

INTOSAI



*Adaptation des procédures
d'audit pour tenir compte du
risque accru de fraude et de
corruption lors de la phase
d'urgence après une
catastrophe*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • 1264 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Table des matières

Partie 1 – Contexte, portée et définitions

1.	Contexte	4
2.	Objectif, portée et structure	5
3.	Terminologie	7
4.	Un rôle pour les ISC	12

Partie 2 – Audit concernant le risque accru de fraude et de corruption

5.	Orientations en matière d'audit	20
6.	Aspects à prendre en considération	21

Partie 3 – Risques et drapeaux rouges 26

Partie 4 – Adaptation des procédures d'audit

7.	Planification	51
8.	Exécution	54
9.	Établissement de rapports	59

Annexes

- 1. Questions pour l'évaluation des risques de corruption**
- 2. Acronymes et sigles**
- 3. Glossaire**

Partie 1 – Contexte, portée et définitions

1. Contexte

1.1. Le nombre et l'ampleur des catastrophes vont croissant.

- Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations unies estime que le nombre de catastrophes enregistré chaque année a doublé au cours des deux dernières décennies¹.
- Le nombre de victimes de catastrophes a triplé depuis 1980 et, selon les prévisions, il devrait atteindre une moyenne annuelle de 375 millions d'individus d'ici 2015².
- Selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), trois quarts de la population mondiale vivent dans des régions qui ont été frappées au moins une fois par un tremblement de terre, un cyclone tropical, une inondation ou une sécheresse entre 1980 et 2000³.

1.2. Citant toute une série de raisons, les auteurs d'études climatiques et démographiques prédisent que la fréquence des catastrophes continuera d'augmenter.

- L'explosion démographique se traduit par la nécessité de prévoir de nouveaux logements, ce qui pousse souvent les pouvoirs publics à autoriser des constructions dans des lieux exposés aux catastrophes et alourdit le bilan humain des séismes, des éruptions volcaniques et des tsunamis.
- La ruée vers des ressources naturelles qui se raréfient et les résultats de la pollution peuvent avoir des effets locaux ou très étendus sur le climat et provoquer des glissements de terrain, des inondations et des incendies.
- Les conflits armés ont des conséquences de plus en plus dramatiques dans des régions du globe déjà touchées par la famine.
- Les accidents nucléaires et les attaques terroristes peuvent entraîner des pertes humaines considérables et affecter gravement le bien-être des populations.

1.3. La gestion des aides en cas de catastrophe, tant dans les pays qu'entre eux, s'accompagne de ses propres exigences, risques et défis pour les pouvoirs publics, les organisations d'aide et les auditeurs. Les contribuables, les parlements et la société civile se soucient des risques de fraude et de corruption qui sont liés aux aides en cas de catastrophe et susceptibles d'entraîner un

¹ Voir le lien ci-après (<http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>).

² Voir le lien ci-après (http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_climate_change2, p. 319).

³ Voir le lien ci-après (<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/lhc/Global-Reports/UNDP%20Reducing%20Disaster%20Risk.pdf>).

détournement de ressources vitales destinées à des populations vulnérables. La question de savoir comment les ISC luttent contre les risques de fraude et de corruption n'a cessé de gagner en importance. Dans les accords conclus en 1998 en Uruguay, les membres de l'INTOSAI ont accepté de centrer davantage la stratégie d'audit sur des régions et des opérations exposées à la fraude et à la corruption en élaborant des indicateurs efficaces de risque élevé et d'intensifier l'échange d'expériences dans le domaine de la fraude et de la corruption avec les autres ISC⁴. La lutte contre la corruption est l'une des cinq priorités définies dans le plan stratégique 2011-2016 de l'INTOSAI, qui précise: «Dans la lutte contre la corruption, l'INTOSAI doit mener par l'exemple; elle s'acquitte de ses responsabilités et garantit la transparence et la prévention en réalisant de nombreuses activités et mesures⁵.»

2. Objectif, portée et structure

2.1. Lorsqu'elles contrôlent les aides en cas de catastrophe, les ISC sont confrontées à de nouveaux risques majeurs de fraude et de corruption et doivent adapter leurs procédures d'audit en conséquence. C'est particulièrement le cas lors de la phase d'urgence qui suit la catastrophe, lorsque l'urgence et l'arrivée rapide de grandes quantités d'aides risquent de réduire l'efficacité des contrôles normalement en place. L'ISSAI 5530 vise à:

- définir la terminologie utilisée et le rôle des ISC (**partie 1**);
- éclairer les auditeurs sur les orientations disponibles et sur les défis posés par le risque de fraude et de corruption dans le cadre des aides en cas de catastrophe (**partie 2**);
- recenser et illustrer les risques et indicateurs pertinents de fraude et de corruption lors de la phase d'urgence après une catastrophe (**partie 3**);
- proposer des moyens permettant aux auditeurs d'envisager une adaptation des procédures pour tenir compte de l'accroissement des risques (**partie 4**).

2.2. Vu l'énorme volume d'informations largement disponibles sur le sujet, l'ISSAI 5530 n'a pas pour vocation d'être définitive ou exhaustive, mais plutôt d'expliquer et d'illustrer les divers aspects et de proposer d'une manière utile des solutions pratiques pour les auditeurs des ISC.

L'ISSAI 5530 n'est pas obligatoire pour les ISC et n'est pas supposée être utilisée comme seule orientation. Elle peut compléter les ISSAI de niveau trois et de niveau quatre, notamment l'ISSAI 1240 («Les obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit d'états financiers»). Ces lignes directrices sont publiées par l'INTOSAI et sont disponibles sur le site Web de la commission des normes professionnelles⁶. Les orientations supplémentaires fournies

⁴ Voir le lien ci-après (http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html).

⁵ Voir le lien ci-après (<http://www.intosai.org/uploads/frenchintosaistrategieplan20112016j.pdf>, p. 8). Cette question est traitée à tous les niveaux de l'INTOSAI et lors des symposiums organisés conjointement avec les Nations unies, l'OCDE et la Banque mondiale. En 1998, l'INCOSAI avait pour thème le rôle des ISC dans la lutte contre la corruption. En 2009, le 20^e symposium des Nations unies et de l'INTOSAI consacré au contrôle des finances publiques a exclusivement porté sur le rôle de l'INTOSAI au sein du réseau international de lutte contre la corruption.

⁶ Voir le lien ci-après (<http://www.issai.org/composite-297.htm>).

par l'ISSAI 5530 ont pour but de compléter et non de remplacer les normes internationales d'audit et les manuels d'audit des ISC. Celles-ci peuvent s'en servir comme il sied dans le cadre de leur mandat, en fonction de leurs pratiques et des catastrophes qui se produisent.

- 2.3. La partie 3 de l'ISSAI 5530 contient des exemples des risques de fraude et de corruption, ainsi que les indicateurs (drapeaux rouges) associés à ces risques. Les listes qui y figurent peuvent avoir une utilité pratique dans la planification et l'exécution de l'audit. Elles ne sont pas exhaustives et peuvent, le cas échéant, être complétées par les auditeurs⁷. La partie 4 est consacrée au processus d'audit financier et décrit comment adapter les procédures pour tenir compte du risque accru de fraude et de corruption. L'ISSAI 5530 ne se limite toutefois pas à l'audit financier. Les orientations, les exemples et les bonnes pratiques complémentaires qu'elle contient couvrent les approches en matière d'audit financier, d'audit de conformité et d'audit de la performance. Étant donné que la fraude et la corruption peuvent également englober des activités sans incidence définissable ou significative sur les états financiers, les auditeurs pourraient envisager de suivre deux, voire plusieurs approches lorsqu'ils incluent des questions de fraude et de corruption dans des audits portant sur des aides octroyées en cas de catastrophe⁸.
- 2.4. En vertu de leur mandat, certaines ISC sont autorisées à mener des enquêtes antifraude. Elles disposent alors souvent d'unités spéciales composées d'experts ayant suivi une formation appropriée. Toutefois, dans la plupart des cas, les ISC n'effectuent pas d'enquêtes elles-mêmes, mais coopèrent ou travaillent en parallèle avec les autorités compétentes en la matière. Il arrive aussi que ces dernières demandent à l'ISC de ne pas effectuer de travaux d'audit supplémentaires dans le domaine où il y a des soupçons de fraude ou de corruption, afin de ne pas hypothéquer les constatations de l'équipe d'enquête. Les enquêtes antifraude et anticorruption sont souvent effectuées par l'organe ad hoc (ISC ou autre) à la demande de la justice, lorsqu'il existe déjà des soupçons de fraude et de corruption. Ces enquêtes consistent à dépister activement les abus et ne sont terminées que lorsque des éléments probants suffisants ont été collectés pour cerner l'étendue du problème.
- 2.5. La série 5500 des ISSAI relatives aux aides en cas de catastrophe est centrée sur les catastrophes naturelles, telles que les tremblements de terre, les tsunamis, les glissements de terrain et les inondations, bien que les orientations et les bonnes pratiques mentionnées puissent, dans la plupart des cas, s'appliquer également aux catastrophes d'origine humaine ou mixte (à la fois naturelle et humaine). De même, alors que les aides en cas de catastrophe sont en majorité de type humanitaire, la plupart des orientations fournies peuvent être utilisées lors d'audits portant sur des aides à caractère non humanitaire accordées en cas de catastrophe, comme l'aide fournie pour réduire l'incidence d'une catastrophe écologique sur la faune et la flore sauvages. Dans le même ordre d'idées, les risques et les drapeaux rouges présentés dans la partie 3 n'indiquent pas

⁷ La mise à jour des listes et l'ajout de nouveaux exemples lors de la revue de l'ISSAI 5530 constitueraient pour celle-ci un enrichissement.

⁸ Voir les normes internationales d'audit ISA 320 («Caractère significatif dans la planification et la réalisation d'un audit») et ISA 240 («Les obligations d'un auditeur en matière de fraude lors d'un audit d'états financiers»).

seulement une fraude ou une corruption, mais peuvent aussi révéler d'autres insuffisances en matière de contrôle, comme un gaspillage ou un manque d'efficacité. Enfin, l'ISSAI 5530 a été élaborée à l'intention des ISC, mais peut être également utilisée par d'autres auditeurs ou parties prenantes.

3. Terminologie

- 3.1 Les Nations unies définissent le mot «**catastrophe**» comme une «rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources»⁹ et considèrent les **aides en cas de catastrophe** comme des aides fournies aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit afin que leurs besoins essentiels soient satisfaits et leurs droits fondamentaux, garantis¹⁰.
- 3.2 La gestion d'une catastrophe peut être représentée sous la forme d'un cycle composé d'activités antérieures et postérieures à la catastrophe proprement dite. La figure 1 montre comment les différentes activités de gestion d'une catastrophe s'inscrivent dans le cycle. La phase d'urgence suit immédiatement la catastrophe. Les **activités de la phase d'urgence** comprennent les interventions de secours et de sauvetage, la réaction nationale et internationale à l'urgence, ainsi que les premières mesures de réhabilitation urgentes. Les aides en cas de catastrophe peuvent être détournées dans le cadre d'une fraude ou d'une corruption lors de chaque phase du cycle de gestion des catastrophes. Toutefois, l'ISSAI 5530 porte principalement sur les risques spécifiques qui naissent au cours de la phase d'urgence.

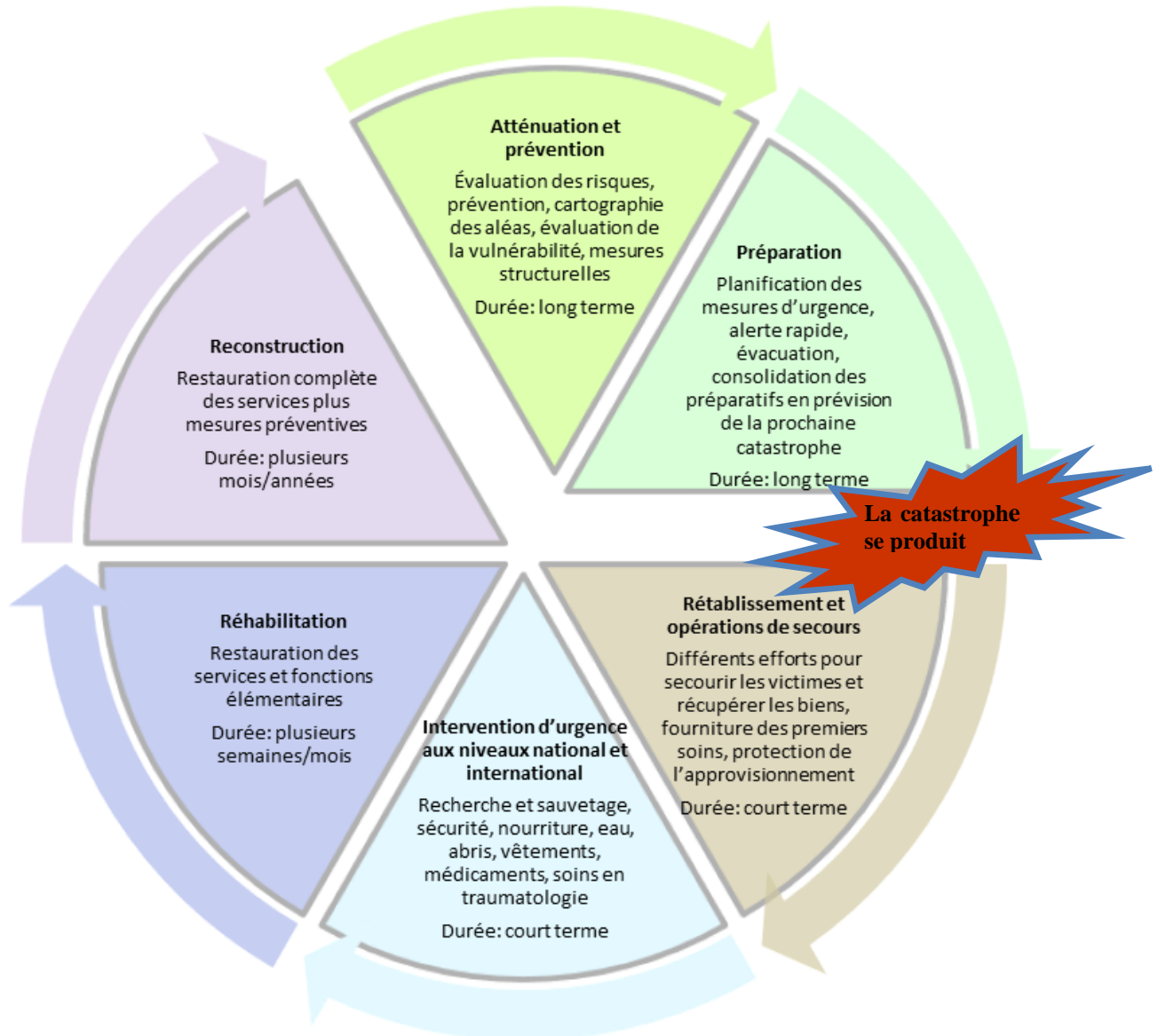
⁹ Voir le lien ci-après (http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf).

¹⁰ Voir le lien ci-après (http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts_criteria_for_posting_contributions.pdf).

Figure 1 – Le cycle de gestion des catastrophes

Activités postérieures à la catastrophe

Activités antérieures à la catastrophe



3.3 La spécificité de la **phase d'urgence après une catastrophe** réside dans l'urgence des mesures prises. Les premiers à réagir, en particulier en cas de catastrophe naturelle, sont en général le gouvernement (y compris l'armée) et les acteurs locaux et nationaux de la société civile du pays touché. Lorsque les moyens locaux et nationaux sont insuffisants, des appels à l'aide internationale sont lancés. Les aides en cas de catastrophe peuvent avoir une origine locale, régionale, nationale et internationale et être financées par des fonds privés, des entreprises et le secteur public. Les aides peuvent être gérées et déboursées par des ministères, par des autorités nationales, régionales ou locales, ou par des organismes et des ONG de tous types, qui sont créées spécialement pour couvrir la catastrophe concernée ou sont des antennes préexistantes d'ONG nationales et internationales¹¹.

3.4 Lors de la phase d'urgence d'une catastrophe, des aides sont fournies pour satisfaire les besoins immédiats des victimes et pour limiter les pertes au minimum. Elles sont généralement destinées:

- aux opérations de secours et de sauvetage (services d'urgence, équipes de sauveteurs, recherche de personnes disparues, identification et traitement ou enterrement des victimes);
- aux produits et services de première nécessité (abris, eau, médicaments et système sanitaire);
- à l'aide alimentaire d'urgence (collecte, transport et distribution de denrées alimentaires essentielles et d'eau et mise en place de programmes alimentaires supplémentaires);
- à la coordination de l'aide, à la protection et aux services d'appui (rétablissement d'une logistique, d'infrastructures et d'un système de communication de base).

3.5 Le rôle des pouvoirs publics sera différent selon la nature et l'ampleur de l'urgence. Les situations d'urgence diffèrent par leur nature, qui va de la catastrophe naturelle à la guerre, et par leur déroulement (rapide dans le cas d'un séisme et lent dans celui d'une sécheresse, par exemple). En cas de guerre ou d'autres situations complexes, il se peut que le rôle des pouvoirs publics soit réduit. Après une catastrophe naturelle, ces derniers sont en général aux avant-postes, tant dans les pays touchés par la catastrophe que dans les pays tiers qui fournissent leur aide. Le gouvernement du pays où s'est produite la catastrophe prend le plus souvent les commandes dans les premières heures et les premiers jours qui suivent le drame, les gouvernements des autres pays s'engageant dans un processus d'aides bilatérales et multilatérales à mesure que l'étendue et le bilan de la catastrophe deviennent clairs. La phase d'urgence peut prendre de quelques jours à plusieurs mois, selon la nature et l'ampleur de la

¹¹ Voir la liste des personnes et des entités engagées dans la fourniture, la coordination et la fourniture des aides en cas de catastrophe et chargées d'établir les rapports en la matière, sur le site Web de *Global Humanitarian Assistance* (<http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/humanitarian-aid-network>).

catastrophe et la préparation des pays touchés.

- 3.6 La nécessité de mobiliser d'importantes ressources, de mener les opérations sur une grande échelle et de fournir rapidement une aide au cours de la phase d'urgence met à mal les institutions affaiblies et les moyens humains disponibles. Les catastrophes accentuent les insuffisances existantes du pays concerné, comme l'inadéquation des systèmes de contrôle interne, la faiblesse ou la vulnérabilité des systèmes politique et juridique ou encore les inégalités sur le plan humanitaire. En outre, il se peut que la corruption soit déjà endémique dans le pays frappé par la catastrophe et que les activités frauduleuses et entachées de corruption y soient considérées comme des pratiques «normales».
- 3.7 Une fois que le caractère pressant des activités d'urgence diminue et que les besoins essentiels les plus urgents des populations touchées sont couverts, les aides s'orientent vers la remise en état des infrastructures matérielles et le redémarrage du système des soins de santé, du système d'enseignement et des services administratifs. La phase de reconstruction du cycle de gestion des catastrophes est caractérisée par un retour aux procédures normales et aux contrôles habituels, ce qui devrait réduire d'autant bon nombre des risques spécifiques de fraude et de corruption liés à la phase d'urgence. Toutefois, de nombreux risques de fraude et de corruption épinglés dans l'ISSAI 5530 concernent l'ensemble du cycle des aides en cas de catastrophe et, plus généralement, l'ensemble des aides au développement¹². Bien souvent, il existe un important chevauchement entre les différentes phases du cycle de gestion des catastrophes, ainsi qu'entre l'aide apportée lors d'une catastrophe et l'aide au développement, en particulier lorsque la crise dure longtemps.
- 3.8 La **fraude** est un «acte intentionnel commis par un ou plusieurs membres de la direction, par une ou plusieurs personnes constituant le gouvernement d'entreprise, par un ou plusieurs employés ou tiers à l'entité, impliquant des manœuvres dolosives dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal»¹³. La **corruption** consiste en un abus de pouvoir pour servir des intérêts privés¹⁴. La convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) ne donne pas de définition de la corruption, mais érige en délits toute une série d'infractions de corruption¹⁵. L'ISSAI 5530 porte sur les agissements qui ont pour effet que les aides octroyées après une catastrophe ne parviennent pas comme prévu aux populations visées. Ces agissements peuvent

¹² Les auditeurs doivent, par exemple, être conscients des risques de fraude et de corruption relatifs aux marchés qui impliquent d'importantes mises de fonds publics dans le cadre de projets de reconstruction. D'autres aspects importants dans le domaine des recettes fiscales et des indemnisations par les compagnies d'assurances requièrent également un examen attentif de leur part. À titre d'exemple, voir l'expérience de la Nouvelle-Zélande lors de la phase de reconstruction qui a suivi les séismes de Christchurch (<http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>).

¹³ Norme ISA 240, paragraphe 11, dans l'ISSAI 1240.

¹⁴ Voir le lien ci-après (http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq).

¹⁵ Voir le lien ci-après (<http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/index.html>).

être de nature financière (fraude, corruption, extorsion, versement de commissions illicites, détournement de fonds, etc.) ou non financière (corruption, népotisme, copinage, manipulation ou détournement de l'aide afin d'en faire profiter des groupes non visés, abus de position dominante sur l'exploitation de ressources naturelles, aide accordée en échange de faveurs sexuelles, pression sur les agents ou les bénéficiaires eux-mêmes pour qu'ils ferment les yeux sur les agissements des coupables, trafic d'influence, abus de pouvoir, etc.). L'ISSAI 5530 utilise les mots «**fraude**» et «**corruption**», ainsi que leurs dérivés, pour couvrir tous ces comportements abusifs et injustes.

3.9 Les **auteurs** de fraudes ou d'actes de corruption peuvent être:

- des fonctionnaires des autorités nationales ou locales;
- des membres du personnel d'ONG internationales ou locales (au niveau de la direction ou non);
- des fournisseurs, des sous-traitants ou des transporteurs;
- des assistants locaux (bénévoles ou rémunérés);
- des notables locaux ou des membres influents de la population;
- des hommes politiques locaux ou nationaux;
- des pseudo-bénéficiaires cherchant à exploiter la situation d'urgence.

3.10 Les **victimes** de fraudes et d'actes de corruption peuvent être notamment:

- les populations touchées par la catastrophe et censées bénéficier de l'aide;
- les groupes socialement, économiquement, politiquement et culturellement désavantagés;
- les fournisseurs, sous-traitants et transporteurs potentiels;
- les contribuables (au niveau national ou international);
- les donateurs privés (individus ou entreprises);
- les pays dans lesquels la fraude et la corruption se produisent, étant donné que leur réputation ternie risque de leur valoir une aide moins importante en cas de nouvelles catastrophes.

4. Un rôle pour les ISC

4.1. En tant qu'auditeurs externes des finances publiques, les ISC sont confrontées au défi d'effectuer des audits qui tiennent compte du risque de fraude et de corruption. Le rôle des ISC dépend à cet égard du mandat que chacune d'elles a reçu. L'exemple ci-après montre que doter les ISC de pouvoirs appropriés peut donner des résultats satisfaisants.

Lutte contre la corruption en Indonésie¹⁶

En 2004, l'Indonésie faisait partie des pays les plus corrompus au monde et occupait le 137^e rang dans l'indice mondial de la corruption de Transparency International. À la suite de réformes étendues lancées en 2003 et de la ratification de la convention des Nations unies contre la corruption en 2006¹⁷, le pays est remonté à la 100^e place en 2011. Une part importante des réformes mises en œuvre concernait la restauration de l'indépendance et de l'autonomie de la commission des comptes en tant qu'ISC du pays. Conformément aux dispositions de la déclaration de Lima de l'INTOSAI de 1977, la commission des comptes est indépendante:

- *elle peut auditer l'ensemble du secteur public;*
- *elle se fait financer directement par le parlement;*
- *elle est libre de déterminer sa propre organisation;*
- *elle décide de son propre programme d'audit;*
- *elle choisit son propre personnel.*

Depuis les réformes, l'ISC d'Indonésie a relevé 318 cas de soupçon de fraude et de corruption, dont 64 ont donné lieu à des poursuites et 13 n'ont pas encore été jugés. L'État récupère ainsi des centaines de millions de dollars. Dans un cas précis, les auditeurs ont même découvert que 100 millions de dollars avaient été détournés par du personnel d'une grande banque pour soudoyer le ministère public et l'inciter à abandonner les poursuites à l'encontre d'anciens directeurs de la banque, ainsi que pour acheter des parlementaires et influencer leurs décisions dans le cadre de la nomination des membres du conseil des gouverneurs de la banque en cause.

Source: ISC d'Indonésie.

4.2. Lors de l'INCOSAI de 1998, les ISC se sont accordées sur le fait qu'elles pouvaient et devaient s'efforcer de créer un environnement dissuasif pour la fraude et la corruption. Conformément à la déclaration de Lima adoptée par l'INTOSAI en 1977, les ISC doivent être indépendantes et disposer de mandats appropriés leur permettant de contribuer efficacement à la lutte contre la fraude et la corruption¹⁸. Cette nécessité est soulignée dans les principes généraux de contrôle

¹⁶ Voir les liens ci-après (<http://www.bpk.go.id/web/files/2009/02/corruption2009-vienna-11-13-feb-2009.pdf> et <http://www.thejakartaglobe.com/home/bpk-reflects-on-8-years-of-graft-cases-and-some-eye-popping-numbers/509096>).

¹⁷ Le cas de l'Indonésie a été examiné par le Royaume-Uni et l'Ouzbékistan au cours de la première année du premier cycle du mécanisme d'examen de l'application de la convention des Nations unies contre la corruption. Les résultats de cet examen sont disponibles sur <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1187233f.pdf>.

¹⁸ Voir le lien ci-après (http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html).

des finances publiques de l'INTOSAI, qui précisent qu'il importe que les auditeurs soient «attentifs aux situations [...] qui pourraient être l'indice d'une fraude, de dépenses injustifiées ou illégales [...]»¹⁹.

4.3. Les ISC peuvent traiter la question de la fraude et de la corruption dans le cadre des aides en cas de catastrophe en s'appuyant sur le cycle de gestion des catastrophes. Avant que celles-ci ne surviennent, elles peuvent évaluer la préparation à la phase d'urgence qui suit une catastrophe en contrôlant le système national d'intégrité (SNI) et en contribuant à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la fraude et la corruption dans le cadre de la préparation à des catastrophes éventuelles. Les paragraphes 4.4 à 4.12 des présentes orientations expliquent comment. Après la catastrophe, les ISC peuvent procéder en temps utile à des audits appropriés et bien préparés des aides accordées. Leurs observations relatives aux cas de soupçon de fraude et de corruption devraient faire l'objet d'un suivi approprié et les recommandations formulées à propos des systèmes et des faiblesses en matière de contrôle devraient donner lieu à des améliorations de la stratégie de lutte contre la fraude et la corruption.

Système national d'intégrité

4.4. Le SNI comprend les principales institutions de gouvernance d'un pays, chargées de lutter contre la fraude et la corruption²⁰. Ces institutions sont également connues comme les piliers du SNI et englobent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, l'ISC, les organismes chargés de l'application des lois, les médias, la société civile et le monde des entreprises. Les ISC peuvent contrôler si le SNI fonctionne comme il se doit afin de prévenir et de décourager la fraude et la corruption. Ainsi, l'ISC étant elle-même l'un des piliers du SNI, elle peut évaluer si, sur le plan juridique et dans la pratique:

- elle jouit de l'indépendance nécessaire et de moyens suffisants pour fonctionner efficacement;
- elle dispose d'un mandat et de pratiques adéquats pour pouvoir remplir son rôle;
- elle a un accès suffisant à l'exécutif et au corps législatif pour pouvoir exécuter son programme de travail et rendre compte de ses résultats;
- elle est en mesure de garantir que ses observations et ses recommandations sont suivies de manière satisfaisante et en temps opportun.

4.5. Les ISC peuvent également faire en sorte que leur propre organisation s'appuie sur un solide cadre d'intégrité. Les agents doivent être conscients du risque de se retrouver eux aussi dans des situations compromettantes et savoir comment réagir. Chaque ISC devrait avoir un code de déontologie à faire signer aux membres de son personnel. Elle pourrait aussi envisager une

¹⁹ ISSAI 200, chapitre 2, paragraphe 2.41.

²⁰ Voir le lien ci-après (http://cism.my/upload/article/201106161156410.NIS_toolkit.pdf).

autoévaluation de l'intégrité à l'aide de l'outil INTOSAINT mis au point par l'INTOSAI²¹. En évaluant l'ensemble du SNI d'un pays, les ISC pourraient recommander des évaluations de l'intégrité comme un moyen de préparer le personnel aux risques de fraude et de corruption liés aux situations de catastrophe.

- 4.6. Les ISC peuvent souligner que l'étendue de la fraude et de la corruption est fonction de la solidité du SNI. Un bon SNI suppose une bonne gouvernance, avec les contrôles et les bilans ad hoc, l'existence d'une stratégie efficace de lutte contre la fraude et la corruption, ainsi que la mise en place et l'utilisation d'un système de contrôle interne performant. La structure de gouvernance élaborée pour les situations de catastrophe devrait être bien définie aux niveaux central, régional et local. Un cadre de gouvernance devrait être établi et rendu public et devrait préciser les dispositions en matière d'obligation de rendre compte des résultats, la répartition des responsabilités, la chaîne de commandement, les mécanismes d'information en retour, ainsi que les flux d'information entre les différents acteurs. Les ISC devraient examiner la qualité du cadre de gouvernance et son efficacité opérationnelle dans les audits d'aides en cas de catastrophe. Lorsque le SNI est de mauvaise qualité, les individus risquent d'être incités à commettre des actes de fraude ou de corruption, voire de subir des pressions en ce sens, ou pourraient avoir l'occasion de se comporter de la sorte et de penser que leurs agissements n'ont rien d'anormal. Un système efficace d'application de la loi (y compris la capacité d'enquêter et de poursuivre les auteurs de fraudes et d'actes de corruption) est également essentiel.
- 4.7. La volonté politique du pouvoir exécutif de rendre publiques, de suivre et de mettre en œuvre les recommandations et les conclusions de ISC dans le domaine de la fraude et de la corruption est encore plus cruciale pour la détection et la prévention du phénomène²². Sans cette volonté, la capacité, l'efficacité et la réputation des ISC sont compromises. Celles-ci devraient donc veiller particulièrement à ce que leurs observations et leurs recommandations en matière de fraude et de corruption fassent l'objet d'un suivi approprié, de manière à ce que des mesures préventives soient rapidement adoptées. Une telle visibilité a un important **effet dissuasif**. La valeur des audits comme moyen de dissuasion pour les auteurs potentiels d'actes de fraude et de corruption est illustrée par la conclusion d'une récente étude sur le terrain en Indonésie, où il a été démontré que lorsque la probabilité de faire l'objet d'un audit augmentait, les dépenses non déclarées diminuaient de 8 %²³.
- 4.8. Les ISC peuvent tirer parti d'une étroite collaboration avec les organisations de la société civile, qui peuvent contribuer à ce que les médias et le parlement national tiennent dûment compte des

²¹ Voir le lien ci-après (http://www.courtfaudit.com/english/Publications/Topics/IntoSAINT/Basic_principles_of_IntoSAINT).

²² La Conférence des États parties à la convention des Nations unies contre la corruption a constamment souligné l'importance de la volonté politique dans la lutte contre la corruption. De plus, tous les États parties ont accepté de se soumettre au mécanisme d'examen de l'application de la convention des Nations unies contre la corruption, démontrant ainsi leur volonté de relever les défis posés par l'application et recensés lors du processus d'examen.

²³ Évaluation du programme KDP en Indonésie par le bureau national de la recherche économique (<http://www.mendeley.com/research/monitoring-corruption-evidence-from-a-field-experiment-in-indonesia-1/>).

constatations et recommandations d'audit. Les ISC peuvent contrôler la mise en œuvre, par leur gouvernement, de l'article 13 de la convention des Nations unies contre la corruption. Dans cet article, il est demandé aux États parties d'encourager la société à participer activement à la prévention et à la lutte contre la corruption²⁴.

- 4.9. Il convient également de prévoir des mécanismes de plainte efficaces et culturellement appropriés pour les agents et les bénéficiaires, ainsi qu'une protection adéquate des dénonciateurs d'abus. La plupart des cas de fraude et de corruption sont découverts à la suite de dénonciations. Les lignes téléphoniques spéciales permettant de dénoncer des cas de fraude en toute confidentialité se sont révélées particulièrement précieuses, comme l'illustre l'exemple ci-après.

Dénonciations anonymes reçues par l'ISC d'Israël

Deux cas rapportés en 2010 par l'ISC d'Israël illustrent l'importance pour une ISC de prêter une grande attention aux dénonciations qu'elle reçoit. Dans le premier cas, une plainte anonyme a amené l'ISC à contrôler une caisse de maladie, dans laquelle elle a constaté des dysfonctionnements de longue date à tous les échelons de la supervision et de la surveillance assurées par la direction. Ces observations ont donné lieu à des poursuites pour cause de corruption, de fraude et d'abus de confiance. Dans le second cas, les plaintes anonymes enregistrées ont débouché sur des condamnations et l'emprisonnement d'anciens hauts dirigeants du syndicat travailliste national, convaincus de vol, de fraude et de blanchiment d'argent, ainsi que de faux et usage de faux.

Source: ISC d'Israël.

- 4.10. Les ISC devraient informer le grand public qu'il peut leur faire part de ses soupçons, via leur site Web par exemple. L'ISC des États-Unis invite explicitement les citoyens à signaler les possibles cas de fraude. Elle a créé à cet effet une connexion Internet sécurisée, *FraudNet*²⁵. L'ISC du Royaume-Uni a publié une série de rapports sur la fraude et collabore étroitement avec l'organe national de répression des fraudes (*National Fraud Authority*). Les citoyens sont invités à faire part de leurs inquiétudes à propos d'une utilisation abusive de fonds publics en composant un numéro d'appel spécialement réservé à la dénonciation des abus et renseigné sur le site Web de l'ISC²⁶. L'ISC de Norvège utilise un «canal de dénonciation» sur le Web, que les ISC chargées d'effectuer l'examen par les pairs ont qualifié en 2011 de «bonne pratique» à envisager par les autres ISC²⁷. Les ISC devraient prendre ces communications au sérieux et les transmettre à l'autorité investie du pouvoir d'enquêter si elles ne disposent pas des ressources ou du mandat pour examiner le bien-fondé des dénonciations d'abus.

²⁴ Voir le lien ci-après (<http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>).

²⁵ Voir le lien ci-après (<http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm/>).

²⁶ Voir le lien ci-après (http://www.nao.org.uk/about_us/contact_us/whistleblowing_concerns.aspx).

²⁷ Voir le lien ci-après (<http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Documents/Peer%20review%202011.pdf>, point 63).

Stratégie de lutte contre la fraude et la corruption

4.11. Dans le cadre de la préparation à une éventuelle catastrophe, les ISC peuvent également vérifier si une stratégie de lutte contre la fraude et la corruption a été mise en place et, le cas échéant, si elle couvre tous les risques et si elle fonctionne. En l'absence d'une telle stratégie, les ISC peuvent contribuer à en élaborer une qui soit appropriée. Les principaux objectifs d'une stratégie efficace de lutte contre la fraude et la corruption consistent à mettre en place et en œuvre des contrôles de prévention, de détection et de réaction:

- les contrôles de **prévention** sont avant tout destinés à réduire le risque de fraude et de corruption;
- les contrôles de **détection** sont destinés à découvrir toute fraude ou corruption susceptible de se produire;
- les contrôles de **réaction** visent à garantir que des mesures correctrices soient prises et que les dommages dus aux actes frauduleux ou entachés de corruption soient réparés.

Le cas décrit ci-après montre comment les contrôles de prévention ont été renforcés à la suite des observations de l'ISC.

Des soupçons de fraude dans le cadre de la construction d'une route déclenchent une réaction et un renforcement des contrôles préventifs

Dans le cadre de son audit financier de 2007, l'ISC de l'Union européenne a examiné la légalité et la régularité de l'aide octroyée par l'UE pour la réfection d'une route importante à Madagascar. La supervision quotidienne des travaux était assurée par une société d'ingénierie sous contrat. Toutefois, lorsque les auditeurs ont procédé au mesurage de la route, ils ont constaté que la largeur réelle était nettement inférieure à la largeur spécifiée pour le calcul des paiements au sous-traitant chargé de la construction. L'affaire a été portée à l'attention de l'Office européen de la lutte antifraude (OLAF) à des fins d'enquête. La constatation faite par l'ISC a amené la Commission européenne à modifier ses procédures et à demander des audits techniques réguliers des contrats de travaux à effectuer. Dans cet exemple, les contrôles de réaction ont fonctionné comme il le fallait et ont eu pour effet un renforcement des contrôles préventifs.

Source: Cour des comptes européenne.

4.12. Les ISC engagées dans l'audit des activités de préparation à des catastrophes peuvent recommander de définir ou d'améliorer une stratégie de lutte contre la fraude et la corruption. Elles peuvent procéder à une évaluation du type de risque de fraude et de corruption, examiner l'adéquation des contrôles déjà mis en place pour atténuer ces risques et, le cas échéant, recommander des améliorations dans ce domaine. Ces travaux peuvent servir de base à l'élaboration de contrôles spécialement conçus pour prévenir et détecter les risques et y réagir, dans le respect du cadre juridique et réglementaire existant. À titre d'exemple, il est essentiel de réagir rapidement aux aides en cas de catastrophe pour pouvoir réduire les dommages au

minimum, encourager une utilisation efficace des aides et éviter le risque de fraude et de corruption. Afin que les biens et services requis puissent être rapidement fournis aux populations touchées, les procédures de passation de marchés doivent être bien définies et testées au préalable²⁸. Ces recommandations doivent être communiquées aux responsables de l'élaboration de la stratégie de lutte contre la fraude et la corruption. Les ISC peuvent alors vérifier la conception, la mise en œuvre et l'efficacité opérationnelle des contrôles dans le cadre de leur audit de la préparation aux catastrophes²⁹.

4.13. Les ISC peuvent relever le défi posé par le risque de fraude et de corruption de différentes manières, comme par exemple:

- examiner si la préparation des pouvoirs publics à des catastrophes tient compte du risque accru de fraude et de corruption;
- faire une déclaration claire sur l'adéquation des contrôles internes en matière de prévention et de détection des actes de fraude et de corruption;
- encourager les pouvoirs publics à adopter et à mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la fraude et la corruption;
- vérifier si les donateurs ont mis en place des mécanismes opérationnels pour l'enregistrement en ligne des plaintes et des réclamations³⁰;
- avoir une politique claire et bien connue du grand public en matière de dénonciation des abus et de plaintes;
- adapter les programmes d'audit, notamment par une extension des procédures d'audit et des tests, afin de maximaliser les chances de détecter les actes de fraude et de corruption commis;
- réaliser des audits techniques ainsi que des inspections physiques sur place;
- conclure si l'existence d'actes de fraude et de corruption affecte l'opinion sur les états financiers;
- vérifier si les fonds ont été dépensés conformément à la législation en vigueur;
- examiner si toute l'attention requise a été apportée aux questions d'économie, d'efficacité et d'efficacité en ce qui concerne les dépenses financées sur les aides liées à la catastrophe;
- formuler des recommandations en matière de prévention des actes de fraude et de corruption³¹;

²⁸ Voir le lien ci-après (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15578738.PDF>).

²⁹ Voir l'ISSAI 5510 sur l'audit en matière de réduction des risques de catastrophe (<http://www.issai.org/composite-326.htm>).

³⁰ Les grandes banques de développement et d'autres organismes financiers recourent à ce type de mécanismes. Voir les exemples de la Banque mondiale (<http://www.cao-ombudsman.org/>) et de la Banque asiatique de développement (<http://compliance.adb.org/>).

³¹ Le «Manuel de bonnes pratiques: prévenir la corruption dans le cadre des opérations humanitaires» peut apporter ici une aide précieuse (http://www.transparency.org/whatwedo/pub/manuel_de_bonnes_pratiques_prevenir_la_corruption_dans_le_cadre_des_operat_i).

- profiter du fait qu'elles ont accès au parlement pour formuler des commentaires sur la validité du SNI et, le cas échéant, recommander des mesures, comme une meilleure application de la convention des Nations unies contre la corruption³²;
- chercher des moyens de garantir que des mesures soient prises à la suite de leurs recommandations en entretenant des liens solides avec le parlement et le pouvoir exécutif, en publiant les rapports sur leur propre site Web et en assurant activement le suivi de toute recommandation qui ne serait pas mise en œuvre;
- s'ériger en exemple pour les autres domaines d'action du gouvernement en évaluant la qualité de leur propre système d'intégrité, en publiant les résultats de cette évaluation en toute transparence et en rendant publiques les mesures de suivi³³.

4.14. Les ISC sont bien placées pour jouer un rôle important dans la dissuasion, la prévention et la détection des actes de fraude et de corruption. À titre d'exemple, les ISC des États membres de l'OCDE, par exemple, peuvent contrôler l'application, par leur pays, des «Principes pour l'action à mener par les donateurs dans le domaine de la lutte contre la corruption» de l'OCDE/du CAD. Ces principes obligent les pays donateurs à soutenir et à renforcer la capacité de la société civile à favoriser et à contrôler la transparence et l'obligation de rendre compte dans la lutte contre la corruption. Ils soulignent également la nécessité pour les donateurs de l'OCDE d'œuvrer dans leur propre pays dans des domaines comme le rapatriement des avoirs, le blanchiment d'argent et l'application de la convention des Nations unies contre la corruption³⁴.

4.15. Lorsque les ISC des pays qui bénéficient d'aides après une catastrophe et celles des pays qui les fournissent audient les mêmes fonds ou les fonds mis en commun pour venir en aide aux populations touchées, ils peuvent tirer parti d'une coordination des efforts. Les premières nommées audient les fonds nationaux ainsi que ceux octroyés par les gouvernements de pays donateurs, les organismes internationaux, les ONG et les donateurs privés. Les secondes se chargent de l'audit des paiements de l'aide internationale effectués de manière bilatérale par leurs gouvernements respectifs aux gouvernements des pays touchés, ou aux organisations internationales ou aux ONG. Dans tous les cas, les risques d'accroissement de la fraude et de la corruption peuvent être recensés et des informations, échangées. Les ISC des pays bénéficiaires et des pays donateurs peuvent donc partager leurs expériences, voire procéder à des audits conjoints, coordonnés ou parallèles, axés sur les risques de fraude et de corruption. Les opérations de cette nature sont facilitées par l'adhésion aux pratiques consistant à rendre publiquement disponibles des informations financières établies de manière transparente et

³² Voir le lien ci-après (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>). Cette convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies et est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. Elle constitue un puissant instrument juridique dans la lutte contre la fraude et la corruption et a été, jusqu'à présent, ratifiée par 164 pays (situation à fin décembre 2012).

³³ Les ISC peuvent également évaluer leur propre préparation aux catastrophes en examinant si elles disposent d'un plan de continuité de l'activité et si ce dernier est approprié. La commission de renforcement des capacités de l'INTOSAI a rédigé des orientations sur le sujet. Voir le lien ci-après (<http://cbc.courdescptes.ma/index.php>).

³⁴ Voir le lien ci-après (<http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/>).

harmonisée sur les aides. Voir le guide INTOSAI GOV 9250 pour en savoir plus sur ce point³⁵.

4.16. Les ISC peuvent également s'engager dans l'audit participatif. L'ISC des Philippines, par exemple, a réalisé un audit de l'optimisation des ressources affectées à des projets routiers en étroite collaboration avec un réseau d'organisations de la société civile actives dans le domaine de la lutte contre la corruption³⁶. Dans un autre cas – en Ouganda cette fois – les auteurs d'une étude sur la lutte contre la corruption ont recommandé que l'auditeur général instaure un processus régulier d'annonce d'audits des projets d'infrastructures publiques aux communautés nationales et locales et qu'il organise des réunions communautaires au niveau des villes pour discuter des constatations d'audit après l'achèvement des projets en cause. Les résultats des audits sont publiés dans les médias du district concerné. L'ISC d'Ouganda s'est engagée à réaliser trois ou quatre audits intégrant ce type de participation citoyenne³⁷.

³⁵ INTOSAI GOV 9250: Le cadre intégré de reddition de comptes en matière de finances (*Integrated Financial Accountability Framework – IFAF*): orientations relatives à l'amélioration des informations sur les flux financiers dans le cadre de l'aide humanitaire.

³⁶ Voir le lien ci-après (<http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>).

³⁷ Voir le lien ci-après (http://www.eprc.or.ug/pdf_files/corruptiontrends2011.pdf).

Partie 2 – Audit concernant le risque accru de fraude et de corruption

5. Orientations en matière d'audit

5.1. La principale référence des ISC en matière de fraude est l'ISSAI 1240 («Les obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit d'états financiers») ³⁸. Cette note de l'INTOSAI complète la norme ISA 240 relative à l'audit du secteur public par des orientations supplémentaires. Les ISC devraient prendre connaissance des deux normes en parallèle. L'ISA 240 est centrée sur «la fraude entraînant une anomalie significative dans les états financiers [...] résultant de l'élaboration d'informations financières mensongères et [...] d'un détournement d'actif» et stipule que l'auditeur est tenu de formuler une opinion sur la question de savoir si les états financiers ont été établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au cadre d'information financière en vigueur. L'ISSAI 1240 ajoute que, dans le contexte du secteur public, les auditeurs ont des responsabilités supplémentaires et qu'ils doivent prendre en considération les risques de fraude y afférents ³⁹.

5.2. L'ISSAI 1240 ajoute la notion d'abus, qui marque une rupture par rapport à la notion de propriété ⁴⁰, et précise qu'en cas de présomption d'abus, l'auditeur du secteur public devrait examiner si un tel abus peut avoir une incidence quantitative ou qualitative sur les états financiers ⁴¹. L'ISSAI 5530 part du postulat que si les actes frauduleux ont tendance à laisser des traces, sauf en cas de collusion, d'autres actes malhonnêtes, comme la corruption, risquent de ne pas offrir la même traçabilité dans les états financiers, mais pourraient avoir les mêmes conséquences pour le bénéficiaire d'actions humanitaires. L'ISSAI 1240 et l'ISA 240 donnent des instructions claires sur la manière d'effectuer un audit concernant les risques connus d'inexactitude significative due à la fraude. L'ISSAI 5530 porte sur un éventail plus large d'agissements, qui ne sont pas nécessairement quantifiables, mais qui se produisent néanmoins. La prise en considération de la corruption et de la fraude (ainsi que des autres agissements recensés au paragraphe 3.8 du présent document) dans les procédures d'audit est moins bien développée dans les normes internationales d'audit, en partie du fait qu'elle est plus difficile à définir. Les paragraphes 6.1 à 6.10 ci-après traitent des aspects dont les auditeurs doivent tenir compte pour faire face au risque de fraude et de corruption au cours de leurs audits. L'accent est mis sur les aides en cas de catastrophe, mais des parallèles peuvent être tirés pour les audits

³⁸ Voir le lien ci-après ([http://www.issai.org/media\(937,1033\)/ISSAI_1240_F.pdf](http://www.issai.org/media(937,1033)/ISSAI_1240_F.pdf)). D'autres normes de l'INTOSAI traitent des responsabilités des auditeurs dans le domaine de la fraude et de la corruption dans le secteur public, notamment les ISSAI 1000, 1200, 1210, 4000 et 4200.

³⁹ ISSAI 1240, paragraphe P4.

⁴⁰ ISSAI 1240, paragraphe P6.

⁴¹ ISSAI 1240, paragraphe P9.

dans d'autres domaines.

6. Aspects à prendre en considération

- 6.1. Plus les auditeurs ont la possibilité de se rendre tôt sur le site d'une catastrophe, mieux ils comprendront la situation⁴². Il se peut que les ISC ne soient pas en mesure de dépêcher des auditeurs sur place **au début de la phase d'urgence**. Les mandats de certaines ISC, comme celle de l'Inde, l'excluent même. Dans certains cas toutefois, les auditeurs se rendent sur place dès que la catastrophe s'est produite. Quoi qu'il en soit, les auditeurs doivent utiliser toute information qu'ils peuvent obtenir, ainsi que leur expérience et leur jugement propres, pour tirer des conclusions sur le niveau de risque rencontré au cours de l'audit. L'un des grands défis posés aux auditeurs des ISC est de pouvoir reconnaître les différents risques de fraude et de corruption liés aux différentes étapes de la réaction à une catastrophe.
- 6.2. Le niveau de risque de fraude et de corruption dans les situations d'urgence est élevé. Il existe de nombreux **facteurs de risque** inhérents à l'environnement extérieur, au processus de planification et aux systèmes, aux gens et à l'organisation, ainsi qu'aux contrôles. Dans ce contexte, collaborer avec les organisations de la société civile peut être un avantage pour les ISC, parce qu'elles peuvent fournir des informations pertinentes auxquelles les ISC n'auraient peut-être pas accès sinon. Les facteurs de risque peuvent être examinés lors de la planification de l'audit ou au cours de sa réalisation. Les auditeurs des ISC doivent toutefois garder à l'esprit qu'en dépit du risque accru, les actes de fraude et de corruption ne sont pas forcément plus nombreux dans le domaine de l'aide d'urgence que dans tout autre domaine de l'aide au développement. Cela étant, tout abus commis est particulièrement lourd de conséquences, puisqu'il empêche l'aide octroyée pour sauver des vies et soulager la souffrance d'atteindre son objectif.
- 6.3. En général, les actes de fraude et de corruption ne se découvrent pas au cours d'un audit mené en suivant les procédures traditionnelles, parce que leur auteur, qu'il ait agi seul ou **en collusion** avec d'autres, tente de dissimuler le fait que la fraude ou la corruption résulte d'une falsification de documents ou d'autres éléments probants. La fraude et la corruption deviennent encore plus difficiles à détecter lorsqu'elles impliquent des gens occupant des postes à responsabilités (des cadres supérieurs, par exemple). Les auditeurs ne doivent pas se fier aux documents types, mais doivent rester attentifs à ce qui se passe autour d'eux et aller **au delà des supports papier** chaque fois que c'est utile et faisable et lorsqu'ils ont le moindre doute. La valeur de l'inspection physique et sur site prend tout son sens à cet égard.

⁴² Voir les exemples présentés dans les annexes 6 et 7 de l'ISSAI 5520 sur les aides liées aux catastrophes. Si l'ISC du Pérou a été en mesure de détecter des actes de fraude et de corruption qui se sont produits après le séisme de Pisco et de formuler ensuite des recommandations appropriées, c'est parce que ses auditeurs se sont rendus très rapidement sur le site de la catastrophe. L'ISC de Chine a contribué à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la fraude et la corruption grâce au fait qu'elle a été intégrée sur place et de bout en bout dans les projets de réhabilitation et de reconstruction qui ont suivi un tremblement de terre.

Collusion lors du contrôle physique de scieries à Raipur (Inde)

*Des factures d'un montant élevé correspondant à des contrôles physiques de scieries en 2003 et 2004 ont été honorées bien que ce service n'ait jamais été fourni. La fraude n'a pas été découverte avant le paiement, parce que, malgré l'existence de contrôles préventifs, ceux-ci ont été déjoués par une **collusion** entre quatre groupes d'individus intervenant dans le système de contrôle. Le conservateur des forêts avait commandé ces vérifications, dont le coût était supérieur au montant maximal que son service était habilité à dépenser. Les gardes forestiers chargés d'attester que les contrôles physiques avaient bien eu lieu ont élaboré de faux documents, qui ont ensuite été approuvés par leur supérieur. Des déclarations de frais ont alors été soumises à l'officier divisionnaire en charge de l'administration des forêts, qui en a autorisé le paiement, avant d'être nommé conservateur des forêts. Des contrôles de détection existaient (examen des déclarations de dépenses et des livres comptables), mais ont rarement été effectués. De plus, les auditeurs n'ont pas rapidement assuré le suivi des indices de fraude. Finalement, celle-ci a été découverte par les auditeurs qui ont enquêté sur le paiement de montants excédant le plafond quotidien fixé pour les chèques.*

Source: ISC d'Inde.

- 6.4. Il en va de l'aide d'urgence comme des autres domaines de l'audit: les auditeurs des ISC doivent faire preuve d'**esprit critique**⁴³, c'est-à-dire se demander en permanence si les informations et les éléments probants obtenus sont susceptibles de cacher l'existence d'actes de fraude ou de corruption. À moins que l'équipe d'audit ait des raisons de penser le contraire, les pièces et les documents peuvent être considérés comme authentiques. Si des éléments constatés au cours de l'audit poussent à remettre en cause l'authenticité ou l'exactitude des documents ou des procédures, l'équipe d'audit doit pousser ses investigations plus avant.

Fraude non détectée dans des entrepôts à Kerala (Inde), malgré les observations des auditeurs

L'unité en charge de la vérification des stocks ainsi que les ingénieurs en chef n'ont pas correctement vérifié les entrepôts de l'administration des eaux de Kerala, ce qui est contraire au manuel de procédures. En dépit d'observations formulées à plusieurs reprises par les auditeurs sur la périodicité inappropriée de la vérification physique des stocks, la direction n'a pris aucune mesure et les auditeurs n'ont rien fait de plus. La situation est restée en l'état; la faiblesse du contrôle a persisté et les fraudeurs en ont tiré profit pendant un certain nombre d'années. Finalement, la fraude a été découverte en 2003, lors d'un inventaire en bonne et due forme, à la suite d'une plainte déposée par un syndicat.

Source: ISC d'Inde.

- 6.5. L'équipe d'audit doit savoir que, dans le contexte des aides en cas de catastrophe, même les actes individuels de fraude et de corruption de faible importance financière (le détournement d'un petit nombre de sacs de riz, par exemple) peuvent avoir, une fois détectés, une incidence significative sur les résultats de l'audit, parce que les agissements de ce type sont multiples et qu'une fois qu'ils sont cumulés, la fraude atteint un montant considérable. Il y a toutefois plus

⁴³ Voir le lien ci-après (<http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a008-2010-iaasb-handbook-isa-200.pdf>, paragraphes A18 à A22).

important: l'acte lui-même peut être considéré comme **significatif par nature**⁴⁴, à la fois parce qu'il prive des personnes dans le besoin de biens de première nécessité et parce qu'il est illégal. La détection et le signalement des cas de fraude et de corruption peuvent également être considérés comme significatifs dans un **contexte** visant à rassurer les donateurs sur le fait que toute utilisation abusive de leurs dons est corrigée. Le risque pour la réputation est un autre facteur: le fait que les cas de corruption de faible valeur donnent lieu à un rapport peut encourager les pays bénéficiaires à améliorer les stratégies de prévention de la fraude et de la corruption et à garantir leur mise en œuvre. L'exemple de l'Ouganda ci-après illustre les conséquences de la révélation d'actes de corruption (le montant en jeu ici est conséquent) pour la réputation du gouvernement qui bénéficie d'une aide.

*Détournement de fonds d'aide à la réhabilitation vers des comptes privés*⁴⁵

En raison de l'absence de documents comptables, le président de l'ISC d'Ouganda n'a pas été en mesure de conclure un audit légal de l'utilisation optimale, par le cabinet du premier ministre de son pays, des fonds versés par les donateurs. Il a fait savoir au gouvernement que ses droits d'accès à l'information avaient été restreints. Dans le même temps, des échos négatifs relatifs à une mauvaise gestion des fonds au sein du même cabinet ont été relayés dans les médias. Le président de l'ISC d'Ouganda a alors lancé une enquête spéciale en sus de l'audit légal en cours, ce qui a permis de découvrir les malversations. Le rapport de l'enquête spéciale a fait apparaître que quelque 15 millions de dollars avaient été détournés vers divers comptes bancaires privés au moyen de transferts frauduleux. À la suite du rapport du président de l'ISC d'Ouganda, plusieurs pays donateurs ont suspendu leurs versements au cabinet du premier ministre ougandais en attendant les résultats d'une enquête indépendante.

Source: Special investigation report on the allegations of financial impropriety in the Office of the Prime Minister, ISC d'Ouganda, octobre 2012.

- 6.6. Lors de la planification et de la réalisation d'un audit, ainsi que de l'établissement du rapport y afférent, l'ISC doit opérer clairement une distinction entre un acte de fraude ou de corruption délibéré, d'une part, et un **manque d'efficacité**, un signe d'**incompétence** ou une **gabegie**, d'autre part. Dans le second cas, l'incidence sur l'efficacité des aides octroyées après une catastrophe risque d'être équivalente, voire supérieure, si bien qu'il convient de mettre en évidence les deux types de manquements.
- 6.7. L'**évaluation des risques** effectuée par l'auditeur lors de la planification de l'audit revêt une importance plus grande encore lorsqu'il y a un risque accru de fraude ou de corruption. Par conséquent, au cours des évaluations des risques effectuées par les auditeurs de l'ISC qui planifient les audits de la phase d'urgence suivant une catastrophe, il convient d'analyser la nature des facteurs de risque et leur type, ainsi que de cerner les principaux éléments exposés à la fraude et à la corruption. Cette évaluation permet aux auditeurs de décider si les procédures

⁴⁴ Voir l'ISA 320 («Caractère significatif lors de la planification et de la réalisation d'un audit») et l'ISA 240 («Les obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit d'états financiers»).

⁴⁵ Voir le lien ci-après (<http://thestory.ie/2012/11/13/that-ugandan-report-on-misappropriation-of-irish-aid/et> <http://www.oag.go.ug/index>).

d'audit planifiées doivent être modifiées ou non.

- 6.8. Les indicateurs de possibles problèmes ou «**drapeaux rouges**» constituent un outil important pour adapter les procédures d'audit compte tenu du risque accru de fraude et de corruption. Un drapeau rouge est un signe ou une série de circonstances inhabituelles par leur type ou par rapport à l'activité normale. Il signale que quelque chose sort de l'ordinaire et mérite peut-être un examen plus approfondi. Les cas ci-après illustrent l'utilité des drapeaux rouges pour les auditeurs.

Une inspection physique effectuée par des auditeurs révèle des drapeaux rouges de fraude et de corruption

Dans le cadre de son audit financier des comptes de la Commission européenne relatifs à l'exercice 2011, l'ISC de l'Union européenne (UE) a effectué un contrôle de routine d'une machine pour laquelle une aide financière de l'UE avait été demandée. Les documents relatifs à l'achat et la demande de remboursement n'ont révélé aucun problème, mais lorsque les auditeurs ont inspecté la machine proprement dite, ils ont constaté les deux anomalies suivantes:

- *la plaque de production de la machine avait été déplacée;*
- *le troisième chiffre du numéro de série avait été falsifié.*

Interprétant ces signes comme des drapeaux rouges indiquant la nécessité d'approfondir leur examen, les auditeurs ont pris contact avec l'importateur de la machine et ont établi que:

- *le numéro de série fixé sur la machine n'existait pas;*
- *le numéro du certificat de conformité présenté aux auditeurs n'existait pas;*
- *la plaque de production n'était pas fixée comme l'importateur l'aurait fait.*

Il est apparu in fine que la machine en question était ancienne et que le déclarant avait fait croire qu'il l'avait achetée à un prix nettement supérieur, alors qu'en réalité, il se l'était procurée sur le marché de l'occasion. Conformément aux règles de l'UE en la matière, cette affaire de fraude présumée a été transmise à l'autorité compétente pour les enquêtes afin qu'elle en assure le suivi.

Source: Cour des comptes européenne.

Paiements à des entrepreneurs sur la base de mesures fictives à Tamil Nadu (Inde)

Les auditeurs de l'ISC d'Inde ont découvert que 86 % du montant du contrat avaient été payés, alors que seulement deux des sept ponts prévus pour le réservoir de Shenbagathope avaient été construits. Les paiements ont été effectués en dépit de l'existence des drapeaux rouges suivants:

- *aucun contrôle physique n'avait été effectué par l'ingénieur en charge du projet;*
- *les versements ne correspondaient pas aux matériels reçus;*
- *l'ingénieur avait été suspendu;*
- *le nouvel ingénieur avait écrit à l'ingénieur en chef spécial pour signaler l'anomalie constatée en ce qui concerne la période où son prédécesseur était en fonction.*

Les ingénieurs d'exécution n'ont pas vérifié les détails dans le cahier des charges avant de transmettre les factures pour paiement. Les auditeurs n'ont pas non plus vérifié le cahier des charges et n'ont pas assuré le suivi du fait que la direction n'avait pas comparé les paiements, les conditions du contrat et les travaux réellement exécutés. En outre, les auditeurs n'ont pas réagi à la suspension de l'ingénieur.

Source: ISC d'Inde, 2006.

6.9. Les auditeurs des ISC peuvent utiliser des drapeaux rouges lors de la planification et de la réalisation de leurs audits. Dans bien des cas, la direction et le service d'audit interne dressent également des listes de drapeaux rouges susceptibles de signaler un risque de fraude ou de corruption. Lorsqu'ils apprécient la solidité des contrôles internes, les auditeurs des ISC évaluent l'adéquation et l'utilisation des drapeaux rouges par une entité. Ils doivent également garder à l'esprit que les drapeaux rouges potentiels vont sans doute se multiplier dans les situations d'urgence et que si de tels indicateurs apparaissent, cela ne signifie pas de facto que des actes de fraude ou de corruption ont été commis. Toutefois, il convient de prendre les drapeaux rouges au sérieux, en particulier ceux qui sont mis en évidence dans les rapports des auditeurs.

6.10. Parmi les drapeaux rouges indiquant une possible fraude ou corruption au cours de la phase d'urgence qui suit une catastrophe, il y a :

- l'inexécution injustifiée ou prolongée des contrôles que le personnel est censé effectuer;
- le caractère irrégulier des activités de surveillance ou le fait qu'elles soient mal expliquées;
- la poursuite des décaissements et le maintien des schémas de distribution sans qu'il soit tenu compte de l'évolution d'une situation d'urgence;
- les opérations, demandes de fonds et déclarations de frais inhabituelles;
- les retards dans la communication des informations demandées;
- les modifications importantes ou inhabituelles dans les listes des fournisseurs ou des bénéficiaires;
- les opérations pour lesquelles la documentation ou une approbation normale font défaut;
- le fait que les mêmes agents se chargent des commandes, des paiements et de la distribution;
- les plaintes déposées par les bénéficiaires ou les informations publiées par les médias et faisant état d'un détournement de l'aide ou de la livraison de nourriture, de fournitures ou d'abris de piètre qualité;
- les signes inexplicables de prospérité d'individus intervenant dans la chaîne d'aide;
- le recrutement accru de personnes appartenant à un groupe particulier ou de parents et alliés;
- les processus de recrutement non transparents;
- l'absence de tout code de conduite ou d'autres contrôles similaires du comportement du personnel;
- les employés peu respectueux des procédures et des règles;
- les employés qui refusent de prendre des congés ou de rester chez eux lorsqu'ils sont malades.

Partie 3 – Risques et drapeaux rouges

La partie 3 de l'ISSAI 5530 comporte des exemples de risques et de drapeaux rouges permettant de détecter ces risques au cours de la phase d'urgence qui suit une catastrophe. Les cas évoqués sont donnés à titre d'illustrations.

- Le premier risque concerne l'environnement général du pays frappé par la catastrophe, à propos duquel les auditeurs des ISC doivent s'informer dès le début de l'audit.
- Les risques exposés aux paragraphes B à D portent sur les fonctions spécifiques dans la chaîne des aides en cas de catastrophe.
- Les risques détaillés aux paragraphes E à J ont trait aux différentes étapes de l'urgence.
- Les risques repris aux paragraphes K et L concernent deux types majeurs d'aide de première importance au cours de la phase d'urgence qui suit une catastrophe.

La liste des exemples n'est pas exhaustive et devrait être complétée à la lumière de la propre expérience des auditeurs. De nombreux risques et drapeaux rouges ne sont réservés ni à la fraude et à la corruption, ni aux aides en cas de catastrophe, et peuvent s'appliquer à d'autres domaines de l'audit ou aux audits qui ne sont pas spécifiquement centrés sur la fraude et la corruption.

RISQUES ET DRAPEAUX ROUGES

A. Risques liés à l'environnement général

Le risque de fraude et de corruption après une catastrophe est plus élevé lorsque la situation est complexe et/ou dans les pays qui, avant le drame, étaient déjà confrontés à un haut niveau de corruption, étaient dirigés par un gouvernement faible, étaient dépourvus de mesures de lutte contre la corruption, étaient peu respectueux de l'état de droit et ne suscitaient pas l'intérêt des médias⁴⁶. Ce risque s'accroît lorsque la crise se produit très soudainement et inopinément et que l'aide d'urgence est importante tant en valeur qu'en volume. Le risque de fraude et de corruption est également plus élevé dans les environnements où l'image des secours est négative (parce que la population estime qu'ils gaspillent l'aide et ne répondent pas aux besoins), où les niveaux de transparence et de responsabilité sont faibles et où la population ciblée est affaiblie, désorganisée et peu instruite et n'a pas accès aux informations relatives à ses droits.

⁴⁶ Voir partie 1, paragraphes 4.4 à 4.12, du présent document.

Incidence du manque d'informations sur l'aide alimentaire au Kenya⁴⁷

Dans son étude consacrée à l'intégrité de l'aide alimentaire au Kenya, Transparency International a observé que cette aide arrivait au bureau du commissaire de district sans avoir été annoncée et sans être accompagnée d'instructions relatives aux priorités en matière de distribution. Ce manque d'informations ouvrait la voie à différentes interprétations et à une approche peu systématique en matière d'affectation de l'aide. Il a également multiplié les occasions de détourner une partie de l'aide et suscité bon nombre de soupçons – justifiés ou non – de fraude et de corruption à l'échelon local.

Source: Transparency International Kenya.



Drapeaux rouges relatifs à l'environnement général

- Le pays réalise un piètre score dans les indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque mondiale, dans l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* ou dans les évaluations du GRECO du Conseil de l'Europe (voir partie 4, paragraphe 7.2, du présent document).
- Le pays n'a pas ratifié la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) ou ne dispose pas de modalités d'application satisfaisantes pour en intégrer pleinement les dispositions⁴⁸.
- Les médias locaux, nationaux ou internationaux ont relaté des comportements frauduleux ou corrompus.
- Les besoins et les financements correspondants ne sont pas clairement évalués, ce qui ouvre la voie à des interprétations différentes des notions de fraude et de corruption.
- Très forte rotation du personnel de l'organisme.
- Les bénéficiaires visés, les groupes d'intérêts concernés ou les médias se plaignent que l'aide n'arrive pas à destination.
- Des éléments probants démontrent qu'une partie ou l'intégralité des biens et services d'aide n'arrive pas jusqu'aux bénéficiaires visés.
- Des fournisseurs potentiels de biens d'urgence dénoncent des pratiques malhonnêtes.
- Les informations relatives à la performance indiquent un nombre important de cas où l'aide n'est pas fournie.
- Des éléments probants montrent que les autorités locales ou des individus influents taxent de manière indue le personnel de secours recruté sur place.
- Il y a une situation d'abus de position dominante sur les ressources naturelles.

⁴⁷ *Food Assistance Integrity Study – Analysis of the 2011 drought response in Kenya*, par Transparency International Kenya.

⁴⁸ Pour connaître la liste actuelle des signataires de la convention des Nations unies contre la corruption, voir le lien ci-après (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>).

- L'accès aux documents comptables, aux installations, ainsi qu'à certains employés, bénéficiaires ou partenaires ou à d'autres personnes susceptibles d'être interrogés est refusé aux auditeurs.
- Les bénéficiaires de l'aide ignorent leurs droits et les détails concernant les éléments livrables.
- Les critères de sélection des bénéficiaires manquent de transparence et de cohérence.
- L'accès aux bénéficiaires est limité ou entravé⁴⁹.
- Il n'existe aucun mécanisme de réclamation efficace pour le personnel, les bénéficiaires ou les ONG.
- Le journalisme d'investigation local, national et international ne bénéficie d'aucun soutien.

B. Risques liés à des faiblesses en matière de gouvernance, de suivi et de supervision

Lorsque la gouvernance relève de nombreuses instances locales, nationales et internationales et que le suivi et la supervision ne sont pas considérés comme des priorités, les possibilités de fraude et de corruption sont présentes à toutes les étapes du processus d'aide. Dès le déclenchement de la phase d'urgence, les personnes en charge de la gestion et de la supervision risquent d'avoir accepté ce rôle au pied levé, sans avoir une connaissance suffisante du travail à accomplir ou des contrôles internes en place ou requis. En outre, elles sont forcément soumises à une pression énorme pour libérer l'aide et sauver rapidement des vies. Il arrive que certains individus profitent de la situation pour s'enrichir personnellement, parce qu'ils se disent que leurs agissements ont peu de chances d'être découverts, comme le montrent les deux exemples ci-après.

*Du personnel laissé sans surveillance*⁵⁰

Les agents d'une antenne d'une ONG n'ont pas vraiment eu l'occasion de se rendre sur l'un des sites du programme en raison de l'insécurité régnant dans la région concernée. Livrés à eux-mêmes pour exécuter le programme, les deux responsables sur place ont manœuvré et convaincu leurs partenaires de falsifier les comptes. Pendant plusieurs mois, ils ont ainsi déclaré des frais nettement supérieurs au coût réel des travaux effectués. La perte a été estimée à près de 40 000 dollars.

Source: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, Transparency International.

⁴⁹ Ce peut être le cas lorsque les agents ne peuvent joindre les bénéficiaires pour des raisons de sécurité, de contexte ou d'accessibilité géographique. Les programmes sont alors gérés à distance. Cela implique aussi un recours plus important à la mise en place de partenariats. L'accès peut être restreint par le gouvernement ou d'autres autorités ou filtres du pays hôte. De même, les auditeurs peuvent être empêchés ou dissuadés de s'entretenir avec les bénéficiaires sous de faux prétextes (la sécurité est l'argument le plus souvent avancé).

⁵⁰ Voir le lien ci-après (<http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>).

Un suivi et un audit insuffisants⁵¹

Dans le West Pokot, au Kenya, un commissaire de district a été arrêté en septembre 2011 après avoir été accusé du vol de 280 sacs de maïs destinés à être distribués dans le cadre d'une aide alimentaire. Parallèlement, des employés de l'office national céréalier ont fait l'objet d'une enquête et ont ensuite été accusés d'avoir vendu de la nourriture fournie à des fins d'aide humanitaire. À la suite de cette affaire, le commissaire provincial a ordonné un audit du district de Pokot South. Il apparaît toutefois qu'il s'agit là du seul audit portant sur l'aide alimentaire gouvernementale au cours de la sécheresse de 2011 au Kenya.

Source: Transparency International Kenya.



Drapeaux rouges relatifs à des faiblesses en matière de gouvernance, de suivi et de supervision

- Mauvaise coordination entre les différents organismes en charge de l'aide sur le terrain, ce qui facilite les doubles financements et les doubles emplois ou des manquements dans le service fourni.
- Planification, budgétisation et la mise en œuvre des programmes des organismes d'aide dans des conditions peu transparentes.
- Difficultés pour accéder aux sites dans le cadre du suivi sur le terrain.
- Direction de l'antenne locale dominée par une seule personne (ou un petit groupe d'individus), sans surveillance efficace ni contrôles compensatoires.
- Éléments démontrant que la direction de l'antenne locale ne respecte pas les contrôles mis en place par le siège ou par les pouvoirs publics, et ce sans que la situation d'urgence le justifie.
- Difficultés pour déterminer les responsables et les chaînes de contrôle.
- Existence d'une structure organisationnelle ou d'une voie hiérarchique inhabituelle ou complexe.
- Éléments démontrant que des faiblesses connues n'ont pas été corrigées en temps utile ou persistent.
- Vérification ou suivi incorrects des justificatifs des dépenses déclarées.
- Suivi inapproprié des contrôles au niveau local, y compris les contrôles automatisés et ceux concernant l'information financière.
- Formation inappropriée du personnel dans les domaines des politiques administratives, processus, procédures et contrôles types.

⁵¹ Food Assistance Integrity Study – Analysis of the 2011 drought response in Kenya, par Transparency International Kenya.

- Inefficacité dans la communication, la mise en œuvre, le soutien ou l'imposition des valeurs ou des normes éthiques auprès du personnel, en particulier les agents nouvellement recrutés pour faire face à l'urgence.
- Incapacité à examiner correctement les rapports de suivi et d'évaluation ou de suivre et de mettre en œuvre les recommandations qui y figurent.

C. Risques dans le domaine des ressources humaines

L'obtention de l'aide étant urgente, le recrutement du personnel peut être faussé par des actes de corruption, d'intimidation, de copinage ou de népotisme, comme dans l'exemple ci-après.

*Recrutement orienté*⁵²

Il est apparu qu'orienter le recrutement était une pratique courante au Kenya, que ce soit par une ingérence du pouvoir politique ou par des pressions internes pour engager plus d'employés d'un certain groupe ethnique. Les organismes travaillant dans la région de Turkana ont révélé qu'ils faisaient l'objet d'une forte pression pour engager des Turkana et pour leur confier davantage de postes à responsabilités que ceux qu'ils sont en mesure d'occuper. Dans l'Est du Kenya, un organisme a récemment reçu des menaces de mort adressées par un groupe ethnique de la région en vue de l'obliger à recruter un membre de la communauté en question comme technicien hydraulique.

Source: Transparency International Kenya.

Une supervision et un contrôle inappropriés peuvent se traduire par une inflation salariale, des actes de fraude au niveau de la paie (employés fictifs, anciens employés, salaires payés supérieurs aux salaires autorisés) ou une taxation non autorisée des salaires du personnel local par les autorités ou des personnages influents de la région. Les membres du personnel chargés de déployer l'aide d'urgence après une catastrophe sont souvent des expatriés recrutés rapidement dans le cadre de contrats de courte durée. Ils ne connaissent pas très bien le contexte local, ce qui risque de restreindre leur capacité à repérer et à combattre la corruption. Le personnel recruté sur place et payé pour recenser les membres de la population dans le besoin et pour prêter main-forte dans la distribution de l'aide risque de considérer comme son droit d'avoir un comportement frauduleux et corrompu, comme l'illustre le cas ougandais ci-après.

⁵² Food Assistance Integrity Study – Analysis of the 2011 drought response in Kenya, par Transparency International Kenya.

*Des travailleurs à bas salaire considèrent la corruption comme un moyen défendable de gagner plus d'argent*⁵³

Les organismes d'aide présents en Ouganda ont fréquemment fait appel à des assistants locaux dans le cadre de l'accueil, dans les camps, des réfugiés fuyant le conflit armé dans le Nord du pays. Ces personnes percevaient une petite indemnité (entre 4 et 7 dollars par jour). Elles ont souvent reçu un nombre important de cartes d'alimentation à distribuer au moment de l'enregistrement des réfugiés. Il a été découvert par la suite que bon nombre de ces assistants considéraient comme défendable d'utiliser leur position pour gagner plus d'argent. Ils enregistraient par exemple des amis, des membres de leur famille et des bénéficiaires fictifs (soit de leur propre initiative, soit en collaboration avec des responsables locaux) en ajoutant des noms lors du processus d'enregistrement, prétendaient distribuer les cartes d'alimentation aux réfugiés alors qu'ils les revendaient à des gens situés en dehors du camp, modifiaient les données d'un individu pour augmenter ou diminuer sa ration ou détournaient de la nourriture pour la distribuer à des non-bénéficiaires (le plus souvent contre paiement).

Source: Perceptions of Corruption in Humanitarian Assistance among Internally Displaced Persons in Northern Uganda, document de travail de HPG.



Drapeaux rouges relatifs aux ressources humaines

- Recrutement sans contrôle de nombreux agents temporaires.
- Recrutement rapide des agents, sans grande attention pour leur probité, leurs éventuels conflits d'intérêts ou leurs conditions personnelles (endettement ou toxicomanie, par exemple), qui pourraient les rendre inaptes à assumer un poste de confiance.
- Décisions en matière d'effectifs prises par une seule personne.
- Rotation ou stabilité anormalement élevée parmi le personnel en charge de la gestion financière ou de la passation des marchés.
- Abus de pouvoir par les responsables ou les agents expatriés dirigeant le personnel local pour justifier la pose d'actes de fraude et de corruption.
- Faible moralité parmi les membres du personnel et attitude laxiste à l'égard des contrôles et des procédures.
- Non-respect de l'obligation de séparer les fonctions incompatibles.
- Décisions en matière de finances, d'effectifs ou de passation de marchés laissées à la discrétion d'une seule personne ou unité, sans contrôle.
- Nombre d'employés dans le livre de paie supérieur au nombre d'agents raisonnablement attendu pour exécuter les tâches prévues.
- Maintien en place du personnel excédentaire une fois l'urgence passée.
- Communication d'informations incomplètes par ou sur le personnel.
- Employé dont l'identité ne figure pas dans le relevé du personnel.
- Employés présentant deux numéros de sécurité sociale, deux noms et deux adresses.

⁵³

Voir le lien ci-après

(http://www.cashlearning.org/downloads/resources/documents/transparency_international_uganda_august-2008.pdf).

- Employés refusant de prendre des congés ou de rester chez eux lorsqu'ils sont malades.
- Employés affichant des signes de prospérité.
- Employés fournissant des réponses illogiques aux questions posées par les auditeurs ou agacés par ces questions.
- Rumeurs de travailleurs «fictifs» – salaires versés à du personnel décédé, retraité ou inexistant.
- Recours inexistant ou limité à la formation ou au renforcement des capacités pour le personnel.
- Absence de politique en matière de népotisme, de conflit d'intérêts, de dons ou d'hospitalité.
- Absence de code de conduite interdisant la fraude, la corruption et les abus (y compris sexuels).

D. Risques financiers et administratifs

Les contrôles internes risquent de ne pas être en place ou de ne pas fonctionner de manière satisfaisante en raison de la situation d'urgence. Dans ce contexte, des employés peu scrupuleux répartis tout le long de la chaîne d'aide pourraient être tentés de commettre des actes de fraude ou de corruption. Parmi les risques potentiels, il y a le versement de pots-de-vin pour obtenir des paiements indus, le détournement de fonds par des fonctionnaires, le personnel de l'organisme ou de la banque, ou le vol de fonds détenus en numéraire. Le cas ci-après a été découvert lors d'un audit.

Falsification de relevés de caisse⁵⁴

En 2008, le siège du conseil norvégien aux réfugiés a donné pour mission à un auditeur d'effectuer un comptage de l'argent liquide présent dans les caisses d'une antenne au Libéria. Il a découvert qu'il manquait 60 000 dollars. Il en a informé la police, dont l'enquête a mené à un responsable financier qui avait falsifié des relevés de caisse après signature par le directeur. Le coupable n'avait pas essayé de dissimuler son vol en produisant de fausses factures et la direction n'avait procédé à aucun contrôle de son travail. Ce cas démontre l'importance d'une surveillance par la direction et de contrôles financiers efficaces.

Source: «Prévenir la corruption dans le cadre des opérations humanitaires», Transparency International.

Drapeaux rouges relatifs aux risques financiers et administratifs

- Mauvaise application de l'article 9 de la CNUCC⁵⁵.

⁵⁴ Voir le lien ci-après ([http://www.transparency.org/whatwedo/pub/manuel de bonnes pratiques prevenir la corruption dans le cadre des operat i](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/manuel_de_bonnes_pratiques_prevenir_la_corruption_dans_le_cadre_des_operat_i), p. 62).

⁵⁵ Voir le lien ci-après (http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf, p. 12).

- Déclaration de l'autorité locale ou du partenaire sur place selon laquelle les fonds n'ont pas été perçus.
- Manque de clarté dans la comptabilisation des fonds reçus.
- Demandes inexplicables de fonds supplémentaires.
- Faiblesses dans la conception, le fonctionnement et l'efficacité des systèmes de contrôle comptable et/ou interne, exigés en vertu de l'article 9, paragraphe 2, points c) et d) de la CNUCC⁵⁶.
- Aucune mesure de renforcement des systèmes comptable et informatique en dépit des erreurs constatées.
- Manque de cohérence, de clarté ou de vraisemblance des réponses de la direction ou du personnel aux demandes de renseignements ou dans le cadre des procédures analytiques.
- Implication ou préoccupation excessive du personnel non financier en ce qui concerne les questions de comptabilité et d'information.
- Opérations enregistrées de manière incomplète, tardive ou incorrecte (erreur de montant, de période comptable ou de classification, non-respect de la politique de l'entité).
- Demandes injustifiées de paiements en espèces aux bénéficiaires en lieu et place de biens essentiels.
- Reçus de paiements en espèces ou listes de signatures présentant des signatures similaires ou, en majorité, des empreintes digitales.
- Paiements réguliers sans référence à un contrat.
- Dépenses excessives ou sous-utilisation des fonds pour des montants substantiels.
- Adaptations budgétaires importantes.
- Opérations anormalement importantes.
- Compensations ou opérations non étayées ou non autorisées.
- Documents manquants ou incomplets.
- Utilisation de documents sans numéro d'ordre.
- Documents visiblement falsifiés ou étrangement uniformes.
- Enregistrements électroniques régulièrement sujets de «problèmes» et à réintroduire manuellement.
- Indisponibilité de documents autrement que sous la forme de copies ou de versions transmises par voie électronique, alors que des originaux sont censés exister.
- Importants postes inexplicables lors des rapprochements.
- Modifications inhabituelles du bilan, des tendances, d'importants ratios des états financiers ou des rapports entre les chiffres.
- Discordances inhabituelles entre les écritures de l'entité et les confirmations.
- Utilisation avérée et inexplicée de plusieurs comptes bancaires.
- Factures à payer sur des comptes bancaires privés ou étrangers.
- Factures dépourvues de justificatifs des biens reçus.
- Opérations de change non étayées par des documents bancaires officiels.

⁵⁶ Ibid.

- Séparation des fonctions insuffisante.
- Éléments démontrant que des employés ont accès à des systèmes et à des documents sans aucun lien avec ceux qui leur sont nécessaires pour remplir leurs fonctions.
- Taux de rotation élevé ou recours important à des comptables, à des auditeurs internes ou à des informaticiens.
- Absence d'enregistrement des avances sur salaire.
- Versement d'une compensation disproportionnée à des membres, actuels ou anciens, du personnel.
- Salaires non réclamés non reversés dans la caisse.
- Non-concordance entre les déclarations de frais personnels et les documents de voyage.

E. Risques liés à l'évaluation des besoins et à l'affectation de l'aide

Avant d'acheter et de distribuer des fournitures, il faut évaluer les besoins. Parmi les risques potentiels dans ce domaine, il y a les pressions exercées sur les évaluateurs pour qu'ils gonflent les besoins ou favorisent des groupes spécifiques qui ne constituent pas forcément la population la plus touchée par la catastrophe. Les consultants engagés pour effectuer cette évaluation pourraient tirer profit de la situation d'urgence pour allonger exagérément le calendrier de l'aide ou gonfler les coûts. Les autorités nationales, régionales ou locales des régions frappées par la catastrophe pourraient brandir la menace de restrictions ou de barrières, voire proposer des pots-de-vin pour que leurs exigences soient satisfaites. Les personnes chargées d'évaluer la situation et les besoins de la population à aider pourraient exagérer ces derniers ou en donner une image fautive, comme l'illustre le cas ci-après.

Falsification de l'évaluation des besoins⁵⁷

Selon un correspondant de guerre, un organisme d'aide norvégien a monté une gigantesque mise en scène pour tenter d'obtenir des fonds de la part de donateurs. Il a rassemblé des enfants soudanais dans un champ, recruté quelques hommes de type arabe pour jouer les esclavagistes et présenté le dossier comme une affaire de trafic d'êtres humains afin d'obtenir de l'argent pour sauver les pseudo-esclaves. Une demi-heure plus tard, ces derniers étaient retournés travailler dans les champs, parfaitement libres.

Source: Corruption in Emergencies: What role for media?, U4.

La complexité et l'urgence de la situation, ainsi que la mauvaise connaissance du terrain peuvent inciter à confier à des fonctionnaires locaux ou aux élites locales des pouvoirs de décision et de gestion sans supervision appropriée, comme l'illustre l'exemple ci-après.

⁵⁷ Voir le lien ci-après (<http://www.u4.no/publications/corruption-in-emergencies-what-role-for-media/>, p. 23).

Évaluation biaisée des besoins et de l'affectation de l'aide⁵⁸

En 2001-2002, en Andhra Pradesh, un programme «nourriture contre travail» administré par les élites locales et destiné à couvrir les besoins alimentaires des victimes de la sécheresse s'est révélé entaché de corruption, avec pour corollaire que les membres les plus pauvres et les plus démunis de la population n'ont pas reçu l'aide à laquelle ils avaient droit. Les élites locales faisaient en sorte que les meilleurs emplois soient réservés aux chefs de village et que les marchés soient attribués à des sous-traitants peu scrupuleux en échange de pots-de-vin. Ces sous-traitants recevaient du riz à bas prix du gouvernement, payaient en espèces une valeur équivalente aux travailleurs et revendaient le riz sur le marché ouvert. De faux documents et listes ont servi à maquiller les actes de fraude et de corruption. Ce dérapage s'explique par la décision de décentraliser la prise de décision relative aux bénéficiaires, aux versements et à la fourniture des travaux en les confiant au pouvoir local, sur la base d'informations inappropriées ou fausses fournies lors de l'évaluation initiale des structures de ce dernier. Une fois le programme établi, la structure mise en place n'a pas été vérifiée non plus.

Source: State Transfers to the Poor and Back: The Case of the Food For Work Programme in Andhra Pradesh, document de travail de l'ODI, août 2003.



Drapeaux rouges relatifs à l'évaluation des besoins et à l'affectation de l'aide

- Existence de divisions sociales, politiques ou culturelles au sein de la population touchée, susceptibles de fausser l'affectation de l'aide.
- Critères d'affectation peu clairs, anormalement complexes ou restreints et impossibles à vérifier physiquement.
- Sélection des groupes cibles assurée par les autorités et élites nationales ou locales, avec un contrôle minimal de la part du personnel de terrain ou de l'organisme.
- Connaissance insuffisante de la situation locale de la part du personnel de l'organisme présent sur le terrain.
- Accusé de réception non demandé aux bénéficiaires pour l'aide fournie.
- Absence de listes de bénéficiaires ou modifications fréquentes et inexplicables.
- Éléments donnant à penser que les bénéficiaires appartiennent en majorité à un seul et même groupe social, village ou tribu, à l'exclusion d'autres personnes également dans le besoin.
- Présence de produits ou services sur la liste des achats, alors qu'ils ne figurent pas dans l'évaluation des besoins ou ont une utilité minime, voire nulle dans la situation d'urgence.
- Éléments démontrant que les biens et services fournis sont dirigés vers des zones qui ne sont pas celles présentant le plus grand dénuement.

⁵⁸ Voir le lien ci-après (<http://www.odi.org.uk/resources/docs/80.pdf>).

F. Risques liés aux partenaires opérationnels

À mesure que la situation d'urgence évolue, les donateurs et les organismes internationaux chargés de mettre l'aide en œuvre doivent trouver des partenaires avec lesquels collaborer sur le terrain, ce qui peut accroître les risques de fraude ou de corruption. Les partenaires potentiels pourraient, par exemple, proposer des pots-de-vin ou des commissions illicites pour forcer leur sélection. Ce type de pratiques peut se faire en collusion avec le personnel de l'organisme ou sur l'ordre de ce dernier. Le personnel de l'organisme pourrait même inventer des partenaires à son profit. L'exemple ci-après montre comment les demandes d'aide d'urgence peuvent déboucher sur la sélection de partenaires corrompus.

Détournement avec collusion entre les transporteurs et les partenaires⁵⁹

Le Programme alimentaire mondial (PAM) fournit une importante aide alimentaire à la Somalie. «D'après les transporteurs du PAM et d'autres sources impliquées dans la distribution de l'aide alimentaire interrogés par le Groupe de contrôle des Nations unies, le système se prête à diverses possibilités de détournement tout le long de la chaîne d'approvisionnement. Le détournement faisant intervenir la collusion entre les transporteurs et les partenaires opérationnels est une forme de fraude courante – en particulier lorsque ce sont les mêmes personnes qui possèdent ou contrôlent en fait les transporteurs et les partenaires opérationnels. Le PAM exige, pour preuve de l'exécution par les transporteurs de leurs contrats, que les partenaires opérationnels certifient la livraison des vivres. Aussi les partenaires opérationnels et les transporteurs, aussi bien que les autres parties intéressées, peuvent-ils se mettre d'accord pour détourner l'aide alimentaire et en partager le produit. Les pourcentages varient, mais les sources interrogées [...] avancent une répartition approximative de 30 % pour le partenaire opérationnel et le personnel local du PAM, de 10 % pour le transporteur et de 5 % à 10 % pour le groupe armé qui contrôle la zone [...]. La quantité restante est distribuée à la population bénéficiaire.»

À la suite du rapport des Nations unies et des reportages dans les médias, l'auditeur externe du PAM et d'autres intervenants ont publié des rapports épinglant des faiblesses dans la manière dont le PAM a contrôlé ses opérations en Somalie⁶⁰. En réaction, le PAM a pris des mesures pour renforcer ses contrôles. Toutefois, un audit ultérieur réalisé par l'ISC des États-Unis a notamment permis d'établir que le personnel du PAM ne disposait pas d'instructions appropriées pour élaborer des plans de contrôle dans les zones les plus exposées au gaspillage, à la fraude et aux abus. L'ISC des États-Unis a également découvert que le PAM manquait de données fiables sur la distribution de l'aide alimentaire et les pertes et que la supervision assurée par le conseil d'administration du PAM était limitée⁶¹. Le PAM a accepté les conclusions générales de ce rapport.

Source: Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie établi en application de la résolution 1853 (2008) du Conseil de sécurité.

⁵⁹ Voir le lien ci-après (<http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/S-2010-91-Fr.pdf>, p. 67).

⁶⁰ *External Audit Report: World Food Program's Somalia Operations*, établi par l'ISC d'Inde, in document WFP/EB.1/2011/5-B/1 (2011) du PAM (<http://one.wfp.org/eb/docs/2011/wfp229200~1.pdf>).

⁶¹ *World Food Program: Stronger Controls Needed in High-Risk Areas*, document GAO-12-790 du 13 septembre 2012, établi par l'ISC des États-Unis (<http://www.gao.gov/assets/650/648243.pdf>).



Drapeaux rouges relatifs aux partenaires opérationnels

- Partenaires potentiels dépourvus de bureaux physiques, de structures de gouvernance claires ou de références valables.
- Rapports établis par des partenaires potentiels, des fonctionnaires locaux ou les médias et démontrant que la sélection des partenaires a été entachée de népotisme ou s'est appuyée sur des pratiques de copinage, de pots-de-vin ou d'extorsion.
- Signes révélateurs d'un gonflement des coûts en raison d'un nombre excessif de partenaires ou de structures organisationnelles hypertrophiées.
- Absence d'accord de partenariat clair, avec des obligations contractuelles concernant la nature de l'aide et la manière dont elle doit être acheminée.
- Réticence des partenaires à se laisser contrôler et évaluer par l'organisme chef de file.
- Incapacité des partenaires à fournir les services demandés.

G. Risques liés à l'approvisionnement (achats et passation des marchés)

Parmi les fonctions de soutien d'un programme, la passation de marchés publics est généralement considérée comme le domaine le plus exposé à la fraude et à la corruption. Après une catastrophe, la première priorité consiste à déterminer et à satisfaire les besoins essentiels de la population touchée en achetant et en distribuant les biens et services requis. Les institutions et services publics locaux risquent de ne plus fonctionner normalement, voire plus du tout, après la catastrophe. L'importance du rapport qualité-prix risque d'être temporairement supplantée par l'urgence de l'intervention et il se peut dès lors que les passations de marchés ne soient pas efficaces. Ce risque est considérablement réduit si des mesures préparatoires appropriées ont été prises en la matière. Les auditeurs des ISC devraient vérifier les procédures en place pour faire face aux passations de marchés d'urgence en cas de catastrophe, étant entendu qu'elles peuvent inclure des dérogations aux procédures normales d'adjudication. Ainsi, une procédure internationale pour la passation d'un marché pourrait prendre trop de temps, se révéler inutilement coûteuse et entraîner un risque de distorsion des marchés locaux. Il pourrait aussi s'avérer difficile d'atteindre le nombre minimum d'offres requis, en raison de l'état de dévastation de l'économie locale. Les auditeurs des ISC devraient être conscients des risques supplémentaires de fraude et de corruption en pareilles circonstances. L'exemple ci-après illustre les conséquences d'une passation de marché effectuée dans l'urgence et mal préparée.

Passation de marché effectuée dans l'urgence et mal préparée⁶²

Les médias sri-lankais ont rapporté que des procédures de passation de marchés effectuées dans l'urgence s'étaient traduites par une évaluation insuffisante. Lorsqu'en 2005, les travaux du projet de construction de logements Hungama ont commencé, l'objectif était de construire 100 maisons pour des victimes du tsunami. Un an plus tard, trois maisons seulement étaient occupées, dont une seule par une victime de la catastrophe. En tout, 70 maisons ont finalement été construites, la plupart s'effondrant sur le site de Siribopura, Hambantota, à 260 kilomètres de la capitale, Colombo. Les bailleurs de fonds de ce projet colossal et les entrepreneurs admettent que les maisons ont été construites avec des matériaux de piètre qualité et s'accusent mutuellement de malversations.

Source: Corruption in Emergency Procurement, U4.

Les décisions prises à la hâte et un personnel inexpérimenté peuvent donner lieu à une surfacturation des marchandises urgentes, comme l'illustre l'exemple ci-après.

Surfacturation de marchandises urgentes⁶³

Les auteurs d'un rapport du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur la réponse apportée au tsunami de 2004 au Sri Lanka ont observé, dans le cadre de la fourniture d'abris, que dans les offres acceptées, le zinc destiné aux toitures représentait un coût total de 950 000 dollars des États-Unis sur le marché international et que le coût sur place aurait été légèrement supérieur au «benchmark» de 15 % établi par le HCR. Il n'a pas été tenu pleinement compte de l'urgence du marché, ni de l'objectif initial, qui consistait à achever les abris temporaires pour le 30 juin 2005. Avant l'arrivée des feuilles de zinc commandées sur le marché international, 10 000 feuilles supplémentaires avaient été achetées au niveau local pour un coût de 98 000 dollars des États-Unis. Par conséquent, l'essentiel de l'économie escomptée du fait du recours à une procédure de passation de marché au niveau international a été perdu et le programme a donné lieu à un excédent de feuilles de zinc correspondant à près de 4 000 abris supplémentaires.

Source: Corruption in Emergency Procurement, U4.

Lorsque des procédures de passation de marchés sont appliquées en urgence, les dérogations doivent être accordées dans la transparence, clairement documentées, dûment justifiées et limitées dans le temps. Il en va de même pour les achats directs sans adjudication, qui sont souvent effectués lors des premières étapes de la phase d'urgence. Bon nombre des drapeaux rouges ci-après apparaîtront lors des procédures de passation de marchés en urgence. Ils devraient dès lors faire l'objet d'un examen attentif de la part des auditeurs des ISC, puisqu'ils sont assortis de possibilités de fraude et de corruption. Les biens achetés directement sont exposés aux mêmes drapeaux rouges que ceux énumérés plus loin pour la phase postérieure à l'attribution.

⁶² Voir le lien ci-après (<http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>).

⁶³ Voir le lien ci-après (<http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>).



Drapeaux rouges relatifs à la passation de marchés en général

- Mauvaise application de l'article 9, paragraphe 1, de la convention des Nations unies contre la corruption⁶⁴.
- Application permanente des procédures d'urgence alors qu'elles ne se justifient plus (par exemple: recours à des entrepreneurs pour reconstruire les installations des autorités locales à la suite de la catastrophe), ce qui permet de contourner les règles normales en matière de passation de marchés.
- Passation de marchés portant sur des biens et des services exposés à la corruption, comme l'aide alimentaire, les matériaux de construction et les médicaments.
- Ampleur du contrat⁶⁵.
- Réduction des contrôles financiers⁶⁶.
- Libre concurrence insuffisante (monopole sur les fournitures clés).
- Législation complexe, peu claire ou contradictoire en matière de passation de marchés.
- Poursuites judiciaires ou procédure d'inspection en cours de la part des autorités de régulation.
- Plaintes déposées par des fournisseurs potentiels ou informations dans les médias à propos de pratiques déloyales lors de l'adjudication.
- Informations émanant des bénéficiaires ou publiées dans les médias et relatives à des livraisons non effectuées ou à des livraisons de biens, de services ou d'immeubles de mauvaise qualité.
- Les listes d'entreprises douteuses, comme la liste des entreprises inéligibles de la Banque mondiale⁶⁷, n'ont pas été consultées.
- Mise en vente de biens de première nécessité provenant de l'aide dans les magasins et sur les marchés locaux.

⁶⁴ Voir le lien ci-après (<http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/index.html>).

⁶⁵ La passation des gros marchés s'effectue souvent en accord avec le personnel du siège. Les marchés de moyenne importance sont en principe traités par un bureau régional ou par une antenne située dans la capitale du pays où se déroulent les opérations. Les marchés modestes sont généralement négociés par les membres de l'équipe d'intervention présente sur place. Les passations de marchés «sur le terrain» semblent plus exposées à la corruption. Toutefois, un contre-argument peut être opposé à cette thèse: les pots-de-vin sont généralement proportionnels au montant total du marché. Plus le marché potentiel est important, plus une entreprise pourrait être prête à prendre des risques et à user de la corruption. Les donateurs et les organismes d'aide subissent une pression énorme pour dépenser rapidement des montants colossaux et sont dès lors davantage enclins à privilégier les marchés plus importants avec un nombre limité de fournisseurs plutôt qu'une multiplication de petits marchés difficiles à gérer.

⁶⁶ Dans les situations d'urgence, les procédures normales de contrôle financier sont souvent «accélérées» afin de permettre au personnel de répondre de manière flexible et rapide aux besoins dès qu'ils apparaissent. De plus, les acquisitions ad hoc sont acceptées sans difficulté, même lorsque des accords-cadres existent.

⁶⁷ Voir le lien ci-après (<http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>).

- Biens présentant une date de péremption imminente ou dépassée.
- Pouvoir discrétionnaire excessif accordé aux responsables des passations de marchés pour déterminer la demande et établir les préférences, si bien qu'il est plus facile de masquer un abus d'influence sur leurs décisions.
- Présence d'anciens fonctionnaires de l'État ou de membres de leur famille parmi les cadres des entreprises auxquelles des marchés ont été attribués.
- Recours à des intermédiaires qui ne se justifie à l'évidence pas sur le plan opérationnel.
- Absence de liste de fournisseurs préalablement agréés pour les cas d'urgence.



Drapeaux rouges relatifs à la phase précédant la soumission

- Tentatives d'acheter des articles ne figurant pas dans l'évaluation des besoins.
- Manipulation des seuils de marchés pour éviter un examen préalable.
- Exigences déraisonnables lors la présélection (dans le contexte d'une situation d'urgence).
- Conditions de soumission ambiguës, incomplètes ou trompeuses.
- Conditions de soumission trop précises ou trop vagues, ou conçues de sorte à exclure ou à privilégier un fournisseur, un produit/une marque ou un groupe national, politique, social, économique ou ethnique particulier.
- Procédures ou critères d'évaluation des offres inappropriés.
- Montants des marchés juste sous le seuil déclenchant un appel d'offres ou un examen par l'encadrement supérieur.



Drapeaux rouges relatifs à la phase de soumission et de prise de décision

- Les documents d'appel d'offres n'ont pas été mis à la disposition de tous les candidats susceptibles de fournir les biens et les services requis dans la situation d'urgence.
- Notification aux soumissionnaires à bref délai ou inappropriée (dans le contexte de l'urgence).
- Utilisation abusive d'informations confidentielles.
- Pressions politiques et diplomatiques.
- Caractéristiques inhabituelles pour un appel d'offres.
- Liens apparents entre soumissionnaires (nom, adresse, courriel, numéro de téléphone ou appartenance à un même groupe politique, social, économique ou ethnique).
- Absence d'adresse physique et de numéro de téléphone fixe (boîte postale et numéros de téléphone mobile uniquement).
- Points communs entre plusieurs offres: calculs, erreurs, formulation, orthographe, type d'impression ou police identiques malgré des papiers à en-tête différents.
- Attribution de multiples contrats à la même entreprise.
- Absence de mise en concurrence, achat direct ou contrat négocié, de manière fréquente ou sans justification valable.
- Offres anormalement élevées ou basses.
- Offres non stockées en toute sécurité ou ouvertes avant la date prévue.
- Offres non scellées ou manque de transparence des procédures d'ouverture des offres.
- Attribution du marché à un autre soumissionnaire que celui retenu ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse.

- Exclusions mal documentées ou mal expliquées.
- Éléments attestant de pressions pour sélectionner un entrepreneur, un sous-traitant ou un agent particuliers.
- Attribution de contrats à des amis connus, à des membres de la famille des agents ou à des entreprises dans lesquelles des membres du personnel ont un intérêt financier.
- Similitude extrême entre l'offre retenue et le budget ou l'estimation.
- Sélection systématique de l'offre modifiée à la dernière minute, transmise en dernier lieu et/ou juste inférieure à celle qui serait sinon la plus basse (ce qui peut indiquer un délit d'initié).



Drapeaux rouges relatifs à la phase suivant l'attribution du marché/à la phase d'achat direct

- Recours fréquent et mal justifié à un fournisseur exclusif/à l'achat direct.
- Recours à des agents ou à des sous-traitants dont l'intégrité est sujette à caution ou appartenant à un seul et même groupe politique, économique, social ou ethnique.
- Surfacturation et livraisons incomplètes de la part des fournisseurs.
- Fournisseurs sans adresse physique.
- Plaintes de bénéficiaires à propos de la piètre qualité des biens, travaux ou services fournis.
- Fourniture de biens, de travaux ou de services de mauvaise qualité ou ne correspondant pas au cahier des charges.
- Acceptation persistante de biens, de travaux ou de services de mauvaise qualité, bien que les personnes qui les réceptionnent sachent pertinemment qu'ils ne répondent pas aux critères fixés.
- Modifications fréquentes du marché (modifications des commandes) ou déraisonnables dans le cadre du contrat signé.
- Factures douteuses requérant des éclaircissements de la part de sources extérieures à l'entité audité.
- Factures sans commandes correspondantes.
- Factures non sollicitées.
- Paiements effectués sans factures correspondantes.
- Paiement d'un prix nettement supérieur au prix du marché pour des biens et des services, sans raison valable.
- Documentation manquante, sujette à caution ou inappropriée.
- Retards répétés dans le dédouanement.

H. Risques liés à la gestion des marchandises et des actifs

La faiblesse des contrôles et l'absence d'inventaires peuvent entraîner le vol ou une utilisation abusive des actifs en échange de paiements ou de faveurs. Parmi les risques d'entreposage, il y a les attaques et le pillage, peut-être en collusion avec du personnel local. Le cas de l'escroquerie du «bloc creux» ci-après illustre bien la manière dont un vol dans un entrepôt a été camouflé.

L'escroquerie du «bloc creux»⁶⁸

Le cas du «bloc creux» signalé par deux organismes illustre quelques-uns des défis rencontrés dans l'entreposage de marchandises. Ces dernières sont empilées de telle manière que si l'on parcourt les allées de l'entrepôt, tout semble être à sa place. Toutefois, si l'on prend de la hauteur et que l'on regarde l'entrepôt depuis le plafond, il apparaît clairement que le centre des blocs de marchandises est vide, les produits censés l'occuper ayant été subtilisés.

Source: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, Transparency International.



Drapeaux rouges relatifs à la gestion des marchandises et des actifs

- Stocks trop importants ou achat de marchandises d'un autre type que celui prévu.
- Entreposage effectué de manière à dissimuler le vol.
- Éléments prouvant que le personnel entre dans l'entrepôt à des heures inhabituelles.
- Mise en vente, sur les marchés locaux, de produits fournis dans le cadre de l'aide.
- Inventaire manquant ou incomplet, ou actifs repris dans l'inventaire mais physiquement absents, sans aucune explication.
- Faiblesse du contrôle des actifs physiques ou équipements faciles à détourner (par exemple: téléphones mobiles, appareils photo numériques, véhicules, carburant, outils, etc.).
- Équipements indisponibles aux fins de vérification.
- Utilisation d'actifs non autorisée.
- Cession d'actifs non documentée.
- Actifs vendus sous la valeur du marché.
- Perte de matériels utilisés dans le cadre de processus gouvernementaux confidentiels, comme l'établissement des documents d'identité et des passeports.
- Réalisation de multiples réparations et déclaration d'achat de pièces détachées pour des actifs.
- Frais d'entretien élevés.
- Utilisation de véhicules à des heures indues.
- Consommation de carburant étonnamment élevée.

⁶⁸ Voir le lien ci-après (<http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>).

I. Risques liés aux mouvements de marchandises

Le transport de marchandises et de fournitures est exposé aux risques d'attaque, de pillage ou de perte de marchandises par extorsion, contrainte, corruption ou détournement. Le personnel local peut être soudoyé pour falsifier ou ne pas exécuter le rapprochement des marchandises expédiées et reçues et ainsi couvrir le risque de fuite. Des frais illégaux peuvent être imposés pour autoriser le passage des marchandises, par exemple par la mise en place de barrages routiers ou l'obligation d'obtenir un visa. Si des marchandises sont détournées, c'est en général pour être revendues ensuite sur le marché ouvert, comme dans l'exemple ci-après.

Détournement de marchandises pendant la distribution⁶⁹

Un chauffeur de bus participant à la distribution de l'aide humanitaire en Afghanistan a raconté qu'il avait eu affaire à un ou deux chefs locaux qui voulaient lui «prendre» (louer) son véhicule une fois par semaine pour le remplir de fournitures provenant de l'aide et aller vendre celles-ci au marché. Il se rappelait que ces marchandises avaient été retirées par la force à la population ou qu'il s'agissait de produits qui n'avaient jamais été distribués.

Source: Corruption perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: an Afghanistan Case Study, HPG.



Drapeaux rouges relatifs aux mouvements de marchandises

- Retards répétés dans le dédouanement des marchandises.
- Existence de postes de contrôle par lesquels l'aide et les fournitures doivent passer, avec le risque de voir les autorités ou des milices locales exiger des pots-de-vin.
- Absence de vérification de la quantité et de la qualité de la nourriture et des fournitures après l'acheminement mais avant la distribution, afin de s'assurer que rien n'a été détourné entre l'entrepôt de départ et le point de distribution.
- Nombre de véhicules achetés ou loués supérieur aux besoins, vu le volume de marchandises à transporter.
- Durée anormalement longue du transport.
- Kilométrage relevé sur les véhicules utilisés pour le transport ou consommation de carburant nettement plus élevés que ceux enregistrés d'habitude pour des déplacements ou avec des véhicules similaires.
- Rapports fréquents de perte ou d'endommagement de marchandises pendant le transport.
- Documents de transport manuscrits, modifiés à la main ou photocopiés.
- Rapports ou rumeurs faisant état de la vente de marchandises provenant de l'aide sur les marchés locaux.
- Colis de denrées alimentaires endommagés à leur arrivée au point de distribution.

⁶⁹ Voir le lien ci-après (<http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>).

- Plaintes à la suite de la non-réception ou de la réception partielle des droits à l'aide.

J. Risques liés à l'enregistrement des bénéficiaires et à la distribution de l'aide

L'enregistrement des personnes ayant droit à l'aide d'urgence offre de nombreuses possibilités de fraude et de corruption. Les victimes ignorent souvent leurs droits ou se sentent impuissantes. L'une des formes répandues de corruption rapportées dans les médias et par les bénéficiaires consiste à exiger une quelconque forme de paiement (en espèces ou en nature) de la part des bénéficiaires pour que ceux-ci reçoivent l'aide à laquelle ils ont droit. C'est ce qu'illustre le cas ci-après.

*Obligation faite aux bénéficiaires de payer pour l'aide à laquelle ils ont droit*⁷⁰

Au Libéria, des personnes déplacées et des réfugiés de plusieurs camps ont relaté qu'ils avaient été obligés de payer entre 100 et 150 dollars libériens pour se faire enregistrer. D'autres ont raconté que des femmes ont dû payer en prestations sexuelles. Plusieurs personnes ont affirmé que des directeurs de camp avaient fait venir des résidents locaux, qui n'avaient donc pas été déplacés, dans les camps pour qu'ils s'y fassent enregistrer, de manière à gonfler le nombre d'inscrits et de cartes d'enregistrement émises et, par suite, pouvoir détourner plus facilement l'aide alimentaire.

Source: Corruption Perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: a Liberia case study, HPG.

Parmi les autres risques relevés, il y a les faux bénéficiaires (ou leurs chefs), qui corrompent les personnes qui dressent les listes des bénéficiaires de l'aide d'urgence. Les autorités, politiciens et élites locaux peuvent privilégier certains individus sur la base de leur appartenance sociale ou politique et ignorer les personnes les plus démunies. Par ailleurs, des bénéficiaires éligibles pourraient trouver une astuce pour se faire enregistrer plusieurs fois ou réclamer abusivement de l'aide.

*Problèmes de distribution*⁷¹

D'anciens travailleurs humanitaires du camp de Maslakh (Afghanistan) ont raconté que juste avant la distribution, des pots-de-vin avaient été versés aux responsables ou aux superviseurs de l'opération pour dérober le blé ou la farine et les revendre ensuite sur le marché. La nourriture était distribuée par des représentants des chefs locaux et n'atteignait pas les bénéficiaires visés. Enfin, la qualité de l'aide non alimentaire était inférieure à celle qui était attendue: ainsi, les couvertures étaient simples et non doubles. Un bénéficiaire a également expliqué que les victimes devaient systématiquement passer leur tour pour permettre aux distributeurs de l'aide de garder la nourriture excédentaire.

Source: Corruption perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: an Afghanistan Case Study, HPG.

⁷⁰ Voir le lien ci-après (<http://www.odi.org.uk/resources/docs/379.pdf>).

⁷¹ Voir le lien ci-après (<http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>).

Le cas ci-après illustre le risque de voir des sommes considérables être versées à des bénéficiaires malhonnêtes en l'absence de contrôles appropriés en matière de prévention et de détection.

*Paiements effectués sur la base de fausses données d'enregistrement*⁷²

L'ISC des États-Unis a relevé d'importantes faiblesses dans le système de contrôle interne mis en place pour le programme Individuals and Households («Individus et ménages»). Ces insuffisances ont eu pour effet que l'agence fédérale américaine de gestion des urgences (Federal Emergency Management Agency – FEMA) a effectué des dizaines de milliers de paiements sur la base de fausses données d'enregistrement. Les exemples suivants concernent les efforts déployés pour réparer les dégâts causés par les ouragans Rita et Katrina:

- *des millions de dollars ont été versés à des individus qui ont renseigné de fausses adresses de sinistre, mentionné des numéros de sécurité sociale non valables ou se sont fait enregistrer plusieurs fois;*
- *des millions de dollars ont été versés à des milliers d'inscrits qui ont utilisé des numéros de sécurité sociale qui n'ont jamais été attribués ou qui appartenaient à des personnes décédées;*
- *des millions de dollars ont été versés pour couvrir un bon millier d'inscriptions contenant les noms et les numéros de sécurité sociale d'individus incarcérés au moment du passage des ouragans;*
- *la FEMA a fourni à des milliers de personnes une aide financière pour louer un logement tout en leur offrant un hébergement gratuit dans des hôtels, des appartements et des caravanes de l'agence;*
- *la FEMA a peut-être dépensé quelque 20 millions de dollars en doubles paiements en faveur d'individus qui se sont inscrits et ont reçu de l'aide deux fois, pour les deux ouragans (Katrina et Rita), en utilisant le même numéro de sécurité sociale et la même adresse de sinistre;*
- *des paiements représentant plusieurs millions de dollars ont été effectués au bénéfice d'étrangers inéligibles et ne remplissant pas les conditions requises.*

Source: Rapport du 29 janvier 2007 de l'ISC des États-Unis sur l'aide apportée après le passage des ouragans Katrina et Rita.



Drapeaux rouges relatifs à l'enregistrement des bénéficiaires et à la distribution de l'aide

- Les bénéficiaires n'ont pas dû accuser réception de l'aide.
- Absence de liste des bénéficiaires ou modification de celle-ci sans explication.

⁷² Voir le lien ci-après (<http://www.gao.gov/assets/120/115223.pdf>) (référence du rapport: GAO-07-418T).

- Bénéficiaires présentant des caractéristiques identiques ou apparition répétée de noms similaires.
- Absence de nombreux bénéficiaires ne pouvant pas, physiquement, s'inscrire pour bénéficier de l'aide ou prendre possession de celle-ci.
- Barrages routiers dressés par des milices ou les autorités locales, et autres moyens d'empêcher l'accès aux bénéficiaires.
- Listes d'enregistrement où apparaissent uniquement des empreintes digitales ou présentant des signatures similaires.
- Listes de présences identiques ou «parfaites» pour chaque distribution.
- Postes d'enregistrement toujours assurés par le même personnel.
- Présence de signes de prospérité soudaine ou de gain d'importance au niveau local chez les responsables de l'enregistrement ou de la distribution, ou refus de ces personnes de prendre un jour de congé.
- Enregistrement, cartes d'alimentation ou tickets de rationnement dépourvus de moyen d'identifier le bénéficiaire.
- Cartes d'alimentation ou enregistrements faux ou falsifiés.
- Signalement de cas de personnes exagérant leurs besoins ou déclarant plus de personnes à charge.
- Signalement de cas de contraintes exercées sur les bénéficiaires pour qu'ils versent des pots-de-vin aux distributeurs de l'aide.
- Signalement de cas de faveurs sexuelles exigées par des travailleurs humanitaires en échange de nourriture ou de fournitures.
- Signalement de cas de «taxation» non officielle, après distribution, de l'aide reçue par les bénéficiaires.
- Quantités importantes de marchandises provenant de l'aide mises en vente sur les marchés ou dans les magasins locaux.
- Concentration des biens de première nécessité aux mains des élites ou des milices locales.
- Persistance de la malnutrition chez les bénéficiaires ou pénurie de biens de première nécessité après la distribution de l'aide.

K. Risques liés à la distribution de l'aide alimentaire et de l'eau

L'aide alimentaire est particulièrement exposée au détournement, que ce soit en raison d'actes de fraude ou de corruption, par des employés ou par des personnages influents au sein d'une communauté. Ce détournement peut prendre la forme d'une répartition de la cargaison pendant le transport ou lors du déchargement, voire d'une redistribution ou d'une «taxation» par les élites ou les autorités locales. En outre, des bénéficiaires peuvent en priver d'autres de leur part de nourriture ou d'eau, ou être obligés par l'équipe qui distribue l'aide de verser de l'argent ou d'assurer d'autres services (des faveurs sexuelles, par exemple) pour voir leurs droits reconnus. L'aide alimentaire et l'eau peuvent aussi être moins importantes que prévu en quantités ou de mauvaise qualité. Les cas ci-après illustrent certains de ces risques.

Écrémage des rations⁷³

Transparency International a commandé une étude sur la corruption dans le cadre de l'aide humanitaire, qui a comporté des entretiens avec le personnel d'ONG. L'une des personnes interrogées a expliqué que, lors d'une opération humanitaire, la nourriture était au départ distribuée en rations pesées au moyen d'une balance. Ce processus ayant été jugé lent, les travailleurs humanitaires ont alors adopté, avec l'autorisation du donateur, la technique de la pelle à main, de sorte que la mesure s'effectuait désormais en volume et non plus en poids. Ils se sont ainsi retrouvés avec un excédent de riz et, plutôt que de le restituer, ils l'ont vendu à leur profit personnel sur les marchés locaux.

Source: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, Transparency International.

Aide alimentaire contre bière et faveurs sexuelles au Burundi⁷⁴

Dans cet exemple, le personnel de l'organisme a coopéré avec des comités de distribution établis sur place et avec les autorités locales pour établir la liste des bénéficiaires des rations alimentaires. Lors d'entretiens, les bénéficiaires ont expliqué comment les gens qui dressaient la liste se donnaient la priorité avant de privilégier les membres de leur famille et leurs amis, puis ceux qui pouvaient leur faire des cadeaux (de la bière, par exemple). Des femmes ont affirmé qu'elles avaient été obligées d'avoir des rapports sexuels avec le chef du village ou d'autres personnes du comité de distribution, voire avec des agents de l'organisme pour éviter de voir leur nom rayé de la liste des bénéficiaires.

Source: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, Transparency International.

Détournement de l'eau destinée aux bénéficiaires⁷⁵

Au cours de la sécheresse de 2011 au Kenya, Transparency International a découvert qu'en dépit du risque élevé lié à la distribution de l'aide alimentaire, c'est souvent la distribution d'eau qui a été la plus exposée à la corruption, parce qu'il est difficile de la quantifier mais très facile de la revendre. À Wajir, il semble que 30 % de l'eau destinée aux bénéficiaires ne soient jamais arrivés jusqu'à eux.

Source: Transparency International Kenya.

⁷³ Voir le lien ci-après (<http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>).

⁷⁴ Voir le lien ci-après (<http://www.odi.org.uk/resources/docs/874.pdf>, p. 47).

⁷⁵ *Food Assistance Integrity Study – Analysis of the 2011 drought response in Kenya*, par Transparency International Kenya.



Drapeaux rouges relatifs à la distribution de l'aide alimentaire et de l'eau

- Aucune obligation d'effectuer des vérifications indépendantes auprès des bénéficiaires pour garantir qu'ils reçoivent l'aide à laquelle ils ont droit, en qualité comme en quantité.
- Informations données par les bénéficiaires, les travailleurs humanitaires, les organisations de la société civile ou les médias selon lesquelles les bénéficiaires ont dû offrir des cadeaux (par exemple rétrocéder une partie de ce qu'ils ont reçu ou accorder des faveurs sexuelles) pour voir leur droit à l'aide respecté.
- Points de distribution toujours assurés par le même personnel.
- Signalement de cas de détournement de nourriture et de fournitures dans les médias.
- Existence, au niveau local, de milices ou de puissantes élites susceptibles de contraindre les bénéficiaires à leur céder tout ou partie de leur droit à l'aide alimentaire une fois qu'ils l'ont obtenu.
- Dispositifs de mesure des rations alimentaires dont la contenance peut être modifiée manuellement ou dont le remplissage peut n'être que partiel.
- Mise en vente de nourriture provenant de l'aide humanitaire sur les marchés ou dans les magasins locaux.
- Ignorance du droit à l'aide de la part des victimes de la catastrophe.

L. Risques liés aux abris d'urgence

L'arrivée de l'aide humanitaire après une catastrophe risque d'exacerber les tendances préexistantes à la fraude et à la corruption, en particulier en ce qui concerne l'attribution, la répartition et la construction d'abris d'urgence. Des individus non touchés par la catastrophe peuvent verser des pots-de-vin pour bénéficier de terrains ou d'abris, tandis que les autorités locales, régionales ou nationales peuvent exiger des pots-de-vin pour sécuriser les terrains requis pour les constructions d'urgence, ou en accélérer l'attribution. En outre, les entrepreneurs peuvent corrompre les autorités locales pour qu'elles ferment les yeux sur les activités, les matériaux ou les travaux non conformes. L'exemple ci-après montre à qui peut profiter le surplus d'abris.

Attribution de maisons à de faux bénéficiaires en échange de pots-de-vin⁷⁶

D'après les statistiques tenues par le district d'Hambantota au Sri Lanka, bien que le nombre de maisons endommagées par le tsunami n'ait été que de 3 393, on en a construit 6 028 nouvelles. Les médias locaux ont fait savoir que les maisons excédentaires avaient été attribuées à des responsables et à des membres des conseils locaux, à certains de leurs amis et relations, à des fidèles et employés d'hommes politiques, ainsi qu'à des personnes influentes et nanties. Ces maisons ont souvent été revendues ensuite, avec obligation pour les nouveaux propriétaires de payer un pot-de-vin pour faire rayer le nom des propriétaires d'origine de la liste des bénéficiaires et le remplacer par le leur.

Source: Corruption in Emergency Procurement, U4.



Drapeaux rouges relatifs aux abris d'urgence

- Plaintes déposées par des personnes ou relayées dans les médias et indiquant que les terrains ou les abris, et les constructions d'urgence sont attribués non pas en fonction des besoins, mais contre versement de pots-de-vin, ou à des personnalités locales influentes, aux membres de leur famille, à leurs amis ou à des alliés commerciaux ou politiques.
- Plaintes ou éléments indiquant que les matériaux utilisés sont proposés à des prix prohibitifs et ne répondent pas aux normes, que les bâtiments se détériorent rapidement ou qu'ils ne respectent pas les exigences minimales en matière de sécurité de construction.
- Éléments attestant que les fonds des donateurs ont servi à payer davantage de travaux que ceux réellement exécutés.

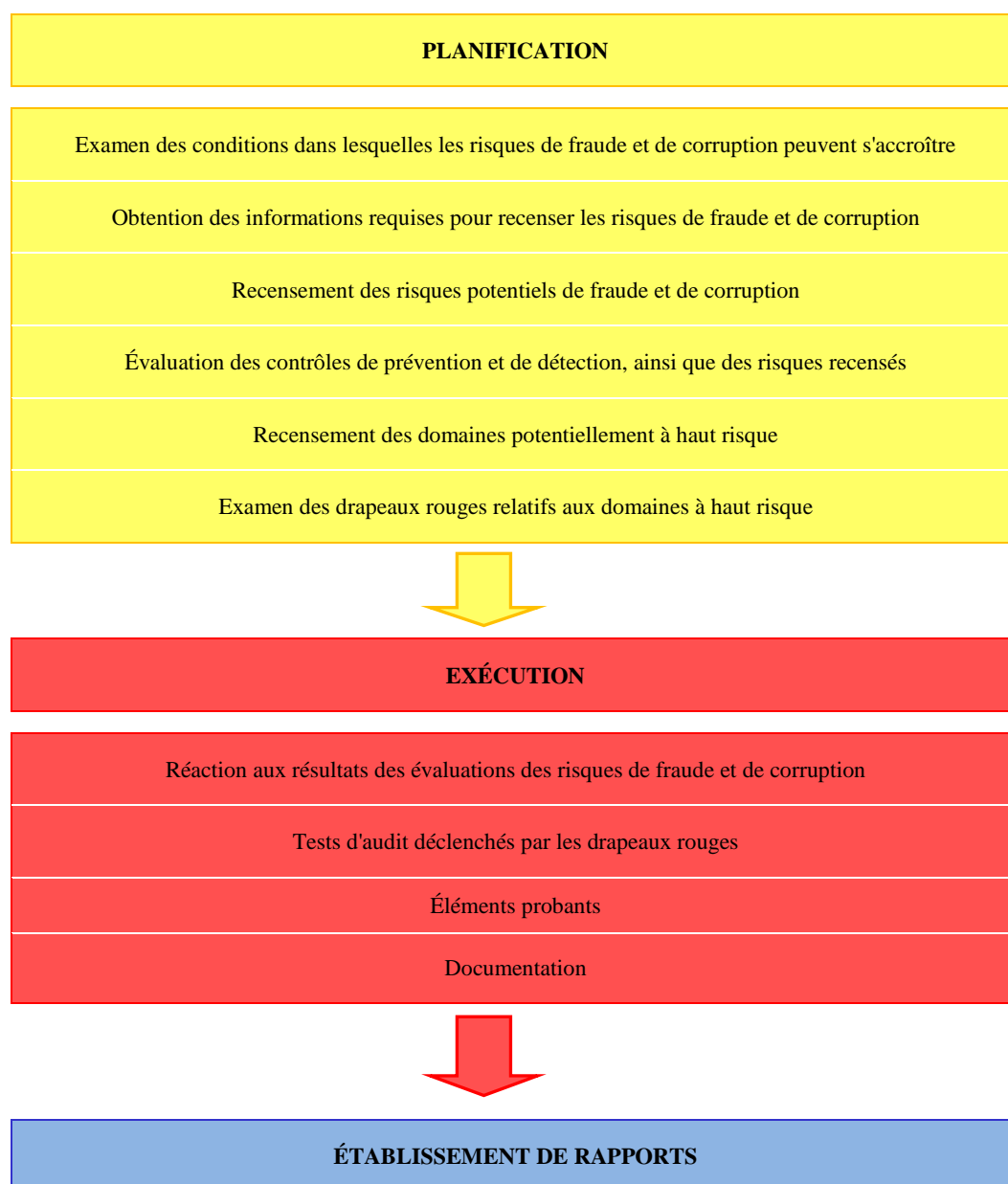
⁷⁶

Voir le lien ci-après (<http://www.u4.no/publications/corruption-in-emergency-procurement/>).

Partie 4 – Adaptation des procédures d'audit

Les ISC devraient adapter les procédures d'audit pour tenir compte des risques et des indicateurs de risque énumérés dans la partie 3 du présent document. La figure 2 donne une vue d'ensemble des points du processus d'audit au niveau desquels les procédures d'audit peuvent être adaptées. Bien que cette figure et les paragraphes suivants se fondent sur le processus d'audit financier, il est possible d'adapter les processus d'audit de conformité et d'audit de la performance d'une manière similaire.

Figure 2 – Adaptation des procédures d'audit pour tenir compte du risque accru de fraude et de corruption lors de l'audit de la phase d'urgence après une catastrophe



7. Planification

7.1. Examen des conditions dans lesquelles les risques de fraude et de corruption peuvent s'accroître

Avant de se pencher sur l'audit proprement dit, les membres de l'équipe d'audit de l'ISC doivent acquérir une bonne connaissance du fonctionnement des organisations concernées (sur la base des audits précédents), du contexte dans lequel la catastrophe s'est produite et de l'évolution de la situation d'urgence. Les rapports établis par des auditeurs ou d'autres fonctionnaires fiables qui se sont rendus sur le site de la catastrophe peu après que celle-ci a eu lieu (et pendant la phase d'urgence) constituent d'importantes sources d'information. Les rapports d'organisations de la société civile, ainsi que les reportages des médias peuvent également apporter un éclairage. L'équipe d'audit doit ensuite se réunir afin d'examiner le contexte de l'audit, d'évaluer l'environnement général des organisations et des personnes à auditer et de partager des idées sur les possibles auteurs d'actes de fraude ou de corruption et sur ce qu'ils cherchent à gagner. La partie 2 du présent document sera utile à l'équipe d'audit à ce stade de l'audit.

7.2. Obtention des informations requises pour recenser les risques de fraude et de corruption

Au début de la mission, l'équipe d'audit doit obtenir des informations actualisées sur l'évolution de la situation d'urgence, les flux d'aide, le bilan de la catastrophe et la réalité sur le terrain. L'équipe d'audit doit demander aux membres du personnel occupant des postes à responsabilités de signaler tout cas réel ou présumé de fraude et de corruption, ainsi que toute plainte reçue via la ligne d'appel spéciale ou par dénonciation. Elle doit documenter les contrôles de prévention et de détection établis, la manière dont ils ont été suivis au cours de la phase d'intervention d'urgence et la façon dont les fournitures ont été achetées, entreposées, transportées et distribuées. L'équipe d'audit devrait interroger les membres du personnel occupant des postes à responsabilités sur leur attitude à l'égard de la fraude et de la corruption et sur la compréhension qu'ils en ont, ainsi que sur le discours qu'ils ont tenu aux autres membres du personnel à propos de la tolérance à l'égard de tels agissements. Si les réponses aux questions sont ambiguës, elles doivent être corroborées par d'autres éléments probants. De même, si, en dépit de la situation d'urgence, des chiffres sont disponibles pour appliquer des procédures d'examen analytique, il convient de chercher des explications aux relations inattendues.

Avant de se lancer dans l'audit, il conviendrait que l'ISC consulte les indicateurs internationaux de corruption et de gouvernance relatifs au pays à auditer. Les ISC des pays qui reçoivent des aides après une catastrophe pourraient avoir une idée précise de la qualité de la gouvernance sur place ou des tendances locales en matière de corruption. Les ISC des pays qui fournissent les aides pourraient envisager de consulter régulièrement des documents mis à jour, comme les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale⁷⁷, l'indice de perception de la corruption de

⁷⁷ Voir le lien ci-après (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>).

*Transparency International*⁷⁸, les évaluations du GRECO du Conseil de l'Europe⁷⁹ et les synthèses des rapports nationaux dans le cadre du mécanisme d'examen de l'application de la CNUCC⁸⁰.

L'annexe 1 reproduit une liste de questions relatives à l'évaluation du risque de corruption et élaborées par *Transparency International* et par le centre de ressources anticorruption U4. Il s'agit de questions types que les auditeurs de l'ISC peuvent poser lorsqu'ils cherchent à obtenir des informations sur le degré de risque de fraude et de corruption dans l'environnement d'audit.

7.3. Recensement des risques potentiels de fraude et de corruption

Sur la base des informations réunies et en faisant dûment preuve d'esprit critique si nécessaire, l'équipe d'audit devrait être en mesure de juger de la mesure dans laquelle des incitations/pressions, des possibilités ou des attitudes/arguments favorisant la fraude et la corruption existent. Les auditeurs devraient établir une liste des types de risques de fraude et de corruption recensés et déterminer leur importance potentielle, la **probabilité** de les voir se réaliser et l'étendue perçue du problème. L'équipe d'audit devrait également ne pas perdre de vue que, dans une situation d'urgence, il est souvent aisé pour les agents qui occupent un poste à responsabilités et de confiance de faire fi des contrôles. Il convient de prêter une attention particulière à ce risque et d'effectuer des recherches supplémentaires si nécessaire.

7.4. Évaluation des contrôles de prévention et de détection, ainsi que des risques recensés

Outre la vérification des mécanismes standard de contrôle interne qui ont servi à la collecte des informations (voir point 7.2), les auditeurs de l'ISC doivent également s'assurer de l'existence et du fonctionnement effectif:

- des **contrôles destinés à prévenir** la fraude et la corruption (par exemple en veillant à ce que les agents occupant des postes clés, comme les achats et la comptabilité, soient issus de milieux sociaux, ethniques et politiques différents ou en mettant en œuvre une rotation du personnel entre les divers points de distribution);
- des **contrôles destinés à détecter** la fraude et la corruption (par exemple en vérifiant la quantité et la qualité des fournitures livrées sur la base du bon de commande original ou en comparant les marchandises réceptionnées aux points de distribution aux bordereaux d'expédition au départ de l'entrepôt);

⁷⁸ Voir le lien ci-après (<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results>).

⁷⁹ Voir le lien ci-après (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp).

⁸⁰ Voir le lien ci-après (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>).

- de **mécanismes** bien établis et ayant fait l'objet d'une publicité appropriée **pour le traitement des cas** de soupçon de fraude et de corruption (avec des instructions claires sur la manière dont le personnel doit se comporter s'il découvre des cas douteux ou qu'il en est informé);
- de dispositifs pour enregistrer les plaintes et traiter les dénonciations.

En l'absence de système de contrôle interne performant – cette probabilité est relativement élevée dans une situation d'urgence suivant une catastrophe – les auditeurs de l'ISC doivent s'interroger sur l'assurance qu'ils peuvent tirer de l'attitude des agents occupant les postes à responsabilités à l'égard de la fraude et de la corruption. Ils devraient aussi vérifier:

- l'engagement pris par les agents de grade élevé pour favoriser un environnement antifraude et anticorruption, ainsi qu'une attitude «tolérance zéro»;
- l'existence et la diffusion d'un code de déontologie, d'un code de conduite, etc.;
- les procédures en place pour signaler des cas de soupçon de fraude et de corruption et protéger les dénonciateurs d'abus;
- les procédures en place pour traiter les cas de soupçon de fraude et de corruption;
- l'existence de sanctions applicables;
- les listes préétablies de cas de soupçon de fraude et de corruption et leur issue;
- l'engagement visible des personnes chargées de la gouvernance à l'égard de la lutte contre la fraude et la corruption.

L'équipe d'audit devrait ensuite évaluer les risques de fraude et de corruption évoqués au point 7.3 sur la base du fonctionnement des contrôles internes recensés et de la qualité de l'environnement antifraude. Cette évaluation devrait leur permettre de déterminer les risques couverts par les contrôles mis en place et ceux qui ne le sont pas, en précisant dans quelle mesure.

7.5. Recensement des domaines potentiellement à haut risque

Il a été constaté que, lors de la phase d'urgence qui suit une catastrophe, les risques de fraude et de corruption sont le plus élevés lors de l'acheminement de l'aide alimentaire et du matériel médical, de la construction d'abris d'urgence et d'infrastructures de base (approvisionnement en eau et installations sanitaires, par exemple), ainsi que de la manipulation d'argent numéraire⁸¹. Le processus de passation de marchés présente également des possibilités et des risques de corruption, parce que d'importantes sommes sont en jeu dans l'acquisition de biens, de travaux et de services. En outre, les aspects non financiers de la programmation, comme le ciblage et l'enregistrement des bénéficiaires, sont exposés à des actes de corruption et doivent dès lors être

⁸¹ L'importance des risques varie fortement selon l'environnement. Ainsi, bien que l'utilisation d'argent en espèces soit largement reconnue comme un risque majeur, une récente étude menée au Kenya a montré que la manipulation d'argent liquide était moins risquée que la distribution de dons en nature (<http://reliefweb.int/node/484473>).

contrôlés attentivement. Les auditeurs de l'ISC doivent utiliser leur propre expérience et leur propre jugement pour tirer des conclusions au moment de dresser une liste des domaines qualifiés de «à haut risque». Tout au long de l'audit, ils doivent également garder à l'esprit que les circonstances et leur connaissance de la situation peuvent changer et que la classification des risques est susceptible de devoir être adaptée.

7.6. Examen des drapeaux rouges relatifs aux domaines à haut risque

La partie 3 du présent document fournit des exemples de drapeaux rouges indiquant un risque accru de fraude ou de corruption. L'équipe d'audit doit dresser une liste des drapeaux rouges à utiliser au cours des phases de planification et d'exécution et l'actualiser régulièrement en fonction de l'expérience acquise au cours de l'audit. À la fin de la phase de planification, elle doit examiner si les drapeaux rouges relatifs aux domaines à haut risque recensés sont des indicateurs de risque valables pour l'audit ou s'ils ne sont là qu'en raison de l'urgence de la situation. Elle doit également évaluer si les risques recensés sont couverts par les contrôles de prévention et de détection en place. En cas de doute, le risque reste élevé et les procédures d'audit doivent être adaptées en conséquence.

8. Exécution

8.1. Réaction aux résultats des évaluations des risques de fraude et de corruption

En définissant les domaines à haut risque et les drapeaux rouges relatifs à ces derniers lors de la phase de planification, l'ISC peut définir les objectifs d'audit et concevoir les procédures d'audit en conséquence. À ce stade, il convient de décider de l'approche d'audit à adopter, de fixer la nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit à appliquer et de composer l'équipe d'audit. À titre d'exemple, si les aides en cas de catastrophe à auditer ont été gérées au niveau local par du personnel expatrié, recruté dans le cadre de contrats temporaires et soumis à une supervision minimale, et que les achats et la sélection des fournisseurs se sont appuyés sur des procédures d'urgence peu ou mal documentées, l'équipe d'audit peut décider de se fier uniquement aux **tests de détail** directs. Il pourrait s'avérer nécessaire de dépêcher sur place une équipe d'auditeurs relativement étoffée afin de tester un large échantillon d'opérations, en lui donnant des instructions claires quant à la manière de réagir face aux cas de soupçon de fraude et de corruption. Si, par ailleurs, l'équipe d'audit a été informée par des bénéficiaires, des groupes de la société civile, des dénonciateurs d'abus ou des médias que les bénéficiaires visés ne reçoivent pas l'aide à laquelle ils ont droit, elle devra peut-être procéder à une **enquête** parmi la population locale.

La composition de l'équipe d'audit est dictée par les procédures d'audit à appliquer. Ainsi, lorsqu'il y a déjà des cas de soupçon de fraude et de corruption, des enquêteurs spécialisés peuvent accompagner les auditeurs (si le mandat de l'ISC l'autorise). De même, s'il existe des doutes sur la qualité de la construction des logements ou des infrastructures d'urgence, la présence d'experts techniques, comme des ingénieurs, peut être requise. Les membres de l'équipe d'audit devraient recevoir des instructions claires quant à la manière de réagir lorsqu'ils soupçonnent des actes de fraude ou de corruption.

8.2. Tests d'audit déclenchés par les drapeaux rouges

L'équipe d'audit doit effectuer des tests d'audit afin de trouver et d'obtenir des éléments probants supplémentaires pour étayer les conclusions tirées lors de la phase de planification à propos des risques de fraude et de corruption. Comme cela est décrit au point 7.4, il convient de procéder à de nouveaux tests de la rigueur des contrôles pour confirmer leur bon fonctionnement tout au long de la période d'urgence. Dans les domaines où il a été décidé de ne pas se fier aux contrôles internes, il est possible de prélever des échantillons d'opérations aux fins des tests de détail. Les exemples ci-après décrivent les types de tests que les auditeurs de l'ISC peuvent envisager pour faire face aux risques de fraude et de corruption. Cette liste n'est nullement exhaustive.

- Application de procédures analytiques de corroboration en ce qui concerne les fonds versés aux antennes et organisations locales. Par exemple, comparaison des relevés de données par mois ou par action avec les informations disponibles au niveau central.
- Examen des conditions des contrats/accords de financement et vérification de l'absence d'accords auxiliaires non autorisés (par exemple entre les ONG et les antennes locales).
- Examen des listes d'inventaire établies au niveau central afin de recenser les sites ou les articles requérant une attention particulière.
- Documentation, observation et réexécution des procédures d'inventaire (entrée/sortie des marchandises, articles «perdus», inventaire proprement dit et contrôles physiques).
- Visite inopinée d'entrepôts pour vérifier l'inventaire ou les stocks.
- Vérification inopinée de la caisse des antennes ou des comptes bancaires à une date particulière.
- Lors de l'observation de l'établissement ou du contrôle d'inventaire, application de procédures supplémentaires, comme l'examen du contenu des articles conditionnés dans des caisses, de la manière dont les marchandises sont empilées (voir l'exemple du «bloc creux» au point 7.8) ou étiquetées et de la qualité (pureté, niveau de qualité ou concentration). L'assistance d'un expert peut s'avérer précieuse à cet égard.
- Utilisation de sources externes ou recours à un expert indépendant pour comparer les prix et les coûts déclarés.
- Analyse des registres de paie pour repérer les doubles emplois dans les adresses, les noms des employés, les numéros de sécurité sociale ou les comptes bancaires (lorsqu'elles sont disponibles, les techniques d'exploration de données sont utiles à cet égard).
- Comparaison du nombre effectif d'employés avec le nombre raisonnablement attendu pour effectuer le travail.
- Prise de contact verbale avec les principaux fournisseurs et/ou donateurs en plus de l'envoi d'une confirmation écrite et transmission de demandes à d'autres organisations afin d'obtenir une confirmation extérieure des éléments probants.
- Application de procédures analytiques de corroboration aux dépenses déclarées (par exemple comparaison des coûts logistiques et de l'aide fournie par site ou par mois, entre eux et avec les prévisions établies par l'auditeur).

- Organisation d'entretiens avec le personnel pour examiner les risques spécifiques et déterminer si et comment les contrôles en place les couvrent.
- Organisation d'entretiens avec un large panel de bénéficiaires sur la base d'enquêtes visant à les informer de leurs droits et à leur demander si ces derniers ont été respectés⁸².
- Examen du cahier des charges pour les abris d'urgence et vérification que le nombre de logements et leur qualité correspondent au montant payé.
- Examen des résultats d'audits effectués par d'autres auditeurs indépendants dans des organisations, agences, antennes, etc. identiques, apparentées ou similaires.
- Examen des procédures destinées à réduire l'accès physique au système comptable ou à d'autres systèmes d'enregistrement des données.
- Examen des dépenses élevées et inhabituelles, des entrées comptables extraordinaires et des opérations annulées.

Lors des tests de détail, l'équipe d'audit peut estimer approprié d'examiner les cas qui leur ont été communiqués via les numéros spécialement créés pour dénoncer les fraudes ou par des moyens informels. La pertinence de cette vérification est fonction du mandat de l'ISC et de l'approche d'audit adaptée.

8.3. Éléments probants

Lors de la conduite normale d'un audit, l'auditeur doit obtenir des **éléments probants suffisants et appropriés** pour étayer ses conclusions. Parmi les sources typiques d'éléments probants, il y a les documents présentés par le personnel à l'appui des opérations enregistrées, les rapports de l'auditeur interne, les entretiens, les inspections et observations, les questionnaires, les documents émanant de sources externes, les résultats des revues analytiques et les avis d'experts. L'auditeur doit concevoir et exécuter des procédures d'audit adéquates au regard des circonstances dans le but d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés⁸³.

Lorsqu'un risque élevé de fraude et de corruption existe, il se peut que les auditeurs de l'ISC chargés de contrôler l'utilisation de l'aide d'urgence doivent reconsidérer la fiabilité d'un élément probant déjà collecté et chercher une confirmation par d'autres voies. Avant de procéder de la sorte, l'équipe d'audit doit être au fait des droits d'accès de l'ISC et déterminer jusqu'à quel point les éléments probants relatifs à des cas de soupçon de fraude ou de corruption peuvent et devraient donner lieu à des poursuites. Chaque ISC a des droits d'accès différents. L'une des manières pour les ISC de contourner les problèmes d'accès restreint est d'effectuer des audits conjoints, confiés par exemple à des auditeurs des pays donateurs et à des auditeurs du pays où

⁸² Ce panel devrait inclure des femmes, des hommes, des enfants et des adolescents des deux sexes. Les auditeurs devraient prêter attention à des aspects comme l'âge, la vulnérabilité, le sexe et la diversité. Les questions de fraude, de corruption et d'abus sont mises en évidence par les organisations qui ont adhéré à la norme 2010 de HAP par l'application des «benchmarks» en matière de partage de l'information et de traitement des plaintes (<http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf>, p. 34-37 et p. 42-47).

⁸³ ISA 500, paragraphe 6.

la catastrophe s'est produite.

Lorsque le mandat de l'ISC impose aux auditeurs d'arrêter leurs travaux d'audit dès qu'ils soupçonnent un acte de fraude ou de corruption et d'en communiquer les détails aux autorités chargées des enquêtes ou des poursuites, il convient de rassembler minutieusement les éléments probants et de les présenter clairement aux autorités concernées. Certaines ISC ont la possibilité de créer des équipes composées à la fois d'auditeurs et d'enquêteurs (ces derniers peuvent relever de l'ISC ou d'une autre branche du pouvoir).

Dans un contexte de risque accru de fraude et de corruption, ainsi de possibilité de cas de soupçon en la matière, les auditeurs doivent déterminer dans quelle mesure les types d'éléments probants ci-après sont appropriés:

- les *témoignages*: faits relatés par des personnes qui ont assisté à des actes répréhensibles, comme d'autres employés de l'organisme concerné, des victimes (par exemple des membres de la population affectée qui ne reçoivent pas l'aide prévue), des dénonciateurs d'abus (lorsqu'un système a été formellement mis en place pour le dépôt des plaintes) ou d'autres informateurs (lorsqu'il n'y a pas de système officiel), des fournisseurs et entrepreneurs potentiels, des agents de l'Administration, des membres de la police, des experts, voire d'autres personnes encore. Les témoins peuvent fournir des preuves solides et convaincantes, mais ils risquent de ne pas oser parler en raison de pressions exercées par des tiers. À titre d'exemple, un bénéficiaire pourrait ne pas avouer à l'auditeur qu'il n'a pas reçu sa ration de nourriture, en raison de menaces proférées par ceux qui lui ont ravi sa part ou par peur de représailles de la part du personnel de l'organisme qui distribue l'aide. Les éléments probants doivent être collectés auprès d'un groupe représentatif de la communauté et être corroborés⁸⁴;
- les *documents*: ils sont souvent utilisés pour dissimuler des actes frauduleux. Ils peuvent être modifiés, créés, falsifiés ou détruits. Dans une situation d'urgence, il se peut que les documents ne soient pas établis comme d'habitude et que les auditeurs de l'ISC doivent être prêts à remettre en cause et peut-être à corroborer leur exactitude. Lorsque l'ISC est habilitée à le faire, elle doit tenter d'obtenir des documents auprès de tiers;
- l'*exploration de données*: le cas échéant, les auditeurs peuvent recourir aux techniques d'exploration de données pour vérifier les bénéficiaires enregistrés. Cette méthode implique une comparaison des informations sur les bénéficiaires de l'aide avec d'autres bases de données gouvernementales ou locales⁸⁵;

⁸⁴ La consultation des communautés touchées constitue un élément clé du système de certification HAP, étant donné que l'information en retour est essentielle pour juger dans quelle mesure l'obligation de rendre compte de l'action humanitaire est respectée. Voir le lien ci-après (<http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf>, p. 42-47).

⁸⁵ Pour la définition, voir le lien ci-après (<http://www.theiia.org/ITAuditArchive/?aid=2313&iid=484>).

- les *éléments matériels*: outre les inspections menées en personne par les auditeurs de l'ISC et l'observation des vérifications effectuées par d'autres pour confirmer l'existence et l'état des marchandises, il convient de chercher des éléments matériels complémentaires en cas de soupçon de fraude ou de corruption. En l'occurrence, les auditeurs doivent être attentifs en permanence à des signes comme des serrures forcées, des emballages endommagés, la présence de conteneurs pleins cachant en réalité des conteneurs vides, des scellés arrachés, des traces de pneus, des empreintes de pas ou de doigts à des endroits où il ne devrait pas y en avoir, ou des véhicules ou locaux utilisés de manière abusive;
- l'*observation personnelle*: dans certains cas, il suffit aux auditeurs de l'ISC d'utiliser leur sens de l'observation et de regarder, d'écouter, de toucher ou de sentir ce qui pourrait être un indice de fraude ou de corruption. L'observation personnelle permet de corroborer les autres éléments probants collectés.

Dans certains cas, les auditeurs seront convaincus qu'il y a eu fraude ou corruption, mais ne pourront le prouver. Dans le cadre de la distribution de nourriture qui suit une catastrophe, par exemple, les bénéficiaires peuvent avouer de manière officieuse qu'ils n'ont pas reçu leurs rations (ou une partie seulement), mais refuser toute déclaration officielle en ce sens par crainte de représailles à l'encontre de leur famille de la part des puissantes élites locales ou du personnel de l'organisme. Bien que dans ce type de situation, les auditeurs ne puissent faire état d'un cas avéré de corruption, ils peuvent indiquer l'existence de possibilités de corruption et suggérer des mesures correctrices pour les limiter ou les réduire au minimum à l'avenir.

8.4. Documentation

Les auditeurs de l'ISC doivent élaborer une documentation d'audit suffisante pour permettre à un auditeur expérimenté, n'ayant eu aucun contact antérieur avec la mission d'audit, de comprendre les questions importantes relevées au cours de l'audit, les conclusions auxquelles elles ont conduit et les jugements professionnels importants exercés pour aboutir à ces conclusions⁸⁶. C'est là un aspect particulièrement important si des cas de soupçon de fraude ou de corruption doivent être suivis par les autorités chargées des enquêtes ou de veiller à l'application de la loi. Il importe que les étapes ci-après soient dûment documentées:

- les débats et les conclusions relatives au risque accru de fraude et de corruption, ainsi qu'aux domaines où ces risques se situent;
- les procédures appliquées pour obtenir les informations nécessaires à la détermination et à l'évaluation des risques de fraude et de corruption;
- les risques spécifiques de fraude et de corruption relevés et la réaction de l'équipe d'audit à leur égard;

⁸⁶ ISSAI 1230, paragraphe P3.

- les résultats des procédures appliquées pour faire face au risque de voir le personnel occupant des postes à responsabilités faire fi des contrôles;
- les autres raisons qui conduisent à la décision d'adapter les procédures d'audit au risque accru de fraude et de corruption, les procédures adaptées et mises en œuvre et les travaux d'audit effectués;
- la nature des communications effectuées par les auditeurs à propos du risque de fraude et de corruption et des travaux d'audit effectués.

9. Établissement de rapports

Au terme de chaque audit, l'auditeur doit exprimer son opinion par écrit ou, le cas échéant, rédiger un rapport exposant ses constatations⁸⁷. La manière dont les résultats de l'audit sont présentés dépend du mandat de l'ISC, des objectifs de l'audit et de l'approche adoptée. À la suite de la détection de cas de soupçon de fraude ou de corruption lors d'un audit d'états financiers, l'ISC peut émettre une opinion avec réserve et consigner ses constatations dans le rapport d'audit correspondant⁸⁸. Les conditions en matière de signalement des fraudes, que celles-ci aient été découvertes lors du processus d'audit ou non, font souvent l'objet de dispositions spécifiques dans le mandat d'audit ou dans la législation ou les règlements y afférents. Lorsque l'auditeur soupçonne un cas de fraude ou de corruption, il ne doit y faire référence que si cela est conforme à la politique de l'ISC. Toutefois, les termes «fraude» et «corruption» ne doivent jamais être utilisés de manière concluante, à moins qu'un tribunal en ait confirmé la réalité.

Que des cas de soupçon de fraude ou de corruption aient été détectés ou non, le mandat de l'ISC comporte l'obligation d'établir un rapport sur les risques accrus de fraude et de corruption. Ce document doit mentionner tous les risques recensés lors des travaux d'audit relatifs à la phase d'intervention d'urgence après une catastrophe. Les faiblesses révélées par les contrôles de prévention et de détection peuvent amener l'ISC à proposer des améliorations que les pouvoirs publics peuvent faire leurs lorsqu'ils se préparent à d'éventuelles catastrophes.

Lorsque l'équipe d'audit dispose d'éléments probants solides pour démontrer que des cas de fraude ou de corruption se sont effectivement produits, le mandat de l'ISC peut faire obligation aux auditeurs de transmettre les informations relatives à ces cas à une unité d'enquête interne à l'ISC, à d'autres instances gouvernementales en charge des enquêtes, aux services chargés de faire respecter la loi, aux organes de surveillance ou aux gouvernements ou organisations qui ont fourni les fonds au départ. Dans d'autres cas, l'ISC peut étendre ses propres travaux ou ouvrir une enquête spéciale en marge de l'audit légal.

La grande visibilité de l'aide d'urgence et, le fait que cette aide soit souvent l'œuvre de donateurs et que son détournement risque de mettre des vies en danger rendent les cas de soupçon de fraude et de

⁸⁷ ISSAI 400, paragraphe 7.

⁸⁸ L'auditeur peut également opter pour un refus de certifier ou une absence d'opinion (voir ISSAI 400, paragraphes 14 et 15).

corruption dans ce domaine particulièrement sensibles. Les médias, les organisations de la société civile, les organismes d'aide, le grand public et les gouvernements étrangers ne manqueront pas de s'intéresser aux soupçons que pourrait avoir l'ISC, dès qu'ils en auront vent. Il importe que les cas confirmés de fraude et de corruption soient rendus publics afin de dissuader d'éventuels futurs auteurs de tels actes et de rassurer les donateurs en leur démontrant que les cas de fraude et de corruption sont bien révélés. Toutefois, l'ISC doit faire preuve de prudence lorsqu'elle traite les cas non avérés de fraude et de corruption. L'équipe d'audit doit confirmer une nouvelle fois les faits relatifs aux cas qui figureront dans le rapport de l'ISC et veiller à ce que tous les éléments probants soient suffisants et appropriés.

En tout état de cause, les résultats des travaux d'audit doivent être communiqués et consignés dans un rapport de manière appropriée et aisément compréhensible, sans approximation ni équivoque, avec exactitude et objectivité et en temps utile, ainsi que s'appuyer exclusivement sur des éléments probants étayés par des constatations d'audit admissibles et pertinentes. Le rapport doit être rédigé dans un langage aussi clair que possible et publié en temps opportun afin de permettre l'adoption de mesures correctrices.

Le rôle de l'ISC en tant qu'outil de dissuasion pour les auteurs potentiels d'actes de fraude et de corruption dépend de la mesure dans laquelle les rapports de l'ISC mentionnant des cas de soupçon de fraude et de corruption ou des recommandations pour améliorer les contrôles de prévention et de détection font effectivement l'objet d'un suivi. Si ce dernier n'est pas approprié, l'ISC peut considérer comme nécessaire d'accroître l'efficacité de ses propres activités de suivi.

Annexe 1

Questions pour l'évaluation des risques de corruption

Ces exemples de questions que les auditeurs des ISC peuvent poser lorsqu'ils cherchent à obtenir des informations sur le degré de risque de fraude ou de corruption dans l'environnement de l'audit ont été élaborés par *Transparency International* et le centre de ressources anticorruption U4 (voir partie 4, paragraphe 7.2., du présent document).

- Quel est le rôle des autorités du pays touché par la catastrophe dans le processus d'aide d'urgence?
 - Participent-elles à sa mise en œuvre directe?
 - Dans l'affirmative, quelles sont les autorités impliquées (l'armée, les autorités locales)?
 - Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses et quels sont les risques particuliers?
 - Quel rôle de surveillance ou de coordination les autorités jouent-elles éventuellement?
- Des organismes de lutte contre la corruption existent-ils et, le cas échéant, examinent-ils la réponse apportée en matière d'aide d'urgence?
- Dans quelle mesure le système judiciaire fonctionne-t-il efficacement?
 - Si l'on devait découvrir que des agents des équipes de secours sont corrompus, serait-il possible de les poursuivre en justice?
- Dans quelle mesure les médias nationaux et internationaux suivent-ils le processus d'aide d'urgence (une attention des médias internationaux serait vraisemblablement plus susceptible d'influencer les acteurs de l'aide internationale)?
- Comment la gouvernance fonctionne-t-elle au niveau local?
 - Quels rôles les autorités locales et les autres élites locales, comme les chefs et les responsables tribaux, jouent-elles?
 - Dans quelle mesure les normes locales et la définition donnée aux besoins, à la pauvreté et à la vulnérabilité influent-elles sur la mesure dans laquelle les critères d'affectation sont jugés acceptables et équitables?
- Dans quelle mesure les populations touchées par la catastrophe savent-elles à quelle aide elles ont droit, quelles organisations sont chargées de les assister et de quelle manière il faut procéder pour porter plainte en cas d'abus ou d'actes de corruption?
- Quelles sont les mesures mises en place pour garantir la transparence?
- Dans quelle mesure les populations touchées par la catastrophe participent-elles à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'aide d'urgence?
- Des mécanismes efficaces en matière de plaintes ont-ils été mis en place pour les populations touchées par la catastrophe?
- Quel était le niveau de corruption avant la crise?
- Quelles sont les informations disponibles pour aider à recenser les types de risque de corruption (par exemple: l'indice de TI, la possibilité de rencontrer des acteurs locaux en charge de la lutte contre la corruption ou de la défense des droits de l'homme, et les réunions avec les services gouvernementaux de lutte contre la corruption)?
- Dans quel contexte politico-économique la crise s'inscrit-elle (en particulier lors de conflits)?
- Comment les parties en guerre soutiennent-elles et financent-elles leurs opérations?
- Dans quelle mesure l'aide d'urgence risque-t-elle d'être la cible d'un détournement?
- Quels sont les principaux acteurs de l'aide humanitaire dans la crise?

- Qui des acteurs internationaux ou nationaux prennent une part prépondérante dans la réponse apportée à la catastrophe?
- Combien y a-t-il d'organisations internationales d'aide d'urgence sur le terrain?
- Dans quelle mesure le rôle de coordination joué par les Nations unies est-il solide?
- Quels sont les modèles de financement utilisés?
- La plupart des organismes internationaux assurent-ils directement la mise en œuvre du programme d'aide ou font-ils appel à des partenaires locaux?
- L'essentiel du financement est-il assuré par des donateurs bilatéraux ou provient-il de fonds levés directement auprès du grand public?
- Depuis combien de temps les acteurs internationaux travaillent-ils dans le pays et dans quelle mesure le personnel international présent sur place comprend-il le contexte économique, social et politique dans lequel il opère?
- Quelles sont les caractéristiques de la société civile nationale?
- Dans quelle mesure les ONG impliquées dans l'aide d'urgence sont-elles solides, efficaces et responsables?
- Sur quel aspect l'intervention humanitaire est-elle axée (aide alimentaire, abris, santé ou nutrition) et quels sont les risques particuliers associés à chaque secteur?
- Au sein des organisations, quelles sont les politiques et procédures internes en place en matière de lutte contre la corruption?
- Existe-t-il une politique en matière de lutte contre la corruption ou d'éthique?
- Existe-t-il une procédure pour les dénonciations d'abus?
- Quelles sont les mesures prises pour assurer que les politiques en place (y compris celle en matière d'exploitation sexuelle) sont largement comprises et examinées en toute transparence au sein de l'organisme, ainsi qu'entre celui-ci et ses partenaires?
- Dans quelle mesure les procédures des organisations en matière de finances, de ressources humaines, d'administration, de logistique et de passation de marchés sont-elles solides et efficaces?
- Des systèmes ont-ils été mis en place dans le domaine de ressources humaines pour le recrutement rapide d'effectifs supplémentaires dès l'éclatement d'une crise?

Annexe 2

Acronymes et sigles

BCAH – Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies.

CNUCC – Convention des Nations unies contre la corruption.

ECOSAI (*Economic Co-operation Organisation Supreme Audit Institutions*) – Organisation des institutions supérieures de contrôle dans le domaine de la coopération économique.

FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) – Agence fédérale de gestion des urgences des États-Unis d'Amérique. La FEMA est une agence du ministère de la sécurité intérieure des États-Unis d'Amérique. Elle a pour objectif premier de coordonner l'intervention en cas de catastrophe survenue aux États-Unis d'Amérique à laquelle les autorités locales ou les États fédérés peuvent faire face avec les ressources à leur disposition.

GAO (*Government Accountability Office*) – Il s'agit de l'ISC américaine. Cet organe du Congrès des États-Unis est chargé des audits, des évaluations et des enquêtes et fait partie de la branche législative du gouvernement des États-Unis.

GRECO – Groupe d'États contre la corruption. Le GRECO a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe dans le but de veiller à ce que les États respectent les normes de l'organisation en matière de lutte contre la corruption.

HCR – Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

HPG (*Humanitarian Policy Group*) – Groupe de la politique humanitaire. Les documents de travail du HPG présentent des études de cas ou des notes générales sur les principaux thèmes des projets de recherche du groupe.

IFAF (*Integrated Financial Accountability Framework*) – Cadre intégré de reddition des comptes en matière de finances. Voir l'INTOSAI GOV 9250 à <http://www.issai.org/composite-327.htm>.

INCOSAI (*International Congress of the SAI's*) – Congrès international des ISC.

INTOSAI – Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

INTOSAI GOV – Guide sur la bonne gouvernance de l'INTOSAI.

INTOSAI GOV 9250 – Le cadre intégré de reddition des comptes en matières de finances (*Integrated Financial Accountability Framework* – IFAF): orientations relatives à l'amélioration des informations sur les flux financiers dans le cadre de l'aide humanitaire.

INTOSAINT – Outil d'évaluation de l'intégrité des institutions supérieures de contrôle.

ISC – Institution supérieure de contrôle.

ISSAI – Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Normes d'audit publiées par l'INTOSAI.

OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques.

ODI (*Overseas Development Institute*) – Cet institut britannique du développement d'outre-mer est un club de réflexion indépendant de premier plan sur les questions de développement et d'aide humanitaire au niveau international. Les documents de travail de l'ODI sont des rapports qui présentent les résultats des recherches de l'institut sous une forme préliminaire pour permettre le débat et la formulation de commentaires.

OLAF – Office européen de lutte antifraude.

ONG – Organisation non gouvernementale.

PAM – Programme alimentaire mondial.

PNUD – Programme des Nations unies pour le développement.

SNI – Système national d'intégrité.

Annexe 3

GLOSSAIRE

(Le présent glossaire ne reprend pas les termes définis dans l'ISSAI 1003 – Glossaire des termes utilisés dans les lignes directrices de l'INTOSAI pour l'audit financier).

Aide – Transfert volontaire de ressources d'un pays à un autre.

Aide au développement – Financement officiel ayant pour objectif principal la promotion du développement économique et du bien-être des pays en développement.

Aide bilatérale – Aide fournie directement par un donateur à un pays bénéficiaire.

Aide d'urgence – Voir définition de l'aide humanitaire.

Aide humanitaire – L'aide humanitaire désigne toutes les formes d'assistance et d'actions conçues pour sauver des vies, soulager les souffrances et conserver et protéger la dignité humaine dans des situations d'urgence et de post-urgence. Elle se distingue d'autres formes d'aide étrangère et d'aide au développement car elle vise, par nature, des objectifs à court terme et elle a vocation à être régie par les principes que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance.

Aide liée à la catastrophe – Assistance fournie pour aider les personnes qui sont victimes d'une catastrophe ou d'un conflit à subvenir à leurs besoins et à pouvoir jouir de leurs droits fondamentaux. L'aide peut financer des mesures de préparation aux catastrophes ou des activités menées à la suite de celles-ci.

Aide multilatérale – Aide acheminée par l'intermédiaire d'une organisation internationale qui joue un rôle actif dans le développement (par exemple la Banque mondiale et le PNUD), afin d'assister un pays bénéficiaire.

Audit conjoint – Il s'agit d'un audit coordonné pour lequel les décisions principales sont prises en commun. L'audit est réalisé par une équipe d'audit composée d'auditeurs provenant de deux organismes de contrôle autonomes ou plus. En règle générale, ceux-ci établissent un seul rapport d'audit commun, qu'ils présentent à leur propre hiérarchie ou au pouvoir législatif concerné.

Audit coordonné – Un audit coordonné est soit un audit conjoint qui donne lieu à des rapports d'audit distincts adressés par chaque ISC à sa propre hiérarchie ou au pouvoir législatif concerné, soit un audit parallèle qui aboutit à un rapport d'audit unique venant s'ajouter aux rapports nationaux distincts.

Audit parallèle Il s'agit d'un audit coordonné au cours duquel plusieurs ISC décident de réaliser des audits similaires en recourant à une méthodologie et à une approche d'audit communes. Deux organismes de contrôle autonomes ou plus réalisent l'audit plus ou moins simultanément. Cependant, chaque organisme a une équipe d'audit distincte qui ne fait en règle générale rapport qu'à sa propre hiérarchie ou au pouvoir législatif concerné et uniquement en ce qui concerne les sujets qui relèvent de son mandat.

Catastrophe – Rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources.

Catastrophe d'origine humaine – Catastrophe causée par des aléas d'origine humaine, comme la négligence ou les lacunes d'un système.

Catastrophe naturelle – Catastrophe causée par des aléas naturels, par exemple les tremblements de terre, les tsunamis, les éruptions volcaniques, les inondations, la perte de récolte, etc.

Collusion – Entente secrète entre deux personnes ou plus en vue de commettre un acte dolosif ou frauduleux. Il s'agit de l'un des types de fraude le plus difficiles à découvrir.

Contrôle ex post – Audit réalisé par les ISC ou d'autres contrôleurs externes légaux concernant les documents comptables, les opérations sous-jacentes et/ou les questions liées à l'utilisation économique, efficiente et efficace de l'aide.

Corruption – Utilisation abusive d'un pouvoir reçu par délégation à des fins d'enrichissement personnel. La corruption comporte généralement des activités illégales, qui sont essentiellement mises au jour grâce à des audits, des enquêtes, des scandales ou des poursuites pénales.

Cycle de gestion de la catastrophe – Cycle qui montre la séquence des événements relatifs à l'organisation et à la gestion des ressources et des responsabilités pour traiter tous les aspects humanitaires des urgences, afin de diminuer l'incidence des catastrophes. Ce cycle comporte une phase antérieure et une phase postérieure à la catastrophe, y compris des activités d'atténuation, de préparation, d'intervention d'urgence/de secours, de réhabilitation et de reconstruction.

- **Dissuasion** – La dissuasion contre la fraude et la corruption consiste à repérer et à éliminer de façon proactive les facteurs favorables à la fraude et à la corruption, ainsi que ceux qui en sont la cause. L'activité visible d'auditeurs peut avoir un effet dissuasif sur les fraudeurs et les corrupteurs potentiels.

Donateur – Partie qui, volontairement, donne de l'argent ou fournit des biens ou des services.

Drapeaux rouges – Indicateurs ou signaux d'avertissement en cas de fraude et de corruption.

Enquête antifraude – Procédure appliquée pour déterminer si une fraude a été commise et, le cas échéant, pour collecter des éléments probants.

État de préparation – Les connaissances et les capacités développées par les gouvernements, les professionnels d'intervention, les autres organisations concernées par le redressement, les communautés et les individus, de manière à anticiper efficacement les impacts d'aléas ou de dangers probables, imminents ou en cours, à y réagir et à se redresser par la suite.

Gestion des catastrophes – Processus de recours systématique aux décisions, compétences opérationnelles, capacités et organisation administratives pour mettre en œuvre les politiques, stratégies, et capacités de réponse de la société et des communautés en vue d'atténuer l'impact des aléas naturels et des catastrophes environnementales et technologiques qui leur sont liées. Ce terme englobe toutes les formes d'activités, y compris les mesures structurelles et non structurelles qui visent à éviter (prévention) ou à limiter (atténuation et préparation) les effets néfastes des aléas et à permettre un retour à la vie normale (réhabilitation et reconstruction).

Intervention d'urgence – Efforts déployés pour atténuer l'impact d'une catastrophe sur la population et sur l'environnement.

Mesures d'atténuation – La réduction ou la limitation de l'impact négatif des aléas et des catastrophes.

Phase de reconstruction – La phase durant laquelle les populations s'efforcent d'assurer la pleine reprise des services, ainsi que de mettre en place des mesures de prévention.

Phase de réhabilitation – La restauration des services et des fonctions de base, qui commence peu après la catastrophe et continue jusqu'à ce que la phase de reconstruction soit engagée.

Phase d'urgence – La phase qui suit immédiatement la catastrophe. Elle inclut l'intervention et les secours d'urgence, ainsi que les premières activités de réhabilitation. Elle peut durer de quelques jours à plusieurs mois, en fonction du type de catastrophe et de ses caractéristiques.

Prévention – Ensemble d'activités permettant d'éviter complètement l'impact négatif des aléas et des catastrophes qui leur sont associées.

Procédures d'audit – Techniques utilisées par l'auditeur pour collecter des éléments probants destinés à étayer les conclusions de l'audit. Lors d'un audit financier, les procédures d'audit peuvent par exemple consister en l'examen des actifs pour en vérifier l'existence et le montant, en la demande de confirmation auprès de tiers externes et indépendants, ainsi qu'en l'évaluation du contrôle interne. Les procédures d'audit sont présentées dans le programme d'audit.

Processus d'audit – Un processus d'audit consiste en l'examen des mécanismes de fonctionnement d'une entité, en fonction des lois, règlements et normes en vigueur. Il s'articule autour d'étapes suivies par l'auditeur en ordre séquentiel lors de l'examen des documents. Le processus d'audit varie en fonction de la nature de la mission, de ses objectifs et du type d'assurance recherché. La compréhension de l'environnement la réalisation de procédures et de tests d'audit, l'appréciation des résultats d'audit, ainsi que la communication de ces derniers aux parties intéressées font partie intégrante du processus.

Réaction – La fourniture de services d'urgence et de l'assistance publique pendant ou immédiatement après une catastrophe afin de sauver des vies, de réduire les impacts sur la santé, d'assurer la sécurité du public et de répondre aux besoins essentiels de subsistance des personnes touchées.

Réaction individuelle à la catastrophe – Mesures principales prises par les personnes sur place immédiatement après la catastrophe, afin de garantir la sécurité des gens, y compris le sauvetage, l'administration des premiers secours et l'approvisionnement d'urgence.

Redressement – La restauration et, le cas échéant, l'amélioration, des installations, des moyens de subsistance et des conditions de vie des communautés touchées par des catastrophes, y compris les efforts visant à réduire les facteurs de risque.

Réduction des risques de catastrophe – Concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables.

Risque de catastrophe – Potentiel de pertes dues à la catastrophe, en termes de vies humaines, d'états de santé, de moyens de subsistance, de biens et de services, qui pourraient se produire au sein d'une communauté ou d'une société dans le futur.

Secours d'urgence – Aide financière, biens ou services mis à la disposition des personnes et des communautés qui ont subi des pertes à la suite de catastrophes.

Stratégie de lutte contre la fraude et la corruption – Document qui définit l'engagement à minimiser les risques, pour une organisation, de pertes dues à la fraude et à la corruption.

- **Système national d'intégrité** – Ensemble de toutes les institutions, lois et efforts relatifs à la lutte contre la corruption.

Urgence – Situation ou événement grave qui surgit à l'improviste et appelle une intervention immédiate.

Sources: le présent glossaire a été établi essentiellement à partir des sources suivantes:

- ✓ *SIPC, UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*
(http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf),
- ✓ *glossaire de termes statistiques de l'OCDE* (<http://stats.oecd.org/glossary>),
- ✓ *glossaire des termes et concepts clés du CAD de l'OCDE*
(<http://www.oecd.org/fr/cad/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm>),
- ✓ *glossaire des termes de l'IFAC*
(<http://www2.accaglobal.com/library/technical/auditing/intstandards/2473361>).