

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-deuxième session

Rome, 8-9 septembre 2004

RAPPORT DU COMITÉ D'AUDIT

1. À l'issue de sa quatre-vingt-sixième session tenue le 6 septembre 2004, le Comité d'audit souhaite attirer l'attention du Conseil d'administration sur les questions ci-dessous.

État de l'application des recommandations du Groupe Madison concernant la sécurité des placements du FIDA

2. À sa quatre-vingtième session, tenue en décembre 2003, le Conseil d'administration a examiné les aspects de la politique de placement du FIDA touchant la sécurité des placements. Le Conseil a demandé à recevoir régulièrement des rapports sur l'application des recommandations formulées par le Madison Consulting Group, spécialiste des placements qui a examiné la sécurité des placements du FIDA. À cet effet, le Secrétariat a présenté le rapport sur l'état de l'application des recommandations jusqu'à fin juin 2004, tel qu'évalué par le Bureau de l'audit interne (OA), au Comité d'audit pour qu'il le soumette au Conseil.

3. Dans son rapport, le Groupe Madison a classé ses recommandations dans les cinq catégories suivantes: contrôles opérationnels, passation des marchés, structure de décision, personnel/organisation, et continuité des opérations. Les deux premières sont de caractère opérationnel alors que les trois dernières sont d'ordre stratégique. Le rapport sur l'état de l'application des recommandations examiné par le Comité d'audit fait une distinction entre les contrôles "opérationnels" et "stratégiques": les recommandations concernant les deux premières devant être mises en œuvre avant la fin de juin 2004, tandis que l'application des trois autres est liée à la mise en œuvre de mesures visant les structures et les cadres institutionnels, dont certaines sont à longue échéance.

4. Les mesures suivantes ont été prises afin d'améliorer les décisions concernant les placements:

- Consolidation de l'accord conclu avec le nouveau dépositaire (qui a changé en avril 2003);
- Création de la section de la gestion bilan (ALM) (janvier 2004);

- Rationalisation du processus de décisions du Bureau du trésorier (FT) en matière de passation des marchés;
- Mise à niveau du logiciel comptable PeopleSoft 8 (avril 2003);
- Lancement de la Phase I du module PeopleSoft gestion des liquidités (juin 2004);
- Élaboration d'un manuel sur les opérations de la trésorerie qui est pratiquement achevée, et dont la publication comblera officiellement les lacunes relevées par le Groupe Madison dans les systèmes de contrôle opérationnels.

5. En ce qui concerne les recommandations à long terme concernant les contrôles de caractère stratégique, des mesures ont été prises pour aligner leur application sur les autres efforts entrepris au niveau institutionnel tels que la révision de l'organigramme de FT par le Bureau du trésorier et le Bureau des ressources humaines (FH), et son approbation en mars 2004. La nouvelle structure, qui tient compte de la création de la nouvelle section ALM et des changements apportés au cadre du PTS, a été officialisée par l'établissement d'un organigramme et de descriptions de postes révisés. Le système d'évaluation du personnel a été redémarré en 2004 et prévoit pour chaque membre du personnel des objectifs qui feront l'objet d'un suivi tout au long de l'année. Il demeure toutefois nécessaire d'élaborer un plan de formation complet, fondé non seulement sur une évaluation des compétences du personnel mais aussi sur un éventail plus large de qualifications techniques et de capacités de gestion.

6. La continuité des opérations est actuellement à l'étude. La Division des systèmes d'information de gestion a présenté une proposition relative à la continuité des opérations, question dont les aspects de plus large portée sont pris en compte dans une évaluation des systèmes de contrôle et de gestion des risques, dont la première phase devrait s'achever d'ici la fin de 2004.

7. Le Comité s'est félicité des efforts déployés par le FIDA pour appliquer les recommandations du Groupe Madison ainsi que du rapport concernant l'état de l'application des recommandations présenté à la réunion. Il a toutefois demandé des précisions sur les points suivants:

- a) **Structure de décision.** Lors du prochain examen de la politique de placement la direction devra décider si elle doit ou non recommander une modification de la répartition des avoirs fondée non plus sur un "pourcentage absolu" mais sur une "fourchette de pourcentages" pour accroître la flexibilité des opérations et s'il faut réexaminer les critères applicables en matière de cote de crédit pour les titres adossés à des hypothèques ou à d'autres actifs, et comparer les avantages d'une gestion dynamique des avoirs par rapport aux placements dans des fonds indexés. Au sujet de la préoccupation exprimée par le Comité quant au risque potentiel associé à une approche dynamique des décisions de placement, le Secrétariat a assuré les membres que la section ALM avait été créée afin de maîtriser les risques auxquels est exposé le FIDA, conformément à son approche prudente de la gestion des risques. La mise au point d'un modèle financier comportant différents scénarios, qui est en voie d'achèvement, permettra d'avoir une vue d'ensemble de l'impact des décisions de placement sur le bilan et sur l'état des recettes et des dépenses.
- b) **Liquidités.** Conformément à la politique de placement du FIDA, la part des placements sous forme de liquidités est fixée à 5% du portefeuille, soit l'équivalent de 100 millions de USD environ. C'est le montant qui a été prévu pour couvrir les décaissements courants, c'est-à-dire principalement les prêts. Le modèle financier permettra en outre au FIDA de mieux prévoir le niveau des liquidités nécessaires pour couvrir les décaissements.
- c) **FT - Passation des marchés et acceptation de cadeaux.** Une clause définissant ce qu'il faut entendre par cadeau des soumissionnaires sera ajoutée à la section sur "le

comportement éthique du personnel intervenant dans la passation des marchés" dans les Directives révisées du Siège pour la passation des marchés, dont la publication est prévue d'ici fin 2004.

- d) **FT - Passation des marchés et composition de l'équipe d'évaluation technique.** Comme le FIDA est une petite organisation, il ne lui sera pas toujours possible de suivre la recommandation selon laquelle deux membres de l'équipe ne doivent pas relever directement l'un de l'autre. Toutefois des mesures de contrôle suffisantes sont en place pour assurer que le processus de prise de décision soit dûment contrôlé par un Comité indépendant comprenant la haute direction.
- e) **Manuel de trésorerie.** Le manuel de trésorerie en est au stade de l'examen final et devrait être publié fin septembre. Le Comité a examiné la question de la distribution du manuel à ses membres et noté que, d'une manière générale, les divers règlements et manuels à usage interne ne sont pas distribués systématiquement au Conseil et à ses comités, mais que des exemplaires peuvent être obtenus le cas échéant sur demande.
- f) **Suivi de l'application des recommandations.** Chaque année, OA examine l'état de l'application des recommandations qu'il formule. L'état de l'application des recommandations émises par le Groupe Madison figurera dans cet examen et fera l'objet d'un rapport qui sera présenté au Conseil à sa session d'avril 2005 par l'entremise du Comité d'audit. Le FIDA est d'accord sur la plupart des recommandations émanant du Groupe Madison et a l'intention de les appliquer aussitôt que possible, eu égard aux contraintes budgétaires découlant de l'exécution du Programme de transformation stratégique (PTS).

Réserve générale

- 8. La Réserve générale a été créée pour couvrir quatre risques distincts:
 - a) surengagement suite à des fluctuations des cours du change;
 - b) défaut de paiement relatif au service des prêts;
 - c) non-recouvrement de sommes dues au Fonds au titre de ses placements; et
 - d) moins-values imputables aux fluctuations de la valeur boursière des placements.
- 9. Le Conseil d'administration est tenu d'examiner la Réserve générale par l'intermédiaire du Comité d'audit au moins tous les trois ans et plus fréquemment si nécessaire. À l'issue de l'examen de 2002, il avait recommandé un nouvel examen en 2004, lorsque la nouvelle politique de placement aurait été mise en place.
- 10. À cet effet, le Secrétariat a informé le Comité de la situation actuelle du FIDA concernant les risques mentionnés ci-dessus et les mesures prises pour les atténuer.
- 11. Comme les années précédentes, le risque de change est limité du fait que la composition globale des actifs reflète celle du DTS.
- 12. Pour réduire au minimum le risque associé au non-recouvrement du principal des prêts, le FIDA comptabilise ceux-ci à leur montant initial, déduction faite d'une provision pour pertes. Conformément à la norme comptable internationale (IAS) 39 "comptabilisation et évaluation des instruments financiers", il réexamine périodiquement son portefeuille de prêts pour évaluer les risques d'impayés afin de constituer une provision lorsque la réception de l'intégralité du montant dû paraît incertaine.

13. La nouvelle politique de placement permet de réduire à la fois le risque de non-recouvrement des montants dus au Fonds pour ses placements à taux fixe et le risque lié aux fluctuations de la valeur boursière de ses placements.

14. L'examen de la gestion de bilan auquel a procédé le FIDA en 2003 portait sur deux points précis en matière de risques financiers: i) la réduction du risque de marché par le placement d'un montant déterminé sous forme de titres détenus jusqu'à l'échéance; ii) la couverture des obligations mondiales à taux fixe contre le risque de change par rapport à la répartition par devises du DTS, qui a été réalisée à compter du 1^{er} juillet 2004. Des mesures devraient être prises sur le premier point en 2004, et leurs résultats devraient être évalués lors du prochain examen du niveau de la Réserve générale.

15. En outre, l'approche de l'évaluation du dispositif de contrôle interne du FIDA, telle qu'elle a été présentée par le Bureau de l'audit interne au Comité d'audit, comporte une première étape consistant à cerner les principaux risques que prend le Fonds dans le cadre de sa mission. Les résultats de cette évaluation, qui sera achevée d'ici décembre 2004, devraient aussi être évalués lors du prochain examen du niveau de la Réserve générale.

16. Le niveau des risques liés aux fluctuations des taux de change pourrait changer après la mise en place de la norme IAS 21 sur les effets des variations des cours des monnaies étrangères, qui a été révisée et prendra effet le 1^{er} janvier 2005.

17. Le Comité a demandé au Secrétariat des précisions sur les points suivants:

- a) **Historique de la Réserve générale.** Créée en 1980 par le Conseil des gouverneurs avec une dotation initiale de 10 millions de USD, la Réserve générale a bénéficié de virements annuels qui l'ont portée à 95 millions de USD en 1994, après quoi, ayant jugé son montant suffisant, le Conseil d'administration a décidé de mettre fin à la pratique des virements.
- b) **Réduction des risques et nécessité d'une Réserve générale.** En constituant une Réserve générale de 95 millions de USD pour couvrir quatre risques distincts, le FIDA se montre plus prudent que les organismes d'aide concessionnelle affiliés aux autres institutions internationales de financement (IFI). Tout d'abord, à la différence des autres IFI, le FIDA ne bénéficie pas de la protection d'une organisation mère. Ensuite, le FIDA étudie actuellement les moyens d'atténuer encore ses risques dans quatre domaines tels que la mise en œuvre de la gestion de bilan et le renforcement de son dispositif de contrôle interne. Toutefois, comme la mise en œuvre de ces initiatives n'est pas encore complète, il serait prématuré d'ouvrir le débat sur la nécessité ou non de maintenir une Réserve générale ou d'en réduire le montant. La constitution d'une telle Réserve est une pratique en usage sur le marché et c'est un bon indicateur de la gestion financière.
- c) **Projet pilote "portefeuille de titres détenu jusqu'à échéance".** Ce projet démarrera lorsque le modèle financier aura été mis au point afin d'en évaluer l'impact potentiel sur le produit net des placements et sur sa volatilité.

18. Sur la base de l'état actuel des quatre risques mentionnés ci-dessus et d'un certain nombre d'initiatives relatives à ces risques, actuellement en cours, le Comité recommande de maintenir le niveau de la Réserve générale à 95 millions de USD et de le réexaminer en 2006, en tenant compte des effets des nouvelles mesures de gestion de bilan qui doivent être appliquées dans l'intervalle.

Assurance-maladie après cessation de service (AMACS)

19. À sa quatre-vingt-troisième réunion, le Comité d'audit a demandé au Secrétariat d'examiner les options qui s'offraient au FIDA pour l'évaluation et la gestion de l'AMACS, sur la base des résultats de l'évaluation 2003.

20. Le FIDA participe à un régime collectif administré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'actuaire engagé par la FAO estime la valeur des prestations pour l'ensemble du régime et une part de ces prestations est imputée au FIDA.

21. Afin d'aligner la méthode sur la meilleure pratique en usage, il a été décidé, entre autres améliorations, de modifier la grille d'allocation du passif actuariel en remplaçant l'imputation fondée sur le montant des rémunérations prises en considération aux fins de la pension par le nombre de fonctionnaires concernés.

22. L'évaluation actuarielle a lieu tous les deux ans en fin d'année, l'excédent ou le déficit étant comptabilisés dans les états financiers de l'exercice durant lequel les résultats définitifs sont connus. Conformément aux normes comptables internationales (IFRS), l'excédent comptable découlant de l'évaluation de 2003 devrait donc figurer dans les comptes de 2004.

23. Le Comité a demandé des précisions sur les points suivants:

- **Augmentation du coût des prestations servies durant l'exercice en cours.** Cette augmentation est liée à la hausse des taux de prime et ressort de l'évaluation actuarielle indépendante qui est examinée par le commissaire aux comptes chaque année.
- **Écart** entre la part du coût des prestations passées imputées au FIDA au 31 décembre 2001 (23,3 millions de USD) et l'actif et le passif du FIDA figurant dans les états financiers au 31 décembre 2003, non compris le coût cumulé des prestations servies aux retraités (27,3 millions USD). L'écart de 4 millions de USD s'explique par le coût cumulé des prestations servies durant l'exercice en cours.
- **Considérations budgétaires** relatives à l'augmentation du coût des prestations servies durant l'exercice en cours. Elles seront examinées en novembre 2004 lorsque les chiffres détaillés du budget seront disponibles.
- **Options offertes par les IFRS.** Les IFRS offrent le choix entre quatre méthodes pour comptabiliser les excédents ou les déficits actuariels. L'option recommandée est celle de la comptabilisation immédiate sans le couloir de 10%. C'est une méthode simple et conforme au principe adopté par le FIDA pour la comptabilisation des éléments de passif.
- **Modification du barème d'imputation consistant à remplacer la rémunération considérée aux fins de la pension par le nombre de fonctionnaires concernés.** C'est la meilleure pratique en usage; elle détermine le passif sur la base des dépenses médicales au lieu du niveau des traitements.
- **Exclusion des cadres associés.** Les cadres associés n'atteignent jamais les dix années de service nécessaires pour bénéficier de l'assurance-maladie. Cette erreur technique a été éliminée dans l'évaluation de 2003.
- **Évaluation actuarielle indépendante du FIDA hors du régime collectif.** Le Programme alimentaire mondial (PAM) a décidé en 2001 de ne plus participer à l'évaluation actuarielle collective administrée par la FAO et cette option a été également envisagée pour le FIDA. Le FIDA participe activement au processus décisionnel et eu égard à la budgétisation à croissance zéro pratiquée, il est recommandé qu'il continue de participer au régime collectif géré par la FAO.

- **Augmentation de 16% du nombre des fonctionnaires en activité.** Cette augmentation, imputable aux postes financés par des ressources extrabudgétaires, au fait que des postes vacants ont été pourvus et à la prolongation de contrats temporaires, n'exige pas d'augmentation des dépenses administratives du FIDA.

24. Sur la base des informations fournies et des débats sur les questions mentionnées ci-dessus, le Comité d'audit formule à l'intention du Conseil les recommandations suivantes:

- a) L'excédent comptable que fait apparaître l'évaluation actuarielle de 2003 devrait être entièrement débloqué par comptabilisation dans le compte d'exploitation de 2004. En vertu des règles qui régissent le fonds fiduciaire du FIDA pour l'AMACS, toute rétrocession d'excédent au FIDA doit être autorisée par le Conseil d'administration. Le Comité d'audit recommande par conséquent au Conseil d'administration d'autoriser le déblocage de l'excédent comptable de 2003 à sa quatre-vingt-deuxième session;
- b) En raison de considérations pratiques telles que le surcoût administratif et les ressources en personnel qu'exigerait la mise en place d'un régime indépendant, le FIDA devrait continuer de participer au régime collectif administré par la FAO. Par ailleurs, le FIDA a participé à la définition de quelques unes des hypothèses clés sur lesquelles repose l'évaluation de 2003 et en particulier la méthode d'imputation. Il continuera de participer activement au processus décisionnel des prochaines évaluations et le Secrétariat étudiera l'éventuelle nécessité de revenir sur cette décision.
- c) Les excédents ou déficits actuariels futurs devraient être immédiatement comptabilisés dans les États financiers du FIDA, lorsque les IFRS l'exigent, sans qu'il soit nécessaire de présenter une demande officielle du Comité d'audit au Conseil d'administration pour chacun des exercices concernés. Il est recommandé que le Président du FIDA ordonne des virements de ressources internes au fonds fiduciaire lorsqu'il y a lieu. Le Comité d'audit et le Conseil d'administration devront être informés de ces virements.

Responsabilité des membres du Comité d'audit

25. Ayant été sollicité de donner son avis sur la question, le Conseiller juridique principal a déclaré qu'aux termes de la section 3 de l'Article 3 de l'Accord portant création du FIDA: "Nul membre n'est responsable, en raison de sa qualité de membre, des actes ou des obligations du Fonds". Par conséquent, cette disposition et l'immunité dont jouissent le Fonds, son personnel et les représentants de ses États membres garantissent que les membres du Comité ne seront pas tenus juridiquement ou financièrement responsables des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions au Comité d'audit.

Séminaire du Comité d'audit organisé par le commissaire aux comptes, PricewaterhouseCoopers, 18 juin 2004

26. À sa quatre-vingt-quatrième réunion, lors de l'examen des états financiers vérifiés du FIDA pour 2003, le Comité avait demandé que le Secrétariat fournisse des analyses et des études comparatives supplémentaires pour faciliter l'interprétation des chiffres permettant d'évaluer la santé financière et l'efficacité opérationnelle du Fonds.

27. À cette fin, le Comité avait proposé la tenue d'un débat avant l'examen des états financiers du prochain exercice; le commissaire aux comptes a donc organisé un séminaire consacré aux questions financières suivantes (le compte rendu détaillé des débats peut être communiqué sur demande):

- **Processus budgétaire et principaux indicateurs de performance.** Le processus budgétaire du FIDA est en passe d'être profondément modifié, avec l'adoption de la budgétisation non plus par catégories classiques, mais par activités, ce qui permettra d'établir un lien entre les dépenses opérationnelles et les activités qui découlent directement des objectifs stratégiques du FIDA. La mise en place du nouveau module budgétaire dans les systèmes financiers intégrés formera le socle de la structure des principaux indicateurs de performance, prochaine étape de l'alignement du FIDA sur les pratiques optimales en matière d'établissement des états financiers.
- **Comparaison avec les autres institutions financières.** Le commissaire aux comptes a présenté quelques données financières de 2003 et ratios concernant la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), à des fins de comparaison avec les chiffres du FIDA. Bien que la difficulté tenant à la comparaison d'institutions de taille différente puisse être surmontée en grande partie en confrontant les ratios plutôt que les chiffres eux-mêmes, l'usage que font les trois autres institutions du financement par emprunt empêche toute comparaison valable dans certains domaines tels que les conditions de prêt, le produit des prêts et les dépenses de fonctionnement. Il a toutefois été observé que la comparaison globale avec ces trois institutions mettait le FIDA en bonne position en termes de santé financière et de performances, et que de telles comparaisons et analyses pourraient être utiles au Fonds à condition qu'elles ne soient faites qu'au regard d'autres institutions ayant un mandat et des structures financières similaires. En outre, certains ratios importants pourraient se révéler utiles lors de l'établissement du budget et des négociations sur la reconstitution des ressources.
- **Effet des variations de change.** En tant qu'institution financière internationale, le FIDA effectue ses opérations en différentes monnaies. Ses états financiers sont libellés en dollars des États-Unis et l'unité de compte de ses prêts est le DTS. Ses placements et les contributions de ses membres sont toutefois en diverses monnaies. Les états financiers de 2003 indiquent les monnaies dans lesquelles sont effectués les placements et les prêts et l'actif total y est exprimé en DTS. Afin de mieux faire ressortir ce que représentent réellement les fluctuations de change, il est envisagé de présenter des tableaux récapitulatifs supplémentaires en DTS pour les domaines d'activités les plus importants, mais seulement dans la mesure où les systèmes le permettent. Le FIDA étudie aussi la révision de la norme IFRS qui prendra effet le 1^{er} janvier 2005 et concerne spécialement la question de l'effet des taux de change. Le FIDA informera en temps utile le Comité d'audit du traitement qu'il appliquera à cette norme révisée.