

Document: EB 2011/103/R.39
Point de l'ordre du jour: 14 c)
Date: 10 août 2011
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Questions réglementaires intéressant la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA:

Gestion des risques relatifs à la Mutuelle de crédit

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Rutsel Martha
Conseiller juridique
téléphone: +39 06 5459 2457
courriel: r.martha@ifad.org

Marieclaire Colaiacono
Juriste
téléphone: +39 06 5459 2170
courriel: m.colaiacomo@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Fonctionnaire responsable des
organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent troisième session
Rome, 14-15 septembre 2011

Pour: **Approbation**

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la recommandation figurant à la section VII.

Résumé

1. Le présent document expose à l'intention du Conseil d'administration la situation, présentant des risques importants, de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA et sollicite ses observations pour permettre à la direction de formuler des propositions en vue d'une décision à une session ultérieure.
2. La création de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA et son évolution ultérieure est le sujet principal de cet exposé. La direction a fait part de ses vues et de sa position au conseil d'administration (CA) de la Mutuelle de crédit, dont les commentaires sont présentés à la section IV.
3. Sont décrits ici les circonstances qui ont présidé à la création de la Mutuelle de crédit, ses documents constitutifs et les conditions initialement faites à la Mutuelle de crédit par le Conseil d'administration.
4. Or, depuis sa création, la Mutuelle de crédit s'est développée et a évolué. Sa structure actuelle est analysée et les méthodes qu'elle applique dans sa fonction d'institution de collecte de l'épargne sont évaluées ci-dessous. Tout au long de cette évaluation, la direction a activement recherché la participation des membres du CA de la Mutuelle de crédit.
5. À l'occasion de l'examen entrepris par la direction en 2009 à la suite de la crise financière, un groupe de travail a été établi pour étudier les processus de placement de la Mutuelle de crédit et analyser en conséquence les procédures de gestion du risque financier appliquées par le FIDA. Le document relate également les conclusions et les principales préoccupations du groupe de travail.
6. À la lumière des récents événements internationaux et du caractère spécifique et unique du FIDA et de ses États membres, il est accordé une attention particulière à la nécessité à la fois d'une surveillance prudentielle et d'une surveillance de l'intégrité de la Mutuelle de crédit.
7. Dans le souci de répondre aux préoccupations exposées ici, quelques options sont destinées à l'examen du Conseil et une recommandation préconisant que la question soit étudiée de façon plus approfondie est présentée.

I. Introduction

8. Le contexte historique qui a conduit à la création de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA et l'évolution de la mutuelle au fil des années sont présentés à la section II, suivie des préoccupations exprimées par la direction du FIDA concernant l'existence et l'avenir de la Mutuelle de crédit, à la section III. Une analyse de la situation actuelle de la Mutuelle de crédit met en relief les questions à examiner et les améliorations à apporter à sa gestion. Les vues exprimées par le CA de la Mutuelle de crédit sont présentées à la section IV. Pour terminer, le document propose au Conseil quelques options concernant l'avenir de la mutuelle.

II. Contexte

9. En mars 1979, tous les employés du FIDA ont eu la faculté d'accéder à la Mutuelle de crédit de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cette faculté a disparu le 31 mars 1986, date à laquelle la FAO a déterminé

qu'elle devait restructurer sa Mutuelle de crédit pour réduire au minimum les risques inhérents à sa gestion. De 1986 à 1992, le Président du FIDA a demandé à la FAO, à diverses reprises, de considérer la possibilité d'autoriser à nouveau le personnel du FIDA à adhérer à sa Mutuelle de crédit. La FAO a toutefois répondu par la négative.

10. À la lumière des faits exposés ci-dessus, le Président du FIDA a demandé au Conseil d'administration d'examiner la question de la création d'une mutuelle de crédit à l'intention des employés du FIDA. À sa quarante-sixième session, le Conseil d'administration a approuvé la création d'une mutuelle de crédit du personnel du FIDA et autorisé aussi diverses formes de soutien, notamment: a) une subvention de démarrage de 50 000 USD; b) l'autorisation accordée aux employés du FIDA d'exercer un certain nombre de fonctions telles que les opérations de placement, etc., à la Mutuelle de crédit pendant l'horaire de travail normal; et c) le financement pendant une période initiale de trois ans du recrutement et de l'emploi d'un gestionnaire de la Mutuelle de crédit¹. À sa quarante-septième session, le Conseil d'administration a approuvé en outre l'ouverture d'une ligne de crédit en faveur de la mutuelle, plafonnée à un montant équivalant à 50% des engagements totaux du FIDA au titre des indemnités de cessation de service du personnel, alors estimés à 6,4 millions d'USD². À sa cinquante-huitième session, le Conseil d'administration a adopté une recommandation préconisant que le FIDA: i) maintienne le plafond de la ligne de crédit ouverte en faveur de la mutuelle au niveau en vigueur, soit 50% de ses engagements totaux au titre des indemnités de cessation de service du personnel, et ii) accorde un financement couvrant 33% du traitement et des avantages sociaux du gestionnaire de la mutuelle afférents aux exercices financiers 1997 et 1998³.
11. Les statuts de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA, approuvés par le Conseil d'administration à sa quarante-sixième session, définissent la Mutuelle de crédit comme étant "établie dans le cadre du FIDA" mais "gérée par un conseil d'administration"⁴. Par la suite, le Conseil d'administration a reconnu que les dispositions des articles IX (Exonération d'impôts), X (Facilités financières) et XV (Fonctionnaires du Fonds) de l'Accord de siège conclu entre la République italienne et le FIDA s'appliquaient, *mutatis mutandis*, au fonctionnement de la Mutuelle de crédit⁵.
12. La Mutuelle de crédit a été créée pour "encourager l'épargne en offrant un mécanisme commode d'épargne et de crédit destiné à répondre aux besoins d'urgence et à servir l'intérêt général de ses membres"⁶. Au 31 décembre 2010, la Mutuelle de crédit comptait 637 membres, ses actifs totalisaient 42,5 millions d'EUR, et le total de ses prêts s'élevait à 5,7 millions d'EUR.
13. Les statuts prévoient que les fonds de la mutuelle sont normalement destinés à financer les prêts accordés à ses membres⁷. Si toutefois le montant des fonds disponibles dépasse la somme nécessaire au financement de ces prêts, le CA de la mutuelle a la faculté de placer les fonds excédentaires comme il l'entend, en ayant soin toutefois de veiller à la sécurité de l'épargne de ses membres.

¹ EB 92/46/C.R.P.1.

² EB 92/47/R.94. La ligne de crédit a été utilisée une fois en 18 ans d'activité, pendant la période initiale de démarrage (1993-1994) de la Mutuelle et remboursée avec intérêts.

³ À partir de 1999, le CA de la Mutuelle de crédit a décidé de ne plus demander de financement pour le traitement et les avantages sociaux de son gestionnaire. La Mutuelle de crédit est financièrement autonome depuis lors.

⁴ Statuts de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA, section 1.01.

⁵ *Ibid.*, section 1.02.

⁶ *Ibid.*, section 1.03.

⁷ *Ibid.*, article IX.

14. Des comptes distincts sont tenus auprès du dépositaire mondial afin de garantir l'exactitude des comptes et des rapports relatifs aux placements de la mutuelle, et ses états financiers sont audités chaque année par un auditeur externe indépendant.
15. Jusqu'en juin 2009, une petite partie des placements de la mutuelle était réunie avec ceux du FIDA⁸. En conséquence, la Division de la trésorerie du FIDA et la Division des finances de l'époque calculaient mensuellement les intérêts échéant à chacune des parties. Le solde de clôture de la Mutuelle de crédit et du FIDA était divisé et rapproché et un rapport était présenté chaque mois.
16. En juin 2009, la mutuelle a décidé de changer le mode de gestion de ses liquidités. Elle a disposé que le gestionnaire de la mutuelle serait responsable du suivi de ses liquidités à court et moyen termes et qu'il gérerait ces liquidités au moyen de comptes de marché monétaire (CMM). Tous les dépôts à terme de la mutuelle seraient entièrement financés par ses fonds, ce qui éliminait l'exposition des actifs du FIDA.
17. Actuellement, à l'exception des opérations des CMM, la Mutuelle de crédit, par l'intermédiaire de son Comité des placements, adresse ses instructions relatives aux placements (c'est-à-dire, actuellement, la durée, la monnaie et le taux d'intérêt souhaité des dépôts à terme) par écrit à la Division de la trésorerie du FIDA (TRE). Selon ces instructions, la TRE choisit et achète les meilleurs dépôts à terme disponibles auprès des banques éligibles du FIDA, de façon que les placements réalisés pour le compte de la mutuelle bénéficient du même niveau de sécurité, de liquidité et de rendement que les placements à court terme du FIDA. Ce système repose sur l'entente mutuelle entre le FIDA et la Mutuelle de crédit selon laquelle la politique de placement de celle-ci devrait avoir le même appétit pour le risque que celle du FIDA.
18. Lorsqu'elle réalise des placements pour le compte de la Mutuelle de crédit, la TRE fait de son mieux pour exécuter les instructions de placement qu'elle reçoit de celle-ci, en tenant dûment compte du risque financier potentiel ou de son impact pour la mutuelle.
19. Lorsqu'il a créé la Mutuelle de crédit, le Conseil d'administration en a fait un organe indépendant du FIDA. De fait, les statuts prévoient que "le FIDA n'est responsable ni des pertes financières de la Mutuelle de crédit ni de ses actes"⁹.
20. L'intention du Conseil d'administration était de créer une mutuelle de crédit ne devant des comptes qu'à ses membres, et non au FIDA ou à sa direction¹⁰. Il était toutefois aussi essentiel pour le Conseil d'administration que la mutuelle fonctionne dans le respect de l'Accord de siège du FIDA. Une disposition a été insérée à cet effet dans les statuts¹¹. Aux termes de cette disposition, il est de la plus haute importance que la réputation du FIDA ne soit pas mise en péril du fait des activités exercées par la Mutuelle de crédit.
21. Les statuts ne sont toutefois pas exempts de défauts, deux autres dispositions semblant contredire l'intention du Conseil d'administration:
 - a) La première est l'article 10.2, selon lequel tout amendement aux statuts peut être élaboré par le CA ou par tout membre de la Mutuelle de crédit et est

⁸ Comprise entre 2% et 9% des placements de la mutuelle.

⁹ *Ibid.*, section 5.02 b).

¹⁰ "Toutes les dépenses afférentes à l'activité de la Mutuelle de crédit et tout passif financier y compris les créances douteuses et les pertes résultant de ses activités seront imputables et limités aux fonds et actifs de la Mutuelle." (*ibid.*, section 3.02).

¹¹ "Si, à un moment quelconque, le Président du FIDA estime que la Mutuelle de crédit conduit ou pourrait conduire ses affaires d'une manière préjudiciable aux intérêts du FIDA dans le cadre de l'Accord de siège, Il peut demander au Conseil d'administration de prendre les mesures qui s'imposent. Au cas où de telles mesures ne seraient pas prises dans un délai raisonnable, le Président peut recourir aux pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'Accord de siège afin que les privilèges et immunités qui y sont accordés ne s'appliquent pas à l'acte ou aux actes qui contrevient aux dispositions de l'Accord de siège" (*ibid.*, section 5.02 a)).

approuvé à la majorité des deux tiers au moins des membres présents et votant à une assemblée générale annuelle ou extraordinaire ayant réuni le quorum.

- b) La deuxième est l'article XI qui prévoit qu'il peut être mis un terme à l'existence de la mutuelle par liquidation volontaire. Une telle liquidation volontaire doit être exécutée si les trois quarts au moins des membres votant à un référendum se prononcent en faveur de cette liquidation, sous réserve toutefois que le nombre total des voix exprimées représente les deux tiers au moins des membres de la Mutuelle de crédit.
22. La question est de savoir si ces dispositions ont pour effet de dissoudre le lien entre le FIDA et la Mutuelle de crédit. La réponse est négative.
23. En outre, selon l'option retenue concernant l'avenir de la mutuelle (voir section VI ci-dessous), les statuts devront être refondus en priorité, et les articles X et XI devront faire l'objet d'une attention particulière de manière qu'ils reflètent bien l'intention du Conseil d'administration.

III. Dispositions relatives à la gestion

24. En mai 2009, à la suite de la crise financière internationale, un groupe de travail a été établi et chargé de déterminer l'étendue du rôle que joue le FIDA dans les placements de la Mutuelle de crédit, les méthodes qu'il applique à ces placements et les procédures de gestion du risque financier qu'il suit, ainsi que d'élaborer et de présenter à la direction des recommandations visant à garantir la sauvegarde des intérêts du FIDA.
25. En 2010, après une étude approfondie des arrangements existant entre le FIDA et la Mutuelle de crédit en matière de gouvernance, de placement et d'administration, un rapport final sur la Mutuelle de crédit a été présenté à la direction.
26. Les principales préoccupations exprimées dans le rapport final sur la Mutuelle de crédit qui seront traitées ici sont les suivantes: i) la Mutuelle de crédit n'est soumise à aucune surveillance prudentielle ou en matière d'intégrité; et ii) dans la situation actuelle, le FIDA peut être exposé à des risques à la fois de responsabilité et de réputation.
27. En dépit du fait que le FIDA a explicitement reconnu que la Mutuelle de crédit agit dans le cadre du FIDA lui-même, les dispositions des articles IX, X and XV de l'Accord de siège s'appliquent, *mutatis mutandis*, à l'activité de la mutuelle. Il ne faut pas en conclure que la Mutuelle de crédit est par là même dispensée de l'obligation de surveillance prudentielle et de l'intégrité.
28. Le rapport comme l'avis du Conseiller juridique du FIDA, émis en décembre 2009 (voir annexe), recommandent que les préoccupations susmentionnées soient portées à l'attention du Conseil d'administration afin qu'il remédie à cette situation.

IV. Vues du conseil d'administration de la Mutuelle de crédit

29. Le CA de la Mutuelle de crédit a exprimé ses vues sur le présent document, qui sont résumées ci-dessous.
30. De l'avis du CA de la mutuelle, le présent document devrait avoir pour objet d'informer le Conseil d'administration des préoccupations de la direction du FIDA concernant le caractère adéquat et approprié de la structure de surveillance et de gouvernance de la Mutuelle de crédit à la lumière de son passé et du contexte financier actuel dans lequel il exerce son activité. À cette fin, il devrait présenter une vue d'ensemble à la fois des mesures prises jusqu'ici et de celles en cours de manière à permettre de comprendre la gestion des risques/surveillance de la

- mutuelle et à l'améliorer, et formuler des propositions appropriées et concrètes en vue de la décision du Conseil d'administration en 2012.
31. Un groupe de travail (GT) interdivisions a été établi en avril 2009 pour examiner les questions relatives à la gouvernance, à la gestion des placements, aux dispositions administratives, à la surveillance, et autres questions concernant la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA. Présidé par le Conseiller juridique du FIDA, le GT a travaillé en liaison étroite avec les représentants du CA de la mutuelle.
 32. Après l'avoir finalisé, le GT a présenté son rapport au Responsable principal des finances et de l'administration en juillet 2009. De nouvelles consultations de la direction et une révision ont ensuite eu lieu (notamment avec le Comité consultatif pour les placements, les finances et la gestion de bilan [FALCO] en janvier et en juin 2010, et avec le Comité consultatif pour les placements et les finances [FISCO] en juillet 2010), et le rapport final a été communiqué au CA de la mutuelle en juillet 2010.
 33. Les principales préoccupations exprimées dans ce rapport étaient les suivantes:
 - i) la Mutuelle de crédit est-elle soumise à une surveillance prudentielle et de l'intégrité adéquate?; et ii) dans la situation financière actuelle, le FIDA peut être exposé à des risques de responsabilité et de réputation. La direction du FIDA souhaite assurer que le fait que le FIDA ait explicitement reconnu que la Mutuelle de crédit agit dans le cadre du FIDA lui-même (et que les dispositions des articles IX, X et XV de l'Accord de siège s'appliquent, *mutatis mutandis*, à l'activité de la mutuelle) n'est pas perçu comme dispensant la Mutuelle de crédit de la nécessité d'une surveillance et elle ne l'est pas en réalité.
 34. Tant le rapport du GT que l'avis du Conseiller juridique du FIDA (voir annexe) recommandent que les préoccupations susmentionnées soient portées à l'attention du Conseil d'administration afin qu'il étudie et approuve toute mesure nécessaire pour répondre à ces préoccupations.
 35. Le CA de la Mutuelle de crédit a remis à la direction du FIDA, en septembre 2010, un plan d'action décrivant les mesures, acteurs et délais préconisés pour appliquer 19 des 23 recommandations formulées dans le rapport du GT. De nouvelles réunions du GT du FIDA ont été organisées en novembre 2010 pour éclaircir les quatre recommandations restantes.
 36. Depuis septembre 2010, le CA de la mutuelle s'emploie activement à prendre les mesures nécessaires pour appliquer les recommandations et il a beaucoup progressé, 14 recommandations étant déjà appliquées, 7 étant en cours d'application et deux étant placées en attente sur décision de l'ancien Responsable principal de l'administration et des finances. Le CA de la mutuelle a demandé l'autorisation de présenter un rapport d'activité destiné à tenir la direction au courant des mesures prises. Il examine lors de ses réunions mensuelles les progrès de l'application. Compte tenu du fait que le CA est un groupe entièrement volontaire dont les membres servent les adhérents de la mutuelle pendant leur temps libre, ce résultat témoigne de la ferme volonté du CA de la mutuelle d'appuyer la direction du FIDA en garantissant que les opérations de la Mutuelle de crédit suivent les meilleures pratiques et que les risques sont convenablement gérés.
 37. Le CA de la mutuelle propose des mesures supplémentaires afin d'étudier les options possibles et de formuler des recommandations tendant à l'établissement de mécanismes de surveillance plus robustes pour la Mutuelle de crédit, qui seraient présentées au Conseil d'administration en 2012:
 - a) Hâter l'application des recommandations restantes du rapport du GT, qui pour la plupart contribuent directement à améliorer la gestion des risques.

- b) Recourir à des spécialistes externes pour mener un examen indépendant des opérations de la mutuelle et de sa structure afin de donner des assurances à la direction du FIDA comme aux membres de la mutuelle sur l'état actuel de ses affaires et d'évaluer l'alignement de la Mutuelle de crédit sur les meilleures pratiques. Le résultat de cet examen, qui s'achèvera à la fin de 2011, fournira au FIDA et à la mutuelle une base solide pour définir les mesures à prendre pour mieux aligner la mutuelle sur les meilleures pratiques et évaluer les options à présenter au Conseil d'administration.
 - c) Poursuivre les consultations avec d'autres mutuelles de crédit et avec les banques italiennes de référence afin d'acquérir des connaissances supplémentaires sur les bonnes pratiques et l'applicabilité des contrôles bancaires réglementaires à ses opérations dans le cadre du processus d'évaluation des options à proposer au Conseil d'administration.
 - d) Remanier en priorité les articles X and XI des statuts, en consultation avec la direction du FIDA, de façon qu'ils reflètent bien l'intention du Conseil d'administration et dissiper toute perception que la mutuelle de crédit est dispensée de la nécessité d'une surveillance et prudentielle et de l'intégrité.
 - e) Et réviser encore les règles et les pratiques suivies par la mutuelle pour réduire les risques. Le CA de la mutuelle a déjà adopté l'utilisation d'un registre des risques afin de mieux détecter et suivre les risques pertinents.
38. Une fois terminée la mise en œuvre des mesures mentionnées ci-dessus, le CA de la mutuelle serait favorable à la création d'un groupe de travail mixte CA/direction du FIDA chargé de déterminer les modifications/améliorations à apporter aux opérations/à la structure de la Mutuelle de crédit. D'autre part, le groupe de travail mixte élaborerait et finaliserait un document qui serait présenté au Conseil d'administration en avril-mai 2012 pour décision.
39. Outre qu'elles fourniront les informations nécessaires à la formulation de recommandations à présenter à l'examen du Conseil d'administration en 2012, le CA estime qu'à court terme les mesures énumérées ci-dessus renforceront la surveillance et les contrôles existants et soutiendront les activités de réduction des risques déjà menées par la Mutuelle de crédit. En ce qui concerne les questions soulevées dans le présent document, le CA de la mutuelle estime qu'il serait prématuré d'examiner des options spécifiques avant que ne soient achevés un examen plus approfondi du dispositif de surveillance actuel ainsi qu'une évaluation pertinente du niveau réel d'exposition potentielle à des risques.

V. Contexte international

40. Depuis la création de la Mutuelle de crédit, un consensus international s'est dégagé sur le principe que toute institution financière collectant des dépôts de fonds devrait bénéficier d'une surveillance prudentielle et de l'intégrité.

La surveillance prudentielle

41. La surveillance prudentielle, dont le but est de protéger les déposants, est ordinairement exercée au niveau national, par la banque centrale ou par toute autorité publique équivalente. En effet, une banque centrale peut exiger que les institutions financières examinent régulièrement leurs besoins totaux de fonds propres pour s'assurer que leur capital de base peut supporter les risques financiers estimés et répondre aux besoins liés à son activité, réduisant ainsi au minimum les besoins de liquidités.
42. Les normes internationales régissant la surveillance prudentielle sont élaborées par un comité de banques centrales, dans le cadre de la Banque des règlements internationaux. Ce comité a élaboré en 1988 le premier ensemble de normes fixant un niveau minimal de fonds propres pour les banques ayant des activités

internationales, appelé l'Accord de Bâle (Bâle I). En 2004-2005, Bâle II – "Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres: dispositif révisé" – a été établi. Bâle II repose sur trois piliers: i) les exigences minimales de fonds propres (au titre du risque de crédit, du risque de marché et du risque opérationnel); ii) le processus de surveillance prudentielle; et iii) la discipline de marché (exigences détaillées).

43. Le risque opérationnel, particulièrement préoccupant en l'occurrence, est le risque de pertes résultant de carences ou de défauts attribuables à des procédures, personnels et systèmes internes ou à des événements extérieurs. Il inclut le risque juridique, mais exclut les risques stratégiques et de réputation. Les exemples de risques opérationnels envisagés dans Bâle II sont la fraude interne ou externe, les pertes et indemnités résultant d'actes non conformes à la législation ou aux conventions relatives à l'emploi, la santé ou la sécurité sur le lieu de travail, les pertes résultant d'un manquement, non intentionnel ou dû à la négligence, à une obligation professionnelle envers des clients, ou de la nature ou conception d'un produit (violation du devoir fiduciaire, de la confidentialité, atteinte à la vie privée, diffusion d'informations, blanchiment d'argent et inefficience de la prestation de services-conseil), les dommages aux actifs corporels résultant d'une catastrophe naturelle, d'actes de vandalisme ou de terrorisme, l'interruption d'activité et le dysfonctionnement des systèmes, le manquement à l'obligation de notification et les documents incomplets.
44. Le présent document s'intéresse principalement au deuxième pilier de Bâle II, la surveillance prudentielle. Elle porte sur la façon dont les autorités de surveillance contrôlent les banques et s'assurent qu'elles se contrôlent elles-mêmes correctement. Ce pilier comporte quatre principes de base: i) les banques devraient être dotées de procédures de maintien du niveau de fonds propres; ii) l'autorité de surveillance devrait examiner et évaluer les procédures des banques relatives aux fonds propres; iii) les banques devraient conduire leur activité avec des fonds propres supérieurs aux ratios minimaux; et iv) les autorités de surveillance devraient intervenir tôt.
45. La surveillance prudentielle est acceptée au niveau international et elle devrait s'appliquer à toutes les banques. La raison pour laquelle elle devrait être étendue à la Mutuelle de crédit se trouve dans les pratiques que celle-ci met en œuvre. Selon un consensus clé de la communauté internationale, déterminé par l'analyse de la jurisprudence et des accords internationaux, une banque est une entreprise dont l'activité consiste à emprunter de l'argent (les dépôts, qui sont remboursables en totalité) auprès du public, afin de le prêter, ou de l'utiliser pour son propre compte. Ainsi, dans l'Union européenne, la directive de 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (refonte) définit comme suit l'établissement de crédit: "Une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte." Un organisme auquel doit s'appliquer une surveillance prudentielle est donc essentiellement une entreprise qui emprunte de l'argent pour le prêter et qui joue un rôle d'intermédiaire. Telle est bien la nature de la Mutuelle de crédit.
46. Par conséquent, la mise en place d'un dispositif de surveillance efficace garantira la liquidité de la Mutuelle de crédit même en période de crise du marché, lorsque la liquidité de plusieurs catégories d'actifs est gelée. La mise en place d'un tel dispositif protégerait les membres de la Mutuelle de crédit en garantissant que celle-ci est en mesure de satisfaire, à tout moment, à ses exigences de fonds propres, en équilibrant ses avoirs et ses engagements pour conduire son activité de base.

47. Un deuxième aspect qu'il convient de prendre en considération et qui est directement lié à la surveillance prudentielle est la surveillance de l'intégrité. Une surveillance efficace de l'intégrité des institutions financières renforce la gestion des risques.

La surveillance de l'intégrité

48. L'une des priorités de la communauté internationale est la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Devant les inquiétudes croissantes suscitées par le blanchiment d'argent, le Groupe des Sept (G7) a créé, au sommet tenu à Paris en 1989, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Reconnaisant la menace à laquelle est exposé le système bancaire et les institutions financières, les chefs d'État ou de gouvernement des pays du G7 et le Président de la Commission européenne ont réuni ce groupe d'action composé des États membres du G7, de la Commission européenne et de huit autres pays. Le GAFI compte actuellement 34 États membres. Il travaille en étroite coopération avec d'autres organisations internationales clés, comme le Fonds monétaire international, l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale et divers organismes régionaux.
49. À la suite des attentats de septembre 2001, le GAFI a élargi son mandat au-delà du blanchiment de capitaux afin de réprimer le financement du terrorisme, et formulé des recommandations supplémentaires en complément de celles qu'il avait déjà présentées sur la question du blanchiment de capitaux.
50. En effet, il est reconnu que le blanchiment de capitaux, la fraude et le financement du terrorisme sont des problèmes mondiaux. Dans ces conditions, il est judicieux de veiller à ce que la Mutuelle de crédit ne soit pas exposée à ces risques et qu'elle promeuve des mesures et des règles destinées à combattre ces maux.
51. Les Nations Unies ont prouvé leur engagement à lutter contre les fléaux mondiaux que sont le blanchiment de capitaux et les activités frauduleuses ou liées au terrorisme, en élaborant des instruments internationaux pertinents, à savoir: i) la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000); ii) la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999); et iii) la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003).

La Mutuelle de crédit du personnel du FIDA et les systèmes nationaux et internationaux

52. Les États membres des Nations Unies (y compris les États membres du FIDA) qui ont ratifié les conventions ci-dessus sont tenus de mettre en place une législation et des mesures efficaces pour réduire les possibilités que de telles activités se produisent dans leurs territoires.
53. Par la nature des activités qu'elle exerce, la Mutuelle de crédit est exposée à de tels risques. Il est par conséquent judicieux que le FIDA applique les mêmes pratiques que ses États membres pour s'acquitter de ses obligations internationales et qu'il mette en place un dispositif destiné à éviter que la Mutuelle de crédit ne soit victime de telles éventualités.
54. Il s'ensuit que, alors que les pays peuvent effectivement mettre en œuvre des mécanismes efficaces de surveillance prudentielle et de l'intégrité, appliqués par les autorités de régulation et établis en vertu d'une législation pertinente, la structure de la Mutuelle de crédit échappe à tout dispositif robuste analogue de surveillance prudentielle et de l'intégrité.
55. De plus, la Mutuelle de crédit ayant été créée dans le cadre du FIDA, elle ne bénéficie pas de la surveillance des autorités nationales de régulation et de contrôle bancaire, sans pour autant remplir les conditions voulues pour être considérée comme une institution internationale.

56. Une autre question qu'il convient de prendre en considération à la lumière de la création de la Mutuelle de crédit dans le cadre du FIDA, est celle de son exonération des impôts nationaux prévue dans l'Accord portant création du FIDA, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations Unies et l'Accord de siège avec l'Italie. Il est récemment venu à l'attention de la direction que les membres de la Mutuelle de crédit agissaient dans la conviction que l'exonération d'impôts accordée en vertu de l'Accord de siège s'étendait à l'épargne des employés du FIDA membres de la mutuelle. La direction a donné des éclaircissements sur ce point et exhorté tous les membres de la Mutuelle de crédit à respecter la réglementation de chaque État membre, jugée applicable en raison de leur résidence ou de leur nationalité. Le risque que les membres de la Mutuelle de crédit, par acte ou omission, ne respectent pas la législation nationale qui leur est applicable dans chaque cas concernant la déclaration des intérêts perçus sur leur épargne et le paiement de l'impôt correspondant, le cas échéant, met en péril la réputation du FIDA devant les autorités italiennes et devant tous ses États membres.

VI. Options concernant la voie à suivre

57. Comme il a été dit plus haut, il n'y a actuellement aucune disposition dans les statuts de la Mutuelle de crédit se rapportant à la prévention du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, et aucun mécanisme de surveillance prudentielle exigé au niveau international pour toutes les institutions recevant des dépôts, n'y est prévu.
58. Étant donné la situation de la Mutuelle de crédit, créée par le Conseil d'administration en tant qu'organe du FIDA, il incombe au Fonds d'établir un système garantissant une surveillance en matière prudentielle et d'intégrité des activités de la mutuelle, qu'elle soit un organisme interne ou externe. Il est indispensable de veiller à ce que la réputation du FIDA ne soit pas mise en péril par les activités de la Mutuelle de crédit. Chose plus importante, le droit international exige que le Fonds ne permette ni ne tolère une situation en discordance avec les normes internationales en vigueur et susceptible de favoriser la violation ou le non-respect des lois de ses États membres.
59. Par conséquent, en dépit des efforts faits par la Mutuelle de crédit pour protéger l'épargne de ses membres et prévenir le blanchiment de capitaux, la fraude et le financement du terrorisme, le FIDA est juridiquement tenu de veiller à ce que les activités exercées par la mutuelle soient surveillées comme il convient grâce à l'établissement d'un mécanisme de contrôle assurant la surveillance prudentielle et de l'intégrité. Seul le Conseil d'administration, qui a créé la Mutuelle de crédit, est compétent pour établir un tel organe ou mécanisme spécial afin: i) de garantir que la Mutuelle de crédit exerce son activité en conformité avec les normes internationales relatives à la surveillance prudentielle, et à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme; et ii) de veiller à ce que les activités de la Mutuelle de crédit soient conduites conformément aux dispositions de ses statuts et limitées à l'objet pour lequel elle a été créée; ou iii) d'établir tout autre mécanisme par lequel la Mutuelle de crédit devrait être gérée.
60. Compte tenu de l'analyse qui précède, la direction a envisagé, pour répondre aux préoccupations exposées dans le présent document, différentes options qu'elle présente ci-dessous pour examen:
- a) **Maintien du statu quo.** La première option consiste à maintenir la structure actuelle de la mutuelle, mais en procédant à une sérieuse révision de ses statuts de manière à y apporter toute modification nécessaire pour mettre en œuvre la surveillance prudentielle et de l'intégrité de ses activités. Le conseil d'administration de la mutuelle serait chargé de déterminer le calendrier tant

des modifications à apporter aux statuts que de la mise en œuvre du mécanisme de surveillance prudentielle et de l'intégrité en découlant.

- b) **Création d'un organe subsidiaire.** La deuxième option serait la création, en vertu de l'article 11 du règlement intérieur du Conseil d'administration, d'un organe subsidiaire qui superviserait les activités de la Mutuelle de crédit et appliquerait les mécanismes de surveillance prudentielle et de l'intégrité. Cette option exigerait une procédure en deux étapes: i) l'établissement, par le Conseil d'administration, de la structure et du règlement intérieur d'un organe subsidiaire, ainsi que des critères de nomination à cet organe; et ii) l'élaboration du mandat de cet organe, y compris les mécanismes de présentation de rapports à la direction et au Conseil d'administration.
- c) **Externalisation.** La troisième option serait d'externaliser les opérations de la Mutuelle de crédit à un organe indépendant et compétent, qui aurait la responsabilité de gérer la Mutuelle de crédit au nom de ses membres. L'intention de cette option particulière est de confier à une banque commerciale privée, enregistrée dans le pays où le FIDA a établi son siège, le soin de relever la Mutuelle de crédit de ses fonctions actuelles et de fournir à ses membres des services de banque de détail. Cette option comporte le transfert des activités de la Mutuelle de crédit à une banque de détail, et par conséquent la levée de tout privilège et immunité dont elle jouissait quand ses comptes étaient ouverts au nom du FIDA. Cette option suppose aussi que tout intérêt perçu sur l'épargne serait automatiquement soumis à retenue conformément à la réglementation bancaire locale/nationale en vigueur. Toute déclaration d'impôt devant être faite par les membres devrait aussi tenir compte du système bancaire national.
- d) **Fusion.** La quatrième option serait de fusionner la Mutuelle de crédit avec un autre organisme indépendant et compétent ayant l'expérience de la gestion d'une mutuelle de crédit d'employés des Nations Unies. Il faudrait nécessairement dans ce cas que la direction mène une étude des organismes éligibles à cet effet et qu'elle en rende compte au Conseil d'administration, à sa prochaine session, afin de déterminer la solution la plus favorable à la fois pour le FIDA et pour les membres de la Mutuelle de crédit. La direction souhaiterait proposer la candidature de l'United Nations Federal Credit Union, qu'elle considère comme un organisme valable à cette fin.
- e) **Liquidation.** La dernière option serait de liquider la Mutuelle de crédit. La détermination des moyens et du calendrier de réalisation de cette option exigerait nécessairement des discussions ouvertes entre la Mutuelle de crédit et le FIDA afin de garantir le bon déroulement et la bonne fin de l'opération.
61. **Réengagement avec la Mutuelle de crédit de la FAO.** Une autre option envisagée par la direction consisterait à tenter un réengagement avec la FAO en vue d'offrir aux membres de la Mutuelle de crédit du FIDA la possibilité d'un transfert à la Mutuelle de crédit de la FAO. Comme il est indiqué ci-dessus, le Président du FIDA a examiné cette possibilité avec la FAO jusqu'en 1992. Depuis cette date, le FIDA n'a pas entrepris de nouvelles tentatives auprès de la FAO à cet égard. Le Conseiller juridique du FIDA a examiné la question avec son homologue de la FAO lors d'une réunion bilatérale tenue en juin 2011 et la réponse officielle reçue de la FAO concluait que "même si, en vertu de l'accord signé en 1979 entre le Fonds et la FAO, le personnel du FIDA basé à Rome était autorisé à devenir membre de la Mutuelle de crédit (de la FAO)..., cet accord avait été résilié en 1985". Compte tenu de ce qui précède, "l'intégration de la Mutuelle de crédit du FIDA dans celle de la FAO ne s'inscrirait pas dans la logique de la politique en vigueur, qui est de limiter les opérations de crédit au seul personnel de la FAO. En conséquence, il serait préférable que l'option visant à intégrer la Mutuelle de crédit

du FIDA dans celle de la FAO ne soit pas présentée aux organes directeurs du FIDA".

VII. Recommandation

62. Il est recommandé que, à la suite des observations reçues sur le présent document, le Conseil d'administration demande à la direction d'exécuter une étude en vue de définir un mécanisme efficient et efficace propre à répondre aux préoccupations en matière de réglementation et de gestion exposées dans le présent document, et de lui présenter une recommandation finale à sa cent quatrième session en décembre 2011.



MEMO

À: Kanayo Nwanze
Président

DE: Rutsel Martha
Conseiller juridique, OL

DATE: 10 décembre 2009

OBJET: Questions concernant le caractère adéquat du dispositif de régulation de la Mutuelle de crédit

Contexte

1. Lors de l'exercice de vigilance entrepris dans le contexte de la crise financière mondiale qui s'est déclarée à l'automne de 2008, la direction a pris la décision d'examiner et d'évaluer les arrangements (services juridiques, financiers, administratifs et de gestion des placements) existant entre le FIDA et la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA, afin d'améliorer la gestion des risques conformément aux procédures normales du Fonds en matière de gestion du risque financier. En conséquence, le groupe de travail interdivisions sur la Mutuelle de crédit, créé en vertu d'une décision du Président adjoint (FAD) en date du 8 avril 2009, a élaboré un rapport exposant ses conclusions. Je vous adresse le présent mémorandum en ma qualité de représentante du Président au conseil d'administration de la Mutuelle de crédit ainsi qu'en ma qualité de conseiller juridique. Ma préoccupation principale est que la Mutuelle de crédit n'est actuellement soumise à aucune surveillance prudentielle ni d'intégrité. Cette situation expose le FIDA à des risques à la fois de responsabilité et de réputation. Je recommande en conséquence que ce problème soit porté à l'attention du Conseil d'administration afin de remédier à cette situation.

Analyse juridique

2. J'ai précédemment déclaré dans l'avis que j'ai rendu le 9 octobre 2008 que, dans la mesure où il participe à la gestion des ressources de la Mutuelle de crédit sans exercer la vigilance requise, le FIDA pourrait être tenu responsable d'éventuelles pertes de celle-ci¹. Dans mon avis du 21 novembre 2008, j'ai traité la question plus restreinte de la responsabilité du FIDA à l'égard d'éventuelles pertes de la Mutuelle de crédit dans le cas où les instructions de la Mutuelle visant les placements n'auraient pas été appliquées². À cette occasion, j'ai estimé que si le FIDA appliquait systématiquement les instructions données par la Mutuelle de crédit, il n'aurait aucune responsabilité concernant le placement des fonds de la Mutuelle. Le présent mémorandum porte sur la question plus fondamentale de la responsabilité de conception, qui n'a pas été prise en considération dans les avis susmentionnés. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la section 5 c) de l'Accord portant création du FIDA, le Conseil d'administration est convenu de créer la Mutuelle de crédit en réponse au souhait du personnel du FIDA d'avoir accès à une telle mutuelle, à l'instar de pratiquement tous les fonctionnaires des Nations Unies du monde. La Mutuelle de crédit a été officiellement créée à la quarante-sixième session du Conseil d'administration du FIDA tenue en septembre 1992.

¹ Responsabilités du FIDA à l'égard de la Mutuelle de crédit – Mémorandum adressé au Président en date du 9 octobre 2008.

² Procédures de placement de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA – Mémorandum adressé au Président en date du 21 novembre 2008.

3. La Mutuelle de crédit a pour objet d'encourager l'épargne en offrant un moyen commode d'épargne et l'octroi de crédits en réponse à des besoins urgents ou dans l'intérêt général de ses membres. En vertu des sections 1.01 et 5.01, respectivement, des statuts de la Mutuelle de crédit (les statuts) approuvés par le Conseil d'administration du FIDA à la même session, la Mutuelle de crédit est établie dans le cadre du FIDA et gérée par un conseil d'administration conformément aux statuts.

4. En dépit du fait que le FIDA a explicitement reconnu que la Mutuelle est établie dans le cadre du FIDA lui-même, et que les dispositions des articles IX (Exonération d'impôts), X (Facilités financières) et XV (Fonctionnaires du Fonds) de l'Accord conclu entre la République italienne et le FIDA s'appliquent, *mutatis mutandis*, à l'activité de la Mutuelle de crédit (section 1.02 des statuts), on ne saurait considérer que la Mutuelle de crédit est exonérée de l'obligation de surveillance prudentielle et de l'intégrité.

a. Surveillance prudentielle

5. Incontestablement, aucune institution financière qui reçoit des fonds de particuliers ne devrait échapper à la surveillance prudentielle et de l'intégrité, en raison des risques auxquels sont exposés tant l'institution financière que les particuliers et afin de sauvegarder principalement l'intérêt de leurs créanciers respectifs. La surveillance prudentielle peut s'exercer de différentes manières. D'ordinaire, elle est appliquée au niveau national par la banque centrale, qui est l'organe de régulation des institutions financières. La banque centrale, en tant que prêteur en dernier recours, peut établir une obligation de réserves. L'organe de surveillance des banques peut imposer un niveau de liquidités obligeant les institutions financières à maintenir une structure de fonds propres et une politique de financement garantissant à tout moment un niveau minimal de fonds propres et la liquidité du marché. En outre, la banque centrale peut exiger que les institutions financières examinent régulièrement les fonds propres dont elles ont besoin pour que leur capital de base puisse supporter les risques financiers estimés et les exigences de son activité, réduisant ainsi au minimum le risque de liquidité. Le risque de liquidité existe lorsqu'il y a un décalage temporel entre les entrées de fonds attribuables à l'activité de l'entreprise d'une part, et les sorties de fonds nécessaires à son activité et ses engagements venant à échéance d'autre part. Par conséquent, la mise en place d'un dispositif de surveillance efficace garantira la liquidité de la Mutuelle de crédit même en période occasionnelle de crise des marchés lorsque la liquidité de plusieurs grandes catégories d'actifs est gelée. Un tel dispositif prudentiel protège les créanciers en garantissant que la Mutuelle de crédit est à tout moment en mesure de faire face à ses besoins de fonds propres, d'équilibrer ses avoirs et ses engagements et d'exercer son activité de base sans recourir à des facilités de crédit ou à d'autres sources externes de financement.

b. Surveillance de l'intégrité

6. Les organes nationaux de régulation facilitent et renforcent de même la gestion des risques en exerçant sur les institutions financières une surveillance en matière d'intégrité. La communauté internationale a fait une priorité de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) organe intergouvernemental créé en 1989 par le sommet du G7 de Paris et comprenant 34 membres, est principalement responsable d'élaborer une norme internationale relative à prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Il travaille en étroite coopération avec d'autres organisations internationales clés, dont le FMI, la Banque mondiale, l'ONU et des organismes régionaux ayant une compétence analogue. Afin de déterminer les mesures nécessaires à la mise en œuvre de programmes efficaces de prévention du blanchiment de capitaux, le GAFI a établi une liste de recommandations (40 recommandations), définissant un dispositif universellement applicable de mesures visant le système de justice pénale, le secteur financier, certaines activités et professions non financières et les mécanismes de coopération internationale. Cette norme internationale a été soumise à un examen minutieux et mise à jour en 2003. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, le GAFI a élargi sa compétence au financement du terrorisme. Lors d'une réunion plénière extraordinaire qu'il a tenue à Washington en octobre 2001, le GAFI a formulé huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme (ultérieurement portées à neuf) à titre de nouvelle norme internationale complétant les 40 recommandations. Les travaux du GAFI et ceux du FMI dans ce domaine ont reçu les encouragements du G7 et du G20, tout dernièrement dans le contexte des initiatives visant

la crise financière internationale de 2008/2009. L'organe de régulation surveillant les institutions financières pourrait être amené à s'assurer qu'elles n'exécutent aucune opération illégale. Les institutions financières peuvent aussi être tenues de déclarer aux autorités toute activité soupçonnée d'être illégale en vue d'une enquête et de mesures éventuelles. Il est reconnu en fait que la fraude, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont des problèmes mondiaux. De ce fait, une surveillance en matière d'intégrité est nécessaire afin de garantir que la Mutuelle de crédit est protégée contre de tels risques et qu'elle promeut effectivement des mesures et des règles pour les combattre. Les Nations Unies ont prouvé leur détermination à soutenir la lutte contre ces fléaux mondiaux en élaborant des instruments internationaux, notamment la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000), la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) et la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003). Les États membres (dont ceux du FIDA) qui ratifient ces conventions sont tenus de mettre en place une législation et des mesures efficaces pour prévenir le risque que ces activités se produisent dans leurs territoires. On peut raisonnablement soutenir que les opérations exécutées par la Mutuelle de crédit l'exposent à ces risques, qui sont normalement le lot de toutes les autres institutions financières et des différents produits qu'elles proposent. Cela étant, le FIDA ne devrait pas donner à penser qu'il ne brille guère quand il s'agit de s'acquitter d'obligations internationales applicables à ses membres; il doit par conséquent mettre en place un dispositif permettant de prévenir ces éventualités.

c. Le statut de la Mutuelle de crédit l'exonère de la surveillance des autorités nationales

7. À sa quarante-cinquième session, tenue en avril 1992, le Conseil d'administration, lors de l'examen des propositions préalables à sa création, a exprimé sa préoccupation concernant le statut de la Mutuelle de crédit au regard du droit italien. Nous croyons comprendre que le Conseil d'administration s'est appuyé sur un avis juridique relatif au même sujet, rendu en 1985 par des conseillers juridiques externes de la FAO. Considérant la situation de la Mutuelle de crédit du personnel de la FAO au regard du système juridique italien à l'époque, les conseillers extérieurs ont confirmé que les opérations de la Mutuelle de crédit de la FAO n'étaient pas assujetties à la fiscalité italienne et que la législation bancaire italienne ne s'appliquait pas à la Mutuelle en raison du caractère supranational de l'organisation. Étant donné que la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA a été créée sur le modèle de la Mutuelle de crédit du personnel de la FAO, les dispositions soustrayant la Mutuelle de crédit du personnel de la FAO à la législation italienne, à savoir le caractère supranational de l'organisation, s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA. Il semble que l'intention du Conseil d'administration ait été d'étendre les privilèges et immunités concédés dans l'Accord de siège du FIDA aux activités de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA. Il s'ensuit que si les pays disposent de mécanismes efficaces de surveillance prudentielle et d'intégrité, appliqués par des organes de régulation établis en vertu de la législation pertinente, la structure de la Mutuelle de crédit échappe à ce solide dispositif, et il convient donc impérativement de mettre en place un tel dispositif.

8. Tenant compte du fait que la Mutuelle de crédit a été créée par un organe d'une institution internationale (le Conseil d'administration du FIDA), il faut reconnaître que la Mutuelle ne peut pas être considérée comme une organisation internationale de plein droit, car elle est privée des éléments de base caractérisant ces organisations. Les statuts de la Mutuelle de crédit n'indiquent pas non plus explicitement qu'elle est dotée de la personnalité juridique aux fins d'exercice de ses fonctions et d'accomplissement de son objet dans quelque système, national ou international, que ce soit. Bien que, à sa quarante-sixième session, le Conseil, après avoir examiné attentivement tous les points soulevés, ait approuvé la création de la Mutuelle de crédit du personnel du FIDA dans le cadre du FIDA, celle-ci a été établie pour exercer son activité indépendamment du reste du FIDA (section 1.01 et 1.02 des statuts de la Mutuelle de crédit). En outre, bien qu'elle ne remplisse pas les conditions pour être une organisation internationale, la Mutuelle de crédit jouit de l'immunité du droit national et de la surveillance des autorités nationales du seul fait qu'elle a le statut d'organe du FIDA. Or, le seul régime valable pour réguler les opérations de la Mutuelle de crédit est constitué par ses statuts. Comme il ressort d'un avis juridique du Secrétariat des Nations Unies, c'est là une différence importante par rapport à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPPNU). Il est dit dans cet avis que "la Caisse commune est partie intégrante des actifs de l'organisation et ne peut en aucun cas être

considérée comme séparée et distincte de celle-ci"³. L'Assemblée générale des Nations Unies exerce les responsabilités relatives à l'examen et à l'approbation du budget des Nations Unies. À ce titre, elle décide du budget tant dans la forme que sur le fond. À plusieurs reprises, elle a créé des fonds et des comptes séparés faisant néanmoins partie intégrante des Nations Unies à tous égards. Qu'un fonds ou un compte séparé soit créé ou non pour un programme ou un projet particulier est une question de commodité d'administration et de gestion, dépendant parfois de la source de financement ou de la destination des dépenses. Néanmoins, ces procédures séparées de comptabilité, ou d'administration et de gestion d'un fonds (par exemple, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF], le Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD], la Force d'urgence des Nations Unies [FONU], le Programme des Nations Unies pour l'environnement [PNUE], ainsi que la Caisse des pensions des Nations Unies), distinctes des comptes généraux de l'organisation des Nations Unies sont une affaire interne de l'organisation et n'impliquent en aucune façon une distinction juridique entre ces comptes séparés et les actifs généraux de l'organisation. Le fait est que tous les fonds créés par les Nations Unies doivent être considérés comme étant partie intégrante des actifs globaux de l'organisation et soumis à la vigilance et au contrôle de l'Assemblée générale comme il est prévu par la Charte des Nations Unies. Une autre indication de l'intégrité de la Caisse des pensions des Nations Unies au sein des actifs généraux de l'organisation est la nature et l'étendue du contrôle que le Secrétaire général exerce sur la Caisse. En vertu de l'article 97 de la Charte, le Secrétaire général est désigné comme chef de l'administration de l'organisation. Il exerce à ce titre toutes les fonctions administratives qui lui sont déléguées par l'Assemblée générale, y compris le pouvoir sur les placements, le budget et les dépenses relatifs à tous les actifs de l'organisation conformément au règlement de la Caisse. Par conséquent, bien que toutes les activités de la Mutuelle de crédit ne doivent être conduites que conformément aux statuts établis, il est juridiquement possible que le FIDA garantisse que ses activités sont surveillées comme il se doit. En dehors de ses statuts, la seule autre entité compétente pour encadrer les fonctions de la Mutuelle de crédit est l'organe qui l'a créée. Il s'ensuit que, conformément au mandat relatif à la création de la Mutuelle de crédit, le Conseil d'administration devrait élaborer un mécanisme de surveillance interne tel qu'un sous-comité de surveillance du Conseil d'administration ou un organe spécial garantissant que les activités de la Mutuelle de crédit sont conduites conformément aux dispositions de ses statuts et qu'elles se limitent à l'objet pour lequel la Mutuelle de crédit a été créée.

d. Un représentant du Président n'est pas une option valable

9. Votre pouvoir de nommer un représentant siégeant comme membre de droit au conseil d'administration de la Mutuelle de crédit met en valeur le rôle mentionné à la section 5.02 a) des statuts de la Mutuelle, selon lesquels "si à un moment quelconque le Président du FIDA est de l'avis que la Mutuelle de crédit conduit ou pourrait conduire ses activités d'une façon qui porte préjudice aux intérêts du FIDA selon les termes de l'Accord de siège, il peut demander au Conseil d'administration de prendre des mesures" faute de quoi, le Président peut "exclure l'acte ou les actes qui contreviennent à l'Accord de siège, de l'application des privilèges et immunités qui y sont accordés". Bien que le rôle que jouerait votre représentant au CA de la Mutuelle serait ainsi mis en valeur, cela excède vos responsabilités: premièrement, la Mutuelle de crédit est un organe du Conseil d'administration et il conviendrait que toute fonction de surveillance de la mutuelle soit exercée par l'organe qui l'a créée ou par un organe directement responsable devant celui-ci; deuxièmement, bien que la mutuelle soit un organe subsidiaire du Fonds, elle est censée fonctionner en toute autonomie et indépendance. En effet, en vertu de la section 5.02 b) des statuts "le FIDA n'est responsable ni de toute perte financière subie par la Mutuelle de crédit ni de tout acte commis par celle-ci". Qui plus est, le système du représentant du Président ne saurait remplir cette fonction en raison des facteurs limitatifs mentionnés, de la diversité des services nécessaires et du caractère technique des services requis pour exécuter correctement cette fonction.

e. Les risques pour le FIDA (et comment les surmonter)

10. La responsabilité de garantir une surveillance adéquate de la Mutuelle de crédit incombe au Conseil d'administration. Celui-ci peut décider d'exercer lui-même cette responsabilité, auquel cas il devra réviser les normes relatives au niveau des fonds propres et à la liquidité, définies aux articles VI et VII des statuts de la Mutuelle de crédit. De toute évidence, les statuts ne contiennent

³ UNJYB 1997, 242-244.

aucune disposition visant à prévenir le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme et ils doivent donc être révisés afin d'y inclure ces deux aspects. Outre l'insertion de normes dans le système, le Conseil d'administration devrait désigner un organe de contrôle de la conformité. À cet égard, le Conseil d'administration dispose de deux options: i) il peut créer un organe subsidiaire en vertu de l'article 11 de son règlement intérieur ou attribuer ces responsabilités à un organe subsidiaire existant tel que le Comité d'audit; ii) il peut réviser les normes de surveillance prudentielle conformément aux principes relatifs à l'exigence de fonds propres et à la gestion du risque de liquidité stipulés dans le nouvel Accord de Bâle (2004). De même, les règles existantes devraient être complétées par des dispositions tendant à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

11. Il est indispensable de tenir compte de cela, car du fait qu'elle détient des dépôts de ses membres, la Mutuelle de crédit peut se trouver exposée à des risques imprévus pouvant toucher directement le FIDA. C'est ce qu'illustre une décision du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT), pour laquelle il a dû déterminer si un ancien membre du personnel qui cotisait à la Caisse de prévoyance établie par son employeur, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), avait droit au remboursement des pertes subies sur son capital placé durant sa participation à la Caisse de prévoyance, en raison de la mauvaise gestion et du défaut de surveillance de la Caisse par son employeur.

12. Comme à la Mutuelle de crédit, les participants qui étaient membres du personnel de l'OIAC ont versé des cotisations à la Caisse de prévoyance. La Caisse a été autorisée conformément à son règlement administratif à placer ses ressources "conformément aux politiques et directives établies concernant les placements", et les membres du personnel éligibles avaient droit à la valeur nette de leurs cotisations au moment de la cessation de leurs fonctions à l'OIAC. Même si, à l'instar des statuts de la mutuelle, la charte et le règlement administratif de la Caisse de prévoyance exonèrent le Conseil de gestion de celle-ci de toute responsabilité pour les pertes financières en ce qui concerne la façon dont les ressources [...] sont administrées ou placées, sauf le cas de "négligence grave ou faute lourde", le Tribunal administratif a considéré que le plaignant avait le droit d'être indemnisé des pertes subies. Le raisonnement du tribunal est le suivant: "L'OIAC n'a pas pris des mesures suffisantes pour garantir la surveillance régulière des résultats de la Caisse de prévoyance, ce qui a occasionné directement les pertes subies par elle-même et subséquemment par le plaignant."

13. Le tribunal a déclaré en outre ce qui suit: "Il ne fait aucun doute qu'une organisation internationale a l'obligation de prendre des mesures adéquates pour protéger ses employés des blessures corporelles subies dans l'exercice de leurs fonctions. Il en est de même des pertes ou dommages causés à leurs biens personnels. En principe, il doit en être de même de la perte financière subie au cours de leur emploi. Particulièrement lorsque la perte est directement associée à la participation à une caisse établie par l'organisation et gérée conformément aux règles limitant les droits des participants à l'égard de cette caisse." Pour résumer, l'OIAC a été considérée comme ayant manqué à son obligation d'établir un système efficace pour surveiller les résultats de la Caisse de prévoyance, et comme étant responsable de la perte ayant résulté du manquement à son obligation.

Conclusion

14. Vu que la Mutuelle de crédit a le statut d'organe du FIDA créé par le Conseil d'administration, il incombe au FIDA d'établir un système garantissant une surveillance prudentielle et en matière d'intégrité adéquate des activités de la Mutuelle de crédit. La responsabilité du FIDA risque d'être engagée, par suite d'un défaut de conception du système de la Mutuelle de crédit, à savoir l'absence de mécanisme adéquat de surveillance. Le système actuel faisant intervenir un représentant du Président ne saurait être un substitut. Si la thèse selon laquelle le FIDA ne peut être tenu responsable des conséquences de décisions prises jusqu'ici par la Mutuelle de crédit peut tenir tant qu'il ne s'agit que de la question de la gestion des fonds de la mutuelle, ce ne serait pas le cas si la perte pouvait être attribuée aux défauts des mécanismes de surveillance. Il s'ensuit que conformément à sa décision d'établir la Mutuelle de crédit au sein du FIDA plutôt que de la constituer dans le cadre du droit national, le Conseil d'administration devrait élaborer un mécanisme de surveillance interne tel qu'un sous-comité de surveillance du Conseil d'administration ou un organe spécial garantissant que les activités de la Mutuelle de crédit sont conduites conformément

aux dispositions des statuts de la Mutuelle de crédit et se limitent à l'objet pour lequel celle-ci a été créée.

15. Il est en outre essentiel de veiller à ce que la réputation du FIDA ne soit pas mise en jeu du fait des activités exécutées par la Mutuelle de crédit. Pour ces raisons, le Conseil d'administration devrait agir et mettre en place un organe de surveillance proactif afin de garantir que les opérations de la Mutuelle de crédit se conforment à des normes prudentielles et d'intégrité adéquates.