre la fraude d'une manière plus systématique et stratégique ne les ont adoptées que récemment, ce qui explique que la plupart d'entre eux ont indiqué que leurs efforts dans ce domaine n'avaient pas dépassé le stade des « travaux encore en cours », de sorte qu'il aurait été difficile, aux fins du présent examen, d'évaluer l'état d'avancement de ces activités, ainsi que le degré de succès atteint.

118. Les stratégies antifraude doivent être proportionnelles aux risques de fraude évalués, étant donné que tous les programmes et activités ne sont pas confrontés au même niveau de risque. Ces stratégies peuvent favoriser l'adoption d'une approche présentant un bon rapport coût-efficacité dans la lutte contre la fraude en permettant de mettre l'accent sur les domaines où les efforts seront susceptibles de produire le plus grand effet. En outre, l'organisme qui applique une approche stratégique globale serait mieux équipé pour justifier par des arguments convaincants la nécessité de déterminer le niveau approprié des ressources nécessaires au déploiement des efforts de lutte contre la fraude.

119. L'absence de stratégies et de plans d'action pour la lutte contre la fraude est un sujet de préoccupation pour plusieurs des cadres et fonctionnaires interrogés. Cela est particulièrement le cas dans les organismes dotés d'une structure décentralisée et d'un système de délégation de pouvoirs à des bureaux extérieurs où le risque de fraude est généralement plus élevé. La majorité des personnes interrogées estiment qu'il est nécessaire de disposer d'une stratégie de lutte contre la fraude qui soit alignée sur la stratégie globale de leur organisme sur le plan des objectifs à atteindre.

120. Tel qu'indiqué dans un rapport récemment publié par le Comité des commissaires aux comptes⁵², 13 entités soumises au contrôle de cet organe étaient dépourvues de stratégies antifraude appropriées. Un exemple encourageant est celui de l'UNOPS, qui a adopté une stratégie antifraude intégrée portant sur tous les types de fraudes, interne comme externe⁵³. Un autre bon exemple est celui du HCR, qui, comme on l'a vu, a lancé un projet de prévention de la fraude ; dans ce contexte, il a mis à jour sa politique antifraude et est en train d'élaborer une stratégie et un programme de lutte contre la fraude.

121. Les bonnes pratiques appliquées dans d'autres organismes internationaux donnent à penser que les stratégies et plans d'action antifraude devraient porter sur les mesures de prévention, de détection et de répression à tous les niveaux d'un organisme et comprendre au minimum les éléments suivants⁵⁴ :

- Une récapitulation des risques de fraude ou facteurs de vulnérabilité internes et externes liés aux activités ou fonctions de l'organisme ;

⁵² A/70/322, par. 45.

⁵³ Ibid., par. 45.

⁵⁴ D'après « *Commonwealth Fraud Control Framework (2014)* », Australie, et les suggestions formulées par le Comité des commissaires aux comptes (A/69/5, Vol. I), par. 158.

- Les stratégies ou garde-fous (politiques, procédures, systèmes de gouvernance et autres structures) mis en place pour atténuer les risques ou facteurs de vulnérabilité recensés ;
- Des informations sur la mise en œuvre, par exemple sur les fonctions ou membres du personnel responsables de celle-ci ;
- Le suivi des résultats et l'examen des plans et des mesures par les cadres supérieurs, et des comptes rendus périodiques sur la mise en œuvre de la politique antifraude ;
- Les arrangements, voies et processus prévus pour que les fonctionnaires, les sous-traitants ou les tiers (fournisseurs, partenaires d'exécution) puissent signaler les cas de fraude ou de fraude présumée ;
- Des stratégies visant à assurer que l'organisme satisfait à ses besoins en matière de formation à la lutte contre la fraude ;
- Instauration d'une véritable culture de lutte contre la fraude et d'un climat de sensibilisation à ce fléau ;
- Mécanismes permettant de recueillir, d'analyser et de communiquer des données sur le nombre et la nature des cas de fraude ou de fraude présumée au sein d'une entité ou dont elle est la cible ;
- Des protocoles définissant la façon dont l'entité compte traiter les allégations ou soupçons de fraude, notamment en ce qui concerne l'évaluation des allégations, la mise sur pied d'enquêtes et les options envisageables pour le règlement des incidents (telles que le renvoi de certains cas aux autorités nationales, et celles liées au choix du moment propice pour engager une action en recouvrement, ainsi qu'aux moyens à mettre en œuvre à cet effet).

122. Comme on l'a vu, les stratégies de lutte contre la fraude devraient être fondées sur des niveaux de risque acceptables, compte dûment tenu de la proportionnalité entre les mesures antifraude et les coûts et avantages qui en résultent pour l'organisme concerné.

123. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité et l'efficacité des mesures prises en vue de l'exécution des programmes en réduisant au minimum les risques de fraude.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient élaborer des stratégies et des plans d'action exhaustifs tenant compte de leurs caractéristiques et besoins en vue de la mise en œuvre de leur politique de lutte contre la fraude. Ces stratégies devraient être fondées sur les résultats des évaluations du risque de fraude des organismes concernés et faire partie intégrante des stratégies institutionnelles globales et des objectifs opérationnels de l'organisme. Compte tenu du niveau du risque de fraude, des ressources suffisantes devraient être consacrées à la mise en œuvre de ces stratégies et plans d'action.

VII. Mesures antifraude (pilier 4)

124. Les problèmes liés au contrôle interne et au respect des règles au sein des organismes ont été cités à plusieurs reprises en tant que grands sujets de préoccupation dans divers rapports d'audit publiés par de nombreux organismes des Nations Unies. En particulier, le contrôle interne dans des domaines et activités se prêtant particulièrement bien aux pratiques frauduleuses, tels que les services des achats, les relations avec les partenaires d'exécution, les ressources humaines et le recrutement, la gestion des projets, le traitement des demandes de prestations et la gestion des biens, s'est avéré présenter des déficiences qui ont été mises en lumière par les vérificateurs internes et externes des comptes de nombreux organismes soumis à examen aux fins du présent rapport. La séparation des fonctions et le suivi occupent également un rang élevé dans les principales conclusions et recommandations formulées, en particulier dans le cadre des rapports d'audit des bureaux extérieurs ainsi que pour les activités dans des situations d'urgence et des contextes fragiles. **Les Inspecteurs tiennent à réaffirmer qu'il est essentiel que les recommandations formulées par les organes de vérification au sujet du contrôle interne soient rapidement et intégralement mises en œuvre par la direction, et qu'il s'agit là d'une condition *sine qua non* pour assurer le succès de tout programme de lutte contre la fraude.**

125. Un certain nombre de directeurs de programme interrogés, tout en reconnaissant les répercussions de la fraude sur leurs programmes, se sont déclarés préoccupés par l'introduction de mesures qu'ils trouvent « excessives ». Ils considèrent que toute nouvelle mesure ne peut qu'exacerber les contradictions persistantes qui existent entre leur principal objectif, à savoir exécuter leurs programmes, et le fardeau des mesures de contrôle et de responsabilisation draconiennes qui leur sont imposées par les donateurs et les organes délibérants ou directeurs. Toutefois, tel qu'indiqué à maintes reprises dans le présent rapport, le recours à des garde-fous pour lutter contre la fraude ne nécessite pas à tout prix des structures entièrement nouvelles et des processus complexes susceptibles d'avoir de graves répercussions sur les plans financier et opérationnel. Bien au contraire, l'attention et les efforts devraient être concentrés sur les moyens de rendre les structures et processus existants plus efficaces et d'adopter des initiatives de lutte contre la fraude proportionnelles aux risques encourus. Comme on l'a vu, la prise de mesures préventives et la gestion en amont des risques de fraude sont beaucoup moins coûteuses que les interventions après-coup.

126. Les sections ci-après présentent un certain nombre de mesures internes directement liées à la maîtrise des risques de fraude. Une liste exhaustive de ces mesures n'a pas pu être établie en raison des facteurs limitant la portée du présent examen.

A. Cadres d'application du principe de responsabilité

127. L'Assemblée générale a défini le principe de responsabilité comme « le principe selon lequel le Secrétariat et ses fonctionnaires doivent répondre de toutes les décisions et mesures prises et du respect de leurs engagements, sans réserve ni exception »⁵⁵. Au sein des organismes des Nations Unies auxquels sont confiées les contributions des États Membres, ce principe s'applique en particulier à l'obligation de gérer ces fonds de manière avisée, notamment en prévenant les pertes dues à la fraude. Dans les organismes des Nations Unies, les dispositifs d'application du principe de responsabilité, lorsqu'ils sont correctement mis en place, constituent la base d'une gestion efficace des risques de fraude. En définissant le

⁵⁵ Résolution 64/259 de l'Assemblée générale.

climat de transparence qui doit régner dans l'ensemble d'un organisme, ces dispositifs fixent les paramètres internes et externes qui régissent l'application des mesures de gestion des risques, y compris du risque de fraude. Plusieurs des organismes examinés ont adopté des cadres de responsabilisation formels, tandis que d'autres ont mis en place divers systèmes sans qu'il soit jugé nécessaire de les pourvoir d'un cadre formel global.

128. Pour permettre aux organismes d'harmoniser leurs efforts de responsabilisation, le CCS du système des Nations Unies a adopté, en 2014, un « modèle de gestion des risques et de mécanismes de contrôle et de responsabilisation pour le système des Nations Unies »⁵⁶. Le modèle du CCS se fonde sur le modèle des « trois lignes de défense »⁵⁷ prôné par l'IAI. Le modèle des trois lignes de défense est souvent utilisé pour définir les rôles joués par la direction, les services fonctionnels, et les diverses fonctions de vérification indépendante dont le rôle consiste à donner l'assurance que le contrôle interne est efficace. La première ligne de défense est constituée par les cadres et employés chargés de l'exécution des activités. La deuxième est constituée par le personnel des services fonctionnels centralisés possédant des compétences spécialisées dans des domaines tels que la gestion des budgets, la gestion des risques, la conformité aux lois et règlements, et l'assurance qualité. La troisième est formée par des dispositifs d'assurance indépendants, dont les organes d'audit interne. Ces trois lignes de défense sont interdépendantes, et il faut veiller à ce que les communications entre les fonctions aient lieu avec toute la clarté voulue, afin d'assurer l'efficacité globale des pratiques de gouvernance, de gestion des risques, de suivi et de contrôle⁵⁸.

129. Près de la moitié des organismes des Nations Unies examinés par le CCI⁵⁹ se seraient appuyés sur le modèle des trois lignes de défense en mettant au point leur dispositif de gestion globale des risques, de contrôle et de responsabilisation. Par exemple, le cadre de responsabilisation adopté par l'OMPI en 2014 a été élaboré en s'inspirant expressément de ce modèle afin de mieux définir les rôles et les responsabilités en matière de gestion des risques et de contrôle interne⁶⁰.

130. Bien que les cadres de responsabilisation existants ne manquent pas, en général, d'appeler l'attention sur les niveaux de responsabilité et les rôles et responsabilités assumés au sein des organismes, on constate l'absence, dans la plupart des cadres des organismes des Nations Unies, de désignations précises des responsabilités à assumer dans la lutte contre la fraude, en particulier en ce qui concerne la mise en place de mesures antifraude appropriées. L'évaluation, le bon dimensionnement et la mise en œuvre des moyens respectifs à déployer par chaque ligne de défense, notamment pour ce qui concerne la mise en place de mesures de lutte antifraude adéquates, incombent conjointement aux organismes et aux organes directeurs⁶¹.

⁵⁶ Réseau Finances et budget du CCS, Conclusions du Groupe de travail sur le projet de modèle de gestion des risques et de mécanismes de contrôle et de responsabilisation destiné à permettre au système des Nations Unies d'adopter une position commune vis-à-vis des organes directeurs, document CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1.

⁵⁷ Institut des auditeurs internes, *The Three Lines of Defence in Effective Risk Management and Control* (2013). Le modèle en question a été proposé pour la première fois par la Fédération européenne des associations de gestion des risques et la Confédération européenne des instituts d'audit interne en décembre 2011.

⁵⁸ CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, p. 17 et 18.

⁵⁹ *État de la fonction d'audit interne dans les organismes des Nations Unies* (à paraître en 2016).

⁶⁰ OMPI, cadre de responsabilisation de l'OMPI, document WO/PBC/22/12, p. 4 de l'anglais.

⁶¹ CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, p. 17 et suivantes.

B. Contrôle interne

131. Le contrôle interne englobe tous les processus destinés à permettre à un organisme d'être « raisonnablement sûr d'atteindre ses objectifs concernant le fonctionnement, la communication de l'information et le respect des règles »⁶². En conséquence, les mesures antifraude font partie intégrante du contrôle interne. En tant que documents de politique structurants, les cadres de contrôle interne énoncent les principes à suivre dans l'attribution des rôles et responsabilités liées au contrôle interne, notamment en ce qui concerne la lutte contre la fraude.

132. Les organes de vérification internes et externes des organismes des Nations Unies ont souligné à maintes reprises que ceux-ci exercent leurs activités dans un environnement complexe et exposé aux risques nécessitant la mise en place de dispositifs de contrôle interne solides et de mesures de protection ciblant en priorité la fraude⁶³. Comme on l'a vu au chapitre V, des cadres de contrôle interne rigoureux et des procédures opérationnelles normalisées visant à maîtriser les risques de fraude et autres doivent tenir compte du besoin de souplesse et d'innovation, en particulier dans les situations fragiles et d'urgence. C'est pour cette raison que le niveau des mesures de lutte contre la fraude prévues devrait varier en fonction du niveau de tolérance aux risques fixé par l'organisme.

133. Dans leurs réponses à l'enquête du CCI sur la fraude, les cadres supérieurs de quelques organismes des Nations Unies ont indiqué que les faibles niveaux de fraude signalés dans leur organisme étaient très probablement attribuables à la présence de cadres de contrôle interne robustes. Toutefois, il n'a pas été possible, aux fins du présent examen, de recueillir des preuves indiquant que les cadres de contrôle interne mis en place par les organismes sont suffisamment robustes pour fournir les assurances nécessaires sur les mesures antifraude. Les divers rapports d'audit interne et externe mentionnés plus haut indiquent qu'il en est autrement.

134. Il y a 14 organismes des Nations Unies qui sont dotés d'un cadre formel de contrôle interne⁶⁴. Plusieurs d'entre eux (FNUAP, ONUSIDA⁶⁵, OMS et UPU⁶⁶) utilisent déjà un dispositif de contrôle interne ou sont actuellement en train de mettre à jour celui dont ils sont déjà dotés pour le rendre conforme au modèle préconisé par le COSO. D'autres organismes, en particulier les institutions spécialisées, n'étaient dotés d'aucun dispositif de contrôle interne complet à la date de publication du présent examen. Par exemple, ce n'est que récemment que la FAO a adopté un dispositif de contrôle interne, dont la mise en œuvre n'est pas encore achevée. Si l'absence d'un dispositif de contrôle interne formel ne signifie pas forcément qu'il n'y a aucune mesure antifraude en place, elle laisse

⁶² Voir Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway, *Internal Control – Integrated Framework*, p. 3, et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, *Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public* (2013).

⁶³ Rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal clos le 31 décembre 2014 et rapport du Comité des commissaires aux comptes, A/70/5 (Vol. 1) et Corr.1, par. 106 ; activités du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit durant la période du 1^{er} août 2014 au 31 juillet 2015 (A/70/284), par. 89 ; BSCI, Audit du cadre de délégation de pouvoirs du HCR, rapport 2014/092, par. 10.

⁶⁴ Les 14 organismes qui sont dotés d'un dispositif complet de contrôle interne sont les suivants : AIEA, FNUAP, HCR, OACI, OMM, OMS, ONUDI, ONU-Femmes, PAM, PNUD, UNESCO, UNICEF, UNOPS et UPU.

⁶⁵ L'ONUSIDA a fait savoir qu'elle est en train d'élaborer un dispositif de contrôle interne conforme au modèle COSO 2013.

⁶⁶ L'UPU a fait savoir qu'elle utilise déjà le dispositif préconisé par le COSO étant donné qu'elle évalue la mesure dans laquelle le principe 8 est respecté (« évaluer le risque de fraude ») chaque année.

certainement entrevoir une possibilité de défaillance des systèmes de contrôle accrue, ce qui constitue une préoccupation majeure, en particulier dans les zones à haut risque qui se prêtent à la pratique de la fraude.

135. En outre, le présent examen indique que les mesures mises en œuvre dans le cadre du contrôle interne varient fortement en fonction du modèle de fonctionnement et des zones à risque identifiées par les organismes. Certains dispositifs de contrôle interne prévoient explicitement des mesures antifraude et d'autres non. Cela dépend de la perception ou de l'absence de perception, au sein des organismes, de l'existence de risques de fraude particuliers, selon les résultats des évaluations de ces risques. Par exemple, lors de la mise en place d'un registre des risques pour l'ensemble de l'Organisation, le Secrétariat de l'ONU n'a pas jugé que les risques de fraude figuraient au nombre des risques « graves » ou « critiques » qu'elle courait. À l'UNICEF, en revanche, la fraude et l'utilisation abusive de ressources constituent l'une des principales catégories de risques institutionnels sur lesquels l'organisme entend se pencher lors de sa gestion globale des risques.

136. Dans la plupart des organismes des Nations Unies, on ne considère pas que la fraude constitue un risque institutionnel grave. C'est pour cette raison que les cadres supérieurs et les membres du personnel ne se sentent pas suffisamment contraints, malgré la présence de cadres et dispositifs régissant le fonctionnement des mécanismes de contrôle interne, à agir pour renforcer les mesures et activités de lutte contre la fraude prévues.

137. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de mieux atténuer les risques de fraude en améliorant l'efficacité et l'adéquation des dispositifs de contrôle interne des organismes.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient entreprendre un examen du dispositif de contrôle interne de leur organisme pour faire en sorte que des mesures antifraude proportionnelles au risque soient effectivement en place et que les risques de fraude recensés dans les évaluations soient dûment pris en compte.

138. *Déclarations sur le contrôle interne* : Il est de bonne pratique d'exiger que les cadres fassent établir des déclarations écrites attestant que des mesures de protection appropriées sont prises dans leurs secteurs fonctionnels respectifs⁶⁷. Ces déclarations, prises dans leur ensemble, peuvent alors servir à l'élaboration de déclarations annuelles sur le contrôle interne, lesquelles se présentent sous la forme d'une lettre signée par un haut fonctionnaire de l'organisme concerné qui décrit l'approche de contrôle interne appliquée et confirme qu'il en assume la responsabilité. Cette déclaration fait partie des états financiers de l'organisme et doit comprendre une certification indiquant la situation en ce qui concerne le contrôle interne, les processus de gouvernance et de gestion des risques, et l'adéquation des mesures antifraude en place.

139. Ces attestations écrites exigées de la part des cadres sont « un outil très puissant de responsabilisation de haut en bas de la hiérarchie »⁶⁸. Quelques organisations, telles que l'OACI, l'OMM, l'OMPI, l'OMS, le PAM, l'UIT et l'UNESCO, publient déjà un état annuel du contrôle interne, et le Secrétariat de l'ONU a l'intention d'en faire autant d'ici

⁶⁷ Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2011/5), condition 12.

⁶⁸ Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2011/5), par. 111.

2018⁶⁹. Lorsque ces états sont vérifiés par les bureaux de vérification interne, ils fournissent des assurances encore plus convaincantes sur la fiabilité du dispositif de contrôle interne des organismes. C'est par exemple ce qui se fait au PAM, qui a montré la voie après avoir établi le premier état de ce genre en 2011. Le Bureau de vérification interne du PAM a vérifié le processus d'assurance sur le contrôle interne en 2014 en obtenant des résultats globalement satisfaisants⁷⁰. Cela indique que le PAM a appliqué une bonne pratique qui peut être suivie par d'autres organismes une fois que le processus de certification d'un état du contrôle interne est arrivé à maturité.

140. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait encourager le respect du principe de responsabilité et contribuer à l'amélioration de l'efficacité du programme antifraude des organismes en les incitant à préparer des états de contrôle interne conformément aux bonnes pratiques préconisées en la matière.

Recommandation 8

Lors de l'introduction ou de la mise à jour d'états de contrôle interne, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que ces documents contiennent une évaluation de l'adéquation des mesures de lutte contre la fraude appliquées à tous les niveaux de leur organisme, conformément aux bonnes pratiques et aux normes internationales en vigueur. En l'absence d'état de contrôle interne formel, ils devraient certifier, dans les rapports annuels qu'ils présentent aux organes délibérants et directeurs, que leur organisme est doté de mesures antifraude proportionnelles déterminées en fonction des résultats d'évaluations du risque de fraude, et qu'il existe au sein de l'organisme des procédures et processus appropriés de prévention, détection et répression de la fraude, ainsi que des mécanismes de collecte de données sur ce fléau.

141. Les domaines d'activités de contrôle qui revêtent une importance particulière pour l'atténuation des risques de fraude sont notamment les suivants : a) séparation des fonctions ; b) critères clairs pour la délégation de pouvoirs, notamment en ce qui concerne les autorisations de paiement, l'autorisation, la vérification, la certification, la mise en concordance et l'examen des résultats des activités ; c) la protection des biens ; et d) les mesures antifraude dans la gestion des achats et des contrats.

142. La *séparation des fonctions* est une mesure interne essentielle pour réduire au minimum la survenue d'erreurs et d'actes de fraude. La séparation des fonctions au sein du personnel permet de faire en sorte qu'aucun employé n'ait les moyens de commettre et de dissimuler un acte frauduleux dans l'exercice normal de ses fonctions. Il est nécessaire de séparer les fonctions consistant à signifier une autorisation ou une approbation de celles qui sont liées à la garde des biens et à l'enregistrement, à la mise en concordance et au contrôle des transactions financières. Bien qu'un certain nombre d'organismes des Nations Unies, tels que l'AIEA, le FNUAP, l'ONUDI, l'UNESCO, le PAM et l'OMPI soient dotés de dispositifs qui, incorporés à leurs progiciels de gestion intégrée, permettent de séparer les fonctions, des difficultés restent encore à surmonter lorsqu'il s'agit de petits bureaux extérieurs ne disposant que d'un personnel limité, ou dans des situations d'urgence ne se prêtant pas à une séparation des fonctions dans des conditions optimales. La centralisation des fonctions, en particulier dans le cas des achats, ou du moins l'application de mesures de contrôle supplémentaires dans les cas actuellement à traiter, comme cela se fait à la

⁶⁹ Voir A/70/284.

⁷⁰ PAM, Bureau de l'Inspecteur général, Rapport d'audit interne – processus de certification du contrôle interne du PAM en 2013, document AR/14/14.

Division des approvisionnements de l'UNICEF, est une bonne pratique pour atténuer les risques liés à la fraude. **Des systèmes de contrôle automatisés tirant parti des progiciels de gestion intégrée pour déléguer, par exemple, les pouvoirs d'examen et d'approbation aux services centraux lorsqu'il n'est pas possible de séparer dans des conditions satisfaisantes les fonctions exercées dans des bureaux extérieurs, peuvent contribuer à atténuer le risque de fraude, et il conviendrait de les intégrer et de les mettre en œuvre partout où cela s'avère nécessaire.**

143. La *délégation des pouvoirs* est un autre élément essentiel de prévention et de détection de la fraude grâce auquel on peut s'assurer que les rôles sont clairement définis et que les responsabilités sont réparties sans risque d'équivoque. Par exemple, au PAM, les bons de commande et demandes de fourniture de biens ou services ne peuvent pas être modifiés sans remettre à zéro les paramètres d'établissement des versions précédentes, ce qui prévient les activités non autorisées et potentiellement frauduleuses. Une délégation judicieuse des pouvoirs est indispensable au fonctionnement d'organismes internationaux présents à travers le monde, compte tenu de la complexité et de la dispersion de leurs activités. À cet égard, le CCC a recommandé dans un rapport publié récemment de doter les organismes d'un système centralisant toutes les données relatives aux délégations de pouvoir⁷¹. En 2004, le CCI avait examiné les arrangements en place dans le système des Nations Unies en ce qui concerne la délégation de pouvoirs et avait, à cette occasion, présenté huit conditions principales en vue de la mise en œuvre de dispositifs efficaces dans ce domaine. Il est recommandé que les organismes continuent d'appliquer ces conditions lorsqu'ils examinent et remanient les procédures appliquées en la matière⁷².

144. Les *mesures de protection visant à assurer que les biens des organismes soient protégés* sont un autre sujet digne d'attention étant donné que les pertes de biens dues à la fraude se produisent fréquemment dans le système des Nations Unies. Ces mesures de protection doivent être appliquées pendant toute la durée du cycle commençant par l'acquisition d'un bien, l'enregistrement des données le concernant, sa cession et sa passation par profits et pertes. Les inventaires et certifications dont les biens font l'objet à intervalles réguliers permettent de faire en sorte que leur garde est correctement assurée. Par exemple, le FNUAP s'est doté de politiques et procédures portant expressément sur la gestion des immobilisations et, dans un nombre croissant de cas, des organismes tels que l'OMPI exploitent les fonctionnalités de leurs progiciels de gestion intégrée pour assurer la gestion de leurs biens.

145. Des *mesures antifraude énergiques appliquées dans la gestion des achats et des contrats*⁷³ sont particulièrement nécessaires étant donné que les domaines auxquels elles s'appliquent représentent des secteurs hautement propices à l'exercice d'activités frauduleuses telles que collusion entre fournisseurs ou encore entre fournisseurs et fonctionnaires, versement de pots-de-vin, trucage d'offres, arrangement prévoyant le versement de commissions occultes, fractionnement de contrats pour se maintenir en dessous du seuil prescrit pour la délégation de pouvoirs, exercice d'influence induue au stade de la sélection des contrats, ainsi qu'ordres de modification et malversations telles qu'émission de fausses factures ou double facturation. En particulier, des organismes menant des activités de grande ampleur sur le terrain, tels que le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, mais aussi d'autres tels que la FAO et l'UNESCO, ont indiqué dans leurs réponses au questionnaire du CCI que les actes frauduleux commis dans le domaine des

⁷¹ A/70/322, par. 81 et suivants.

⁷² Délégation de pouvoirs et responsabilisation, deuxième partie du rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2004/7), par. 6 à 38.

⁷³ Voir également les sections où sont examinés le respect du principe de diligence voulue à l'égard des fournisseurs (chap. VII, sect. E) et les régimes de sanctions à l'encontre des fournisseurs (chap. X, sect. C).

achats sont l'une des deux principales catégories d'infraction compte tenu de la fréquence des cas et du volume élevé des pertes qui y sont associées.

146. Dans le cas des transactions d'achat impliquant des montants élevés, les défaillances signalées en ce qui concerne l'application des mesures antifraude sont souvent liées à des malversations consistant à contourner les procédures et processus établis. Par exemple, un rapport d'audit publié récemment par le BSCI sur les recommandations formulées au sujet des activités du domaine des achats, ainsi que des rapports du CCC et du CCI, ont mis en lumière de fréquentes violations des règles applicables aux niveaux d'autorité et de celles à respecter pour se conformer aux procédures et processus établis (exigences relatives à la concurrence, ouverture des plis renfermant les soumissions, etc.)⁷⁴.

147. Un autre domaine à haut risque est celui des achats locaux et décentralisés, en particulier dans les pays qui occupent un rang élevé dans l'indice de corruption de la Banque mondiale, où le milieu dans lequel s'exercent les activités peut être propice aux pratiques de corruption, de népotisme et de collusion. Souvent, les organismes sont contraints d'effectuer des transactions dans des marchés qu'ils connaissent mal et où le nombre de vendeurs remplissant les conditions requises est limité, ce qui crée des conditions propices à la collusion ou au trucage des offres. Un autre facteur tient au fait qu'en dessous d'un certain seuil, les marchés passés avec les fournisseurs ne sont souvent pas examinés par un comité des achats de quelque type que ce soit. Il faut également tenir compte des lacunes existant au niveau interne, par exemple les capacités limitées des services chargés d'examiner les soumissions, une séparation inadéquate des fonctions et le manque d'autres pouvoirs et contre-pouvoirs. Les contraintes énumérées ci-dessus constituent des obstacles considérables au déroulement des processus d'achat dans des conditions de transparence et le libre jeu de la concurrence, et entraînent une augmentation des risques de fraude. De nombreuses personnes interrogées, en particulier celles qui ont acquis une vaste expérience pratique des problèmes rencontrés dans ces environnements, considèrent que ces contraintes sont l'une des principales causes des pertes de montants importants dues à la fraude dans le système des Nations Unies. Dans le même ordre d'idées, plusieurs répondants à l'enquête du CCI sur la fraude ont indiqué que les actes frauduleux liés aux achats représentent un grave problème à répétition.

148. En ce qui concerne les mesures antifraude appliquées dans le cadre de la gestion des marchés après leur passation, un rapport récemment publié par le CCI⁷⁵ a révélé que les activités de contrôle étaient insuffisantes et que les mesures d'atténuation des risques associées à la gestion des marchés avec les fournisseurs étaient inadéquates dans l'ensemble du système des Nations Unies. Le rapport a abouti à la conclusion que la gestion des marchés après leur passation représentait l'un des domaines où les risques étaient les plus élevés dans le processus global des achats. Les problèmes récurrents mentionnés dans ce rapport étaient dus à une vérification insuffisante des antécédents de fournisseurs non qualifiés en ce qui concerne l'exécution des marchés, au suivi insuffisant de l'exécution des contrats, à des ordres de changement non autorisés, à l'incapacité de gérer les marchés en veillant à ne pas dépasser la date prévue pour leur expiration, et les prorogations de marché non documentées.

149. Un certain nombre d'organismes examinés ont pris des mesures pour atténuer les risques de fraude du début à la fin du cycle d'achat et de gestion des marchés. Ces mesures comprennent les contrôles antifraude énoncés dans des politiques rationnelles telles que celles qui interdisent aux fonctionnaires chargés des achats d'accepter des cadeaux ou des invitations, d'exiger des fournisseurs qu'ils divulguent les cas dans lesquels ils ont été

⁷⁴ BSCI, Examen des problèmes recensés dans les rapports établis par les organes de contrôle sur les activités relatives aux achats (AH2012/513/02).

⁷⁵ Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2014/9).

exclus de marchés antérieurs, etc. À cet égard, de nombreux organismes (FAO, FNUAP, ONU-Femmes, PNUD, UNOPS) ont, au cours des dernières années, créé des comités d'examen des marchés ou des achats afin d'assurer le respect des règlements relatifs à la diligence raisonnable et aux procédures établies pour lutter contre les actes frauduleux commis dans le cadre de la gestion des achats et des marchés. En raison des risques inhérents à leurs activités, certains organismes ont l'habitude d'exiger que les membres de leur personnel chargés de la gestion des achats et des marchés reçoivent une formation antifraude ciblée à intervalles réguliers (voir chap. IV, sect. C plus haut). Les guides des achats utilisés dans certains organismes reflètent les rôles et les responsabilités à assumer en ce qui concerne la fraude, notamment en indiquant qu'il incombe aux fonctionnaires dûment habilités chargés des achats d'obtenir des fournisseurs tous les renseignements nécessaires pendant les phases de recensement des fournisseurs et de passation de marchés avec eux. Par exemple, à l'OMI, un nouveau fournisseur ne peut être ajouté à la liste des entreprises agréées qu'après que tous les renseignements nécessaires en ce qui le concerne ont été recueillis par diverses entités de cet organisme, telles que le fonctionnaire chargé des achats à qui il appartient de s'assurer que ce fournisseur est fiable et satisfait à tous les critères applicables, le département des finances, qui vérifiera que sa situation financière est bonne, et des experts techniques, qui confirmeront que les normes relatives aux biens et aux services sont respectées.

150. Les Inspecteurs réaffirment qu'il importe de se conformer aux recommandations formulées dans les rapports du CCI portant sur des questions liées aux achats et à la gestion des marchés (JIU/REP/2014/9, JIU/REP/2013/1 et JIU/NOTE/2011/1), et signalent en outre qu'il serait souhaitable que des seuils d'autorisation soient fixés pour les achats effectués au niveau local en fonction des risques respectifs, compte tenu, entre autres, de l'effectif assurant le fonctionnement du bureau concerné et du niveau de risque observé dans la zone où il est établi, du volume des achats, des capacités d'achat existantes, du niveau de certification du personnel, de la mesure dans laquelle les fonctions sont séparées, et des mécanismes de délégation des pouvoirs.

C. Codes de conduite

151. Un code de conduite écrit est l'un des moyens les plus importants permettant aux membres du personnel de se familiariser avec les principales normes indiquant en quoi un comportement est jugé acceptable ou interdit, notamment en cas de fraude ou d'autres comportements répréhensibles. Les codes de conduite permettent d'augmenter la sensibilisation à la fraude, étant donné qu'ils regroupent des normes de comportement éthique qui peuvent être définies ailleurs, par exemple dans les règlements financiers d'un organisme, ses guides sur les ressources humaines, ses manuels relatifs aux achats, etc. Selon les résultats d'une enquête de l'ACFE sur 1 483 cas de fraude réels survenus dans les secteurs privé et public à l'échelle mondiale⁷⁶, un code de conduite strict a contribué à réduire de 46 % le montant médian des pertes dues à la fraude, et de 37 % la durée s'écoulant entre le début d'une opération de fraude et le moment où elle est découverte.

152. Les dispositions relatives aux principes de déontologie régissant le comportement des fonctionnaires des organismes des Nations Unies sont normalement contenues dans différents documents, au nombre desquels la Charte et le Règlement du personnel. Les Normes de conduite de la fonction publique internationale, adoptées par la Commission de

⁷⁶ Voir ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse : 2010 Global Fraud Study* (Austin, Texas, 2010).

la fonction publique internationale (CFPI)⁷⁷, sont la principale source des règlements relatifs au comportement du personnel et des valeurs morales prônées au sein du système des Nations Unies, où prévaut le principe selon lequel les défis auxquels font face les divers organismes en matière de déontologie sont similaires même si leurs cultures internes varient. La dernière version des normes élaborée par la CFPI a été approuvée par l'Assemblée générale en 2013⁷⁸. Sous leur forme actuelle, ces normes mettent tout particulièrement l'accent sur l'indépendance et l'impartialité des fonctionnaires internationaux, sans pour autant mentionner expressément la fraude ou accorder une attention spéciale à la fourniture de conseils pratiques destinés à aider le personnel à faire des choix conformes aux règles de déontologie. On a ainsi manqué l'occasion de relever le niveau de sensibilisation à la fraude et de fournir une orientation au personnel sur les normes de comportement qu'il lui incombe de suivre, ainsi que de lui indiquer le mécanisme auquel il peut avoir recours pour signaler les actes répréhensibles.

153. La majorité des organismes des Nations Unies indiquent qu'ils se sont inspirés des normes de conduite prônées par la CFPI. Toutefois, deux d'entre eux (l'UNOPS et le HCR)⁷⁹ ont choisi de ne pas les adopter et ont mis au point leurs propres codes de conduite correspondants à leurs besoins particuliers⁸⁰. L'OACI, d'un autre côté, a adopté une version des normes de la CFPI qui a été légèrement adaptée pour tenir compte de la situation particulière qui est la sienne. Le CCC a recommandé expressément au Secrétariat de l'ONU d'adopter un code de conduite dont les objectifs sont clairement définis afin d'accroître le niveau de sensibilisation à la fraude⁸¹. Une initiative antérieure entreprise en faveur de l'adoption d'un code de déontologie du personnel de l'ONU élaboré par le Groupe de la déontologie des Nations Unies a été remise à plus tard par l'Assemblée générale et, après un débat prolongé, le code a fini par être intégré à la version remaniée des normes adoptée par la CFPI en 2013⁸².

154. Bien que les codes de conduite existants, auxquels il convient d'ajouter les normes de la CFPI, soient principalement destinés aux fonctionnaires (y compris les cadres), une bonne pratique consiste à les appliquer également à des personnes ne faisant pas partie du personnel de l'Organisation et à des tiers. Cette pratique est suivie en partie par l'ONUDI, dont le Code de déontologie s'applique également aux « titulaires d'accords de service (spéciaux), personnes détachées dans le cadre d'accords de prêt remboursable ou non, ambassadeurs de bonne volonté, et autres personnes associées à l'ONUDI »⁸³. En outre, l'UNESCO, tel qu'énoncé dans son Manuel des ressources humaines et en vertu des dispositions des contrats pertinents, applique officiellement les normes de conduite qu'elle a adoptées aux membres du personnel temporaire tels que les prestataires de services.

155. Il convient également de noter que les responsables du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, par l'intermédiaire duquel la grande partie des transactions d'achat effectuées par le système des Nations Unies ont lieu, ont adopté le

⁷⁷ À l'origine, ces normes ont été introduites en 1954 par le Conseil consultatif de la fonction publique internationale, qui est devenu la CFPI par la suite.

⁷⁸ Résolution 67/257 de l'Assemblée générale.

⁷⁹ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour 2009 (A/64/30).

⁸⁰ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour 2009 (A/64/30), par. 22.

⁸¹ Rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal clos le 31 décembre 2013 et Rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/69/5 (Vol. I)), par. 136.

⁸² L'Assemblée générale avait initialement demandé, au paragraphe 161 d) de sa résolution 60/1, que soit élaboré un code de déontologie destiné à l'ensemble du personnel des Nations Unies.

⁸³ ONUDI, Code de déontologie, Bulletin du Directeur général UNIDO/DGB/(M.).115 ; à la note de bas de page 1 du Code, il est indiqué que le sens du terme « personnel » est élargi de manière à « englober, sans pour autant s'y limiter, les stagiaires et d'autres parties entretenant des relations d'ordre contractuel avec l'ONUDI telles qu'énoncées dans les dispositions du présent Code ».

Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies. Ce code porte sur le droit du travail et les droits de l'homme, les normes environnementales et déontologiques, et invite les fournisseurs à observer les plus hautes normes de déontologie, à respecter les législations nationales et à s'abstenir d'être impliqués dans des actes de corruption, ainsi que de fraude (par. 8). Toutefois, les termes utilisés dans les textes destinés aux utilisateurs de la plateforme du Portail sont relativement faibles, en ce sens que les énoncés qu'ils comprennent se contentent de mentionner ce que l'ONU « attend » de ses fournisseurs, au lieu, par exemple, d'exiger d'eux qu'ils se conforment aux dispositions contenues dans le Code.

156. En vue d'obliger les fonctionnaires et les cadres supérieurs à se conformer aux codes de conduite, les organismes favorisent souvent l'adoption de la bonne pratique consistant à entreprendre un processus d'affirmation. Dans le cadre d'un tel processus, comme celui qui a été instauré récemment à l'OIT⁸⁴, les fonctionnaires affirment qu'ils ont reçu un exemplaire d'un code de conduite, qu'ils l'ont lu et compris, et qu'ils acceptent de s'y conformer. Cela facilite toute action en justice qui pourrait être intentée contre les fonctionnaires qui négligeraient d'en tenir compte et la rend plus efficace, et on considère qu'il s'agit là d'une pratique offrant un bon rapport coût-efficacité pour prévenir la fraude. Les processus d'affirmation sur support papier ou électronique ont généralement lieu au moment de l'entrée en fonction des nouveaux membres du personnel au sein d'un organisme, mais ils pourraient également être répétés à intervalles réguliers à des fins de confirmation ou à l'occasion de tout remaniement du code de conduite. Certains organismes, tels que l'OIT et le PNUD, ont également prévu des processus d'affirmation supplémentaires destinés aux fonctionnaires qui occupent des postes à haut risque, comme dans les services chargés des achats. Enfin, en ce qui concerne les tiers tels que les partenaires d'exécution, il est de bonne pratique d'intégrer un processus d'affirmation aux accords juridiques types (voir sect. F ci-après).

157. Il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en vue d'augmenter le niveau de sensibilisation aux normes de conduite applicables, adoptent un processus d'affirmation sous forme écrite destiné à tous les fonctionnaires, qu'ils soient nouveaux ou déjà en poste, dans le cadre duquel les membres du personnel et leurs chefs de service confirment qu'ils ont pris connaissance des normes de conduite de la CFPI, qu'ils les ont comprises et qu'ils s'engagent à s'y conformer.

D. Programmes de transparence financière et déclarations d'intérêts

158. La plupart des organismes des Nations Unies qui ont participé à l'examen sont dotés d'un programme de transparence financière ou de déclarations d'intérêts. Il s'agit là d'une amélioration importante par rapport à la situation antérieure, ainsi que d'une évolution encourageante⁸⁵. Ces programmes visent essentiellement à révéler et atténuer les conflits d'intérêts potentiels et réels⁸⁶ survenant en cas de détention d'intérêts financiers ou d'exercice d'activités extérieures, de sorte qu'ils sont considérés comme moyens de contribuer à la prévention et à la détection de la fraude et de la corruption.

⁸⁴ Voir OIT, Ethics and Standards of Conduct, circulaire DIR 01/2015, et L'éthique au Bureau, Directive du bureau IGDS n° 76 (Version 1).

⁸⁵ En 2010, le CCS avait mené une enquête qui avait révélé que des 16 organismes qui y avaient participé, 11 seulement étaient dotés d'un programme de transparence financière (voir le compte rendu de la réunion tenue entre des membres du CCS et du Réseau Finances et budget, document CEB/2010/HLCM/FB/30).

⁸⁶ Voir le rapport du Secrétaire général sur le conflit d'intérêts personnel (A/66/98).

159. Quant à leur portée, les dispositifs existants touchent surtout les cadres supérieurs ainsi que certains fonctionnaires exerçant des fonctions particulièrement exposées aux risques, notamment dans les domaines des achats, des transactions financières, de la gestion des marchés, et du contrôle (déontologie, vérification des comptes, comités d'audit, etc.), de même que certains représentants élus⁸⁷. Il est ressorti des renseignements fournis au CCI par les organismes que seuls les dispositifs utilisés par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et l'OMS se limitent aux cadres supérieurs, sans prévoir de disposition supplémentaire applicable au personnel des services fonctionnels à haut risque. **Étant donné que les fonctionnaires chargés des relations avec les partenaires d'exécution sont tout aussi exposés aux risques de fraude, il est recommandé que les organismes examinent la mesure dans laquelle il faut les inclure dans le dispositif de transparence financière, selon ce qui semble approprié.**

160. Là où le dispositif de transparence financière met en lumière un conflit d'intérêts potentiel, le fonctionnaire en cause est normalement invité à se défaire de certains actifs, ou à s'abstenir d'exercer telle ou telle activité ou tel ou tel aspect de ses fonctions officielles. C'est par exemple ce qui se fait dans le cadre du programme en place au Secrétariat de l'ONU, qui s'applique à plusieurs entités, dont le HCR, l'UNRWA et le HCDH⁸⁸. Au PNUD et à l'UNICEF, il est de bonne pratique d'adresser aux fonctionnaires concernés des lettres d'orientation sur la marche à suivre pour éviter que les conflits d'intérêts potentiels ne se matérialisent. Ces lettres doivent être contresignées par leurs destinataires, qui confirment ainsi qu'ils en ont compris le contenu. Plusieurs organismes exécutent des programmes de formation et fournissent une aide considérable aux participants actuels ou potentiels à leurs programmes de transparence financière afin de renforcer le respect des règles et de réduire le nombre de déclarations erronées. Par exemple, le Secrétariat de l'ONU utilise des services de conférence en ligne pour fournir une aide en temps réel aux déclarants⁸⁹.

161. Les informations obtenues par le biais des dispositifs de transparence financière ne sont normalement pas rendues publiques. Toutefois, le Secrétariat de l'ONU a adopté la bonne pratique consistant à donner la possibilité aux hauts fonctionnaires (à partir du niveau des sous-secrétaires généraux et des secrétaires généraux adjoints) de publier leurs états financiers de leur propre chef.

162. En ce qui concerne la vérification des renseignements fournis, la majorité des organismes adoptent le principe de la présomption de bonne foi, en y ajoutant la vérification, notamment par des tiers, d'un sous-ensemble de déclarations sélectionnées au hasard. Pour vérifier le fonctionnement des dispositifs de transparence financière et des déclarations de conflit d'intérêts, il est de bonne pratique d'appliquer une approche ciblée et tenant compte des risques, en accordant une attention particulière aux indications de risque élevé⁹⁰, formule qui mériterait d'être envisagée par les organismes des Nations Unies.

163. Il est recommandé que les organismes des Nations Unies procèdent à l'examen de leurs programmes de transparence financière et de déclaration des conflits d'intérêts, en vue d'améliorer leur efficacité et de déterminer si leur portée est suffisante pour englober toutes les catégories de fonctionnaires dont la participation est souhaitable.

⁸⁷ Voir la recommandation sur la portée des dispositifs de transparence financière dans le rapport du CCI sur les lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies (JIU/REP/2006/2).

⁸⁸ Voir la circulaire du Secrétaire général portant la cote ST/SGB/2006/6.

⁸⁹ Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau de la déontologie (A/70/307).

⁹⁰ Banque mondiale et ONUDC, *On the Take : Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* (Initiative pour le recouvrement des avoirs volés, 2012).

E. Obligation de diligence dans la lutte contre la fraude : sélection des membres du personnel et des tiers

164. Les mesures de contrôle diligent antifraude comprennent diverses activités visant à soumettre une personne ou une tierce partie à une enquête et un examen systématiques portant sur toute indication d'activités ou de comportements frauduleux antérieurs ou actuels avant d'établir une relation de nature commerciale avec cette personne ou ce tiers. Les mesures de contrôle diligent à prendre à cet effet peuvent cibler a) des membres du personnel interne et b) des tiers (consultants, fournisseurs, partenaires d'exécution, etc.). Elles s'appuient sur le principe selon lequel il est plus rentable de prendre les précautions nécessaires et de procéder à une enquête approfondie avant d'embaucher un membre du personnel ou de conclure un partenariat avec un tiers susceptible de commettre des actes frauduleux que d'avoir des problèmes, notamment sous forme de poursuites judiciaires longues et coûteuses, par la suite. Il est de bonne pratique de veiller à ce que les mesures de contrôle diligent ainsi prises ne se limitent pas au stade de l'engagement, mais qu'elles continuent de s'appliquer, sous la forme d'examens attentifs réguliers et en fonction des risques, pendant toute la durée de la relation établie avec l'employé ou le tiers.

Contrôle des fonctionnaires

165. Dans le cas des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, les mesures de contrôle diligent antifraude peuvent prendre différentes formes : déclarations d'absence de conflit d'intérêts potentiels ; déclarations d'absence de mesures disciplinaires antérieures ; vérifications automatisées des titres universitaires (par exemple, au FNUAP) pour empêcher l'embauche d'usurpateurs ; dans le cas d'anciens fonctionnaires des Nations Unies, vérifications des antécédents (effectuées par le Secrétariat de l'ONU) afin de s'assurer qu'ils n'ont pas été congédiés⁹¹ ; et vérifications ciblées dans le cas des nouveaux fonctionnaires affectés à des postes à haut risque. Quelques organismes tels que l'UNOPS, l'OMPI et le FNUAP utilisent les services de firmes spécialisées pour effectuer les vérifications nécessaires. Le PNUD procède à des vérifications sur les candidats à des postes de niveau supérieur, notamment afin de déceler tout antécédent de violation des droits de l'homme, et il exige que tous les fonctionnaires nouvellement recrutés remplissent un formulaire de divulgation des conflits d'intérêts. Toutefois, des rapports antérieurs du CCI sur des questions liées aux ressources humaines ont révélé que les vérifications des références et autres renseignements fournis n'avaient pas été effectuées avec tout le soin voulu dans la plupart des organismes des Nations Unies, et ont formulé un certain nombre de recommandations à cet effet⁹².

166. L'encadré 2 ci-dessous contient une liste non exhaustive des bonnes pratiques préconisées à cet effet.

⁹¹ Dans sa réponse au questionnaire du CCI, le Secrétariat a indiqué ce qui suit : « Toute candidature d'un ancien fonctionnaire du régime commun des Nations Unies est renvoyée à la Division des ressources humaines pour une vérification manuelle visant à déterminer s'il a ou non été renvoyé sans préavis ou licencié pour faute [...]. Dans l'affirmative, la candidature est rejetée sans autre examen. ».

⁹² Le recrutement du personnel dans les organismes des Nations Unies : analyse comparative et cadre de référence – le processus de recrutement (JIU/NOTE/2012/2), par. 66 (sur les vérifications des références).

Encadré 2

Bonnes pratiques à utiliser dans le contrôle diligent des ressources humaines

Il existe un certain nombre de mesures de diligence préconisées dans le domaine des ressources humaines pour atténuer les risques potentiels de fraude, dont les suivantes :

- *Vérification des titres* : La vérification des renseignements personnels et des antécédents professionnels peut contribuer à mettre en lumière les faux titres de compétences et les qualifications falsifiées ;
- *Vérification des références* : Cette vérification peut signaler les problèmes liés à l'intégrité et à la réputation du candidat, d'une gravité telle qu'ils peuvent être incompatibles avec son emploi ;
- *Vérification des antécédents* : Les vérifications destinées à révéler l'existence d'un casier judiciaire ou à déterminer l'état des finances personnelles du candidat peuvent être une source de renseignements supplémentaires pour leur évaluation. La nature et l'ampleur de ces vérifications sont des paramètres normalement régis par la loi, et il est parfois nécessaire d'obtenir le consentement préalable du candidat ;
- *Vérifications croisées portant sur d'éventuelles mesures disciplinaires* : Les demandes de renseignements adressées à d'autres organismes des Nations Unies, aux tribunaux, etc., au sujet d'éventuelles mesures disciplinaires prises à l'encontre de certains candidats peuvent servir de complément aux mesures de diligence.

Source : Compilation des bonnes pratiques établie par le CCI à partir des réponses au questionnaire et des résultats d'une revue documentaire.

167. Il arrive fréquemment que des fonctionnaires soient transférés d'une entité à l'autre au sein du système des Nations Unies. Toutefois, de nombreuses personnes interrogées se sont déclarées préoccupées par le peu d'empressement manifesté par les organismes en ce qui concerne le partage d'informations sur les mesures disciplinaires qui ont été prises ou continuent de s'appliquer aux candidats. Si quelques entités, en particulier le Secrétariat de l'ONU, ont indiqué qu'elles effectuent des vérifications croisées sur les mesures disciplinaires décrétées au sein du système commun des Nations Unies, les pratiques de ce genre ne sont pas systématiquement appliquées pour tous les types de marchés, malgré le fait qu'elles présentent des avantages incontestables en tant que moyens d'éviter divers problèmes, et notamment les activités frauduleuses⁹³. Nonobstant les problèmes de confidentialité et de procédure (présomption d'innocence, etc.), tous les organismes qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager d'inclure dans leurs formulaires de candidature un texte exigeant que le candidat indique clairement s'il fait ou a fait l'objet d'une enquête ou d'une mesure disciplinaire appliquée par une autre entité des Nations Unies (voir l'analyse de cette question présentée au chapitre X).

168. Les entretiens en fin de service et l'analyse systématique des lettres de démission remises par les fonctionnaires quittant un organisme pour cause de départ à la retraite, de choix personnel, de licenciement ou pour tout autre motif, constituent une bonne source d'informations dont les responsables des ressources humaines peuvent se servir pour déterminer s'il existe des problèmes d'intégrité présents ou passés à prendre en compte. Bien qu'il s'agisse là d'une bonne pratique appliquée dans de nombreux organismes du secteur privé, elle n'est que rarement utilisée dans le système des Nations Unies.

⁹³ Le recrutement du personnel dans les organismes des Nations Unies : analyse comparative et cadre de référence – le processus de recrutement (JIU/NOTE/2012/1), p. 12.

*Contrôle des fournisseurs*⁹⁴

169. Plusieurs des organismes des Nations Unies ont le droit d'examiner les livres de leurs fournisseurs potentiels dans le cadre des marchés envisagés. Toutefois, comme l'ont indiqué les personnes interrogées et les vérificateurs externes et internes, la plupart des organismes ne le font que rarement. Au minimum, de telles vérifications devraient avoir lieu dans le cas des marchés importants et lorsqu'il s'agit de fournisseurs qui sont parties à plus d'un marché, quels que soient les montants en cause.

170. La possibilité de recourir à des banques de données électroniques fiables sur les fournisseurs enregistrés et de les exploiter en commun dans tout le système des Nations Unies constitue une condition préalable importante du contrôle diligent (voir également le chapitre X ci-après relatif aux sanctions prévues pour les fournisseurs). La principale plateforme créée pour permettre le partage de renseignements relatifs aux fournisseurs dans tout le système est le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies⁹⁵. Il s'agit là d'un système automatisé d'enregistrement des fournisseurs qui constitue un portail commun pour les responsables des achats et qui offre les moyens de vérifier la façon dont les fournisseurs se sont acquittés de leurs obligations et les détails de leurs rapports antérieurs avec les services des achats des Nations Unies. Il a notamment pour objectif de rationaliser les processus d'achat, de manière à permettre d'économiser du temps et d'augmenter l'efficacité des opérations.

171. Depuis le lancement de la version 2.0 du Portail, 10 organismes y ont intégré leur système d'achat, de sorte que lorsque les fournisseurs s'y enregistrent, les renseignements les concernant sont transmis directement et automatiquement aux systèmes des divers organismes, ce qui garantit que les données sont constamment tenues à jour. Ainsi, après le déploiement d'Umoja dans le cadre des opérations de maintien de la paix, plus de 75 000 fiches de fournisseurs ont, après nettoyage, été ramenées à environ 7 000, puis saisies dans le Portail mondial et mises en concordance avec Umoja⁹⁶.

172. Des rapports antérieurs du CCI⁹⁷ ont prôné la création de bases de données pour le partage d'informations, au sein des organismes et du système des Nations Unies, sur la façon dont les fournisseurs se sont acquittés de leurs obligations. À l'occasion des entretiens réalisés aux fins de la production du présent rapport, l'administrateur du Portail a indiqué que son organisme avait l'intention d'étendre ses activités dans ce domaine dès 2016 (voir également chap. X, sect. E ci-après).

173. On a également fait observer que les organismes des Nations Unies qui s'occupent de la sélection de leurs fournisseurs doivent se prémunir contre les risques engendrés par les sociétés-écrans. Pouvant se présenter sous la forme d'une simple boîte aux lettres installée dans un paradis fiscal, celles-ci sont souvent à l'origine d'activités frauduleuses, en particulier dans les situations fragiles et propices aux conflits, et ce sont elles qui ont joué un rôle crucial dans le montage frauduleux commis dans le cadre du programme

⁹⁴ Se reporter également aux sections connexes relatives au contrôle dans le domaine de la gestion des achats et des marchés (chap. VII, sect. B) et dans le cadre des régimes de sanctions prévues pour les fournisseurs (chap. X, sect. C).

⁹⁵ Voir www.un.org ; voir également, en ce qui concerne l'état d'avancement des activités du Portail, CEB/2015/HLCM_PN/17, par. 52.

⁹⁶ Rapport du Secrétaire général sur le quatrième rapport intérimaire du Secrétaire général sur le dispositif d'application du principe de responsabilité au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (A/69/676).

⁹⁷ Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2014/9), recommandation 8, et Utilisation de consultants dans les organismes des Nations Unies : examen de l'utilisation de consultants et des questions de gestion des achats et des marchés (JIU/NOTE/2008/4), recommandation 18.

Pétrole contre nourriture. Certains organismes ont recours à des cabinets privés tels que Dun & Bradstreet ou Kompass aux fins de la vérification externe des renseignements sur les entreprises dont ils comptent utiliser les services en tant que fournisseurs ou prestataires, notamment en ce qui concerne leur situation financière.

Contrôle des partenaires d'exécution

174. De nombreux organismes des Nations Unies comptent sur des partenaires d'exécution pour mener à bien une grande partie de leurs activités. Ces partenaires peuvent être, notamment, des ONG nationales et internationales, des organismes gouvernementaux nationaux ou des acteurs de la société civile du pays. Un rapport antérieur du CCI⁹⁸ a révélé plusieurs failles associées aux mesures de diligence applicables aux partenaires d'exécution avant, pendant et après l'établissement de relations commerciales avec eux. **Les données figurant dans ce rapport et les recommandations qu'il contient sont jugées très pertinentes pour l'établissement des mesures que le système des Nations Unies entend prendre afin de remédier au problème croissant que pose la lutte contre la fraude associée aux partenaires d'exécution.** En outre, les répondants à l'enquête du CCI sur la fraude ont placé les actes frauduleux commis par des partenaires en haut de la liste des sept principales catégories d'actes de fraude, un quart des répondants s'attendant à avoir affaire à un cas de fraude imputable à un partenaire d'exécution au cours des douze à vingt-quatre prochains mois.

175. Les évaluations des capacités⁹⁹ (« macro » et « microévaluations ») effectuées en application de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT)¹⁰⁰ sont destinées à uniformiser encore mieux les mesures de diligence. Le GNUM a approuvé une version remaniée du dispositif HACT en 2014, et celui-ci est appliqué pleinement par le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP en tant que seul cadre de gestion des risques utilisé dans les relations avec les partenaires d'exécution.

176. Il convient toutefois de noter que le dispositif d'application de la politique harmonisée ne met pas particulièrement l'accent sur les risques de fraude encourus dans le cadre des relations avec les partenaires d'exécution, pas plus qu'il ne les analyse en détail. Ces partenaires font partie d'un groupe diversifié d'entités relevant de régimes juridiques différents (ONG, entités de la société civile, organismes gouvernementaux, etc.). Dans le cas des ONG, des renseignements de base tels que données émanant de leurs créanciers,

⁹⁸ Examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4). Voir également Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies (JIU/REP/2006/2), La déontologie dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/3) et Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2011/5).

⁹⁹ Une macroévaluation a pour objet de faire en sorte que le système de gestion de finances publiques dans le cadre duquel les organismes transfèrent des fonds aux partenaires d'exécution soit bien compris. Les microévaluations, quant à elles, portent sur les moyens de gestion financière (comptabilité, achats, établissement de rapports, contrôles internes, etc.) afin de déterminer le taux de risque global et les activités d'assurance.

¹⁰⁰ Le cadre créé en vertu de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT) a été introduit en 2005 et fortement remanié en 2014 pour tenir compte des failles relevées par le Comité consultatif du GNUM sur la HACT, ainsi qu'à l'occasion de l'*Audit conjoint des dispositifs de gouvernance relatifs à la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT)* (2012). En vertu de cette politique, les organismes des Nations Unies choisissent les méthodes de transfert de fonds en s'appuyant sur des évaluations des risques liés aux partenaires d'exécution qui déterminent le niveau requis de suivi et d'audit des activités. Le niveau d'assurance concernant les transferts de fonds n'est plus dérivé des mécanismes de contrôle et d'audit au niveau des projets, mais d'évaluations systémiques et d'audits sélectifs.

statut juridique, etc., sont souvent absents ou difficiles à obtenir¹⁰¹. La HACT se penche sur leur degré de conformité aux mécanismes de gouvernance en vigueur dans le système des Nations Unies ainsi que sur leurs moyens administratifs, techniques et financiers, mais des lacunes subsistent, notamment en ce qui concerne les vérifications systématiques des références présentées par les cadres dirigeants des ONG et leurs principaux collaborateurs (achats, finances, etc.), ainsi que l'absence d'un processus par lequel l'ensemble du personnel s'engage à respecter les normes de conduite de l'organisation¹⁰². Dans le cas où les partenaires d'exécution sont des entités gouvernementales, le cadre HACT ne fournit aucune instruction ni directive sur le suivi à assurer.

177. D'autres entités telles que le HCR et le Bureau de coordination des affaires humanitaires utilisent des versions similaires (éventuellement plus étoffées) des procédures de vérification prônées par la politique harmonisée lorsqu'elles traitent avec des tiers. Le manuel du HCR utilisé dans le cadre des relations avec les partenaires d'exécution ainsi que les listes de contrôle connexes employées dans la réalisation des plans de travail contiennent de nombreuses dispositions se rapportant aux vérifications systématiques des références du personnel et des cadres supérieurs des ONG et représentent une bonne pratique à suivre à cet égard.

178. Outre les questions évoquées ci-dessus, d'autres facteurs de risque importants contre lesquels les organismes doivent se prémunir lorsqu'ils traitent avec des partenaires d'exécution sont similaires à ceux qu'il faut prendre en compte lorsqu'on a affaire à des fournisseurs, à savoir les dépassements de coûts, la surestimation des quantités de biens ou services fournis, les écarts par rapport aux prescriptions de qualité, les retards dans la fourniture des produits ou services, et l'inexécution¹⁰³. Une particularité des procédures rigoureuses de vérification a trait à la nécessité de se prémunir contre la possibilité de double passation d'un marché ou de double facturation par certains partenaires d'exécution agissant en collusion avec des partenaires ou donateurs multiples pour exécuter la même activité ou le même programme¹⁰⁴.

179. Les processus de diligence raisonnable doivent permettre de vérifier, en renforçant les mesures de contrôle et en effectuant des audits et des inspections à intervalles réguliers, que des capacités suffisantes existent pour fournir les produits ou services convenus et que des systèmes sont en place et fonctionnent pour protéger les organismes contre les détournements de fonds. Par exemple, la version remaniée du cadre HACT comprend désormais des dispositions visant à prévoir des assurances communes dans les cas où deux ou plusieurs entités des Nations Unies font affaire avec les mêmes partenaires d'exécution. On considère qu'une approche différenciée est la plus efficace et la plus efficiente à cet égard, car elle permet de focaliser les vérifications et les inspections sur les projets à haut risque ou d'un montant élevé.

180. Le fait que la sélection et la gestion des partenaires d'exécution présentent un risque élevé de fraude est également confirmé par un certain nombre d'affaires de fraude impliquant des montants considérables. Par exemple, la Division des investigations du BSCI (organe du Secrétariat de l'ONU) a recensé en 2014 et 2015 des actes frauduleux commis par des partenaires d'exécution en Somalie ayant entraîné des pertes de plus de 6,7 millions de dollars des États-Unis. Cela représente plus de 73 % des fonds déboursés

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² « Questionnaire de microévaluation », question n° 3.9, dans le document du GNUD intitulé *HACT framework* (2014) et d'autres publications.

¹⁰³ Ces facteurs de fraude potentiels doivent être pris en compte au niveau de la sélection, du prix, de la qualité, de la quantité et de l'exécution.

¹⁰⁴ Examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4), p. 56.

par les Nations Unies pendant cette période¹⁰⁵. Ce montant s'ajoute aux pertes qui ont été mises en lumière à l'occasion des enquêtes des années précédentes, sans oublier que plusieurs enquêtes se poursuivaient encore au moment de la rédaction du présent rapport.

181. **Les Inspecteurs rappellent qu'il est important d'appliquer intégralement et sans retard les recommandations pertinentes énoncées dans le rapport du CCI susmentionné sur les partenaires d'exécution (JIU/REP/2013/4)¹⁰⁶, notamment en ce qui concerne la nécessité de fonder la sélection et la gestion de ces partenaires sur i) une évaluation approfondie de leurs moyens et de leur volonté de faire preuve de diligence, ii) des accords juridiques rigoureux qui préservent les intérêts et les ressources financières des Nations Unies, iii) des mécanismes de contrôle et de signalement mis en œuvre en fonction des risques, iv) des audits et des évaluations solides, et v) un relèvement du niveau de sensibilisation à la fraude, de la formation aux méthodes à utiliser pour la combattre et de l'encadrement d'une approche systémique pour combattre la fraude lors de l'établissement et tout au long des relations avec les partenaires d'exécution. En outre, il faut faire davantage pour s'assurer que l'on dispose du droit de faire enquête sur des tiers et pour améliorer le partage d'informations sur les partenaires d'exécution entre les organismes au niveau du pays, de la région et du siège (voir chap. IX, sect. B, chap. X, sect. E et chap. XI, sect. D du présent rapport).**

F. Actualisation des instruments juridiques à utiliser dans les relations avec des tiers

Clauses antifraude pour les fournisseurs et les partenaires d'exécution

182. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, dans la plupart des organismes des Nations Unies, les politiques antifraude ne se sont, depuis leur adoption, appliquées qu'aux fonctionnaires, consultants et stagiaires. Aucune des dispositions qu'elles contenaient ne faisait allusion à la présence de fournisseurs et de partenaires qui, dans de nombreux organismes, sont les principaux agents dont dépend l'exécution des programmes.

183. Au cours des dernières années, la plupart des chartes de l'audit et du contrôle des organismes des Nations Unies ont été mises à jour afin d'élargir le mandat des services de contrôle à l'exercice du droit de vérifier les activités des tiers, y compris des partenaires d'exécution, et d'entreprendre des enquêtes à leur sujet. En outre, un rapport du CCI (JIU/REP/2013/4)¹⁰⁷ a recommandé que les accords et mémorandums d'accord conclus avec les partenaires d'exécution contiennent des dispositions et clauses à cet effet. L'examen d'un échantillon d'accords effectué aux fins du présent rapport a révélé que la plupart des organismes, en particulier ceux qui ont récemment mis à jour leurs politiques antifraude ou la politique applicable à leurs partenaires d'exécution, tels que la FAO, le FNUAP, le PAM, le HCR et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), ont adopté certains aspects des dispositions de ce type. Il vaut la peine de noter que le GNUD a, au milieu de 2015, également mis à jour les accords juridiques qu'il a adoptés pour régir ses

¹⁰⁵ A/70/318, par. 65 à 68 ; A/69/308, par. 44 à 48.

¹⁰⁶ Examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4), p. 56. Voir également A/RES/69/249, par. 20. Le CCC a également abordé les questions relatives aux partenaires d'exécution dans plusieurs de ses rapports récents et a fourni une mise à jour sur l'état et la mise en œuvre des recommandations qu'il a formulées à l'intention de certains organismes (voir par exemple A/70/322, par. 35 à 41, A/69/5 (Vol. I), par. 90 à 128, et A/70/5/Add.6, p. 48, 49 et 60).

¹⁰⁷ Examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4), p. 56.

fonds d'affectation spéciale multidonateurs et d'autres activités conjointes. Toutefois, les dispositions en vigueur dans plusieurs organismes diffèrent sur le plan leur caractère exhaustif, des détails qu'elles contiennent et de leur robustesse. Certains accords ne permettent que des audits ou l'exercice de droits d'inspection, mais n'autorisent pas les enquêtes. Certains élargissent la portée des droits de contrôle aux activités des sous-traitants d'un partenaire d'exécution, alors que d'autres ne le font pas. Enfin, certains organismes n'ont inclus aucune disposition pertinente dans les accords ou mémoires d'accord.

184. L'encadré 3 ci-dessous contient une liste non exhaustive des dispositions liées à la lutte contre la fraude pour les accords conclus avec des tiers.

Encadré 3

Dispositions liées à la lutte contre la fraude pour les accords juridiques conclus avec des tiers

- Définitions de la fraude et d'autres termes clefs (conduite répréhensible, malversation financière, détournement, etc.)
- Obligation de signaler immédiatement toute présomption de fraude (avec mention de l'existence de la permanence téléphonique et du site Web que l'ONU utilise pour lutter contre la fraude)
- Normes minimales applicables en matière de contrôle interne et de responsabilisation, notamment en ce qui concerne la gestion des finances, les achats, les relations avec les sous-traitants, etc.
- Clauses de résiliation concrètes en cas de fraude, et clauses pouvant être invoquées pour bloquer un paiement en cas de présomption crédible de fraude
- Clauses d'arbitrage
- Clauses de protection des dénonciateurs (avec mention de l'existence de la permanence téléphonique et du site Web que l'ONU utilise pour lutter contre la fraude)
- Exigences relatives à l'obligation de fournir des renseignements ; d'autoriser l'accès aux documents, sites, lieux d'activités et membres du personnel ; d'accepter que des droits de vérification, d'inspection et d'enquête soient exercés ; et de coopérer avec les responsables d'audits, d'enquêtes et d'inspections, s'appliquant aussi aux sous-traitants
- Sanctions et réparation des dommages
- Envoi aux autorités nationales chargées du maintien de l'ordre

Source : CCI 2015.

185. La nécessité de protéger les organismes contre les actes frauduleux commis par des tiers a également été reconnue par les fonctionnaires de toutes les catégories qui ont exprimé leurs vues dans le cadre de l'enquête sur la fraude menée par le CCI. Interrogés sur les mesures de protection antifraude prises par différentes parties, les répondants ont indiqué qu'ils étaient particulièrement sceptiques au sujet de l'adéquation des mesures antifraude prises à l'égard des partenaires d'exécution et des fournisseurs. Seuls 27 % des répondants ont déclaré être pleinement convaincus que les mesures de protection étaient suffisantes. Des préoccupations similaires ont été exprimées à l'occasion des entrevues menées avec des fonctionnaires des services hors siège qui interagissent plus fréquemment avec des tiers.

186. Pour protéger et sauvegarder les intérêts du système des Nations Unies, des mesures de contrôle et d'atténuation concomitantes sont nécessaires et doivent notamment comprendre, comme on a vu plus haut, la mise en œuvre d'instruments juridiques robustes tels que des accords et mémorandums d'accord conclus avec les partenaires. Le droit d'exercer un contrôle approprié sur les transferts de fonds, notamment en procédant à des enquêtes, vérifications des comptes et inspections auprès des partenaires d'exécution et de leurs sous-traitants, ne constitue que l'un des éléments essentiels de ces accords ; au nombre des autres dispositions à appliquer, il convient de mentionner l'obligation de signaler les actes frauduleux, l'utilisation d'un dispositif de contrôle interne approprié, le recouvrement de biens, les clauses d'arbitrage, etc.

187. Le lecteur est également prié de se reporter, dans ce contexte, aux recommandations connexes énoncées au chapitre X ci-après, où il est question du régime de sanctions et de mesures disciplinaires mis en place par les organismes, ainsi qu'au processus de renvoi des affaires de fraude aux autorités nationales chargées de l'instauration de procédures pénales et civiles, notamment en cas d'action en recouvrement de biens.

188. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait augmenter l'efficacité et l'efficacité du programme antifraude des organismes.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient charger leurs bureaux des affaires juridiques d'examiner et d'actualiser les instruments juridiques utilisés dans le cadre des relations avec des tiers tels que fournisseurs et partenaires d'exécution, en accordant une attention particulière aux clauses et dispositions antifraude.

G. Automatisation des mesures de protection contre la fraude

189. Les systèmes informatiques, tels que les progiciels de gestion intégrée, qui automatisent le contrôle interne et la surveillance, renforcent l'efficacité des activités antifraude et constituent une composante essentielle de tout programme de gestion des risques de fraude. Le principal avantage présenté par le contrôle automatisé réside dans le fait que l'automatisation permet d'effectuer les vérifications de base en temps réel, en particulier pour les activités commerciales habituelles et courantes telles que le traitement des paiements, l'approbation des frais de voyage, les vérifications de diligence raisonnable des achats, les procédures de recrutement, etc.

190. L'automatisation offre notamment la possibilité d'exploiter des capacités de renseignement et d'analyse, d'accéder aux données en temps réel, de contrôler les paramètres des opérations commerciales et de surveiller des tableaux de bord et d'autres moyens de mesure conçus pour fournir des informations et générer des connaissances exploitables dans le cadre de la lutte contre la fraude. Par exemple, le suivi de toutes les dénonciations d'actes frauduleux et de tous les rapports sur l'issue des affaires de fraude peut améliorer considérablement la gestion des risques de fraude en fournissant des renseignements concrets se prêtant à des comparaisons par rapport aux critères de référence du secteur d'activité, facilitant l'analyse des tendances et contribuant à orienter les mesures de répression.

191. Les systèmes automatisés de contrôle et de suivi antifraude sont particulièrement efficaces dans la détection des actes frauduleux. Des filtres fondés sur des règles facilitent le repérage des transactions et comportements potentiellement frauduleux, l'analyse des données aide à détecter les anomalies et les tendances anormales, les modèles prédictifs

mettent en lumière les risques de fraude à prendre en considération, et l'analyse des réseaux sociaux permet de cerner plus aisément les cas suspects en analysant systématiquement les liens entre les transactions et les personnes qui y participent.

192. Plusieurs organismes, dont le PAM, l'UIT, l'UNESCO et l'AIEA, utilisent des outils informatiques spécialisés tels qu'IDEA, agileSI et ACL pour interroger les données existantes afin de repérer les activités suspectes, les signaux d'alerte, les doubles paiements et autres indices pouvant les mettre sur la piste d'éventuels actes frauduleux. Au nombre des autres logiciels brevetés utilisés par les organismes des Nations Unies, il convient de citer Active Data for Excel et SAS. Ces programmes sont principalement utilisés par les bureaux de contrôle et les vérificateurs aux comptes. Il convient de noter que les manifestations de fraude se modifient et évoluent continuellement pour s'adapter aux changements se produisant dans les organismes, ce qui signifie qu'il importe d'adapter en conséquence les systèmes de détection informatiques, en particulier s'ils sont utilisés depuis un certain temps déjà.

193. Bien que le présent examen n'ait pas évalué de manière détaillée les fonctionnalités des progiciels de gestion intégrée (PGI) et d'autres systèmes d'automatisation dans les organismes des Nations Unies, il a été possible de constater que la plupart d'entre eux sont dotés de versions élémentaires de mécanismes de contrôle automatisés intégrés aux PGI qu'ils utilisent. Le progiciel de gestion intégrée typiquement utilisé dans les organismes ayant participé à cet examen comporte des fonctionnalités permettant de tenir à jour un journal d'audit, de limiter l'accès aux utilisateurs autorisés, d'attribuer différents rôles en veillant à bien séparer les fonctions, de fixer certains seuils pour les transactions d'un montant élevé qui, une fois franchis, déclenchent des processus d'examen supplémentaires, d'exiger l'approbation des chefs de service, et d'avoir accès à des tableaux de bord et à des mécanismes de production automatisée de rapports en vue de l'évaluation des résultats et de la conformité. Ces fonctionnalités facilitent la prévention et la détection des fraudes. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont toutefois indiqué qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, car on n'a pas encore exploré à fond les capacités antifraude des progiciels de gestion intégrée.

194. Par exemple, les progiciels de gestion intégrée doivent être dotés de mécanismes de protection efficaces contre les tentatives de contournement des contrôles existants. Les contournements, c'est-à-dire les manœuvres visant à passer outre aux contrôles internes fondés sur l'accès privilégié ou l'exercice de certains pouvoirs, sont un facteur courant dans les activités frauduleuses, en particulier lorsque celles-ci reposent sur la collusion avec un fonctionnaire. Ces manœuvres impliquent notamment l'approbation de demandes de remise de fonds soumises sans justificatifs appropriés, la modification de commandes, les opérations d'achat ou de recrutement sans autorisation légitime, etc. Les manœuvres de contournement sont courantes dans les affaires de fraude de grande ampleur entraînant des pertes importantes. Un progiciel de gestion intégrée peut consigner tout contournement des contrôles existants par un cadre ou un employé, ce qui fait ressortir les tendances et les données et laisse entrevoir les risques de fraude. **Les informations communiquées à l'occasion des entretiens et les données recueillies donnent à penser que les manœuvres de contournement sont un problème auquel il faut s'attaquer sans tarder à tous les niveaux du système des Nations Unies, notamment en limitant le nombre de cas dans lesquels elles peuvent s'appliquer, en documentant les circonstances dans lesquelles elles se produisent, et en vérifiant les conséquences qui en résultent.**

195. Pour les organismes, la mise en œuvre d'un nouveau progiciel de gestion intégrée ou, s'il en existe déjà un, sa mise à niveau, offre l'occasion d'améliorer considérablement l'efficacité de leurs mesures de détection et de prévention de la fraude en leur permettant de doter leurs systèmes automatisés de puissants mécanismes de contrôle et de fonctionnalités de pointe. C'est à ce genre d'évolution que l'on assiste à l'UNRWA et à l'UNOPS, et tout

particulièrement au Secrétariat de l'ONU et dans ses organes subsidiaires suite à l'implantation du système Umoja. Toutefois, bien que l'équipe d'Umoja dispose d'un service de l'informatique décisionnelle pouvant se pencher sur des aspects tels que les contrôles antifraude automatisés, rien n'indiquait, au moment de la rédaction du présent rapport, que des fonctionnalités antifraude spécifiques et dédiées avaient été prévues ou intégrées au système.

196. Un bon exemple d'automatisation des contrôles antifraude a été observé au HCR, organisme qui, à l'occasion de la mise à niveau de son progiciel de gestion intégrée en 2015, en a profité pour mettre au point un logiciel automatisé destiné à renforcer les fonctionnalités de contrôle gérées par son progiciel, ce qui devrait lui permettre d'effectuer des recherches d'anomalies et de modes de transaction inhabituels. Cela devrait faciliter la détection des signaux d'alerte et renforcer l'efficacité des mesures utilisées pour combattre et détecter les fraudes¹⁰⁸.

197. Une mise en garde s'impose en ce qui concerne les risques potentiels de « l'automatisation » et à la tendance à trop se fier aux contrôles automatisés intégrés. Même les systèmes de contrôle les plus perfectionnés peuvent être contournés, par exemple par des individus agissant en collusion avec des complices, ou pour peu que des fonctionnaires dotés de pouvoirs d'approbation divers ne fassent pas suffisamment attention à ce qu'ils approuvent. Bien que ce problème existe également dans les services où les fonctions de contrôle sont exercées sur papier, on pourrait faire valoir qu'il s'aggrave lorsque les approbations sont données par le biais de systèmes qui présentent un certain degré de complexité, manquent parfois de convivialité, et sont utilisés par des fonctionnaires n'ayant pas toujours reçu une formation appropriée.

198. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre d'augmenter l'efficacité et l'efficience du programme antifraude des organismes.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que des capacités proportionnelles de prévention et de détection des fraudes fassent partie intégrante des fonctionnalités des systèmes automatisés, notamment en s'assurant que des modules automatisés de production de rapports d'activité et d'extraction de données fassent partie des progiciels de gestion intégrée de chaque organisme.

H. Rôle de l'audit interne dans la détection et le contrôle des fraudes

199. Tous les services d'audit interne du système des Nations Unies ont adopté les normes internationales de l'IAI pour la pratique professionnelle de l'audit interne, qui définissent le rôle des vérificateurs internes dans la lutte contre la fraude. Elles indiquent que les auditeurs internes doivent posséder « des connaissances suffisantes pour évaluer le risque de fraude et la façon dont ce risque est géré par l'organisation » (1210.A2). En outre, les services d'audit interne sont censés « évaluer la possibilité de fraude et la manière dont ce risque est géré par l'organisation » (2120.A2) et les auditeurs doivent « tenir compte de la probabilité qu'il existe des erreurs significatives, des cas de fraude ou de non-conformité et d'autres risques importants » lorsqu'ils fixent les objectifs de chaque mission (2210.A2). Le responsable de l'audit interne doit rendre compte périodiquement à la direction générale,

¹⁰⁸ Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, Suivi des recommandations du Comité des commissaires aux comptes sur les états financiers des années antérieures, EC/66/SC/CRP.4, par. 17.

notamment de « l'exposition aux risques significatifs (y compris des risques de fraude) et des contrôles correspondants » (2060).

200. Nonobstant le rôle important que les auditeurs internes sont censés jouer dans la lutte contre la fraude, le présent examen a révélé que la plupart des services d'audit interne du système des Nations Unies se concentrent principalement sur les activités de vérification de la conformité, d'assurance et de conseil, et que dans la plupart des cas, ils ne consacrent pas beaucoup d'attention aux activités antifraude. Les renseignements recueillis à l'occasion des entretiens donnent également à penser qu'il est nécessaire d'améliorer la coopération entre les services d'audit et d'enquête internes, en particulier en procédant systématiquement et rapidement aux renvois croisés des cas lorsque cela s'impose (voir chap. XI, sect. C ci-après).

201. Il serait également souhaitable que les services d'audit du système des Nations Unies jouent un rôle plus dynamique dans la lutte contre la fraude. La détection en amont vise à déceler les activités suspectes (celles à l'origine de « signaux d'alerte ») par la mise en œuvre automatisée de contrôles, de vérifications ciblées et de suivi, et les actes qui pourraient être frauduleux par des vérifications empruntant les techniques de la criminalistique et des enquêtes en amont. Ces activités comprennent la recherche, dans diverses bases de données et dans les sources d'information produites par les progiciels de gestion intégrée, de tendances susceptibles de révéler la présence d'actes frauduleux ; les techniques à utiliser à cet effet comprennent notamment « l'exploration » des données journalisées et des renseignements sur les utilisateurs, et la triangulation de sources de données différentes. Par exemple, le repérage en amont des risques de fraude importants par l'utilisation des données et le recours à des outils informatisés de vérification continue¹⁰⁹, méthode que quelques organismes des Nations Unies (par exemple, l'UNOPS, le FNUAP et l'OMPI) utilisent actuellement, est une approche que les services d'audit interne peuvent adopter pour faire valoir devant la haute direction la nécessité de mesures de contrôle antifraude plus strictes.

202. Dans leur réponse au questionnaire, de nombreux services d'audit¹¹⁰ ont indiqué qu'ils considèrent les risques de fraude comme faisant partie des facteurs à prendre en compte dans la planification normale de leurs missions, qui comprend l'établissement de listes types des points à vérifier. Dans le cadre de la planification des missions de vérification, et avant même d'entreprendre toute activité sur le terrain, les services compétents de l'ONUSIDA et de l'OMS demandent à toute entité appelée à se soumettre à une vérification de procéder à une auto-évaluation des risques de fraude. D'autres organismes tels que le FNUAP ont indiqué que leurs services d'audit portent les « signaux d'alerte » indiquant des risques de fraude à l'attention des enquêteurs et vice-versa, conformément aux mandats respectifs qui leur sont confiés. Cette pratique n'est cependant pas répandue. **Dans le cadre de leurs évaluations des risques internes, les services d'audit interne devraient tenir systématiquement compte des risques de fraude lors de la préparation de leurs missions de vérification.**

¹⁰⁹ Selon la définition de l'IAI, on entend par « vérification continue » la méthode automatisée utilisée pour effectuer des contrôles et des évaluations des risques à des intervalles plus rapprochés.

¹¹⁰ Il s'agit notamment des bureaux d'audit de l'OMPI, de l'UNOPS, de l'ONUDI, de l'UNICEF, du HCR, du FNUAP, de l'UNESCO, du PNUE, du PNUD, d'ONU-Femmes, de l'AIEA et de la FAO.

203. L'examen a en outre révélé que la plupart des services d'audit interne des organismes des Nations Unies n'ont procédé à aucune vérification globale de l'état d'avancement des efforts antifraude déployés par les organismes dont ils relèvent. **Il est fortement recommandé que les services d'audit interne envisagent, s'ils ne l'ont pas déjà fait, d'inclure une vérification de l'efficacité des mesures prises par la direction de leur organisme pour lutter contre la fraude, en tenant notamment compte des politiques antifraude, des politiques de déontologie, des stratégies et plans d'action visant à combattre la fraude, et de leur mise en œuvre.**

VIII. Mécanismes de traitement des plaintes portant sur des actes frauduleux (pilier 5)

204. Les mécanismes de traitement des plaintes pour fraude, tels que les permanences téléphoniques destinées à recevoir les appels des dénonciateurs et les autres filières de dénonciation disponibles, constituent les principaux outils préconisés pour appeler l'attention sur les activités frauduleuses. Ils constituent également un puissant moyen de dissuasion pour le personnel et les tiers en les décourageant de commettre des actes frauduleux lorsqu'ils savent qu'ils risquent d'être découverts et dénoncés. L'examen a indiqué que c'est aux seuls lanceurs d'alerte qu'est attribuable la mise en évidence de cas de fraude et de corruption en nombre plus élevé que ceux révélés par toutes les autres mesures de détection de la fraude combinées. La validité de cette constatation est confirmée par les statistiques correspondantes établies à l'échelle internationale. Comme l'a montré une enquête menée par l'ACFE en 2014, plus de 40 % des cas en moyenne sont découverts grâce aux dénonciateurs¹¹¹. Les lanceurs d'alerte et autres dénonciateurs jouent un rôle essentiel dans les affaires où les actes frauduleux sont commis par des individus agissant en collusion et dans le cadre de montages complexes ne laissant aucune trace documentaire, ou encore dans les cas où il est très difficile de recenser et de recueillir des éléments de preuve, tels que les actes de fraude mettant en jeu des montants élevés dans les domaines des achats, des subsides et des fonds versés à des partenaires d'exécution.

205. Alors que les organismes des Nations Unies ont adopté des politiques relatives aux dénonciateurs et aux autres mécanismes de dénonciation des actes frauduleux, de nombreuses personnes interrogées se sont dites inquiètes au sujet de l'efficacité de leur mise en œuvre. Le nombre excessif des moyens et services de signalement et la fragmentation du système de traitement des notifications constitueraient selon elles les principaux obstacles à la dénonciation des activités présumées frauduleuses. En outre, elles ont souligné que les tiers (fournisseurs, partenaires d'exécution, bénéficiaires) pourraient ne pas être suffisamment informés et ne pas avoir accès aux permanences téléphoniques et autres filières de dénonciation.

A. Politiques relatives aux dénonciateurs

206. Selon les normes de conduite s'appliquant à la fonction publique internationale publiées par la CFPI, l'obligation de signaler les actes de fraude et le processus à suivre à cette fin doivent être énoncés clairement dans les politiques :

« Un fonctionnaire international a le devoir de signaler toute violation des règles et règlements de l'organisation à l'autorité compétente de son organisation, qui est elle-même tenue de prendre les mesures voulues, et de coopérer aux contrôles et enquêtes dûment autorisés. Le fonctionnaire international qui signale de bonne foi une telle violation, ou qui coopère à un contrôle ou une enquête, a le droit d'être protégé d'éventuelles représailles. »¹¹².

207. La majorité des organismes des Nations Unies ont adopté des dispositions s'appliquant aux dénonciations et à « l'obligation de signaler » les actes frauduleux et autres manquements, conformément aux normes de la CFPI ; la plupart des organismes ont franchi une étape supplémentaire en adoptant une politique visant expressément à protéger

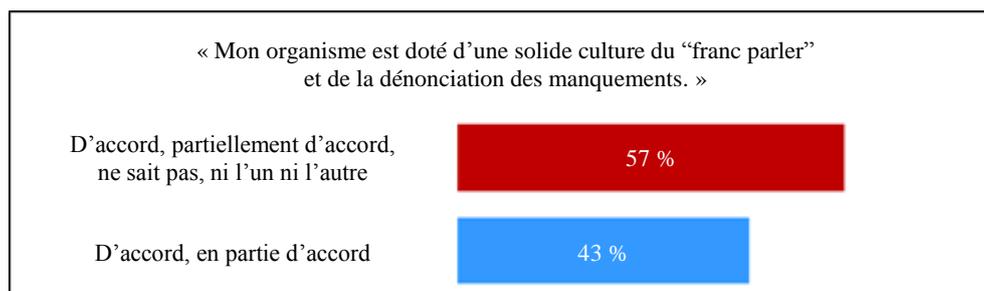
¹¹¹ ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* (2014), p. 4.

¹¹² Rapport de la Commission de la fonction publique internationale (A/67/30), annexe IV, par. 20.

les dénonciateurs contre d'éventuelles représailles¹¹³. Toutefois, les informations recueillies dans le cadre des entretiens et de l'enquête du CCI sur la fraude donnent à penser que les fonctionnaires des organismes des Nations Unies ne connaissent pas toujours bien les politiques suivies en la matière par leur entité, et ne sont pas toujours conscients de leur obligation de signaler les manquements telle qu'elle est énoncée dans les normes de la CFPI. En fait, plus de la moitié des répondants à l'enquête du CCI n'étaient pas au courant de la culture affirmée du « parler franc » et de la dénonciation des manquements dans leur organisme (voir fig. 5).

Figure 5

Culture de dénonciation des manquements



Source : Enquête du CCI sur la fraude.

208. Si l'on se fie à la revue documentaire et aux conseils des organisations professionnelles, un consensus se dégage au sujet des bonnes pratiques dans le cadre des politiques de dénonciation des manquements. L'encadré ci-dessous contient une liste non exhaustive des pratiques de ce type.

Encadré 4

Bonnes pratiques préconisées dans les politiques de dénonciation des manquements (liste non exhaustive)

- **Dispositions clairement énoncées par écrit** : Formulations claires et faciles à comprendre sur les dispositions relatives à la dénonciation des manquements
- **Largement disponibles** : Facilement disponibles et bénéficiant d'une publicité adéquate
- **Portée inclusive de la définition de « dénonciateur »** : Aussi large que possible (fonctionnaires, stagiaires, volontaires, tiers, bénéficiaires, etc.)
- **Vaste gamme de sujets abordés** : Notamment la fraude, d'autres types de manquements et toute divulgation faite dans l'intérêt public¹¹⁴

¹¹³ Des exemples des activités les plus récentes concernant la question des dénonciations comprennent les mises à jour que l'OMS a apportées à sa politique en la matière en 2015 et les projets de révision élaborés par le Bureau de la déontologie de l'Organisation des Nations Unies, présentés dans la circulaire du Secrétaire général portant la cote ST/SGB/2015/21 relative à la protection contre les représailles accordée aux personnes qui signalent des manquements. Voir également le rapport soumis par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (A/70/361), p. 24 et 25.

¹¹⁴ Voir également le commentaire figurant dans le document de l'UNODC intitulé *Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations* (2015) : [Texte officiel] « Sur le plan juridique et politique, le concept d'« intérêt général » permet aux juges et aux décideurs d'examiner des intérêts en cause qui ne sont pas nécessairement représentés

- **Rôles et responsabilités clairement définis** : Définition claire des attributions de chaque fonction après le signalement d'un cas
- **Dispositions relatives au processus de signalement** : Description claire du déroulement de ce processus et des mesures à prendre
- **Autoriser les dénonciations anonymes** : En mettant en place les dispositifs nécessaires, mais aussi en assurant une protection crédible de l'anonymat des dénonciateurs s'ils en expriment le souhait
- **Dispositions prévoyant une protection contre les représailles**

Source : CCI 2015, d'après les résultats d'une analyse documentaire.

209. Dans l'ensemble de la communauté internationale et dans les secteurs privé et public, on considère qu'il est de bonne pratique d'appliquer des politiques clairement définies sur l'anonymat ou le caractère confidentiel des dénonciations. L'examen a révélé que le droit de conserver son anonymat en faisant une dénonciation est l'une des principales priorités des répondants à l'enquête du CCI sur la fraude et des fonctionnaires interrogés aux fins de l'élaboration du présent rapport. Alors que la préservation de l'anonymat figure en bonne place dans la majorité des politiques des organismes des Nations Unies, il convient de noter que les exigences du procès équitable peuvent parfois prendre le pas sur le désir de maintenir l'anonymat. Les personnes accusées de faute ont elles aussi droit aux garanties d'une procédure régulière et d'une défense. L'accusé doit avoir l'occasion, en toute équité, de contester la validité des témoignages utilisés contre lui dans le cadre de procédures administratives, disciplinaires ou judiciaires. Dans certains cas, ces témoignages peuvent comprendre les dépositions d'un dénonciateur, dont l'identité pourrait alors être dévoilée, directement ou indirectement, en tant que source de la plainte ayant donné lieu aux poursuites. Le Tribunal administratif des Nations Unies a formulé un avis à ce sujet¹¹⁵. Nonobstant ce qui précède, le désir de conserver l'anonymat et d'obtenir une protection contre les représailles doit être respecté, et l'anonymat ne devrait être levé que dans des cas extrêmes et avec le consentement du dénonciateur.

210. Il est recommandé de prévoir des mesures s'inspirant des bonnes pratiques pour préserver l'anonymat des dénonciateurs ou la confidentialité des détails de la dénonciation, en veillant à éviter toute atteinte aux garanties d'une procédure régulière pour les personnes accusées de faute. Les résultats de l'enquête sur la fraude et de nombreuses entrevues indiquent qu'il reste encore beaucoup à faire pour renforcer les politiques, procédures et pratiques en vigueur dans ce domaine.

211. Outre la question de savoir si les dénonciations anonymes sont acceptées dans tel ou tel organisme, il y a lieu de se demander si elles sont traitées de la même façon que si elles provenaient de source connue. Si l'on réserve un traitement discriminatoire aux dénonciations anonymes, on risque fort que des cas graves ne soient jamais révélés. Les

dans le cadre de l'affaire dont ils sont saisis. Cette flexibilité vise à répondre à des facteurs nouveaux ou différents qui influent sur l'intérêt général en fonction des circonstances propres à chaque situation. ».

¹¹⁵ Tribunal administratif des Nations Unies : « Bien entendu, il y a des cas où il est essentiel que la personne accusée connaisse la source des allégations portées contre elle afin de pouvoir contester l'honnêteté, la réputation ou la fiabilité d'un témoin. Il y a aussi des cas où un témoin doit être identifié pour garantir les droits de procédure d'une personne qui invoque un alibi ou fait valoir un moyen de défense analogue. Le Tribunal estime qu'en pareils cas, les droits d'un accusé à un procès équitable sont supérieurs à ceux d'une personne qui recherche l'anonymat. Dans de telles conditions, l'affaire ne devrait pas suivre son cours à moins que l'identité de l'accusateur ou du témoin, selon le cas, n'ait été révélée. » (Jugement n° 983, Idriss (AT/DEC/983)).

permanences téléphoniques mises à la disposition des dénonciateurs par quelques organismes des Nations Unies (OIT, OMI, UIT et ONUSIDA) n'offrent pas la possibilité de rester anonyme. Ces organismes devraient envisager la possibilité d'encourager les dénonciations anonymes et, parallèlement, de créer des mécanismes destinés à protéger l'anonymat des dénonciateurs ou à garder confidentiels les détails de la dénonciation.

212. Un autre aspect essentiel de toute politique efficace de signalement des irrégularités réside dans le fait qu'elle doit s'appliquer non seulement aux fonctionnaires et autres personnels, mais qu'il importe aussi d'en élargir le champ d'application dans toute la mesure possible afin d'encourager les tiers tels que fournisseurs et partenaires d'exécution à se manifester. Dans le système des Nations Unies, la plupart des politiques en vigueur dans ce domaine permettent, du moins en principe, à des tiers de signaler les actes répréhensibles. Toutefois, la majorité des organismes des Nations Unies ne déploient pas assez d'efforts pour faire connaître l'existence de leur permanence téléphonique antifraude ou en promouvoir l'utilisation auprès de tiers externes, ou encore pour encourager ou recueillir activement les dénonciations émanant de tiers, autant d'activités revêtant une importance cruciale pour mettre en évidence les montages frauduleux complexes, les manœuvres de collusion ou les actes de fraude commis à des endroits éloignés difficiles d'accès pour des raisons de sûreté ou de sécurité.

213. Tous les organismes des Nations Unies n'affichent pas sur leur site Web externe les dispositions de leurs politiques concernant le signalement des irrégularités. Une bonne pratique suivie par d'autres institutions multilatérales (par exemple, la Banque mondiale) consiste à fournir sur le site Web public de l'organisme des renseignements sur leurs mécanismes de signalement d'irrégularités, voire à demander aux tiers de leur signaler les agissements suspects dont ils sont témoins.

214. En outre, il est de bonne pratique d'inclure dans les contrats et les ententes juridiques des dispositions visant à élargir la portée de l'obligation de signaler les actes frauduleux et d'autres fautes de manière à ce qu'elle s'applique aux employés contractuels, aux volontaires des Nations Unies, aux stagiaires et aux autres personnes ne faisant pas partie du personnel permanent, ainsi qu'aux fournisseurs et aux partenaires d'exécution.

215. Outre « l'obligation de signaler » qu'elles imposent, certaines entités des secteurs public et privé encouragent les dénonciateurs à se manifester en leur proposant de participer à un programme d'incitation ou de récompenses. Les mesures d'incitation ainsi mises en œuvre pourraient notamment prévoir l'octroi d'avantages financiers (par exemple, passage à un échelon supérieur au sein de la classe dont on fait partie) ou non financiers (tels que des témoignages publics de reconnaissance), ou encore d'autres avantages ou facilités dans le cas des employés qui signalent eux-mêmes des infractions dans lesquelles ils sont impliqués, tels qu'une réduction des sanctions qui leur seront infligées. La Convention des Nations Unies contre la corruption, qui a été ratifiée par la grande majorité des États Membres de l'ONU, contient quelques dispositions destinées à encourager les personnes qui participent ou ont participé à des actes de corruption à fournir des renseignements, notamment en « allégeant la peine » (art. 37 2)) ou en « accordant l'immunité » (art. 37 3)) à celles qui le font. Au sein du système des Nations Unies, certains répondants ont indiqué que l'octroi d'avantages et de facilités dans le cadre de mesures d'incitation offertes aux dénonciateurs d'irrégularités semblerait être en conflit avec l'obligation de signaler les irrégularités. Toutefois, même si les programmes d'encouragement ne sont pas appropriés pour tous les organismes, et compte tenu des points forts et des faiblesses des stratégies antifraude en place, il peut être utile d'envisager leur adoption en tant qu'option susceptible d'augmenter le nombre de signalements d'irrégularités.

216. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre d'augmenter l'efficacité et l'efficacité du programme antifraude des organismes.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient envisager de remanier leurs politiques en matière de signalement d'irrégularités en vue d'adopter de bonnes pratiques, et d'étendre l'obligation de signaler les actes frauduleux et autres fautes aux employés sous contrat, aux volontaires des Nations Unies, aux stagiaires et à d'autres personnes ne faisant pas partie du personnel permanent, ainsi qu'à des tiers tels que les fournisseurs et les partenaires d'exécution.

B. Permanences téléphoniques pour le signalement d'irrégularités

217. Les permanences téléphoniques pour le signalement d'irrégularités¹¹⁶ sont la filière la plus utilisée par les personnes désireuses de signaler des fraudes présumées et d'autres types d'actes répréhensibles. La Convention des Nations Unies contre la corruption contient des dispositions ayant trait à ces permanences téléphoniques et invite les États Membres à envisager notamment « de mettre en place des mesures et des systèmes de nature à faciliter le signalement par les agents publics aux autorités compétentes des actes de corruption dont ils ont connaissance » (art. 8 4)) et à « veiller à ce que les organes de prévention de la corruption compétents mentionnés dans la présente Convention soient connus du public et [à faire] en sorte qu'ils soient accessibles, lorsqu'il y a lieu, pour que tous faits susceptibles d'être considérés comme constituant une infraction établie conformément à la présente Convention puissent leur être signalés, y compris sous couvert d'anonymat » (art. 13 2)). Les mêmes principes s'appliquent aux organismes des Nations Unies¹¹⁷.

218. La majorité des organismes des Nations Unies examinés ont mis en place des mécanismes officiels de type « permanence téléphonique » destinés à recevoir les plaintes relatives à des cas de fraude présumée et d'autres fautes. Toutefois, dans certains organismes, tels que l'OIT, l'OMI, l'ONUSIDA et l'UIT, les plaintes ne peuvent être formulées qu'en personne, par courrier ordinaire, par courrier électronique, par télécopieur ou par l'intermédiaire du bureau de la déontologie.

219. Parmi les organismes dotés d'une permanence téléphonique, la majorité assure son fonctionnement en interne. Quelques-uns (AIEA, OMT, PNUD et UPU) préfèrent confier cette tâche à un fournisseur de services professionnels externe.

220. L'encadré 5 présente un énoncé des bonnes pratiques utilisées dans la communauté internationale qui constituent des références dans la mise en œuvre de permanences téléphoniques efficaces pour le signalement d'irrégularités.

¹¹⁶ Ces services sont parfois également appelés « centres téléphoniques pour la dénonciation des abus » ou « services téléphoniques pour le traitement des dénonciations ».

¹¹⁷ ONUDC « The Institutional Integrity Initiative », p. 60. Voir également les recommandations formulées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans le document portant la cote A/70/361, en vue « d'assurer des canaux efficaces et protecteurs aux lanceurs d'alerte afin de les inciter à demander des mesures correctives » (par. 64).

Encadré 5

Liste (non exhaustive) de bonnes pratiques pour la mise en place et le fonctionnement de permanences téléphoniques destinées à permettre le signalement d'irrégularités

- **Accessibilité à des tiers** : Service accessible aux sous-traitants, fournisseurs, bénéficiaires et autres tiers
- **Accessibilité 24 heures par jour, 7 jours par semaine** : Service accessible 24 heures sur 24
- **Appels interurbains gratuits** : Service accessible en appelant un numéro de téléphone sans frais ou en PCV (à frais virés)
- **Multilingue** : Service accessible dans les langues des principaux groupes de parties prenantes
- **Anonymat des appels** : Les dénonciateurs ne doivent pas être tenus de s'identifier
- **Accessibilité par divers moyens** : Service accessible par téléphone, par courrier électronique, par l'intermédiaire d'un site Web ou en personne
- **Messages électroniques cryptés/page Web comportant un service de messagerie cryptée** : Les communications par courrier électronique ou par le service de messagerie intégré à une page Web doivent être cryptées pour préserver l'anonymat du dénonciateur

Source : Liste établie par le CCI à partir d'un recensement des bonnes pratiques.

221. Dans le cadre du présent examen, le CCI a évalué, en appliquant les critères de référence énoncés ci-dessus, les permanences téléphoniques actuellement utilisées dans le système des Nations Unies pour recueillir les signalements d'irrégularités. La plupart des organismes répondent à la majorité de ces critères. Il a toutefois été noté que les appels faits aux permanences téléphoniques de certains organismes ne sont pas gratuits, que l'utilisation des systèmes de courrier électronique s'accompagne de problèmes d'anonymat et que, dans plusieurs organismes, les permanences et les directives pour les consulter ne sont offertes que dans une seule langue.

222. Une autre bonne pratique consiste à prévoir une filière de communication mandataire pour les dénonciateurs anonymes. Une telle filière a une double fonction : elle permet aux enquêteurs de communiquer avec le dénonciateur anonyme pour toute question suivant la réception du signalement initial, et elle permet de l'informer des résultats tout en protégeant son anonymat. Le Fonds mondial, par exemple, offre une filière de communication électronique accessible avec un numéro de code personnel, tandis que l'UNESCO recommande aux dénonciateurs qui souhaitent garder l'anonymat de communiquer avec le bureau d'enquête en utilisant une adresse électronique qu'ils peuvent se créer gratuitement sur Internet¹¹⁸.

223. Selon certains répondants il serait souhaitable que les permanences téléphoniques offrent un second point d'accès réservé au signalement des irrégularités impliquant des cadres supérieurs. Celui-ci pourrait se présenter sous la forme, par exemple, d'une chaîne de communication mettant les dénonciateurs directement en contact avec le comité d'audit. Il vaut la peine, à cet égard, de réitérer la recommandation formulée dans un rapport

¹¹⁸ Voir la page Web de l'UNESCO www.unesco.org/new/fr/unesco/about-us/how-we-work/accountability/internal-oversight-service/report-fraud-corruption-or-abuse/ (page consultée le 7 décembre 2015).

précédent du CCI¹¹⁹, selon laquelle les enquêtes touchant les chefs de secrétariat devraient être systématiquement confiées à une entité distincte et indépendante.

224. Il est recommandé que les organismes des Nations Unies examinent les dispositions prises au sujet de leurs permanences téléphoniques destinées aux dénonciateurs en vue d'adopter les pratiques de référence énoncées dans l'encadré 5. Les organismes qui n'ont pas encore mis en place une permanence téléphonique destinée aux dénonciateurs sont encouragés à le faire en veillant à appliquer ces critères.

225. Dans certaines situations où les organismes des Nations Unies exercent leurs activités, les efforts déployés pour faire connaître l'existence de permanence téléphonique destinée aux dénonciateurs et pour promouvoir l'utilisation de ces services devraient être élargis de manière à englober les bénéficiaires. On pourrait notamment en faciliter l'emploi en offrant des services dans les langues locales (dans le cas d'opérations de grande envergure), en assurant la gratuité des communications téléphoniques ou en installant des boîtes aux lettres destinées à recueillir les plaintes, par exemple dans les camps de réfugiés, et en diffusant des renseignements sur la permanence téléphonique auprès des populations desservies. Ainsi, le HCR applique déjà certaines de ces mesures, notamment en incluant dans les dépliants distribués aux populations visées des avis sur la possibilité d'actes frauduleux impliquant ses services, et en indiquant comment porter plainte en cas de présomption de fraude¹²⁰. Il s'agit là de mesures efficaces et rentables permettant de recevoir des indications et des informations sur tout acte frauduleux éventuel sur le terrain.

226. Pour autant que les conditions prévalant dans certains organismes des Nations Unies s'y prêtent, il est recommandé que des efforts concertés soient entrepris pour que les permanences téléphoniques destinées aux dénonciateurs soient accessibles aux bénéficiaires, qui profiteraient ainsi des mêmes possibilités que celles offertes aux autres partenaires avec lesquels un organisme entretient des relations dans le cadre de l'exécution de ses programmes.

C. Protection contre les représailles

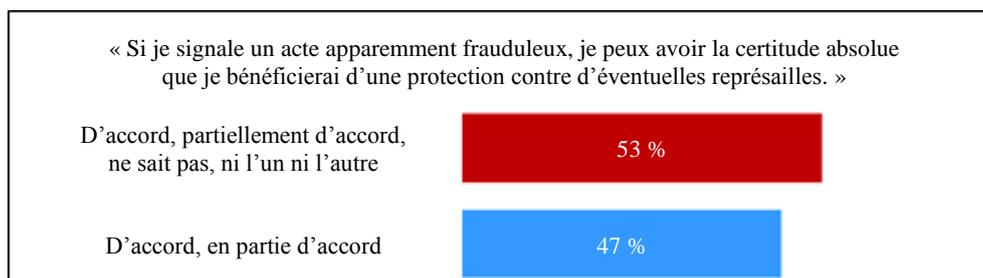
227. Il est essentiel d'assurer aux dénonciateurs une protection contre les représailles si l'on souhaite établir et préserver des rapports de confiance durables avec les fonctionnaires, pour les encourager à signaler les actes frauduleux, ainsi que pour implanter et maintenir une culture « du franc parler ». Afin d'encourager les dénonciateurs à passer à l'action, les organismes doivent se doter de moyens et de procédures conçus pour donner suite aux plaintes de représailles et prendre les mesures correctives nécessaires lorsqu'elles sont fondées. Même si les politiques appliquées en la matière par les organismes des Nations Unies comprennent des dispositions à cet effet, leur succès dépendra de la réalité de leur mise en œuvre, ainsi que de la perception de leur fiabilité en tant que moyen de protéger l'ensemble des membres du personnel contre les représailles.

228. L'enquête du CCI sur la fraude a révélé que plus de la moitié des répondants ne sont pas sûrs qu'ils seraient protégés contre des représailles au cas où ils signaleraient des actes frauduleux. Les réponses ci-dessous indiquent qu'il reste encore beaucoup à faire pour informer les fonctionnaires sur les mécanismes mis en place par leurs organismes pour encourager le signalement d'irrégularités et empêcher les représailles.

¹¹⁹ La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2011/7), par. 36.

¹²⁰ Voir, par exemple, la publication du HCR intitulée « Service Guide for Syrian Refugees » (informations valables à compter de janvier 2015).

Figure 6
Protection contre les représailles



Source : Enquête du CCI sur la fraude.

229. La crainte de subir des représailles, qu'elle soit fondée ou perçue, a également été mentionnée par certains répondants, pour qui il s'agit là d'une source de graves préoccupations. Si l'on se fie aux résultats des enquêtes et rapports sur l'intégrité et la déontologie réalisés en interne par certains organismes des Nations Unies, les procédures à suivre pour signaler les irrégularités et la protection contre d'éventuelles représailles occupent un rang élevé sur la liste des domaines problématiques évoqués par les fonctionnaires. Par exemple, dans un organisme, le bureau de la déontologie a observé que les personnes susceptibles de porter plainte étaient au courant de l'existence des politiques et mécanismes en place, mais qu'elles étaient réticentes à les utiliser par crainte de subir des représailles. Cela est en concordance avec les réponses reçues à une enquête menée en 2012 auprès du personnel du même organisme à l'échelle mondiale, qui a révélé que de toute façon, « la crainte de représailles et les doutes exprimés quant à l'efficacité des mesures destinées à protéger contre d'éventuelles représailles les personnes qui signalent des manquements pouvaient les dissuader de s'exprimer et de dénoncer les agissements de ce type ». Dans un autre organisme, le service chargé des contrôles et le bureau de la déontologie ont indiqué dans leurs rapports qu'il « ressortait des retours d'information à l'occasion des ateliers de sensibilisation aux questions de déontologie que les membres du personnel continuaient de craindre de subir des représailles sur leur lieu de travail ». Dans un autre organisme encore, le rapport publié par le bureau de la déontologie indique que « des fonctionnaires ont déclaré qu'ils ressentaient des craintes ou de la frustration à l'idée de s'exprimer », malgré la politique explicite de protection des dénonciateurs qui était en vigueur dans leur organisme. Le rapport du bureau de la déontologie d'un autre organisme a noté « qu'il vaut la peine de signaler l'augmentation du nombre de signalements qui sont effectués collectivement par des groupes d'employés ou qui émanent de sources inconnues ou anonymes ».

230. Un rapport du Rapporteur spécial a également révélé que les dispositions de protection des dénonciateurs actuellement en vigueur présentent certaines failles et exceptions en ce qui concerne leur champ d'application dans les organismes des Nations Unies¹²¹. Dans de nombreux cas, les mécanismes existants actuels, bien qu'inspirés par de bonnes intentions, ne sont ni véritablement indépendants ni véritablement efficaces. Tant que les filières de signalement internes exigeront pour fonctionner l'intervention de diverses personnes au niveau de la direction d'un organisme, ils n'acquerront pas la crédibilité que confère un examen indépendant¹²². Un tel état des choses peut avoir des effets dissuasifs en ce sens que les personnes qui sont au courant d'actes frauduleux ou présumés comme tels pourraient ne pas manifester tout l'empressement souhaitable pour

¹²¹ Voir le rapport soumis par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (A/70/361), par. 51 à 69.

¹²² Ibid., par. 55.

les signaler. En outre, celles qui prennent la peine de le faire peuvent se trouver dans une situation où elles font l'objet de représailles sans disposer de recours appropriés.

231. Les bureaux de la déontologie de tous les organismes des Nations Unies doivent faire face à un problème courant : distinguer les cas réels de ceux qui sont liés à des problèmes de rendement ou à des conflits en milieu de travail. Plusieurs répondants ont également fait observer qu'il arrive que des plaintes formulées par de prétendues victimes de représailles soient montées de toutes pièces pour leur permettre de garder leur emploi aussi longtemps que possible. Le Bureau de la déontologie de l'ONU a conclu, après une première analyse et une enquête plus approfondie par le BSCI, que des représailles avaient été exercées dans quatre cas seulement parmi les dossiers dont il a été saisi au cours des dix années de son existence (de 2006 à 2015)¹²³. Selon le Bureau de la déontologie du Secrétariat, la politique de protection contre les représailles est fréquemment « utilisée comme mécanisme de règlement de plaintes et de conflits du travail »¹²⁴, ce qui va de pair avec les observations faites par d'autres bureaux de la déontologie du système des Nations Unies. À la date de publication du présent examen, le Secrétariat procédait au remaniement de sa politique de protection contre les représailles, en tenant compte des pratiques exemplaires émergentes à l'échelle mondiale pour recentrer son action sur la protection des personnes ayant signalé des irrégularités ou coopéré avec les services chargés d'enquêter sur des allégations d'actes répréhensibles susceptibles de porter gravement préjudice aux intérêts, aux activités ou au système de gouvernance de l'Organisation. La nouvelle politique devrait pouvoir limiter le nombre de plaintes sans rapport avec des représailles.

232. Comme on l'a vu plus haut, pour les entités qui souhaitent conférer de la crédibilité à leur promesse de préserver l'anonymat des dénonciateurs ou le caractère confidentiel de la dénonciation, une bonne pratique consiste à traiter les renseignements fournis par les dénonciateurs comme des informations sensibles et à mettre en place un certain nombre de garde-fous. Au sein du système des Nations Unies, les mesures à prendre à cet effet consistent notamment à sécuriser les bureaux du service chargé de traiter les indications fournies par les dénonciateurs et à imposer des restrictions spéciales à l'accès aux dossiers (armoires verrouillées, etc.) et aux fichiers électroniques (hébergement sur des serveurs distincts, pare-feu). L'obligation de préserver le caractère confidentiel des informations devrait incomber non seulement au personnel chargé de traiter les affaires liées à des dénonciations, mais également aux autres personnes qui ont accès à des renseignements confidentiels, telles que les informaticiens, les témoins, etc.¹²⁵.

233. La prise de mesures provisoires en faveur des dénonciateurs qui craignent de faire l'objet de représailles, en vue de leur éviter de subir des préjudices encore plus graves, est une bonne pratique appliquée par le Secrétariat de l'ONU, le PNUD, le HCR, l'OMT, l'UNESCO, la FAO, le PAM et l'OMS. Les mesures de ce genre peuvent consister à les muter dans un autre département ou à les mettre sous les ordres d'un autre supérieur immédiat. Plusieurs répondants ont indiqué que la prise de mesures provisoires de ce genre soulevait d'importantes difficultés administratives sur le plan pratique que la direction devrait résoudre en priorité afin d'assurer la mise en œuvre efficace des politiques de protection contre les représailles. Quelques répondants ont en outre insisté sur le fait que de telles mesures ne devaient être prises qu'avec le consentement des dénonciateurs concernés, afin d'éviter qu'elles ne soient appliquées en guise de représailles.

¹²³ Rapports sur les activités du Bureau de la déontologie, A/66/319, A/67/306, A/68/348, A/69/332 et A/70/307.

¹²⁴ Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'ONU, 2015.

¹²⁵ Voir également la section A du présent chapitre.

234. Alors que la plupart des organismes ont prévu des dispositions assurant la protection de leurs fonctionnaires, il n'en est pas toujours de même pour les personnes qui sont recrutées par le système des Nations Unies sans avoir le statut de fonctionnaire, telles que les consultants, les titulaires de contrats de louage de services, les volontaires des Nations Unies, les stagiaires ou les membres du personnel détaché. Plusieurs organismes ont adopté des dispositions particulières pour étendre en principe la protection fournie contre les représailles aux non-fonctionnaires ayant un lien contractuel avec eux. Ainsi, le PNUD, l'OMS, l'UNESCO, l'OMI et l'UNRWA assurent explicitement la protection des non-fonctionnaires tels que volontaires, stagiaires, vacataires et consultants dans le cadre de leur politique de protection contre les représailles. Le Secrétariat de l'ONU, dans le cadre de sa politique en la matière (ST/SGB/2005/21), accorde expressément une protection contre les représailles non seulement aux fonctionnaires qui signalent des manquements ou posent un acte leur valant d'être protégés en vertu de cette politique, mais également à certaines catégories de non-fonctionnaires, à savoir les stagiaires et les volontaires des Nations Unies.

235. Il est recommandé que les organismes des Nations Unies veillent à ce que des mesures appropriées de protection des dénonciateurs contre les représailles s'appliquent non seulement aux fonctionnaires, mais également à diverses catégories de non-fonctionnaires, notamment les prestataires de services personnels, les volontaires et les stagiaires, aussi longtemps qu'il ont un lien contractuel avec ces personnes.

236. De nombreux cadres mis en place par les organismes des Nations Unies pour assurer une protection contre les représailles sont dépourvus de dispositions visant à atténuer les risques de conflit d'intérêts qui surviennent lorsque les dénonciations portent sur des irrégularités commises par un bureau de la déontologie ou un responsable de la fonction d'investigation. Par exemple, au cours de la période 2010-2011, le Bureau de la déontologie du Secrétariat des Nations Unies a été saisi d'un dossier dans lequel une présomption de représailles susceptible d'être exercée par des responsables de la fonction d'investigation avait été déterminée ; cette affaire a été traitée par une autre commission d'enquête spécialement créée à cette fin. Certains organismes ont tenté de résoudre les problèmes de ce genre en modifiant les politiques qu'ils appliquent à cet effet ; cela signifie que dans les cas où il pourrait y avoir conflit d'intérêts, le chef du bureau de la déontologie en cause peut confier l'examen du dossier à un autre organe d'enquête.

237. Plusieurs organismes internationaux ont adopté des politiques qui sont considérées comme de bonnes pratiques visant à assurer la protection des dénonciateurs contre des représailles¹²⁶. Alors que certaines de ces pratiques sont déjà suivies par divers organismes des Nations Unies, un examen approfondi de ces politiques serait bien indiqué pour déterminer si et comment elles peuvent s'adapter aux activités et aux besoins de chaque organisme. Par exemple, il est de bonne pratique de veiller à ce que les politiques de protection des dénonciateurs englobent tous les cas de figure, en protégeant tant les dénonciateurs que les personnes soupçonnées de dénonciation. Les politiques conformes aux bonnes pratiques contiennent également des dispositions visant à préserver le caractère confidentiel des informations relatives aux dénonciateurs, placent la « charge de la preuve » sur l'employeur lorsqu'il s'agit d'évaluer d'éventuelles mesures de représailles dès qu'il a

¹²⁶ ONUDC, *Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations*, Transparency International, *Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption* (2013) ; OCDE, *Whistleblower Protection : Encouraging Reporting* (2012) ; Conseil de l'Europe, recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ; G20, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation* (2011) ; U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008), « Making whistleblower protection work : elements of an effective approach » ; A/70/361.

été déterminé qu'il existait des éléments suffisants pour entreprendre une enquête, et donner accès à un système judiciaire officiel. En outre, de telles politiques permettent de fournir aux dénonciateurs des informations en retour sur la suite qui est donnée à leurs dénonciations et d'imposer des sanctions particulières ou des mesures disciplinaires aux personnes qui ont exercé des représailles.

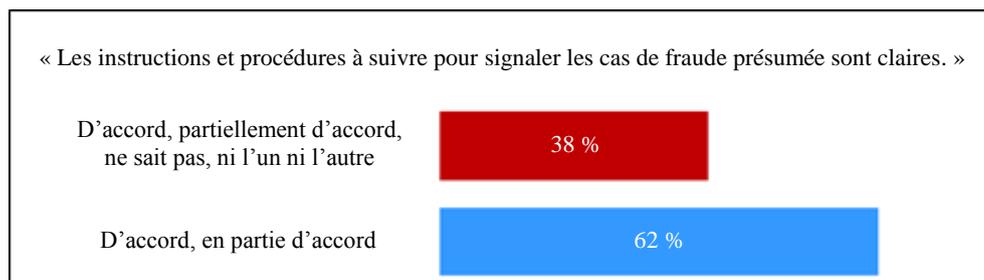
D. Multiplicité des mécanismes de signalement – systèmes de réception centralisés ou décentralisés des éléments d'information

238. L'examen a révélé que les organismes utilisent des méthodes différentes pour gérer le processus de réception des plaintes, effectuer les évaluations préliminaires des actes frauduleux et autres fautes, déterminer la recevabilité des allégations de représailles, et confier l'exécution des investigations au service compétent. Dans plusieurs organismes, le service exerçant la fonction d'investigation (ou le bureau de contrôle) est désigné en tant que principale entité chargée de prendre connaissance des allégations de fraude, de gérer la permanence téléphonique et, par la suite, de mener enquête. Toutefois, dans la plupart des organismes, les allégations se rapportant à des présomptions de comportement frauduleux (et d'autres fautes présumées) sont également faites en empruntant diverses filières, par exemple sous la forme de plaintes adressées aux supérieurs immédiats et aux cadres supérieurs, aux départements des ressources humaines, aux bureaux de la déontologie, aux chefs de secrétariat ou à d'autres personnes ou entités.

239. L'existence de filières multiples pouvant être empruntées pour signaler des actes frauduleux et d'autres types de fautes empêche de déterminer clairement les rapports d'interdépendance qui se sont formés entre elles, les attributions des divers services de réception des plaintes selon les catégories auxquelles elles appartiennent, et la façon de procéder pour recouper les allégations ou diffuser des renseignements sur les mesures prises. En outre, dans de nombreux cas, les règles appliquées pour les enquêtes préliminaires et l'évaluation des allégations et du filtrage préliminaire ne sont pas claires ou officialisées. Dans l'enquête du CCI sur la fraude, près de 40 % des répondants ont indiqué que « les instructions et procédures à suivre pour signaler les cas de fraude présumée » manquaient de clarté ou n'étaient pas connues (voir fig. 7 ci-dessous).

Figure 7

Signalement des actes frauduleux



Source : Enquête du CCI sur la fraude.

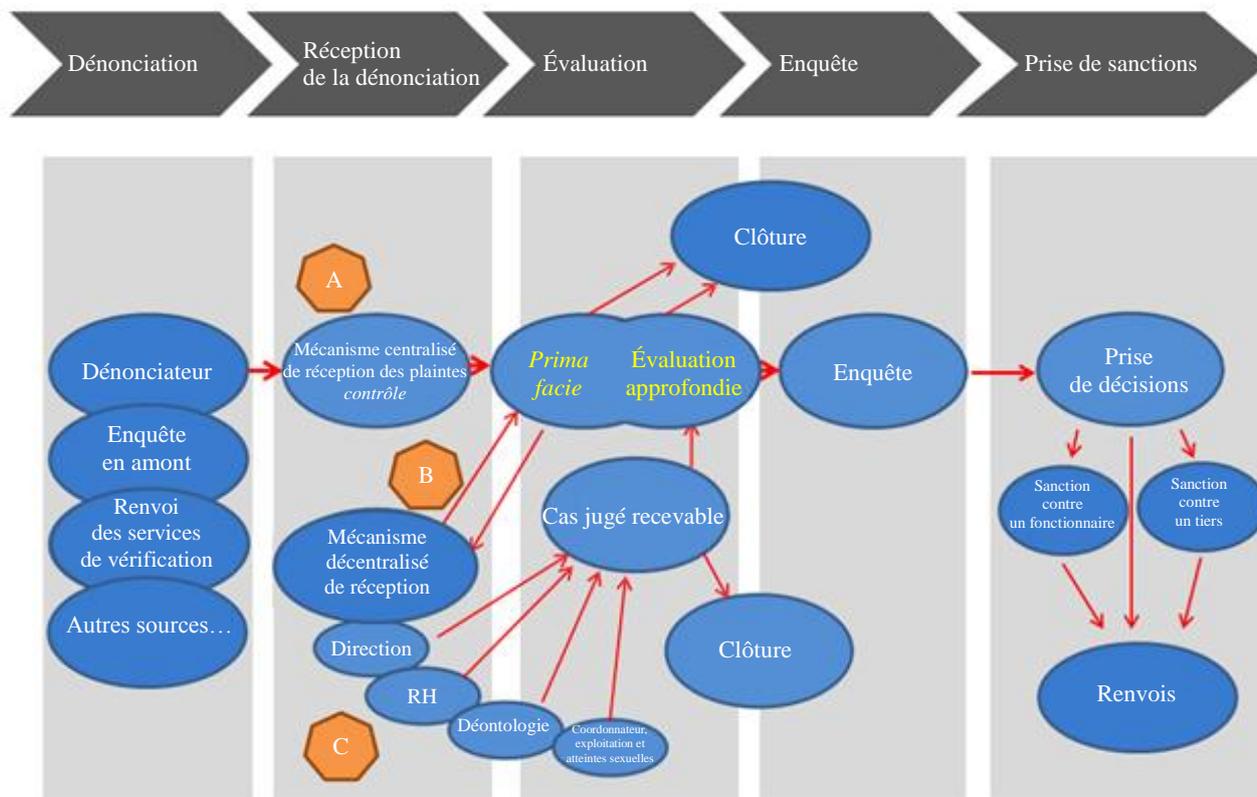
240. **Le manque de clarté des instructions à suivre pour signaler des actes frauduleux, la crainte de représailles et le peu de confiance qu'inspirent les procédures auxquelles les dénonciateurs doivent se conformer peuvent les empêcher et les dissuader de signaler les allégations de fraude ce qui, par voie de conséquence, peut contribuer à expliquer pourquoi le taux de dénonciation des actes de ce genre est anormalement bas. Un total de 47 % des répondants à l'enquête du CCI sur la fraude ont indiqué que ces trois facteurs étaient la principale raison pour laquelle les témoins**

d'actes frauduleux n'entreprenaient aucune démarche pour les signaler aux autorités compétentes. Outre le fait qu'elle est une source de confusion, la présence de centres multiples de dépôt de plaintes peut également être à l'origine d'erreurs de jugement et de retards, par exemple lorsque des allégations de fraude sont portées à la connaissance de services n'ayant pas compétence pour y donner suite. Par ailleurs, l'absence d'un point de contact unique pour le signalement des cas de fraude signifie également que les allégations ne seront pas toujours évaluées avec la même rigueur dès le départ¹²⁷. De nombreux répondants ont indiqué que la mise en place de procédures clairement définies pour le partage des informations relatives à toutes les allégations et des résultats des enquêtes ou évaluations préliminaires avec le personnel chargé de la fonction d'investigation permettrait à leur organisme de connaître toute la gamme des allégations faites en son sein, notamment celles relatives à des actes frauduleux, et d'en savoir plus sur les mesures qui sont prises pour y donner suite.

241. Les organismes examinés dans le cadre du présent rapport utilisent, dans les grandes lignes, l'une des deux principales catégories de mécanismes – centralisés ou décentralisés – de signalement des fraudes, ainsi que le montre la figure 8 ci-après. Un certain nombre d'organismes sont dotés d'un mécanisme central de réception des plaintes, qui est généralement le bureau du contrôle (ou le service exerçant la fonction d'investigation) qui procède à une évaluation préliminaire de toutes les allégations reçues et qui, si cela lui semble justifié, entreprend une enquête détaillée ou renvoie l'affaire à un autre service compétent. Dans d'autres organismes, le système de réception des allégations et plaintes est décentralisé, de sorte que celles-ci peuvent être reçues par plusieurs unités différentes qui, à leur tour, renvoient les affaires à traiter au service compétent exerçant la fonction de contrôle ; dans d'autres cas, les évaluations préliminaires sont effectuées au niveau des services décentralisés, étant entendu qu'il est toujours possible de renvoyer les affaires au bureau chargé du contrôle.

¹²⁷ A/69/5 (Vol. I), par. 145.

Figure 8
Dénunciation des fraudes



Source : CCI 2015.

242. Un système central de réception de toutes les allégations (représentations schématiques « A » à la figure 8) fonctionnant au sein du bureau de contrôle interne (ou du service exerçant la fonction d'investigation) est un mécanisme adopté dans certains organismes des Nations Unies (par exemple, l'OMI, le FNUAP, l'OMS et le HCR) pour gérer ce processus. Un tel mécanisme offre l'avantage de présenter un « tableau complet de la situation » et permet de procéder à l'examen cohérent et systématique et à l'évaluation préliminaire de toutes les allégations et plaintes en les canalisant vers un point d'accès unique et en appliquant les mêmes processus à chacune d'entre elles. Il permet ainsi de hiérarchiser les cas et d'utiliser de manière efficace et efficiente les ressources limitées disponibles dans le cadre des enquêtes de suivi, en se concentrant sur une approche tenant compte des risques pour traiter et examiner les allégations de fraude. Il offre aussi la possibilité d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts, étant donné que l'évaluation préliminaire et la décision d'ouvrir ou non une enquête relèvent d'une entité indépendante, et non d'une entité pouvant être étroitement liée à une partie impliquée dans l'affaire. En outre, un mécanisme centralisé facilite la présentation aux vérificateurs externes de rapports complets sur les cas de fraude avérée ou présumée¹²⁸.

243. Il convient toutefois de noter que si, dans un système centralisé de réception des dénonciations, les signalements reçus par l'intermédiaire de la permanence téléphonique et le suivi qui leur est donné sont confiés aux services chargés des enquêtes, les plaintes adressées au sujet de la protection contre les représailles (voir sect. D ci-après) sont, dans

¹²⁸ Voir également A/70/284, par. 89 (en ce qui concerne le Secrétariat de l'ONU).

un souci de rigueur, gérées par le bureau de la déontologie, qui effectue une évaluation *prima facie* avant de soumettre le cas aux services chargés des enquêtes. Dès que l'enquête relative à une plainte est achevée, le rapport la concernant est examiné par le bureau de la déontologie, qui adresse à la direction une recommandation sur les mesures à prendre. À l'UNRWA et à l'OMI, le bureau de la déontologie et le service des enquêtes sont regroupés au sein de la même direction. Dans ces organismes, il serait souhaitable de séparer ces deux fonctions afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts. Dans certains organismes, tels que le PNUD et le FNUAP, bien que les bureaux de contrôle soient les principaux points d'accès qui sont chargés de la réception des dénonciations en assurant une permanence téléphonique pour les fraudes et autres fautes, les bureaux de la déontologie assurent quant à eux une permanence téléphonique consacrée aux questions de déontologie afin de remplir leur mission de conseil et de coordination dans la résolution des problèmes de déontologie au sein des bureaux. Dans le même ordre d'idées, au Secrétariat de l'ONU, le Bureau de la déontologie assure une permanence téléphonique pour fournir des conseils confidentiels en matière de déontologie.

244. D'un autre côté, dans les organismes aux ressources limitées, un mécanisme centralisé de réception des dénonciations peut surcharger le système par le volume élevé de notifications n'ayant aucun rapport avec la fraude qui doivent ensuite être réorientées vers d'autres services. Par exemple, lors des entrevues, on a signalé qu'un grand nombre d'appels reçus par la permanence téléphonique du HCR destinée aux dénonciateurs concernaient la protection des réfugiés et étaient dénués du moindre rapport avec des fautes ou des fraudes.

245. **Un mécanisme décentralisé de réception des dénonciations (représentations schématiques B et C à la figure 8)** implique la participation de plusieurs intervenants au processus et exige que l'on détermine très clairement les catégories et définitions des différents types de fautes. Avec ce scénario, il importe que les dénonciateurs potentiels aient une parfaite compréhension des différences existant entre les diverses catégories de fautes afin de pouvoir utiliser la filière de signalement correspondant à leur cas. Ces mécanismes décentralisés sont plus fréquemment implantés dans les organismes dotés d'une structure fortement décentralisée, avec de nombreux bureaux régionaux et de pays. La plupart du temps, les allégations de fraude sont portées à l'attention du supérieur immédiat qui, à son tour, renvoie l'affaire au chef du bureau concerné ou à son représentant. Ensuite, selon les résultats de l'évaluation préliminaire, l'allégation peut être signalée ou non au siège, en d'autres termes, l'affaire peut être traitée et réglée au niveau régional ou du pays. Dans certains organismes, des services exerçant leurs compétences sur le terrain ont pour tâche de recevoir et de traiter par leurs propres moyens les cas appelant des mesures disciplinaires, y compris ceux qui ont trait à des allégations de fraude.

246. Au Secrétariat de l'ONU, il existe deux catégories d'affaires faisant l'objet d'enquêtes, à savoir la catégorie I, qui comprend notamment les actes criminels, les fraudes et les fautes graves, et la catégorie II, qui englobe les questions à caractère personnel, les incidents liés à la circulation, les vols simples, les différends entre fonctionnaires, etc. Les affaires faisant partie de la catégorie I sont normalement traitées par le BSCI, tandis que celles de la catégorie II sont prises en charge par d'autres entités telles que le BGRH, les chefs de service des bureaux concernés, les groupes déontologie et discipline (tels que ceux du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions). Ainsi que le CCIQA l'a indiqué, et comme l'a confirmé le présent examen, ces distinctions n'ont pas été claires dans tous les cas, et des affaires ont été renvoyées à la direction des services concernés alors qu'elles auraient dû être traitées par le BSCI, et

vice-versa¹²⁹. En outre, il semble qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun bureau ou entité qui, au sein du Secrétariat, tient à jour les données se rapportant à toutes les enquêtes en cours dans tous les domaines d'activité relevant de ses attributions. Bien que le BSCI puisse être chargé de cette tâche, compte tenu du fait que certaines affaires trouvent leur origine dans des enquêtes qu'il a lancées ou dont il a recommandé l'exécution, il est toujours nécessaire d'assurer au moins un suivi des statistiques établies sur toutes les enquêtes en cours, ainsi que des mesures disciplinaires recommandées¹³⁰. Les résultats des entrevues menées aux fins du présent examen indiquent que d'autres organismes des Nations Unies font face à des problèmes similaires.

247. Enfin, si un mécanisme entièrement décentralisé de réception des dénonciations, combiné à des évaluations *prima facie* elles aussi décentralisées, peut se révéler moins susceptible d'alourdir la charge de travail des bureaux de contrôle, il n'en présente pas moins certains inconvénients. Ceux-ci sont notamment les suivants : le risque de conflit d'intérêts au sein des entités de réception décentralisées, un manque de données centralisées sur la prévalence des actes frauduleux et les tendances générales en matière de fraude dans l'organisme, et la documentation insuffisante sur les affaires. Prises ensemble, ces caractéristiques peuvent affecter le modèle de réception décentralisé avec évaluation *prima facie* au point de le rendre inapproprié pour un certain nombre d'organismes.

248. Il convient également de mentionner que, dans certains organismes, les allégations de fraude (et celles concernant d'autres fautes) sont traitées par des groupes ou comités spéciaux se situant à différents niveaux de leur structure. Par exemple, au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), qui applique les mêmes règlements que l'ONU, l'examen d'une plainte et la décision d'y donner suite par une enquête plus poussée se font en interne. Si l'on considère qu'elle présente des risques élevés et mérite une enquête approfondie, elle est renvoyée au BSCI. Si le PNUE est d'avis que le risque est faible, il crée un groupe d'enquête spécial. Inversement, lorsqu'une allégation de faute est portée par un fonctionnaire du PNUE directement à l'attention du BSCI, celui-ci détermine si elle justifie une enquête ; c'est à ce stade que, s'il est déterminé qu'elle ne présente qu'un faible risque, l'affaire est renvoyée au PNUE pour faire l'objet d'une enquête par groupe spécial. ONU-Habitat suit un processus similaire.

249. Quel que soit le modèle adopté par un organisme, un point important que l'examen met en lumière est qu'il faut impérativement prévoir un organe central investi de tous les pouvoirs nécessaires pour recevoir, traiter et examiner les plaintes, ainsi que disposer d'un système de stockage fiable des informations recueillies sur les infractions qui s'apparentent à la fraude. En général, c'est au service exerçant la fonction d'investigation qu'incombe la responsabilité de centraliser la tenue des dossiers sur les affaires impliquant des actes frauduleux, notamment sur les allégations reçues par le biais de diverses filières et les résultats des évaluations préliminaires, et de décider s'il convient ou non d'ouvrir une enquête officielle. Le service exerçant la fonction d'investigation est censé assumer la responsabilité de l'assurance qualité du processus d'évaluation préliminaire et de la fourniture d'un soutien à la direction pour les mesures de suivi et d'atténuation telles que mesures disciplinaires, sanctions, recommandations sur l'administration ou la gestion, et renvoi des affaires aux instances nationales chargées de l'application des lois. On considère qu'un mécanisme unique de réception des éléments d'information relatifs à des fraudes et à d'autres fautes est conforme aux bonnes pratiques et, ainsi que cela a également été proposé

¹²⁹ Activités du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit pour la période du 1^{er} août 2013 au 31 juillet 2014 (A/70/284), par. 69.

¹³⁰ Voir A/70/5 (Vol. I) et Corr.1, par. 103.

par le CCC¹³¹ et rappelé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit¹³², cela devrait être le système convenant le mieux à certains organismes des Nations Unies.

250. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité et l'efficience du programme antifraude des organismes.

Recommandation 12

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, s'ils ne l'ont pas déjà fait, appliquer la bonne pratique consistant à créer un mécanisme central de réception de toutes les allégations de fraude au sein de leur organisme. Entre-temps, en ce qui concerne les organismes dotés d'un mécanisme de réception décentralisé, des mesures immédiates devraient être prises pour a) imposer aux unités de réception décentralisées de signaler à une autorité centrale toute allégation reçue, toute affaire faisant encore l'objet d'une enquête et toute affaire classée, en indiquant les mesures qui ont été prises, et b) adopter des procédures et directives officielles pour la réception des éléments d'information, notamment des critères clairement définis pour l'évaluation préliminaire, la désignation du fonctionnaire, du bureau ou de l'organe autorisé à effectuer l'évaluation, la détermination du processus à suivre et les dispositions à prendre pour faire rapport sur les résultats des évaluations préliminaires.

¹³¹ Rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal clos le 31 décembre 2013 et Rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/69/5 (Vol. I)), par 148.

¹³² A/70/284, par. 89.

IX. Enquêtes (pilier 6)

251. Les enquêtes sont indispensables pour assurer l'efficacité de tout programme de lutte contre la fraude. Elles jouent un rôle important non seulement en aval, pour détecter et confirmer les fraudes, mais aussi en amont, pour les prévenir en dissuadant les fraudeurs potentiels. Ces enquêtes, réalisées de manière professionnelle, visent avant tout à recueillir des preuves et à établir les faits pour déterminer la véracité des différentes allégations de fraude et, le cas échéant, aider la direction de l'organisme à déterminer les mesures à prendre.

252. La plupart des organismes des Nations Unies ont des équipes d'enquêteurs professionnels établies dans le cadre de leurs bureaux de contrôle ; les organismes de taille plus modeste s'appuient davantage sur les compétences d'enquêteur dont peuvent disposer leurs vérificateurs internes ou consultants externes et sur le renvoi des affaires aux bureaux d'enquête d'autres organismes.

253. Les sections qui suivent abordent de manière sélective différents aspects de la fonction d'enquête utiles au maintien d'un programme efficace de lutte contre la fraude. Elles doivent être lues à la lumière des précédents rapports du CCI traitant de la fonction d'enquête en détail (JIU/REP/2011/7 et JIU/REP/2000/9).

A. Rapidité et qualité des enquêtes et moyens d'investigation

254. L'adéquation des moyens et ressources de la fonction d'enquête fait l'objet de rapports antérieurs et d'examen en cours de réalisation par les services de contrôle. Il s'agit notamment de rapports établis par le CCI, le CCIQA ou le Comité des commissaires aux comptes, ainsi que d'examen collégiaux (pour certains organismes)¹³³. Bien que les défis de la fonction d'enquête dépassent par nature le cadre du présent examen, certains problèmes intéressant particulièrement la question de la fraude sont soulignés ci-dessous.

Rapidité des enquêtes et moyens d'investigation

255. Un certain nombre de fonctionnaires, occupant ou non un poste de direction, trouvent que les enquêtes menées dans le système des Nations Unies prennent trop de temps. Les enquêteurs ont indiqué que les enquêtes complexes, à savoir celles qui portent sur des affaires de collusion ou de fraude impliquant des tiers, prenaient en moyenne douze à dix-huit mois¹³⁴, et parfois plus. Qui plus est, la procédure d'enquête n'est que la première étape : quand la fraude est confirmée, la direction de l'organisme doit examiner le rapport d'enquête pour déterminer les mesures disciplinaires et correctives à prendre. Ce processus de suivi par la direction prend quatre à huit mois en moyenne. En général, plus une enquête dure, plus il est difficile d'obtenir, de recueillir et d'établir les éléments de preuve nécessaires.

256. Lorsque des fonctionnaires font appel d'une décision ou mesure disciplinaire, il peut s'ensuivre plusieurs mois de procédures devant les tribunaux du système des Nations Unies¹³⁵, dans le cadre de l'administration interne de la justice.

257. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que la durée interminable du processus (enquête, suivi disciplinaire et procédures devant les tribunaux) contribuait

¹³³ Voir, par exemple, JIU/REP/2000/9, par. 55 à 70 ; A/70/284, par. 63 à 66.

¹³⁴ Voir A/69/304, par. 53.

¹³⁵ Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Tribunal d'appel des Nations Unies et Tribunal administratif de l'OIT.

à établir un sentiment d'impunité parmi les auteurs d'actes de fraude au sein du système des Nations Unies. Il en résulte que les fraudeurs éventuels ne sont pas dissuadés de passer à l'acte et que les fonctionnaires ne sont pas disposés à signaler les fraudes¹³⁶, estimant, à tort ou à raison, que leur organisme n'est pas favorable aux mesures de suivi ou que le fraudeur ne sera probablement pas sanctionné même si les preuves sont suffisantes. Cela concorde avec les réponses reçues dans le cadre de l'enquête du CCI sur la fraude, comme le montre la figure 9 (au chapitre X ci-après). Les résultats d'autres études pertinentes, comme l'enquête sur l'intégrité à l'ONU réalisée en 2014 par le Bureau de la déontologie, mettent au jour des perceptions similaires.

258. Force est de rappeler les recommandations formulées par différents organes de contrôle¹³⁷ au sein du système des Nations Unies quant à la nécessité, pour les organismes, de régler d'urgence le problème de la longue durée des enquêtes.

259. Il faut aussi renvoyer aux suggestions d'un certain nombre de bureaux d'enquête interrogés selon lesquelles, entre autres choses, la direction et les organes délibérants et directeurs devraient fournir les ressources qui conviennent pour régler le problème des moyens d'enquête, en fonction de la vulnérabilité d'un organisme aux risques de fraude (et d'autres actes répréhensibles).

260. Il est à noter que, vu l'importance croissante que le Secrétariat de l'ONU accorde aux enquêtes portant sur des fraudes majeures, en particulier celles commises par des partenaires d'exécution, un gouvernement donateur a accepté de financer, au sein du BSCI, une équipe d'enquête sur les fraudes composée de trois administrateurs et d'un agent des services généraux en poste à Nairobi, et ce pour une période de quatre ans. Il s'agit là, de la part du donateur, d'un effort louable susceptible d'atténuer certains des problèmes de ressources pesant sur la fonction d'enquête.

261. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité et l'efficacité du programme de lutte antifraude des organismes.

Recommandation 13

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en concertation avec les comités consultatifs pour les questions d'audit, devraient veiller à ce que la fonction d'enquête de leurs organismes respectifs établisse des indicateurs de résultats pour la conduite et l'achèvement des enquêtes, et dispose de moyens suffisants pour enquêter, en fonction d'un classement des risques ainsi que de la nature et de la complexité des enquêtes.

Qualité des enquêtes

262. Les personnes interrogées ont indiqué que la qualité des enquêtes (à savoir le respect de la procédure régulière et des pratiques professionnelles) avait fait l'objet de critiques de la part des juges siégeant aux tribunaux des Nations Unies. La situation varie d'un organisme à l'autre. Certains organismes ont indiqué que le taux de succès des affaires présentées par leur direction avait augmenté au cours des dernières années. D'autres ont indiqué qu'un certain nombre d'affaires se terminent en appel en raison de la qualité, ou du

¹³⁶ Voir également la partie intitulée « Activités du Bureau de la déontologie du PNUD » dans le Rapport du Bureau de la déontologie pour 2014 (DP/2015/23), par. 61.

¹³⁷ Voir, par exemple, JIU/REP/2000/9, par. 55 à 70 ; A/70/284, par. 63 à 66 ; Fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : rapport financier et états financiers vérifiés pour l'année terminée qui s'est achevée le 31 décembre 2012 et rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/68/5/Add.5) ; A/69/304, par. 53 ; A/70/284, par. 63 à 66.

manque de qualité, de l'enquête sous-jacente. Mais d'autres encore ont indiqué que leurs bureaux juridiques avaient classé des affaires, considérant qu'elles ne résisteraient pas à l'examen en appel. Aucune donnée ou statistique n'a été mise à la disposition des Inspecteurs pour corroborer ces déclarations. Par conséquent, il n'a pas été possible d'établir clairement si les affaires disciplinaires étaient classées à cause d'une mauvaise qualité des enquêtes ou pour d'autres raisons.

263. De même, dans son rapport de 2014¹³⁸, le CCIQA s'est penché sur la question de savoir si la fonction d'enquête actuellement en place au sein du Secrétariat de l'ONU était à la hauteur du nouveau système de justice des Nations Unies, composé du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies. Le CCIQA a conclu que, si les enquêteurs du BSCI comme les autres obtenaient d'assez bons résultats devant les tribunaux, ceux du BSCI s'en sortaient quand même un peu mieux¹³⁹.

264. En même temps, le rapport du CCIQA a aussi relevé qu'il ne suffisait pas de s'en tenir aux seules affaires finissant devant les tribunaux pour dresser un tableau complet, car il arrive parfois que la direction, selon ses propres dires, décide de classer des affaires sans prendre de mesures disciplinaires, estimant que le dossier ne tiendrait pas devant le système actuel d'administration de la justice¹⁴⁰. La direction a aussi informé le CCIQA « qu'au Secrétariat, la procédure d'enquête actuelle n'était pas à la hauteur du nouveau système professionnalisé d'administration de la justice car, outre le BSCI (seul organe doté d'enquêteurs professionnels), elle faisait intervenir des groupes spéciaux composés de chefs de bureau et de département, le Département de la sûreté et de la sécurité, le Groupe des enquêtes spéciales (dans les missions de maintien de la paix), etc., et la plupart des enquêtes de ces partenaires de circonstance étaient réalisées par des enquêteurs non professionnels¹⁴¹ ».

265. Plusieurs bureaux d'enquête interrogés, ainsi que des bureaux juridiques, ont mentionné les difficultés que présente le « niveau de preuve » requis par les tribunaux des Nations Unies. En octobre 2011, le Tribunal d'appel des Nations Unies a rendu une décision imposant d'établir des « preuves claires et convaincantes » plutôt que la « prépondérance des preuves » qui s'appliquait jusqu'alors, et cela impose désormais des exigences supplémentaires quant à la qualité des enquêtes¹⁴². Comme l'ont expliqué les personnes interrogées, ce nouveau niveau de preuve est plus élevé que celui utilisé avant 2011 et, en pratique, il est presque équivalent au critère employé dans les procédures pénales de nombreux pays, à savoir celui de « l'intime conviction » exprimée par l'expression « hors de tout doute raisonnable » dans les pays de *common law*. Selon les informations recueillies, cela fait peser des exigences supplémentaires sur la profondeur et la qualité des enquêtes. Il est à noter que la Banque mondiale applique couramment un niveau de preuve inférieur (« plus probable que l'hypothèse inverse ») aux éléments de preuve recueillis, ce qui a pour effet résiduel de réduire la durée des enquêtes et les ressources requises.

¹³⁸ A/69/304.

¹³⁹ A/69/304, par. 66.

¹⁴⁰ A/69/304, par. 67.

¹⁴¹ A/69/304, par. 63 ; voir également A/70/284, par. 63 à 66 ; voir également la résolution 70/111 de l'Assemblée générale, par. 14 à 18 concernant les activités du Bureau des Services de contrôle interne et par. 4 relatif aux activités du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

¹⁴² Voir A/70/5 (Vol. I) et Corr.1, par. 101.

266. Les problèmes liés à des dossiers incomplets ou défectueux apparaissent nettement lors des procédures internes d'administration de la justice, certaines affaires ayant débouché sur un non-lieu pour cause de dossiers insuffisants¹⁴³.

267. Le renvoi de certaines affaires devant les instances judiciaires nationales est un sujet particulièrement important et délicat. Comme les enquêtes conduites par le système des Nations Unies sont de nature administrative et non pénale, les rapports d'enquête et les éléments de preuve recueillis ne sont pas nécessairement adaptés aux procédures nationales, si bien que les affaires portées devant les instances nationales nécessitent le recueil d'éléments de preuve supplémentaires et donc une prolongation des délais. Sur la question des renvois, voir la section B du chapitre X et la recommandation 14 ci-dessous.

B. Enquêtes conduites par des tiers et enquêtes conjointes

268. Les enquêtes conduites par des tiers en général, et en particulier les enquêtes sur les fraudes conduites par des partenaires d'exécution (ONG et organismes publics nationaux), posent des problèmes et difficultés supplémentaires.

269. Comme indiqué au chapitre VII, section F, un point important est la nécessité d'étendre la mission des bureaux de contrôle de façon à ce que qu'elle s'applique aussi aux tiers et à leurs sous-traitants, notamment par l'inclusion de clauses antifraude robustes dans les contrats, mémorandums d'accord et autres instruments juridiques.

270. Lorsque le partenaire d'exécution est un organisme public national, d'autres questions peuvent survenir. Pour des raisons d'ordre juridique et politique ou afférentes, la conduite d'enquêtes conjointes avec ces partenaires n'est guère possible et présente des problèmes et particularités supplémentaires. Les accords et mémorandums d'accord examinés ne contiennent pas tous des clauses et dispositions portant sur ces questions. Les personnes interrogées ont indiqué que, dans ce type d'affaires, le recours le plus probable serait d'en appeler à l'instance nationale de contrôle du pays concerné, mais que le renvoi à une telle instance était l'exception plutôt que la règle.

271. Toutefois, les BMD, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, ont conclu avec des instances judiciaires nationales des accords de coopération définissant les modalités de leur collaboration dans la conduite des enquêtes. Les enquêtes de ce type sont considérées comme des enquêtes parallèles ou simultanées. Les modalités de la coopération sont énoncées dans les différents mémorandums d'accord conclus entre les BMD et les instances judiciaires nationales des pays concernés, qui comprennent également des clauses de confidentialité, de répartition des tâches entre les parties, etc.

272. Les BMD ont également signé des mémorandums d'accord sur la conduite des enquêtes conclus directement avec d'autres instances multinationales, comme l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) de l'Union européenne. Ce dernier passe d'ailleurs des accords similaires avec un certain nombre d'organismes des Nations Unies (au moment de la rédaction du présent rapport, il avait des accords conclus avec le PNUD, le PAM et l'UNOPS, et d'autres en discussion avec la FAO et le Fonds international de développement agricole). Ces accords sont considérés comme des arrangements de

¹⁴³ Voir UNDT/2011/096, cité dans le guide du BGRH publié en 2011 sous le titre *Lessons Learned from the Jurisprudence of the System of Administration of Justice : A guide for managers*. Les rapports périodiques du Conseil de justice interne peuvent servir à mieux illustrer cette situation ; le plus récent est le Rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/70/187).

coopération administrative et donnent aux parties concernées la possibilité de coordonner des enquêtes ou de partager des informations lorsqu'elles le souhaitent¹⁴⁴.

273. Pour les arrangements similaires entre les organismes des Nations Unies, le Groupe des chefs des services d'investigation a rédigé un modèle d'accord de coopération dans la conduite des enquêtes conjointes¹⁴⁵. Cet effort louable reprend l'accord type pour la conduite des audits conjoints tel que l'ont approuvé les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies, en tenant compte des spécificités et des besoins particuliers des enquêtes. L'accord vise à officialiser la coopération entre les organismes des Nations Unies dans la conduite des enquêtes, qui se fait jusqu'à présent en fonction des besoins et des circonstances. L'effort porte surtout sur les projets cofinancés, où se fait grandement sentir le besoin de disposer d'un cadre officiel de coopération et d'adopter une approche mieux coordonnée fondée sur les meilleures pratiques.

274. Il est recommandé que les organismes des Nations Unies (en particulier ceux qui ont d'importantes activités de programme avec des partenaires d'exécution) adoptent l'accord de coopération dans la conduite des enquêtes conjointes tel qu'approuvé par le Groupe des chefs des services d'investigation.

C. Enquêtes de prévention des fraudes

275. À la différence des enquêtes conduites après coup (en réponse à des allégations, à des constatations ou à des incidents), les enquêtes de prévention en amont de la fraude « visent à détecter et prévenir un risque de fraude ou d'irrégularité financière (non encore détecté)¹⁴⁶ ».

276. Plusieurs des organismes étudiés ont indiqué qu'ils conduisaient au moins une forme élémentaire d'enquêtes en amont. Toutefois, la plupart des organismes se concentrent nettement sur les enquêtes après coup (conduites en aval de la fraude). En conséquence, pour prévenir et détecter les fraudes, la plupart des organismes des Nations Unies s'appuient largement sur l'efficacité des systèmes de contrôle interne, de dénonciation des fraudes et de protection des dénonciateurs. Comme on l'a vu, ces systèmes ne sont pas toujours aussi robustes qu'il le faudrait (voir chap. VII et VIII ci-dessus).

277. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que les deux principaux obstacles aux enquêtes en amont étaient le manque de moyens et le manque de ressources. La lutte en aval mobiliserait presque tous les moyens d'enquête et il n'en resterait que très peu à consacrer aux mesures de prévention en amont. Certains bureaux de contrôle ont indiqué qu'ils pourraient envisager d'affecter des ressources considérables aux activités de prévention, à condition d'avoir assez de moyens pour assurer la continuité de leur travail d'enquête en aval.

278. Selon la circulaire¹⁴⁷ du Secrétaire général portant création du BSCI au sein du Secrétariat des Nations Unies, le BSCI a notamment pour mission de conduire des enquêtes en amont. Récemment, la Division des investigations du BSCI a établi une unité

¹⁴⁴ Selon le modèle d'arrangement de coopération administrative employé, la collaboration entre les partenaires inclut généralement les activités suivantes : échange d'informations ; assistance opérationnelle ; enquêtes conjointes ou parallèles ; assistance technique ; accès à des bases de données et systèmes d'information ; analyse stratégique ; formation et échanges de personnel.

¹⁴⁵ Le Groupe des chefs des services d'investigation du système des Nations Unies a adopté cet accord officiellement lors de sa réunion virtuelle du 2 décembre 2015, après l'avoir examiné à l'occasion de sa réunion annuelle tenue à Montreux (Suisse), le 29 septembre 2015.

¹⁴⁶ Politique du PNUD en matière de fraude et autres pratiques de corruption, par. 4.3.

¹⁴⁷ Création du Bureau des services de contrôle interne (ST/SGB/273), par. 17.

spécialement chargée d'évaluer les risques de fraude dans les opérations à haut risque en collaboration avec sa Division de l'audit interne et sa Division de l'inspection et de l'évaluation. Il s'agit là d'un effort louable, qui fait nourrir de grands espoirs que des mesures préventives de ce type serviront à mieux détecter les fraudes et dissuader les fraudeurs potentiels de passer à l'acte.

279. La fonction d'enquête du PAM a lancé une nouvelle initiative, l'examen d'intégrité préventif, consistant à évaluer les risques de fraude dans les procédures et opérations à haut risque à tous les niveaux de l'organisme. Cet outil examine les procédures et opérations du PAM pour vérifier que les fonds et avoirs sont utilisés aux fins prévues et, ce faisant, évaluer leur vulnérabilité à la fraude, à la corruption et à d'autres agissements répréhensibles. Comme l'a indiqué le PAM, cet examen ne constitue pas une enquête. Alors qu'une enquête vise surtout à confirmer ou infirmer des allégations particulières, l'examen vise, de manière plus large, à déterminer si une opération ou procédure se prête à la fraude ou à la corruption (c'est-à-dire si elle présente des signaux d'alarme), à évaluer l'ampleur du problème et à recenser les points pouvant nécessiter un suivi ou une intervention, ainsi que les mesures de prévention¹⁴⁸.

280. Le PNUD a établi un « modèle d'enquête préventive » servant à évaluer le risque de fraude dans chaque bureau de pays et, ce faisant, à détecter les bureaux à haut risque. Ces enquêtes préventives s'effectuent en trois étapes : a) découverte et inventaire des facteurs de risque, établissement d'une échelle d'évaluation et attribution de coefficients de pondération aux facteurs de risque ; b) classement des bureaux de pays par niveau de risque ; c) détermination des points nécessitant une enquête approfondie dans un bureau de pays.

281. Le HCR a créé un nouveau poste d'analyste du renseignement de haut niveau pour renforcer ses capacités d'exploration des données en vue de détecter davantage d'actes de fraude en amont. De façon similaire, le FNUAP a un analyste de données spécialement chargé de la vérification en continu qui participe aussi au travail d'enquête en amont.

282. La nécessité d'adjoindre aux enquêtes réalisées après coup un travail préventif effectué en amont a été soulignée dans de précédents rapports du CCI¹⁴⁹. Il est à noter que les avantages du renforcement des enquêtes préventives conduites en amont ont fait l'objet de débats à la Conférence annuelle des enquêteurs internationaux¹⁵⁰, dont les participants ont reconnu que les organismes devraient recourir davantage à ce type d'enquêtes pour prévenir les fraudes. Beaucoup d'entre eux s'accordaient à dire que les enquêtes préventives nécessitaient avant tout une meilleure circulation des informations, la détection et le suivi des différents types d'allégations et de signaux d'alerte, ainsi que la participation des acteurs des différents secteurs, régions ou pays¹⁵¹.

283. Toutefois, plusieurs personnes interrogées pour le présent rapport ont indiqué que les enquêtes préventives n'étaient pas considérées comme faisant partie de la mission essentielle des bureaux de contrôle et qu'en conséquence, ces derniers ne disposaient pas des moyens requis pour ce travail de lutte contre la fraude, qui nécessiterait une formation et des connaissances spécialisées, ainsi que des ressources supplémentaires.

284. Il est à noter qu'avec le recours accru, ces dernières années, à des progiciels de gestion intégrés et autres systèmes d'administration et de gestion informatisés utilisant des bases de données, on dispose désormais de systèmes de gestion de dossiers d'enquête de qualité facilitant la recherche d'informations, l'exploration des données et l'analyse des

¹⁴⁸ PAM, Rapport annuel de l'Inspecteur général, WFP/EB.A/2015/6-F/1, annexe V, « Charte du Bureau de l'Inspecteur général », par. 18 et 19.

¹⁴⁹ JIU/REP/2011/7, par. 9 ; JIU/REP/2000/9, par. 71 à 75.

¹⁵⁰ Conférences de 2014 et 2015.

¹⁵¹ JIU/REP/2011/7, par. 9.

résultats et apportant ainsi des moyens plus adaptés pour prévenir la fraude par des enquêtes en amont.

285. Force est de rappeler l'importance d'appliquer pleinement les recommandations formulées dans les précédents rapports du CCI pour renforcer les enquêtes préventives conduites en amont. Dans ce domaine, il faut s'inspirer de l'expérience et des progrès de certains organismes et des bonnes pratiques appliquées hors du système des Nations Unies (par exemple à la Banque africaine de développement, à la Banque européenne d'investissement et à la Banque mondiale).

D. Système de gestion des dossiers d'enquête

286. Dans la plupart des organismes où les enquêtes constituent une charge de travail importante, il est primordial de disposer d'un système de gestion des dossiers pour planifier et administrer les affaires en cours, mais aussi pour analyser les données recueillies lors des enquêtes précédentes. Ce système contient en général des informations sur toutes les allégations, sur toutes les enquêtes menées dans l'organisme intéressé et sur leurs résultats, qu'elles aient été ou non effectuées par le bureau d'enquête ou par une autre unité de l'organisme, depuis la réception des allégations jusqu'à la clôture de l'enquête. Il prend également en charge le suivi des rapports d'enquête, notamment en ce qui concerne les mesures disciplinaires, les sanctions et les renvois aux autorités nationales pour les poursuites au civil et au pénal et le recouvrement des avoirs.

287. Plusieurs des bureaux d'enquête examinés disposent de systèmes automatisés de gestion des dossiers, dont certains sont plus avancés que d'autres (voir chap. VIII ci-dessus) ; cependant, ce n'est pas toujours le cas pour d'autres unités susceptibles de conduire des enquêtes, notamment les groupes déontologie et discipline, les ressources humaines et les services juridiques. Bien que les informations concernant les fraudes puissent être disponibles dans différents bureaux au sein de l'organisme, elles ne sont pas accessibles à partir d'un système centralisé et convivial et doivent le plus souvent être récupérées et regroupées manuellement.

288. Avec cette vue incomplète des informations disponibles à l'échelle des organismes en ce qui concerne les allégations de fraude, les enquêtes en cours ou achevées ainsi que le suivi, il est difficile de constituer des dossiers et de faire le lien entre les différentes affaires et allégations. Cette situation empêche de prendre des décisions éclairées, de bien suivre les dossiers d'enquête, d'assurer le retour d'information et de tirer des enseignements de l'expérience.

289. La Division des enquêtes du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU a pris des mesures pour améliorer son système de gestion des dossiers, notamment par l'introduction en septembre 2015 d'un nouveau système automatisé appelé GoCase (voir encadré 6 ci-dessous). Ce système devrait améliorer le recueil, la consignation et l'analyse des données d'enquête. Il permettra d'effectuer des recherches complexes et facilitera la prise en charge des affaires et le suivi des rapports d'enquête. Il est à noter cependant que, si le système GoCase du BSCI a en théorie la capacité de fonctionner comme système de prise en charge centralisé, il n'est pas prévu de l'utiliser de cette manière à l'heure actuelle¹⁵².

¹⁵² A/70/284, par. 64.

Encadré 6

Logiciel de gestion des dossiers d'enquête : l'exemple de GoCase

Créé par l'ONUDDC, le logiciel GoCase est un outil de gestion des enquêtes à l'usage des services de police, d'enquête, de renseignement et de poursuite pénale des États Membres. Les fonctions de GoCase permettent de recevoir, saisir, stocker, valider, rassembler, analyser, récupérer et gérer les informations de manière systématique, ce qui constitue l'un de ses plus grands avantages. L'emploi d'un tel logiciel peut avoir une portée considérable sur les résultats d'une enquête et renforcer les dossiers portés devant les tribunaux administratifs. Cela est tout particulièrement vrai dans les affaires de fraude complexes, qui peuvent exiger beaucoup de ressources.

290. **Les organismes des Nations Unies devraient envisager de mettre en place un système de gestion des dossiers d'enquête, selon le volume, la fréquence et la complexité des affaires. Ce système devrait intégrer un mécanisme de prise en charge centralisé et assurer le traitement et la gestion des informations provenant des enquêtes décentralisées et des autres unités susceptibles d'effectuer des évaluations préliminaires. Il devrait servir de dépôt central recueillant toutes les données et informations sur les allégations et enquêtes relatives aux fraudes et autres actes répréhensibles, ainsi que sur les résultats de ces enquêtes et les mesures prises pour y donner suite.**

X. Mesures et sanctions disciplinaires (pilier 7)

291. Un système complet de mesures disciplinaires permet de déterminer les sanctions à prendre contre les auteurs de fraudes avérées, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de tiers, ainsi qu'à dissuader les fraudeurs potentiels de passer à l'acte dans le futur. Les sanctions sont essentielles à l'établissement d'une culture institutionnelle conjuguant rejet résolu de la fraude et détermination à la combattre. Avec les autres mesures antifraude, elles contribuent à réduire le plus possible les dommages aux organismes et à atténuer le risque d'agissements frauduleux similaires.

A. Procédure disciplinaire pour les fonctionnaires commettant des fraudes

292. La plupart des organismes des Nations Unies ont mis en place, dans leur cadre de détection et de prévention de la fraude et de la corruption, des politiques et procédures utilisées pour déterminer les mesures disciplinaires à prendre contre les fonctionnaires convaincus d'avoir commis une fraude ou un autre acte répréhensible. Le processus est codifié dans le règlement du personnel, complété le plus souvent par des directives supplémentaires.

293. Les procédures d'application des mesures disciplinaires varient à certains égards d'un organisme des Nations Unies à l'autre, mais elles suivent une même approche d'ensemble, comme exposé ci-après.

294. Un rapport d'enquête concernant une fraude commise par un fonctionnaire peut être soumis à différents bureaux ou responsables, comme le bureau des affaires juridiques, le bureau des ressources humaines, les cadres supérieurs et, dans certains cas, le chef de secrétariat. L'examen du rapport conduit alors à formuler des décisions ou recommandations quant à la nécessité a) d'engager une procédure disciplinaire et, le cas échéant, b) d'imposer des sanctions disciplinaires et d'autres mesures, selon les circonstances particulières de l'affaire à traiter. Dans certains organismes, plusieurs bureaux interviennent dans le processus à différents niveaux par voie de consultation, de recommandations ou de participation aux décisions. En fin de parcours, le rapport, accompagné d'une ou plusieurs recommandations, est soumis au chef de secrétariat, chef de secrétariat adjoint, cadre supérieur ou autre fonctionnaire chargé des mesures de suivi. En général, le bureau des affaires juridiques et les autres services intéressés sont régulièrement consultés tout au long du processus.

295. Une fois que l'enquête a établi les faits portés au dossier à traiter, le fonctionnaire est informé par écrit des charges pesant contre lui et des mesures disciplinaires prises à son encontre. Conformément à la procédure, il est aussi informé de son droit à répondre aux allégations, et il peut décider de demander l'assistance d'un avocat pour assurer sa défense. Certains organismes des Nations Unies ont établi des comités chargés de conseiller le chef de secrétariat et les cadres investis d'une délégation de pouvoir sur les mesures disciplinaires qu'il convient de prendre. Il s'agit, par exemple, des Comités paritaires de discipline de l'UNESCO, de l'OMI, de l'ONUDI et de l'AIEA, du Comité pour une gestion responsable de l'OIT et du Comité consultatif mixte de l'UIT.

296. Le fonctionnaire concerné bénéficie d'un droit de recours contre les mesures disciplinaires prises à son encontre, dans le cadre de l'administration interne de la justice devant les tribunaux de l'ONU ou de l'OIT (Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Tribunal d'appel des Nations Unies et Tribunal administratif de l'OIT).

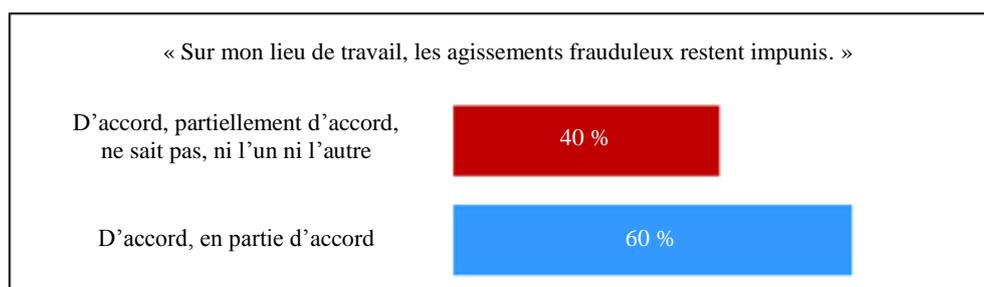
297. L'examen a révélé que la plupart des organismes mesuraient les risques juridiques et les besoins en ressources afférents à l'aune de la gravité d'une affaire pour déterminer si des mesures disciplinaires s'imposent, et si oui, lesquelles. Les bureaux juridiques interrogés ont indiqué qu'ils étaient particulièrement attentifs aux failles ou difficultés liées à la conduite d'une enquête, notamment les éventuelles violations du droit à une procédure régulière et les obstacles procéduraux au recueil d'éléments apportant le niveau de preuve requis. Les précédents sont également pris en compte, pour s'assurer de la cohérence entre la sanction proposée et celles déjà prononcées dans des affaires similaires.

298. Comme on l'a déjà vu, le rapport du CCIQA pour 2014¹⁵³ indique que certaines affaires ont été classées sans aucune mesure disciplinaire, en partie parce qu'on estimait que le dossier ne tiendrait pas devant le système de justice actuel.

299. Les affaires classées sans que des sanctions méritées ne soient prononcées créent un climat d'impunité et donnent au personnel l'impression que l'organisme n'est guère déterminé à combattre la fraude. Beaucoup de personnes interrogées trouvent cette situation très inquiétante, en particulier les enquêteurs, vérificateurs, cadres supérieurs et responsables des ressources humaines ou de la déontologie. Cela se reflète aussi dans l'enquête du CCI sur la fraude, où plus de la moitié des répondants ont indiqué qu'à leur avis, les agissements frauduleux restent impunis dans leur organisme (voir fig. 9 ci-dessous).

Figure 9

Agissements frauduleux



Source : Enquête du CCI sur la fraude.

300. Un autre sujet de préoccupation était que l'imposition des sanctions disciplinaires justifiées par les conclusions d'une enquête prenait trop de temps. Comme indiqué ci-après, ces retards nuisent au succès des renvois et favorisent l'impunité des fraudeurs.

B. Difficultés à surmonter pour poursuivre les auteurs d'actes frauduleux

301. La plupart des organismes interrogés ont indiqué avoir connu plusieurs incidents dans lesquels le fonctionnaire mis en cause a démissionné ou changé d'organisme avant ou pendant l'enquête ou la procédure disciplinaire. Les Inspecteurs ont ainsi appris que la plupart de ces affaires ne débouchaient pas sur l'imposition de sanctions contre les fonctionnaires mis en cause, car l'organisme n'avait pas le pouvoir d'imposer de telles mesures sur ses anciens membres. Dans certains organismes, il est possible d'ajouter au dossier personnel d'un ancien membre une note indiquant qu'il a fait l'objet d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire et que le dossier n'a pas été refermé.

¹⁵³ A/69/304.

302. Les groupes d'investigation de plusieurs organismes ont indiqué avoir la faculté de poursuivre les enquêtes sur les abus de ressources humaines ou financières, que les fonctionnaires concernés fassent encore partie du personnel ou non. Cependant, une fois que les fonctionnaires ont démissionné, ils ne sont plus sous l'autorité de l'organisme et, par conséquent, ils ne sont plus contraints de coopérer à une enquête en cours. En effet, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, dans un arrêt de 2010 sur la question, a estimé qu'un ancien fonctionnaire « ne peut être contraint de participer, et à plus forte raison de coopérer »¹⁵⁴. Cela peut constituer un obstacle important à une enquête, en rendant le recueil et l'analyse des éléments de preuve beaucoup plus difficiles, voire impossibles. On a également fait observer que d'autres entités multinationales avaient mis en place des dispositions obligeant les anciens fonctionnaires à coopérer avec les organismes pour ce qui concerne les enquêtes. Ces dispositions aident à éviter que les fonctionnaires faisant l'objet d'une enquête n'entraient le bon déroulement de celle-ci en se retirant unilatéralement de l'organisme.

303. Il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies demandent à leurs bureaux des affaires juridiques de revoir leur manière de traiter une affaire lorsque le fonctionnaire concerné démissionne de son propre chef, de façon à garantir la poursuite de l'enquête lorsqu'elle se justifie, à obliger le fonctionnaire à coopérer avec les enquêteurs et à assurer le recouvrement des avoirs et la réparation des dommages, y compris sur sa pension s'il y a lieu (voir aussi les paragraphes 306 à 327 ci-dessous à propos des renvois).

304. Les entretiens ont également indiqué que, pour des motifs de droit et de confidentialité, les informations concernant un fonctionnaire faisant l'objet d'une enquête ou ayant fait l'objet de mesures disciplinaires ne sont pas communiquées aux autres organismes des Nations Unies lorsqu'il est recruté par l'un de ces derniers. Certains organismes envisagent d'inclure dans leurs formulaires de recrutement, en plus des questions d'usage sur d'éventuels antécédents judiciaires, des questions sur les enquêtes et mesures disciplinaires dont le candidat aurait pu faire l'objet chez d'autres employeurs, sur le modèle suivant : « Avez-vous fait l'objet d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire chez un autre employeur, y compris dans un organisme des Nations Unies ou dans une autre organisation internationale ? Si oui, veuillez expliquer. ». La formulation exacte est encore à l'étude dans les bureaux des affaires juridiques et des ressources humaines de ces organismes.

305. Il est recommandé que les organismes des Nations Unies incluent dans leurs formulaires de recrutement des questions précises concernant l'éventuelle implication du candidat dans des affaires de fraude et les résultats des enquêtes afférentes. Le bureau des affaires juridiques doit s'assurer à l'avance que le candidat est dédouané de tout problème découlant d'une telle implication. En outre, les réseaux affaires juridiques et ressources humaines du Comité de haut niveau sur la gestion devraient se concerter sur l'adoption d'une approche et d'une terminologie communes à ce sujet.

¹⁵⁴ Il a été noté que, dans la plupart des organismes des Nations Unies, lorsque des prestations sont dues à la cessation de service d'un fonctionnaire et que celui-ci fait l'objet d'une enquête, ces prestations peuvent être retenues pour l'encourager à coopérer. Cela peut avoir un effet dans certaines affaires, mais la plupart des personnes interrogées dans le cadre de cet examen ont indiqué qu'ils ne considéraient pas cette disposition comme un outil efficace pour encourager la coopération, en particulier lorsque la fraude porte sur des sommes dépassant largement le montant des prestations en suspens.

Renvoi des affaires devant les instances judiciaires nationales

306. Le renvoi des affaires aux instances nationales gagne en importance non seulement pour renforcer les mesures disciplinaires prises par les organismes des Nations Unies, mais aussi pour surmonter les obstacles aux poursuites civiles et pénales contre d'anciens fonctionnaires et au recouvrement des préjudices dus à la fraude.

307. L'Organisation des Nations Unies coopère avec les instances judiciaires des États Membres concernés, conformément à ses droits et obligations au titre de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946) ainsi que des autres accords internationaux et principes de droit applicables¹⁵⁵.

308. La section 21 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale ») indique que chaque organisme des Nations Unies est tenu de collaborer en tout temps avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités énumérés dans son article V. En outre, conformément au Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, les fonctionnaires et les experts en mission doivent se conformer aux lois en vigueur et honorer leurs obligations juridiques privées¹⁵⁶.

309. L'Organisation des Nations Unies a pour politique de tenir les fonctionnaires et experts en mission responsables de leurs actes délictueux, notamment en matière de fraude ou de corruption, non seulement en raison du préjudice causé aux victimes, mais aussi parce qu'ils sapent son travail et son image. Par conséquent, lorsqu'une enquête interne conduite par l'ONU selon sa propre procédure établit que des allégations crédibles indiquent qu'un de ses fonctionnaires ou experts en mission pourrait avoir commis un acte délictueux, l'affaire est normalement portée à l'attention de l'État Membre compétent. Comme le renvoi devant les autorités de l'État concerné pose des problèmes juridiques et a des implications pour les privilèges et immunités des Nations Unies, toutes les affaires de ce type sont examinées par le Bureau des affaires juridiques avant qu'une décision ne soit définitive en la matière. Le BAJ se consulte avec les directeurs de programme concernés, en tant que de besoin, pour déterminer les intérêts au sens large de l'ONU dans la poursuite d'une affaire¹⁵⁷. Le BAJ se charge des renvois pour tous les départements du Secrétariat de l'ONU, ainsi que pour tous les fonds et programmes des Nations Unies.

310. Lorsqu'il est décidé de donner suite à une affaire, l'ONU renvoie les allégations crédibles aux autorités judiciaires au moyen d'un rapport écrit adressé à la Mission permanente de l'État Membre concerné, pour qu'il prenne les mesures qui conviennent. En raison de l'inviolabilité des archives de l'ONU, énoncée à l'article II, section 4, de la Convention générale, l'Organisation fournit le rapport sur ces allégations à la Mission permanente à titre facultatif, sans préjudice de ses privilèges et immunités, ni de ceux de ses fonctionnaires et experts en mission. De cette manière, le Secrétaire général maintient le principe selon lequel une telle coopération ne doit pas obéir ou être due à une procédure judiciaire contraignante et selon lequel il lui appartient entièrement de décider de la nature et de l'étendue de cette coopération, de manière à ce qu'elle ne porte en rien préjudice aux intérêts de l'Organisation. En général, lorsque les autorités judiciaires souhaitent obtenir des pièces ou renseignements complémentaires, ou accéder à des fonctionnaires ou experts

¹⁵⁵ Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies (A/70/208), par. 33.

¹⁵⁶ Rapport du Secrétaire général sur les pratiques liées à l'échange d'informations entre l'Organisation des Nations Unies et les autorités nationales chargées de veiller au respect de la loi, ainsi qu'au renvoi d'affaires présumées être de caractère pénal mettant en cause des membres du personnel, de hauts fonctionnaires ou des experts en mission des Nations Unies (A/63/331), par. 2 et 3.

¹⁵⁷ Ibid., voir par. 12 et 13.

en mission de l'Organisation des Nations Unies, elles en font la demande par l'intermédiaire de la Mission permanente de l'État concerné et cette demande est traitée selon les procédures définies dans un rapport sur la question publié par le Secrétaire général (A/63/331)¹⁵⁸. Il est à noter que lorsqu'une affaire est renvoyée devant les autorités de l'État Membre concerné, il leur appartient de décider d'y donner suite ou non et de déterminer si les allégations, lorsqu'elles s'avèrent fondées, peuvent constituer une fraude en vertu des lois en vigueur.

311. Lorsque les autorités judiciaires d'un État Membre souhaitent obtenir une déposition officielle ou engager des poursuites au pénal contre un fonctionnaire ou expert en mission de l'ONU à propos d'une affaire survenue dans le cadre de ses fonctions officielles, elles doivent en faire demande écrite à l'Organisation, en principe par l'intermédiaire de sa mission permanente auprès de l'ONU, pour que soient levées les immunités de l'intéressé. La Charte des Nations Unies et la section 20 de la Convention générale disposent ce qui suit : « Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. »¹⁵⁹.

312. Les institutions spécialisées emploient des procédures et pratiques similaires. Selon les particularités d'une affaire, les organismes peuvent décider de la renvoyer aux autorités nationales et, lorsqu'il y a lieu et à titre exceptionnel, envisager une levée d'immunité.

313. L'Assemblée générale des Nations Unies a établi des directives particulières sur la question des renvois à l'intention du Secrétariat et de ses fonds et programmes¹⁶⁰. Par exemple, la résolution 70/114 « prie le Secrétaire général de porter toutes allégations crédibles d'infraction imputable à tel fonctionnaire ou expert en mission des Nations Unies à l'attention de l'État de nationalité du mis en cause et de demander à cet État de lui faire le point [...] de toutes mesures qu'il a prises pour enquêter sur l'infraction en question et, s'il y a lieu, en poursuivre l'auteur, ainsi que de l'informer de tous types d'assistance qu'il souhaiterait recevoir du Secrétariat aux fins de ces enquêtes et poursuites »¹⁶¹.

314. En outre, dans sa résolution 70/114, l'Assemblée générale a étendu les obligations d'établissement de rapports du Secrétaire général. Le paragraphe 25, en particulier, précise les informations à fournir pour chaque affaire en ces termes : « L'entité des Nations Unies concernée, l'année de renvoi, le type d'infraction et un résumé des allégations, l'état des enquêtes, des poursuites pénales et disciplinaires, notamment contre des personnes ayant quitté la mission ou n'étant plus au service des Nations Unies, toutes demandes de levée d'immunité, le cas échéant, et tout obstacle relevant de la compétence, de la preuve ou autre, tout en protégeant la vie privée des victimes et en respectant les droits des personnes visées par les allégations. »¹⁶². L'Assemblée générale demande que ces informations soient communiquées pour tous les renvois à compter du 1^{er} juillet 2007, date à laquelle le Secrétaire général a commencé à établir des rapports à ce sujet¹⁶³.

¹⁵⁸ Ibid., voir par. 14.

¹⁵⁹ Ibid., voir par. 19 à 25.

¹⁶⁰ Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale 62/63, 69/114 et 70/114.

¹⁶¹ Résolution de l'Assemblée générale 70/114, p. 15.

¹⁶² Résolution de l'Assemblée générale 70/114, p. 25.

¹⁶³ Résolution de l'Assemblée générale 70/114, p. 25 ; voir également la note du Conseiller juridique de l'ONU distribuée aux bureaux, fonds et programmes de l'Organisation le 1^{er} février 2016 ; voir le rapport le plus récent des rapports établi par le Secrétaire général, Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies (A/70/208).

315. Le BAJ a informé les Inspecteurs que l'ONU communiquerait les informations ou documents concernant les affaires aux autorités nationales au cas par cas et que le Secrétaire général lèverait l'immunité des personnes concernées dans les cas où cette immunité entraverait le cours de la justice. L'immunité peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Par conséquent, celle-ci peut communiquer aux autorités compétentes les informations qu'elle a recueillies et les documents pertinents sous réserve des considérations de privilèges et d'immunités. Comme l'Organisation des Nations Unies n'a pas compétence pour engager des poursuites pénales, il appartient aux autorités judiciaires compétentes recevant communication de ces informations ou documents de déterminer leur utilisation ainsi que leur recevabilité en justice¹⁶⁴.

316. Dans la résolution 62/63, ainsi que dans les résolutions ultérieures sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission de l'ONU¹⁶⁵, l'Assemblée générale a toujours fixé comme seuil de renvoi l'existence « d'allégations crédibles » d'infraction pénale.

317. En accord avec le seuil prescrit par l'Assemblée générale, le BAJ a fait observer, aux fins du présent rapport, qu'il ne demandait pas à ce que les allégations soient prouvées et qu'il renvoyait l'affaire en cause quand elles étaient jugées crédibles. En outre, bien qu'il soit nécessaire de disposer de résultats d'enquête pour déterminer la crédibilité des allégations, le BAJ a indiqué que cela ne nécessitait pas d'achever une enquête pour tous les aspects des allégations. Il a toutefois fait remarquer que le renvoi d'une affaire aux autorités nationales nécessitait l'existence d'éléments de preuve appuyant la crédibilité des allégations. Enfin, le BAJ a aussi indiqué que les renvois ne dépendaient pas des procédures disciplinaires et que le Secrétariat et les fonds et programmes administrés séparément n'avaient pas pour habitude d'attendre l'achèvement des procédures disciplinaires pour renvoyer une affaire.

318. Cependant, comme indiqué dans le rapport 2014 du CCIQA¹⁶⁶ et confirmé par le présent examen, en pratique, le BAJ renvoie les affaires en se fondant surtout sur des allégations confirmées par des éléments de preuve, qui devraient habituellement provenir d'une enquête achevée. Comme une enquête complexe peut prendre jusqu'à dix-huit mois, le BSCI est tout à fait d'avis « que si, dans le cours de ses travaux, il établit qu'il y a une allégation d'activité délictueuse grave, il devrait pouvoir commencer à travailler avec les autorités nationales » dès qu'il a déterminé que l'allégation est crédible, sans attendre que l'enquête soit achevée¹⁶⁷. Bien que le BSCI, le BAJ et d'autres services compétents étudient cette question depuis plusieurs mois, au moment de cet examen, aucune décision n'avait été prise quant à l'adoption et l'application de cette proposition du BSCI,

319. Nonobstant ce qui précède, la plupart des bureaux juridiques des organismes interrogés sur cette question ont exprimé sans ambages des réserves quant à la capacité du système des Nations Unies à mener efficacement des poursuites avec les autorités nationales, citant les différents risques que posent les renvois, en particulier les risques juridiques et opérationnels. Le principal risque juridique mentionné était celui de la levée des privilèges et immunités des Nations Unies pour les besoins des poursuites au civil ou au pénal devant les instances nationales, car il s'ensuivrait aussi une levée de l'immunité des témoins et de la confidentialité des documents de l'Organisation, ce qui pourrait exposer les organismes du système à des demandes reconventionnelles.

¹⁶⁴ Voir A/70/208, par. 33.

¹⁶⁵ Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale 69/114 et 70/114.

¹⁶⁶ A/69/304, voir par. 52 à 54.

¹⁶⁷ A/69/304, par. 53.

320. Il a été fait mention, par exemple, d'une affaire récente concernant une autre institution multilatérale, à savoir une BMD, dans laquelle un tribunal de première instance avait estimé qu'en raison de la nature de sa coopération avec les autorités judiciaires nationales, et notamment de sa participation aux enquêtes de celles-ci, elle avait renoncé de fait à son immunité de juridiction. Selon les explications données, l'affaire était devant la Cour suprême du pays concerné au moment de la rédaction du présent rapport. Il a été souligné qu'en raison de la question d'immunité toujours en suspens à ce jour, la Cour n'avait pas encore statué sur le fond des allégations de corruption sous-jacentes, alors que la procédure avait été engagée en 2011.

321. Plusieurs juristes interrogés ont expliqué par ailleurs que les renvois nécessitent le conseil d'experts juridiques et que cela entraîne des coûts pour l'organisme. Par conséquent, les renvois sont souvent examinés sous l'angle de la rentabilité et d'autres considérations pratiques et programmatiques, en plus de celui des problèmes juridiques¹⁶⁸. Il a aussi été noté que les renvois peuvent être contre-indiqués lorsqu'il y a des raisons de s'inquiéter que le pays en question ne respecte pas les normes internationales communément acceptées en matière de droits de l'homme.

322. En raison de ces obstacles juridiques et procéduraux, et des limites que s'imposent les bureaux des affaires juridiques dans tous les organismes des Nations Unies, les renvois d'affaires constituent l'exception plutôt que la règle, et ce serait le cas même quand les éléments de preuve sont solides. Qui plus est, comme les renvois se font généralement après la conclusion de l'enquête et de la procédure disciplinaire, il s'écoule beaucoup de temps, parfois plusieurs années, entre l'infraction et le moment où une instance nationale peut se saisir du dossier, ce qui réduit considérablement les chances de poursuites et de sanctions adéquates à cet échelon¹⁶⁹.

323. Enfin, les personnes interrogées ont indiqué que lorsqu'un renvoi est effectué, il arrive souvent qu'il ne fasse pas l'objet d'un suivi rapide et satisfaisant de la part des autorités de l'État Membre concerné, ou même de la part de l'organisme des Nations Unies. À cet égard, l'Assemblée générale, dans sa résolution 70/114, « engage vivement les États à prendre toutes mesures nécessaires pour prévenir l'impunité de toutes infractions pénales commises par des fonctionnaires ou des experts en mission des Nations Unies et pour traduire les auteurs en justice et ce, sans préjudice des privilèges et immunités que ceux-ci et l'Organisation des Nations Unies tirent du droit international, les normes internationales relatives aux droits de l'homme, y compris les droits de la défense, devant être respectés »¹⁷⁰. Par ailleurs, elle « encourage tous les États et l'Organisation des Nations Unies à coopérer entre eux en échangeant des informations et en concourant aux enquêtes et, s'il y a lieu, à l'exercice de poursuites contre tout fonctionnaire ou expert en mission des Nations Unies qui aurait commis quelque infraction grave, conformément à leur droit interne et aux textes applicables de l'Organisation, et ce, en respectant pleinement les droits de la défense, et les invite à envisager de donner à leurs autorités les moyens d'enquêter sur ce type d'infraction et d'en poursuivre les auteurs »¹⁷¹.

¹⁶⁸ Le Secrétariat de l'ONU a fait observer que cette déclaration ne s'appliquait pas à son cas, car ses renvois d'affaires se faisaient selon les directives figurant dans les résolutions de l'Assemblée générale.

¹⁶⁹ Ce problème a aussi été souligné par le CCIQA en ce qui concerne le Secrétariat de l'ONU (voir A/69/304, par. 52 à 54).

¹⁷⁰ Résolution de l'Assemblée générale 70/114, par. 6.

¹⁷¹ Résolution de l'Assemblée générale 70/114, par. 8.

Recouvrement des préjudices

324. Comme on l'a vu plus haut, les poursuites au civil et au pénal à l'encontre de l'auteur d'une infraction et la procédure de recouvrement des avoirs et de réparation des dommages ne sont possibles qu'en portant l'affaire devant les instances nationales, y compris pour un recouvrement sur la pension du fonctionnaire concerné (et ce même dans les affaires réglées par arbitrage et nécessitant de faire appliquer la décision arbitrale). Selon les personnes interrogées, cela rendrait extrêmement difficile la réparation des préjudices et dommages causés par l'acte frauduleux. Et c'est ce qui expliquerait la faiblesse, voire, le plus souvent, l'inexistence du recouvrement des avoirs et de la réparation des dommages dans les organismes des Nations Unies. En fait, même quand une enquête interne prouve qu'un ancien fonctionnaire a commis une fraude ou une faute grave, celui-ci continue de jouir de l'intégralité de sa pension (en plus de ces gains frauduleux) à moins qu'un tribunal national ne prononce un jugement définitif en faveur de l'organisme des Nations Unies concerné. Dans certains pays, un tel jugement permettrait de recouvrer les préjudices dus à la fraude sur la pension de l'intéressé¹⁷². Selon le pays et les circonstances en question, une telle décision pourrait aussi servir de fondement à des poursuites au civil visant à recouvrer les préjudices sur les autres biens de la personne en cause. Cependant, l'obtention d'un jugement en faveur de l'organisme des Nations Unies nécessite un renvoi de l'affaire, qui pose toutes les difficultés exposées ci-dessus.

325. Selon les informations données par le BAJ pour le présent rapport, les renvois faisant suite à des allégations crédibles d'infractions relevant du délit de fraude concernaient un total de 61 affaires de 2008 à 2014, avec 24 renvois pour le Secrétariat de l'ONU et 37 pour les fonds et programmes. Le BAJ a expliqué que, dans la mesure des informations disponibles, il y a eu deux condamnations pendant la même période, et ce, dans des affaires de fraude portées devant la justice par des États Membres sans renvoi préalable de la part de l'Organisation des Nations Unies. Les informations disponibles sur le recouvrement des préjudices pour la période susmentionnée concernent seulement les affaires de fraude portées devant la justice par les autorités des États Membres sans renvoi préalable de la part de l'Organisation des Nations Unies ; les montants recouverts s'élevaient à 932 165 dollars des États-Unis en 2008, 850 000 dollars en 2009 et 128 153 dollars en 2012. Le CCI n'a pas été en mesure d'obtenir des informations sur le recouvrement des préjudices, le cas échéant, pour les affaires renvoyées par le BAJ pendant la période allant de 2008 à 2014. Par ailleurs, aucune information n'a été fournie sur le nombre de condamnations effectivement prononcées dans le cadre des affaires ainsi renvoyées.

326. Il convient également de noter que le CCC a souligné, dans un rapport récent, que la plupart des fonctionnaires et des tiers commettant des fraudes à l'encontre des organismes n'étaient généralement pas poursuivis devant les tribunaux, qu'il n'y avait pas de politique clairement définie quant au moment d'envisager de telles poursuites, et que rien n'indiquait qu'elles étaient automatiquement envisagées¹⁷³. Dans un rapport ultérieur, le CCC a constaté que la recommandation afférente¹⁷⁴ n'était pas appliquée et a déclaré : « Le Comité n'a reçu aucune information prouvant que des poursuites sont systématiquement engagées

¹⁷² Pour les fonctionnaires convaincus d'infractions pénales à l'encontre de l'Organisation des Nations Unies, celle-ci peut demander à recevoir, au titre de l'article 45 *bis* des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, une partie des prestations payables à l'intéressé ; le recouvrement d'avoirs sur la pension que lui verse cette Caisse est possible s'il y donne son consentement officiel.

¹⁷³ A/69/178, par. 69 ; A/69/5 (Vol. I), par. 150.

¹⁷⁴ « Le Comité recommande que l'Administration élabore un plan directeur et des dispositifs nécessaires à l'engagement systématique de poursuites judiciaires dans les cas de fraude avérée. », A/69/5 (Vol. I), par. 151.

dans tous les cas de fraude avérée. »¹⁷⁵. Le CCC s'est également dit préoccupé qu'à ce jour, « les cas de fraude recensés par la Division de l'audit interne représentent des pertes d'un montant de 9 354 949 dollars, qui n'ont fait l'objet d'aucun remboursement ni d'aucune action en justice à cette fin »¹⁷⁶. En réponse de quoi l'Administration a informé le CCC qu'elle avait transmis les rapports du BSCI concernant les quatre affaires en question aux États Membres concernés. Le CCI n'a pas été en mesure d'obtenir des informations sur l'état d'avancement de ces affaires.

327. Dans le contexte des affaires disciplinaires, le recouvrement des préjudices financiers subis par l'Organisation des Nations Unies du fait des actes d'un fonctionnaire s'opère selon la disposition 10.1 b) du Règlement du personnel, qui prévoit que si le Secrétaire général établit qu'un fonctionnaire a commis une faute, il peut exiger de l'intéressé qu'il répare, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation a pu subir du fait de ses actes, s'il s'avère que lesdits actes ont été commis de manière délibérée, par imprudence ou lourde négligence. Comme expliqué pour le présent rapport, la révision en cours de l'instruction administrative sur les enquêtes et la procédure disciplinaire a notamment pour objet de préciser et de renforcer le dispositif juridique permettant de recouvrer, au titre de la disposition 10.1 b) du Règlement du personnel, les pertes financières subies par l'Organisation du fait des fautes avérées de fonctionnaires. De même, la règle 101.1.2 du Règlement financier de l'ONUDI dispose ce qui suit : « Tout fonctionnaire qui contrevient au Règlement financier et aux Règles de gestion financière ou aux instructions administratives qui en résultent peut être tenu personnellement et financièrement responsable de ses actes, conformément à la disposition 101.06 du Règlement du personnel. ».

328. Pour les raisons mentionnées plus haut, et en particulier pour adresser un message de fermeté aux fraudeurs potentiels et établir une culture de lutte résolue contre la fraude, mais aussi pour bien montrer au public que les problèmes ne restent pas sans réponse, le système des Nations Unies doit disposer de mécanismes efficaces pour assurer le suivi des affaires de fraude et l'imposition de sanctions à l'encontre des fraudeurs, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de tiers. Ces mécanismes doivent inclure un protocole et des procédures clairement définis pour le renvoi des affaires aux autorités judiciaires et instances pénales et civiles nationales, ainsi que pour le recouvrement des avoirs, le cas échéant sur la pension du fonctionnaire en faute. Les risques juridiques, financiers, opérationnels et politiques, ainsi que les risques de réputation, doivent être pondérés comme il convient pour protéger au mieux les intérêts du système des Nations Unies.

329. La mise en œuvre de la recommandation qui suit devrait augmenter l'efficacité et l'efficacité des programmes antifraude des organismes.

Recommandation 14

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en concertation avec le Bureau des affaires juridiques (BAJ) du Secrétariat de l'ONU, et leurs bureaux juridiques respectifs devraient renforcer leurs procédures et protocoles existants pour le renvoi des affaires de fraude (et autres manquements) aux autorités judiciaires et instances pénales et civiles nationales, ainsi que pour le recouvrement des avoirs, et faire en sorte que ces renvois se fassent de manière rapide et efficace.

¹⁷⁵ Voir A/70/5 (Vol. I) et Corr.1, par. 69. Il est à noter que l'Administration a un avis différent sur la question : « L'Administration signale qu'elle dispose déjà d'une série de mesures et de mécanismes lui permettant d'engager systématiquement des poursuites en cas de fraude. Elle estime donc que cette recommandation a déjà été appliquée. ».

¹⁷⁶ Ibid., par. 125.

C. Régimes de sanctions applicables aux fournisseurs

330. L'absence de politiques et de régimes de sanctions applicables aux fournisseurs conduit à des situations où les règles et procédures relatives à la prise de sanctions et de mesures correctives manquent de clarté et prêtent à confusion pour ce qui est de savoir qui décide et sur quels critères et de déterminer les règles de droit à respecter. Les sanctions imposées de manière incohérente ou au gré des circonstances posent des risques juridiques et peuvent entraîner des demandes reconventionnelles de la part d'entités estimant avoir fait injustement l'objet d'une mise à l'index ou d'autres sanctions. Plusieurs organismes, comme le PNUD, l'UNOPS, le FNUAP, l'UPU et la FAO, ont établi des régimes de sanctions applicables à leurs fournisseurs et sous-traitants dans le cadre de leurs contrats de passation de marchés. Certains des régimes de sanctions applicables aux fournisseurs reposent sur le cadre type du Conseil des chefs de secrétariat et du Comité de haut niveau sur la gestion.

331. Ce cadre type apporte aux organismes des Nations Unies un socle commun pour mettre en place des procédures de sanction applicables aux fournisseurs se livrant à des pratiques prohibées (corruption, fraude, coercition, collusion, obstruction et autres actes contraires à l'éthique). L'objectif du cadre type est d'établir une liste d'exclusion regroupant des informations communiquées par les différents organismes participants, hébergée sur le Portail et accessible aux fonctionnaires désignés par lesdits organismes. Le cadre type a été examiné et avalisé par le Réseau juridique du Comité de haut niveau sur la gestion et approuvé par le Réseau achats en mars 2011.

332. Au moment de cet examen, plusieurs organismes, dont le HCR, le PAM et l'UNRWA étaient en train de réviser leur politique en matière de sanctions applicables aux fournisseurs en se fondant sur le cadre type. L'OMS envisage d'adopter le cadre type, mais a fait observer à cet égard que l'établissement d'un comité des sanctions et les procédures afférentes restaient de nature complexe et difficile. Cependant, l'OMS participe pleinement à la coopération interorganismes et à la mise en commun des informations sur les fournisseurs (y compris en ce qui concerne les fraudes effectives ou présumées de la part de ces derniers), notamment en tant que membre du Groupe des activités communes d'achat à Genève et du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion. L'UNESCO suit les principes du cadre harmonisé de l'ONU en matière d'application des sanctions aux fournisseurs : la révocation ou la suspension d'un fournisseur passe par une procédure d'examen interne faisant intervenir les services juridiques et financiers ainsi que le groupe des enquêtes.

333. Le cadre type répond au besoin de rendre le processus d'achat plus transparent, plus responsable et plus efficace. Depuis que le CCS a approuvé ce cadre, le nombre d'organismes prenant les mesures nécessaires à sa mise en œuvre (notamment la création de comités d'examen des fournisseurs) a continué d'augmenter. L'harmonisation des régimes de sanctions bénéficie d'une forte adhésion de la part des cadres supérieurs, selon les résultats de l'enquête du CCI sur la fraude, avec 82 % d'avis favorables (contre 13 % de « ni d'accord ni pas d'accord » et 5 % de désaccord total ou partiel).

334. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un régime d'exclusion totale et automatique commun à l'ensemble du système, qui est de bonne pratique parmi les BMD, le cadre type est de fait un régime commun signalant différents types de sanctions (blâme, interdiction d'inscription, suspension, etc.) tout en laissant aux organismes la latitude de passer outre.

335. Outre les efforts d'harmonisation des mesures de sanction, le cadre type contient également des dispositions prévoyant la réhabilitation des fournisseurs. En fait, selon l'expérience du PNUD¹⁷⁷, l'un des promoteurs du cadre type et des premiers organismes à l'adopter, les affaires se règlent en grande majorité par voie administrative plutôt que par voie de justice, ce qui est souvent plus rentable vu les longueurs des procédures judiciaires. Il est à noter que, contrairement à la Banque mondiale, le système des Nations Unies (avec quelques exceptions comme celles de l'UNOPS et du PNUD) a choisi de ne pas publier sa liste d'exclusion ; et ce choix se serait fait sur avis des conseillers juridiques.

336. Les fonctionnaires interrogés dans le cadre du présent rapport estiment que le cadre type est utile pour échanger des informations et prendre des sanctions communes contre certains fournisseurs. Le Groupe de travail sur la gestion stratégique des fournisseurs du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion est en train de créer sur le Portail un espace de travail où tous les organismes participants pourront mutualiser leurs bonnes pratiques et leurs expériences, afin d'amener un plus grand nombre d'organismes des Nations Unies à adopter le cadre type (le lancement de cet espace est prévu pour 2016).

337. Les bonnes pratiques recensées comprennent également des mécanismes permettant aux fournisseurs concurrents de déposer des réclamations officielles lorsqu'ils estiment que la procédure d'appel d'offres n'a pas été conduite conformément aux politiques de passation de marchés. Ces mécanismes de réclamation sont particulièrement utiles pour découvrir les actes frauduleux dans la sélection des fournisseurs. Les concurrents surveillent attentivement la régularité de la procédure et peuvent protester en cas de collusion présumée entre fournisseurs ou entre certains fournisseurs et les responsables des achats. Plusieurs des organismes des Nations Unies examinés ont établi de tels mécanismes de réclamation. Par exemple, le service des achats du FNUAP a récemment établi un mécanisme de contestation des adjudications et la Division des approvisionnements de l'UNICEF exploite un système de gestion de la qualité certifié ISO 9001 pour gérer la réception et le suivi des réclamations. La Division des achats du Secrétariat des Nations Unies, par l'intermédiaire de son Comité d'examen des adjudications, met à la disposition des soumissionnaires non retenus un mécanisme de réclamation et de contestation, qui fait suite à une réunion officielle de recueil d'informations pour ceux qui estiment n'avoir pas reçu un traitement équitable¹⁷⁸. La FAO met aussi un mécanisme de réclamation à la disposition de ces fournisseurs.

338. Il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, adoptent des régimes de sanctions applicables aux fournisseurs fondés sur le cadre type du Conseil des chefs de secrétariat et du Comité de haut niveau sur la gestion.

D. Prise de sanctions à l'égard de partenaires d'exécution

339. Dans la plupart des organismes examinés, le cadre législatif applicable à la gestion des partenaires d'exécution ne prévoit aucun régime de sanctions officiel. Toutefois, les orientations, accords, mémorandums d'accord et autres instruments applicables permettent la mise en œuvre de certaines activités et mesures d'atténuation antifraude¹⁷⁹. Il s'agit

¹⁷⁷ CCS, résumé des conclusions de la dix-septième session du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion, CEB/2015/HLCM_PN/17.

¹⁷⁸ Secrétariat des Nations Unies, Division des achats, www.un.org/Depts/ptd/complaints/complaints-guideline (consulté le 27 novembre 2015).

¹⁷⁹ La définition du terme « fournisseur » utilisée par l'UNOPS a un sens plus large que celle employée par le Mécanisme de partenariat méditerranéen cadre type, de sorte qu'elle n'englobe pas les partenaires d'exécution (voir la Directive administrative n° 41 de l'UNOPS, par. 3.12).

notamment de mesures préventives, telles que des mesures de diligence, de l'application de normes de gestion financière, et des modalités de paiement par tranches en fonction des preuves et rapports reçus sur l'état d'avancement des activités d'exécution des programmes. Il faut également y ajouter les audits, les vérifications ponctuelles et d'autres régimes d'inspection et de contrôle qui font partie des activités de contrôle entreprises pendant la phase d'exécution des programmes.

340. Toutefois, s'ils ne peuvent pas se reporter à des dispositions normalisées et détaillées sur les sanctions dont sont passibles les partenaires d'exécution, c'est aux directeurs de programme qu'il appartient de prendre les décisions relatives à la cessation des missions, au blocage de paiements ou à la prise d'autres mesures punitives. Les dispositions servant de fondement juridique à ces mesures d'atténuation et de « sanctions » figurent, dans la plupart des cas, dans les accords contractuels conclus avec les partenaires d'exécution, et il peut arriver que ces instruments accordent à un organisme le droit de mettre un terme à un financement, par exemple en cas de découverte d'actes frauduleux, ou pour se faire rembourser les dommages qu'il a subis.

341. La FAO, le HCR, le FNUAP, l'ONUDI et le PAM font figurer des dispositions en ce sens dans leurs mémorandums d'accord et dans leurs accords. Toutefois, bien que ces dispositions puissent comporter des éléments tels que des clauses de cessation et d'arbitrage, globalement, le cadre prévu pour l'imposition de sanctions à des partenaires d'exécution est fragmentaire et manque de robustesse. Les critères appliqués et le processus de prise des décisions prévu, notamment en ce qui concerne la question de savoir si les décisions doivent être prises par un comité ou par une seule personne, et à quel niveau, ne sont pas clairement définis. Il n'existe également aucun cadre officiel permettant d'assurer le suivi des sanctions au cas où elles sont imposées, ni de vérifier la manière dont elles sont appliquées.

342. Ainsi que le montrent les exemples que constituent les affaires de fraude dans lesquelles ont trempé des partenaires d'exécution en Somalie, en dépit des enquêtes qui ont été menées par le BSCI et des preuves incontestables qui ont été recueillies à cette occasion, et compte tenu des pertes financières dépassant 9 millions de dollars des États-Unis qui ont été subies, aucun montant n'a été recouvré jusqu'à présent. Ainsi que le CCC l'a indiqué dans le dernier rapport qu'il a publié sur le cas susmentionné et d'autres affaires du même genre, « dans les cas où la fraude a été confirmée par la Division des investigations, l'administration n'a pas encore eu recours aux clauses compromissaires contenues dans les accords relatifs au projet pour demander réparation et indemnisation »¹⁸⁰. De temps à autre, des affaires impliquant un renvoi ont un dénouement plus favorable, comme par exemple dans une affaire datant de 2006 qui a mis en cause un autre organisme, mais dans ce cas également, bien que le verdict des tribunaux locaux lui ait été favorable, les fonds réclamés n'ont toujours pas été pleinement recouverts.

343. Comme les informations nécessaires sur la question des renvois et du recouvrement de biens étaient incomplètes ou même absentes, il n'a pas été possible de recueillir ni d'analyser, aux fins du présent rapport, des données concises et des éléments de preuve sur le niveau de recouvrement des avoirs perdus en raison d'actes frauduleux, de même que sur le taux de succès des actions entreprises. Dans le questionnaire qui avait été envoyé à tous les organismes, les destinataires étaient priés de fournir des renseignements sur les fonds qui avaient été recouverts au cours des cinq dernières années. L'examen et l'analyse des informations limitées qu'ils ont fournies, ainsi que de celles qui figurent dans d'autres rapports de contrôle, c'est-à-dire ceux établis par les vérificateurs internes ou externes, indiquent que les montants recouverts ont été insignifiants dans le meilleur des cas.

¹⁸⁰ A/70/5 (Vol. I), par. 125.

344. Gardant à l'esprit le fait que des fonds considérables sont versés à des partenaires d'exécution par certains organismes des Nations Unies, ainsi que le risque élevé, notamment de fraude, inhérent aux modalités de mise en œuvre convenues avec les partenaires d'exécution, les Inspecteurs souhaitent souligner l'importance des mesures de prévention de la fraude, telles qu'elles sont énoncées dans les chapitres précédents sur les mesures de contrôle et la détection des fraudes. Par ailleurs, les organismes doivent renforcer les mesures qu'ils prennent a posteriori et les régimes de sanctions qu'ils appliquent aux partenaires d'exécution, pour les mêmes raisons que celles qui ont été exposées ci-dessus en ce qui concerne les fournisseurs, pour lesquels un processus beaucoup plus efficace et encadré existe, notamment avec l'application de dispositions relatives au respect des normes régulières, à des appels d'offres concurrentiels, au recours à des comités et à des contrôles visant à prévenir les fraudes.

345. Les procédures d'imposition de sanctions à l'encontre des partenaires d'exécution devraient également s'appliquer à leurs sous-traitants, ainsi qu'à d'autres partenaires qui ont reçu des fonds d'autres organismes des Nations Unies, tels que les bénéficiaires de subventions. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux particularités et sensibilités à prendre en compte dans les cas où on envisage de s'adresser à des entités gouvernementales et de les « sanctionner ».

346. Il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, mettent à jour, au plus tard à la fin de 2016, les politiques et procédures qu'ils appliquent à l'égard de leurs partenaires d'exécution, ainsi que les instruments juridiques connexes, afin de permettre l'imposition de sanctions à ces partenaires, notamment en renvoyant aux autorités nationales les affaires de fraude dans lesquelles ils seraient impliqués et en engageant les actions nécessaires pour recouvrer des biens qui auraient été détournés.

E. Partage d'informations sur les sanctions infligées à des tiers

347. L'importance du partage d'informations, entre les organismes des Nations Unies, sur les tiers, les fournisseurs et les partenaires d'exécution, a été soulignée dans des rapports antérieurs du CCI et a été une source de préoccupations pour les bureaux de contrôle comme pour les États Membres donateurs.

348. En ce qui concerne les fournisseurs, des progrès satisfaisants ont été accomplis dans ce domaine par de nombreux organismes des Nations Unies. Par exemple, la Division des achats du Secrétariat de l'ONU publie les noms des fournisseurs qui ont fait l'objet de sanctions dans le site Web interne qu'elle tient à jour et qui est accessible pour tous les utilisateurs autorisés à se brancher sur le réseau des Nations Unies ; les fournisseurs sanctionnés sont signalés dans le Portail commun pour les achats du système des Nations Unies, qui sert de point d'entrée commun pour l'enregistrement des fournisseurs. Enfin, une liste des fournisseurs sanctionnés est envoyée au Secrétaire du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion, pour être ensuite communiquée aux coordonnateurs de ce réseau dans chacun des organismes des Nations Unies.

349. Comme on l'a vu à la section E du chapitre VII, la principale plateforme à utiliser pour partager des informations sur les fournisseurs fait partie du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies¹⁸¹. Des échanges de vues se poursuivent entre les organismes des Nations Unies, notamment au sein du Réseau, sur la possibilité d'augmenter encore les capacités du Portail afin de permettre l'enregistrement et la gestion

¹⁸¹ Voir www.ungm.org ; voir également, en ce qui concerne le statut du Portail, le document portant la cote CEB/2015/HLCM_PN/17, par. 52.

des consultants fournissant leurs services à titre individuel. Les utilisateurs du Portail se sont en général déclarés en faveur de cette initiative, en particulier depuis l'amélioration qui a été récemment apportée au système de filtrage conçu pour déterminer l'admissibilité des fournisseurs, ce qui lui permet désormais de procéder à des vérifications en utilisant les listes consolidées des vendeurs sanctionnés diffusées par le Conseil de sécurité¹⁸².

350. Des échanges de vues similaires ont été entrepris sur la possibilité d'élargir le portail de manière à permettre à d'autres intervenants, à savoir des partenaires d'exécution, d'y avoir accès. Comme les participants à la vingt-huitième session du Comité de haut niveau sur la gestion l'ont noté, il devrait être possible d'apporter au Portail des ajustements grâce auxquels il serait possible de suivre les partenaires d'exécution en appliquant les mêmes méthodes que pour les fournisseurs suspects, ce qui permettrait de disposer d'une plateforme se prêtant aux échanges d'informations. Les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et leurs homologues des services d'investigation des Nations Unies ont soutenu les projets élaborés par le Comité de haut niveau sur la gestion en vue de la création d'un cadre commun. Ils se sont déclarés prêts à continuer de collaborer aux travaux entrepris dans ce sens. Ils ont approuvé l'approche adoptée par les responsables du Portail en ce qui concerne l'admissibilité des fournisseurs et ont estimé, eux aussi, qu'il devrait être possible de l'utiliser également dans le cadre des relations avec les partenaires d'exécution.

351. À la vingt-huitième session du Comité de haut niveau sur la gestion, la première phase de la création d'une équipe spéciale a été lancée. Elle comprendra notamment des membres du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion et de l'ancien comité consultatif pour la HACT et sera chargée d'exécuter les tâches suivantes : a) élaborer une définition du terme « usage », selon qu'une ONG est considérée comme fournisseur ou partenaire d'exécution ; b) évaluer la possibilité d'adapter le Portail de manière à en faire une plateforme pour le repérage des cas de fraude liés à des partenaires d'exécution ; c) explorer d'autres moyens de partager les informations ; d) évaluer les occasions et les obstacles à prendre en compte pour élargir les domaines d'action faisant déjà l'objet des évaluations effectuées par la HACT, et déterminer l'applicabilité des outils et instruments de gestion des risques de la HACT aux fournisseurs et partenaires d'exécution ; e) évaluer l'intérêt et la faisabilité des mesures à prendre pour adapter les procédures du Cadre de sélection des fournisseurs, selon que de besoin, pour les appliquer aux partenaires d'exécution ; et f) proposer des approches communes en vue de l'atténuation des risques¹⁸³.

352. Les participants aux entretiens ont exprimé des vues différentes sur le fonctionnement et les résultats du Portail. Un grand nombre d'entre eux ont noté qu'il fonctionne tel que prévu et qu'il permet sans aucun doute de procéder à l'exclusion de fait des fournisseurs sanctionnés, étant donné que les renseignements les concernant sont disponibles. Certains répondants ont indiqué que des améliorations étaient nécessaires et que le système ne pourrait fonctionner comme prévu que si les données et autres informations requises étaient régulièrement mises à jour par tous les organismes des Nations Unies. Il s'agit là d'une question qui est débattue depuis un certain temps déjà. En pratique, les organismes procèdent également à l'examen des fournisseurs en comparant les données les concernant à celles qui figurent dans leur propre liste de cas ayant fait l'objet de sanctions, laquelle peut parfois être différente de celle des autres entités, étant donné que des processus et critères d'applicabilité des sanctions différents existent dans les organismes des Nations Unies. Ainsi peuvent s'énoncer quelques-unes des difficultés à surmonter, ce qui montre que le système peut encore être amélioré.

¹⁸² CEB/2015/HLCM_PN/17, par. 116.

¹⁸³ CCS, Conclusions de la vingt-huitième session du Comité de haut niveau sur la gestion, CEB/2014/5.

353. Outre le fait qu'ils partagent des renseignements sur les fournisseurs sanctionnés grâce au Portail, quelques organismes tels que le PNUD et l'UNOPS fournissent également des informations sur cette catégorie de fournisseurs dans leur site Web, en appliquant une pratique qui est également utilisée par la Banque mondiale. Des informations sur les fournisseurs sanctionnés sont diffusées par l'entremise du site Web interne de la Division des achats du Secrétariat de l'ONU, qui est accessible à partir du réseau du système des Nations Unies.

354. Ainsi qu'on l'a signalé dans un rapport antérieur du CCI¹⁸⁴ et observé de nouveau au cours de l'exécution du présent examen, le partage d'informations sur les partenaires d'exécution n'a lieu que dans un faible nombre de cas au Siège et aux niveaux régional et des pays. Bien que certains mécanismes et pratiques existent, par exemple en ce qui concerne les échanges d'informations sur les partenaires d'exécution au niveau du Groupe de l'équipe de gestion opérationnelle de l'équipe de pays des Nations Unies et dans le cadre de la HACT, les échanges de ce genre ont lieu au coup par coup et rarement de manière systématique. D'autres mécanismes de partage des informations sur les partenaires d'exécution existent toutefois, dans le cadre d'accords de gouvernance de fonds de financement commun et par l'intermédiaire des deux groupes de la gestion des risques créés pour la Somalie et l'Afghanistan.

355. Le manque de systèmes efficaces de partage des informations sur les partenaires d'exécution crée des risques importants, tels que ceux qui sont encourus quand un organisme des Nations Unies a recours aux services d'une ONG qui n'a pas satisfait aux attentes ou qui a été impliquée dans des actes frauduleux commis au détriment d'un autre organisme. Cela peut également permettre à certaines ONG d'être rémunérées deux fois au lieu d'une pour une même prestation, non seulement sous la forme de fonds de différents organismes des Nations Unies, mais également d'autres sources multilatérales telles que l'Union européenne, les BMD et des donateurs bilatéraux.

356. Ainsi que les activités du Groupe de la gestion des risques¹⁸⁵ pour la Somalie le montrent, des mesures telles que l'amélioration des processus de sélection, les mesures de diligence et le partage d'informations relatives aux partenaires d'exécution contribuent fortement à repérer les partenaires d'exécution coupables d'actes frauduleux ou dont les prestations ne sont pas satisfaisantes et empêchent que des cas de fraude similaires n'aient de nouveau lieu. Ainsi que les Inspecteurs l'ont noté, plusieurs enquêtes, dont certaines sont encore en cours alors que d'autres ont été achevées, portant sur des partenaires d'exécution en Somalie ont été lancées dans le cadre de la suite donnée aux informations fournies par le groupe et grâce aux progrès réalisés dans le domaine du partage d'information entre les organismes des Nations Unies dans ce contexte, et notamment dans le cadre de certaines des affaires mentionnées plus haut, au paragraphe 180.

¹⁸⁴ JIU/REP/2013/4.

¹⁸⁵ Le Groupe de la gestion des risques a été créé au sein du bureau du coordonnateur résident (coordonnateur de l'action humanitaire) (CR/CH) pour la Somalie, dont il relève, afin de fournir des conseils opérationnels sur les questions relatives à la gestion des risques à l'équipe de pays des Nations Unies et au CR/CH, ainsi que des informations sur les partenaires (d'exécution) dont les services sont utilisés sous contrat par les organismes des Nations Unies. À cette fin, ce groupe a créé une base de données portant sur les marchés conclus par 13 organismes des Nations Unies (jusqu'en 2013) pour un montant total d'environ 419 millions de dollars, avec environ 1 200 partenaires d'exécution et autres partenaires. Cette base de données permet également de vérifier les renseignements relatifs à tout partenaire d'exécution en les comparant à ceux qui figurent dans les listes récapitulatives relatives aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU et la liste noire des fournisseurs tenue à jour par la Banque mondiale.

357. Au cours des dernières années, le CCC et le CCI ont appelé l'attention à plusieurs reprises sur le manque de coordination entre les organismes des Nations Unies exerçant leurs activités dans les mêmes régions et ayant recours aux mêmes tiers. Ces organismes auraient intérêt à utiliser un mécanisme officiel pour partager des informations sur la qualité des prestations fournies par les partenaires¹⁸⁶.

358. En réponse à ces préoccupations, le Comité exécutif du GNUD et le Comité de haut niveau du CCS ont créé deux équipes spéciales chargées d'étudier la possibilité d'adopter une règle officielle en vertu de laquelle les organismes seront tenus de partager des informations sur la qualité des prestations des partenaires d'exécution¹⁸⁷.

359. Il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en leur qualité de membres du CCS, qui suit les activités visant à élargir la portée des attributions du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, accélèrent l'examen qu'ils consacrent à la possibilité d'utiliser le Portail en tant que plateforme se prêtant à la mise en œuvre de procédures de diligence automatisées pour les partenaires d'exécution et les consultants, ainsi qu'à un partage d'informations détaillées sur la qualité de leurs prestations entre les organismes.

¹⁸⁶ A/70/322, par. 40 ; JIU/REP/2013/4, p. 56.

¹⁸⁷ A/70/322, par. 40 ; voir également le document portant la cote CEB/2014/5 (Conclusions de la vingt-huitième session du Comité de haut niveau sur la gestion), par. 53 à 68.

XI. Établissement de rapports d'exécution et informations en retour (pilier 8)

A. Établissement de rapports sur les données et activités relatives à la lutte contre la fraude

Manque de fiabilité des rapports établis sur la fraude

360. La collecte de données précises et l'établissement de rapports exacts sur la fraude et les activités antifraude constituent une partie importante des mesures prises pour réprimer les actes frauduleux commis aux dépens du système des Nations Unies. L'examen a révélé que les informations et données relatives à la fraude qui sont contenues dans les rapports présentés aux auditeurs externes sont souvent peu fiables et prêtent à confusion. Par exemple, dans son résumé succinct pour 2014, le CCC a indiqué que « le nombre de cas de fraude ou de présomption de fraude signalés par l'ONU (vol. I) a lui aussi diminué, mais que de nombreux départements et bureaux ont omis de signaler les circonstances détaillées dans lesquelles les cas recensés en 2014 s'étaient produits. Par conséquent, le Comité ne peut certifier que les montants signalés et communiqués par l'administration dans le volume I sont complets ou exacts¹⁸⁸ ». Un rapport publié en 2014 par le BSCI¹⁸⁹ sur le signalement des actes de fraude au Secrétariat de l'ONU a abouti à la même conclusion, en indiquant que les informations fournies aux auditeurs externes peuvent ne pas être suffisamment précises ni exhaustives.

361. Dans le même ordre d'idées, le nombre d'affaires de fraude et les données sur les pertes attribuables aux fraudes qui ont été portées à la connaissance du CCI par un certain nombre d'organismes dans le cadre du présent examen présentaient de telles différences par rapport aux données qu'ils avaient officiellement soumises aux auditeurs externes que leur fiabilité a été jugée insuffisante aux fins de l'analyse effectuée dans le cadre du présent rapport. Par exemple, pour la période comprise entre 2012 et 2014, le PNUD a déclaré, à l'intention des vérificateurs externes, des pertes liées aux fraudes qui étaient nettement différentes des montants indiqués au CCI. Il a expliqué qu'il ne déclare plus le montant des pertes subies en raison d'actes de fraude commis dans la passation de marchés, étant donné qu'il est en train d'élaborer une méthode qui devrait permettre de quantifier ces pertes avec un meilleur degré d'exactitude. Une équipe spéciale a été constituée au sein du PNUD pour s'occuper de cette question. Il a en outre expliqué qu'il ne signalait pas au CCI le nombre de plaintes mettant en cause des entités gouvernementales et des ONG partenaires d'exécution en raison du fait que son système de gestion des cas ne permettait pas l'établissement de statistiques sur ces questions pendant cette période. Ce système fait actuellement l'objet d'une mise à niveau pour permettre la collecte de ce type d'informations.

362. Les résultats de l'enquête menée dans l'ensemble du système des Nations Unies par le CCI confirment la validité des observations figurant ci-dessus. Quarante-cinq pour cent des répondants à cette enquête ont indiqué qu'ils n'étaient pas certains que leur organisme fournissait spontanément des informations sur la fraude, en particulier en publiant des statistiques précises sur les cas confirmés, le type des actes frauduleux observés, les mesures disciplinaires prises et d'autres sujets connexes.

¹⁸⁸ A/70/322, par. 44.

¹⁸⁹ BSCI, audit de la procédure de signalement des cas de fraude avérée ou présumée dans les états financiers, rapport 2014/051.

Carences des organes directeurs en matière de communication d'informations détaillées sur les activités de lutte contre la fraude

363. Dans la plupart des organismes pris en compte dans le cadre de l'enquête, les informations communiquées sur les programmes antifraude, et plus particulièrement sur les risques de fraude et les moyens mis en œuvre pour y faire face, sont dispersées dans divers rapports tels que le rapport annuel de contrôle, le rapport du bureau de la déontologie, le rapport des vérificateurs externes, les états financiers et le rapport du directeur de chaque organisme sur les mesures disciplinaires. En raison de la pléthore de rapports émanant de différents bureaux, il est difficile, tant pour la haute direction que pour les organes directeurs, de se faire un tableau précis de l'ampleur des risques de fraude auxquels leur organisme est exposé, des mesures à prendre pour les gérer et du niveau des pertes attribuables aux actes frauduleux.

364. En outre, l'examen a révélé l'absence totale d'indicateurs de résultats dans l'un quelconque des programmes antifraude actuellement en place dans l'ensemble du système des Nations Unies. À moins d'avoir parfaitement compris la nature des risques de fraude, déterminé si les mesures prises pour les atténuer sont suffisantes, et saisi ce que représentent les indicateurs de résultats applicables en la matière, il est impossible d'évaluer l'efficacité des activités antifraude ou de savoir si les ressources qui leur sont consacrées sont utilisées à bon escient. Si ces conditions ne sont pas remplies, les États Membres peuvent ne pas être capables de fournir en connaissance de cause des conseils et une orientation aux organismes sur les questions liées à la lutte contre la fraude. En outre, dans une telle situation, il n'est pas possible de prendre des décisions éclairées sur la fixation de niveaux acceptables d'appétence aux risques, ni d'aboutir à un accord sur les modalités de partage des risques entre les organismes et les États Membres en cause (voir chap. V).

365. Un rapport de gestion détaillé sur l'exécution des activités antifraude, élaboré pour regrouper les points saillants des divers rapports sur la fraude et présenté aux organes délibérants et directeurs par le chef du secrétariat de chaque organisme, permettrait d'atteindre les niveaux de responsabilisation et de transparence requis pour lutter efficacement contre la fraude. Il faudrait qu'un rapport de ce type soit systématiquement pris en compte par les organes délibérants et directeurs dans l'exercice des responsabilités de contrôle qui leur incombent.

366. L'application des recommandations suivantes devrait permettre de relever les niveaux de transparence et de responsabilisation, ainsi que d'améliorer l'efficacité et l'efficience du programme antifraude des organismes.

Recommandation 15

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient présenter chaque année à leurs organes délibérants et directeurs un rapport de gestion consolidé et détaillé sur l'exécution des activités antifraude en fonction d'indicateurs clefs de résultats. Ce rapport devrait notamment indiquer le niveau d'exposition aux risques de fraude, la mesure dans laquelle les règles énoncées dans les politiques antifraude sont respectées, les sanctions imposées, les pertes imputables aux fraudes et le recouvrement des biens détournés, et les enseignements tirés de l'expérience, et présenter les statistiques sur les fraudes.

Recommandation 16

Les organes délibérants et directeurs des organismes des Nations Unies devraient faire figurer dans leurs programmes d'action respectifs un point permanent relatif à la prévention, la détection et la répression de la fraude, examiner chaque année le rapport de gestion consolidé et détaillé présenté par le chef de secrétariat de leur organisme sur les politiques et activités antifraude, et assurer une orientation et un contrôle de haut niveau sur les questions relatives à la fraude.

B. Enseignements tirés de l'expérience et information en retour

367. Dans la plupart des organismes des Nations Unies, il n'existe aucune activité consistant à recueillir et analyser les enseignements tirés des vérifications et enquêtes portant sur des actes frauduleux. Bien que, dans certains cas, des lettres d'observations soient rédigées et envoyées aux cadres de direction pour les inviter à appliquer les mesures correctives jugées appropriées à la suite des vérifications et des enquêtes, cette démarche n'est, en pratique, pas utilisée de manière structurée et systématique, mais plutôt en fonction des circonstances, selon l'équipe d'enquête à laquelle telle ou telle mission est confiée. Ce qui fait défaut, c'est une base de données, avec affirmation de son appropriation, sur les raisons pour lesquelles certains événements ont pris un tour défavorable, les circonstances dans lesquelles les actes frauduleux ont été commis, le montage auquel ils ont donné lieu, les méthodes utilisées pour les mettre au jour, les résultats obtenus, etc. Il y a également un manque de suivi en ce qui concerne la mise en œuvre de ces recommandations et conseils, ainsi que des instructions permanentes ; on ne peut également que déplorer l'absence de tout système officiel conçu pour faire connaître la suite qui est donnée aux recommandations.

368. D'autres organismes multilatéraux, tels que la Banque mondiale et ceux qui sont regroupés au sein de l'Union européenne, veillent à partager avec les entités appartenant au groupe dont ils font partie les résultats des rapports d'enquête et d'audit lorsque ces documents ont trait à des questions d'administration et de gestion, telles que les lacunes des mesures de contrôle internes et les secteurs dans lesquels des améliorations sont nécessaires, dans le cadre du processus normal de vérification ou d'enquête et conformément aux directives à appliquer à cet effet. Un exemple de ce type d'activités est le mécanisme de lutte contre la fraude utilisé par l'OLAF en consultation avec d'autres services (notamment juridiques) qui ont pour fonction d'examiner et de mettre à jour périodiquement tous les textes législatifs, règles et règlements ou accords et mémorandums d'accord que l'Union européenne utilise déjà depuis un certain temps ou vient d'adopter, en tenant compte des conclusions et recommandations pertinentes figurant dans les rapports d'enquête. Ces activités ont pour but d'améliorer continuellement les instruments juridiques existants et de remédier aux lacunes constatées sur le plan juridique. Un autre exemple est le recueil de jurisprudence publié par la Banque mondiale, dans lequel sont décrites des affaires de fraude typiques ou portant sur des montants considérables, ainsi que les circonstances dans lesquelles elles ont été découvertes, les mesures auxquelles elles ont donné lieu, et les enseignements qui en ont été tirés.

369. Il est nécessaire que les organismes des Nations Unies élaborent des instructions permanentes exigeant que les rapports d'enquête et de vérification soient suivis d'un examen systématique des enseignements tirés lors de la mise en œuvre des mesures de prévention et de détection prises pour améliorer l'efficacité des activités antifraude. Ces enseignements devraient être soumis à l'examen des cadres de direction. Une recommandation connexe formulée dans le rapport portant la cote JIU/REP/2000/9 est

reproduite ci-après. Il s'agit en l'occurrence de la Recommandation 5 : « Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les programmes de travail des unités administratives responsables des investigations prévoient le recours, par leur direction, à des mesures préventives basées sur des investigations proactives et les enseignements tirés d'investigations déjà réalisées. ».

C. Interface entre les fonctions de vérification et d'investigation

370. L'examen a révélé que la coordination et la coopération, notamment en ce qui concerne le partage d'informations, entre les différentes entités exerçant des fonctions de contrôle (vérification, investigation, inspection et évaluation) doivent continuer d'être améliorées au sein de l'Organisation pour lui permettre de lutter efficacement contre la fraude. Bien que la plupart des bureaux dans lesquels des entrevues ont été menées aient indiqué que des échanges d'informations ont lieu, ceux-ci sont souvent effectués au cas par cas et non dans les meilleurs délais et de manière cohérente et structurée. Selon une opinion largement répandue, les vérificateurs n'ont reçu ni le mandat, ni la formation nécessaires pour effectuer de véritables audits juricomptables, ni pour vérifier si des actes frauduleux ont été commis. Dans le même ordre d'idées, les enquêteurs ne consacrent généralement que peu de temps ou d'attention aux mesures de contrôle, et ils ne possèdent pas la formation nécessaire pour évaluer leur efficacité, en particulier dans le cas des contrôles financiers. Certains répondants ont mentionné des cas bien précis dans lesquels les rapports d'audit comportaient un certain nombre de signaux d'alerte évidents, tels qu'indices révélateurs d'opérations de fractionnement de marchés, de contournement des contrôles et de non-conformité aux règles et procédures prescrites, autant d'éléments qui, à eux seuls, justifieraient un audit ou une enquête pour présomption de fraude ; malgré cela, un suivi systématique n'a été que rarement entrepris. Dans d'autres cas cités comme exemples, les vérificateurs n'avaient même pas été informés que des enquêtes étaient en cours au sujet d'un programme ou d'un bureau de pays qui faisait l'objet d'un audit.

371. Il convient de mentionner qu'une interaction beaucoup plus étroite entre vérificateurs et enquêteurs a été observée dans les bureaux de contrôle interne de taille relativement modeste où il serait impossible d'héberger simultanément des services distincts d'audit interne et d'investigation. Le manque de ressources, combiné à la présence de spécialistes dévoués possédant des connaissances dans des disciplines diverses (vérificateurs qualifiés pour entreprendre des investigations, et vice-versa) sous la direction de chefs de service expérimentés, a créé des conditions propices à de fructueux échanges d'informations. Certains répondants ont toutefois exprimé des réserves quant à la possibilité de laisser des commissaires aux comptes participer dans une large mesure à des activités de détection des fraudes ou de les intégrer à une équipe d'investigation, étant donné qu'il leur serait difficile de jouir de la confiance des autres membres du personnel lorsqu'ils recommenceraient à exercer exclusivement la fonction d'audit interne.

372. La nécessité d'améliorer la coordination entre les diverses entités exerçant des fonctions de contrôle a également été mise en relief dans un rapport récemment publié par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, qui a recommandé qu'une évaluation globale du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU soit effectuée afin, notamment, « d'aborder des problèmes qui se posent de longue date, et d'examiner la possibilité d'améliorer la collaboration entre les équipes d'investigation, d'audit, et d'inspection et d'évaluation »¹⁹⁰.

¹⁹⁰ A/70/284, par. 65.

373. Il est clair que pour assurer le succès des activités antifraude, l'établissement d'une collaboration efficace et le partage de renseignements pertinents en temps opportun entre les différentes entités exerçant des fonctions de contrôle sont particulièrement importants. Cela permet de créer des synergies et des rapports de complémentarité entre les diverses parties possédant des compétences spécialisées, et d'offrir des avantages réciproques à ces entités. Les Inspecteurs tiennent à souligner l'importance de la coordination, en particulier au cours des phases de planification des vérifications et des enquêtes, lorsque les personnes exerçant ces deux types de fonctions ne peuvent que profiter des échanges d'informations. Dans les cas où les audits font apparaître des signaux d'alerte, il convient d'envisager systématiquement de confier aux responsables des enquêtes le soin d'assurer le suivi des cas qui ont éveillé des soupçons. De même, dans certaines affaires, les vérificateurs devraient permettre à l'équipe d'investigation de tirer parti de leurs connaissances spécialisées pendant la planification des activités qui s'imposent, ou au cours des enquêtes qui seront consacrées à ces affaires par la suite. En outre, les responsables des investigations devraient accorder la plus grande attention à toute faiblesse présentée par les systèmes et contrôles antifraude qui aurait été repérée au cours d'une enquête et, en coordination avec les vérificateurs, ils devraient en informer la direction pour faciliter la prise de mesures de suivi appropriées.

374. **Il est recommandé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies améliorent la coordination et la collaboration internes entre les personnes exerçant les diverses fonctions de contrôle au sein des services qu'ils dirigent afin de renforcer les activités antifraude et d'exploiter autant que possible les enseignements tirés de l'expérience. Ils devraient envisager d'inclure une composante destinée à renseigner sur l'état de cette coordination aux mécanismes qu'ils utilisent actuellement pour l'établissement des rapports présentés aux organes délibérants et directeurs.**

D. Coopération et coordination entre entités participant à la lutte contre la fraude

375. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes et procédures visant à améliorer la coopération et la coordination entre les organismes des Nations Unies afin de faire face au problème de la fraude en appliquant une approche globale et à l'échelle de l'ensemble du système. Ainsi qu'on l'a souligné à de nombreuses reprises dans le présent rapport, les domaines dans lesquels il importe de mettre l'accent sur la coopération, la coordination et la collaboration sont notamment le partage d'informations sur les fournisseurs et les partenaires d'exécution, les campagnes conjointes de lutte contre la fraude, la mise en commun de matériels de formation, les enquêtes conjointes ou menées en parallèle, et l'harmonisation des mesures de sanction prises à l'encontre de fonctionnaires et de tiers. Bien que des efforts louables soient entrepris pour renforcer la coopération dans certains secteurs d'activité, tel qu'indiqué dans le rapport, il y a encore beaucoup à faire pour augmenter l'efficacité des mesures antifraude prises par l'ensemble des organismes concernés. Des entités telles que le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), le Comité de haut niveau sur la gestion, le Groupe des chefs des services d'investigation du système des Nations Unies et les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies devraient créer des lieux propices au partage de données d'expérience sur les questions relatives à la fraude, et organiser leur emploi du temps de manière à pouvoir participer activement aux importants échanges de vues qu'il convient de consacrer au problème de la fraude. La menace de fraude est présente dans tout le système des Nations Unies, et la lutte contre ce fléau est une obligation qui incombe non seulement à chaque organisme, mais aussi à ce système considéré dans son ensemble.

Annexes I à IV

Les annexes I à IV ne sont publiées que sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) avec le rapport

- I. Compilation de politiques antifraude et d'autres politiques liées à la lutte contre la fraude
- II. Définitions des expressions « fraude » et « présomption de fraude »
- III. Évaluations des risques de fraude
- IV. Méthodologie de l'enquête

Pièce jointe 1

Pertes imputables à la fraude et chiffres présentés dans les états financiers destinés aux vérificateurs externes des comptes des organismes de 2008 à 2014¹⁹¹

		2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Sous-total/moyenne pour la période 2008-2014 ¹⁹²
Organismes participant à l'enquête du CCI		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ¹⁹³	Nombre de cas de fraude	21		9		18		5	53
	Coût lié aux fraudes	730 049 \$		66 385 \$		11 876 000 \$		600 000 \$	13 272 434 \$
	Dépenses globales	9 280 000 000 \$		10 634 000 000 \$		10 631 000 000 \$		6 170 000 000 \$	36 725 000 000 \$
	Pourcentage	0,0079 %		0,0006 %		0,1117 %		0,0097 %	0,0325 %
ONUSIDA	Nombre de cas de fraude	« aucun cas de fraude » ¹⁹⁴		« aucun cas de fraude »		« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	0
	Coût lié aux fraudes	0		0		0	0	0	0
	Dépenses globales	524 100 000 \$		604 800 000 \$		575 100 000 \$		295 700 000 \$	1 999 700 000 \$
	Pourcentage	0 %		0 %		0 %		0 %	0 %
CNUCED	Nombre de cas de fraude	aucune mention ¹⁹⁵	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	-
	Coût lié aux fraudes	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	-
	Dépenses globales	37 000 000 \$	38 800 000 \$	39 200 000 \$	39 000 000 \$	36 000 000 \$	40 400 000 \$	38 800 000 \$	269 200 000 \$

¹⁹¹ Source : Informations fournies dans les états financiers soumis aux vérificateurs externes des comptes des organismes de 2008 à 2014.

¹⁹² D'après les données communiquées pour la période de 2008-2014. Le pourcentage moyen pour cette période a été calculé en divisant la somme des pourcentages (Bi) annuels pour les années au sujet desquelles des données étaient disponibles par le nombre de périodes pour lesquelles les pourcentages étaient quantifiables. Chaque fois que l'on a eu affaire à une période pour laquelle les pourcentages relatifs à la fraude n'ont pas pu être déterminés, la mention « n/d » a été utilisée, ou une valeur appropriée a été ajoutée au pourcentage moyen, respectivement. Les chiffres représentant le montant total des dépenses ont été arrondis.

¹⁹³ Volume I du rapport du CCC au Secrétariat de l'ONU.

¹⁹⁴ La mention « aucun cas de fraude » signifie que le rapport d'audit externe indique que le nombre de cas de fraude est de zéro.

¹⁹⁵ La mention « aucune mention » indique que le rapport d'audit externe ne comprend aucun passage concernant les chiffres/montants se rapportant aux actes de fraude.

Organismes participant à l'enquête du CCI	2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Sous-total/moyenne pour la période 2008-2014 ¹⁹²	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	
CCI	Nombre de cas de fraude	« aucun cas de fraude »		« aucun cas de fraude »		« aucun cas de fraude »		0	
	Coût lié aux fraudes	0		0		0		0	
	Dépenses globales	129 453 000 \$		157 769 000 000 \$		155 580 000 000 \$		415 350 000 000 \$	
	Pourcentage	0 %		0 %		0 %		0 %	
PNUD	Nombre de cas de fraude	29		16		27	38	27	137
	Coût lié aux fraudes	3 260 000 \$		3 270 000 \$		5 900 000 \$	3 345 269 \$	3 350 000 \$	19 125 269 \$
	Dépenses globales	10 900 000 000 \$		11 430 000 000 \$		5 260 000 000 \$	5 240 000 000 \$	5 310 000 000 \$	38 140 000 000 \$
	Pourcentage	0,0299 %		0,0286 %		0,1122 %	0,0638 %	0,0631 %	0,0595 %
PNUE	Nombre de cas de fraude	2		5		3		« aucun cas de fraude »	10
	Coût lié aux fraudes	933 393 \$		20 449 \$		non indiqué		0	953 842 \$
	Dépenses globales	682 700 000 \$		809 200 000 \$		751 400 000 \$		552 400 000 \$	2 795 700 000 \$
	Pourcentage	0,1367 %		0,0025 %		n/d		0 %	0,0696 %
FNUAP	Nombre de cas de fraude	20		9		5	2	9	45
	Coût lié aux fraudes	394 055 \$		non indiqué ¹⁹⁶		non indiqué	20 000 \$	20 000 \$	434 055 \$
	Dépenses globales	1 530 000 000 \$		1 650 000 000 \$		830 400 000 \$	913 300 000 \$	1 002 100 000 \$	5 925 800 000 \$
	Pourcentage	0,0258 %		n/d		n/d	0,0022 %	0,0020 %	0,01 %

¹⁹⁶ Le rapport d'audit externe contient certaines informations sur les cas de fraude ou de présomption de fraude (que ce soit sur le nombre de cas de fraude ou le montant en cause). La mention « non indiqué » indique que le nombre de cas de fraude, le montant impliqué, respectivement, n'est pas indiqué dans le document.

Organismes participant à l'enquête du CCI	2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Sous-total/moyenne pour la période 2008-2014 ¹⁹²				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014					
ONU-Habitat	Nombre de cas de fraude		1		1		1	5				
	Coût lié aux fraudes		47 000 \$		243 233 \$		« aucune perte financière »	356 444 \$				
	Dépenses globales		426 900 000 \$		348 642 000 \$		208 032 000 \$	1 071 900 000 \$				
	Pourcentage		0,0110 %		0,0698 %		0 %	0,0258 %				
HCR	Nombre de cas de fraude		2		19		2	55				
	Coût lié aux fraudes		35 000 \$		67 000 \$		189 240-224 000	15 000-261 000	124 000 \$	678 485 \$		
	Dépenses globales		1 602 200 000 \$		1 759 900 000 \$		1 878 200 000 \$	2 181 100 000 \$	2 357 700 000 \$	2 972 000 000 \$	3 355 000 000 \$	16 106 000 000 \$
	Pourcentage		0,0059 %		0,0007 %		0,0019 %	0,0031 %	0,0088 %	0,0046 %	0,0037 %	0,0041 %
UNICEF	Nombre de cas de fraude		29		32		30	20	32	143		
	Coût lié aux fraudes		146 418 \$		5 520 000 \$		145 737 \$	193 803 \$	1 800 000 \$	7 805 958 \$		
	Dépenses globales		6 320 000 000 \$		7 420 000 000 \$		3 620 000 000 \$	4 090 000 000 \$	4 560 000 000 \$	26 010 000 000 \$		
	Pourcentage		0,0023 %		0,0744 %		0,0040 %	0,0047 %	0,0395 %	0,025 %		
ONUDC	Nombre de cas de fraude		1		« aucun cas de fraude »		6	1	8			
	Coût lié aux fraudes		14 309 \$		0		23 598 \$	18 115 \$	56 022 \$			
	Dépenses globales		496 099 000 \$		450 146 000 \$		523 000 000 \$	325 400 000 \$	1 795 000 000 \$			
	Pourcentage		0,0029 %		0 %		0,0045 %	0,0056 %	0,0032 %			
UNOPS	Nombre de cas de fraude		6		9		16	9	6	46		
	Coût lié aux fraudes		non indiqué		229 220 \$		non indiqué	85 758 \$	206 972 \$	521 950 \$		
	Dépenses globales		2 258 000 000 \$		2 467 000 000 \$		676 600 000 \$	703 700 000 \$	666 600 000 \$	6 771 900 000 \$		
	Pourcentage		n/d		0,0093 %		n/d	0,0122 %	0,0310 %	0,0175 % / n/d		

¹⁹⁷ À des fins de calcul, la valeur représentant le point médian de la gamme des montants perdus pour cause de fraude a été utilisée.

Organismes participant à l'enquête du CCI	2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Sous-total/moyenne pour la période 2008-2014 ¹⁹²	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
UNRWA	Nombre de cas de fraude		16	22	26	20	25	109	
	Coût lié aux fraudes		13 540 \$	20 256 \$	33 079 \$	20 000 \$	123 004 \$	209 879 \$	
	Dépenses globales		1 578 000 000 \$	1 921 000 000 \$	991 600 000 \$	1 118 460 000 \$	1 298 490 000 \$	6 907 500 000 \$	
	Pourcentage		0,0009 %	0,0011 %	0,0033 %	0,0018 %	0,0095 %	0,0033 %	
ONU-Femmes	Nombre de cas de fraude			« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	4	« aucun cas de fraude »	4	
	Coût lié aux fraudes			0	0	667 548 \$	0	667 548 \$	
	Dépenses globales			198 300 000 \$	235 900 000 \$	264 100 000 \$	270 530 000 \$	968 800 000 \$	
	Pourcentage			0 %	0 %	0,2528 %	0 %	0,0632 %	
PAM	Nombre de cas de fraude		15	non indiqué					
	Coût lié aux fraudes		570 000 \$	1 349 724 \$	382 458 \$	38 951 \$	99 533 \$	444 349 \$	850 436 \$
	Dépenses globales		3 725 000 000 \$	4 228 100 000 \$	4 237 700 000 \$	4 016 800 000 \$	4 395 700 000 \$	4 514 800 000 \$	5 214 600 000 \$
	Pourcentage		0,0153 %	0,0319 %	0,0090 %	0,0010 %	0,0023 %	0,0098 %	0,0163 %
FAO	Nombre de cas de fraude		28	26	9		6	69	
	Coût lié aux fraudes		90 199 \$	non indiqué	n/d				
	Dépenses globales		2 189 063 000 \$	2 736 561 000 \$	2 484 904 000 \$	553 770 000 \$	7 964 000 000 \$	7 964 000 000 \$	
	Pourcentage		0,0041 %	n/d	n/d	n/d	n/d	0,0041 % / n/d	
AIEA	Nombre de cas de fraude		6	1	1	3	4	3	22
	Coût lié aux fraudes		non indiqué	non indiqué					
	Dépenses globales		367 832 409 €	404 399 761 €	445 084 145 €	404 200 000 €	446 200 000 €	456 900 000 €	476 000 000 €
	Pourcentage		n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d

Organismes participant à l'enquête du CCI	2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Sous-total/moyenne pour la période 2008-2014 ¹⁹²	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
OACI	Nombre de cas de fraude	aucune mention							
	Coût lié aux fraudes	aucune mention							
	Dépenses globales	244 200 000 \$Can	254 341 000 \$Can	235 089 000 \$Can	217 963 000 \$Can	218 956 000 \$Can	246 921 000 \$Can	258 413 000 \$Can	1 421 000 000 \$Can
	Pourcentage	n/d	n/d						
OIT	Nombre de cas de fraude	aucune mention	« aucun cas de fraude »	aucune mention	0				
	Coût lié aux fraudes	aucune mention	0	0	0	0	aucune mention	0	
	Dépenses globales	1 174 500 000 \$	670 600 000 \$	755 700 000 \$	689 000 000 \$	801 000 000 \$	772 000 000 \$	4 863 000 000 \$	
	Pourcentage	n/d	0 %	0 %	0 %	0 %	n/d	0 % / n/d	
OMI	Nombre de cas de fraude	aucune mention	aucune mention	aucune mention	« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	0	
	Coût lié aux fraudes	aucune mention	aucune mention	aucune mention	0	0	0	0	
	Dépenses globales	76 162 321 £	43 977 726 £	45 993 046 £	49 525 282 £	47 606 734 £	45 012 703 £	308 000 000 £	
	Pourcentage	n/d	n/d	0 %	0 %	0 %	0 %	0 % / n/d	
UIT	Nombre de cas de fraude	« aucun cas de fraude »	0						
	Coût lié aux fraudes	0	0	0	0	0	0	0	
	Pourcentage	0 %							
UNESCO	Nombre de cas de fraude	aucune mention	aucune mention	« aucun cas de fraude »	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	
	Coût lié aux fraudes	aucune mention	aucune mention	0	aucune mention	aucune mention	aucune mention	0 / aucune mention	
	Pourcentage	n/d	n/d	0 %	n/d	n/d	n/d	0 / n/d	
ONUDI	Nombre de cas de fraude	aucune mention	1	aucune mention	aucune mention	aucune mention	6	7	
	Coût lié aux fraudes	aucune mention	12 700 €	aucune mention	aucune mention	aucune mention	6 423 €	19,123 €	
	Dépenses globales	390 053 200 €	171 398 200 €	190 092 600 €	237 769 700 €	239 811 800 €	190 831 000 €	1 420 000 000 €	
	Pourcentage	n/d	0,0074 %	n/d	n/d	n/d	0,0034 %	0,0054 % / n/d	

Organismes participant à l'enquête du CCI	2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Sous-total/moyenne pour la période 2008-2014 ¹⁹²	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
OMT	Nombre de cas de fraude	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention
	Coût lié aux fraudes	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention
	Pourcentage	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
UPU	Nombre de cas de fraude	« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	0 / aucune mention
	Coût lié aux fraudes	0	0	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	0 / aucune mention
	Pourcentage	0 %	0 %	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0 % / n/d
OMS	Nombre de cas de fraude	4		3		2	« aucun cas de fraude »	5	14
	Coût lié aux fraudes	259 689 \$		non indiqué		non indiqué	0	non indiqué	non indiqué
	Dépenses globales	3 941 550 000 \$		4 593 000 000 \$		2 080 000 000 \$	2 252 000 000 \$	2 316 000 000 \$	15 183 000 000 \$
	Pourcentage	0,0066 %		n/d		n/d	0 %	n/d	0,0033 % / n/d
OMPI	Nombre de cas de fraude	aucune mention		aucune mention	aucune mention	21	19	3	43
	Coût lié aux fraudes	aucune mention		aucune mention	aucune mention	non indiqué	non indiqué	non indiqué	n/d
	Dépenses globales	582 800 000 CHF		308 400 000 CHF	325 400 000 CHF	321 500 000 CHF	336 500 000 CHF	333 200 000 CHF	2 209 800 000 CHF
	Pourcentage	n/d		n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
OMM	Nombre de cas de fraude	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	« aucun cas de fraude »	0
	Coût lié aux fraudes	aucune mention	aucune mention	aucune mention	aucune mention	0	0	0	0
	Dépenses globales	85 000 000 CHF	91 800 000 CHF	90 200 000 CHF	91 500 000 CHF	84 500 000 CHF	76 300 000 CHF	96 900 000 CHF	616 200 000 CHF
	Pourcentage	n/d	n/d	n/d	n/d	0 %	0 %	0 %	0 % / n/d

