

Cote du document: EB 2013/109/R.36
Point de l'ordre du jour: 15
Date: 6 août 2013
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Applicabilité des audits de performance au FIDA

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Ruth Farrant

Directrice et Contrôleuse
Division du Contrôleur et
des services financiers
téléphone: +39 065459 2281
courriel: r.farrant@ifad.org

Conrad Lesa

Chargé des informations comptables et
financières
téléphone: +39 06 5459 2181
courriel: c.lesa@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Chef du Bureau des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent neuvième session
Rome, 17-19 septembre 2013

Pour: Information

Cote du document: AC 2013/127/R.5
 Point de l'ordre du jour: 6
 Date: 31 mai 2013
 Distribution: Restreinte
 Original: Anglais

F

Applicabilité des audits de performance au FIDA

Note aux membres du Comité d'audit

Responsables:

Questions techniques:

Ruth Farrant
 Directrice et Contrôleuse
 Division du Contrôleur et
 des services financiers
 téléphone: +39 065459 2281
 courriel: r.farrant@ifad.org

Conrad Lesa
 Chargé des informations comptables et
 financières
 téléphone: +39 06 5459 2181
 courriel: c.lesa@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
 Chef du Bureau des organes
 directeurs
 téléphone: +39 06 5459 2374
 courriel: gb_office@ifad.org

Comité d'audit — Cent vingt-septième réunion
 Rome, 10 juin 2013

Pour: **Examen**

Applicabilité des audits de performance au FIDA

Contexte

1. En réponse à la requête avancée par le Conseil d'administration, le Comité d'audit, à sa cent vingt-sixième réunion, a demandé à la direction de préparer un document sur l'applicabilité des audits de performance au FIDA. Cette demande faisait suite aux questions soulevées par un certain nombre d'États membres en relation avec l'éventualité, pour le FIDA, de charger le Commissaire aux comptes de ce type d'audit, en plus de l'audit légal des états financiers du FIDA, et les coûts et avantages potentiels y afférents. Le présent document fournit une explication technique des audits de performance et de leur application dans les organisations du système des Nations Unies et les institutions financières internationales (IFI).

Définitions

2. Un audit de performance consiste à examiner les programmes, les fonctions, les opérations, les systèmes ou procédures de gestion d'une entité gouvernementale ou à but non lucratif afin d'évaluer si cette entité utilise les ressources dont elle dispose avec économie, efficacité et efficacie pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. L'examen, qui est mené de manière objective et systématique, fait appel à des méthodologies structurées et professionnelles.
3. Aux termes des normes de contrôle 1.0.38 et 1.0.40 de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques:

"Dans sa plénitude, le contrôle des finances publiques comprend le contrôle de la régularité et la vérification de résultats, et la vérification de résultats englobe l'examen des aspects d'économie, d'efficacité et d'efficacie et s'étend aux aspects suivants:

- a) examen des économies réalisées dans la gestion des administrations, conformément à des pratiques et des principes administratifs sains et une bonne politique de gestion;
- b) vérification de l'efficacité de l'utilisation des ressources humaines, financières ou autres et examen des systèmes d'information, de mesure des résultats et de suivi; analyse des procédures utilisées par les unités contrôlées pour remédier aux insuffisances décelées; et
- c) vérification de l'efficacie des résultats au regard des objectifs poursuivis par l'unité contrôlée; et examen de l'impact effectif des activités par rapport à l'impact souhaité."

Audits financiers et audits de performance

4. Pour définir les audits financiers et de performance, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE/CAD) précise qu'"une distinction doit être effectuée entre l'audit de régularité (de contrôle, exemple: contrôle financier) qui porte surtout sur la conformité avec les procédures et règlements en vigueur et l'audit de performance qui s'intéresse à la pertinence, à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacie."¹ Les audits financiers visent à exprimer une opinion indépendante sur la véracité et la fidélité des états financiers d'une organisation. Ils portent sur la vérification de la conformité aux normes comptables pertinentes et applicables. Les audits de performance n'examinent pas les états financiers d'une organisation mais cherchent plutôt à exprimer une opinion sur la mesure dans laquelle l'organisation réalise ses programmes et/ou s'acquitte de ses fonctions de manière économique, efficace et efficace et obtient une valeur ajoutée en améliorant la performance des programmes de l'organisation.

¹ Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, OCDE (2002).

Expérience actuelle d'autres IFI

5. À l'heure actuelle, dans les IFI, le Commissaire aux comptes effectue uniquement l'audit des états financiers et l'assurance qualité du contrôle interne de l'information financière. La possibilité d'introduire des audits de performance dans le mandat du Commissaire aux comptes des IFI (voir annexe) a été récemment envisagée. À noter que, dans la plupart des IFI, les règles et procédures de gestion financière excluent expressément la prestation, par le Commissaire aux comptes, de services autres que l'audit des états financiers et travaux connexes, comme l'examen du contrôle interne de l'information financière.
6. Dans tous les cas examinés, les coûts additionnels encourus du fait de cet élargissement de la portée du mandat du Commissaire aux comptes ou du recrutement d'un cabinet externe afin de réaliser des audits de performance semblent considérables. L'introduction d'audits de performance distincts aurait donc des incidences financières significatives.

Les audits de performance au sein du système des Nations Unies

7. En 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies a institué le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU afin de vérifier les comptes des organisations des Nations Unies et de ses fonds et programmes et de présenter ses conclusions et recommandations à l'Assemblée par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. En ce qui concerne les audits de performance, le mandat du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU trouve son origine dans le règlement financier et les règles de gestion financière propres à chaque organisation, ce qui signifie que seules les organisations dont le règlement financier et les règles de gestion financière prévoient des audits de performance réalisent ce type d'audit. Suite à un audit de performance, le Comité des commissaires aux comptes peut émettre des observations concernant l'efficacité des procédures de gestion financière, du système comptable, du contrôle financier interne et, en général, de l'administration et de la gestion de l'organisation.
8. Par exemple, dans le cadre du plan de travail 2012-2013, le Commissaire aux comptes du Programme alimentaire mondial envisage de conduire deux audits de performance: l'un concernant les partenaires coopérants et l'autre l'application du système espèces et bons d'achat.

L'audit de performance et le FIDA

9. En sa qualité d'IFI, le FIDA a adopté les mêmes pratiques et normes fiables en matière d'audit externe et de gestion financière que d'autres IFI et ses dispositions en termes d'audit et d'évaluation sont similaires à celles des principales IFI et banques multilatérales de développement. Au FIDA comme dans d'autres IFI, la performance des opérations et des processus fait l'objet d'une évaluation indépendante, principalement par le biais des fonctions d'audit interne et d'évaluation indépendante, tandis que l'audit annuel des états financiers est réalisé par un cabinet indépendant, recruté sur la base d'un contrat renouvelable chaque année jusqu'à concurrence de cinq ans au maximum. Cette mission repose sur un mandat qui, à l'heure actuelle, ne prévoit pas la prestation de services autres que l'audit des états financiers et l'examen du contrôle interne de l'information financière sur une base d'indépendance, à moins que le Conseil d'administration n'en fasse expressément la demande. Celui-ci peut, le cas échéant, autoriser des examens supplémentaires concernant la pertinence, l'économie, l'efficacité et l'efficacité du Fonds lorsqu'une assurance additionnelle, outre celle fournie par les travaux du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), est jugée nécessaire.
10. Conformément à sa charte, qui a été approuvée par le Conseil d'administration, le Bureau de l'audit et de la surveillance du FIDA a pour mission de conduire des audits portant sur l'économie des activités administratives - conformément à de sains principes et pratiques administratives et à de bonnes politiques de gestion - et sur l'efficacité de l'utilisation des ressources humaines, financières et autres. Ces audits

comportent l'examen des systèmes d'information, des mesures de la performance, des dispositifs de suivi et des procédures appliquées par les entités soumises à vérification afin de remédier aux insuffisances constatées.

11. IOE est pleinement habilité à conduire des audits de performance, évaluant la pertinence, l'économie, l'efficacité et l'efficacités des projets et programmes de pays ainsi que des politiques, stratégies et processus opérationnels. Les audits de performance effectués par IOE vont encore plus loin dans la mesure où ils comportent également une évaluation de l'impact, de la durabilité, de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, de l'innovation et de la reproduction à plus grande échelle, ainsi que de la performance de l'organisme de prêt (le FIDA) et de l'emprunteur. IOE est principalement chargé d'évaluer la pertinence et l'efficacité des projets et programmes financés par le FIDA, ainsi que l'efficacité institutionnelle et du programme du Fonds. En 2011, IOE a fait appel à Emerging Markets Forum pour réaliser l'évaluation au niveau de l'institution de l'efficacité du FIDA, exercice destiné à évaluer les principaux facteurs déterminants s'agissant de l'efficacité institutionnelle du FIDA ainsi qu'à analyser l'efficacité des opérations financées par le Fonds. Cette évaluation de grande ampleur a été achevée en 2012 et le rapport final a été présenté au Conseil d'administration à sa cent huitième session, en avril 2013.
12. L'approche retenue par IOE repose sur un ensemble cohérent de méthodologies d'évaluation et aborde tous les domaines cités dans la définition des audits de performance de l'OCDE/CAD, mentionnée ci-dessus. De plus, IOE présente un Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI), qui constitue en substance un audit annuel de performance des opérations du FIDA dans toutes les régions. Le FIDA est l'une des rares organisations bilatérales et multilatérales qui publie chaque année ce type de rapport sur la performance globale. Par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'un organisme externe conduise un exercice qu'IOE est à même de mieux réaliser. De l'avis de la direction, la fonction d'évaluation indépendante au FIDA s'acquitte effectivement de l'audit de la performance².
13. Au FIDA, le Cadre de gestion des résultats contient cinq niveaux d'indicateurs de résultats et les indicateurs de niveau cinq concernent exclusivement l'efficacité institutionnelle du FIDA dans des domaines comme la gestion des ressources financières, des ressources humaines et des risques, par exemple le ratio des dépenses administratives effectives par rapport au programme annuel de prêts et dons financés par le Fonds. Par ailleurs, le FIDA utilise des indicateurs liés aux processus opérationnels par divisions, principalement comme outils de gestion internes pour les départements et les divisions, qui sont développés et dont il est rendu compte dans des rapports trimestriels sur la performance; quant aux avancées réalisées par rapport à ces indicateurs, elles sont illustrées dans le Rapport annuel sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE). Le Département gestion des programmes effectue également un examen annuel de la performance du portefeuille de projets, qui couvre des aspects comme l'efficacité et l'efficacité. De même, dans tous les rapports d'achèvement de projet (RAP), l'efficacité et l'efficacité sont examinées en termes d'utilisation des fonds octroyés par le FIDA sous la forme de prêts et de dons. Chaque année, les conclusions sont présentées au Conseil d'administration dans le RIDE. Considérés dans leur ensemble, ces indicateurs offrent un tableau exhaustif des progrès accomplis par le FIDA sur la voie de la réalisation des objectifs de performance et d'efficacité.

² Par exemple, les évaluations de la performance des projets conduites par IOE sont de facto des audits de la performance des projets. Dans d'autres banques multilatérales de développement comme la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement, les bureaux indépendants de l'évaluation réalisent ce type d'évaluation en utilisant plus ou moins les mêmes critères que ceux retenus par IOE, même si les noms de ces rapports varient – évaluation de la performance des projets, audit de la performance des projets et appréciation de la performance des projets, par exemple.

14. De plus, conformément à la Politique du FIDA en matière d'évaluation (2011), IOE est tenu, pour chaque édition du RIDE, de revoir et de préparer des commentaires écrits à l'intention du Conseil ainsi que de valider les RAP. Cette responsabilité a été confiée à IOE dans le but non seulement d'améliorer la qualité des RIDE et des RAP mais également d'attirer l'attention du Conseil sur des aspects qui pourraient nécessiter à l'avenir le déploiement d'efforts supplémentaires afin d'améliorer la performance.

Conclusion

15. Le FIDA est à la fois une IFI et un organisme spécialisé des Nations Unies: il est par essence une IFI oeuvrant sous l'égide des Nations Unies. Il convient cependant de noter que, même si le FIDA agit sous l'égide des Nations Unies, cela ne signifie pas que toutes les règles propres aux Nations Unies doivent obligatoirement s'appliquer.
16. En termes de structure de gouvernance, y compris les normes comptables et financières et la communication de l'information financière, le FIDA a adopté une approche de type IFI plutôt que celle suivie par les Nations Unies. De même, le FIDA suit les pratiques adoptées par les IFI pour ce qui est des audits de performance, qui sont couverts par la fonction d'évaluation indépendante et le service d'audit interne plutôt que par un Commissaire aux comptes, comme c'est le cas au sein du système des Nations Unies; ainsi, une fois par an, IOE présente, par le biais du RARI, les conclusions de l'audit annuel indépendant de la performance conduit au FIDA.
17. Par ailleurs, l'introduction d'audits supplémentaires de la performance pourrait soulever des problèmes de gouvernance s'agissant de savoir à qui incomberait la responsabilité de ce type d'exercice et de quelle manière il devrait être conduit. Cela pourrait également avoir des incidences financières difficilement justifiables, notamment au vu des systèmes comptables existants et des processus en place au sein du FIDA.
18. En adoptant les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) – qui supposent que l'audit des états financiers soit réalisé tous les ans et pas tous les deux ans comme il était d'usage auparavant –, les organismes des Nations Unies ont reconnu que la pratique actuelle des audits de performance peut changer. La mise en œuvre des IPSAS au sein des Nations Unies pourrait avoir les incidences financières suivantes: i) accroissement des frais annuels d'audit, même si l'augmentation de la fréquence des audits des états financiers pourrait se traduire par une diminution du nombre des audits de performance conduits chaque année par le Commissaire aux comptes; ii) frais annuels liés au recours à une expertise externe (y compris pour les évaluations); iii) formation continue du personnel, notamment sur l'évolution des IPSAS; et iv) contribution biennale aux activités du Groupe spécial des Nations Unies sur les normes IPSAS, bénéficiant d'un financement conjoint.
19. Sur la base de ce qui précède, la direction du FIDA estime que les cadres opérationnel et de gouvernance en place actuellement sont adaptés et remplissent la même fonction qu'un audit de performance indépendant. La récente évaluation au niveau de l'institution concernant l'efficacité est venue compléter les travaux menés actuellement par IOE et les directives et procédures internes du FIDA et a effectivement eu la portée d'un audit de performance standard. Il semble donc qu'aucune valeur ajoutée ne justifie les coûts supplémentaires importants que comporterait la réalisation d'audits de performance distincts.

Pratiques en vigueur auprès d'autres IFI en termes d'audit de performance

1. À la Banque africaine de développement et au sein du Groupe de la Banque mondiale, les travaux d'audit sont couverts par différents secteurs de l'organisation comme l'audit interne, l'unité du budget (qui garantit une utilisation efficace des ressources) et, surtout, au plan des opérations, les départements de la gestion financière et de l'évaluation *ex post*. Dans ces deux institutions, on estime que ces fonctions ont quasiment la même portée qu'un audit de performance. Le Commissaire aux comptes n'est pas autorisé à effectuer des travaux autres que de vérification, sauf s'il est évident que ceux-ci vont dans l'intérêt de l'organisation et ne peuvent être conduits que par lui; dans ces cas-là, le Conseil des administrations doit donner son approbation.
2. À la Banque européenne d'investissement (BEI), les audits de performance sont considérés comme ne relevant pas de la compétence du Commissaire aux comptes, et ce pour différentes raisons, notamment l'idée qu'une équipe standard d'audit manquerait des compétences nécessaires. Les fonctions habituelles d'audit interne portent également sur l'examen de la performance. Encore plus important, le Département de l'évaluation des opérations conduit des évaluations *ex post* et garantit la transparence en réalisant des évaluations de projets par thème, par secteur, par région et par pays à l'intention des organes directeurs de la BEI ainsi que des partenaires externes concernés.
3. Au Fonds monétaire international, le Commissaire aux comptes ne conduit pas d'audits de performance et n'est pas habilité à ce faire. Il n'est pas non plus autorisé à effectuer des travaux autres que de vérification. Les services de consultation liés à l'audit doivent être au préalable approuvés par le Conseil d'administration.