

Cote du document: EB 2018/123/R.23
Point de l'ordre du jour: 6 f)
Date: 14 mars 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Cadre de référence de l'examen externe de l'évaluation indépendante approfondie des principes de gestion des risques financiers au FIDA

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Alvaro Lario

Vice-Président adjoint
Responsable des finances en chef
et Contrôleur principal du
Département des opérations financières
téléphone: +39 06 5459 2403
courriel: a.lario@ifad.org

Domenico Nardelli

Directeur et Trésorier de la Division
des services de trésorerie
téléphone: +39 06 5459 2251
courriel: d.nardelli@ifad.org

Advit Nath

Directeur et Contrôleur de la Division
de la comptabilité et du Contrôleur
téléphone: +39 06 5459 2829
courriel: a.nath@ifad.org

Patrick McNellis

Consultant chargé du contrôle des risques
et de la conformité
Département des opérations financières
téléphone: +39 06 5459 2433
courriel: p.mcnellis@ifad.org

Transmission des documents:

Alessandra Zusi Bergés

Fonctionnaire principale de
l'Unité des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2092
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-troisième session
Rome, 16-17 avril 2018

Pour: Examen

L'attention du Conseil d'administration est appelée sur le cadre de référence de l'évaluation indépendante approfondie des risques financiers présenté ci-dessous. À titre de référence, le texte ajouté au document est souligné tandis que les mots supprimés sont barrés. De plus, il convient de noter que cette évaluation portera sur les risques associés aux opérations financières et qu'elle constitue un élément du processus général d'examen, d'actualisation et de renforcement de la gestion des risques institutionnels du FIDA.

Cadre de référence de ~~l'examen externe de l'évaluation~~ indépendante approfondie ~~des principes de gestion des~~ risques financiers au FIDA

I. Introduction

1. Compte tenu de l'adoption du Cadre relatif aux prêts de partenaires consentis à des conditions favorables (CPPF) et de la poursuite de l'utilisation du Cadre d'emprunt souverain, le Conseil d'administration a demandé qu'une société de conseil externe soit chargée d'effectuer un examen approfondi indépendant de l'ensemble des méthodes de gestion des risques financiers appliquées par le FIDA en ce qui concerne ses capacités de remboursement d'emprunts.
2. Au fil des ans, le FIDA n'a cessé d'élaborer, d'améliorer et d'actualiser les principes de gestion des risques inhérents à ses opérations financières. Le Fonds a également renforcé l'effectif du Département des opérations financières afin d'optimiser les capacités de gestion des ressources financières. Cet examen externe s'appuiera sur plusieurs documents essentiels exposant les principes du FIDA:
 - La **Politique en matière de liquidités** énonce les principes visant à maintenir une liquidité suffisante pour permettre au FIDA de remplir ses obligations et prévoit notamment des dispositions afin de faire face à des chocs imprévus (EB 2006/89/R.40).
 - En 2013, la méthode à appliquer pour déterminer le montant des ressources allouées au programme de prêts et dons du FIDA tout en conservant suffisamment de liquidités a été actualisée et décrite dans le document intitulé **Procédures et définitions pour la détermination des ressources disponibles pour engagement sur la base du principe du flux de trésorerie durable** (EB 2013/108/R.20).
 - Le document intitulé **Cadre d'emprunt souverain: Emprunts auprès d'États souverains et d'institutions financées par un État** énonçait de nouveaux principes en matière de risques, qui ont été appliqués lorsque le FIDA a commencé à accepter des prêts dans un cadre bilatéral (EB 2015/114/R.17/Rev.1), sur la base d'une analyse du risque de financement par l'emprunt souverain menée pour les besoins d'un séminaire informel du Conseil d'administration tenu le 10 décembre 2013.
 - En 2011, un **cadre de contrôle interne de l'information financière** a été mis en place, avec la publication d'une Déclaration de la direction relative à l'efficacité des contrôles internes de l'information financière, ultérieurement complétée par une attestation du Commissaire aux comptes délivrée chaque année à compter de décembre 2012 (voir le document AC 2011/121/R.9)¹.

¹ Le **cadre de contrôle interne de l'information financière** a été bâti sur le modèle de la version révisée du référentiel établi par le Comité des organisations de tutelle de la commission Treadway. Il donne une définition centrale des principes de contrôle et en énumère les composantes (environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle et activités d'information et communication et de suivi), et il énonce des règles claires permettant d'assurer l'efficacité des contrôles. Un schéma des principaux processus a été établi et les principaux contrôles ont été définis. Depuis 2011, le Bureau de l'audit et de

- Les **états financiers consolidés du FIDA** sont établis conformément aux Normes internationales d'information financière (Normes IFRS). Depuis 2011, ils sont établis sur la base de la **Norme IFRS 7** intitulée "Instruments financiers: informations à fournir"; le FIDA est donc tenu de faire état de la nature et de l'ampleur des risques découlant des instruments financiers auxquels il est exposé durant l'exercice considéré, et de la façon dont ces risques sont gérés.
 - **L'Exposé sur la politique de placement du FIDA (EPP)** (EB 2017/122/R.31). L'EPP a été élaboré conformément aux éléments d'un Exposé sur la politique de placement pour les investisseurs institutionnels du Chartered Financial Analyst Institute, qui indique les éléments souhaitables d'un exposé de la politique de placement pour les investisseurs institutionnels. Les éléments d'un tel EPP comprennent au minimum la gouvernance des placements, les objectifs en matière de rendement et de risque, et les critères de gestion de la performance et des risques.
 - Le **Cadre de contrôle interne pour les placements du FIDA** (EB 2017/122/R.31/Add.1). Le Cadre de contrôle interne (CCI) pour les placements du FIDA a initialement été présenté au Conseil d'administration en décembre 2011, en même temps que l'EPP du FIDA. Alors que l'EPP définit un cadre global pour la gestion des placements du FIDA, le CCI donne des informations supplémentaires sur les structures de contrôle interne en place.
 - **L'Examen à haut niveau des états financiers du FIDA** qui, depuis décembre 2015, fait référence à des ratios financiers (EB 2016/117/INF.5).
 - **Responsabilités du Comité de gestion des risques au FIDA - Mise à jour de 2016 (telles qu'exposées dans le bulletin du Président PB/2016/03)**. Le Comité de gestion des risques au FIDA a été créé en avril 2008 pour lancer et guider l'élaboration de la gestion des risques au FIDA. Les responsabilités du Comité ont été mises à jour suite au bulletin du Président mentionné.
 - **Le manuel de gestion et d'administration financières** expose des procédures relatives aux principes d'assurance fondée sur les risques et les directives connexes pour atténuer les risques financiers en matière de projets.
 - **Principes et critères applicables aux financements du FIDA.** À sa trente-sixième session tenue en 2013 (résolution 178/XXXVI), le Conseil des gouverneurs a adopté une version révisée des principes et critères applicables aux prêts, qui ont été renommés "Principes et critères applicables aux financements du FIDA". Ce document met à jour les principes antérieurs relatifs aux objectifs de financement, aux critères de sélection des projets, au financement, à l'effet multiplicateur, à l'exécution et aux rapports.
 - **L'approche d'un cadre de transition** esquisse l'approche que le FIDA se propose d'adopter pour établir un parcours de développement prévisible à l'intention des emprunteurs, et indique les questions que le groupe compétent du Conseil d'administration devra explorer de façon plus approfondie au cours des prochains mois.
3. En 2015, le FIDA a mis en place un portefeuille actif-passif: tous les fonds obtenus par voie d'emprunt sont isolés et gérés séparément du portefeuille principal d'actifs.
 4. En raison de l'évolution récente de la structure du capital du FIDA, dans le cadre de laquelle il faut s'attendre à ce que les emprunts représentent une part plus

la surveillance teste ce cadre chaque année, afin d'étayer la Déclaration de la direction relative à l'information financière qui est publiée une fois par an. Depuis 2012, ce cadre est également soumis à l'examen du Commissaire aux comptes du FIDA, qui délivre chaque année une attestation concernant l'efficacité des contrôles internes accompagnant son opinion sur les états financiers annuels.

importante des ressources financières du FIDA, particulièrement du fait du recours aux CPPF, deux études ont été réalisées en 2017 afin d'analyser les nouveaux enjeux et risques financiers particuliers qui s'attachent à cette politique. Ces études sont intitulées: **Cadre financier et hypothèses financières pour FIDA11** (IFAD11/3/R.3) et **Proposition de Cadre relatif aux prêts consentis par des partenaires à des conditions favorables** (EB 2017/S10/R.2/Rev.1).

5. Non seulement le FIDA a renforcé et étoffé ses propres capacités et fonctions de gestion des risques, mais il a fait appel à des organismes extérieurs pour évaluer ses procédures internes, notamment sous l'angle de l'exposition aux risques. En 2011, la Banque mondiale a réalisé une étude sur le *dispositif de couverture du risque de change du FIDA et ses implications pour les prêts du FIDA libellés en une seule monnaie*, qui était axée sur les prêts en une monnaie unique et les risques liés à l'exposition aux variations de change; cette étude a été actualisée en 2015.
6. La même année, la Banque mondiale a réalisé un examen par les pairs et rédigé un aide-mémoire incluant une évaluation des risques auxquels le FIDA est exposé dans plusieurs domaines, particulièrement en ce qui concerne la gestion des placements et les risques opérationnels. Le FIDA a également collaboré avec l'agence de notation Moody's afin d'en savoir davantage sur la solvabilité de ses emprunteurs. La section II ci-dessous recense les différents risques financiers et autres aléas opérationnels auxquels le FIDA est exposé en ce qui concerne sa capacité de remboursement.
7. Le cadre de référence de l'évaluation qui sera confiée à un prestataire externe est exposé dans la section suivante. Il a été examiné à la 147^e réunion du Comité d'audit le 31 janvier 2018 et les observations formulées à cette occasion y ont été intégrées. Comme il a été évoqué à cette réunion, le processus d'appel d'offres pourrait bénéficier de la participation d'un membre du Comité d'audit, qui sera désigné par le Comité. L'annexe recense les différents risques auxquels le FIDA est confronté en ce qui concerne sa capacité de remboursement. La société de conseil externe devra évaluer ces points et formuler des recommandations à cet égard dans un rapport final. Il est à noter qu'il ne s'agit pas de fournir des assurances, mais de procéder à l'examen des principes adoptés par le FIDA en matière de gestion des risques. Les éléments figurant dans l'annexe seront repris dans le cadre de référence de cette étude. Il n'est pas nécessaire que l'examen porte sur les méthodes de gestion des risques dans la perspective d'emprunts du FIDA sur les marchés de capitaux, puisque ces risques feront l'objet d'un examen par les pairs dans le cadre d'une étude distincte. L'examen dont il est ici question portera uniquement sur la capacité du Fonds à assurer le service de sa dette et à rembourser ses emprunts.

II. Cadre de référence de l'examen externe de l'évaluation indépendante approfondie des principes de gestion des risques financiers au FIDA

A. Capacité du FIDA à honorer ses obligations en matière d'emprunts

8. S'agissant des ressources empruntées, le risque le plus important concerne la capacité du FIDA à s'acquitter des échéances ponctuellement du remboursement de ses emprunts afin d'assurer la continuité de ses opérations. La société de conseil externe évaluera de façon approfondie la politique de gestion des risques financiers du FIDA, en signalant toute faiblesse susceptible d'entraîner des difficultés de remboursement pour le FIDA, et notamment les risques suivants : S'abstenir d'honorer un remboursement du principal ou un versement d'intérêts peut entraîner des conséquences sur le plan de la réputation et sur le plan financier et exposer le FIDA à des difficultés pour souscrire de nouveaux emprunts. S'il est vrai que le Fonds peut être exposé à des risques opérationnels découlant du caractère inadapté du personnel, des procédures juridiques ou des systèmes informatiques, ces aspects n'entrent pas dans le champ du présent examen. Les principaux risques/principes qui pourraient exposer le FIDA à des difficultés de remboursement sont énumérés ci-après. La société de conseil externe devra évaluer la capacité du FIDA à gérer les risques suivants :

- **Risque de crédit des emprunteurs:**² Il s'agit du risque que le FIDA ne soit pas en mesure d'honorer ses échéances de remboursement à ses créanciers du fait de l'incapacité d'un ou plusieurs de ses emprunteurs à s'acquitter de leurs obligations de remboursement des prêts qu'il a accordés. Bien que le FIDA se prépare à appliquer en 2018 la section de la Norme IFRS 9 relative à la dépréciation, ce qui permettra au FIDA de disposer d'informations sur le risque de crédit communiquées par l'emprunteur, les travaux préliminaires concernant cet aspect peuvent être considérés comme utiles.
- **Risque de liquidité:**³ Le risque est que, en raison de retards dans les encaissements de contributions ou dans les rentrées de prêts, d'une diminution des revenus de placement, ou de décaissements plus rapides que prévu, le FIDA ne dispose pas de liquidités suffisantes pour s'acquitter de ses obligations au titre du programme de prêts et dons ou du remboursement des emprunts souscrits. En l'état, les grands principes arrêtés par le FIDA sont énoncés dans les rapports sur la Politique en matière de liquidités et sur les ressources disponibles pour engagement. Toutefois, il est possible d'élargir ce cadre.
- **Plafond d'emprunt:** Le principe actuel en matière de définition du plafond d'emprunt, principe arrêté dans le cadre de la consultation sur la onzième reconstitution des ressources du FIDA, fait référence à un pourcentage maximum du montant total des contributions; les ratios financiers du FIDA limitent également le montant total de la dette. Ces principes, à l'instar de ceux énoncés dans la Politique en matière de liquidités, pourront être soumis à des examens par les pairs faisant appel à d'autres institutions financières internationales qui ont mis en place des programmes d'emprunt sur les marchés.
- **Ressources disponibles pour engagement:** Ce document présenté au Conseil d'administration en 2017 (EB 2017/122/R.5) se fonde sur l'approche du flux de trésorerie durable. Cette approche, Les principes en la matière, qui

² Voir EB 2015/114/R.17/Rev.1, paragraphe. 29.

³ Ibid.

~~sont~~ fortement tributaire des liquidités, ~~sont~~ est actuellement utilisée pour déterminer le volume du programme de prêts du FIDA. Il conviendrait d'examiner les principes y relatifs dans le contexte de l'introduction prudente de la notion d'effet multiplicateur dans le bilan du FIDA.

- **Ratios financiers du FIDA:** Adéquation des principes en vigueur au FIDA en matière de ratios financiers dans la perspective du développement du programme d'emprunts:
 - Ratio d'endettement
 - Ratio de couverture du service de la dette
 - Ratio de liquidité
 - Autres ratios recommandés

B. Incidences de la gestion actif-passif

9. La gestion actif-passif consiste à gérer les risques financiers qui pourraient résulter d'un écart entre les emprunts souscrits par le FIDA et les prêts qu'il accorde à ses États membres et à d'autres bénéficiaires. La société de conseil sera chargée d'évaluer les risques ~~de cette nature~~ suivants et les principes existants répertoriés dans la section I, qui sont énumérés ci-après, et de formuler des recommandations à leur égard, concernant la viabilité du FIDA.

- **Risque de change:**⁴ Le FIDA peut s'exposer à ce risque s'il accorde à ~~des~~ pays des prêts et des dons financés au moyen de fonds empruntés à des tiers libellés dans des monnaies différentes. En cas de dépréciation de la devise dans laquelle les prêts accordés par le FIDA à ses emprunteurs sont libellés par rapport à la devise des fonds empruntés, le FIDA s'exposerait au risque d'être incapable de rembourser une partie de ces fonds.

Exemple 1. Le FIDA souscrit un emprunt en dollars des États-Unis alors que le taux de change entre le dollar et le droit de tirage spécial (DTS) est de 0,714 (autrement dit, 0,714 DTS = 1 USD). Le FIDA accorde alors un prêt en DTS, dont le montant est calculé en application de ce taux. Par la suite, le dollar s'apprécie par rapport aux quatre autres monnaies qui composent le panier du DTS, et le taux de change passe à 0,950. Le FIDA va continuer de percevoir des montants au titre des intérêts et du remboursement du principal calculés sur la base du taux de change de 0,714, mais il devra acheter des dollars des États-Unis à un taux plus élevé (0,950), de sorte que l'opération va entraîner des pertes.

- **Risque d'échéance:**⁵ Également appelé risque de décalage, il s'agit du risque que le FIDA ne soit pas en mesure d'honorer les échéances de son emprunt (remboursement du principal et intérêts), parce que le plan d'amortissement de son programme de prêts prévoit des modalités et un horizon de remboursement différents.

Exemple 2. Le FIDA souscrit un emprunt à horizon de 10 ans à un taux de 2% par an, dont il rétrocède le produit pour une durée de 20 ans à un taux de 2,5%. Dans les deux cas, les plans d'amortissement sont linéaires et les remboursements débutent au bout de 3 ans. Si, sous l'angle des intérêts, cette opération est avantageuse, le FIDA devra verser des échéances d'un montant plus élevé que les rentrées correspondant au remboursement des fonds rétrocédés; il lui faudra donc utiliser des fonds provenant d'autres sources, et par conséquent cette opération ne sera pas autofinancée.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Exemple 3. Le FIDA souscrit un emprunt à horizon de 20 ans à un taux de 2% par an, dont il rétrocède le produit sous forme de prêt à horizon de 10 ans rémunéré à 2,5%. Là encore, les plans d'amortissement sont linéaires et les remboursements débutent au bout de 3 ans. Même si le montant des remboursements du principal et des intérêts perçu par le FIDA est supérieur au montant qu'il acquitte, au bout de 10 ans, le FIDA devra rétrocéder les fonds à un taux supérieur à 2% pour être en mesure de continuer à rembourser l'emprunt. Le FIDA est donc exposé à un risque de réinvestissement, et l'opération pourrait se traduire par des pertes si les taux d'intérêt passent sous la barre des 2%.

- **Risque de taux d'intérêt:**⁶ Il s'agit du risque que le FIDA ne soit pas en mesure de rembourser les intérêts en raison d'un écart entre le taux d'intérêt applicable aux fonds empruntés et le taux d'intérêt applicable au portefeuille de prêts du FIDA.

Exemple 4. Le FIDA emprunte au taux de 2% par an, avant de constater qu'il ne peut rétrocéder les fonds qu'à des conditions favorables, cas dans lequel la rémunération correspondrait à une commission de service de 0,75% l'an. L'opération se traduirait par une perte et le FIDA devrait faire appel à d'autres financements pour honorer ses échéances.

Exemple 5. Le FIDA conclut un accord d'emprunt au taux annuel de 2% par an, dont il rétrocède le produit à un taux variable majoré d'une marge, par exemple le LIBOR USD à 6 mois majoré de 60 points de base (0,60%). ~~À l'heure actuelle, Ainsi, si le LIBOR s'établissait à environ 1,60%, ce qui signifie que les intérêts perçus sur les fonds rétrocédés se monteraient à 2,20%, l'opération étant serait par conséquent rentable. En revanche, si dans un an, le taux du LIBOR s'abaissait à 1,10%, le taux des intérêts perçus par le FIDA étant ramené à 1,70%, l'opération ne serait plus viable se traduirait par une perte.~~

C. Risques financiers opérationnels dans le contexte des opérations financières

10. Des risques opérationnels peuvent entraîner des pertes par suite de l'inadaptation ou de la défaillance des procédures, du personnel et des systèmes, ou de facteurs externes tels que le risque juridique. Faute de mesures d'atténuation des risques bien développées, le FIDA peut se trouver exposé à des pertes ou à l'incapacité de rembourser ses emprunts. La société de conseil sera censée évaluer de façon approfondie les risques opérationnels suivants et formuler des recommandations à cet égard :

- **Capacité institutionnelle et organisationnelle :** Le risque que, dans sa structure actuelle, le Département des opérations financières ne dispose pas des ressources ou des capacités organisationnelles nécessaires pour gérer des fonctions accrues en matière d'emprunt, de prêt ou de service de la dette, et notamment d'une attribution appropriée des rôles et des responsabilités.
- **Personnel :** Le risque que les ressources humaines soient insuffisantes ou que le personnel en place n'ait pas toute l'expérience voulue.
- **Systèmes informatiques :** Le risque que les systèmes informatiques actuels ne soient pas à un niveau suffisant pour garantir la continuité des opérations de gestion financière, suivre de façon appropriée les risques financiers mentionnés dans les sections A et B ci-dessus, et protéger les actifs du FIDA des menaces externes telles que les cyberattaques.

⁶ Ibid.

- **Juridique :** Le risque que les accords juridiques ne protègent pas suffisamment les intérêts du FIDA et qu'en conséquence, l'institution subisse des pertes.

D. Autres risques

11. Les deux autres risques encourus par le FIDA que la société de conseil sera chargée d'évaluer sont les risques de conflit d'intérêts et les risques d'ordre déontologique.
 - **Risque de conflit d'intérêts:** ~~La plupart des~~ Certaines opérations financières ~~sont~~ peuvent être exposées à ce risque. Un conflit d'intérêts est susceptible de survenir lorsque les intérêts du FIDA diffèrent de ceux du prêteur potentiel. Par exemple, celui-ci peut imposer la rétrocession des fonds à un pays, ~~ou un~~ projet ou domaine thématique précis, ou s'efforcer d'imposer les conditions auxquelles les fonds sont rétrocédés.
 - **Risques d'ordre déontologique:** Il s'agit des pertes financières découlant par exemple d'un vol d'actifs ou d'autres types de fraude, des infractions à la réglementation, des allégations de corruption active ou passive, et des risques d'atteinte à la réputation (par exemple en cas de violation des règles de protection de l'environnement ou d'utilisation de fonds dont la provenance est illicite). Les risques d'ordre déontologique comprennent également les agissements répréhensibles ou les manquements, par exemple la violation des procédures de protection des lanceurs d'alerte en vigueur au FIDA.

E. Résultat attendu de l'évaluation

12. Le résultat attendu de l'évaluation, sous la forme d'un rapport final, devrait couvrir toutes les formes de produits d'emprunt et de prêts, ainsi que les conditions dont elles sont assorties. Ce rapport examinera aussi les conséquences financières supplémentaires et les risques accrus pour la viabilité financière du FIDA que présente l'expansion des activités d'emprunt. Le rapport comprendra :
 - i) une évaluation assortie de conclusions concernant chacun des domaines mentionnés dans les sections A à D ci-dessus; et
 - ii) pour chaque domaine évalué, des recommandations à l'intention de la direction visant l'amélioration de la gestion financière, de la gestion des risques et des fonctions de trésorerie, ainsi que les coûts et les conséquences prévisibles en termes de ressources humaines.
13. Il est à noter qu'il ne s'agit pas de fournir des assurances, mais de procéder à l'examen des principes et procédures appliqués par le FIDA en matière de gestion des risques. Les rubriques figurant dans la section II seront reprises dans le cadre de référence de l'évaluation.