



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITÉ FINANCIER

Cent soixante-treizième session

Rome, 12-16 novembre 2018

**Suite donnée aux recommandations figurant dans le rapport du Corps
commun d'inspection sur la prévention, la détection et la répression de la
fraude dans les organismes des Nations Unies**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Laurent Thomas
Directeur général adjoint (Opérations)
Tél.: +3906 5705 5042

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.



RÉSUMÉ

- Le Comité financier est saisi d'une mise à jour sur l'application des deux recommandations en suspens issues du rapport de 2016 du Corps commun d'inspection sur la prévention, la détection et la répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2016/4):

- 1) La stratégie de lutte contre la fraude et le plan d'action associé lancés en octobre 2018 par l'Organisation constituent le plan de route des améliorations de la gestion du risque de fraude à moyen terme, dans lequel l'accent est mis en particulier sur une culture antifraude et sur l'efficacité des contrôles de la gestion (recommandation 6).

Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis seront examinés sur une base biennale, tandis que ceux accomplis dans l'application de mesures spécifiques feront l'objet d'un examen trimestriel. La Déclaration relative au contrôle interne intégrera les éléments nouveaux à communiquer en matière de prévention de la fraude.

- 2) La FAO met en place la possibilité, par principe, d'un renvoi aux autorités nationales chargées de l'application des lois, mais non sans que chaque cas ait été analysé et évalué en bonne et due forme (recommandation 14).

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à prendre note des informations communiquées dans le présent document.

Projet d'avis

- **Le Comité financier prend note des progrès accomplis par l'Organisation dans la concrétisation de sa volonté de mettre en œuvre les deux recommandations du Corps commun d'inspection demeurées en suspens parmi celles figurant dans le rapport publié sous la cote JIU/REP/2016/4 et intitulé «Prévention, détection et répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies».**
- **Le Comité financier encourage le Secrétariat à mettre en œuvre sans délai les mesures définies dans la stratégie de lutte contre la fraude et dans le plan d'action qui lui est associé, et attend avec intérêt de recevoir des informations supplémentaires relatives à la mise en application des mesures figurant dans les rapports sur l'évolution de la prévention de la fraude rédigés en vue de l'établissement de la Déclaration relative au contrôle interne pour 2018.**

Introduction

1. En 2016, le Corps commun d'inspection (CCI) a présenté son examen de la situation en matière de prévention, de détection et de répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP.2016/4¹). À la cent cinquante-huitième session du Conseil, en décembre 2017, la FAO a pu annoncer qu'elle avait mis en application toutes les recommandations du CCI à deux exceptions près et qu'elle s'engageait à faire rapport au Comité financier, à sa session de novembre 2018, sur les progrès accomplis dans l'application des deux recommandations restantes, à savoir la recommandation 6, sur l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action exhaustifs tenant compte des caractéristiques et besoins de chaque organisme en vue de lutter contre la fraude, et la recommandation 14, concernant les procédures de renvoi des affaires de fraude aux autorités judiciaires nationales (voir l'encadré 1).

Encadré 1 - JIU/REP/2016/4: recommandations en suspens pour la FAO

1. Recommandation 6 (paragraphe 123): «Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient élaborer des stratégies et des plans d'action exhaustifs tenant compte de leurs caractéristiques et besoins en vue de la mise en œuvre de leur politique de lutte contre la fraude. Ces stratégies devraient être fondées sur les résultats des évaluations du risque de fraude des organismes concernés et faire partie intégrante des stratégies institutionnelles globales et des objectifs opérationnels de l'organisme. Compte tenu du niveau du risque de fraude, des ressources suffisantes devraient être consacrées à la mise en œuvre de ces stratégies et plans d'action.»

2. Recommandation 14 (paragraphe 329): «Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en concertation avec le Bureau des affaires juridiques (BAJ) du Secrétariat de l'ONU, et leurs bureaux juridiques respectifs devraient renforcer leurs procédures et protocoles existants pour le renvoi des affaires de fraude (et autres manquements) aux autorités judiciaires et instances pénales et civiles nationales, ainsi que pour le recouvrement des avoirs, et faire en sorte que ces renvois se fassent de manière rapide et efficace.»

Environnement de contrôle de la FAO

2. La FAO entend bien faire en sorte que ses ressources soient utilisées uniquement pour l'usage auquel elles sont destinées et que ses opérations soient exemptes de toute forme de fraude et de corruption. L'Organisation a adopté une Politique de lutte contre la fraude et autres pratiques relevant de la corruption² (ci-après «la Politique»), laquelle prône une tolérance zéro dans les cas d'agissements répréhensibles de la part d'un membre du personnel de la FAO ou de personnes travaillant avec la FAO dans le cadre d'arrangements contractuels³. La Politique s'applique à toutes les activités de l'Organisation (administratives, techniques ou opérationnelles) et à tous les sites.

¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/115/38/pdf/G1611538.pdf?OpenElement>.

² La Politique de lutte contre la fraude et autres pratiques relevant de la corruption, publiée en 2015 (AC 2015/08), prolonge les politiques publiées précédemment, en 2004 (AC 2004/09) et 2007 (AC 2007/11), démontrant la détermination de l'Organisation à lutter contre la fraude et les pratiques de corruption.

³ Partenaires d'exécution, fournisseurs et autres tiers. Ci-après dénommés les Prestataires.

3. La FAO a placé la responsabilité de superviser la gestion du risque de fraude ainsi que la fonction de gardien de la Politique à l'échelon Directeur général adjoint. Le Directeur général adjoint (Opérations) exerce ces fonctions sur l'ensemble de l'organisation, appuyé par une petite unité chargée du contrôle interne et du respect des règles (DDOC) et un Bureau du contrôle interne⁴.

4. L'Organisation bénéficie également des capacités d'investigation et de vérification bien établies du Bureau de l'Inspecteur général (OIG), et d'une Politique de protection des fonctionnaires et collaborateurs dénonçant des irrégularités⁵, associée à un numéro d'urgence central géré par OIG et utilisable dans le monde entier pour effectuer un signalement. Le Bureau de l'Inspecteur général, par le truchement du Rapport annuel de l'Inspecteur général, fournit aux membres du Comité financier des informations détaillées sur les activités de vérification et d'investigation qu'il mène, et notamment sur les plaintes reçues et sur le type et les résultats des affaires ayant donné lieu à une enquête. Tous les deux ans, la FAO publie une circulaire administrative sur la pratique de l'Organisation en matière disciplinaire, qui communique à toutes les personnes employées par la FAO le type des affaires de fraude décelées et les mesures disciplinaires prises durant la période. En outre, pour chaque cas de détournement de fonds, la FAO, par l'intermédiaire de son Bureau juridique, évalue systématiquement la possibilité de recouvrer les fonds détournés en faisant appel aux autorités nationales.

Progrès accomplis dans l'application des deux recommandations (JIU/REP/2016/4)

Recommandation 6. Stratégie de lutte contre la fraude et plan d'action associé

5. La recommandation 6 du CCI appelait les organismes des Nations Unies à élaborer une stratégie et un plan d'action exhaustifs, qui tiennent compte des caractéristiques et besoins de chaque organisme, afin de lutter contre la fraude, ce qui permettrait de traduire en termes opérationnels et d'intégrer leurs politiques antifraude respectives dans leur environnement de fonctionnement particulier. Le rapport du CCI précisait également que cette stratégie et le plan d'action associé, proportionnels au risque de fraude évalué, devaient suivre une approche présentant un bon rapport coût-efficacité dans la lutte contre la fraude en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels les efforts déployés étaient susceptibles de produire le plus grand effet, et devaient être un moyen efficace et efficient d'améliorer l'exécution des programmes en réduisant autant que possible l'exposition au risque de fraude.

6. L'unité chargée de la vérification intérieure des comptes, dans l'Examen de haut niveau de 2016 des risques de fraude financière et d'autres pratiques de corruption à la FAO (AUD 0716), plaidait également pour une stratégie de lutte contre la fraude qui aiderait à remédier aux principaux points faibles détectés dans la gestion de ce type de risques, en particulier dans les domaines de l'amélioration de l'information sur ces risques, de la sensibilisation et de la communication, mais aussi de la surveillance et du renforcement des contrôles visant à maîtriser les risques évalués.

7. Conformément aux recommandations du CCI et du Bureau de l'Inspecteur général, la stratégie de l'Organisation et le plan d'action associé ont été formulés avec la participation des parties prenantes clés (unités responsables⁶, autres divisions du siège⁷ et bureaux régionaux) et approuvés par le Bureau du contrôle interne en août 2018. Ils tracent un plan de route des améliorations à apporter impérativement dans la gestion du risque de fraude au cours des quatre prochaines années (2018-2021). Prenant acte de la capacité d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général, la stratégie met

⁴ La composition du Bureau du contrôle interne est la suivante: Directeur général adjoint (Opérations) (Président), Directeur général adjoint (Programmes), Département des services internes (CS), Bureau d'appui aux bureaux décentralisés (OSD), Division de l'informatique (CIO), Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP).

⁵ AC 2011/05.

⁶ Département des services internes, Centre des services communs, Département de la coopération technique, Bureau des ressources humaines et Division de l'informatique.

⁷ Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources, Bureau d'appui aux bureaux décentralisés et Bureau de l'Inspecteur général.

l'accent en particulier sur le renforcement de la culture antifraude au sein de l'Organisation, sur la connaissance des mesures prises, y compris la façon dont la Direction réprime la fraude, et sur l'efficacité globale des contrôles de la gestion. Les mesures institutionnelles définies pour lutter contre la fraude font partie intégrante de la gestion du risque et du renforcement du système de contrôle interne de l'Organisation.

8. La stratégie institutionnelle et le plan d'action roulant associé qui sont présentés ici ont pour but de guider les améliorations à moyen terme de la gestion du risque de fraude, conformément au Cadre de contrôle interne de la FAO, les domaines à améliorer résultant de la Déclaration relative au contrôle interne de l'Organisation et s'inspirant des constatations et recommandations du CCI.

Évaluation du risque de fraude de l'Organisation

9. La formulation de la stratégie s'est fondée sur une évaluation du risque de fraude dans l'Organisation, réalisée par les unités responsables au début de l'année 2018 et portant sur les domaines considérés par le Bureau de l'Inspecteur général comme présentant des points faibles et des risques potentiels.

Encadré 2 - Domaines évalués comme étant exposés au risque de fraude (dix)

- Définition, formulation et évaluation préalable des projets (budget, composition des intrants, modalités de mise en œuvre, y compris les risques liés à la modalité de mise en œuvre des partenariats opérationnels)⁸;
- gestion des fournisseurs (enregistrement, prestations);
- cycle d'achat (demandes d'achat, approvisionnement, autorisations de paiement);
- gestion des biens de la FAO (actifs, stocks, locations immobilières; gestion du parc de véhicules);
- nouvelles modalités opérationnelles (OPIM, transferts de type monétaire⁹);
- voyages (locaux/internationaux);
- finance (factures/dépenses/paiements; petite caisse/caisse opérationnelle; avances, établissements des rapports, usage abusif des taux de change);
- ressources humaines (gestion des ressources humaines hors personnel; prestations/droits);
- technologies de l'information (TI) (risques interne et externe d'accès non autorisé);
- sécurité (accès non autorisé aux locaux de la FAO).

10. L'évaluation comprenait un examen des pratiques frauduleuses qui avaient été détectées ou étaient susceptibles de se produire, et des pratiques qui pouvaient créer des occasions de fraude. Elle a porté sur l'efficacité des contrôles existants pour prévenir ou détecter la fraude, et sur les lacunes recensées et les mesures d'amélioration, en particulier dans les domaines exposés aux risques les plus élevés.

⁸ OPIM (Operational Partners Implementation Modality).

⁹ CBT (cash-based transfers).

Encadré 3 - Pratiques analysées dans tous les domaines d'activité

Sur les 130 types de pratique analysés dans l'ensemble des domaines d'activité: 25¹⁰ sont classés comme présentant un risque résiduel élevé, après prise en compte des contrôles existants; 68¹¹ comme présentant un risque moyen; et 37¹² un risque faible.

Le niveau d'efficacité des contrôles varie selon les pratiques considérées, mais on note une grande concentration de contrôles perçus comme moins efficaces (partiellement efficaces, largement inefficaces ou inexistantes) dans les pratiques notées comme présentant un risque moyen (68 pour cent des cas) ou élevé (88 pour cent). Pour les deux catégories (risque moyen et risque élevé), une grande partie des améliorations citées ont trait au renforcement de l'application des contrôles existants/à l'amélioration du respect des règles (connaissance et utilisation des outils d'aide) et quelques-unes au renforcement de la conception ou au comblement des lacunes. Un certain nombre d'améliorations destinées à maîtriser ces risques étaient déjà en cours ou planifiées au moment de l'évaluation¹³.

11. Globalement, l'évaluation a fait ressortir la nécessité d'agir sur les aspects suivants:

- renforcement de la sensibilisation à la fraude et des capacités en la matière de toutes les personnes employées (connaissance démontrée des politiques et procédures essentielles compte tenu des responsabilités fonctionnelles assumées), de façon à garantir le respect des règles dans les domaines particulièrement exposés au risque de fraude;
- prise en compte des points faibles ou des lacunes détectés dans les contrôles existants (politiques, règles et procédures) afin d'atténuer les risques de fraude identifiés;
- renforcement des outils et systèmes de surveillance du respect des règles, de supervision de la gestion et de détection précoce.

Stratégie et plan d'action¹⁴

12. La stratégie et le plan d'action associé¹⁵ sont axés sur trois objectifs qui se complètent mutuellement et qui sont mis en œuvre à l'aide de mesures prises dans six domaines principaux.

Objectif 1. Améliorer la sensibilisation aux contrôles mis en place par la FAO pour prévenir, détecter et signaler les cas de fraude suspectée, par des mesures permettant de veiller à ce que:

- toutes les personnes employées¹⁶ par la FAO et toutes les parties prenantes externes soient systématiquement informées i) des principales politiques relatives à la fraude (Politique de lutte contre la fraude et autres pratiques relevant de la corruption, protection des fonctionnaires et collaborateurs dénonçant des irrégularités) et des mesures prises pour créer un environnement fortement dissuasif; ii) des mesures de renforcement de la prévention et de la détection prises dans la pratique (sur tous les sites et avec d'autres organismes des Nations Unies); et iii) des affaires de fraude signalées et des mesures de répression prises par

¹⁰ Dans quatre domaines d'activité – cycle d'achat: 13; TI: 7; gestion des fournisseurs: 3; identification des projets: 2.

¹¹ Dans neuf domaines d'activité – identification/formulation/évaluation préalable des projets: 7; gestion des fournisseurs: 9; cycle d'achat: 13; biens de la FAO: 8; nouvelles modalités opérationnelles: 12; finance: 5; voyages: 2; TI: 8; ressources humaines: 4.

¹² Dans six domaines d'activité – cycle d'achat: 6; biens de la FAO: 8; finance: 5; voyages: 2; sécurité: 6; ressources humaines: 9.

¹³ Pour une présentation plus détaillée des risques associés à chaque domaine d'activité et des types d'améliorations requises, veuillez vous reporter à l'annexe 2.

¹⁴ Pour une présentation plus détaillée des mesures prévues, veuillez vous reporter à la stratégie (disponible sur le Portail des Membres).

¹⁵ Le plan d'action institutionnel de haut niveau est présenté en annexe.

¹⁶ Les «personnes employées par la FAO» comprennent le personnel et les ressources humaines hors personnel, l'ensemble constituant les effectifs de l'Organisation.

la Direction (mesures administratives/disciplinaires et/ou sanctions visant le ou les fournisseurs);

- les personnes employées par la FAO soient dûment formées, au moyen d'un programme de formation progressif et structuré, dans les domaines suivants: i) principales politiques relatives à la fraude – notions essentielles, et rôles et responsabilités des personnes concernées en matière de prévention, de détection et de signalement de la fraude (toutes les personnes employées); et ii) procédures et systèmes/outils associés permettant de veiller au respect des règles (personnes assumant des responsabilités fonctionnelles particulièrement exposées au risque de fraude, comme la gestion des ressources ou l'exercice de fonctions administratives critiques).

Objectif 2. Renforcer l'efficacité des contrôles destinés à atténuer les risques de fraude, par des mesures permettant de veiller à ce que:

- les unités responsables, par une évaluation régulière du risque de fraude, apprécient de façon plus systématique l'efficacité des contrôles et procèdent aux améliorations requises (conformément aux trois objectifs de la stratégie: conception/mise en œuvre de programmes destinés à améliorer les capacités, conception de contrôles/mécanismes permettant de veiller au respect des règles et outils d'aide associés); on veillera à adopter une approche rationalisée et intégrée d'évaluation des vulnérabilités au risque de fraude en tenant compte des constatations formulées par le Bureau de l'Inspecteur général à l'issue des vérifications et enquêtes menées, des résultats obtenus au moyen des contrôles internes et des risques remontés (y compris par l'intermédiaire des plans de prévention de la fraude au niveau pays);
- toutes les unités et tous les bureaux de la FAO adoptent progressivement une approche rationalisée de planification et de surveillance des solutions apportées aux vulnérabilités au risque de fraude qui leur sont propres. Les unités procéderont (sur la base du registre central des risques de fraude et des constatations issues du Questionnaire sur les contrôles internes¹⁷) à l'évaluation de leurs propres vulnérabilités et planifieront les améliorations requises dans l'application des contrôles (en liaison avec les trois objectifs de la stratégie, à savoir le renforcement des capacités et le respect des règles, et l'utilisation d'outils d'aide). Cette approche permet, en particulier dans les bureaux de pays, de mettre en place un plan de prévention de la fraude plus dynamique et centré sur les risques, adapté à la taille et à la nature des programmes de pays respectifs.

Objectif 3. Renforcer les systèmes et outils de supervision de la gestion et de détection précoce/de dissuasion, pour faciliter:

- *la planification et la surveillance des mesures prises et la communication d'informations y afférentes* (au niveau de l'Organisation, des unités responsables et des autres unités, bureaux de pays compris), de façon à atténuer le risque de fraude, conformément au processus global de gestion du risque institutionnel;
- *la surveillance du respect des règles dans les domaines particulièrement exposés au risque de fraude*, par des moyens tels que i) une utilisation élargie de l'informatique décisionnelle et des tableaux de bord et ii) une mise à niveau des outils de surveillance et de suivi existants, qui doivent notamment permettre d'améliorer l'analytique de données et l'utilisation d'alertes et de signaux d'alerte.

¹⁷ ICQ (Internal Controls Questionnaire).

Encadré 4 - Mise en lumière d'une sélection de résultats obtenus jusqu'ici (année 2018) dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la fraude et du plan d'action associé

Objectif 1 – Améliorer la sensibilisation aux contrôles mis en place par la FAO pour prévenir, détecter et signaler les cas de fraude suspectée:

- Lancement d'un cours de formation en ligne sur la prévention de la fraude et d'autres pratiques relevant de la corruption, qui permet à toutes les personnes employées par la FAO de mieux comprendre la politique adoptée par l'Organisation dans ce domaine et ses implications (responsabilités en matière de prévention, de détection et de signalement, et mécanisme de répression activé par la FAO dans les affaires de fraude décelées) et d'augmenter leur sensibilisation aux principaux domaines à risque (quatrième trimestre 2018).

Objectif 2 – Renforcer l'efficacité des contrôles destinés à atténuer les risques de fraude:

- Élargissement des capacités de transfert électronique de fonds à un nombre croissant de pays. Les virements sont un moyen plus sûr de transférer des fonds et de renforcer l'environnement de contrôle interne dans les bureaux.
- Développement de l'utilisation de la solution InTend pour les procédures d'appel d'offres couvrant l'ensemble des sites, en lien avec le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies. Cette solution vise à renforcer la confidentialité et la transparence du processus d'achat et à améliorer le suivi des activités d'achat. Entre juin et novembre 2018, la solution a été déployée au Siège, dans les bureaux (sous-)régionaux et dans les bureaux de pays dotés d'un fonctionnaire chargé des achats au niveau international.
- Élaboration d'une nouvelle procédure de l'Organisation (section du Manuel) relative aux transferts de type monétaire, établissant des normes minimales de gestion administrative et opérationnelle qui atténuent tout ou partie des vulnérabilités recensées au risque de fraude (troisième trimestre 2018).
- Lancement d'une nouvelle approche, plus dynamique et centrée sur les risques, d'élaboration des plans de prévention de la fraude au niveau pays, qui s'appuie sur l'évaluation institutionnelle du risque de fraude (quatrième trimestre 2018).

Objectif 3 – Renforcer les systèmes et outils de supervision de la gestion et de détection précoce/de dissuasion:

- Mise en place d'un nouvel outil destiné à faciliter la planification et le suivi des plans d'action antifraude ainsi que l'établissement des rapports y afférents par les unités responsables et les bureaux de pays. Cet outil permettra: i) aux unités responsables et aux bureaux régionaux d'avoir une vue consolidée des risques de fraude, répertoriés par domaine/type d'activité et par site; et des mesures en place; et ii) aux bureaux de pays de préparer des plans de prévention de la fraude plus dynamiques et centrés sur les risques (quatrième trimestre 2018).
- Extension de l'utilisation du tableau de bord pour les voyages locaux – à la suite du déploiement du module de gestion des voyages locaux dans tous les bureaux de terrain de la FAO en 2017, un tableau de bord a été mis en place pour faciliter la surveillance du respect des règles associées, les premiers résultats d'analyse étant attendus au quatrième trimestre.

Mise en œuvre de la stratégie et dispositifs de communication d'information

13. La stratégie sera mise en œuvre au moyen d'un plan à l'échelle de l'Organisation (voir le détail à l'annexe I) regroupant les plans d'action plus détaillés des unités responsables. Le plan comprend des mesures à court et moyen termes et suit le cycle de planification de la FAO.
14. Les progrès accomplis dans la concrétisation des objectifs seront examinés à mi-parcours (fin 2019) et à la fin de la période de mise en œuvre (fin 2021) et feront l'objet d'un rapport au Bureau du contrôle interne¹⁸. Les évaluations périodiques du risque de fraude apprécieront les progrès réalisés dans l'amélioration de l'efficacité des contrôles.
15. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans d'action propres aux unités responsables feront l'objet d'un suivi régulier et d'un rapport trimestriel au Directeur général adjoint (Opérations), gardien de la politique de lutte contre la fraude. Ces informations viendront alimenter les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action global antifraude.
16. La Déclaration relative au contrôle interne intégrera les éléments nouveaux à communiquer en matière de prévention de la fraude, selon qu'il convient.

Recommandation 14. Formalisation des protocoles et procédures pour le renvoi des affaires de fraude aux autorités judiciaires nationales

17. La recommandation 14 invitait les organismes du système des Nations Unies à «renforcer leurs procédures et protocoles existants pour le renvoi des affaires de fraude (et autres manquements) aux autorités judiciaires et instances pénales et civiles nationales, ainsi que pour le recouvrement des avoirs, et [à] faire en sorte que ces renvois se fassent de manière rapide et efficace».

Progrès accomplis

18. La FAO, comme nombre d'organismes des Nations Unies, soutient la recommandation 14 et reconnaît le rôle moteur du Bureau des affaires juridiques. Elle s'aligne aussi de façon générale sur la position du Conseil des chefs de secrétariat présentée au Conseil dans le document publié sous la cote CL 158/INF/7:

Encadré 5 - Extrait du document CL 158/INF/7

«Il a [...] été noté que la recommandation doit être mise en œuvre dans le cadre des règles, protocoles et procédures de renvoi aux autorités nationales propres au régime juridique de chaque organisme. De même, il a été noté que la procédure de renvoi aux autorités nationales est déjà régie, entre autres, par les accords de siège et qu'elle dépend en partie de la réactivité de l'État Membre dans lequel les organismes opèrent.» (paragraphe 31¹⁹).

«Il a également été noté que la recommandation semble supposer que les protocoles et procédures en place n'existent pas ou doivent être améliorés, et que leur renforcement se traduirait par un plus grand nombre de renvois aux autorités nationales. Pourtant, les organismes font remarquer qu'outre l'analyse des points forts et points faibles des dossiers d'un point de vue juridique, il est nécessaire de procéder à un examen attentif et approfondi des risques et responsabilités notables et potentiels liés à chaque cas. Dans le rapport, on ne trouve ni d'évaluation satisfaisante des coûts et des risques correspondants, ni d'explication quant à la manière dont les éventuels bénéfices permettraient de compenser ces coûts.» (paragraphe 32).

¹⁸ Les données de référence doivent être définies et les indicateurs de résultat élaborés.

¹⁹ A/71/731/Add.1.

État d'avancement actuel

19. La FAO met en œuvre la recommandation 14 sur le renvoi possible des affaires aux autorités nationales chargées de l'application de la loi, et ce par principe et de façon systématique. Plus spécifiquement, pour chaque cas de détournement de fonds, la FAO, par l'intermédiaire de son Bureau juridique, évalue systématiquement la possibilité de recouvrer les fonds détournés en faisant appel aux autorités nationales.

20. Cela se fait à la suite d'un examen de toutes les circonstances pertinentes dans chaque affaire, comme, entre autres, le montant réel de fonds détournés, les possibilités de recouvrement de ces fonds sur le paiement des indemnités de départ dues par l'Organisation ainsi que la possibilité pratique et le bien-fondé d'engager des démarches complexes devant les institutions et les tribunaux nationaux. Dans un petit nombre d'affaires récentes, après examen de toutes les circonstances pertinentes, il a été décidé qu'un renvoi aux autorités nationales ne serait pas approprié. Cette décision a été prise en particulier quand l'évaluation indiquait que le coût des poursuites judiciaires serait excessif au vu de la probabilité d'un recouvrement effectif et de l'effet dissuasif que ces poursuites pourraient avoir.

21. En accord avec les principes qui sous-tendent la résolution 72/112 de l'Assemblée générale, intitulée «Responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies», la FAO est prête à transmettre de façon plus systématique les affaires au Ministère des affaires étrangères des pays concernés, en demandant que soient prises les mesures qui s'imposent aux fins de l'instauration de procédures pénales et civiles et du recouvrement des biens.

Annexe I. Plan d'action institutionnel contre la fraude

Action	Responsable	2018-2019 ²⁰ (court terme)	2020-2021 (moyen terme)
Objectif 1. Améliorer la sensibilisation aux contrôles mis en place par l'Organisation pour prévenir, détecter et signaler les cas de fraude suspectée			
Mesure 1.1. Faire en sorte que les parties prenantes internes/externes soient systématiquement informées des principales mesures de lutte, des mesures prises en pratique, des affaires signalées et des mesures administratives			
<ul style="list-style-type: none"> Établir une communication régulière sur l'ensemble des politiques/mesures mises en place pour créer un environnement fortement dissuasif (en interne/avec les membres) – [définir les mécanismes, la fréquence, les responsabilités; surveiller la suite donnée] 	OIG/DDOC/OSD/OC C/Bureaux régionaux/Unités responsables	Exécution continue	Exécution continue
<ul style="list-style-type: none"> Établir le mécanisme/les outils de partage d'expériences en matière de renforcement de la prévention/de la détection (entre sites, par exemple ou avec d'autres organismes des Nations Unies) et faciliter les échanges 	OIG/OSD/Bureaux régionaux	Début 2019 (en interne) Fin 2019 (en externe)	Exécution continue
<ul style="list-style-type: none"> Poursuivre la communication périodique sur les affaires de fraude signalées/les mesures administratives y afférentes (publication de circulaires administratives/rapport annuel de l'Inspecteur général/autres moyens), y compris les renvois aux autorités nationales chargées de l'application des lois, selon qu'il convient. 	OIG/LEG	Rapport annuel de l'Inspecteur général (2018, 2019) AC (2019)	Rapport annuel de l'Inspecteur général (2018, 2019) AC (2021)
Mesure 1.2. Définir et adopter une approche cohérente et structurée de la formation (différentes modalités)			
<ul style="list-style-type: none"> Pour toutes les personnes employées par la FAO: <ol style="list-style-type: none"> élaborer/lancer des cours de formation en ligne sur les politiques de l'Organisation (lutte contre la fraude, protection des fonctionnaires et collaborateurs dénonçant des irrégularités) ainsi que d'autres outils d'aide à l'apprentissage; veiller à ce que toutes les personnes employées par l'Organisation suivent la formation en ligne obligatoire dans les délais requis. 	Élaboration: OIG, OHR, DDOC; Mise en œuvre: unités du Siège et bureaux régionaux	Quatrième trimestre 2018 (lutte contre la fraude) Début 2019 (protection des fonctionnaires et collaborateurs dénonçant des irrégularités)	Exécution continue
<ul style="list-style-type: none"> Selon les responsabilités fonctionnelles: <ol style="list-style-type: none"> recenser/renforcer les programmes de formation existants dans les domaines particulièrement exposés au risque de fraude (achats, finance, actifs et voyages, par exemple); élaborer un plan de déploiement progressif par domaine et mettre en place les mécanismes pertinents de surveillance du respect des règles. 	Unités responsables; OHR; DDOC (élaboration) Unités du Siège/Bureaux régionaux (mise en œuvre)	Quatrième trimestre 2018 (voyages, achats) ²¹	Exécution continue

²⁰ Délais indicatifs.

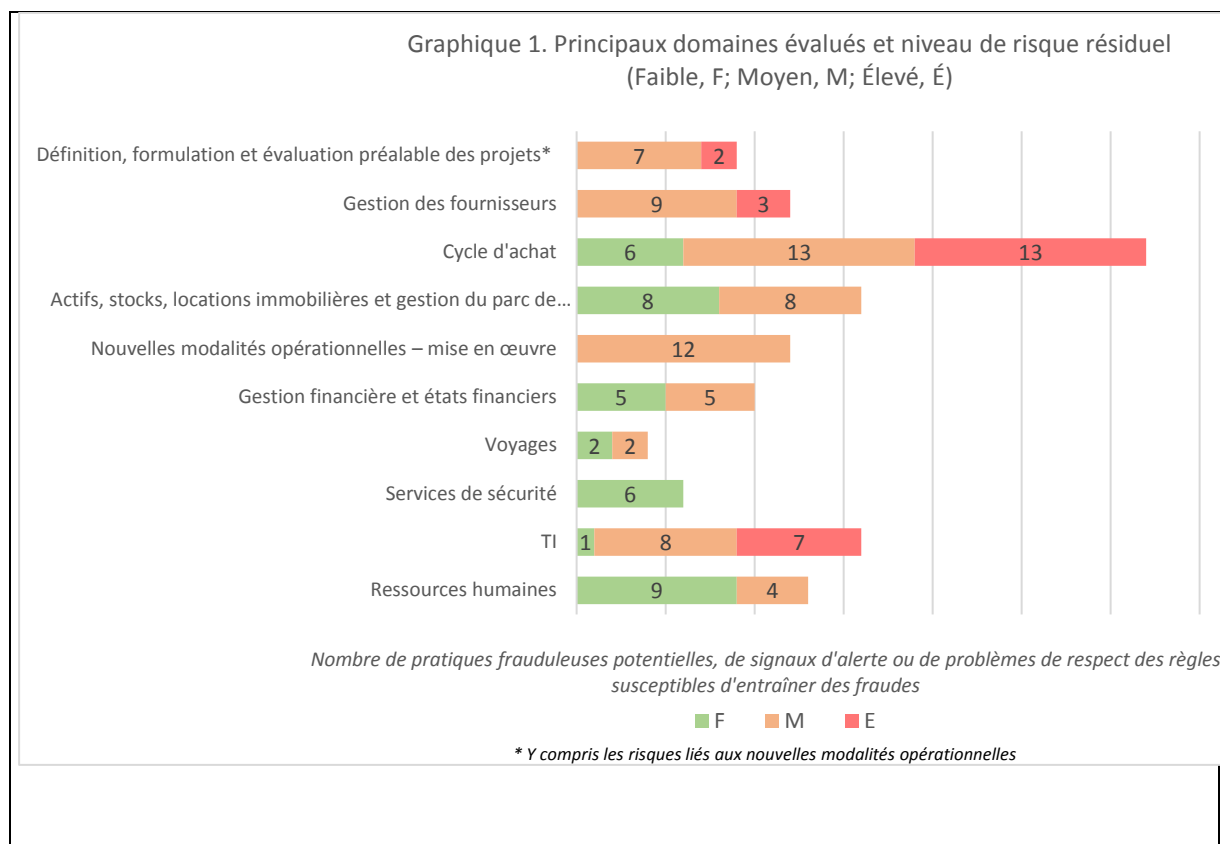
²¹ Les informations relatives aux autres formations courant 2019 seront ajoutées dès qu'un plan détaillé de formation aura été élaboré et seront mises à jour périodiquement.

Objectif 2. Renforcer l'efficacité des contrôles en mettant particulièrement l'accent sur les domaines exposés au risque de fraude le plus élevé			
Mesure 2.1. Introduire des évaluations systématiques des vulnérabilités au risque de fraude dans les principaux domaines de gestion et domaines fonctionnels, qui permettent également d'améliorer l'efficacité des contrôles (conception)			
<ul style="list-style-type: none"> Mener des évaluations périodiques du risque de fraude dans l'Organisation, en y intégrant le retour d'information donné par le Bureau de l'Inspecteur général/d'autres unités (lien: Mesure 2.2) 	Directeur général adjoint (Opérations)/DDOC; Unités responsables (en consultation avec les bureaux décentralisés)	D'ici à mai 2018 (version initiale) D'ici à fin 2019	D'ici à fin 2021
<ul style="list-style-type: none"> Établir des mécanismes/processus permettant d'obtenir: <ol style="list-style-type: none"> un retour d'information systématique du Bureau de l'Inspecteur général sur l'efficacité des contrôles visant à maîtriser les risques identifiés (à la suite des vérifications ou des enquêtes menées par OIG); des informations sur les risques remontés ou identifiés durant l'année. 	OIG	D'ici à fin 2019	D'ici à fin 2021
<ul style="list-style-type: none"> Définir/prioriser les améliorations requises; mettre à jour/élaborer les plans propres aux unités responsables (comprenant des mesures tenant compte de tous les objectifs de la stratégie, selon qu'il convient) et un plan d'action antifraude consolidé à l'échelle de l'Organisation 	OIG/DDOC/OSD/Bureaux régionaux	Mesure continue	Mesure continue
	DDOC; Unités responsables/OIG/OSD	Quatrième trimestre 2018 (version initiale) Premier trimestre 2019 (mise à jour)	Au premier trimestre de chaque année (mise à jour)
Mesure 2.2. Améliorer la planification et la surveillance de la gestion du risque de fraude au niveau des unités (Siège et bureaux décentralisés)			
<ul style="list-style-type: none"> Mettre à jour les instructions/le modèle destinés aux bureaux de pays, qui feront partie intégrante des rapports annuels par pays 	OSD/DDOC/OIG, en collaboration avec les bureaux régionaux	Quatrième trimestre 2018	Mises à jour périodiques
<ul style="list-style-type: none"> Définir l'approche/le mécanisme de gestion du risque de fraude sur les autres sites (intégrés dans les processus institutionnels pertinents) 	DDOC/OSP/OIG	2019	(idem)
<ul style="list-style-type: none"> Travailler avec les régions à la mise en place de procédures documentées traduisant en termes opérationnels les plans de prévention de la fraude dans les bureaux de pays 	OSD/DDOC/Bureaux régionaux	Premier trimestre 2019	Exécution continue
Objectif 3. Renforcer les systèmes et outils de supervision de la gestion et de détection précoce/de dissuasion			
Mesure 3.1. Améliorer progressivement les systèmes et outils de surveillance du respect des règles			
<ul style="list-style-type: none"> Étendre et faire prévaloir une utilisation plus systématique des tableaux de bord existants qui permettent de superviser la gestion dans tous les domaines particulièrement exposés au risque de fraude, en commençant par les domaines présentant les risques les plus élevés 	Unités responsables/CIO, en consultation avec les bureaux décentralisés	Mesure continue	Mesure continue
<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place ou améliorer les outils/systèmes informatiques dans les domaines exposés au risque de fraude, en commençant par ceux qui présentent les risques les plus élevés (achats et TI, par exemple), puis en s'intéressant aux autres domaines (ressources humaines, par exemple) 	Unités responsables/CIO, en consultation avec les bureaux décentralisés	Mesure continue	Mesure continue
Mesure 3.2. Développer des outils en ligne facilitant l'élaboration et le suivi des plans de prévention de la fraude ainsi que l'établissement des rapports y afférents			
<ul style="list-style-type: none"> Outil de mise à jour périodique des évaluations du risque de fraude, suivi de la mise en œuvre des plans d'action (institutionnel; propres aux domaines d'activité) et communication d'information sur ce thème, sans négliger les autres outils de surveillance des processus institutionnels/du respect des règles 	DDOC/Unités responsables/CIO	Quatrième trimestre 2018	Avec mises à jour/perfectionnements périodiques

<ul style="list-style-type: none">• Outil d'élaboration et de suivi des plans de prévention de la fraude propres aux pays et communication d'information sur ces plans (outil faisant partie intégrante de l'outil institutionnel, situé dans l'espace de travail existant pour l'établissement des rapports annuels)	OSD/DDOC/CIO en consultation avec les bureaux décentralisés	Quatrième trimestre 2018	Avec mises à jour/perfectionnements périodiques
---	---	--------------------------	---

Annexe II. Évaluation du risque de fraude – Faits saillants

1. Vue d'ensemble des principaux domaines évalués et du niveau de risque résiduel:



Le **graphique 1** présente la distribution globale du risque entre les différents domaines d'activité (période d'évaluation: janvier-mai 2018).

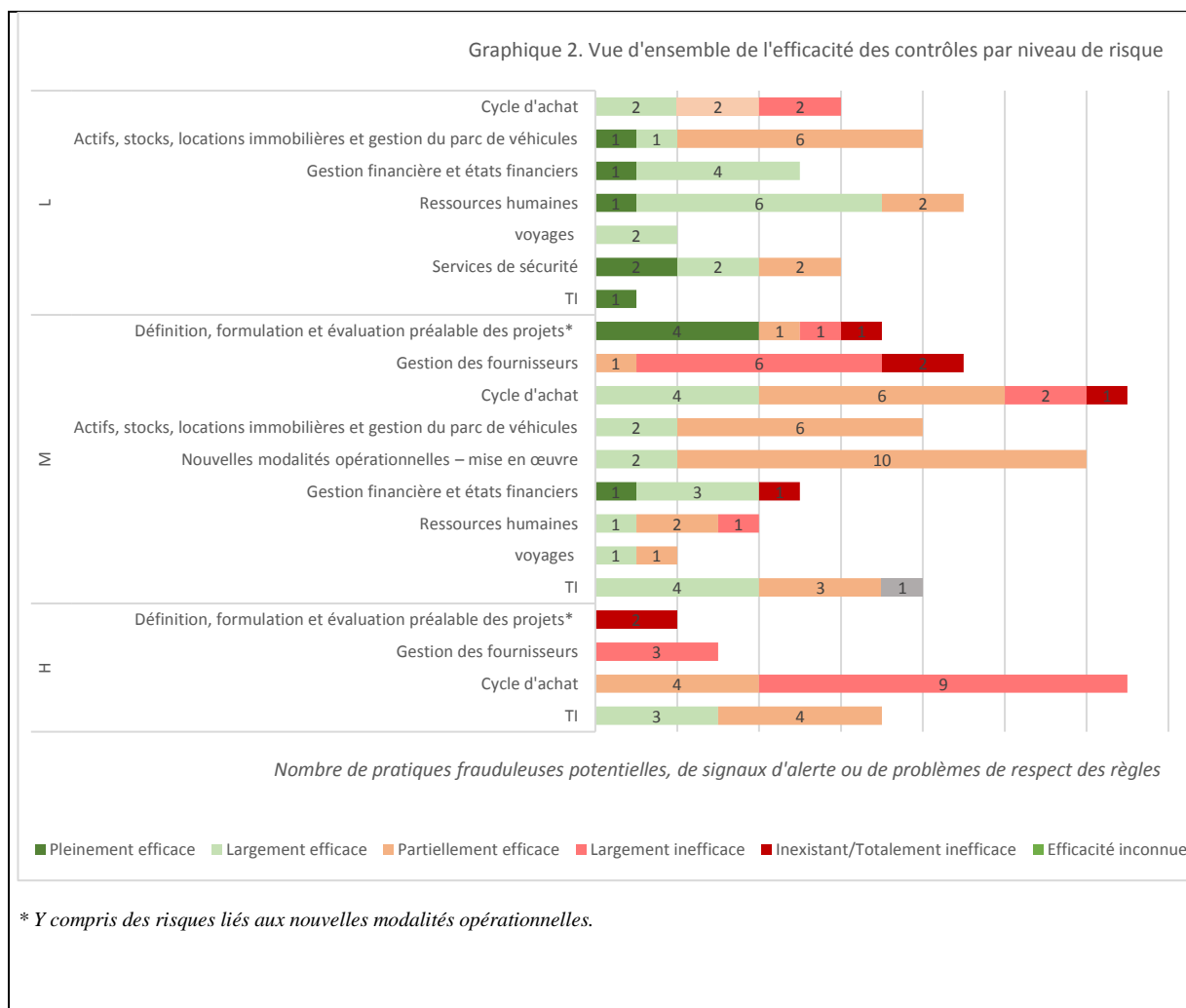
- ↪ Les unités responsables ont analysé 10 domaines à risque sur l'ensemble des fonctions (tels que listés ci-dessus).
- ↪ 130 problèmes de respect des règles/pratiques frauduleuses potentielles/signaux d'alerte (déterminés par le Bureau de l'Inspecteur général et les unités responsables) ont été examinés, parmi lesquels, 25 ont été classés comme présentant un risque résiduel élevé, 68 un risque résiduel moyen et 37 un risque résiduel faible pour l'Organisation. Il est important de noter que les chiffres ne rendent pas compte de l'importance relative des effets que la concrétisation de ces risques pourrait avoir sur la FAO, mais indiquent plutôt le fait que ces pratiques pourraient exister (pratiques frauduleuses ou créant involontairement un environnement propice à la fraude).
- ↪ On a constaté que les risques élevés se concentraient dans les domaines du cycle d'achat, des technologies de l'information (TI) et de la gestion des fournisseurs ainsi qu'au cours de la phase d'identification/de formulation/d'évaluation préalable des projets (en relation avec les achats). La section 2 de la présente annexe donne des exemples d'améliorations nécessaires.

Notes:

- Notation du risque: renvoie au sentiment des unités responsables qu'un risque résiduel demeure (malgré les contrôles en place). La probabilité et l'effet de certains risques, et donc le risque résiduel correspondant, pourraient toutefois varier selon les sites.

-
- Risques liés aux nouvelles modalités opérationnelles, comme les transferts de type monétaire: une part importante des risques identifiés s'applique à toutes les modalités de mise en œuvre qui supposent de fournir une assistance/distribuer des intrants à des personnes ou des ménages. Cette part de risque est intégrée dans d'autres domaines plus larges tels que «Actifs, stocks, locations immobilières et gestion du parc de véhicules».

2. Vue d'ensemble de l'efficacité des contrôles par niveau de risque



Le **graphique 2** présente le niveau d'efficacité des contrôles conçus pour gérer différents problèmes de respect des règles/pratiques frauduleuses potentielles, tel que perçu par les unités responsables (au moment de l'évaluation, de janvier à mai 2018). Des exemples d'améliorations requises et/ou en cours de mise en œuvre sont donnés ci-après.

Domaines exposés à un risque faible (37 pratiques frauduleuses potentielles/signaux d'alerte):

- ◀ Dans 23 cas – les contrôles sont considérés comme étant pleinement efficaces (dans 6 cas, aucune amélioration n'est nécessaire) ou largement efficaces (17 cas), seules quelques améliorations sont prévues ou en cours de mise en œuvre pour améliorer le respect des règles: des formations (ex.: sécurité – falsification des badges; voyages de service internationaux) et un élargissement de l'application de contrôles existants (finance – introduction des transferts électroniques de fonds dans les bureaux décentralisés);
- ◀ Dans 12 cas – les contrôles sont considérés comme étant partiellement efficaces et des améliorations sont planifiées/en cours pour: élargir l'application des contrôles existants (ex.: sécurité – couverture des systèmes de télévision en circuit fermé; ressources humaines – utilisation de Taleo pour l'émission de tous les contrats; vérification des références pour les

ressources humaines hors personnel); renforcer l'utilisation des systèmes/outils de suivi existants (ex.: achats – utilisation du système mondial de gestion des ressources (GRMS)/pour l'outil de suivi des demandes d'achat (PR) ou des activités d'achat/pour l'édition dans les temps des bons de commande (PO)/des contrats) et définir de nouvelles politiques et procédures et de nouveaux systèmes (ex.: suivi des stocks; gestion du parc de véhicules);

- ◀ Dans 2 cas – les contrôles sont considérés comme étant largement inefficaces, nécessitant des formations/listes de contrôle supplémentaires pour un meilleur respect des règles (achats – pour permettre aux acheteurs/fonctionnaires d'administration d'exercer un suivi régulier durant l'exécution d'un PO/contrat ou d'autoriser les mouvements non couverts par des accords à long terme).

Domaines exposés à un risque moyen (68 pratiques frauduleuses potentielles/signaux d'alerte):

- ◀ Dans 5 cas – les contrôles sont considérés comme étant pleinement efficaces (ils préviennent la communication d'informations fausses aux partenaires fournisseurs de ressources ou garantissent la sélection de partenaires opérationnels possédant les capacités appropriées), seules quelques améliorations sont prévues, concernant la modalité de mise en œuvre des partenariats opérationnels, pour faire en sorte que les procédures existantes soient respectées (ex.: poursuite des formations, renforcement des capacités opérationnelles des bureaux décentralisés, développement de systèmes/d'outils d'aide);
- ◀ Dans 17 cas – les contrôles sont considérés comme étant largement efficaces, seules quelques améliorations sont nécessaires pour faire en sorte que les règles existantes soient respectées (ex.: ressources humaines – vérifications ponctuelles et extension de la liste des prestataires de soins privilégiés des bureaux de pays pour atténuer le risque d'établissement de faux certificats médicaux; modalité de mise en œuvre des partenariats opérationnels – formations, systèmes/outils d'aide; achats – mise en place de la solution InTend/d'un outil d'approvisionnement); et pour définir/renforcer les procédures (ex.: actifs: concernant la sortie du bilan des actifs informatiques/de sécurité; TI – accès à internet à travers un pare-feu protégeant les systèmes d'un accès par une porte dérobée);
- ◀ Dans 30 cas – les contrôles sont considérés comme étant partiellement efficaces, quelques améliorations sont planifiées/en cours afin de définir/mettre à jour des procédures/instructions existantes (ex.: transferts de type monétaire – nouvelle section 702 du Manuel; achats – pour assurer la séparation des tâches; ressources humaines – rémunération des services rendus; stocks – garde temporaire des biens/distribution finale aux bénéficiaires); étendre l'utilisation des outils existants (ex.: achats – outils de suivi) ou mettre en place de nouveaux outils (ex.: système de suivi/d'évaluation des intrants); améliorer les capacités/la sensibilisation pour un meilleur respect des règles existantes (concernant les voyages locaux, la gestion des fournisseurs/les sanctions à leur encontre – signalement des cas douteux);
- ◀ Dans 10 cas – les contrôles sont perçus comme étant largement inefficaces, des améliorations sont nécessaires pour combler les lacunes dans les connaissances et les compétences (ex.: achats – établissement des PR/approvisionnement); concernant les instructions/procédures (ex.: ressources humaines – vérification croisée avec les organismes ayant leur siège à Rome/doublons dans les avantages du personnel) ou le renforcement de l'utilisation des systèmes et outils existants (ex.: pour le suivi des achats);
- ◀ Dans 5 cas – les contrôles sont perçus comme étant inefficaces ou inexistantes, des améliorations sont nécessaires pour combler les lacunes dans les procédures/lignes directrices (achats – externalisation; gestion des taux de change pour les interventions utilisant des transferts de type monétaire) et dans les connaissances (enregistrement des fournisseurs/vérifications les concernant);
- ◀ Dans 1 cas – lié aux TI – l'efficacité des contrôles est inconnue pour le moment (contrôles censés gérer les risques de manipulation des données des systèmes, imposant aux propriétaires des politiques d'attribuer des privilèges d'accès sur la base du besoin d'en connaître).

Domaines exposés à un risque élevé (25 pratiques frauduleuses potentielles/signaux d'alerte):

- ◀ Dans 3 cas – les contrôles sont perçus comme étant largement efficaces (domaine des TI), quelques améliorations sont nécessaires dans les politiques/mesures (politique régissant la transmission au niveau de privilège supérieur pour atténuer les risques internes ou utilisation d'un pare-feu protégeant les systèmes des menaces extérieures lors des accès à internet);
- ◀ Dans 8 cas – les contrôles sont considérés comme étant partiellement efficaces (achats, TI), des améliorations étant surtout nécessaires pour combler les lacunes dans la sensibilisation aux règles et procédures/la connaissance de celles-ci (ex.: planification des achats/demandes d'achat tardives/autorisations requises) et introduire des contrôles supplémentaires dans le domaine des TI (authentification multifactorielle pour prévenir le risque d'accès externe non autorisé aux systèmes);
- ◀ Dans 12 cas – les contrôles sont perçus comme étant largement inefficaces (cycle d'achat, gestion des fournisseurs), il est nécessaire de combler les lacunes i) dans la compréhension/l'application des règles/procédures (ex.: approbation des PR; modalités d'approvisionnement/d'appel d'offres); et ii) dans les outils de suivi et leur utilisation, qui doit être plus systématique (ex.: solution d'approvisionnement électronique en cours de déploiement; utilisation des tableaux de bord pour surveiller le respect des règles);
- ◀ Dans 2 cas – les contrôles sont perçus comme étant inefficaces/inexistants (identification/formulation/examen préalable des projets), nécessitant des instructions supplémentaires/la définition de politiques décrivant les actions à mener concernant les activités d'achat.