



World Food Programme  
Programme Alimentaire Mondial  
Programa Mundial de Alimentos  
برنامج الأغذية العالمي

**Conseil d'administration**  
Session annuelle  
Rome, 10-14 juin 2019

---

Distribution: générale

Date: 8 mai 2019

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2019/6-F/1

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org>).

---

## **Rapport de l'Auditeur externe sur la prévention, détection et répression de la fraude**

### **Projet de décision\***

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la prévention, détection et répression de la fraude" (WFP/EB.A/2019/6-F/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2019/6-F/1/Add.1, et a invité à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

---

\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

---

#### **Coordonnateur responsable:**

M. R. Bellin  
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe  
tél.: 066513-2392

---

Cour des comptes  
FRANCE



# AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT

PRÉVENTION, DÉTECTION ET  
RÉPRESSION DE LA FRAUDE

Exercice 2018

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2018-8



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT .....</b>	<b>5</b>
<b>II. LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>9</b>
<b>III. INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Le cadre de la politique de lutte contre la fraude et la corruption .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Conception générale .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2. Exposition apparente à la fraude .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Le cycle de mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude et la corruption .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1. La prévention.....</b>	<b>17</b>
2.1.1. Les déclarations préventives .....	17
2.1.2. La formation .....	20
2.1.3. Le contrôle interne .....	21
<b>2.2. La détection .....</b>	<b>26</b>
2.2.1. Les contrôles de processus.....	26
2.2.2. Le contrôle et la supervision.....	29
2.2.3. Le signalement des cas de fraude.....	30
<b>2.3. Le traitement.....</b>	<b>33</b>
2.3.1. L'enquête .....	33
2.3.2. L'estimation du montant des fraudes.....	36
2.3.3. La communication sur la fraude .....	36
<b>2.4. La réparation .....</b>	<b>37</b>
2.4.1. Les sanctions .....	37
2.4.2. Le recouvrement .....	39
<b>3. Les leçons à tirer .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1. Sur la stratégie engagée .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2. Sur le coût de la politique.....</b>	<b>41</b>
<b>3.3. Sur le partage des responsabilités .....</b>	<b>42</b>
<b>V. REMERCIEMENTS .....</b>	<b>43</b>
<b>Annexe I: L'opinion des responsables de terrain.....</b>	<b>44</b>
<b>Annexe II: Efforts de lutte contre la fraude et la corruption dans les 20 pays d'intervention du PAM les plus vulnérables .....</b>	<b>45</b>
<b>Annexe III: Estimation du coût de la politique de lutte contre la fraude et la corruption, 2016-2019 (en dollars).....</b>	<b>46</b>
<b>Annexe IV: Synthèse des performances du PAM en matière de contrôle interne antifraude .....</b>	<b>47</b>

## RÉSUMÉ

Le PAM a établi son cadre actuel de lutte contre la fraude en mai 2015, date à laquelle son Conseil d'administration a adopté une nouvelle politique de lutte contre la fraude et la corruption. Il fonde son action sur une définition des agissements frauduleux conforme à celle de la plupart des organisations internationales, et cohérente avec celle des Normes internationales d'audit. En pratique, il peut cependant être difficile de distinguer la fraude d'autres actions répréhensibles, à l'instar du vol. De plus, la population concernée par la politique ne couvre pas tous les partenaires du PAM, les donateurs non gouvernementaux et les bénéficiaires n'étant pas explicitement visés par celle-ci.

Le montant des fraudes subies, qui s'établissait à 141 198 dollars É.-U. en 2017 et 747 286 dollars en 2018, apparaît faible. Ces montants sont inférieurs à ceux constatés dans les organisations internationales de taille et de mandat comparables. Or, par la nature même de son activité, des territoires dans lesquels il opère et du contexte des urgences dans lequel il intervient, le PAM est un organisme très exposé au risque de fraude.

L'Auditeur externe estime que le PAM dispose d'une marge de manœuvre pour rendre cette politique plus opérationnelle en agissant contre les causes de sous-déclaration de la fraude et en renforçant ses actions à tous les stades du cycle: prévention, détection et répression.

S'agissant de la prévention, il est nécessaire de sensibiliser davantage les acteurs internes et externes (personnel, consultants, fournisseurs, partenaires coopérants) en conduisant des diligences spécifiques lors de la formalisation des relations contractuelles. La sensibilisation à la fraude devrait également passer par le renforcement de la détection des conflits d'intérêts ainsi que par des actions de formation plus effectives. Une attention particulière devrait également être portée au renforcement du contrôle interne (registres des risques, lettres de représentation et déclarations d'assurance) à tous les niveaux du PAM.

La capacité de détection, qui constitue sans doute la priorité, peut être améliorée en étendant les évaluations des risques de fraude aux processus et aux pays les plus exposés, en renforçant le suivi, notamment par les systèmes d'information, en développant les capacités des partenaires coopérants à rendre compte des cas de fraude et en s'assurant de la remontée au Siège des cas mis en évidence par les mécanismes de signalement des fraudes.

Concernant le traitement de la fraude et pour remédier au risque de saturation du Bureau des inspections et des enquêtes, surtout si le nombre de fraudes suspectées est appelé à croître, l'Auditeur externe recommande de déléguer aux gestionnaires responsables la capacité de réaliser des enquêtes pour les cas les moins complexes ou de montant apparent peu élevé, tout en conservant l'obligation de rapporter tout cas de fraude, quel que soit son montant, à l'Inspecteur général. Par ailleurs, dans un souci de gestion de son exposition au risque de fraude, le PAM devrait se donner les moyens de mieux estimer l'impact financier des cas de fraude.

Le renforcement du caractère opérationnel de la politique de lutte contre la fraude et la corruption devrait enfin passer par l'adoption de positions et de stratégies communes avec les autres organismes des Nations Unies dans les pays les plus exposés.

Ces dispositions devraient permettre au PAM de lutter contre la fraude et la corruption de manière encore plus efficace.

## **I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT**

1. Conformément à nos lettres de notification du 21 juin et du 20 décembre 2018, une équipe de cinq auditeurs a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 16 au 20 juillet 2018 et du 21 janvier au 1<sup>er</sup> février 2019. Celle-ci s'est accompagnée de deux missions intérimaires au Siège effectuées les 16 et 17 octobre et les 22 et 23 novembre 2018. En outre, l'ensemble des missions de terrain programmées dans les bureaux extérieurs<sup>1</sup> au cours de l'exercice 2018-2019 a contribué à l'établissement de ce rapport. L'objectif de cet audit était d'examiner la politique de prévention, de détection et de répression de la fraude au sein du PAM.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec la Directrice exécutive alors en poste afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit ainsi dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2018, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2018 et juin 2019. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés ""rapports d'audit de performance"" (soumis au Conseil pour examen) et huit lettres d'observations établies à l'issue des visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.

---

<sup>1</sup> Bureaux régionaux de Nairobi et de Panama, bureaux du PAM au Bangladesh, au Guatemala, à Haïti, en Jordanie, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie.

8. L'audit de la politique de lutte contre la fraude et la corruption s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. L'audit avait essentiellement pour objectifs de:

- vérifier la conformité de l'approche du PAM avec les normes internationales relatives à la définition, la prévention et la détection de la fraude et de la corruption;
- s'assurer de l'identification correcte des principaux secteurs sujets à la fraude;
- analyser les causes du faible nombre de cas de fraude ou de fraude présumée communiqués chaque année dans le rapport sur les états financiers;
- vérifier si les outils de détection de la fraude mis en place par le PAM permettent une assurance raisonnable que tous les cas significatifs de fraude sont détectés;
- s'assurer que les ressources et moyens alloués à la lutte contre la fraude sont bien adaptés.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division de la gestion globale des risques. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue en présence du Directeur de cette division, du Sous-Directeur exécutif et Directeur financier et de la Directrice du Bureau de l'audit interne du Bureau de l'Inspecteur général le 1<sup>er</sup> février 2019, en tant que représentante de l'Inspecteur général. Le Secrétariat a confirmé les faits exposés. Le présent rapport prend pleinement en compte ses commentaires et ses réponses, fournis sous forme écrite le 15 mars 2019 et, pour l'Inspectrice générale, le 21 mars 2019<sup>2</sup>.

11. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, c'est-à-dire l'information ou l'activité qui est mesurée. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit<sup>3</sup>.

12. D'une manière générale, l'Auditeur externe des organisations publiques contribue à la lutte contre la fraude. Selon la norme ISSAI 100 paragraphe 47, il doit intégrer le risque de fraude dans ses diligences<sup>4</sup>. De plus, comme le rappelle l'annexe au Règlement financier (paragraphe 6), citée par la politique contre la fraude et la corruption de mai 2015<sup>5</sup>, il doit rendre compte au Conseil d'administration de tout "cas de fraude ou de fraude présumée".

13. L'objectif spécifique de cet audit était de déterminer si les dispositifs de contrôle interne du PAM, en particulier sa politique de lutte contre la fraude et la corruption, permettent de le prémunir efficacement d'irrégularités préjudiciables à sa performance.

---

<sup>2</sup> La date limite de réponse était le 15 mars et le rapport final devait être déposé au Secrétariat du Conseil le 29 mars.

<sup>3</sup> Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

<sup>4</sup> "Les auditeurs doivent déceler et évaluer les risques de fraude pertinents pour les objectifs d'audit. Les auditeurs doivent mener des enquêtes et mettre en œuvre des procédures pour déceler les risques de fraude pertinents pour les objectifs d'audit, ainsi que pour y faire face".

<sup>5</sup> Politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015, paragraphe 24.

14. Afin d'examiner la qualité de la politique de lutte contre la fraude et la corruption, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des objectifs sous-jacents poursuivis par le PAM entre objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques. Pour atteindre chaque type d'objectif, un programme vise des effets de nature différente: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, résultats et effets escomptés identifiés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance de la politique. Le degré de complexité pour apprécier la réalisation des objectifs est variable selon leur statut et, dans certains cas, notamment celui des effets ultimes, il dépasse souvent les limites d'un audit de la performance et tend vers une évaluation.

15. L'approche d'un programme reposant sur le cadre logique des objectifs peut être résumée comme indiqué ci-dessous.

**Tableau 1: Objectifs de la politique de lutte contre la fraude et la corruption du PAM<sup>6</sup>**

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> <li>Disposer d'une <b>définition de la fraude</b> adaptée aux activités.</li> <li>Réaliser une <b>évaluation des risques de fraude et une analyse de l'appétence au risque</b>.</li> <li>Établir une <b>politique de lutte contre la fraude et la corruption et un plan d'action pour la lutte contre la fraude</b>.</li> <li>Intégrer la lutte contre la fraude au <b>contrôle interne et à la gestion des risques</b> et le risque de fraude dans le <b>registre des risques</b>.</li> <li>Mettre en place une <b>structure de coordination de la politique contre la fraude et la corruption</b>.</li> <li>Appliquer le modèle des "<b>trois lignes de défense</b>" pour prévenir la fraude.</li> <li><b>Sensibiliser et former</b> le personnel et <b>responsabiliser</b> les gestionnaires.</li> <li>Se doter d'un <b>système de prévention des conflits d'intérêts</b>.</li> <li>Définir des <b>vérifications pour le recrutement et les contrats et passations de marché</b> (déclarations, clauses-types, etc.).</li> <li>Mener des <b>actions préventives</b> et avoir une <b>démarche proactive</b>.</li> <li>Établir des <b>règles claires relatives aux détections et transmissions de cas de fraude</b> (procédures, interlocuteurs, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Identifier, prévenir, détecter et réprimer</b> efficacement la fraude.</li> <li><b>Afficher et diffuser des données crédibles</b> relatives à la fraude.</li> <li>Développer une approche du risque de fraude tenant compte des <b>contextes locaux d'intervention, des processus et des activités</b>.</li> <li>Opérer dans la <b>légalité et la régularité</b>.</li> <li><b>Articuler de manière cohérente la politique contre la fraude et la corruption</b> avec les autres politiques pertinentes (contrôle interne et gestion des risques).</li> <li>Avoir des <b>ressources humaines et matérielles suffisantes</b> pour lutter efficacement contre la fraude.</li> <li>Améliorer la vigilance du personnel et sa capacité à prévenir et gérer le risque de fraude.</li> <li><b>Clarifier les rôles et responsabilités</b> des acteurs.</li> <li>Assurer qu'il n'y a pas de <b>tentation de fraude ou de corruption</b> au sein des parties prenantes.</li> <li>Sélectionner des <b>employés et partenaires dignes de confiance</b> et coopératifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Lutter efficacement et à tous les niveaux contre la fraude</b> et en réduire le nombre de cas.</li> <li>Pallier les <b>risques réglementaires et légaux de non-conformité</b>.</li> <li>Préserver la <b>crédibilité</b> et la <b>réputation</b> du PAM.</li> <li>Être en conformité avec les <b>standards internationaux</b> de probité et de traitement de la fraude.</li> <li>Agir en conformité avec les <b>principes de transparence et responsabilité</b>.</li> <li>Témoigner d'une véritable <b>culture globale antifraude</b> et de l'application du principe de <b>tolérance zéro</b>.</li> <li><b>Rendre des comptes</b> aux donateurs.</li> <li><b>Protéger les ressources</b>, minimiser et réparer les <b>pertes financières</b>.</li> <li>Renforcer <b>l'efficacité, la fiabilité et la résilience des opérations</b>.</li> <li>Garantir un <b>traitement équitable des bénéficiaires</b>.</li> <li>Établir une <b>relation de confiance</b> avec les personnels, contractants, partenaires, pays</li> </ul>

<sup>6</sup> L'Auditeur externe a pris en compte tous les objectifs qui, à son avis, peuvent concourir à la prévention, la détection et le traitement de la fraude, sans qu'ils soient spécifiquement prévus à cet effet. Il en est ainsi de la prévention des conflits d'intérêt.

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un <b>dispositif de protection des dénonciateurs d'irrégularités</b>.</li> <li>• Mener les <b>actions d'inspection, d'investigation, et de traitement des fautes rapidement, de façon objective et indépendante</b>.</li> <li>• Prévoir des régimes de <b>sanctions, des modes de signalement aux autorités locales et des actions compensatoires</b> pour les cas de fraude avérée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer dans des <b>délais raisonnables l'établissement et le suivi des rapports liés aux cas de fraude</b>.</li> <li>• <b>Réparer les éventuels dommages</b> liés à la fraude (récupération des sommes concernées, etc.).</li> <li>• <b>Coopérer</b> avec les organismes des Nations Unies, pays hôtes et autorités locales.</li> </ul>	<p>hôtes et autres parties prenantes.</p>
Réalizations	Résultats	Effets escomptés

Source: Auditeur externe

## II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

16. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

- **priorité 1**, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction;
- **priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction;
- **priorité 3**, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée.

Domaine	Priorité	Recommandations
Ressources humaines	2	<b>Recommandation 1.</b> L'Auditeur externe recommande d'intégrer dans les procédures opératoires normalisées, en cours de révision, pour le recrutement de personnel et de consultants des vérifications spécifiques à la lutte contre la fraude.
Achats	2	<b>Recommandation 2.</b> L'Auditeur externe recommande de fixer un seuil ou des critères au-delà desquels le PAM, avant l'intégration d'un fournisseur stratégique dans le fichier agréé, effectue des vérifications afin d'évaluer la maturité de son dispositif de lutte contre la fraude.
Conflits d'intérêts	2	<b>Recommandation 3.</b> L'Auditeur externe recommande de rendre plus opérationnelle la procédure annuelle de déclaration des conflits d'intérêts en s'assurant notamment d'un meilleur contrôle de la population visée, en réduisant les délais de déclaration et de traitement et en sanctionnant les retards excessifs.
Conflits d'intérêts	3	<b>Recommandation 4.</b> L'Auditeur externe recommande d'informer les supérieurs hiérarchiques des agents, de manière confidentielle et appropriée, des cas de présomption de conflit d'intérêts et de fraude concernant les agents placés sous leur responsabilité.
Maîtrise des risques	1	<b>Recommandation 5.</b> L'Auditeur externe recommande d'homogénéiser le traitement de la fraude dans les registres des risques des bureaux de terrain et du Siège.
Maîtrise des risques	3	<b>Recommandation 6.</b> L'Auditeur externe recommande d'élargir le réseau de personnels formés à la lutte contre la fraude aux bureaux de terrain (bureaux régionaux et bureaux de pays) les plus exposés et de l'étendre aux divisions du Siège.
Maîtrise des risques	1	<b>Recommandation 7.</b> L'Auditeur externe recommande d'élaborer des lignes directrices sur la réalisation d'évaluations des risques de fraude couvrant les processus (technologies de l'information, transferts de type monétaire, ONG, etc.) et les pays les plus exposés (Yémen, Turquie, etc.).
Partenaires coopérants	2	<b>Recommandation 8.</b> L'Auditeur externe recommande d'améliorer la sensibilisation des partenaires coopérants à leur obligation contractuelle de signaler tous les cas de fraude présumée en mettant au point des documents d'orientation à utiliser par les bureaux de pays lors de leurs actions de formation des partenaires. Ces documents devraient insister en particulier sur les conditions d'utilisation de la ligne directe confidentielle pour la notification des cas.
Signalement des fraudes	1	<b>Recommandation 9.</b> L'Auditeur externe recommande de généraliser dans les bureaux de terrain les mécanismes locaux de signalement des cas de fraude (mécanismes de réclamation et de remontée de l'information, etc.) et de s'assurer que toutes les allégations de fraude sont effectivement traitées par les bureaux et signalées au Siège.

Domaine	Priorité	Recommandations
Signalement des fraudes	2	<b>Recommandation 10. L’Auditeur externe recommande d’établir un guide méthodologique à l’usage des responsables de terrain afin de déterminer les critères de signalement des fraudes.</b>
Investigations	1	<b>Recommandation 11. L’Auditeur externe recommande de déléguer le traitement des allégations de fraude peu complexes et d’un montant inférieur à un certain seuil aux gestionnaires responsables, en maintenant l’obligation d’information du Bureau des inspections et des enquêtes.</b>
Investigations	2	<b>Recommandation 12. L’Auditeur externe recommande, dans une optique de gestion interne du risque de fraude, d’associer à chaque investigation sur les cas de fraude une estimation de leur impact financier, sur la base d’une méthodologie établie avec la direction de la gestion des ressources.</b>
Coordination interorganisations	3	<b>Recommandation 13. L’Auditeur externe recommande de fixer aux directeurs de pays l’objectif d’inscrire à l’agenda des équipes de pays des Nations Unies dans les pays les plus exposés au risque de fraude et de corruption l’adoption de positions et de stratégies communes.</b>

### III. INTRODUCTION

17. Le PAM a mis en place son cadre actuel de lutte contre la fraude en mai 2015, date à laquelle son Conseil d'administration a adopté une politique de lutte contre la fraude et la corruption<sup>7</sup>, toujours en vigueur à la date de l'audit. La politique de lutte contre la fraude et la corruption du PAM trouve son origine dans une première politique approuvée par le Conseil d'administration en novembre 2010. Bien que redéfinie en mai 2015, elle conserve de son origine l'affichage d'un principe de "**tolérance zéro**". Pour compenser une exposition croissante au risque de fraude, le PAM a mis en place une organisation et des procédures qui ont été considérées par le Corps commun d'inspection (CCI) des Nations Unies<sup>8</sup>, dans son rapport sur la fraude dans le système des Nations Unies de 2016, comme particulièrement élaborées. Depuis cette date, le PAM consacre un montant croissant de ses ressources à cette politique.

18. Le PAM a répondu aux observations formulées dans le rapport du CCI par une mise à jour de sa politique de lutte contre la fraude et la corruption en février 2017<sup>9</sup>. Sur les 16 recommandations émises par le CCI, la plupart ont été jugées à cette date par le PAM comme déjà mises en œuvre<sup>10</sup> et les deux qui restaient à mettre en œuvre l'ont été, au moins en partie, au premier semestre de 2018:

- **l'évaluation des risques de fraude** (recommandation 5), permettant de différencier les processus, fonctions et activités concernés et de définir les mesures d'atténuation, qui devait être faite au premier trimestre de 2017<sup>11</sup>, a été achevée au début de 2018<sup>12</sup> et a porté sur quatre processus jugés à haut risque<sup>13</sup>;
- **l'élaboration d'un plan d'action pour la lutte contre la fraude** (recommandation 6), qui était attendu pour septembre 2017<sup>14</sup>, a donné lieu à la rédaction au printemps 2018 d'un projet pour 2018-2020, dont la dernière version date de juillet 2018.

19. Le rôle de conception de cette politique a été confié pour l'essentiel au Bureau de l'Inspecteur général, qui a conservé cette responsabilité jusqu'en 2015. Cette fonction a ensuite été transférée au Département de la gestion des ressources afin de se conformer aux principes généraux du contrôle interne et à la Charte du Bureau de l'Inspecteur général, qui dispose que celui-ci ne doit pas exercer de responsabilités managériales<sup>15</sup>.

20. Au titre de ses précédents audits de performance, l'Auditeur externe avait déjà eu l'occasion d'aborder la question de la prévention et de la détection de la fraude et avait émis trois recommandations.

Contrôle interne	1	<b>Recommandation 13. Le Commissaire aux comptes recommande que les bureaux de pays signalent systématiquement au Bureau de l'Inspecteur général tous les cas de pertes dont on peut raisonnablement supposer qu'elles constituent des fraudes.</b>
------------------	---	---

<sup>7</sup> *Politique de lutte contre la fraude et la corruption* (WFP/EB.A/2015/5-E/1) diffusée par la circulaire de la Directrice exécutive alors en poste OED2015/019 du 9 octobre 2015.

<sup>8</sup> *Prévention, détection et répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies* (JIU/REP/2016/4).

<sup>9</sup> *Point sur la politique de lutte contre la fraude et la corruption* (WFP/EB.1/2017/11-B/1).

<sup>10</sup> *Ibid*, paragraphe 62.

<sup>11</sup> *Ibid*, paragraphe 70.

<sup>12</sup> *WFP Fraud Risk Assessment – Advisory Assurance Report* AA.2018.01, avril 2018.

<sup>13</sup> Gestion des actifs, relations avec les tiers, transferts de type monétaire et chaîne d'approvisionnement.

<sup>14</sup> Résumé des travaux de la première session ordinaire de 2017 du Conseil d'administration (WFP/EB.1/2017/15), paragraphes 134-136.

<sup>15</sup> Rapport annuel de l'Inspecteur général (WFP/EB.A/2015/6-F/1) "Le Bureau n'a aucune responsabilité opérationnelle directe ni aucune forme de pouvoir sur les activités examinées".

Contrôle interne	2	<b>Recommandation 14.</b> Le Commissaire aux comptes recommande que les pertes susceptibles de constituer des cas de fraude soient recensées et suivies sur le plan local au moyen de tableaux récapitulatifs et qu'une synthèse en soit communiquée au Directeur financier et au Commissaire aux comptes.
------------------	---	--

Source: Rapport de l'Auditeur externe sur la décentralisation (WFP/EB.A/2017/6-G/1\* du 2 juin 2017).

Préparation aux situations d'urgence	1	<b>Recommandation 3.</b> L'Auditeur externe recommande de renforcer la portée des mesures de préparation, notamment en: [...] c) intégrant dans les registres des risques des actions d'atténuation spécifiques aux risques de fraude et pertes potentielles en situation d'urgence.
--------------------------------------	---	--

Source: Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence (WFP/EB.A/2018/6-H/1 du 11 mai 2018).

21. Au mois de juin 2018, l'Auditeur externe a accepté de clôturer les recommandations 13 et 14 du rapport sur la décentralisation, considérant qu'il aurait l'occasion de vérifier le fonctionnement des mécanismes de signalement des cas de fraude lors du présent audit. Il lui apparaît que des efforts doivent encore être faits pour obtenir un signalement systématique des cas de fraude et il émet à cet égard de nouvelles recommandations (voir chapitre II, liste des recommandations). La recommandation 3 du rapport sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence était en cours de mise en œuvre au moment du présent audit.

22. Afin de disposer d'**éléments de comparaison**, l'Auditeur externe a tiré parti des échanges conduits en décembre 2018 à New York au sein du Groupe d'auditeurs externes des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (connu sous le nom de "Panel de l'ONU") et effectué une visite de l'Office de lutte antifraude (OLAF) de l'Union européenne le 21 décembre 2018.

23. Il a réalisé en janvier 2019 une **enquête par questionnaire auprès des directeurs de bureaux régionaux et de bureaux de pays** pour solliciter leur opinion sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude et la corruption, qui a obtenu un taux de réponse satisfaisant (47 pour cent) et dont les résultats synthétiques sont présentés à l'annexe I du présent rapport.

24. De nombreux interlocuteurs internes et externes du PAM se sont étonnés, malgré l'existence d'une politique très articulée, du **faible niveau des pertes liées à la fraude constatées par le PAM**, avançant l'hypothèse de la persistance d'une sous-déclaration de la fraude au sein de celui-ci.

25. Le présent rapport d'audit a cherché en priorité à valider l'hypothèse d'une sous-déclaration de la fraude et à en comprendre les causes, en analysant le **cycle de traitement de la fraude** à toutes ses étapes: définition, prévention, détection, traitement, sanction et réparation. Il vise sur cette base à formuler des recommandations sur la mise en œuvre effective d'une politique de lutte contre la fraude et la corruption dont il ne remet pas en cause les principes.

## **IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **1. Le cadre de la politique de lutte contre la fraude et la corruption**

#### **1.1. Conception générale**

26. Comme dans la plupart des organisations internationales, la politique de lutte contre la fraude et la corruption du PAM s'inspire des **outils conceptuels du domaine de la lutte contre la fraude** mis au point par les principales associations d'auditeurs privés (Institut des auditeurs internes, Association of Certified Fraud Examiners [ACFE]). Ceux-ci visent à améliorer les stratégies de prévention, de détection, de traitement et de réparation d'un phénomène qui frappe en moyenne 5 pour cent du budget des grandes organisations selon l'ACFE<sup>16</sup> ou, selon le CCI, entre 1 pour cent et 5 pour cent de leurs ressources.

27. Les termes "fraude" et "corruption" ainsi que ceux connexes de "collusion", "coercition" et "obstruction"<sup>17</sup> sont décrits dans la politique de lutte contre la fraude et la corruption définie en mai 2015. Ces termes recouvrent une grande variété de risques, de pratiques frauduleuses par action ou par omission et d'auteurs potentiels. La **fraude**, telle que définie par le PAM, s'entend comme tout acte ou omission, y compris une fausse déclaration, qui induit sciemment en erreur, ou cherche sciemment à induire en erreur, une partie pour en retirer des avantages financiers ou autres, ou pour éviter une obligation, au profit de l'auteur ou d'une partie liée<sup>18</sup>. La **corruption**, telle que définie par le PAM, et qui est une forme de fraude, s'entend comme le fait de proposer, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, toute chose de valeur dans le but d'influencer indûment les mesures prises par une autre partie ou de tenter de le faire<sup>19</sup>.

28. Le PAM retient ainsi une **définition des agissements frauduleux conforme à celle de la plupart des organisations internationales**<sup>20</sup> et cohérente avec celle des Normes internationales d'audit<sup>21</sup>. Elle rejoint celle qui a été relevée par l'Auditeur externe dans la consultation réalisée auprès des auditeurs externes de 11 autres organisations internationales dans le cadre du Groupe d'auditeurs externes de l'Organisation des Nations Unies<sup>22</sup>.

29. La population concernée par cette politique recouvre en principe toutes les **catégories de personnel** du PAM<sup>23</sup> **ainsi que les tierces parties** du PAM quel qu'en soit le statut (fournisseurs, partenaires coopérants, etc.). Ce champ ne recouvre cependant pas l'intégralité de ses partenaires et ne s'appuie pas sur la distinction faite par l'ACFE entre fraude interne et externe<sup>24</sup>. D'une part, les **donateurs non étatiques** ne sont pas visés expressément<sup>25</sup>, d'autre

<sup>16</sup> ACFE, *Report to the Nations 2018, Global study on Occupational Fraud and Abuse*, avril 2018.

<sup>17</sup> Ces deux termes ont été ajoutés en 2015 aux trois premiers contenus dans la définition originelle approuvée par le Conseil d'administration en novembre 2010 (WFP/EB.2/2010/4-C/1). Ils reprennent la définition posée en septembre 2006 par les principales institutions financières internationales (*Uniform Framework for Preventing and Combatting Fraud and Corruption*).

<sup>18</sup> *Politique de lutte contre la fraude et la corruption* (WFP/EB.A/2015/5-E/1).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Prévention, détection et répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies* (JIU/REP/2016/4).

<sup>21</sup> Selon la norme ISA 240 (Les obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit d'états financiers) paragraphe 11 a) la fraude est un "acte intentionnel commis par un ou plusieurs membres de la direction, personnes constituant le gouvernement d'entreprise, membres du personnel ou tiers, impliquant des manœuvres dolosives dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal".

<sup>22</sup> *Fraud detection and reporting – 59ème session du Groupe d'auditeurs externes de l'Organisation des Nations Unies (3-4 décembre 2018)*.

<sup>23</sup> Depuis 2010, les employés (membres du personnel et autres), y compris les consultants, le personnel temporaire, les titulaires de contrats de services, les titulaires d'accords de services spéciaux, les administrateurs auxiliaires, les stagiaires et les volontaires.

<sup>24</sup> Voir: <https://www.acfe.com/fraud-101.aspx>.

<sup>25</sup> Contrairement à la pratique observée au Secrétariat des Nations Unies (circulaire ST/IC/2016/25 du 9 septembre 2016, paragraphe 59).

part, les **bénéficiaires** ne sont pas mentionnés comme des auteurs possibles de fraude contre le PAM<sup>26</sup>.

30. La différence entre la fraude et le vol est parfois difficile à établir. Selon le rapport annuel présenté au Conseil d'administration, le montant total des pertes du PAM liées aux vols s'établissait à 845 514 dollars en 2016 et à 1 135 129 dollars en 2017 (respectivement 4,68 pour cent et 8,84 pour cent du total de ces pertes<sup>27</sup>). Or, le montant total des pertes liées à un cas de détournement de denrées alimentaires s'établissait à 196 590 dollars selon les mémorandum de l'Inspecteur général au Directeur financier pour les années 2016 à 2018. Comme l'avait relevé le Ministère britannique du développement international dans un rapport sur le PAM de juin 2017, ce montant apparaît faible au regard du contexte des interventions du PAM et des modalités de transport et de distribution qui sont fréquemment délégués à des partenaires coopérants dont le contrôle ne peut, par nature, être identique à celui que le PAM exerce sur ses propres services. La difficulté à différencier la fraude du vol (un vol pouvant être perpétré de manière frauduleuse) peut être un des facteurs conduisant à la sous-déclaration de la fraude lorsqu'une perte est assimilée à un simple vol sans enquête préalable. La responsabilité de différencier la fraude du vol incombe en principe au Bureau des inspections et des enquêtes selon les directives sur les enquêtes de 2016, ce qui suppose que les bureaux de terrain saisissent cet organisme en cas de doute sur la nature des pertes.

31. Depuis 2010, la politique de lutte contre la fraude et la corruption du PAM se fonde sur **un ensemble de dispositifs**: contrôles internes, actions de sensibilisation du personnel, pratiques de vérification préalable lors des recrutements d'agents et des passations de marchés, audits et inspections internes et externes<sup>28</sup>. Dans sa mise à jour de 2017, la politique de lutte contre la fraude et la corruption recouvre **six domaines d'action**, qui recoupent plus ou moins ces leviers: i) mesures de prévention; ii) responsabilités des agents du PAM; iii) programmes de formation et de déclaration; iv) procédures de signalement; v) procédures d'enquête; et vi) procédures de sanction.

32. Les mesures de lutte contre la fraude et la corruption du PAM s'inscrivent dans le cadre conceptuel des "trois lignes de défense", élaboré par les instances internationales de standardisation du contrôle interne. Ce modèle, adopté par le Comité de haut niveau sur la gestion du PAM en 2014, répartit les responsabilités entre: i) les agents chargés de la gestion du risque; ii) les agents superviseurs; et iii) les agents chargés des contrôles indépendants.

33. Annoncée en juillet 2017 par le Directeur exécutif dans le cadre de la nouvelle organisation du PAM, une **fonction spécifique de coordination de la politique de lutte contre la fraude et la corruption** a été établie en septembre 2017 au sein de la nouvelle Division de la gestion globale des risques, placée au sein du Département de la gestion des ressources et reprenant des responsabilités partagées auparavant par la Division de la gestion et du suivi de la performance et la Division des finances et de la Trésorerie.

34. Cette initiative d'identification d'une structure consacrée à la gestion des risques, dont la fraude, n'est pas généralisée dans les organisations internationales. Parmi les 11 organisations internationales analysées dans le cadre des travaux du Groupe d'auditeurs externes, seuls le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) partageaient avec le PAM cette particularité, qui n'existe pas non plus au sein de l'Union européenne. Au sein de la FAO, l'unité chargée de la gestion des risques est directement rattachée au Directeur général adjoint chargé des opérations.

<sup>26</sup> L'annexe V du document "*Fraud Risk Assessment – Advisory Assurance Report*" d'avril 2018 analyse dans le point 3.3 (*Fraud Tree*) trois profils de fraudeur dont l'un correspond aux bénéficiaires.

<sup>27</sup> Rapports sur les pertes après livraison, annexe III page 17 (2016) et page 24 (2017).

<sup>28</sup> Politique du PAM contre la fraude et la corruption (WFP/EB.A/2010/5-B).

35. L'Inspecteur général demeure responsable de **la politique d'assurance**, introduite en 2017 dans la politique de lutte contre la fraude et la corruption, conformément à sa charte, qui lui donne pour mission, entre autres, de conduire des investigations en cas d'allégation de fraude ou autre comportement répréhensible et de vérifier et rendre compte des efforts de l'organisation pour prévenir, décourager et détecter la fraude, notamment en déterminant si des procédures adéquates sont en place à cette fin. Il conduit à ce titre des enquêtes et fournit des rapports consultatifs, comme l'évaluation des risques de fraude réalisée en février 2018<sup>29</sup>.

## 1.2. Exposition apparente à la fraude

36. Si l'on se fonde sur les apparences, le **montant des fraudes** subies par le PAM, qui est présenté au Conseil d'administration à la fois dans le rapport sur les états financiers annuels et dans le rapport annuel du Bureau de l'Inspecteur général, est **faible**: sur les deux derniers exercices, ce montant s'établissait à 141 198 dollars en 2017 et à 747 286 dollars en 2018<sup>30</sup>.

37. Ces montants sont **nettement inférieurs** à ceux constatés dans les organisations internationales de taille et de mandat comparables. Selon une comparaison récemment effectuée par l'Auditeur externe pour le Groupe d'auditeurs externes de l'Organisation des Nations Unies à partir de 11 organisations internationales, le montant des cas de fraudes rapporté aux dépenses du PAM était inférieur à celui déclaré par la plupart des autres organisations<sup>31</sup>: **0,002 pour cent en 2017<sup>32</sup> pour les fraudes constatées et 0,008 pour cent en y ajoutant les fraudes présumées<sup>33</sup>**, contre par exemple 0,014 pour cent pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)<sup>34</sup>, 0,037 pour cent pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)<sup>35</sup>, 0,031 pour cent pour le HCR<sup>36</sup>, ou encore 0,11 pour cent pour les opérations de maintien de la paix<sup>37</sup> et 0,71 pour cent pour le Secrétariat des Nations Unies<sup>38</sup>. Dans un registre comparable, le montant des fraudes rapportées par l'OLAF de l'Union européenne s'élevait à 0,29 pour cent des dépenses en 2017. Les premiers éléments disponibles pour 2018 montrent une certaine progression puisque, sur la base des états financiers provisoires, la fraude identifiée en 2018 était de l'ordre de **0,011 pour cent pour les fraudes constatées et de 0,020 pour cent avec les fraudes présumées<sup>39</sup>**, mais ce pourcentage demeure encore inférieur à celui qui était constaté en 2017 dans la plupart des autres organisations.

38. Or, par la nature même de son activité (distribution de produits alimentaires et transferts de type monétaire), des territoires dans lesquels il opère (pays en crise et/ou en défaillance de gouvernance, régions éloignées des centres urbains) et du contexte des urgences (de niveau 2 et 3) dans lequel il intervient, le PAM peut même être considéré comme plus exposé à la fraude<sup>40</sup> que d'autres, comme le souligne le croisement entre le budget du PAM dans les principaux pays d'intervention et leur rang dans le classement mondial de *Transparency*

<sup>29</sup> L'évaluation des risques de fraude a été réalisée par la Division de l'audit interne.

<sup>30</sup> Source: fraude constatée dans les états financiers 2018 (hors fraude présumée).

<sup>31</sup> États financiers audités pour 2017 PNUD, UNICEF, HCR, volume 1 (Secrétariat des Nations Unies) et volume 2 (Opérations de maintien de la paix).

<sup>32</sup> Pertes liées à la fraude constatée: 141 198 dollars/Dépenses totales: 6,219 milliards de dollars.

<sup>33</sup> Pertes liées à la fraude constatée et présumée: 538 541 dollars/Dépenses totales: 6,219 milliards de dollars.

<sup>34</sup> Pertes liées à la fraude constatée et présumée: 693 348 dollars/Dépenses totales: 5,09 milliards de dollars.

<sup>35</sup> Pertes liées à la fraude constatée et présumée: 2,15 millions de dollars/Dépenses totales: 5,863 milliards de dollars.

<sup>36</sup> Pertes liées à la fraude constatée: 1,23 millions de dollars/Dépenses totales: 3,942 milliards de dollars.

<sup>37</sup> Pertes liées à la fraude constatée et présumée: 9,40 millions de dollars/Dépenses totales: 8,263 milliards de dollars.

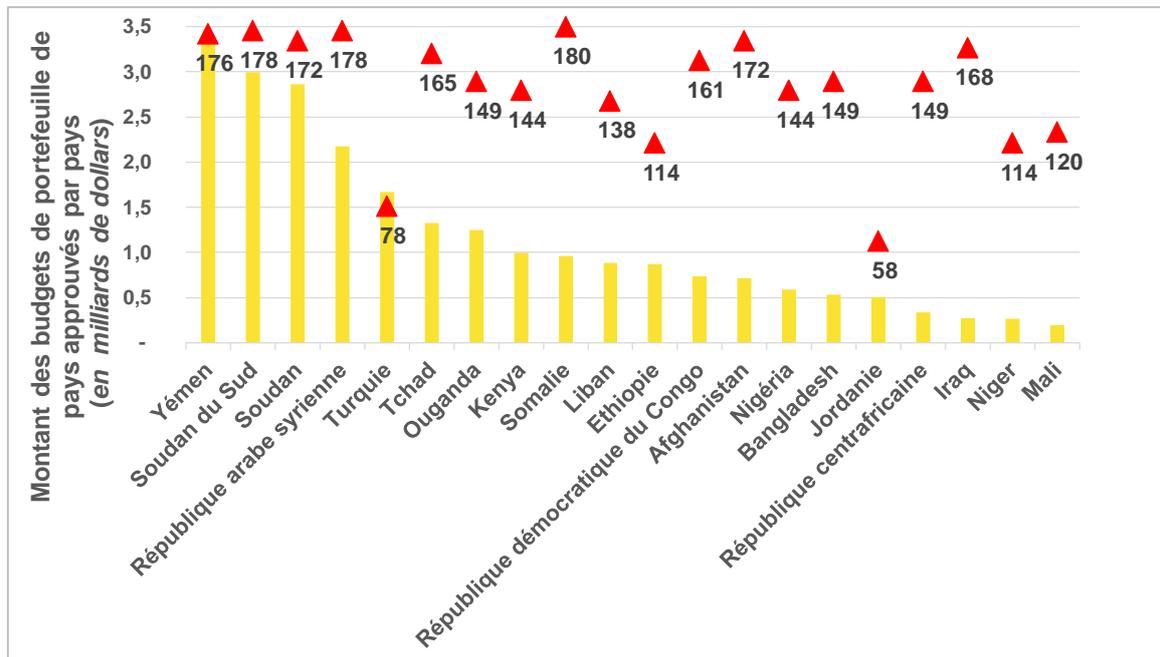
<sup>38</sup> Pertes liées à la fraude constatée et présumée: 42,27 millions de dollars/Dépenses totales: 5,788 milliards de dollars.

<sup>39</sup> 747 286 dollars/6,639 milliards de dollars et 1 328 637 dollars/6,639 milliards de dollars. États financiers provisoires 2018.

<sup>40</sup> Point sur la politique de lutte contre la fraude et la corruption (WFP/EB.1/2017/11-B/1), paragraphe 65.

*International* sur la perception de la corruption (Indice de perception de la corruption – 180 pays).

**Figure 1: Classement selon l'indice de perception de la corruption de 2018 des principaux pays d'intervention du PAM**

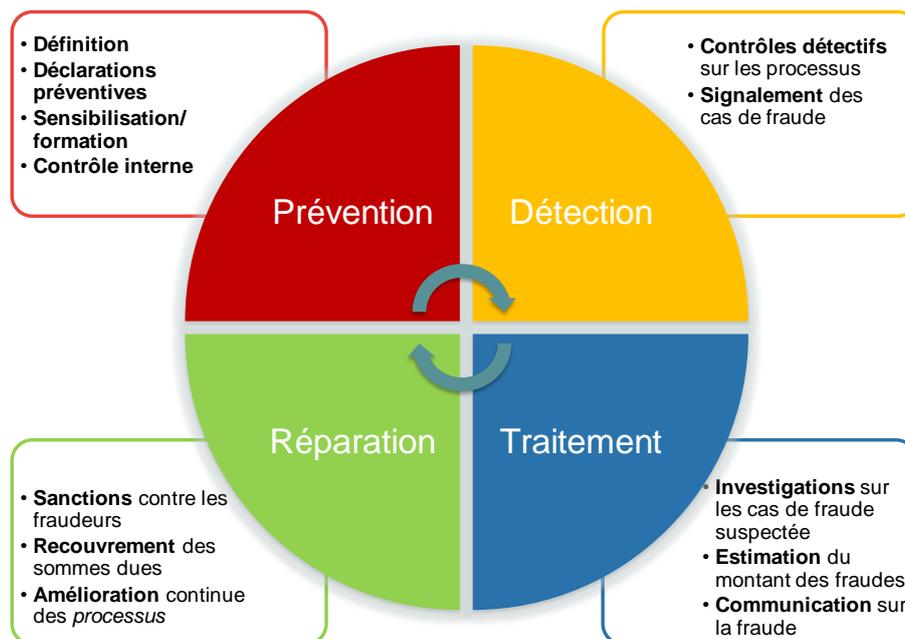


Source: Auditeur externe d'après les données du PAM.

## **2. Le cycle de mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude et la corruption**

39. En s'inspirant des principaux concepts en usage dans les organisations publiques et privées, l'Auditeur externe a reconstitué le cycle de lutte contre la fraude en vigueur au sein du PAM, qui peut être décliné en quatre phases: prévention, détection, traitement et réparation (voir la figure 2).

**Figure 2: Cycle de lutte contre la fraude au sein du PAM**



Source: Auditeur externe.

## 2.1. La prévention

### 2.1.1. Les déclarations préventives

40. Il apparaît que la politique de lutte contre la fraude et la corruption est aujourd'hui bien connue des responsables de terrain. En réponse au sondage réalisé par l'Auditeur externe en janvier 2019, 83 pour cent des directeurs de bureaux régionaux et 92 pour cent des directeurs de bureaux de pays ayant répondu affirmaient en avoir une connaissance suffisante et 83 pour cent des directeurs de bureaux régionaux et 89 pour cent des directeurs de bureaux de pays affirmaient en maîtriser les concepts de base.

41. La prévention de la fraude passe par une sensibilisation des acteurs internes et externes au moment de la formalisation de leur relation avec le PAM. Cette mission incombe notamment à la Division des ressources humaines lors du recrutement de ses consultants et agents:

- s'agissant des **consultants** (1 781 au 30 septembre 2018), les diligences prévues par la politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015 (paragraphe 9) demeurent limitées au risque de conflit d'intérêts: dans l'échantillon<sup>41</sup> de contrats analysés, la politique de lutte contre la fraude et la corruption n'est jamais jointe au contrat, contrairement à la prescription du contrat-type, certaines clauses ne sont pas signées<sup>42</sup>, les recrutements ne font l'objet d'aucun échange automatique avec d'autres organismes des Nations Unies et aucune procédure opératoire normalisée n'existe pour détecter les risques de fraude;
- concernant le **personnel recruté localement**, les diligences des missions de terrain, notamment en République-Unie de Tanzanie, au Guatemala, à Panama, à Haïti ou au Bangladesh, ont pu mettre en évidence **une insuffisante traçabilité** des vérifications des pièces fournies (diplômes par exemple) et des potentiels conflits d'intérêts.

42. Les procédures opératoires normalisées de la Division des ressources humaines sont actuellement en cours de révision. Afin d'améliorer la prévention de la fraude, **l'Auditeur externe estime que ces procédures doivent inclure des diligences ciblées** en prenant en compte de manière équilibrée l'appétence pour le risque et les moyens disponibles.

43. La sensibilisation au risque de fraude concerne également les **fournisseurs, distributeurs et contractants** du PAM, du fait de l'introduction depuis 2015 d'une clause type dans les contrats<sup>43</sup>, y compris pour les accords de partenariat sur le terrain, complétée par une politique de sanction établie en décembre 2015<sup>44</sup>. Cette exigence est moins forte que celle existant au sein d'une organisation comme l'UNICEF, qui impose à tout fournisseur de rendre compte de toute soupçon de fraude directement à l'audit interne<sup>45</sup>. Comme le fait valoir une recommandation du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les marchés publics, il est nécessaire que les contrats avec les fournisseurs contiennent des clauses de cette nature, mais celles-ci doivent également **couvrir les sous-traitants et être réellement vérifiées**<sup>46</sup>. Or, si les vérifications opérées par l'Auditeur externe sur un échantillon<sup>47</sup> de contrats du Siège et dans des bureaux de terrain

<sup>41</sup> L'échantillon examiné portait sur les 30 dossiers des consultants ayant les rémunérations les plus élevées.

<sup>42</sup> Clauses 19 (conduite), 20 (prestation de serment) and 21 (affirmation) du contrat-type des consultants non signées dans sept cas sur 30.

<sup>43</sup> Annexe de la politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015.

<sup>44</sup> Circulaire OED2015/022 du 15 décembre 2015 "WFP Framework for Vendor Sanctions" complétée depuis mars 2017 par un comité des sanctions.

<sup>45</sup> Au PAM, le paragraphe 4 de la clause type annexée à la politique de lutte contre la fraude et la corruption invite à signaler les fraudes au PAM et non pas spécifiquement au Bureau de l'Inspecteur général.

<sup>46</sup> Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics, 2015.

<sup>47</sup> Échantillon de 13 contrats de fournisseurs.

montrent que la clause type de la politique de lutte contre la fraude et la corruption prescrite est bien présente dans tous les documents vérifiés<sup>48</sup>, le traitement des **sous-traitants**, qui constituent des acteurs potentiels de fraudes, est insuffisant, la capacité de supervision du fournisseur sur ceux-ci dans le domaine de la fraude n'étant pas évaluée ou cette évaluation n'étant pas retracée. Lors de ses audits de terrain, l'Auditeur externe a également pu vérifier que la sensibilisation des **partenaires coopérants** était variable.

44. Les vérifications effectuées par les agents du PAM, conformément au paragraphe 28 de la politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015, consistent à obtenir des informations sur les intérêts commerciaux des parties associées au processus de passation des marchés et à s'assurer que les fournisseurs ne se livrent pas à des actes de fraude ou de corruption. Toutefois, **la maturité du dispositif de lutte contre la fraude d'un fournisseur n'est pas appréciée** (mise en place de mécanismes de prévention, détection, traitement, **montant annuel déclaré des pertes dues à la fraude**, dispositif de contrôle interne, etc.). Les vérifications effectuées récemment par le Bureau de l'audit interne sur certains partenaires coopérants sont une bonne pratique pour maîtriser les risques de fraude chez les tiers.

45. La Division chargée de la chaîne d'approvisionnement considère que ces vérifications ne seraient pas gérables en pratique, compte tenu du nombre élevé de fournisseurs, des qualifications et ressources requises et du caractère décentralisé du processus d'achat. Elle estime que le surcroît de travail et de ressources qui en résulterait l'emporterait sur sa valeur ajoutée. C'est pourquoi l'Auditeur externe suggère d'étendre ces vérifications **aux principaux fournisseurs** et si nécessaire de les cantonner à des diligences aisées à mettre en œuvre et qui n'appellent pas de compétences spécifiques<sup>49</sup>.

46. La sensibilisation à la fraude passe également par la sensibilisation à la **politique concernant la détection des conflits d'intérêts** confiée au Bureau de la déontologie et fondée sur le programme annuel de déclaration de situation financière et de conflits d'intérêts. La détection des conflits d'intérêts **contribue indirectement à la prévention de la fraude**.

47. L'activité du Bureau de la déontologie se fonde sur la **circulaire ED2008/004** "Déclaration d'intérêts financiers, activités extérieures et distinctions honorifiques, décorations, faveurs, dons ou rémunérations" du 21 avril 2008<sup>50</sup>. **Un projet de mise à jour** circule depuis novembre 2018 et devrait être approuvé en 2019 pour encadrer la prochaine campagne de déclaration des conflits d'intérêts.

48. Le Bureau de la déontologie joue également un rôle de conseil aux agents qui le demandent sur les questions d'éthique, dont la fraude et la corruption ne constituent qu'une dimension. Cette activité se développe (606 conseils prodigués en 2018 contre 252 en 2015) et porte sur les conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux et d'invitations, l'emploi, les activités extérieures des agents et l'application des normes de bonne conduite. Elle est suivie sur un tableur Excel dont les résultats ne sont pas accessibles à des tiers comme le Bureau de l'Inspecteur général.

---

<sup>48</sup> Les clauses types de la politique de lutte contre la fraude et la corruption ne font cependant pas partie de la liste de contrôle et ne sont pas toujours signées ni par le prestataire, ni par les sous-traitants.

<sup>49</sup> Par exemple: a) fournir les documents détaillant les mécanismes de prévention, détection et répression de la fraude au sein de l'entreprise; b) fournir le montant annuel de fraudes constatées au cours des trois dernières années et les sanctions appliquées; c) déclarations sociales, fiscales, absence d'interdiction d'exercer, condamnation.

<sup>50</sup> Modifiée par la circulaire OED2017/002 "Déclaration de cadeaux" du 31 janvier 2017.

49. Le Bureau de la déontologie produit un **rapport annuel détaillé** pour le Conseil d'administration<sup>51</sup>, dans lequel la fraude et la corruption ne sont qu'incidemment mentionnées. L'identification du risque de fraude et de corruption ne fait pas partie des catégories retenues pour détailler son activité de conseil<sup>52</sup> ou de traitement des déclarations.

50. Le programme annuel de déclaration de situation financière et de conflits d'intérêts n'existe pas dans toutes les organisations internationales et constitue un atout du PAM. Il conduit à faire remplir à certains fonctionnaires du PAM un questionnaire sur les conflits d'intérêts, un questionnaire de vérification de l'obligation de déclarer et, pour une partie d'entre eux, une déclaration de situation financière. Y sont astreints les directeurs (D-1 et D-2), les directeurs de bureaux de terrain et leurs adjoints, les responsables de bureaux auxiliaires ainsi que toutes les personnes qui, de par les fonctions exercées dans le domaine des investissements et des achats, sont exposées aux risques éthiques. Au total, cette catégorie de fonctionnaires représentait 1 830 employés en 2018 (soit 11,4 pour cent du total du personnel employé) contre 1 697 en 2017. Pour identifier les fonctionnaires concernés, la Division des ressources humaines transmet au Bureau de la déontologie les noms des agents relevant du Siège et des bureaux régionaux, soit 549 employés en 2018 (30 pour cent du total). Pour le reste des agents, le Bureau de la déontologie s'appuie sur les bureaux de terrain pour compléter les listes. À titre d'exemple, les responsables de bureaux auxiliaires ou les agents chargés des achats qui doivent faire partie de la liste sont laissés à l'appréciation des directeurs de bureaux de pays.

51. En 2018, **des retards importants** ont été constatés dans les réponses: selon le Bureau de la déontologie, 883 questionnaires (soit 48 pour cent du total) n'avaient pas été remplis à la date requise, soit le 29 juin 2018. Contraint d'effectuer de nombreuses relances, le Bureau de la déontologie juge que cette situation "est inacceptable et nuit à l'obligation redditionnelle"<sup>53</sup>.

52. Au sein de ce groupe, **21 fonctionnaires de classe D-1 ou D-2** sur 143 (**15 pour cent**) n'avaient pas rendu leurs réponses à la date limite. Fin janvier 2019, **quatre agents n'avaient toujours pas répondu**, dont un fonctionnaire de classe D-2. Le Bureau de la déontologie a expliqué que ce cas particulier ne constituait pas l'exemple d'un défaut d'exemplarité de l'encadrement, mais provenait d'un dysfonctionnement technique, car la déclaration devait être considérée comme ayant été reçue en septembre 2018.

53. Le traitement des questionnaires a été délégué entre 2009 et 2018 à un **prestataire extérieur** habilité à accéder directement à la base de données des déclarations et intervenant en cas de déclaration ou de détection d'un possible conflit d'intérêts. Pour 2018, à la date de l'audit<sup>54</sup>, ce prestataire a revu 1 371 déclarations de conflit d'intérêts et 1 319 déclarations de situation financière.

54. L'Auditeur externe a constaté **des lacunes dans le service rendu**:

- pour les derniers cas analysés, le délai moyen de traitement des dossiers **dépasse les trois mois** et varie d'un mois à six mois;
- à la date de l'audit, **73 déclarations de conflits d'intérêts (4 pour cent) n'avaient pas encore été traitées**;
- des différences de chiffres apparaissent entre le rapport annuel du prestataire et celui du Bureau de la déontologie.

<sup>51</sup> Rapport annuel du Bureau de la déontologie pour 2017 (WFP/EB.A/2018/4-B).

<sup>52</sup> En 2018, la répartition des types de conseils donnés a été la suivante: 30 pour cent sur les conflits d'intérêts, 11 pour cent sur l'emploi, 28 pour cent sur des activités extérieures, 7 pour cent sur l'acceptation de cadeaux et invitations, 2 pour cent sur les règles de conduite et 12 pour cent à des titres divers.

<sup>53</sup> Rapport annuel du Bureau de la déontologie pour 2017 (WFP/EB.A/2018/4-B), paragraphe 82.

<sup>54</sup> 31 janvier 2019.

55. Cette durée excessive de traitement des dossiers, ajoutée aux retards observés dans le retour des questionnaires, **fragilise le travail du Bureau de la déontologie et limite sa portée pour la prévention des conflits d'intérêts** et donc indirectement la prévention de la fraude.

56. Au cours de cette procédure, du recueil des déclarations à la constatation éventuelle des conflits d'intérêts, les **supérieurs hiérarchiques des agents** ne sont pas systématiquement informés ou associés par le Bureau de la déontologie, en raison de la confidentialité de la procédure. Même si ce bureau prend parfois l'initiative d'un contact informel avec la hiérarchie des agents, cette situation est regrettée par plusieurs directeurs de bureaux de terrain interrogés. Selon l'Auditeur externe, les supérieurs hiérarchiques devraient bénéficier de cette information au minimum à chaque fois que des mesures d'atténuation d'un risque en train de se produire sont nécessaires.

**Recommandation 1.** L'Auditeur externe recommande d'intégrer dans les procédures opératoires normalisées, en cours de révision, pour le recrutement de personnel et de consultants des vérifications spécifiques à la lutte contre la fraude.

**Recommandation 2.** L'Auditeur externe recommande de fixer un seuil ou des critères au-delà desquels le PAM, avant l'intégration d'un fournisseur stratégique dans le fichier agréé, effectue des vérifications afin d'évaluer la maturité de son dispositif de lutte contre la fraude.

**Recommandation 3.** L'Auditeur externe recommande de rendre plus opérationnelle la procédure annuelle de déclaration des conflits d'intérêts en s'assurant notamment d'un meilleur contrôle de la population visée, en réduisant les délais de déclaration et de traitement et en sanctionnant les retards excessifs.

**Recommandation 4.** L'Auditeur externe recommande d'informer les supérieurs hiérarchiques des agents, de manière confidentielle et appropriée, des cas de présomption de conflit d'intérêts et de fraude concernant les agents placés sous leur responsabilité.

#### 2.1.2. La formation

57. Les mesures de prévention de la fraude reposent également sur un **programme de formation, rendu obligatoire** depuis 2015<sup>55</sup> comme c'est le cas dans d'autres organisations internationales (Secrétariat de l'ONU, PNUD, FAO, etc.).

58. Le **module principal de formation est un module de sensibilisation** accessible depuis la plateforme d'apprentissage *WeLearn*. L'Auditeur externe a suivi ce module, intitulé "prévention de la fraude, de la corruption et de l'exploitation et des atteintes sexuelles". D'une durée d'environ deux heures, cette formation obligatoire pour tous les agents – mais non ouverte aux tiers comme les partenaires coopérants ou les fournisseurs – a un objet plus large que la seule prévention de la fraude, qui ne concerne qu'un des trois modules. Elle vise à identifier les pratiques de fraude, de corruption et de collusion à travers des cas concrets, à identifier et signaler les conflits d'intérêts, à savoir comment sont diligentées les enquêtes sur signalement et à informer sur la politique de protection des dénonciateurs d'irrégularités.

---

<sup>55</sup> Politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015, paragraphe 29 f).

59. Lors des missions d'audit de bureaux de terrain de son programme de travail de 2018, l'Auditeur externe a pu constater le **taux satisfaisant de suivi de cette formation**, même si le taux de 100 pour cent n'est pas atteint. Des écarts entre bureaux de terrain ont été relevés, comme le souligne le taux de suivi relativement modeste de 70 pour cent du Bureau du PAM au Bangladesh, constaté en décembre 2018. Néanmoins, 67 pour cent des directeurs de bureaux de terrain estimaient en janvier 2019 que leur personnel était suffisamment sensibilisé.

60. La **mise à jour de la formation** tous les trois ans est obligatoire pour tout le personnel conformément à la politique de lutte contre la fraude et la corruption (paragraphe 32). Par rapport à la liste des agents en activité communiquée le 29 janvier 2019 (17 233 entrées), le nombre de personnes ayant suivi la formation obligatoire au cours des trois dernières années (soit 10 485 personnes<sup>56</sup>) faisait apparaître un **taux de suivi de la formation de 61 pour cent**. L'Auditeur externe a relevé, à titre d'exemple, que dans le Bureau du PAM en Jordanie et dans le Bureau régional de Nairobi, cette actualisation n'était en pratique pas prévue. Si une part du personnel qui avait suivi la formation en 2015 a d'ores et déjà procédé à la mise à jour de sa formation, le système de suivi ne l'a pas encore pris en compte. En incluant celle-ci, le taux de formation du personnel s'établissait à **66 pour cent en 2018**, ce qui confirme l'existence d'une marge de progrès.

61. Au-delà de cette formation élémentaire, et malgré les initiatives en cours de la part de la Division de la gestion globale des risques, dans la plupart des bureaux de terrain visités par l'Auditeur externe, la prévention de la fraude ne s'inscrivait pas dans les **plans de formation**, lorsqu'ils existent<sup>57</sup>. Dans des bureaux comme celui du Bangladesh, un test pratiqué auprès d'un échantillon de 12 membres du personnel local a montré leur faible connaissance des bases et principes de la politique de lutte contre la fraude et la corruption. La Division de la gestion globale des risques a cependant précisé qu'elle était en train de développer, dans le cadre de son plan d'action, des formations spécifiques ayant vocation à être déployées sur le terrain.

62. Le PAM a par ailleurs dispensé une **formation d'expert agréé en lutte antifraude** au bénéfice d'agents spécialisés. Les participants sont choisis par les bureaux de terrain en fonction de leur exposition aux risques de fraude (finances, ressources humaines, programme, logistiques, achats). La formation coûte 1 500 dollars par personne. Fin 2018, **208 personnes** avaient été formées pour un coût estimé de 312 000 dollars<sup>58</sup>. Parmi celles-ci, 122 (dont 46 en 2017 et 76 en 2018) avaient obtenu la certification. Cela représentait un taux de succès à l'examen de 53 pour cent. À titre d'illustration, 11 conseillers chargés des risques et de la conformité, soit exactement la moitié du groupe des conseillers<sup>59</sup> et coordonnateurs, sont formés comme expert agréé en lutte antifraude.

### 2.1.3. Le contrôle interne

63. D'après le modèle de référence du Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway (COSO)<sup>60</sup>, le contrôle interne est composé de cinq éléments, déclinés en 17 principes, dont le **huitième principe concerne spécifiquement le risque de fraude**. La lutte contre le risque de fraude étant un des objectifs globaux du contrôle interne, l'Auditeur

<sup>56</sup> 3 932 en 2016, 2 592 en 2017 et 3 961 en 2018.

<sup>57</sup> Bureaux régionaux de Nairobi et de Panama, bureaux du PAM en Jordanie, au Bangladesh et au Guatemala.

<sup>58</sup> Source: Sous-Division des contrôles internes et de la supervision.

<sup>59</sup> Le PAM comptait au mois de mars 2019 dix conseillers chargés des risques et de la conformité officiels dont trois à plein temps sur la thématique de la fraude dans les bureaux régionaux de Dakar et du Caire et sept pour partie de leur temps sur cette thématique dans neuf bureaux de pays (un conseiller se partageait entre trois pays). Par ailleurs il y avait 12 coordonnateurs dans le réseau.

<sup>60</sup> Modèle du COSO, qui constitue la référence communément acceptée en matière de contrôle interne.

externe a tenté tout au long de ce rapport **d'apprécier globalement la politique de lutte contre la fraude et la corruption du PAM au regard de ces cinq éléments**. Il en est rendu compte dans le tableau de synthèse à l'annexe IV.

64. Depuis l'instauration en 2011 d'un cadre de **contrôle interne** au sein du PAM, révisé en 2015, le Directeur exécutif signe chaque année une déclaration sur le contrôle interne, fondée sur les **déclarations d'assurance** des directeurs des divisions et des bureaux extérieurs et sur l'opinion de l'Inspecteur général.

65. La déclaration d'assurance des directeurs doit porter sur: i) les domaines les plus exposés au risque de fraude; ii) les commentaires sur les contrôles en matière de lutte contre la fraude et la corruption en place; iii) les pertes réelles ou potentielles liées à la fraude; et iv) les activités relatives à l'évaluation des risques de fraude<sup>61</sup>. Plusieurs responsables opérationnels, interrogés par l'Auditeur externe, estiment que cet exercice est **relativement formel** et ne conduit à se préoccuper de la question qu'une fois par an, au moment de la rédaction de la déclaration, perçue avant tout comme une obligation administrative.

66. Le cadre de contrôle interne passe également par l'établissement de **lettres de représentation** annuelles des 135 hauts responsables du PAM. Sur la base d'un échantillon de lettres de représentation et de déclarations d'assurance pour l'exercice 2017 émanant de 20 pays<sup>62</sup>, l'Auditeur externe a fait les constats suivants:

- le **contrôle des lettres de représentation et des déclarations d'assurance** est insuffisant, des erreurs apparaissant pour certaines rubriques renseignées comme "sans objet"<sup>63</sup>;
- les actions d'identification des risques de fraude ne sont pas mentionnées de manière systématique et homogène dans la rubrique 2.4 des déclarations d'assurance, alors que les signataires sont invités à fournir ce genre d'indication<sup>64</sup>;
- la traçabilité des déclarations n'est pas assurée dès lors que **les références des cas de fraude** signalés au Bureau des inspections et des enquêtes sont absentes.

67. *A contrario*, **certaines initiatives de préparation des déclarations d'assurance** témoignent d'une bonne appropriation par certains bureaux de terrain comme celui d'Haïti, pour lequel elle est accompagnée d'une description détaillée des mesures prises en matière de prévention de la fraude et de contrôle interne.

68. La prévention de la fraude au PAM s'appuie également sur la politique en matière de **gestion globale des risques**<sup>65</sup>. Le PAM a adopté une nouvelle politique en ce sens en 2015 qui définit une méthode de détection de l'exposition et de l'appétence au risque de fraude, de

---

<sup>61</sup> Point sur la politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2017, paragraphe 17.

<sup>62</sup> Arménie, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Équateur, Haïti, Honduras, Guinée-Bissau, Inde, Iran, Iraq, Jordanie, Kenya, Malawi, Mali, Niger, République arabe syrienne, République-Unie de Tanzanie, Soudan du Sud et Tchad.

<sup>63</sup> Sur les sept pays ayant fait l'objet d'une fraude avérée ou présumée chiffrée dans le rapport du Bureau de l'Inspecteur général du 15 janvier 2018 (République centrafricaine, Haïti, Iraq, Kenya, Mali, Myanmar, Soudan du Sud), aucun des directeurs de bureaux de pays ne mentionne dans sa lettre aux paragraphes 8 d), 9, 10 et 16 les cas de fraude précis et leur impact financier possible établis dans le rapport du Bureau de l'Inspecteur général. Sur les six pays ayant fait l'objet d'une fraude potentielle transmise au Bureau des inspections et des enquêtes, un d'entre eux mentionne pour la rubrique 10 "sans objet" ce qui constitue une erreur. Sur les sept pays n'ayant effectué aucune transmission au Bureau des inspections et des enquêtes, deux d'entre eux précisent avoir transmis des affaires en mentionnant pour la rubrique 10 "oui", ce qui devrait à tout le moins être harmonisé, étant donné que d'autres bureaux de pays se trouvant dans des situations similaires ont mentionné "sans objet".

<sup>64</sup> L'article 2.4 du formulaire de déclaration d'assurance dispose que si un directeur de bureau de pays ou de région répond "oui" à l'énoncé: "le bureau/la division tient compte des possibilités de fraude lors de la détection et de l'évaluation des risques", il devrait lister les mesures prises en conséquence, conformément à l'obligation édictée dans la troisième colonne du formulaire de déclaration d'assurance.

<sup>65</sup> WFP/EB.A/2015/5-B.

corruption et de collusion<sup>66</sup>. Une nouvelle version a été présentée à la session du Conseil d'administration de novembre 2018<sup>67</sup> qui repose sur la déclaration relative à l'appétence pour le risque.

69. La politique en matière de gestion globale des risques pour 2018 comporte un nouveau classement des risques en quatre catégories, subdivisées en 15 domaines de risques et eux-mêmes divisés en 41 types de risques. **La fraude et la corruption font partie désormais d'un de ces 15 domaines de risques, appartenant à la catégorie des risques fiduciaires et subdivisée en quatre composantes:** corruption, détournements d'espèces, détournements d'autres actifs, rapports frauduleux<sup>68</sup>.

70. Au niveau du PAM, le **registre central des risques** a été mis à jour en intégrant désormais explicitement le **risque de fraude et de corruption affectant les opérations du PAM**, dont la responsabilité a été successivement confiée au Chef de cabinet puis au Directeur exécutif adjoint. Le risque de fraude et de corruption affectant les opérations du PAM, classé "orange" comme la majorité des autres risques, se présente sous la forme d'un tableau recensant 11 mesures d'atténuation.

**Tableau 2: Fraude et corruption affectant les opérations du PAM (novembre 2018)**

<i>Mesures d'atténuation</i>	<i>Responsable</i>	<i>Statut</i>
Nomination de conseillers chargés des risques et de la conformité dans les pays à haut risque selon les besoins	<i>Directeurs régionaux/ directeurs de pays</i>	<i>En cours</i>
Mise en place de mécanismes de responsabilité à l'égard des populations touchées à l'échelle mondiale	<b>Directeur de la Division des politiques et des programmes</b>	<b>86 pour cent</b>
Élaborer un plan d'action de lutte contre la fraude à l'échelle institutionnelle	<b>Directeur de la Division de la gestion globale des risques</b>	<b>100 pour cent</b>
Pourcentage d'achèvement de la mise en œuvre du plan d'action de lutte contre la fraude	<b>Directeur de la Division de la gestion globale des risques</b>	<b>12,5 pour cent</b>
Améliorer la responsabilité et la conformité en matière de voyages en élaborant des rapports et des outils analytiques	<b>Directeur de la Division des services de gestion</b>	<b>65 pour cent</b>
Mettre à jour le manuel administratif et les directives pour renforcer le contrôle interne et la responsabilité	<b>Directeur de la Division des services de gestion</b>	<b>75 pour cent</b>
Réaliser un examen complet et mettre à jour, au besoin, les manuels et les directives relatifs à la chaîne d'approvisionnement afin d'y inclure de nouveaux outils et de tenir compte de la complexité opérationnelle	<b>Directeur de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement</b>	<b>75 pour cent</b>
Améliorer la détection et la gestion des situations qui semblent constituer, ou constituent, un conflit d'intérêts parmi les fournisseurs du PAM et qui présentent un risque de fraude, de corruption et de collusion	<b>Directeur de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement</b>	<b>60 pour cent</b>
Renforcer les contrats avec les fournisseurs pour éviter de canaliser sans le savoir le financement vers des entités sanctionnées (par exemple, des sous-traitants)	<b>Directeur de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement</b>	<b>100 pour cent</b>

<sup>66</sup> "Déclaration relative à l'appétence pour le risque" (WFP/EB.1/2016/4-C).

<sup>67</sup> "Politique en matière de gestion globale des risques pour 2018" (WFP/EB.2/2018/5-C).

<sup>68</sup> Corruption, détournement d'espèces, autre type de détournement, rapports frauduleux: soit les catégories du *Fraud Tree* de l'ACFE.

<i>Mesures d'atténuation</i>	<i>Responsable</i>	<i>Statut</i>
Développer et mettre en œuvre un système de gestion complet des fournisseurs incluant l'enregistrement des fournisseurs, le suivi des performances et la gestion des relations avec les fournisseurs clés	Directeur de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement	Entamé
Examiner et mettre à jour les programmes de formation pour la chaîne d'approvisionnement	Directeur de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement	40 pour cent

Source: Registre central des risques du PAM, mise à jour en novembre 2018.

71. Cette **approche du risque de fraude** ne couvre qu'une partie des processus; elle n'est pas articulée avec les risques relevés par les bureaux de terrain dans leurs documents annuels.

72. L'Auditeur externe a relevé que certains responsables opérationnels consultés lors du sondage estimaient **manquer de directives institutionnelles** concernant les risques qui peuvent être assumés en matière de fraudes.

73. Alors que le PAM prépare un nouveau modèle de **registre central des risques au plan local** (initialement prévu pour 2017 mais toujours en cours à la date de l'audit), l'Auditeur externe, qui a recensé les **registres des risques** joints aux plans annuels de performance pour 2018, a relevé une **grande hétérogénéité des traitements du risque de fraude** pour les 74 registres examinés<sup>69</sup>:

- pour les bureaux de pays:
  - o cinq pays, soit 20 pour cent seulement, ont enregistré la fraude comme un risque identifié (cote rouge dans deux cas et vert dans deux autres);
  - o quatre pays, soit 6 pour cent, ont enregistré la fraude comme **la cause** d'un risque;
  - o sept pays, soit 10 pour cent, ont enregistré la fraude comme **l'effet** d'un risque;
  - o un seul pays a enregistré la fraude comme **une catégorie de risque** pour un risque spécifique;
  - o deux pays ont pris en compte la fraude dans l'analyse des risques **des neuf domaines fonctionnels du plan annuel de performance** (programmes, chaîne d'approvisionnement, budget et programmation, ressources humaines, administration, finances, technologies de l'information, sécurité, relations avec les donateurs) sans le répertorier dans le registre.
- pour les bureaux régionaux:
  - o un bureau seulement a enregistré la fraude comme un risque identifié;
  - o un bureau a pris en compte la fraude dans l'analyse des risques d'un des neuf domaines fonctionnels du plan annuel de performance sans le répertorier dans le registre.

74. **Ainsi, de nombreux bureaux de pays du PAM n'ont pas formellement identifié de domaine propice au risque de fraude.** Dans la région couverte par le Bureau régional de Panama, par exemple, seuls trois pays sur 11 avaient identifié un domaine propice au risque de fraude.

<sup>69</sup> Les registres des risques des bureaux du PAM au Pakistan, en République populaire démocratique de Corée, au Bhoutan, aux Philippines, au Timor-Leste, en Libye, en Érythrée et en Guinée-Bissau n'ont pu être produits en temps utile, s'ils existent.

75. Ce constat vaut aussi pour les **divisions du Siège**. Deux divisions (Division des services de gestion et Division chargée de la chaîne d'approvisionnement) sur les 18 divisions du Siège ont enregistré la fraude comme un risque, la Division des finances et de la Trésorerie, la Division des ressources humaines et la Division de la gestion et du suivi et de la performance n'ayant pas identifié la fraude dans leur registre de 2018.

76. De plus, ces analyses locales des risques, si elles sont régulièrement revues par le Siège, ne **font pas l'objet d'une consolidation dans un document spécifique**. Il serait utile que la Division de la gestion globale des risques, censée centraliser, selon le plan d'assurance de 2019 du Bureau de l'audit interne, la mise en œuvre par la direction des mesures et recommandations convenues s'engage dans l'exploitation et la synthèse des registres des risques.

77. Pour cela, la Division de la gestion globale des risques peut s'appuyer sur les conseillers chargés des risques et de la conformité, implantés dans deux bureaux régionaux à la date de l'audit<sup>70</sup> et dans neuf bureaux de pays (Soudan, Soudan du Sud, Turquie, Yémen, Afghanistan, Tchad/Cameroun/République centrafricaine, Ouganda, Nigéria et Pakistan). Leur **déploiement est adapté aux zones de risque de fraude apparente et pourrait être poursuivi** en priorité dans les pays dont les forts enjeux financiers recouvrent un risque de fraude élevé pour le PAM: Liban, Somalie, République arabe syrienne, République démocratique du Congo, Iraq, Éthiopie, Kenya, Jordanie, Bangladesh, Mali et Niger par exemple.

78. Ces conseillers chargés des risques et de la conformité devraient être, selon l'Auditeur externe, désignés exclusivement parmi les **personnels certifiés experts agréés en lutte antifraude** ou, pour ceux qui sont en place, obtenir cette certification.

79. Leurs **missions**<sup>71</sup> portent aussi bien sur l'aide à la rédaction des principaux documents (plans annuels de performance, registres des risques, rapports sur les risques, déclarations d'assurance, examens de conformité) que sur la supervision des formations, l'appui aux missions d'établissement des faits consécutivement à une allégation de fraude, ou le conseil aux bureaux. Elles pourraient être complétées par une participation systématique aux comités sensibles (comités chargés des achats locaux) et prévoir leur coopération avec les autres organismes des Nations Unies implantés dans le pays ou la zone.

80. Afin de faire face aux domaines les plus exposés à la fraude, la Division de la gestion globale des risques doit pouvoir s'appuyer sur un **réseau d'experts mobilisés** non seulement sur le terrain mais **aussi si nécessaire dans les divisions** du Siège.

**Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande d'homogénéiser le traitement de la fraude dans les registres des risques des bureaux de terrain et du Siège.**

**Recommandation 6. L'Auditeur externe recommande d'élargir le réseau de personnels formés à la lutte contre la fraude aux bureaux de terrain (bureaux régionaux et bureaux de pays) les plus exposés et de l'étendre aux divisions du Siège.**

<sup>70</sup> Les autres bureaux régionaux bénéficiaient à la date de l'audit de fonctionnaires de classe P-5 avec des responsabilités en matière de conformité. Au regard de l'insatisfaction manifestée par la majorité des directeurs des bureaux de pays de la zone, le Bureau régional de Panama pourrait peut-être bénéficier du déploiement d'un conseiller régional chargé des risques et de la conformité à temps plein.

<sup>71</sup> À l'été 2018, les mandats des conseillers régionaux chargés des risques et de la conformité venaient d'être révisés et ceux des conseillers nationaux l'ont été à l'automne 2018.

## 2.2. La détection

### 2.2.1. Les contrôles de processus

81. Le Bureau de l'Inspecteur général dispose d'un **instrument d'évaluation des risques** qu'il exploite dans le cadre du plan de travail annuel qu'il soumet au Directeur exécutif. Cette évaluation des risques est fondée sur un univers d'audit tenu à jour (dernière mise à jour en septembre 2018) et sur une analyse croisée de la probabilité et de l'impact appliquée à l'ensemble des 172 entités et processus du PAM<sup>72</sup>. Le risque de fraude et de corruption est décrit comme l'un des facteurs de probabilité du risque global et s'apprécie à partir des classements internationaux (indice de perception de la corruption de *Transparency International*) et d'éléments internes (enquête mondiale auprès du personnel, évaluation des bureaux régionaux, évaluation du Siège par le Bureau de l'audit interne). L'enquête mondiale auprès du personnel du PAM comprend une question confidentielle (*J'ai été témoin de fraude et/ou de corruption au travail au cours des 12 derniers mois*) à laquelle plus de 10 pour cent des agents de 31 bureaux répondaient par l'affirmative en 2018.

82. Depuis 2015, le Bureau de l'Inspecteur général a mis en place un nouvel outil appelé "**examen préventif d'intégrité**" pour détecter les signes avant-coureurs de fraude, corruption et autres agissements dans les activités des unités du PAM et suggérer des mesures d'atténuation du risque pour les finances et la réputation du PAM<sup>73</sup>.

**Tableau 3: Bilan des examens préventifs d'intégrité du Bureau des inspections et des enquêtes 2016-2018 (années de parution)**

2016	2017	2018	2019
<i>Examen préventif d'intégrité du programme de transferts de type monétaire du PAM au Liban (01/16) – mai 2016</i>	<i>Examen préventif d'intégrité des opérations à Djibouti (01/17) – janvier 2017</i>	<i>Examen préventif d'intégrité des prestations dues au personnel (01/18) - août 2018</i>	<i>Examen préventif d'intégrité des opérations au Tchad (02/19) – avril 2019</i>
<i>Examen préventif d'intégrité du programme de transferts de type monétaire du PAM en Jordanie (02/16) – juin 2016</i>	<i>Examen de suivi relatif à la mise en œuvre des recommandations issues des examens préventifs d'intégrité: programme de transferts de type monétaire du PAM en Jordanie (02/17) – avril 2017</i>	<i>Examen préventif d'intégrité de la gestion de l'information sur les fournisseurs (02/18) – septembre 2018</i>	<i>Examen préventif d'intégrité des opérations en République démocratique du Congo (prévu avril 2019)</i>
<i>Examen préventif d'intégrité des opérations en République démocratique du Congo (03/16) – septembre 2016</i>	<i>Examen de suivi relatif à la mise en œuvre des recommandations issues des examens préventifs d'intégrité: programme de transferts de type monétaire du PAM au Liban (03/17) - avril 2017</i>	<i>Examen préventif d'intégrité des opérations à Haïti (03/18) – décembre 2018</i>	<i>Examen préventif d'intégrité des opérations au Soudan du Sud (01/19)- avril 2019</i>

<sup>72</sup> L'univers d'audit compte 172 "entités organisationnelles", dont 109 de terrain et 63 correspondant à des entités du Siège et des processus.

<sup>73</sup> Les "inspections" du Bureau des inspections et des enquêtes sont un autre outil contribuant à la détection de la fraude.

2016	2017	2018	2019
<i>Examen préventif d'intégrité des opérations en République centrafricaine (04/16) - octobre 2016</i>	<i>Examen préventif d'intégrité des opérations au Malawi (04/17) – juillet 2017</i>		<i>Examen préventif d'intégrité du programme d'alimentation scolaire (à paraître)</i>
<i>Examen préventif d'intégrité des achats de produits alimentaires par le PAM pour les opérations d'urgence relatives à la région syrienne (05/16) – novembre 2016</i>			<i>Examen préventif d'intégrité de la gestion des vivres (à paraître)</i>
			<i>Examen préventif d'intégrité de la paie dans les bureaux de pays (à paraître)</i>

Source: PAM

83. La **mise en œuvre** des examens préventifs d'intégrité a été **plus lente que prévu** dans la note conceptuelle de l'automne 2015<sup>74</sup>. Cinq examens ont été réalisés en 2016, quatre en 2017 (dont deux missions de suivi) et trois en 2018, celui sur le Tchad, programmé pour 2017, étant toujours en cours d'achèvement à la date de l'audit. Après la phase d'expérimentation de 2016, le Bureau de l'Inspecteur général a entamé une réflexion sur le statut et la méthodologie propres à ce type d'exercice. Les réflexions ont conduit à transférer la responsabilité du Bureau des inspections et des enquêtes au Bureau de l'audit interne en 2019. La parution de cinq examens préventifs d'intégrité était prévue pour 2019, dont trois (Tchad, République démocratique du Congo et Soudan du Sud) devaient être achevés au printemps 2019.

84. Selon le guide des examens préventifs d'intégrité de décembre 2017, le Bureau de l'Inspecteur général, tout comme la Division de la gestion globale des risques, est censé **suivre les plans d'action** mis en place à l'issue des examens préventifs d'intégrité. Le Bureau des inspections et des enquêtes a ainsi tenu un tableau des examens réalisés par lui entre 2016 et 2017. Après avoir repris la charge des examens, le Bureau de l'audit interne a commencé à assurer son propre suivi: en janvier 2019, son tableau ne portait que sur les trois examens préventifs d'intégrité réalisés en 2018 et faisait apparaître que 23 des 28 recommandations étaient encore en cours de mise en œuvre. Le Bureau de l'Inspecteur général a précisé que le guide des examens préventifs d'intégrité avait été adopté en décembre 2017, et donc que neuf examens ont été conduits avant que le guide n'existe.

85. Le Bureau de l'Inspecteur général réalise également des **rapports sur les défaillances des contrôles** (devenus depuis 2018 rapports sur les recommandations relatives au contrôle interne). Ces rapports font suite à une investigation et permettent d'identifier les mesures à prendre pour renforcer les contrôles. Toutefois, les recommandations demeurent souvent au plan local et ne font pas l'objet d'un suivi particulier. Le Bureau de l'Inspecteur général, qui n'avait pas réalisé d'**inspections** depuis 2016<sup>75</sup>, en a réalisé une en juillet 2018 à la suite des allégations publiques de fraude au détriment des bénéficiaires du PAM en Ouganda<sup>76</sup>. Deux nouvelles inspections ont été réalisées et devaient être achevées en mars 2019.

86. Le Bureau de l'audit interne a établi fin 2017, au titre de son activité de conseil et avec l'appui de deux consultants externes, une méthodologie de construction des évaluations

<sup>74</sup> La phase IV de déploiement prévue en 2015 pour le troisième trimestre de 2016 n'est pas intervenue avant le deuxième trimestre de 2017.

<sup>75</sup> Rapport annuel de l'Inspectrice générale (WFP/EB.A/2018/6-F/1).

<sup>76</sup> Rapport IR/01/2018.

des risques de fraude inspirée de la méthode du COSO. **Quatre processus** identifiés comme à haut risque ont été sélectionnés<sup>77</sup> et analysés par une auto-évaluation. Le rapport publié en avril 2018<sup>78</sup> a mis en évidence quatre degrés de risque: trois risques sont de niveau "très probable" et cinq de niveau "probable" dans le processus des transferts de type monétaire et quatre de niveau "probable" dans le processus des relations avec les tiers. Il a en outre établi un "arbre des fraudes" (*Fraud Tree*) à partir du schéma développé par l'ACFE et adapté au PAM.

87. Cet exercice devait contribuer à la mise en place de la stratégie de lutte contre la fraude et la corruption en facilitant la transition de son pilotage à la Division de la gestion globale des risques. Le consultant préconisait **cinq voies d'amélioration** de l'action de lutte contre la fraude et la corruption: i) extension de la méthode des évaluations des risques de fraude à d'autres processus et/ou pays; ii) développement des systèmes de suivi fondés sur l'extraction et l'analyse des données; iii) constitution d'une "base de données relatives à la fraude" à partir des rapports d'investigation du Bureau des inspections et des enquêtes; iv) intégration de l'approche sur la fraude aux autres politiques et procédures afin de l'intégrer aux mécanismes de contrôle; et v) assistance au développement de la formation du personnel à la prévention de la fraude.

88. Le Bureau de l'audit interne a poursuivi la réalisation des évaluations des risques de fraude en l'appliquant à deux processus supplémentaires<sup>79</sup> dans le cadre des examens préventifs d'intégrité réalisés à l'été 2018.

89. Des progrès significatifs peuvent être attendus puisque, en appliquant la méthodologie générale des évaluations des risques de fraude au PAM, on observe que:

- l'**identification du risque de fraude** par la direction n'est pas exhaustive (exemples des processus d'ouverture de comptes bancaires, d'enregistrement des bénéficiaires ou de livraison de nourriture – voir ci-après);
- l'évaluation de la **probabilité et de l'impact du risque de fraude** est partielle (six processus ont été analysés à ce jour) et affaiblie par les lacunes observées dans les registres des risques sur le terrain<sup>80</sup>;
- la **détermination de l'appétence pour le risque** demeure non quantifiée<sup>81</sup>;
- l'**établissement du risque résiduel** par l'application des contrôles existants est partiel;
- l'établissement d'un **profil de risque** de l'activité ou du programme à partir des analyses des évaluations des risques de fraude est inexistant.

**Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande d'élaborer des lignes directrices sur la réalisation d'évaluations des risques de fraude couvrant les processus (technologies de l'information, transferts de type monétaire, ONG, etc.) et les pays les plus exposés (Yémen, Turquie, etc.).**

<sup>77</sup> Gestion des actifs, relations avec les tiers, transferts de type monétaire et chaîne d'approvisionnement.

<sup>78</sup> WFP *Fraud Risk Assessment – Advisory Assurance Report* AA-2018-01.

<sup>79</sup> Indemnités dues au personnel et gestion des fournisseurs.

<sup>80</sup> Voir le paragraphe 73.

<sup>81</sup> L'appétence pour le risque fait l'objet de déclarations générales au niveau central ou local mais pas d'une quantification du risque assumé (par exemple X pour cent de fraudes sur les distributions, etc.).

### 2.2.2. Le contrôle et la supervision

90. Comme le rappelait le CCI en 2016, les risques de fraude portent sur des processus communs aux organismes des Nations Unies tels que les achats, la gestion des contrats, les recrutements de personnel, les versements aux agents, la gestion des projets et la sélection et la gestion des partenaires d'exécution, processus qui sont centraux pour la réalisation de la mission du PAM.

91. Le guide relatif à la gestion du risque de fraude (COSO/ACFE, 2016)<sup>82</sup> énumère 14 critères génériques de mesure de la détection de la fraude. Par "mesure de détection", le guide entend toute action de contrôle inopinée et "clandestine par nature" destinée à détecter l'origine d'une fraude. Parmi ces 14 critères figurent le nombre d'employés qui n'ont pas signé les déclarations éthiques de leur entreprise et le nombre de fournisseurs qui n'ont pas signé les clauses antifraude. Nos tests sur échantillons ont montré que ces critères, alors qu'ils peuvent révéler des faiblesses<sup>83</sup>, ne font pas l'objet d'un processus de détection systématique.

92. **La supervision**, qui incombe normalement à la deuxième ligne de défense (contrôle financier, gestion des risques, direction juridique) pourrait être encore plus robuste, comme l'a soulevé le Bureau de l'Inspecteur général dans son rapport annuel pour 2017 présenté en juin 2018<sup>84</sup> et comme le montrent plusieurs exemples:

- L'Auditeur externe a réalisé à titre d'exemple un test sur l'enregistrement des **comptes bancaires**, ceux-ci pouvant être des vecteurs de fraudes. Des références identiques de comptes bancaires entre des fournisseurs et des employés du PAM ont été identifiées à partir de WINGS. Ces doublons, après vérifications, correspondaient à des incohérences techniques<sup>85</sup> et non à des actes malveillants et n'ont pas entraîné de doubles paiements. Mais même si la Division des finances et de la Trésorerie affirme réaliser des contrôles *a posteriori* réguliers sur ces doublons, la création d'alertes automatiques renforcerait le contrôle interne.
- De la même manière, la croissance du **nombre de dérogations** au recours à la concurrence, qui atteignaient en 2018 17 pour cent des achats de nourriture en volume et 21 pour cent en valeur, justifierait une surveillance particulière du risque de fraude, matérialisée par la réalisation d'une évaluation des risques de fraude, la mise en place de mesures d'atténuation et la rédaction d'une procédure opératoire normalisée.
- Comme l'ont montré les visites de terrain réalisées par l'Auditeur externe, les **audits des partenaires coopérants**, dont la possibilité est prévue **par les accords avec ces partenaires**, sont rarement utilisés, lorsqu'ils sont déclenchés par les bureaux concernés, pour vérifier la bonne application des clauses de lutte contre la fraude et la corruption que ces contrats contiennent.
- Enfin, le **déploiement de dispositifs biométriques** pour le contrôle des bénéficiaires de transferts de type monétaire est encore inégalement réalisé, y compris dans les pays exposés au risque de fraude: effectué en Jordanie et en cours de mise en œuvre au Bangladesh, il était inexistant en Haïti au moment des visites de l'Auditeur externe.

---

<sup>82</sup> "Managing the Business Risk of Fraud: A practical Guide". Voir: [https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf](https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf), page 38.

<sup>83</sup> Voir le paragraphe 41 pour les employés, et le paragraphe 43 pour les fournisseurs.

<sup>84</sup> WFP/EB.A/2018/6-F/1, paragraphe 36.

<sup>85</sup> Par exemple quand un fournisseur extérieur devient membre du personnel et conserve les mêmes références bancaires.

93. Sur un autre plan, la **vulnérabilité des systèmes d'information** du PAM au regard de la fraude et de la fraude informatique a été soulignée dans plusieurs rapports d'audit et de conseil du Bureau de l'audit interne en 2017 et 2018. Ces faiblesses concernent en premier lieu la gestion des identifiants d'accès aux applicatifs stratégiques du PAM ainsi que la séparation des tâches et la gestion des bénéficiaires des opérations. L'entité est également vulnérable, comme beaucoup d'organisations, aux cyberattaques.

94. À la suite de ces constats, la Division des technologies a mis en place une série d'actions visant à renforcer l'usage des systèmes d'information comme outils de détection de la fraude, à travers notamment le renforcement de la gestion des droits d'accès et la séparation des tâches.

95. Comme l'indiquait déjà en 2016 le CCI dans sa recommandation 10, une **meilleure intégration des systèmes d'information** dans la politique de lutte contre la fraude et la corruption améliorerait encore la prévention des risques de fraude et l'usage de ces systèmes pour la prévention et la détection dans toutes les opérations du PAM. Il n'y a pas, à ce jour, de projet conduit sur ce plan entre la Division de la gestion globale des risques et la Division des technologies, et le **registre des risques institutionnels pour la fraude ne fait aucune mention des systèmes d'information**, comme point de vulnérabilité ou comme élément de réponse. L'établissement d'une évaluation du risque de fraude sur les systèmes d'information, comme recommandé par l'Institut des auditeurs internes, permettrait de combler en partie ces lacunes.

### 2.2.3. Le signalement des cas de fraude

96. Comme l'a relevé le Comité d'audit dans son dernier rapport<sup>86</sup>, les **nouvelles dimensions de l'activité** du PAM (rôle accru des transferts de type monétaire) l'exposent à des risques accrus de fraude, susceptibles d'avoir un impact sur sa réputation. Il invite ainsi à une attention soutenue en matière de signalement de la fraude.

97. Les **mesures de détection** font jouer un rôle central au Bureau de l'Inspecteur général. Elles imposent une procédure de signalement pour tout agent du PAM ayant connaissance ou suspectant une quelconque pratique frauduleuse du PAM, qui est tenu d'informer "dans les meilleurs délais" le Bureau de l'Inspecteur général. La portée de cette obligation a été précisée en 2015 pour les agents du PAM<sup>87</sup>. Elle est conforme à la règle 1.2 c) ST/SGB/2016/1 du Statut et Règlement du personnel de l'ONU qui vaut pour les agents du Secrétariat des Nations Unies mais qui prévoit la possibilité de l'information non seulement de l'audit interne, mais aussi de la direction et des responsables des ressources humaines.

98. Une ligne directe confidentielle<sup>88</sup> a été mise en place directement auprès du Bureau des inspections et des enquêtes<sup>89</sup> pour recevoir les messages et appels du personnel. Elle fait l'objet d'une large diffusion auprès du personnel<sup>90</sup> du PAM mais n'est pas **explicitement** ouverte, selon la politique de lutte contre la fraude et la corruption, aux tiers (partenaires

---

<sup>86</sup> Rapport annuel du Comité d'audit (WFP/EB.A/2018/6-E/1), paragraphes 25 et 26.

<sup>87</sup> "Tout membre du personnel du PAM est tenu de signaler dans les meilleurs délais toute présomption de fraude ou de corruption, ou tentative de fraude ou de corruption, à son responsable, ou au Bureau de l'Inspecteur général s'il souhaite préserver la confidentialité de sa démarche. Tous les responsables doivent porter ces cas à la connaissance du Bureau de l'Inspecteur général dans les meilleurs délais en les signalant par téléphone ou télécopie aux numéros indiqués plus haut, ou en utilisant la ligne directe confidentielle du PAM à l'adresse: [hotline@wfp.org](mailto:hotline@wfp.org)". Politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015, paragraphe 36.

<sup>88</sup> Politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015, paragraphe 36. Le Bureau de l'Inspecteur général reçoit les signalements qui peuvent passer par l'adresse spéciale [hotline@wfp.org](mailto:hotline@wfp.org) et une ligne téléphonique spécifique en vigueur depuis 2010.

<sup>89</sup> La hotline est confiée à un tiers indépendant au PNUD.

<sup>90</sup> Notamment par le biais de courriels, circulaires et publications.

coopérants, fournisseurs, bénéficiaires, etc.)<sup>91</sup>. L'Auditeur externe a testé le service téléphonique et vérifié son bon fonctionnement. Le service proposé est actif 24 heures sur 24 et sept jours sur sept par le biais d'une messagerie, mais seulement deux langues (le français et l'anglais) sont disponibles pour répondre aux utilisateurs. Afin de remédier à cette insuffisance, le Bureau de l'Inspecteur général s'est engagé dans un processus de refonte de la plateforme, incluant une augmentation du nombre de langues disponibles et proposant un portail sur internet, ainsi qu'une application mobile. L'appel d'offres nécessaire a cependant pris plus de temps que prévu et le nouveau dispositif ne devrait pas être opérationnel avant le deuxième trimestre de 2019.

99. Le nombre de ces **signalements** a fortement progressé, passant de 136 en 2016 et 186 en 2017 à 364<sup>92</sup> en 2018. En 2018, le tiers d'entre eux (31,6 pour cent) concernaient des fraudes possibles. La ligne directe confidentielle, qui recouvre à la fois l'assistance téléphonique et par courriel, n'est pas une source majeure de détection des soupçons de fraude donnant lieu à investigation par le Bureau des inspections et des enquêtes (13 pour cent des signalements en 2017, 9,5 pour cent en 2018). Dans de nombreux cas, les éléments remontés par ce canal ne permettent pas d'engager des investigations.

100. L'Auditeur externe a pu constater que dans de nombreux bureaux de pays, comme au Guatemala, au Honduras ou au Bangladesh, il existait **des mécanismes locaux de réclamation et de remontée de l'information**. Même si ces mécanismes n'ont pas été conçus exclusivement pour permettre le signalement des cas de fraude, ils y participent<sup>93</sup>. La consultation des registres correspondants a mis en évidence des allégations de fraudes présumées non signalées au niveau central. Cependant, aucun recensement général de ces mécanismes n'existe<sup>94</sup>. De plus, le Bureau des inspections et des enquêtes n'a pas d'accès direct aux signalements qui peuvent transiter par ces mécanismes et doit s'en remettre à ce qui lui est transmis par les bureaux de pays.

101. **L'obligation de signaler immédiatement** au Bureau des inspections et des enquêtes toute fraude présumée pose problème comme l'Auditeur externe l'a relevé dans plusieurs de ses audits de terrain. En janvier 2019, 56 pour cent seulement des directeurs de bureaux de pays ayant répondu au sondage estimaient devoir systématiquement saisir le Bureau des inspections et des enquêtes de toute présomption de fraude. Cette réticence est expliquée par des raisons diverses: montant modeste des faits, volonté de traiter le problème au niveau local et de ne pas encombrer le Bureau des inspections et des enquêtes, distinction délicate entre établissement des faits et investigation, crainte de la lenteur de traitement d'une investigation, etc. Dans plusieurs pays visités (Bangladesh, République-Unie de Tanzanie, Guatemala et Haïti en 2018<sup>95</sup>), des cas potentiels de fraude n'ont en effet pas été déclarés au Bureau des inspections et des enquêtes. Un guide méthodologique permettant une approche plus objective pourrait ainsi être élaboré conjointement par la Division de la gestion globale des risques et le Bureau des inspections et des enquêtes.

---

<sup>91</sup> Politique de lutte contre la fraude et la corruption de 2015, paragraphe 22.

<sup>92</sup> Données du Bureau de l'Inspecteur général, janvier 2019.

<sup>93</sup> *Minimum Standards for Implementing a Complaints and Feedback Mechanism, requirement 10.*

<sup>94</sup> Recommandation 12 du rapport du CCI: "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 circulaires 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 un rapport sur les résultats des évaluations préliminaires".

<sup>95</sup> Respectivement cinq, quatre, trois et six.

102. L'Auditeur externe a synthétisé ses observations faites au Siège et lors de ses missions de terrain dans une analyse des **facteurs possibles de sous-déclaration des fraudes** au sein du PAM.

**Tableau 4: Les 11 facteurs possibles de sous-déclaration de la fraude**

1. Le principe de tolérance zéro peut créer une réticence à déclarer des fraudes, ressenties comme dépréciatives de la performance d'un bureau.
2. La priorité accordée par le PAM aux opérations et la politique de "tolérance zéro" ne sont pas facilement conciliables sur le terrain (au niveau du pays ou de la région) (voir 3.1)
3. Traitement direct, au niveau local, des cas détectés, notamment ceux portant sur des montants modestes et perçus comme non significatifs, sans les signaler au Bureau de l'Inspecteur général.
4. Manque d'incitation des partenaires coopérants ou des fournisseurs à signaler la fraude: les partenaires coopérants et les fournisseurs ne sont pas désignés dans la politique de lutte contre la fraude et la corruption comme ayant accès à la ligne directe confidentielle, les dispositions contractuelles standard ne mentionnent pas cette ligne directe.
5. Volume limité des pertes dues à la fraude pouvant donner lieu à des estimations financières (voir 2.3.2).
6. Insuffisante communication au Siège des cas de fraude potentielle enregistrés par les mécanismes de réclamation et de remontée de l'information mis en place sur le terrain.
7. Sentiment de non-respect de l'anonymat pour les dénonciateurs d'irrégularités ou manque de confiance dans le mécanisme de dénonciation.
8. Compréhension imparfaite du concept de fraude par le personnel de terrain.
9. Faiblesse des systèmes de contrôle interne (comptes bancaires, système informatique, pertes considérées comme des fraudes non constatées, etc.).
10. Marges d'amélioration en matière de formation et de sensibilisation sur la fraude et la corruption.
11. Crainte de la réaction des donateurs si l'on révèle des cas de fraude ou de corruption.

Source: Auditeur externe.

**Recommandation 8.** L'Auditeur externe recommande d'améliorer la sensibilisation des partenaires coopérants à leur obligation contractuelle de signaler tous les cas de fraude présumée en mettant au point des documents d'orientation à utiliser par les bureaux de pays lors de leurs actions de formation des partenaires. Ces documents devraient insister en particulier sur les conditions d'utilisation de la ligne directe confidentielle pour la notification des cas.

**Recommandation 9.** L'Auditeur externe recommande de généraliser dans les bureaux de terrain les mécanismes locaux de signalement des cas de fraude (mécanismes de réclamation et de remontée de l'information, etc.) et de s'assurer que toutes les allégations de fraude sont effectivement traitées par les bureaux et signalées au Siège.

**Recommandation 10.** L'Auditeur externe recommande d'établir un guide méthodologique à l'usage des responsables de terrain afin de déterminer les critères de signalement des fraudes.

## 2.3. Le traitement

### 2.3.1. L'enquête

103. Les **procédures d'enquête** sont établies par l'Inspecteur général, qui est habilité à enquêter en toute indépendance sur les allégations crédibles de fraude et de corruption. Il dispose à cet effet du Bureau des inspections et des enquêtes, qui comptait à la date de l'audit 22 enquêteurs (y compris les consultants), dont 14 sont affectés au Siège.

104. La **procédure d'enquête** du Bureau des inspections et des enquêtes a été renforcée par une amélioration du processus de tri des signalements et une mise à jour de la charte du Bureau de l'Inspecteur général en juin 2015. Elle s'attache à respecter un standard élevé de **qualité de la preuve**, qui n'est pas remis en question par la jurisprudence récente.

105. L'**analyse des signalements** est faite par un comité dont la mission est d'évaluer si un cas doit être poursuivi (enregistrement formel d'une plainte), selon des seuils et des critères définis dans les directives sur les enquêtes de novembre 2016 et en suivant une procédure<sup>96</sup>. Après cette première étape, à l'aune des critères définis dans ces mêmes directives, le Bureau de l'Inspecteur général décide d'ouvrir une enquête ou non.

**Tableau 5: Bilan des signalements et des enquêtes ouvertes chaque année<sup>97</sup>**

	<b>2017</b>	<b>dont fraudes</b>	<b>2018</b>	<b>dont fraudes</b>
Signalements	186	66	364	115
Plaintes	139	63	153	72
Enquêtes ouvertes	55	38	72	38
Taux plaintes/signalements	75%	95%	42%	63%
Taux enquêtes/signalements	30%	58%	20%	33%
Taux enquêtes/plaintes	40%	60%	47%	53%

Source: Auditeur externe d'après le Bureau de l'Inspecteur général, données de janvier 2019.

106. Une analyse des diligences accomplies par le Bureau des inspections et des enquêtes en matière de fraude depuis 2015 fait apparaître les points suivants:

- Si le **nombre de signalements annuels**, toutes affaires confondues, a progressé de 126 pour cent entre 2015 et 2018 (de 161 à 364 cas), le nombre d'enquêtes ouvertes dans l'année (de 69 à 72) est en légère hausse et les enquêtes nouvelles liées à la fraude (de 45 à 38) sont en baisse.
- La **hiérarchisation des affaires** dépend des **ressources du Bureau des inspections et des enquêtes**, l'Inspectrice générale rappelant qu'elle est conduite, dans ce contexte, à fixer des priorités (notamment la prévention du harcèlement) qui peuvent jouer sur les délais de traitement.
- Les **délais moyens de traitement des cas de fraude étaient de 4,1 mois en 2017 et de 5 mois en 2018.**

<sup>96</sup> Procédure opératoire normalisée OIGI/17/01, en cours de révision à la date de l'audit.

<sup>97</sup> À des fins de comparaison d'une année sur l'autre, ce tableau ne prend en compte que les signalements annuels et les enquêtes ouvertes dans l'année.

- **L'origine géographique des fraudes** est concentrée: neuf pays en 2018 (République centrafricaine, Kenya, République arabe syrienne, République démocratique du Congo, Haïti, Italie, Pakistan, État de Palestine, Yémen) représentent plus de 50 pour cent des cas de fraudes ayant conduit à une investigation et 30 pays concentrent tous les cas de fraude.
- **Les partenaires coopérants** représentent la catégorie provoquant les pertes financières avérées les plus importantes en 2018<sup>98</sup>.
- En 2017 et 2018, le nombre d'affaires mettant en cause du personnel (28) concerne quasi-exclusivement les contrats de services, les fonctionnaires recrutés sur le plan national, les consultants, et un cas de fonctionnaire recruté sur le plan international.
- **En 2017 et 2018, aucun cas mettant en cause les bénéficiaires** n'a été relevé, alors que de tels cas se sont bien produits<sup>99</sup>.

#### **Un exemple de soupçon de fraude non signalée: le double enregistrement de bénéficiaires Rohingyas au Bangladesh<sup>100</sup>**

L'audit externe du Bureau du PAM au Bangladesh, effectué en décembre 2018, a relevé un cas susceptible d'être qualifié de fraude par le Bureau des inspections et des enquêtes concernant les bénéficiaires. Lors de la crise des réfugiés Rohingyas survenue à l'été 2017, l'enregistrement biométrique des réfugiés n'a pu être achevé qu'au bout de dix mois. Au printemps 2018, une vérification à travers le système d'information SCOPE a permis de déceler des doubles identités parmi les bénéficiaires. Sur le total des 424 979 personnes recensées, 17 018 "doubles" ont été identifiées de manière certaine tandis qu'environ 34 000 individus nécessitaient des investigations pour savoir s'il s'agissait de doubles ou non. À la date du 6 décembre 2018, 393 231 identités étaient établies de manière certaine, 22 076 doubles inscrits étaient reconnus avec certitude et 1 750 restaient à analyser. Dès lors, pour les dix mois précédant la fin du recensement, on pouvait estimer que des bénéficiaires avaient reçu indûment une double distribution de denrées en acceptant d'être enregistrés deux fois. Rien ne permettait au moment de l'audit d'exclure que cette pratique soit frauduleuse au sens de la politique de lutte contre la fraude et la corruption (paragraphe a)). L'Auditeur externe a, en conséquence, recommandé dans sa lettre d'observation au Bureau du PAM au Bangladesh<sup>101</sup> de signaler cette affaire au Bureau de l'Inspecteur général, et le bureau de pays a confirmé en mars 2019 qu'il avait accédé à cette demande en effectuant la transmission du cas. Par ailleurs, l'Auditeur externe a également fourni dans sa lettre d'observation au bureau de pays **une estimation financière des pertes encourues par le PAM du fait de cette affaire**, en rapportant les doubles enregistrements aux montants dépensés au titre de cette activité du plan stratégique de pays. Le PAM a contesté les montants au motif que les doubles enregistrements ont été corrigés avant distribution. Les délais d'instruction n'ont pas permis à l'Auditeur externe de le vérifier et il appartiendra à l'Inspectrice générale de s'en assurer.

107. Presque un quart (22 pour cent) des directeurs de terrain ayant répondu au sondage se plaignent de l'absence d'information sur les **enquêtes du Bureau des inspections et des enquêtes** relatives à leurs agents. Selon le Bureau de l'Inspecteur général, cette demande devrait trouver réponse avec la mise en œuvre du nouveau système de gestion des dossiers, qui permettra de mieux informer les supérieurs hiérarchiques, sous réserve du respect des contraintes de confidentialité. Comme indiqué plus haut, l'Auditeur externe suggère d'organiser une plus grande information des supérieurs hiérarchiques sur ces cas<sup>102</sup>. Une meilleure connaissance des situations faisant l'objet d'une enquête permettrait aux directeurs de pays et directeurs régionaux de cibler plus précisément et sans perte de temps leurs actions de prévention de la fraude.

<sup>98</sup> D'où la recommandation 10 de ce rapport.

<sup>99</sup> Voir lettres d'observation sur l'Ouganda et le Bangladesh.

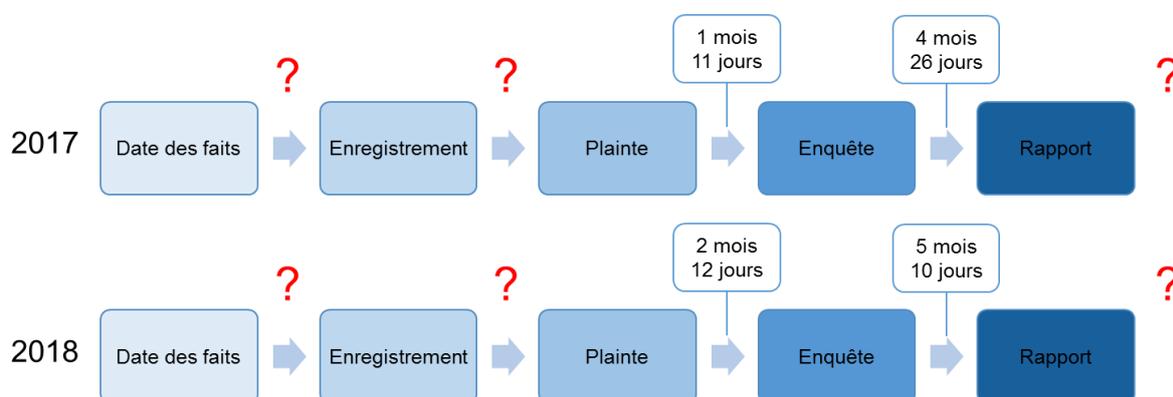
<sup>100</sup> Auditeur externe d'après la mission de terrain auprès du Bureau du PAM au Bangladesh.

<sup>101</sup> Recommandation 22.

<sup>102</sup> À titre d'exemple, le PNUD retient un principe d'information des personnes sur les enquêtes en cours par les enquêteurs internes sur une base restreinte et insiste sur les leçons à tirer de ces enquêtes.

108. Les délais entre la date des faits et leur signalement ne sont pas tracés par le Bureau des inspections et des enquêtes. Il en va de même des délais des suites post-enquêtes. Un outil pour retracer le cycle de vie d'une affaire de bout en bout est toutefois en cours de mise en place par le Bureau des inspections et des enquêtes. Un tel cycle devrait démarrer à la date des faits et non à celle du signalement. Il ne s'agit pas de tenir le Bureau des inspections et des enquêtes responsable des délais entre la date des faits, par définition inconnus quand ils se produisent, et celle du signalement. Il s'agit de le doter d'outils plus complets pour pouvoir retracer, après enquête, le début de ces faits et ainsi mieux apprécier la capacité du PAM à réagir à un cas de fraude. Son exploitation permettrait une meilleure maîtrise des délais à chaque étape et notamment de la durée des enquêtes, qui s'est accrue de 18,7 pour cent entre 2017 et 2018 (voir la figure 3 ci-après).

**Figure 3: Durée du traitement d'un cas de fraude en 2017 et en 2018**



Source: Auditeur externe d'après le Bureau des inspections et des enquêtes. Les délais indiqués sont la durée moyenne de chaque étape des 38 enquêtes relatives à la fraude ouvertes en 2017 et 2018.

109. Pour remédier au risque de saturation du Bureau des inspections et des enquêtes, surtout si le nombre de fraudes suspectées est appelé à croître, l'Auditeur externe recommande de **déléguer aux gestionnaires responsables**, d'autant plus que certains bureaux sont dotés de spécialistes antifraude, la capacité de réaliser des enquêtes pour les cas les moins complexes ou de montant apparent peu élevé.

110. Le monopole des enquêtes confié à l'Inspecteur général n'est pas une règle absolue dans les organisations internationales. Par exemple le Secrétariat des Nations Unies réserve au service d'investigation "les affaires complexes et les infractions graves à la loi" et confie aux directeurs de programme les "dossiers de moindre gravité"<sup>103</sup>. Plusieurs modalités de décentralisation de la réalisation d'enquêtes ont été discutées avec les différents services: soit déléguer les cas de faible importance aux bureaux régionaux ou à l'ensemble des gestionnaires responsables; soit déléguer aux spécialistes de la lutte antifraude placés dans les bureaux régionaux des enquêtes préliminaires visant à établir les faits, le Bureau de l'Inspecteur général demeurant responsable de toute enquête. L'Auditeur externe estime que le choix précis de la modalité revient au PAM, même s'il marque sa préférence pour le premier type de solution, comme seule à même de véritablement répondre au risque de saturation du Bureau des inspections et des enquêtes.

<sup>103</sup> Circulaire du Secrétariat des Nations Unies ST/IC/2016/25 du 9 septembre 2016.

**Recommandation 11. L’Auditeur externe recommande de déléguer le traitement des allégations de fraude peu complexes et d’un montant inférieur à un certain seuil aux gestionnaires responsables, en maintenant l’obligation d’information du Bureau des inspections et des enquêtes.**

### 2.3.2. L’estimation du montant des fraudes

111. Depuis 2017, le **montant des fraudes déclaré dans le rapport sur les états financiers annuels** correspond à ce qui est indiqué au Département de la gestion des ressources par le Bureau de l’Inspecteur général dans sa déclaration annuelle<sup>104</sup>: 538 541 dollars en 2017 (dont 141 198 dollars pour la seule fraude constatée) et 1 328 637 dollars en 2018 (dont 747 286 dollars pour la seule fraude constatée).

112. Dans ses déclarations annuelles, le Bureau de l’Inspecteur général distingue la fraude qui, bien que non établie clairement sur la base de preuves documentaires ou de témoignages comme commise par son auteur, provoque des pertes de ressources précieuses pour l’organisation. Selon l’interprétation qui en est donnée par la Division des finances et de la Trésorerie, la **fraude présumée** est celle: a) résultant des enquêtes du Bureau de l’Inspecteur général en cours; et b) qui porte sur des faits qui provoquent des pertes de ressources précieuses; la **fraude constatée** est celle résultant d’enquêtes du Bureau de l’Inspecteur général achevées (quelle que soit l’année de rattachement de celle-ci) et justifiées par des preuves documentaires ou des témoignages, qui se traduit par une présentation erronée des états financiers.

113. L’estimation du montant des fraudes constatées se limite à ces déclarations. Elle résulte des **rapports d’enquête du Bureau des inspections et des enquêtes**. Or, seulement **26 pour cent de ceux produits en 2017 et en 2018** contenaient de telles évaluations. En effet, en l’absence de méthode et faute de preuves dans bien des cas, le Bureau des inspections et des enquêtes refuse de donner une estimation qui ne serait pas fondée sur un élément de preuve accepté. Cette approche prudente explique en partie les faibles montants déclarés chaque année et appelle une réponse en termes de méthodes. L’Auditeur externe a recommandé de tirer parti des enquêtes pour produire à des fins statistiques une estimation des montants en jeu. En réponse, le PAM a estimé **qu’il serait inopportun de communiquer au public des montants de pertes dues à des fraudes non prouvées, qui plus est sur la base d’estimations**. Il reconnaît cependant qu’il y aurait un intérêt, dans une optique de contrôle interne et de gestion du risque, à effectuer une estimation de son exposition potentielle aux pertes dues à des fraudes. **Cette donnée pourrait être communiquée au Comité d’audit.**

**Recommandation 12. L’Auditeur externe recommande, dans une optique de gestion interne du risque de fraude, d’associer à chaque investigation sur les cas de fraude une estimation de leur impact financier, sur la base d’une méthodologie établie avec la direction de la gestion des ressources.**

### 2.3.3. La communication sur la fraude

114. Comme l’a récemment relevé le Groupe d’auditeurs externes des Nations Unies, une communication transparente sur la fraude caractérise une organisation mature et ouverte et est susceptible de contribuer à l’amélioration des contrôles, ce qui, sur le long terme, doit servir à renforcer la confiance des donateurs. Cette transparence peut faciliter l’établissement de rapports plus honnêtes à l’intention des parties prenantes puisque le système introduit un

<sup>104</sup> *Memo Cases and Presumptive Fraud 2017* du 15 janvier 2018 et *Memo Cases and Presumptive Fraud 2018* du 17 janvier 2019.

nombre croissant de déclarations relatives aux contrôles internes. De plus, les membres du Groupe considèrent que la rigueur de la communication sur la fraude faciliterait l'évaluation des risques de fraude et permettrait de mettre en place les dispositifs de contrôle interne adéquats<sup>105</sup>.

115. Or, le PAM demeure encore **en retrait en matière de communication** sur la fraude:

- il ne tient toujours pas de **registre des fraudes** qui permette une analyse et une communication interne appropriées;
- au-delà de l'estimation du montant des fraudes et de certaines statistiques figurant dans le rapport annuel du Bureau de l'Inspecteur général au Conseil d'administration et dans les états financiers, il ne produit pas de **rapport annuel spécifiquement consacré à la fraude**<sup>106</sup>;
- la **communication des cas de fraude aux autorités locales** prévue par la politique de lutte contre la fraude et la corruption n'est pratiquement jamais mise en œuvre (les autorités locales pouvant elles-mêmes être impliquées): selon le Bureau des services juridiques, deux cas de fraude et de corruption seulement ont fait l'objet d'un signalement, respectivement en 2015 et en 2017.

116. **Sur le plan externe, l'image du PAM en matière de fraude** reste bonne. La Directrice de la Division de la communication, de l'action de sensibilisation et du marketing reconnaît que la fraude est une question actuellement beaucoup moins sensible que celle du harcèlement. En effet, les différentes études réalisées par des prestataires sur l'image du PAM dans l'opinion de plusieurs pays ne font pas référence à la fraude parmi les facteurs influençant négativement la perception du PAM par le public. Aucune étude n'était cependant disponible, au moment de l'audit, sur les périodes ultérieures au troisième trimestre de l'année 2018.

## 2.4. La réparation

### 2.4.1. Les sanctions

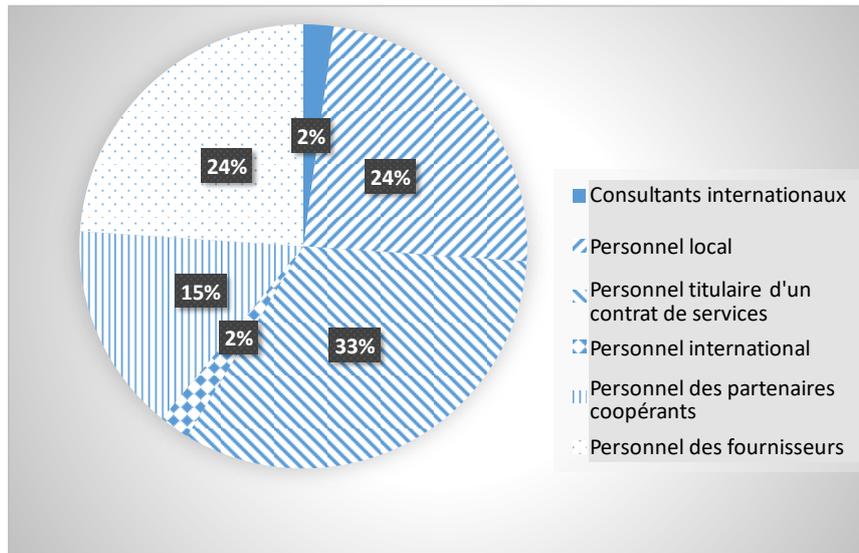
117. Une analyse du contenu des 46 rapports d'enquête de 2017 et 2018<sup>107</sup> fait apparaître la répartition suivante du personnel **convaincu de fraude**.

---

<sup>105</sup> Lettre du Président du Groupe au Secrétaire général des Nations Unies du 4 décembre 2018.

<sup>106</sup> Cette pratique, constatée par exemple au sein de l'Union européenne, où l'OLAF communique des indicateurs de performance (nombre d'enquêtes ouvertes et en cours, d'analyses préliminaires, de sommes récupérées) et met en exergue la réalisation de certaines enquêtes complexes, était déjà conseillée par le CCI dans sa recommandation 15. En revanche, on peut considérer que le rapport annuel du Bureau de l'Inspecteur général contient certains de ces éléments.

<sup>107</sup> 24 rapports d'enquête produits en 2017, dont quatre entamés en 2016, et 22 en 2018, dont 13 entamés en 2017.

**Figure 4: Répartition du personnel à l'origine des fraudes 2017-2018**

Source: Auditeur externe d'après les rapports du Bureau des inspections et des enquêtes.

118. Les **mesures de sanction** sont en principe diverses. La mise à pied est systématiquement recommandée en cas de fraude ou de corruption concernant des membres du personnel. La suspension des contrats est recommandée s'agissant des tierces parties avec lesquelles le PAM coopère. Selon le rapport annuel sur les questions disciplinaires publié par le PAM, 50 pour cent des actions disciplinaires avaient pour origine un acte frauduleux en 2015, 40 pour cent en 2016 et 58 pour cent en 2017. L'Auditeur externe ne connaissait pas, à la date de l'audit, la part des sanctions liée à la fraude en 2018.

119. L'analyse des **20 derniers dossiers de sanction du personnel pour fraude**, qui concernent en quasi-totalité des agents des bureaux de terrain et portent sur des enjeux financiers modestes, fait apparaître des **délais de traitement** des signalements qui s'améliorent mais demeurent relativement longs – **16 mois en moyenne entre le signalement et la prise de sanction effective**, qu'il s'agisse de cas ayant entraîné des enquêtes relativement limitées ou de cas d'une particulière gravité. L'analyse des délais constatés n'a pas permis de déterminer les causes des écarts parfois importants d'un dossier à l'autre. Par ailleurs, le processus justifiant la prise de décision n'est pas retracé. De ce point de vue, le souhait de la Division des ressources humaines de **réaliser une compilation des cas de sanctions passées et de la doctrine** qui en résulte donnerait davantage de visibilité aux procédures engagées et pourrait peut-être permettre d'en accélérer le traitement. Enfin, le contenu des dossiers ne permet pas d'établir la nature des contacts entre le Siège et le bureau de terrain – notamment avec son Directeur – dans le cadre de la procédure de sanction.

120. La procédure de **sanction des fournisseurs** suspects de fraude est prévue par la circulaire *WFP Framework for Vendor Sanctions* (OED2015/022) de décembre 2015. **Sept dossiers concernant 2017 et un dossier pour 2018** (incomplet car en cours) ont été communiqués à l'Auditeur externe. Les sanctions prononcées en 2017 ont été de deux types: exclusion définitive ou temporaire (deux ans en l'occurrence<sup>108</sup>) de la liste des fournisseurs avec possibilité d'appliquer la sanction à la société mais également au gérant *intuitu personae* pour empêcher toute contractualisation à l'avenir sous la forme d'une autre société. Pour les deux dossiers analysés de manière détaillée, **aucune mesure financière de sanction et de**

<sup>108</sup> Fraudes commises par des fournisseurs et sanctionnés dans le cadre du comité des sanctions. Premier cas: fraude sur la facturation de dépannage/réparation de voitures en République centrafricaine. Second cas: fraude sur la nature des produits revendus et leur non-respect des règles environnementales (faux certificats d'hygiène, de sécurité, et de conditions de travail) en Turquie.

**reversement de sommes** n'a été demandée. **Les délais de la procédure** paraissent très longs puisque, depuis 2018, les cinq cas encore pendants devant le comité des sanctions correspondent à des délais allant de trois ans à désormais plus de cinq ans depuis l'origine des faits. Ce comité ne s'est pas réuni depuis le mois d'avril 2018. Dans les sept cas analysés par l'Auditeur externe, les délais constatés entre la date des faits et la décision de sanction étaient **au minimum de trois ans**.

#### 2.4.2. Le recouvrement

121. Même s'il n'est pas toujours aisé, le **recouvrement des sommes détournées** par les agents ou les partenaires du PAM contribue à la crédibilité de la politique de lutte contre la fraude et la corruption en même temps qu'au respect des engagements vis-à-vis des donateurs.

122. Selon les notifications annuelles effectuées par le Bureau de l'Inspecteur général au Directeur financier, les montants récupérés sur les sommes détournées à l'occasion des fraudes se sont élevés à 234 174 dollars pour l'exercice 2015 et à 23 100 dollars pour l'exercice 2016. Ces mêmes déclarations n'indiquent **aucun montant pour les exercices 2017 et 2018** alors même que le montant cumulé des pertes confirmées est censé s'élever à 817 042 dollars pour ces deux années, sans même évoquer les montants non recouverts des années antérieures.

123. L'Auditeur externe considère que **les procédures de recouvrement** mises en œuvre par le PAM devraient être mieux suivies, y compris lorsque les montants des sommes en cause sont modestes, et que l'issue de ces procédures devrait être explicitement justifiée.

### 3. Les leçons à tirer

#### 3.1. Sur la stratégie engagée

124. La clé de la politique de lutte contre la fraude et la corruption du PAM repose sur le principe bien établi par la doctrine d'une "**tolérance zéro**" sur laquelle d'autres organisations internationales (PNUD et FAO en 2015, Secrétariat des Nations Unies en 2016, etc.) fondent également leur politique en la matière. Comme le rappellent les associations professionnelles<sup>109</sup>, ce principe présente avant tout une vertu politique et de communication. Pris à la lettre, il peut conduire à une forte aversion pour le risque, crainte qu'expriment certains responsables de terrain, la direction pouvant souhaiter se prémunir contre tout risque de fraude, quels que soient sa probabilité, son montant ou sa nature, et sans tenir compte du coût d'une mesure d'atténuation.

125. Le PAM revendique à juste titre dans sa déclaration relative à l'appétence pour le risque<sup>110</sup>, présentée au Conseil d'administration de novembre 2018, sa forte aversion pour le risque pour ce qui concerne les risques fiduciaires, dont le risque de fraude fait partie. Mais, sur la base des échanges conduits avec les responsables de terrain, notamment dans les pays les plus exposés à ce risque, cette **intransigeance n'est pas réellement applicable sur le terrain**, ce qui met en danger la crédibilité de l'ensemble de la politique de lutte contre la fraude et la corruption et ajoute encore à la sous-déclaration de la fraude. Il est donc essentiel que, parallèlement au renforcement de l'efficacité de sa stratégie de réduction du risque de fraude, le PAM se prépare à une **stratégie d'acceptation du risque résiduel**, qui soit mesurée pour chacun des processus et pays prioritaires, approuvée par la direction et partagée avec les donateurs.

<sup>109</sup> Institut des auditeurs internes, ACFE.

<sup>110</sup> Déclarations relatives à l'appétence pour le risque (WFP/EB.2/2018/5-C/2).

126. Pour cela, le PAM doit tirer parti de sa **stratégie** et de son **plan d'action en matière de lutte contre la fraude et la corruption pour 2018-2020**, développés par la Division de la gestion globale des risques, alors qu'à titre de comparaison, la FAO vient seulement de s'en doter en octobre 2018 pour les années 2018-2021. La stratégie accorde une priorité à la prévention par rapport à la détection en indiquant qu'il est plus facile de prévenir la fraude que de la détecter, ce qui n'est pas démontré pour une organisation contrainte à intervenir dans un environnement hautement risqué. Le plan retient, dans sa version de l'été 2018, trois objectifs: i) développer la sensibilité et la capacité de prévenir et gérer le risque de fraude; ii) clarifier les rôles et les responsabilités en matière de lutte contre la fraude et la corruption; et iii) améliorer les processus, l'information et le compte rendu ainsi que les outils (paramètres, indicateurs et tableaux de bord) et la capacité de conseil.

127. Le plan du PAM est cadencé en trois phases:

- d'août 2018 à mai 2019: former le personnel le plus exposé (par des missions de terrain et le déploiement de quatre spécialistes de classe P-4 dans les bureaux régionaux), rassembler des remarques internes, réaliser des comparaisons avec d'autres organisations et planifier;
- de juin 2019 à février 2020: améliorer les politiques et les outils de lutte contre la fraude et la corruption et développer une capacité au niveau régional;
- de mars 2020 à juillet 2020: sensibiliser l'ensemble du personnel aux normes de lutte contre la fraude et la corruption.

128. La **première phase** du plan a été engagée à l'automne 2018 avec la réalisation de missions de formation au Nigéria en novembre 2018 et au Soudan du Sud en décembre 2018. Des missions de formation sont programmées pour l'année 2019.

129. Selon ce plan, il faudra attendre la troisième phase, à partir de mars 2020, pour mettre en place des outils de prévention de la fraude. Pourtant, l'Auditeur externe a relevé une **attente forte à son égard des responsables de terrain**: interrogés en janvier 2019, alors que seulement 44 pour cent des directeurs de bureaux de pays attendent de la division un appui à la formation, 86 pour cent d'entre eux sont demandeurs de directives aussi concrètes que possible pour mettre en œuvre la politique, la moitié des directeurs indiquant l'existence de difficultés dans la mise en œuvre de cette politique.

130. Il paraît en conséquence utile **d'accélérer le rythme de mise en œuvre et de cibler cette stratégie sur des priorités**. Afin de déterminer ces priorités sur le plan géographique, l'Auditeur externe s'est livré à un exercice à partir de l'outil élaboré par le Bureau de l'audit interne pour sa propre programmation. Sur la base des facteurs d'incidence financière et de probabilité de fraude et de corruption, **la liste des 20 pays pour lesquels le risque de fraude est le plus important**, parmi les 84 où opère le PAM, a été établie.

**Tableau 6: Les 20 pays d'intervention du PAM soumis au risque de fraude le plus élevé**

Bureau de pays	Facteur d'incidence financière	Facteur de probabilité de fraude et de corruption	Score total (max 10)
<i>Yémen</i>	5,0	3,6	7,1
<i>Turquie</i>	5,0	3,2	6,5
<i>République centrafricaine</i>	4,0	4,0	6,4
<i>Liban</i>	4,0	3,8	6,2
<i>Soudan du Sud</i>	4,0	3,8	6,0
<i>Tchad</i>	4,0	3,6	5,7
<i>Somalie</i>	4,0	3,6	5,7
<i>Nigéria</i>	4,0	3,6	5,7
<i>Afghanistan</i>	4,0	3,6	5,7

Bureau de pays	Facteur d'incidence financière	Facteur de probabilité de fraude et de corruption	Score total (max 10)
République arabe syrienne	4,0	3,5	5,6
Soudan	4,0	3,4	5,5
République démocratique du Congo	4,0	3,3	5,4
Ouganda	4,0	3,3	5,3
Iraq	4,0	3,2	5,2
Éthiopie	4,0	3,2	5,1
Kenya	4,0	3,0	4,8
Jordanie	4,0	2,8	4,5
Bangladesh	4,0	2,8	4,5
Mali	4,0	2,7	4,3
Niger	4,0	2,1	3,4

Source: Auditeur externe à partir des données du Bureau de l'audit interne.

131. Pour maîtriser ce risque, le PAM dispose de plusieurs dispositifs mobilisables<sup>111</sup>. Or, il ressort **pour ces 20 pays les plus exposés** que<sup>112</sup>:

- **dans 30 pour cent des cas, la fraude n'apparaît pas comme un risque dans le registre des risques**, et dans 10 pour cent des cas seulement ce risque est évalué comme "élevé" dans le registre des risques;
- tous les directeurs de ces bureaux de pays affirment avoir tenu compte de la fraude dans l'évaluation des risques de leur déclaration annuelle pour 2017 alors que pour les **80 pour cent d'entre eux qui ont fait l'objet d'une enquête** relative à une fraude par le Bureau des inspections et des enquêtes en 2017 ou 2018, aucune mesure d'atténuation n'a été mise en évidence;
- **45 pour cent** de ces bureaux seulement **disposent d'une fonction de conseiller chargé des risques et de la conformité** identifiée sur place.

### 3.2. Sur le coût de la politique

132. Selon une estimation (voir l'annexe III), il apparaît que le **budget consacré à la politique de prévention, de détection et de répression de la fraude** a fortement augmenté depuis 2016. Les dépenses s'établissaient à **2,43 millions de dollars** en 2016 et pourraient s'établir à **environ 3,83 millions de dollars en 2019**<sup>113</sup>.

133. Les **facteurs d'augmentation du coût** de cette politique sont la montée en puissance de la Division de la gestion globale des risques de fraude et surtout la hausse des effectifs du Bureau des inspections et des enquêtes consacrés aux enquêtes de cas de fraudes présumées. En 2019, deux tiers du budget estimatif consacré à la politique de lutte contre la fraude et la corruption étaient absorbés par le Bureau des inspections et des enquêtes (2,58 millions de dollars sur 3,83 millions de dollars).

134. Pour mettre en œuvre le projet de plan d'action pour 2018-2020, la Division de la gestion globale des risques de fraude estime avoir besoin d'un budget supérieur comme le laisse entrevoir le Plan de gestion pour 2019-2021, approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2018, qui lui alloue deux postes internationaux supplémentaires sur le terrain et un poste de chargé du suivi des recommandations.

<sup>111</sup> Conseillers chargés des risques et de la conformité, registres des risques, examens préventifs d'intégrité, déclarations annuelles d'assurance, publications diverses du Bureau des inspections et des enquêtes (enquêtes, rapports sur les défaillances des contrôles, lettres d'observations, rapports sur les recommandations relatives au contrôle interne.

<sup>112</sup> Voir l'annexe II pour une présentation du recours à ces instruments pour chacun des 20 pays.

<sup>113</sup> Voir l'annexe III du présent rapport.

135. Malgré cet investissement croissant et à la différence de la politique sur le harcèlement, la politique de lutte contre la fraude et la corruption ne donne pas lieu, dans le plan de gestion, à l'établissement d'indicateurs de performance clés en matière de gestion. En l'absence de ceux-ci, l'Auditeur externe n'est pas en mesure d'indiquer si un effort supplémentaire permettrait d'améliorer l'efficacité de la politique.

### 3.3. Sur le partage des responsabilités

136. Le PAM appuie sa stratégie de lutte contre la fraude et la corruption sur le concept des trois lignes de défense. Sans la remettre en cause, cette division du travail peut se révéler source de complexité pour les intervenants dès lors que les **responsabilités de première ligne et de deuxième ligne peuvent être cumulées** (par exemple chez les directeurs de bureau de terrain ou de divisions du Siège), et qu'une lecture **trop radicale de la séparation entre la troisième ligne et les deux premières peut déboucher sur une mise à l'écart de la direction sur des cas de fraude concernant ses propres équipes** (voir la recommandation 4).

137. Si le **PAM a, ces dernières années, largement renforcé le poids de sa troisième ligne**, il semble aujourd'hui nécessaire de **renforcer la deuxième** afin de mieux impliquer la direction dans la gestion de la fraude, d'y réagir plus rapidement et d'encourager à un compte rendu plus régulier en contrepartie des informations utiles au pilotage des activités.

138. Cette action n'appelle pas nécessairement un **renforcement des ressources et des capacités dont disposent la première et la deuxième ligne** en matière de lutte contre la fraude et la corruption. C'est plutôt par des réponses concrètes et des procédures bien établies et comprises que des progrès significatifs peuvent être escomptés.

139. **L'apport des bureaux régionaux** à la stratégie de lutte contre la fraude et la corruption, sans préjuger de la réflexion en cours sur leur positionnement, devrait être d'autant plus déterminant que certains d'entre eux disposent désormais d'un ou plusieurs agents formés et spécialisés. L'Auditeur externe a pu juger, lors de ses audits de bureaux de terrain, de la contribution positive des missions de contrôle des bureaux régionaux accomplies auprès des bureaux de pays. Une marge de progrès existe cependant puisque la moitié seulement des directeurs de bureaux de pays interrogés en janvier 2019 se déclarent satisfaits du soutien reçu de leur bureau régional en matière de politique de lutte contre la fraude et la corruption, 18 pour cent d'entre eux se déclarant même insatisfaits.

140. Ce développement d'une approche plus déconcentrée devrait également être soutenu par l'adoption de **positions et de stratégies communes parmi les organismes des Nations Unies présentes sur le terrain** et confrontées aux mêmes problèmes de fraude et de corruption, comme le montrent les cas rencontrés au Bangladesh ou en Ouganda en 2018. Or, en janvier 2019, 50 pour cent des directeurs de bureaux régionaux et 58 pour cent des directeurs de bureaux de pays indiquaient n'avoir jamais évoqué les questions relatives à la lutte contre la fraude et la corruption au niveau de l'équipe de pays des Nations Unies. Compte tenu de sa position et de ses activités, le PAM devrait être appelé à jouer à l'avenir un rôle pilote en matière de lutte contre la fraude et la corruption au sein des organismes des Nations Unies présents sur le terrain.

**Recommandation 13. L'Auditeur externe recommande de fixer aux directeurs de pays l'objectif d'inscrire à l'agenda des équipes de pays des Nations Unies dans les pays les plus exposés au risque de fraude et de corruption l'adoption de positions et des stratégies communes.**

**V. REMERCIEMENTS**

141. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements à la Division de la gestion globale des risques et au Bureau de l'Inspecteur général, qui ont été particulièrement mis à contribution pour ce rapport, ainsi qu'aux bureaux de terrain qui ont été l'objet des missions des auditeurs ou dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

*Fin des observations d'audit.*

### **Annexe I: L'opinion des responsables de terrain**

Sur la base des réponses de six directeurs de bureaux régionaux (100 pour cent du total) et de 36 directeurs de bureaux de pays (43 pour cent du total) recueillies par l'Auditeur externe en janvier 2019:

- 1) 83 pour cent des directeurs de bureaux régionaux et 92 pour cent des directeurs de bureaux de pays considèrent avoir une **connaissance suffisante de la politique de lutte contre la fraude et la corruption et de sa mise en œuvre.**
- 2) 83 pour cent des directeurs de bureaux régionaux et 89 pour cent des directeurs de bureaux de pays disent **maîtriser les concepts de base de la politique de lutte contre la fraude et la corruption.**
- 3) 44 pour cent seulement des directeurs de bureaux de pays **attendent de la Division de la gestion globale des risques un appui en matière de formation mais** 86 pour cent attendent diverses **directives.**
- 4) 67 pour cent des directeurs de bureaux régionaux et 67 pour cent des directeurs de bureaux de pays estiment que leur **personnel est suffisamment sensibilisé et formé à la politique de lutte contre la fraude et la corruption.**
- 5) 50 pour cent des directeurs de bureaux de pays se déclarent **satisfaits du soutien reçu de leur bureau régional** en matière de politique de lutte contre la fraude et la corruption, 18 pour cent d'entre eux se déclarant insatisfaits.
- 6) 56 pour cent seulement des directeurs de bureaux de pays estiment **devoir systématiquement saisir le Bureau des inspections et des enquêtes de toute présomption de fraude.**
- 7) 22 pour cent des directeurs de bureaux de pays se disent **insuffisamment informés des investigations du Bureau des inspections et des enquêtes** concernant le personnel de leur bureau et 22 pour cent se disent **insuffisamment informés des possibles conflits d'intérêts concernant le personnel de leur bureau.**
- 8) 39 pour cent des directeurs de bureaux de pays trouvent excessifs **les délais de traitement des allégations de fraude par le Bureau des inspections et des enquêtes.**
- 9) 50 pour cent des directeurs de bureaux régionaux et 58 pour cent des directeurs de bureaux de pays **n'ont jamais évoqué les questions relatives à lutte contre la fraude et la corruption au niveau de l'équipe de pays des Nations Unies.**
- 10) 83 pour cent des directeurs de bureaux régionaux ne **signalent aucune difficulté particulière**, alors que 50 pour cent des directeurs de bureaux de pays en reconnaissent une ou plusieurs.
- 11) 100 pour cent des directeurs de bureaux régionaux n'ont **aucune suggestion particulière à faire**, alors que 53 pour cent des directeurs de bureaux de pays en expriment une ou plusieurs.

Source: Auditeur externe.

**Annexe II: Efforts de lutte contre la fraude et la corruption dans les 20 pays d'intervention du PAM les plus vulnérables**

Pays	Note sur 10	Présence d'un conseiller chargé des risques et de la conformité	Risque de fraude dans le registre des risques, 2018	Déclaration d'assurance 2017 #2.4*	Examen préventif d'intégrité	Enquête du Bureau de l'Inspecteur général 2017 et 2018	Enquête en cours	Rapports sur les défaillances des contrôles, lettres d'observations, rapports sur les recommandations relatives au contrôle interne 2017 et 2018
Yémen	7,1	Oui	Moyen	Oui	Enquête en cours	7		
Turquie	6,5	Oui	Moyen	Oui		2		1
République centrafricaine	6,4	Oui	Absent	Oui	2016-2017	6		1
Liban	6,2		Effet d'un autre risque	Oui	2016-2017			
Soudan du Sud	6,0	Oui	Moyen	Oui	Prévu en 2019	1		1
Tchad	5,7	Oui	Absent	Oui	Prévu en 2019	3		
Somalie	5,7		Cause d'un autre risque	Oui		1	1	
Nigéria	5,7	Oui	Effet d'un autre risque	Oui				
Afghanistan	5,7	Oui	Moyen	Oui		1	1	
République arabe syrienne	5,6		Rouge	Oui	2016	7		1
Soudan	5,5	Oui	Rouge	Oui				
République démocratique du Congo	5,4		Effet d'un autre risque	Oui	2016 - prévu en 2019	4	3	
Ouganda	5,3	Oui	Rouge	Oui	Enquête en cours	1	2	
Iraq	5,2		Moyen	Oui		2		1
Éthiopie	5,1		Absent	Oui				
Kenya	4,8		Absent	Oui		7		2
Jordanie	4,5		Moyen	Oui	2016			
Bengladesh	4,5		Absent	Oui				
Mali	4,3		Absent	Oui		1		
Niger	3,4		Moyen	Oui		1		

\* 2.4 Le bureau/Division a tenu compte des possibilités de fraude lors de la détection et de l'évaluation des risques. Le Directeur exécutif exige l'assurance que les évaluations des risques ont comporté un examen des risques de fraude potentiels.

Source: Auditeur externe.

**Annexe III: Estimation du coût de la politique de lutte contre la fraude et la corruption, 2016-2019<sup>1</sup> (en dollars)**

	2016	2017
Bureau des inspections et des enquêtes	2 000 000,00	1 803 019,58
Bureau de l'audit interne	-	82 700,00 <sup>2</sup>
Division de la gestion globale de risques/Division des finances et de la Trésorerie <sup>3</sup>	6 262,00	213 315,00
Coûts de transport des missions de la Division de la gestion globale des risques	-	-
Bureau de la déontologie <sup>4</sup>	106 000,00	121 000,00
Conseillers chargés des risques et de la conformité	313 561,00	452 136,00
Coût des experts agréés en lutte antifraude	-	94 500,00
<b>Total</b>	<b>2 425 823,00</b>	<b>2 766 670,58</b>

	2018	2019 (estimation)
Bureau des inspections et des enquêtes	2 244 212,57	2 578 228,20
Bureau de l'audit interne <sup>5</sup>	184 008,09	184 008,09 <sup>6</sup>
Division de la gestion globale de risques	213 315,00	436 590,00
Coûts de transport des missions de la Division de la gestion globale des risques	37 237,00	27 080,00
Bureau de la déontologie	121 000,00	137 000,00
Conseillers chargés des risques et de la conformité	437 181,40	464 284,80
Coût des experts agréés en lutte antifraude	217 500,00	-
<b>Total</b>	<b>3 454 454,06</b>	<b>3 827 191,09</b>

<sup>1</sup> Chiffres fournis par les divisions concernées. En cas d'absence de chiffres, l'Auditeur externe en a fourni une estimation.

<sup>2</sup> Coût des évaluations des risques de fraude.

<sup>3</sup> La Division de la gestion globale des risques n'a été créée qu'en 2017.

<sup>4</sup> Total des frais liés à la gestion des conflits d'intérêts et aux versements annuels au cabinet chargé de l'analyse des déclarations de conflit d'intérêts.

<sup>5</sup> Coût des examens préventifs d'intégrité.

<sup>6</sup> Chiffre correspondant au coût des examens préventifs d'intégrité de l'année précédente.

### **Annexe IV: Synthèse des performances du PAM en matière de contrôle interne antifraude**

Composantes du contrôle interne COSO et principe associé de gestion du risque de fraude <sup>1</sup>	Actions de contrôle interne de lutte contre la fraude	Performance du PAM <sup>2</sup>
<b>1) Environnement de contrôle</b> <b>Gouvernance relative au risque de fraude:</b> le PAM élabore et diffuse un programme de gestion du risque de fraude qui traduit les attentes du Conseil et de la direction et démontre leur engagement en faveur d'un niveau élevé d'intégrité et de valeurs éthiques en matière de gestion du risque de fraude.	- Développer une culture antifraude au sein du PAM, notamment avec le principe "un message fort d'en haut"	+ Le PAM a établi une politique de lutte contre la fraude et la corruption conforme aux meilleurs principes et communique régulièrement sur cette politique
	- Processus d'affirmation	+ Procédures d'affirmation mises en place dans le processus de recrutement
	- Processus de déclaration des conflits d'intérêts	-15 pour cent des fonctionnaires de classe D-1/D-2 n'ont pas respecté les délais du programme annuel de déclaration de situation financière et de conflits d'intérêts en 2018 = 4 fonctionnaires sur 1 830 n'avaient toujours pas répondu en janvier 2019 - lenteur de la procédure, supérieurs hiérarchiques pas systématiquement informés d'un conflit d'intérêt
	- Documenter cette culture, grâce à des codes de conduite/déontologie	= Code de conduite en place mais compréhension insuffisante de l'obligation de signaler un cas
	- Établir et évaluer les fonctions d'audit interne	+ Examen externe de la qualité de la méthodologie d'enquête en 2018, Auditeur externe en 2019
	- Développement de cursus de formation	= 66 pour cent des personnels ont reçu la formation obligatoire en 2018 = 122 experts agréés en lutte antifraude entre 2017 et 2018 (taux de succès de 58 pour cent) mais ciblage des personnels et du contenu de la formation à revoir
	- Enquêter à la suite d'allégations ou soupçons de fraude	= procédures opératoires normalisées en place, mais délais en augmentation en 2018 - Insuffisance des signalements de cas (voir 2.2.3)
	- Promouvoir des contrôles visant à prévenir, dissuader et détecter la fraude	= Faiblesse des vérifications dans les processus de recrutement du personnel et des achats
<b>2) Évaluation des risques</b> <b>Évaluation du risque de fraude:</b> le PAM réalise des évaluations globales des risques de fraude pour identifier les risques de fraude qui lui sont propres, estimer leur probabilité et leur importance, évaluer les activités de contrôle existantes, et mettre en œuvre des dispositifs de maîtrise des risques résiduels de fraude.	- Mettre en place un processus d'évaluation des risques de fraude prenant en compte les risques, facteurs et scénarios de fraude	= Réalisations effectives en 2018 mais attente de nouvelles évaluations - Tous les processus ne font pas l'objet d'une évaluation des risques - Faiblesses du contrôle des registres des risques et des plans annuels de performance des bureaux de pays par les bureaux régionaux et le Siège, limites du processus de déclaration
	- Impliquer le personnel approprié dans le processus des évaluations des risques de fraude	- Déploiement géographique limité des conseillers chargés des risques et de la conformité
	- Réaliser des évaluations des risques de fraude de façon régulière	= Dernière évaluation des risques de fraude en septembre 2018 (6 réalisées au total) + Le risque de fraude est pris en compte dans une section dédiée de chaque rapport d'audit interne

<sup>1</sup> Les cinq principes généraux sont ceux du modèle de référence COSO, leur développement est le fruit de l'interprétation de l'Auditeur externe.

<sup>2</sup> Clé de lecture du tableau: +: point fort; =: performance moyenne; -: point faible.

Composantes du contrôle interne COSO et principe associé de gestion du risque de fraude <sup>1</sup>	Actions de contrôle interne de lutte contre la fraude	Performance du PAM <sup>2</sup>
<p><b>3) Activités de contrôle</b>  <b>Activités de contrôle de la fraude:</b> le PAM sélectionne, développe et met en œuvre des activités de <b>contrôle préventif et détectif de la fraude</b> pour maîtriser le risque de survenance ou de non-détection en temps voulu.</p>	- Définir et documenter les contrôles et actions d'atténuation et les relier à des risques de fraude identifiés	+ Le PAM a défini et documenté des contrôles informatiques sous WINGS dans le guide électronique – Exemple de l'absence de contrôle automatisé de l'ouverture des comptes bancaires
	- Contrôles de processus (réconciliations, revues, inventaires, analyses, audits)	= Peu de contrôles automatisés spécifiques à la fraude intégrés au système d'information
	- Modifier les contrôles existants, concevoir et mettre en place de nouveaux contrôles de détection et de prévention lorsque c'est nécessaire, et les technologies les accompagnant	– Pas de retour d'expérience, absence d'implication de la Division des technologies (voir 2.2.2)
	- Mettre en place des procédures de détection proactives	+ Troisième ligne de défense bénéficiant de ressources en croissance = Diminution du nombre des examens préventifs d'intégrité en 2018 – Faiblesses de la séparation des tâches relevées par les rapports sur les défaillances des contrôles
	- Limitations des délégations d'autorité	+ Délégations d'autorité pour les achats, la gestion de la trésorerie et les ressources humaines révisées en 2018
<p><b>4) Information et communication</b>  <b>Investigations et mesures correctives:</b> le PAM met en place un processus de communication pour obtenir des informations sur les fraudes potentielles et déploie une approche coordonnée en matière d'enquête et de mesures correctives pour traiter la fraude de manière appropriée et en temps voulu.</p>	- Promouvoir l'importance du programme des évaluations des risques de fraude et la position du PAM concernant le risque de fraude en interne et vers l'extérieur à travers des programmes de communication	= Pas de rapport spécifique sur la fraude et la politique de lutte contre la fraude et la corruption mais les rapports d'activité du Bureau de l'Inspecteur général abordent ce sujet – Les donateurs interrogés estiment peu crédible le nombre de fraudes communiqué
	- Concevoir et proposer des formations sensibilisant au risque de fraude	= 66 pour cent des personnels ont reçu la formation obligatoire en 2018, en concurrence avec la politique sur le harcèlement – Mauvaise compréhension du concept de rendre compte immédiatement par le personnel
	- Mise en place d'actions correctives (actions disciplinaires, etc.)	= Recours aux rapports sur les défaillances des contrôles et aux lettres d'observations par le Bureau des inspections et des enquêtes uniquement, lenteur des sanctions disciplinaires, manque de suivi + Circulaire annuelle envoyée par courriel à tous les personnels lors de la journée internationale contre la corruption
<p><b>5) Pilotage</b>  <b>Pilotage de la gestion du risque de fraude:</b> le PAM sélectionne, développe et réalise des évaluations pour s'assurer que les cinq principes de gestion du risque de fraude sont mis en place et fonctionnent, et communique les déficiences du programme de gestion du risque de fraude en temps voulu aux responsables des mesures correctives, y compris, le cas échéant, à la direction et au Conseil.</p>	- Évaluer périodiquement les contrôles antifraude	– Absence de revue systématique périodique sauf dans les rapports thématiques et de pays du Bureau des inspections et des enquêtes – Les examens préventifs d'intégrité sont conçus pour évaluer les contrôles antifraude mais il ne revoient pas périodiquement un processus
	- Avoir recours à des évaluations externes de la gestion du risque de fraude par l'audit interne ou d'autres acteurs	+ Cabinet privé et Bureau de l'audit interne en 2018 et Auditeur externe en 2019; 4 examens préventifs d'intégrité en 2018
	- Développer des techniques/technologies de soutien au pilotage permanent et aux activités de détection	– Attentes non satisfaites des responsables de terrain

Source: Auditeur externe d'après le document IIA/AICPA/AICFE *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide (2008)*.

## Liste des sigles utilisés dans le présent document

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
CCI	Corps commun d'inspection
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
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLAF	Office de lutte antifraude
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance