

Document: EB 2018/124/R.51
Point de l'ordre du jour: 4 b)
Date: 6 septembre 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Déclaration du Comité d'audit relative à l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Alberto Cogliati
Président du Comité d'audit
Conseiller principal
Direction des relations internationales
Ministère de l'économie et des finances
de la République italienne
courriel: alberto.cogliati@tesoro.it

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef de l'Unité
des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-quatrième Session
Rome, 11-13 septembre 2018

Pour: Examen

Déclaration du Comité d'audit relative à l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA

1. Le Comité d'audit accueille avec intérêt cette évaluation au niveau de l'institution (ENI).
2. L'ENI constitue un précieux complément aux instruments dont disposent le Conseil et la direction pour effectuer des choix plus appropriés quant aux meilleurs moyens d'appuyer la mission stratégique du FIDA au cours des prochaines années, dans le contexte du consensus positif commun rejoint durant la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) et des ambitieux objectifs identifiés par les États membres.
3. L'ENI décrit la situation financière actuelle du FIDA, en recense les points forts et les faiblesses, et propose des options pour en renforcer la viabilité financière.
4. À sa cent cinquantième réunion, le Comité d'audit a procédé à un examen approfondi de l'ENI de l'architecture financière du FIDA, dont le rapport est présenté à la session de septembre du Conseil d'administration. Le Comité souhaite par conséquent faire part de ses observations et formuler quelques recommandations.
5. La fonction principale du Comité d'audit consiste à fournir au Conseil une assurance raisonnable selon laquelle les risques sont bien compris, correctement gérés et atténués de manière adéquate.
6. Les conclusions de l'ENI, et notamment ses propositions, ont des incidences en termes de risques pour le FIDA. Les observations ci-après sont par conséquent principalement axées sur la dimension risque de l'évaluation.
7. Premièrement, le Comité d'audit reconnaît qu'il s'agit d'un document utile et bien construit. Nous souhaitons remercier le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) pour son excellent travail, et étendre également nos remerciements à tous les membres du personnel du FIDA qui ont apporté leur contribution à l'évaluation.
8. Selon l'ENI, le FIDA est actuellement trop orienté vers les "conditions particulièrement favorables", avec une structure et une organisation très axées sur un environnement à faible risque. En outre, l'ENI note que certains aspects, comme le Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD), pourraient faire peser une charge sur la viabilité financière du Fonds et – s'ils ne sont pas traités de manière satisfaisante – pourraient freiner l'expansion du programme de prêts et dons.
9. Prenant pour base une analyse temporelle simplifiée des bilans, à laquelle s'ajoutent des considérations supplémentaires – toutes appuyées à la fois par des données et par des prévisions plausibles – l'ENI suggère, fondamentalement, de supprimer du bilan le CSD et les dons, et recommande l'accès aux marchés financiers internationaux afin d'élargir le portefeuille de prêts à des conditions ordinaires par le recours aux ressources financières empruntées. Un volume supplémentaire de ressources financières empruntées permettrait une augmentation sensible des prêts ordinaires à des prix modifiés par rapport à leur niveau actuel.
10. Le Comité ne formule aucune observation sur le point de savoir si le FIDA devrait donner suite à ces recommandations, mais rappelle au Conseil qu'elles conduiraient à une modification significative de la structure financière du Fonds, avec des ramifications dans l'ensemble de son modèle opérationnel.

11. Si une telle configuration du portefeuille de prêts était réalisée, elle produirait – selon les prévisions et les simulations d'IOE – des recettes suffisantes pour que le FIDA soit financièrement autonome au cours des années à venir. Selon l'hypothèse la plus optimiste, le point d'équilibre serait atteint en 2023.
12. L'ENI propose également un large éventail de mesures et d'initiatives auxiliaires que le FIDA pourrait adopter afin que la cible mentionnée ci-dessus devienne une réalité, et pour minimiser les divers risques.
13. Le Comité souhaite exprimer son appréciation d'ensemble quant à l'analyse réalisée par IOE. Il est également d'accord, de manière générale, sur l'adéquation de la méthodologie utilisée. Sur ce dernier point, des observations sont formulées dans les sections suivantes.
14. Selon l'opinion du Comité, les facteurs limitant la viabilité à long terme du modèle opérationnel actuel sont correctement déterminés. Les solutions proposées sont cohérentes sur le plan logique avec l'analyse qui a été conduite, et elles pourraient être utiles pour atteindre les objectifs du FIDA, si le Conseil décidait de donner suite aux recommandations et si les États membres jugeaient souhaitable une telle évolution des modèles opérationnel et financier du FIDA.
15. Plus précisément, le Comité d'audit souhaite appeler l'attention du Conseil sur les questions suivantes:

- a) Risques

Au stade actuel, le risque le plus important pour le Conseil est d'accepter ou de rejeter les conclusions de l'ENI sans être prêt à accepter les conséquences ou à pleinement comprendre et appuyer les compromis qu'implique le choix.

Nous souhaitons souligner que l'acceptation des conclusions de l'ENI exigera un débat plus approfondi entre les États membres (sans doute au niveau des capitales).

Le rejet des conclusions, d'autre part, implique, à tout le moins, la nécessité d'une participation, avec la direction, à un réexamen de sa vision stratégique, telle qu'elle a été formulée durant la Consultation sur FIDA11, tout en notant que quelques analyses n'ont pas encore été conduites et que quelques points de décision n'ont pas encore été atteints.

Il devra être absolument clair, lorsque l'on procédera à une évaluation de la situation à l'avenir, qu'il subsistera toujours un risque résiduel et ingérable: les variables externes ne dépendent pas du FIDA, et le FIDA ne sera pas nécessairement capable d'atténuer tous les risques de manière pleinement efficace. La taille joue aussi un rôle dans ce contexte; la taille du FIDA n'est pas celle de l'Association internationale de développement; elle n'est pas pleinement comparable, non plus, à celles des autres banques multilatérales de développement, ou à d'autres fonds, ou même à des guichets proposant seulement des prêts à des conditions concessionnelles. Ses risques stratégiques et opérationnels sont, dans une certaine mesure, uniques.

Les membres doivent être conscients du fait que les propositions de l'ENI concernant les emprunts sur le marché comportent plusieurs risques. On peut notamment citer, sans que cette liste soit limitative, les risques suivants:

- i) la demande de prêts ordinaires ne se manifeste pas à un niveau conforme aux premières attentes, ou d'autres types d'obstacles affectent les résultats souhaités;
- ii) le FIDA n'obtient pas une note de crédit élevée, ce qui aurait des conséquences allant au-delà de la taille du programme de prêts et dons et de l'allocation des ressources;

- iii) même si une note AAA est obtenue, les conditions financières en vigueur sur les marchés internationaux pourraient constituer un obstacle à la pleine réalisation du volume cible des emprunts.

En outre, et bien que l'entrée sur les marchés internationaux pour obtenir des financements n'impliquerait pas de reconsidérer la mission du Fonds (qui serait toujours l'assistance financière à l'appui de la transformation du monde rural), le Conseil devrait être pleinement conscient du fait que l'emprunt sur le marché supposera une modification de la structure financière du FIDA (y compris de la tarification) et de son modèle opérationnel pour prendre en compte l'échelle accrue des opérations.

Le Comité d'audit souhaite que ces débats se poursuivent au cours des mois et des années à venir, conformément à la feuille de route élaborée durant la Consultation sur FIDA11.

- b) Focalisation sur certains domaines de l'évaluation au niveau de l'institution

Nous sommes d'accord avec l'ENI pour estimer que la gouvernance et les orientations émanant du Conseil d'administration devraient être renforcées, et aussi que le Conseil devrait se réserver un rôle plus décisif.

L'ENI souligne, à cet égard, quelques faiblesses et quelques domaines où des améliorations seraient possibles. Il mentionne à plusieurs reprises que la diversité des compétences parmi les membres du Conseil est peut-être trop importante, et qu'il est possible, pour le Conseil comme pour le Comité d'audit, de faire plus largement appel à des consultants.

Bien que nous soyons d'accord avec certains aspects des évaluations réalisées, nous souhaitons souligner que nous considérons la grande diversité des compétences professionnelles comme un facteur qui enrichit – et non qui limite – la qualité des discussions entre le Conseil et la direction. Ce débat, au FIDA comme dans de nombreuses autres institutions multilatérales spécialisées, ne se focalise par exclusivement sur les questions financières, et ne doit pas le faire.

S'agissant des moyens d'accroître l'efficacité de la gouvernance, nous jugeons appropriée la suggestion de tirer parti de consultants tiers. Le Comité présentera bientôt au Conseil des demandes spécifiques concernant l'utilisation de consultants pour des évaluations particulières considérées comme tout à fait nécessaires par le Comité.

Toujours sur le thème de la facilitation d'une gouvernance efficace, le Comité d'audit reconnaît les initiatives adoptées à ce jour par la direction en termes de transparence, et les appuie avec énergie. Le Comité est également heureux de faire état de la présentation imminente d'un instrument supplémentaire – le "tableau de bord des risques" – et d'un autre instrument à l'intention des membres du Conseil, le "mécanisme de suivi de la performance du FIDA". Leurs modalités précises font actuellement l'objet de discussions avec la direction.

Tout en nous ralliant à l'évaluation d'ensemble positive de l'ENI concernant la direction et le personnel, et en convenant de la bonne qualité générale de l'information communiquée aux organes directeurs, nous nous attendions à ce que l'ENI aborde deux autres questions connexes.

La première concerne les approches utilisées au sein de l'organisation pour un suivi efficace et permanent de la situation technique d'ensemble du Fonds. L'ENI a constaté que certaines des questions qui limitent la viabilité financière de l'organisation auraient pu être portées à l'attention du Conseil beaucoup plus tôt et peut-être en les soulignant davantage.

Deuxièmement, nous aurions apprécié que soit examinée la possibilité d'améliorer la qualité de certaines publications et affirmations de la direction relatives aux questions opérationnelles. Dans certains cas, le Conseil – qui s'appuie sur la direction pour les opérations quotidiennes – n'a pas reçu de message clair quant à l'urgence de la résolution de questions imminentes. Dans d'autres cas, la perplexité naît de certaines mesures et de certains indicateurs utilisés, par exemple ceux concernant le rapport coût/efficacité, dont la performance est relativement médiocre par rapport à ceux d'autres institutions.

Enfin, nous sommes d'accord avec les recommandations de l'ENI concernant le renforcement de la gouvernance financière. Le document nous rappelle qu'une sophistication accrue de l'architecture financière et une plus grande complexité du modèle opérationnel entraînent la nécessité non seulement d'une nouvelle formation du personnel, mais aussi d'une amélioration de la surveillance, à tous les niveaux.

Sur ce point, le Comité souhaite que la direction soit disponible pour un engagement plus intensif, étant donné que la surveillance est directement liée aux fonctions fondamentales du Comité. Nous estimons en particulier que la fonction d'audit, que nous reconnaissons comme pleinement conforme aux normes d'audit internationales, devra être renforcée (en termes de gamme de compétences et de ressources) pour se moderniser et fournir à la direction une assurance et un appui adaptés pour l'atténuation des risques en évolution auxquels le FIDA est confronté en une période de changements importants. Le Comité attend du Bureau de l'audit et de la surveillance un engagement constant, notamment en ce qui concerne la nécessité de l'alignement sur les risques organisationnels, l'étalonnage des procédures et la portée des audits dans le cadre d'une activité du Fonds différente et comportant un engagement accru. Dans ce contexte, le Comité apprécierait la présentation d'un plan de renforcement du Bureau de l'audit et de la surveillance incluant des indicateurs de performance et de responsabilité.

c) Recommandations du Comité d'audit au Conseil

Maintenant que le Conseil dispose d'un tableau des questions structurelles affectant le FIDA et de certaines des solutions disponibles sur le terrain, le Comité souhaite réaffirmer que le moment est peut-être venu, pour les États membres, d'engager un débat constructif sur la manière d'aller de l'avant.

Sans anticiper toute éventuelle décision, il pourrait être utile d'envisager de donner la priorité à l'analyse et aux discussions sur les ajustements aux systèmes financier, opérationnel et de surveillance afin de faciliter la mise en œuvre de stratégies efficaces – quels que soient les choix définitifs – et de corriger les processus et les procédures sous-optimales mises en lumière par l'ENI.

Nous estimons que certains aspects clés de la proposition de l'ENI doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Comme le relève l'ENI elle-même, certaines conclusions ont été établies sur la base de données et d'informations qui pourraient être examinées de manière plus analytique. Nous faisons référence en particulier aux deux points suivants:

- i) les prévisions relatives aux dépenses d'exploitation. Il s'agit d'une contribution essentielle à l'analyse des options disponibles, et on retient l'hypothèse d'une croissance linéaire à un taux de 2% par an. Ce taux pourrait s'avérer peu réaliste, et devrait être fondé sur des estimations plus précises;

- ii) la demande de prêts à des conditions ordinaires au rendement souhaité par le FIDA est l'un des variables fondamentales de la stratégie proposée. Le Comité demande que l'existence et la persistance d'une demande à long terme de prêts à des conditions ordinaires soit estimée de manière plus précise et non pas supposée sur la base de preuves circonstancielles. Le modèle de prévision devrait examiner des facteurs réalistes, et prendre en considération les effets que peuvent avoir sur le bilan des retards dans les décaissements et la concurrence d'autres acteurs. Des données et des procédures d'estimation de haute qualité devraient être utilisées pour la construction de divers scénarios réalistes prenant en considération l'obligation de continuer à émettre des obligations sur les marchés internationaux afin de maintenir la notation acquise. L'accès à l'emprunt sur le marché est aussi une variable de premier plan dans les solutions proposées dans l'ENI, ce qui implique le remboursement du coût de l'emprunt. Cela ne sera possible que si la demande de prêts à des conditions ordinaires est robuste; dans le même temps, la capacité de formuler des propositions de projets et de les réaliser doit suivre la même voie. Ces considérations doivent aussi être incluses dans l'exercice de prévision.

Enfin, nous pensons que la solution consistant à supprimer du bilan le CSD et les dons, et à rendre plus rigoureux l'engagement des États membres à contribuer à l'amortissement du CSD, doit faire l'objet d'un débat urgent et plus approfondi, afin de déterminer aussi tôt que possible quel peut être l'éventail de solutions techniques également valides. Cela permettrait au Conseil de faire son choix en connaissance de cause.