

ASSEMBLEE 16ème session Point 20 de l'ordre du jour FUND/A.16/17 27 septembre 1993

Original: ANGLAIS

CREATION D'UN ORGANE CONSULTATIF SUR LES PLACEMENTS

Note de l'Administrateur

1 <u>Introduction</u>

- 1.1 Comme suite à l'examen de la politique de placement du FIPOL auquel elle a procédé lors de sa 15ème session, l'Assemblée a prié l'Administrateur d'examiner, en consultation avec le Commissaire aux comptes, s'il conviendrait de créer au FIPOL un organe spécial qui donne à l'Administrateur des conseils sur les questions de placements et d'envisager la composition de cet organe (document FUND/A.15/28, paragraphe 15.7b)).
- 1.2 Le présent document expose les résultats de l'examen auquel a procédé l'Administrateur sur cette question en consultation avec le Commissaire aux comptes.

2 Situation actuelle

- 2.1 Conformément à l'article 7.2 du Règlement financier, la responsabilité des placements du Fonds incombe à l'Administrateur:
 - "L'Administrateur donne les ordres relatifs aux placements du Fonds. Il donne ou confirme ses ordres par écrit. Il peut habiliter un autre fonctionnaire ou plusieurs autres fonctionnaires à agir en son nom, si cela est nécessaire."
- 2.2 Lorsqu'un placement va être effectué, l'Administrateur décide de sa durée et donne au Fonctionnaire des finances des instructions quant aux institutions auxquelles des taux de placement seront demandés. Pour déterminer les modalités du placement, l'Administrateur tient compte de la nécessité de conserver des avoirs liquides et des besoins prévus en matière de trésorerie. Il examine également s'il est souhaitable de répartir les risques entre plusieurs institutions et veille à ce que le FIPOL obtienne un rendement raisonnable sur ses placements. Le Fonctionnaire des finances procède aux placements dans les limites des instructions de l'Administrateur.

2.3 L'Administrateur présente à chaque session de l'Assemblée un rapport sur les placements dans lequel il indique dans le détail les montants placés auprès des diverses institutions au cours des douze mois précédents, généralement du 1er juillet au 30 juin. Cette procédure est conforme aux dispositions de la règle 10.3 du Règlement intérieur, qui est libellée comme suit:

"L'Administrateur communique à chaque session de l'Assemblée des renseignements sur l'état actuel des placements du Fonds et sur les changements intervenus depuis le rapport précédent."

3 Observations faites à la 15ème session de l'Assemblée

- 3.1 Dans le document FUND/A.15/12 présenté à la 15ème session de l'Assemblée, l'Administrateur a indiqué que dans de nombreuses organisations du système des Nations Unies, des comités des placements on été créés pour conseiller les chefs de secrétariat en matière de placements. Il a estimé par ailleurs que le FIPOL était une organisation trop petite pour qu'un tel organe soit créé.
- 3.2 Dans son rapport sur la politique et les procédures de placement du FIPOL présenté à la 15ème session de l'Assemblée, le Commissaire aux comptes a fait les observations suivantes concernant les comités des placements (document FUND/A.15/12, annexe, paragraphes 43 à 45):

"Plusieurs des organisations que nous avons étudiées stipulent que leur Directeur/Directeur général doit créer un comité des placements; et tenir compte des conseils de ce comité lorsqu'il effectue des placements. De toute évidence, un tel arrangement a l'avantage d'élargir l'éventail des données d'expérience qui influent sur les décisions en matière d'investissement et de soumettre le processus décisionnel à une sorte de réexamen indépendant.

Certes de tels avantages paraissent souhaitables, mais le FIPOL estime qu'il ne serait pas pratique d'adopter des arrangements similaires en raison, essentiellement, de la petite taille de l'organisation et des problèmes connexes que cela poserait dans la mesure où il faudrait que les réunions du comité coıncident avec l'échéance des placements.

J'accepte le point de vue du FIPOL selon lequel il ne serait pas pratique de prévoir un comité des placements et je me félicite des contacts que le FIPOL a noués pour obtenir des conseils indépendants par d'autres voies. Le Treasury and Civil Service Committee a critiqué la réticence des autorités locales à recourir à l'aide d'experts financiers. Ainsi, j'encouragerai le FIPOL à continuer de chercher à obtenir des conseils de caractère indépendant, si nécessaire, auprès de sources extérieures (par exemple, en ce qui concerne la cote de crédit). Toutefois, comme le comité susmentionné l'a fait observer, ces conseils ne devraient pas venir de courtiers qui ne sont pas considérés comme étant suffisamment indépendants et dont le rôle devrait se borner à l'exécution des transactions entre emprunteurs et prêteurs."

4 Organismes de placement au sein du système des Nations Unies

4.1 Compte tenu de la décision de l'Assemblée, l'Administrateur a prié le Commissaire aux comptes de lui communiquer des renseignements sur les procédures de placement au sein du système des Nations Unies. En réponse à cette demande, le Commissaire aux comptes a examiné les politiques et procédures de placement au sein des organismes des Nations Unies afin de faire apparaître les organismes où le Directeur, ou son équivalent, doit demander l'avis d'un comité de contrôle lorsqu'il souhaite effectuer un placement à court terme ou à long terme. On trouvera dans l'annexe du présent document un compte rendu détaillé de cette étude.

4.2 L'étude a fait apparaître que la plupart des organisations des Nations Unies disposaient d'un comité des placements. Dans la plupart des cas, il s'agit toutefois d'un organe qui, bien qu'officiel, constitue surtout une structure de gestion <u>interne</u> chargée de passer en revue les placements. En aucun cas, le Règlement financier ou les Règles de gestion financière des organisations considérées n'exigent que le chef du Secrétariat demande un avis extérieur ou qu'il établisse ou consulte un service extérieur de conseils en placements.

5 Analyse de l'Administrateur

- 5.1 Vu les modestes effectifs du Secrétariat du FIPOL, l'Administrateur estime qu'il ne serait pas pratique d'établir un organe interne officiellement chargé des placements. Selon l'Administrateur, la création d'un tel organe constituerait uniquement une démarche formelle qui ne modifierait pas vraiment les procédures actuelles. En fait, la procédure actuelle qu'applique l'Administrateur pour communiquer au Fonctionnaire des finances ses instructions en matière de placements et pour contrôler la mise en oeuvre de ces instructions n'est guère différente des modalités de gestion interne des organisations étudiées
- 5.2 Une autre question qui se pose est de savoir si le FIPOL devrait établir un organe extérieur chargé de conseiller l'Administrateur en matière de placements. Cette question est devenue particulièrement importante: en effet, si le FIPOL avait normalement des avoirs d'un montant limité avant le 1er février 1992, date fixée pour le versement des premières contributions de £15 millions au fonds des grosses demandes d'indemnisation constitué pour le HAVEN, il gère désormais et sera appelé à gérer à l'avenir des sommes d'argent considérables.
- 5.3 En décembre 1993, le fonds du HAVEN enregistrera un solde de quelque £26 millions. Si la proposition de l'Administrateur visant un troisième appel de contributions d'un montant de £10 millions payables au 1er février 1994 est approuvée, ce solde se montera à plus de £36 millions en février 1994. Compte tenu de l'incertitude quant au résultat des poursuites judiciaires en cours pour le sinistre du HAVEN, plusieurs années s'écouleront peut-être avant que des indemnités importantes ne soient versées par le fonds du HAVEN. En outre, l'Administrateur a proposé que le FIPOL dispose au fonds général d'un capital de roulement de £20 millions. Le portefeuille des placements du FIPOL pourrait donc dépasser £50 millions dans un avenir proche.
- 5.4 C'est pourquoi il convient peut-être d'examiner les moyens pratiques d'établir des structures pour conseiller l'Administrateur et contrôler la mise en oeuvre de la politique d'investissement du FIPOL. Selon l'Administrateur, deux grandes options peuvent être envisagées.
- 5.5 L'une de ces options serait d'établir un comité consultatif des placements composé d'un petit nombre de représentants des Etats Membres nommés par l'Assemblée. A titre de variante, l'Assemblée pourrait désigner un certain nombre d'Etats Membres (par exemple cinq) qui nommeraient chacun un membre du comité. Il convient de souligner que, dans les deux cas, il importerait de s'assurer que les personnes nommées aient les compétences nécessaires en matière de placements pour s'acquitter de leurs fonctions. Il faudrait également s'assurer que les personnes nommées soient en mesure d'assister aux réunions du comité qui se tiendraient à Londres deux à quatre fois par an.
- 5.6 Une autre option serait de constituer un comité consultatif des placements composé d'experts financiers extérieurs nommés selon une procédure qui sera définie par l'Assemblée. Ces experts devraient, d'une part, avoir une connaissance approfondie des questions de placements et, d'autre part, n'avoir aucun lien avec des institutions financières qui puisse faire douter de leur impartialité. L'Administrateur estime que cette option lui permettrait d'obtenir des avis particulièrement qualifiés en matière de placements.

- 5.7 Les incidences financières de la création d'un comité consultatif des placements dépendront de la solution choisie. Si le comité se compose d'experts extérieurs, il faudra par exemple leur verser des honoraires. En supposant que le comité se réunisse trois fois par an, l'Administrateur estime que ces honoraires pourraient s'élever à £1 500 £2 000 par personne et par an. Au cas où les membres du comité résideraient à l'extérieur de Londres, cela entraînerait des dépenses additionnelles pour couvrir leurs déplacements et leurs indemnités journalières.
- 5.8 L'Assemblée voudra peut-être examiner si, à la lumière des renseignements contenus dans le présent document, il conviendrait de prévoir au FIPOL un organe chargé de conseiller l'Administrateur en matière de placements. Si elle se prononce en faveur de la création d'un tel organe, elle voudra peut-être émettre un avis sur sa composition et ses fonctions et donner à l'Administrateur les instructions qu'elle jugera appropriées sur la question.

6 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

L'Assemblée est invitée à prendre note des renseignements contenus dans le présent document et à donner à l'Administrateur les instructions qu'elle pourrait juger appropriées en vue de la création d'un organe consultatif sur les placements.

* * *

ANNEXE

RESUME DES PRATIQUES OBSERVEES EN MATIERE DE GESTION DES PLACEMENTS DANS HUIT ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

1 Organisation des Nations Unies

1.1 Le Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies prévoit que le Secrétaire général ne peut effectuer de placement à long terme, à savoir de placement de plus d'un an, qu'après avoir consulté le Comité des placements. S'agissant des placements à court terme, il semble que le Secrétaire général ne soit pas tenu de consulter le Comité. Les dispositions pertinentes du Règlement financier sont libellées comme suit:

Article IX

- "9.1 Le Secrétaire général peut placer à court terme les fonds qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats; il fait périodiquement connaître au Comité consultatif [pour les questions administratives et budgétaires] les placements ainsi faits.
- 9.2 Le Secrétaire général peut, après avoir consulté le Comité des placements, placer à long terme les sommes figurant au crédit des fonds d'affectation spéciale, comptes de réserve et comptes spéciaux, sauf stipulation contraire de l'autorité compétente dans chaque cas et compte tenu du minimum de liquidités à conserver dans chaque cas."
- 1.2 Le Règlement financier et les Règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies constituent un cadre dont tendent à s'inspirer les institutions spécialisées du système des Nations Unies. Il existe toutefois entre ces diverses institutions quelques différences importantes dans la gestion des placements qui peuvent se résumer comme cela est indiqué ci-après.

2 <u>Organisation mondiale de la santé (OMS)</u> <u>Organisation panaméricaine de la santé (OPS)</u>

2.1 En ce qui concerne l'OMS, ni le Règlement financier ni les Règles de gestion financière n'exigent que le Directeur général obtienne l'avis d'un comité des placements avant d'effectuer une opération de placement. Les dispositions pertinentes sont libellées comme suit:

Article IX(9.1)

"Le Directeur général peut placer les sommes qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats. Le placement des sommes figurant au crédit de fonds fiduciaires, de comptes de réserve ou de comptes spéciaux sera soumis aux directives de l'autorité compétente."

Règle 109.7

"Un comité consultatif aide le Directeur général à formuler les grandes lignes de la politique de placement."

- 2.2 La mission du Comité consultatif est d'aider le Directeur général à formuler les grandes lignes de la politique de placement. Pour soutenir cet organe, l'Organisation a établi un groupe interne chargé de passer en revue les placements sous la conduite du Directeur de la Division du Budget et des Finances, afin de garantir que les pratiques observées en matière de placements sont conformes aux grandes lignes de la politique de placement et que les opérations en cours sont suivies en permanence.
- 2.3 Les procédures de contrôle observées par l'OPS sont légèrement différentes. Bien que son Règlement financier soit semblable à celui de l'OMS qui prévoit que le Directeur général peut placer les sommes qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats, ses Règles de gestion financière sont différentes car elles mettent davantage l'accent sur la gestion globale des liquidités que sur la gestion des placements. Le texte des dispositions pertinentes des Règles de gestion financière de l'OPS peut être traduit comme suit (traduction non officielle):

Règle 109.1

"Le chef de l'Administration est responsable de la gestion, de l'encaissement et du décaissement de tous les fonds de l'Organisation."

Règle 109.3

"Le chef de l'Administration assurera la gestion de tous les comptes bancaires dont dispose l'Organisation, y compris les comptes fiduciaires et autres comptes d'affectation spéciale, en assurant une comptabilité adéquate faisant apparaître tous les encaissements et décaissements par ordre chronologique. Une comptabilité de caisse doit être tenue pour chaque compte en banque, de même que pour les sommes déposées auprès d'autres institutions."

- 2.4 L'OPS a créé un comité interne des placements, présidé par le chef de l'Administration et chargé de conseiller le Directeur sur toutes les questions générales en matière de placements.
- 2.5 Conformément au Règlement financier des deux organisations, le Directeur général (OMS) et le Directeur (OPS) doivent présenter à leur Conseil exécutif des rapports périodiques sur les placements effectués.

3 Organisation internationale du travail (OIT)

3.1 Le Règlement financier de l'OIT prévoit en matière de placements des dispositions similaires à celles appliquées par l'OMS et l'OPS. Les dispositions pertinentes sont libellées comme suit:

Article 22(2)

"Le Directeur général peut placer les sommes qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats. Le placement des sommes figurant au crédit de fonds fiduciaires, de comptes de réserve ou de comptes spéciaux sera soumis aux directives de l'autorité compétente."

3.2 Les Règles de gestion financière de l'Organisation ne prévoient aucune disposition obligatoire concernant la création d'un comité consultatif ou d'un comité des placements chargé de contrôler la politique de placement. La responsabilité de la gestion des placements est confiée à des fonctionnaires de la maison conformément aux dispositions suivantes:

Article VIII

"8.05 Le chef du Service de la trésorerie et des placements est responsable devant le Trésorier de la gestion de la trésorerie de tous les fonds dont le Directeur général a la garde."

8.30(a) Les disponibilités du budget ordinaire et du Fonds de roulement peuvent être placées en conformité de l'article XXII du Règlement financier."

3.3 Le Directeur général du BIT est tenu, conformément au Règlement financier, de faire rapport au Conseil d'administration au moins une fois par an sur les placements en cours.

4 <u>Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)</u> Programme alimentaire mondial (PAM)

4.1 La FAO ne dispose d'aucun comité consultatif ou comité des placements interne. Le Directeur général peut investir les avoirs de l'Organisation, mais il doit auparavant consulter si possible le Comité des placements de l'Organisation des Nations Unies. Le texte des dispositions peut être traduit comme suit (traduction non officielle):

Article IX

- "9.1 Le Directeur général peut placer les sommes qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats en s'efforçant, si possible, d'obtenir l'avis du Comité des placements de l'Organisation des Nations Unies. Le placement des sommes figurant au crédit de fonds fiduciaires, de comptes de réserve ou de comptes spéciaux est soumis aux directives de l'autorité compétente."
- 4.2 Comme dans les autres organisations du système des Nations Unies, le Directeur général doit faire rapport au Conseil, au moins une fois par an, sur les placements en cours.
- 4.3 A compter du 1er janvier 1993, le Programme alimentaire mondial (PAM) a acquis le statut d'organisation à part entière, ce qui lui permet d'agir indépendamment de la FAO. En conséquence, le Programme a adopté son propre Règlement financier et ses propres Règles de gestion financière. Ce Règlement financier ne prévoit aucune forme de contrôle par un comité interne des placements, mais il permet au Directeur de consulter des experts extérieurs. Les dispositions pertinentes sont libellées comme suit:

Article 8.2

"Les sommes qui ne sont pas nécessaires immédiatement peuvent être investies par le Directeur exécutif, en ayant présente à l'esprit la nécessité d'assurer la sécurité, la liquidité et la rentabilité. Les revenus qui peuvent en résulter sont crédités au Fonds."

Article 108.5

"En ce qui concerne les placements visés à l'article 8.2 du Règlement financier, le Directeur exécutif consulte normalement les services d'investissement mis en place par la FAO dans le cadre de l'article IX de son Règlement financier. Le Directeur exécutif peut aussi consulter des experts extérieurs appropriés."

5 Organisation des Nations Unles pour le développement industriel (ONUDI)

5.1 Les Règles de gestion financière de l'ONUDI prévoient que le Directeur général ne peut faire de placement à long terme qu'après avoir pris en considération l'avis du Comité des placements. Les dispositions pertinentes sont libellées comme suit:

Règle 108.1(b)

"Sont considérés comme placements à long terme les placements dont la durée est supérieure à 12 mois. Avant de faire un placement à long terme, le Directeur général demande et prend en considération un avis écrit du Comité des placements. Le Comité des placements examine également les placements à court terme effectués et donne des avis sur la politique à suivre pour les placements à court terme. Le Comité des placements est présidé par le Directeur des services financiers et a pour membres le chef de la Section du budget, le chef de la Section de la comptabilité et des paiements et le Trésorier."

- 5.2 Vu la composition du Comité des placements, il ressort que l'accent est davantage placé sur les capacités internes que sur les experts extérieurs en matière de placements. Le Directeur général est toutefois tenu de prendre ses avis en considération.
- 5.3 Le Directeur général est par ailleurs tenu de faire rapport au Conseil sur les placements en cours au moins une fois par an.

6 Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

6.1 S'agissant du contrôle des placements, le Règlement financier de l'AlEA est similaire à ceux des autres organisations du système des Nations Unies. Les dispositions pertinentes sont libellées comme suit:

Article 9.01

"Le Directeur général est autorisé à placer à court terme les fonds qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats; il informe le Conseil des gouverneurs, dès la réunion suivante, des placements ainsi effectués."

Article 9.02

Le Directeur général peut, avec l'approbation du Conseil des gouverneurs, placer à long terme les sommes qui figurent dans les trust funds, comptes de réserve et comptes spéciaux, sauf stipulation contraire de l'autorité compétente pour chaque fonds ou compte, et eu égard à la nécessité de conserver, dans chaque fonds ou compte, un minimum de disponibilités."