
a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA – Quatrième session

Doha (Qatar), 1^{er}-2 octobre 2005

LA GESTION DES RISQUES AU FIDA

Introduction

1. Le terme "gestion des risques" renvoie généralement à l'identification d'événements potentiels qui, s'ils surviennent, compromettront la réalisation d'objectifs et à l'application de mesures destinées à réduire la probabilité ou l'impact de ces événements. Un élément crucial de la gestion des risques est l'efficacité des contrôles internes d'une organisation. La conception actuelle du contrôle interne s'inspire largement du modèle décrit dans *Internal Control – Integrated Framework* (cadre intégré de contrôle interne) publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis d'Amérique (communément appelé "modèle COSO"). Le COSO définit globalement le contrôle interne comme "un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes: efficacité et efficience des opérations; fiabilité des rapports financiers; respect des législations et réglementations en vigueur". Le COSO définit les cinq catégories suivantes comme étant les éléments du mécanisme de contrôle interne d'une organisation: environnement de contrôle, activités de contrôle, évaluation des risques, information et communication, et suivi. En 2004, les auteurs du modèle susmentionné ont publié un document intitulé *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, qui est un prolongement du modèle COSO. Ce document reconnaît le rôle déterminant que joue la gestion des risques pour ce qui est de définir le mécanisme de contrôle interne et de veiller à ce qu'il fonctionne correctement.

2. Suite à plusieurs scandales survenus ces dernières années, on insiste de plus en plus sur l'obligation qui incombe aux dirigeants d'entreprises d'assurer l'efficacité des activités de contrôle interne et de gestion des risques, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Cette tendance se manifeste progressivement dans le système des institutions financières internationales des Nations Unies à mesure que certaines organisations conçoivent des moyens d'introduire des mécanismes plus structurés de contrôle et de gestion des risques. Traditionnellement, dans le système des institutions financières internationales des Nations Unies, la gestion structurée des risques était centrée sur les risques financiers; certaines organisations, cependant, accroissent actuellement la portée de ces processus pour englober les risques opérationnels, stratégiques et autres et lient ces activités à l'efficacité de leurs contrôles internes. Le modèle COSO est le mécanisme auquel se réfèrent le plus souvent les institutions financières internationales des Nations Unies pour évaluer l'efficacité de leurs systèmes de contrôle interne.

3. L'événement le plus important survenu récemment dans ce domaine a été la promulgation, aux États-Unis, de la loi Sarbanes-Oxley de 2002¹, qui exige en vertu de la section 404 la publication annuelle, par les dirigeants d'entreprises, d'une déclaration attestant que les contrôles internes des rapports financiers sont efficaces; elle impose aussi au commissaire aux comptes d'une organisation d'exprimer son opinion sur cette déclaration, outre son avis concernant la présentation fidèle des états financiers. Des dispositions similaires sur la communication des risques et des contrôles ont également été adoptées par d'autres pays. Le recours aux services de la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis par de nombreuses organisations non basées aux États-Unis a conduit à l'application généralisée de cette disposition même hors du territoire américain. Les coûts supplémentaires élevés (honoraires d'audit et dépenses administratives, principalement) et les besoins accrus en personnel induits par l'application de la section 404 de la loi Sarbanes-Oxley ont été soulignés dans de nombreux articles récents de la presse financière de sorte que la SEC a dû prolonger le délai initial d'application, en perspective des profondes incidences qu'a la mise au point des prescriptions documentaires et des structures comptables nécessaires. Les banques multilatérales de développement², qui lèvent des capitaux sur les marchés financiers et sont notées par les grandes agences de notation, suivent généralement les pratiques d'établissement de rapports financiers escomptées par les investisseurs et ont adopté, ou sont sur le point d'adopter, des pratiques d'établissement de rapports de contrôle interne similaires à celles prescrites par la section 404. À cet égard, certaines banques multilatérales de développement ont institué, ou sont sur le point d'instituer, de petites unités chargées de gérer les tâches correspondantes (assumant, parfois, la responsabilité conjointe de la gestion interne des risques). Le FIDA n'a connaissance d'aucune institution des Nations Unies qui ait adopté un système structuré d'établissement de rapports de contrôle interne endossés par un cabinet d'audit. Une enquête réalisée au début de l'année par l'une de ces institutions a révélé que plusieurs d'entre elles envisagent de mettre en œuvre un système structuré d'établissement de rapports de contrôle interne ou ont commencé à le faire, et que les besoins en ressources sont un facteur déterminant dans le choix des méthodes envisagées.

Pratiques de gestion des risques et de contrôle interne au FIDA

4. La structure de contrôle interne adoptée lors de l'institution des diverses fonctions du Fonds a été améliorée au fil des ans grâce aux mesures d'auto-amélioration prises par ses services, aux informations en retour émanant des mécanismes de contrôle interne et externe, aux mesures d'amélioration de la gestion, aux examens réalisés occasionnellement par des spécialistes et au travail accompli par des équipes spéciales. Ces contributions ont permis de recenser et de traiter les carences de contrôle et d'atténuer l'exposition aux risques. Le Bureau de l'audit interne et le commissaire aux comptes jouent un rôle fondamental en évaluant les contrôles internes du FIDA et en émettant à ce sujet des recommandations concernant leur maintien et leur renforcement, ce qui est consigné dans les nombreux rapports et mémorandums d'audit interne et dans le Mémorandum annuel sur le contrôle interne établi par le commissaire aux comptes. On peut également signaler, parmi les activités menées par le Fonds dans ce domaine, la réalisation en 1995, par des experts extérieurs, d'une enquête sur la gestion des risques qui a porté sur des questions relatives au personnel, les fonctions de la trésorerie, la gestion des projets, les services administratifs et la sécurité de l'information, ainsi que l'institution d'un Comité de gestion des risques opérationnels chargé de surveiller la mise en œuvre des mesures d'atténuation des risques décidées. Le Comité est resté en activité jusqu'en 1998, date à laquelle la plupart des mesures d'atténuation étaient mises en œuvre ou remplacées par d'autres initiatives d'amélioration à l'échelle de l'institution. Parmi les mesures d'amélioration adoptées récemment, on peut notamment citer:

¹ Applicable à compter d'août 2003 aux sociétés dûment immatriculées relevant de la Securities and Exchange Commission des États-Unis.

² La Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, la Société financière internationale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Solidité financière et fiduciaire

- Le Programme de transformation stratégique et la mise en œuvre du système financier intégré PeopleSoft, y compris le développement de ses capacités de communication d'informations de gestion couvrant tous les domaines de l'organisation. Il en a résulté une information plus transparente et accessible concernant les opérations, des contrôles plus rationnels et efficaces, une plus grande efficacité des processus, notamment en ce qui concerne la passation des marchés, les paiements, la comptabilité, le budget, la gestion des actifs et les questions de personnel.
- La création d'une fonction distincte de planification stratégique et d'établissement du budget, l'introduction de la budgétisation par activité, la décentralisation des décisions et de la gestion budgétaires, l'introduction de rapports standard sur la performance budgétaire combinée à l'établissement de rapports périodiques sur la réalisation des objectifs au niveau de la division pour faire en sorte que le Fonds atteigne les buts fixés.
- La mise en œuvre d'un cadre de gestion de bilan dans l'optique de recenser, d'analyser et de gérer les risques financiers tout en facilitant la réalisation des objectifs financiers du Fonds, la mise en œuvre d'une politique d'investissement plus prudente et la publication du manuel de la trésorerie. Parallèlement, le Madison Consulting Group a réalisé, en 2003, une étude sur la sécurité des placements, évaluant l'efficacité des contrôles opérationnels et stratégiques appliqués aux pratiques d'investissement du Fonds. L'application des recommandations issues de cette étude est suivie de près par le Comité d'audit du FIDA.
- L'institution d'un Comité de surveillance chargé de coordonner l'instruction de pratiques présumées irrégulières, la publication de politiques et de procédures d'instruction, y compris des dispositions protégeant le personnel contre les mesures de rétorsion et les accusations malveillantes, et la communication au personnel et au Comité d'audit d'un rapport annuel sur les résultats des instructions menées (y compris les sanctions décidées).
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique et de procédures anticorruption, y compris la révision du code de conduite du personnel. Il est par ailleurs prévu, dans le cadre de cette initiative, d'autres mesures dont la mise en place d'espaces confidentiels pour la communication des allégations, le renforcement de la fonction d'investigation du FIDA et l'adoption, par le Fonds, d'une procédure de radiation applicable aux entrepreneurs participant à ses projets.
- Le renforcement de la fonction d'audit interne et l'introduction d'un programme structuré de visites de terrain à l'intention du personnel du Bureau de l'audit interne pour lui permettre de rencontrer les bénéficiaires de projets et de dons.
- La restructuration de la couverture du FIDA suite à l'examen complet de toutes les polices d'assurance, des procédures internes applicables et des responsabilités, avec le réajustement éventuel de certaines polices et la rationalisation et la publication des procédures internes.

Efficacité opérationnelle

- Le renforcement de la fonction d'administration des prêts et dons et l'assignation de tâches à plein temps pour le contrôle/suivi des audits de projets et pour l'administration/supervision des dons.
- La publication des *Directives en matière d'audits de projets (à l'usage des emprunteurs)* et des *Procédures opérationnelles du FIDA pour les audits de projets (à l'usage du FIDA et des institutions coopérantes)*, l'approbation de la version révisée des *Directives en matière de passation des marchés de biens, de travaux et de services de consultants dans le cadre des prêts et dons du FIDA*, avec un renforcement des dispositions relatives à la lutte contre la fraude et la corruption, et la mise à jour du Manuel du FIDA relatif aux prêts et aux dons.

- La participation au programme pilote de la Commission de la fonction publique internationale dans l'optique d'étudier les traitements et prestations, de moderniser les politiques et procédures, d'introduire des pratiques de recrutement fondées sur les compétences et de restructurer l'évaluation de la performance, la formation, l'organisation des carrières et le régime de promotion.
- La création du Comité d'examen des contrats et du Comité de contrôle du matériel, ainsi que la révision du Manuel de passation de marchés pour le siège afin d'y inclure des dispositions destinées à éviter les conflits d'intérêts et permettant de placer des fournisseurs sur liste noire.
- Le renforcement, au FIDA, de la fonction de sécurité.
- L'élaboration, à l'échelle de l'institution, de plans de continuité des opérations comprenant des plans d'urgence et de reprise des opérations couvrant les domaines critiques de l'informatique et des installations du siège. La plupart de ces plans devraient être opérationnels d'ici la fin de 2005.

Efficacité stratégique

- La mise en œuvre d'un système d'allocation fondé sur la performance, qui doit aider à créer, aux échelons national et local, les conditions d'une réduction durable de la pauvreté rurale par l'octroi de prêts à des initiatives de développement spécifiques, par la concertation et par l'utilisation transparente de ce système grâce à la publication des notes de performance.
- La mise en œuvre d'un système de mesure des résultats et de l'impact, qui doit aider à évaluer et à surveiller l'efficacité et l'impact des projets sur le terrain.
- La réalisation de l'évaluation externe indépendante du FIDA et, compte tenu de ses résultats, l'élaboration d'un plan d'action visant à remédier aux faiblesses constatées et à renforcer l'efficacité de l'institution.
- L'indépendance renforcée du Bureau de l'évaluation et la publication régulière du *Rapport annuel* sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA.
- La publication du *Guide de suivi et d'évaluation des projets* pour aider les directeurs de projet et le personnel chargé du suivi et de l'évaluation à améliorer dans ce domaine les projets appuyés par le FIDA.
- La restructuration du processus d'examen interne du portefeuille de projets et la publication de directives révisées à ce sujet.
- Le renforcement des fonctions concernant la communication et les politiques, la définition et la mise en œuvre d'un plan de communication (en préparation) et le lancement d'un forum des politiques.

5. La liste ci-dessus n'est pas exhaustive, mais elle montre que le FIDA fait de sérieux efforts pour améliorer ses dispositifs de contrôle de manière à assurer la rationalité économique, l'efficacité et l'efficacité de ses opérations.

Efficacité des pratiques du FIDA en matière de gestion des risques et de contrôle interne

6. Depuis quelque temps, le Comité d'audit s'intéresse de très près à la question. Le FIDA s'assure donc qu'il est constamment tenu informé des mesures prises par le Fonds pour améliorer ses contrôles internes, des meilleures pratiques dans le secteur et des normes généralement appliquées. Les documents cités plus loin, qui ont été présentés au Comité d'audit, exposent en détail les méthodes utilisées par le Fonds pour évaluer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle et de gestion des risques:

- **Surveillance et contrôle au FIDA (document AC 2002/79/R.6, présenté à la soixante-dix-neuvième réunion du Comité d'audit, le 9 décembre 2002)** exposait les nouvelles tendances et les approches du FIDA en matière de surveillance dans le cadre des normes envisagées par les organismes des Nations Unies et les institutions financières internationales, y compris les meilleures pratiques et la nécessité éventuelle d'examiner le dispositif de contrôle interne chaque année.
- **Évaluation du dispositif de contrôle interne du FIDA (document AC 2004/85/R.6, présenté à la quatre-vingt-cinquième réunion du Comité d'audit, le 19 avril 2004)** informait de l'approche du FIDA en matière d'évaluation de son mécanisme de contrôle interne.
- **Surveillance et contrôle interne au FIDA (document AC 2005/89/R.8, présenté à la quatre-vingt-neuvième réunion du Comité d'audit, le 31 mars 2005)** faisait le point sur le plan d'action mis en place pour documenter et évaluer l'adéquation du dispositif de contrôle interne.

7. Les paragraphes ci-après résument les principales mesures prises par le Fonds pour évaluer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle et de gestion des risques, outre les évaluations réalisées chaque année par les auditeurs internes et externes³ pour planifier et exécuter leur programme de travail:

- L'enquête de 1995 sur la gestion des risques et le Comité de gestion des risques opérationnels, resté en activité jusqu'en 1998 ainsi qu'indiqué plus haut.
- L'évaluation de haut niveau de l'efficacité du mécanisme de contrôle interne du FIDA basé sur le modèle COSO, entreprise par le Bureau de l'audit interne en 2002 et utilisée essentiellement pour définir les domaines d'audit prioritaires.
- La relance du processus de gestion des risques à l'échelle de l'institution à travers l'évaluation réalisée en 2004 par des experts extérieurs concernant les risques organisationnels et les contrôles internes sur la base du modèle COSO. Cette étude de haut niveau (pas d'expérimentation concrète de tous les contrôles identifiés) n'a concerné que la solidité financière et l'efficacité organisationnelle, à l'exclusion de l'efficacité stratégique, puisque l'évaluation externe indépendante examinait justement ce point précis. Les risques plus élevés identifiés étaient, en règle générale, étroitement corrélés à des carences correspondantes dans les contrôles internes, mais les experts extérieurs ont noté que la mise en place de mesures d'atténuation des risques les plus critiques et d'amélioration correspondante des contrôles était bien avancée. L'évaluation simultanée de l'impact sur l'activité a permis de classer les procédures et systèmes organisationnels par ordre de priorité dans une optique de planification de la continuité et de la reprise des activités après sinistre. Elle a été utile non seulement pour déterminer et hiérarchiser les risques critiques, mais aussi pour définir les méthodes de contrôle qui conviennent au FIDA et une structure de documentation sur le mécanisme de contrôle existant.
- L'intégration de la gestion des risques dans la planification stratégique et le processus budgétaire, qui repose sur: i) le processus de présentation du budget des divisions, pour recenser les risques et les vulnérabilités au regard de la réalisation des objectifs de l'institution pour 2006 (y compris les risques qui concernent «l'efficacité stratégique»); ii) les résultats de l'évaluation 2004 susmentionnée des risques organisationnels et des contrôles internes. Une liste des risques organisationnels majeurs a été compilée à partir des risques identifiés par les

³ Le Mémoire sur le contrôle interne émanant du commissaire aux comptes du FIDA indique les carences relevées dans le domaine des contrôles sur les rapports financiers et contient des recommandations appropriées. Le Comité d'audit examine le Mémoire sur le contrôle interne et suit de près l'application de ses recommandations, ainsi que celles du responsable de l'audit interne.

divisions (et qui concernent surtout la coordination et les ressources financières/humaines requises pour les multiples initiatives en cours ou prévues pour 2006) et elle a été examinée par la direction dans la perspective du choix des priorités budgétaires. Outre l'appui apporté aux décisions en matière d'allocations budgétaires, la direction examinera les mesures d'atténuation des risques envisageables pour la période couverte par le budget 2006 et assignera les responsabilités de mise en œuvre dont elle suivra régulièrement l'avancement tout au long de 2006.

8. Le Bureau de l'audit interne entend poursuivre l'analyse du mécanisme de contrôle interne du FIDA en 2005, en collaboration avec le département Finances et Administration. Dans l'avenir immédiat, il se documentera sur les contrôles appliqués aux rapports financiers extérieurs inspirés du modèle COSO, sur leur évaluation et sur l'identification des problèmes. Les conclusions de cet exercice seront présentées à la direction et seront utilisées par l'audit interne et le commissaire aux comptes pour planifier leur travail. Comme indiqué plus haut, l'adoption de la pratique qui impose aux dirigeants d'entreprises de publier une déclaration attestant que les contrôles internes des rapports financiers sont efficaces et de faire émettre une opinion sur cette déclaration par le commissaire aux comptes entraînera d'importants besoins en ressources internes et externes, ce qui aura des incidences sur d'autres priorités déjà mises en œuvre ou envisagées. L'analyse et l'évaluation des contrôles auxquels sont soumis les rapports extérieurs permettront au FIDA de jauger les différentes options possibles pour rendre dûment compte de l'efficacité des contrôles, en tenant compte des considérations de coût-avantage pour le FIDA et pour l'évolution des meilleures pratiques.

9. L'approche du FIDA consiste à intégrer la gestion des risques dans les processus de décision de la direction, à la fois progressivement et méthodiquement, sans créer de nouvelles structures permanentes ou de nouveaux postes, mais plutôt en misant sur les ressources, les outils et les pratiques existants. Le commissaire aux comptes du FIDA (PricewaterhouseCoopers) a étudié l'approche choisie par le FIDA et présenté des observations écrites à ce sujet au Comité d'audit lors de sa réunion de juillet 2005. Il a en particulier précisé que l'évaluation des contrôles devait être basée sur des essais techniques et que le processus de gestion des risques devait être structuré de manière plus formelle. Dans sa réponse, également présentée au Comité d'audit, la direction a souligné que l'étude plus poussée du mécanisme de contrôle interne du FIDA, associée à des audits cycliques des processus internes, répondrait en partie à la première observation. La direction est parfaitement consciente de la nécessité de mieux structurer le processus de gestion des risques, mais sait aussi que cela implique des ressources financières et humaines supplémentaires, à l'heure où le FIDA s'engage dans une série de programmes d'amélioration. Le Fonds a fait d'importants progrès ces dernières années en termes de rationalisation de ses procédures et contrôles internes. Compte tenu des contraintes évoquées plus haut, il est déterminé à renforcer son mécanisme de contrôle interne et à élargir et perfectionner progressivement son approche sur la base de l'expérience qu'il accumule en œuvrant pour rester au diapason des meilleures pratiques les plus récentes adoptées par les institutions financières internationales et dans le système des Nations Unies.