



Assemblée générale

Distr. générale
21 juillet 2020
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session

Points 140 et 149 de l'ordre du jour provisoire*

Budget-programme de 2020

Régime des pensions des Nations Unies

Audit des mécanismes de gouvernance et des processus connexes du Bureau de la gestion des investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué un audit des mécanismes de gouvernance et des processus connexes du Bureau de la gestion des investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

L'audit a montré que les mécanismes de gouvernance et les processus connexes du Bureau de la gestion des investissements doivent être renforcés par les moyens suivants : a) réviser la délégation de pouvoirs et le descriptif du poste de représentant du Secrétaire général pour les investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies afin d'axer la responsabilité et l'autorité du représentant sur la définition de la politique et de la stratégie d'investissement et sur la supervision de la gestion des investissements ; b) redéfinir de manière appropriée le rôle du Directeur du Bureau, qui serait chargé de diriger la prise de décisions en matière d'investissement dans le cadre des paramètres de la politique et de la stratégie d'investissement, sous la supervision du représentant ; et c) élaborer et mettre en œuvre un programme de transformation de la culture du Bureau afin d'entretenir un cadre de travail harmonieux, performant et respectueux de la déontologie. Le BSCI considère que ces domaines d'action sont d'une importance capitale.

Les autres améliorations à apporter aux modalités de gouvernance étaient les suivantes : a) réviser le mandat du Comité des placements, le cas échéant, afin de renforcer son indépendance relative ; b) renforcer l'indépendance opérationnelle de la Section du contrôle des risques et de la conformité ; c) renforcer l'efficacité des comités internes créés au sein du Bureau de la gestion des investissements ;

* [A/75/150](#).



d) procéder à un exercice de planification ascendante des effectifs afin de déterminer les manques de capacités et d'y remédier, le cas échéant, pour mettre en œuvre la stratégie d'investissement de manière efficiente ; e) examiner la validité des données utilisées pour l'étude de la gestion actif-passif et l'allocation stratégique des actifs de 2019, en tenant compte des changements ultérieurs de l'environnement économique et du marché ; f) réévaluer l'adéquation du nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe et préciser les étapes à suivre dans les opérations d'investissement lorsque les indices de référence retenus dans la politique d'investissement sont modifiés ; g) améliorer la transparence de la politique d'investissement ; h) revoir l'accord entre le Secrétaire général et son représentant afin de renforcer l'application du principe de responsabilité à l'égard des performances à court et long termes ; i) élaborer et mettre en œuvre des procédures détaillées de divulgation et de récusation pour gérer efficacement les éventuelles situations de conflit d'intérêts, dans l'intérêt de la Caisse.

Le BSCI a fait deux recommandations critiques et huit recommandations importantes. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté toutes les recommandations et a pris des mesures pour les mettre en œuvre en coordination avec le Bureau de la gestion des investissements.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Structure de gouvernance des opérations d’investissement de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	4
A. Secrétaire général de l’Organisation des Nations Unies	4
B. Représentant du Secrétaire général pour les investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	4
C. Comité des placements	10
D. Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et comités subsidiaires	12
III. Bureau de la gestion des investissements	12
A. Organigramme et structure hiérarchique	12
B. Comités internes	17
IV. Définition et mise en œuvre de la stratégie	19
A. Étude de la gestion actif-passif et allocation stratégique des actifs	19
B. Indices de référence retenus dans la politique d’investissement	23
C. Politique d’investissement	26
D. Continuité des opérations pendant la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)	28
V. Gestion de la performance et application du principe de responsabilité	28
A. Mesure et communication de la performance	28
B. Gestion de la performance du personnel	30
C. Gestion de la performance des gérants externes	31
VI. Environnement de contrôle	31
A. Transparence et application du principe de responsabilité	32
B. Gestion des situations de conflit d’intérêts	32
C. Culture et éthique	34
 Annexe	
Observations reçues du Cabinet du Secrétaire général sur le projet de rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l’audit des mécanismes de gouvernance et des processus connexes du Bureau de la gestion des investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	36

I. Introduction

1. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué de février 2020 un audit des mécanismes de gouvernance et des processus connexes au Bureau de la gestion des investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Cet audit avait pour objectif d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des contrôles internes, y compris les contrôles croisés, applicables aux mécanismes de gouvernance et aux processus connexes du Bureau de la gestion des investissements.

2. Ont été examinés : a) les mécanismes de gouvernance Bureau de la gestion des investissements ; b) la définition et la mise en œuvre de la stratégie ; c) la gestion de la performance et de l'application du principe de responsabilité ; d) le cadre de contrôle du Bureau. Sur le plan méthodologique, l'audit a consisté à : a) examiner les documents pertinents ; b) mener des entretiens avec les référents processus et le personnel responsable du Bureau ; c) analyser les données ; d) vérifier les contrôles ; e) assister à des réunions en qualité d'observateur. L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.

II. Structure de gouvernance des opérations d'investissement de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

A. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

3. Par sa résolution 248 (III) de décembre 1948, l'Assemblée générale a créé la Caisse et a confié au Secrétaire général la responsabilité et le pouvoir de placer ses fonds. Aux termes de l'alinéa a) de l'article 19 des Statuts de la Caisse, le Secrétaire général décide du placement des avoirs de la Caisse après consultation d'un comité des placements et compte tenu des observations et suggestions formulées de temps à autre par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies en ce qui concerne la politique à suivre en matière de placements. Aux termes de l'alinéa b) du même article, le Secrétaire général prend les dispositions voulues en vue d'assurer la tenue de comptes détaillés de tous les placements et autres opérations concernant la Caisse ; ces comptes peuvent être examinés par le Comité mixte.

4. Dans ses résolutions ultérieures, l'Assemblée générale a réaffirmé à plusieurs reprises que la responsabilité fiduciaire relative à l'investissement des avoirs de la Caisse revenait au Secrétaire général, dont les décisions concernant ces investissements devaient être guidées par les critères fondamentaux de sécurité, de rentabilité, de liquidité et de convertibilité.

B. Représentant du Secrétaire général pour les investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

1. Représentants à temps partiel et à temps plein

5. En pratique, le Secrétaire général a délégué la responsabilité et l'autorité pour l'investissement des actifs du Fonds à son représentant ; le poste de représentant était, jusqu'en 2014, traditionnellement occupé à temps partiel par un Secrétaire général adjoint ou un Sous-secrétaire général du Secrétariat des Nations Unies. Cette disposition, conjuguée à une structure organisationnelle allégée pour les opérations

de gestion des investissements, s'était révélée efficace compte tenu des éléments suivants : a) au 31 décembre 2014, la Caisse avait atteint un taux de rendement annuel de 5,1 % en valeur réelle sur 25 ans, dépassant ainsi l'objectif à long terme fixé à 3,5 % ; b) selon la trente-deuxième évaluation actuarielle de la Caisse, effectuée en 2014, celle-ci était sur le point d'être intégralement provisionnée.

6. En 2013, toutefois, le Représentant du Secrétaire général a proposé la création d'un poste de représentant à temps plein ayant rang de sous-secrétaire général, au motif que les effectifs de l'équipe de direction chargée des investissements de la Caisse (qui était dirigée par le Directeur de la Division de la gestion des investissements, de la classe D-2) étaient insuffisants et devaient être renforcés (voir [A/68/303](#)). Le Représentant a également proposé que le Directeur soit renommé « Responsable des investissements » et redéployé pour diriger la gestion des investissements, et que deux postes soient créés à la classe D-1 : Responsable des opérations et Directeur du portefeuille de titres non cotés. Le Comité mixte souscrivait à ces propositions. Par la suite, dans sa résolution [68/247 B](#), l'Assemblée générale a décidé de créer un poste à plein temps de représentant du Secrétaire général au rang de sous-secrétaire général et approuvé le descriptif du poste de représentant et la création des deux postes D-1, mais pas la transformation du poste de directeur en un poste de responsable des investissements. Un représentant à temps plein a été nommé par le Secrétaire général en octobre 2014.

2. Délégation de pouvoirs par le Secrétaire général

7. Jusqu'en janvier 2013, dans la délégation de pouvoirs délivrée aux représentants à temps partiel, le Secrétaire général déclarait que la responsabilité d'agir en son nom pour toutes les questions relatives à l'investissement des actifs de la Caisse, y compris sa représentation dans les réunions, était déléguée au représentant. Toutefois, en janvier 2013, lors de la nomination d'un nouveau représentant à temps partiel, un nouveau paragraphe a été ajouté à la délégation de pouvoirs, ainsi libellé : « Cette délégation de responsabilité et d'autorité vous est personnelle. Vous pouvez bénéficier de toute l'assistance voulue pour vous acquitter des tâches pour lesquelles vous avez reçu une délégation de responsabilité et d'autorité, mais il vous est interdit de déléguer cette responsabilité et cette autorité ». Une discussion entre le BSCI et le Bureau des affaires juridiques au cours du présent audit a permis d'établir que le nouveau paragraphe visait à mettre en évidence le fait que le pouvoir de prendre des décisions d'investissement générales et stratégiques, que le Secrétaire général déléguait à son représentant, ne pouvait être délégué plus avant.

8. Le nouveau paragraphe du document relatif à la délégation de pouvoirs a créé une grande confusion dans la pratique, car il ne précise pas que les pouvoirs qui ne peuvent être délégués plus avant par le représentant se limitent à « la prise de décisions générales et stratégiques ». Étant donné que le représentant ne saurait par lui-même prendre toutes les décisions d'investissement et exercer chaque fonction connexe, le ou la titulaire de ce poste doit nécessairement déléguer une partie de ses pouvoirs et responsabilités en aval de la hiérarchie. Or, la question de savoir comment et jusqu'où il ou elle doit le faire continue de se prêter à l'interprétation et au débat. Des tensions et des conflits ont surgi au Bureau de la gestion des investissements lorsque le Représentant, fort du nouveau paragraphe du document lui conférant délégation de pouvoirs, a fait valoir son pouvoir exclusif et s'est employé à prendre des décisions sur des opérations d'investissement qui, par le passé relevaient normalement du Directeur adjoint chargé des investissements et des spécialistes des investissements (hors classe). Dans la déclaration sur la politique d'investissement de 2019, le Représentant a souligné le caractère personnel de l'autorité qui lui avait été déléguée par le Secrétaire général.

9. Bien que ce nouveau paragraphe ait été ajouté à la délégation de pouvoirs en janvier 2013, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a été informé par la suite que le représentant « supervis[ait] actuellement, de façon permanente et régulière, les personnes appelées, dans la Division de la gestion des investissements, à prendre des décisions concernant », notamment : « des transactions portant sur les investissements de la Caisse, jusqu'à une limite prescrite pour chaque personne, entre les différentes classes d'actifs, et dans chacune de ces classes, quant à la répartition géographique des placements, conformément à la politique de répartition à long terme des investissements en vigueur » (A/68/805, par. 6). Le BSCI est d'avis que le Secrétaire général doit clarifier la délégation de pouvoirs afin de garantir que, si le pouvoir de prendre des décisions stratégiques concernant les placements de la Caisse (telles que la définition de la politique d'investissement et la répartition stratégique des actifs) est dévolu au représentant et ne peut être délégué plus avant, les spécialistes du Bureau de la gestion des investissements doivent avoir le pouvoir de prendre des décisions dans les limites fixées par la politique d'investissement. Assumant la responsabilité fiduciaire des placements de la Caisse au nom du Secrétaire général, le représentant devrait veiller, dans l'exercice de ce pouvoir délégué, à ce que des contrôles croisés efficaces soient en place pour protéger les intérêts de la Caisse.

3. Descriptif du poste de représentant

a) Introduction du descriptif du poste de représentant à temps plein

10. Si la délégation de pouvoirs était sujette à interprétation, le descriptif du poste de représentant à temps plein conférerait quant à elle expressément à son ou sa titulaire des responsabilités et des pouvoirs étendus dans le domaine des investissements de la Caisse. Aux termes du descriptif de poste, le représentant du Secrétaire général « exerce un pouvoir discrétionnaire pour les décisions relatives à l'investissement des avoirs de la Caisse, est chargé de définir la politique générale en la matière et est responsable du contrôle et de la gestion des investissements ». En outre, il « dirige les opérations d'investissement [] dans les domaines suivants : analyse des stratégies et des politiques, gestion actif-passif, répartition des actifs, gestion du portefeuille et choix des investissements ; gestion des risques et contrôle de la conformité; services de postmarché, règlement des transactions, gestion de trésorerie et systèmes et services informatiques ».

b) Rôles joués par les représentants à plein temps

11. Les deux précédents représentants à plein temps ont exercé de vastes pouvoirs conformément au descriptif de poste. Ils ont non seulement représenté le Secrétaire général dans les interactions avec les parties prenantes et ont défini la politique d'investissement et la stratégie d'investissement de haut niveau, mais ils ont également été profondément impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie d'investissement et des processus décisionnels opérationnels, y compris le rééquilibrage du portefeuille, ainsi que dans le lancement et l'examen de certains projets d'investissement. En outre, ils se sont pleinement engagés dans l'exercice de fonctions administratives, y compris le recrutement de membres du personnel à tous les niveaux. En revanche, les représentants à temps partiel, malgré une certaine ambiguïté quant aux limites de leurs pouvoirs due à l'absence de mandat écrit définissant leurs fonctions, avaient pour habitude de limiter leur rôle principalement à la définition de la politique et de la stratégie d'investissement et à la supervision générale des activités de la Caisse. La gestion des investissements et les opérations quotidiennes étaient déléguées au Directeur de la Division de la gestion des investissements.

12. En vertu de la délégation de pouvoirs et du descriptif du poste de représentant à temps plein, les fonctions exercées par ce dernier regroupent en quelque sorte les trois rôles habituellement distincts et séparés que tiennent, dans d'autres fonds d'investissement : a) le président d'un conseil d'administration ordinaire, qui assume la responsabilité fiduciaire des placements, définit des politiques de haut niveau et supervise les activités de l'organisme ; b) le directeur général, qui gère toutes les fonctions de l'entité ; et c) le responsable des investissements, qui gère les placements conformément à la politique d'investissement. Dans le passé, les représentants à temps partiel assumaient des rôles et des responsabilités qui correspondaient davantage à ceux du président du conseil d'administration d'un fonds d'investissement, tandis que le Directeur de la Division de la gestion des investissements exerçait les fonctions du directeur général et du responsable des investissements. En d'autres termes, les fonctions de l'ancien représentant à temps partiel et du Directeur de la Division de la gestion des investissements ont été essentiellement fusionnées dans le poste de représentant à temps plein, mais le titre de « Directeur » est resté le même car le rôle qui lui correspond n'a pas été redéfini ou clarifié dans le cadre de la nouvelle structure. Cela a de profondes implications pour la structure de gouvernance des investissements de la Caisse étant donné que : a) la supervision des investissements est fusionnée avec la gestion des investissements, ce qui affaiblit les mécanismes de contrôle croisé et crée un certain nombre de problèmes, comme exposé en détail ci-dessous ; b) toutes les responsabilités sont assumées par le représentant, ce qui oblige à placer très haut le niveau des qualifications requises pour occuper ce poste et alourdit considérablement la charge de travail de son titulaire. Bien que le descriptif du poste de représentant à temps plein précise que le titulaire est nommé pour une durée maximale de cinq ans, prorogeable jusqu'à un maximum de dix ans, aucun des deux représentants à temps plein nommés à ce jour n'a exercé ses fonctions pendant cinq ans.

c) Contrôles croisés sous le régime des représentants à temps plein

13. Dans le cadre de la structure dichotomique de la Caisse, le Comité mixte a des pouvoirs en matière d'investissement et le Comité des placements est un organe consultatif sans responsabilité fiduciaire qui fournit au représentant des conseils non contraignants. La fonction de supervision du représentant est donc déterminante pour maintenir un équilibre des pouvoirs adéquat, ainsi que pour garantir la confiance des parties prenantes de la Caisse. La fusion des fonctions de gestion et de supervision en un seul poste a permis au représentant de fixer lui-même les règles et d'être à la fois le « joueur » et l'« arbitre ». Non seulement la participation du représentant au lancement et à l'examen de projets d'investissement auxquels il est ensuite chargé de donner son approbation finale risque de contrarier tout examen critique de ces projets et de compromettre les précautions d'usage, notamment en ce qui concerne l'analyse des risques, qui est effectuée par ses subordonnés, mais cela soulève également des préoccupations quant à l'existence d'un conflit d'intérêts fonctionnel. L'indépendance relative nécessaire que les équipes chargées du contrôle des risques et de la conformité avaient du temps des représentants à temps partiel a été particulièrement compromise. En raison de leur implication profonde dans les opérations de la Caisse, les représentants à plein temps n'étaient pas les mieux placés pour tenir le rôle d'arbitre final et trancher les désaccords internes ou les divergences d'opinion sur les questions d'investissement, et ils ne pouvaient pas non plus garantir objectivement aux parties prenantes le bien-fondé des opérations menées et des décisions prises. En conséquence, le Secrétaire général a souvent été directement saisi de préoccupations liées aux actions ou aux décisions des représentants, ce qui a sapé la confiance dans la capacité de ces derniers à gérer efficacement les investissements de la Caisse.

14. En outre, le rôle du Comité des placements a été sensiblement réduit sous le régime des représentants à temps plein. Auparavant, les représentants à temps partiel, qui n'avaient pas nécessairement de fortes compétences en matière financière, s'en remettaient davantage au Comité pour formuler la politique et la stratégie d'investissement de la Caisse et superviser les fonctions exercées par la Division de la gestion des investissements sous la responsabilité du Directeur. Malgré son rôle consultatif, le Comité des placements agissait alors comme s'il était impartit de responsabilités quasi fiduciaires et ses recommandations, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, avaient un caractère plus formel. Les représentants à temps plein, s'ils ont continué de consulter le Comité dans les formes, s'en sont en revanche moins remis à lui pour prendre leurs décisions sur diverses questions. Par exemple, la modification apportée en 2019 à l'indice de référence du portefeuille de placements à revenu fixe était pratiquement finalisée lorsqu'elle a été présentée au Comité. Le représentant a également exercé un contrôle sur l'ordre du jour et les comptes rendus des réunions du Comité des placements, ainsi que sur l'accès des spécialistes des investissements aux réunions du Comité.

15. Selon la nouvelle répartition stratégique des actifs adoptée en 2019, le Bureau de la gestion des investissements vise à investir 25 % des actifs de la caisse sur les marchés du non-coté, dont 9 % en capital-investissement, 12 % en valeurs immobilières et 4 % en actifs réels. Le bureau a également commencé à examiner la possibilité d'utiliser de nouvelles filières d'investissement, notamment le co-investissement. Les investissements sur le non-coté sont par nature plus complexes et moins transparents que les investissements sur les marchés publics, et les opérations sont engagées principalement par la voie de relations avec des gérants externes. Bien que l'examen des projets d'investissement ait été renforcé en 2018 par la création du Comité des marchés du non-coté, il est indispensable que le représentant exerce un contrôle de supervision indépendant pour garantir que les investissements sont solides et exempts de tout conflit d'intérêts. La fonction de supervision qui est propre au rôle du représentant doit donc être séparée de la gestion des investissements.

d) Qualifications requises pour occuper le poste de représentant

16. En général, dans un fonds ou un organisme d'investissement, les trois fonctions assumées respectivement par le président du conseil d'administration, le directeur général et le responsable des investissements requièrent des qualifications et des compétences différentes pour pouvoir être exercées efficacement. Un « généraliste » doté de solides compétences en matière de communication, de leadership et de gestion, assorties d'une assez bonne connaissance des investissements et de la gouvernance d'entreprise, pourrait exercer efficacement les fonctions de président et de directeur général. Toutefois, les fonctions de responsable des investissements doivent être confiées à un « spécialiste » doté des compétences nécessaires pour gérer une vaste gamme de portefeuilles d'actifs. La recherche de candidat(e)s possédant à la fois ces compétences générales et spécialisées risque d'être hasardeuse.

17. Aux termes du descriptif du poste de représentant, celui-ci doit avoir « plus de 20 années d'expérience attestée, à des niveaux de responsabilité de plus en plus élevés, dans le domaine de la gestion de politiques et d'activités économiques, financières et/ou relatives à la sécurité sociale pour le compte d'organisations gouvernementales ou intergouvernementales ou de grandes entreprises privées, y compris une expérience approfondie et avérée dans la gestion de portefeuilles complexes d'actifs de nature diverse, notamment des fonds de pension, placés sur les marchés financiers du monde entier, ainsi que dans la gestion des risques connexes ». Le descriptif du poste précise en outre que l'expérience requise doit comprendre, entre autres, la définition et la supervision de la politique d'investissement ainsi que

l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'investissement. Le BSCI considère que l'expérience directe et la connaissance avérée de la gestion de portefeuilles complexes sont des exigences qui se rapportent à la fonction de responsable des investissements, qui est seulement l'une des fonctions exercées par le représentant. Comme précisé ci-dessous, le changement recommandé du rôle du directeur, qui deviendrait le responsable des investissements, devrait donner lieu à un examen et à une modification appropriée du descriptif de poste et des qualifications requises du représentant.

e) Conclusion

18. La Caisse opère dans un environnement très différent des autres fonds de pension publics qui sont régis par les lois et les systèmes judiciaires nationaux, dans lequel les fonctionnaires qui ont des responsabilités fiduciaires peuvent être tenus personnellement responsables de leurs actes. En l'absence de telles garanties juridiques pour protéger les intérêts des parties prenantes, il est essentiel de disposer d'une structure de gouvernance efficace pour l'investissement des actifs de la Caisse, dans laquelle les rôles essentiels sont dûment séparés et confiés à des professionnels compétents qui non seulement agissent mais sont aussi perçus comme agissant dans l'intérêt supérieur des participants et des bénéficiaires de la Caisse. Une telle structure permettrait d'éviter la concentration des pouvoirs et d'atténuer le risque de conflit d'intérêts perçu ou réel, en garantissant la solidité des décisions d'investissement et en maintenant la confiance des parties prenantes de la Caisse, y compris le Secrétaire général. Il convient donc de réviser l'actuel descriptif de poste du représentant, dont les responsabilités et les pouvoirs doivent être axés sur la définition de la politique générale et de la stratégie d'investissement (c'est-à-dire la politique d'investissement et la répartition stratégique des actifs) et sur la supervision de la gestion des investissements. Il convient de redéfinir en conséquence le rôle du directeur du Bureau de la gestion des investissements afin que celui-ci puisse exercer les fonctions de responsable des investissements sous la supervision du représentant, notamment mettre en œuvre la politique et la stratégie d'investissement définies par ce dernier en consultation avec le Comité des placements et à la lumière des observations et suggestions du Comité mixte.

Recommandation 1

Le Secrétaire général devrait : a) examiner et réviser la délégation de pouvoirs et le descriptif du poste de son (sa) représentant(e) pour les investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies afin d'axer les responsabilités et pouvoirs du ou de la titulaire de ce poste sur la définition de la politique et de la stratégie d'investissement et sur la supervision de la gestion des investissements ; b) redéfinir de manière appropriée le rôle du directeur (de la directrice) du Bureau de la gestion des investissements, qui serait chargé(e) de diriger la prise de décisions en matière d'investissement dans le cadre des paramètres de la politique et de la stratégie d'investissement, sous la supervision du (de la) représentant(e).

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 1 et a déclaré que le Secrétaire général avait approuvé, en mai 2020, une nouvelle structure organisationnelle, selon laquelle les trois piliers du Bureau – gestion des investissements, contrôle des risques et de la conformité, et opérations et technologies de l'information – relèveront directement du (de la)

représentant(e). Dans ce cadre, les délégations de pouvoirs du (de la) représentant(e), du directeur (de la directrice) du Bureau de la gestion des investissements et des chefs de la Section du contrôle des risques et de la conformité et de la Section des opérations et des systèmes d'information seront ajustées conformément à la nouvelle séparation des tâches.

Observations du BSCI. La recommandation 1 reste pertinente jusqu'à ce que soient communiquées les versions révisées de la délégation de pouvoirs et du descriptif du poste de représentant(e), exposant la dissociation des fonctions respectives du (de la) représentant(e), dont le rôle est axé sur la définition de la politique et de la stratégie d'investissement et sur la supervision de la gestion des investissements, et du directeur (de la directrice), qui s'emploie à gérer les investissements dans le cadre des paramètres définis par la politique et la stratégie.

C. Comité des placements

1. Indépendance relative du Comité

19. Aux termes de l'article 20 des Statuts de la Caisse, le Comité des placements se compose de neuf membres nommés par le Secrétaire général après avis du Comité mixte et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et dont la nomination est confirmée par l'Assemblée générale. Selon le mandat du Comité des placements, le Secrétaire général nomme les membres ordinaires en tenant compte de leurs connaissances et de leur expérience en matière d'investissement et de fonds de pension, et les membres ad hoc en fonction des besoins. Les membres exercent leurs fonctions à titre gracieux et ne peuvent accomplir plus de cinq mandats, chaque mandat étant d'une durée de trois ans.

20. Le Comité des placements formule des conseils à l'intention du Représentant au sujet des investissements de la Caisse, notamment en ce qui concerne l'élaboration de la stratégie et de la politique d'investissement, ainsi que sur d'autres questions techniques. Il le fait en réponse directe aux besoins exprimés ou aux questions soulevées par le Représentant ou les spécialistes des investissements. Les membres du Comité sont des experts très respectés dans le secteur de l'investissement. Les conseils qu'ils formulent devraient donc non seulement renforcer la politique et la stratégie d'investissement de la Caisse et permettre de les aligner sur les pratiques optimales du secteur mais également fournir un niveau d'assurance supplémentaire aux parties prenantes de la Caisse. Il serait par conséquent très souhaitable que le Comité ait un certain degré d'indépendance, étant donné que la Caisse n'est pas dotée d'un conseil ou comité fiduciaire qui serait chargé de superviser les activités du Représentant et du Bureau de la gestion des investissements.

21. En 2019, l'ancien Représentant a proposé que deux membres de longue date du Comité ne soient pas reconduits dans leurs fonctions, ce qui ne s'était pas produit au cours des 15 années précédentes. Il avait désigné quatre nouveaux membres du Comité, la première Représentante à temps plein en avait désigné trois, et tous les candidats avaient été nommés. Le BSCI est d'avis que, sauf circonstances imprévues, qui devraient être éclaircies comme il convient, une limite devrait être fixée au nombre de nouveaux membres qu'un(e) représentant(e) peut désigner au cours d'un mandat¹. Une telle mesure est essentielle pour garantir l'indépendance des membres

¹ Dans la présente section, on entend par « un mandat » une période maximale de 5 ans. Conformément au descriptif de poste approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution

du Comité et pour les dissuader d'accepter les décisions du (de la) Représentant(e) simplement pour éviter d'être démis de leurs fonctions au Comité.

2. Réunions du Comité

22. Conformément à son mandat, le Comité se réunit chaque trimestre, en général sur une journée. Depuis que la Caisse réduit progressivement le recours aux cabinets-conseils, les membres du Comité donnent de plus en plus leur avis sur les perspectives de l'économie et des marchés à l'échelle mondiale. Ces avis étaient auparavant donnés par les cabinets-conseils. En outre, le Comité compte actuellement plus d'experts spécialisés dans les placements sur les marchés du non-coté. Compte tenu de cette évolution, certains membres du Comité et les spécialistes des investissements de la Caisse ont indiqué au BSCI les moyens d'améliorer les échanges entre le Comité et les spécialistes des investissements afin que ces derniers puissent tirer davantage parti des connaissances spécialisées du Comité. Pour y parvenir, il faut assouplir les modalités des réunions du Comité, comme suit : multiplication des réunions en ligne, augmentation du nombre de réunions en présentiel à New York plutôt qu'ailleurs et amélioration des possibilités offertes aux spécialistes des investissements de bénéficier des conseils du Comité au sujet des portefeuilles qu'ils gèrent. À cet égard, le BSCI a constaté que les deux précédents représentants avaient organisé 59 % des réunions du Comité en dehors de New York (contre 32 % des réunions organisées par les anciens représentants entre 2007 et 2013). Lors de leurs échanges avec le BSCI, les membres du Comité ont pour la plupart exprimé leur volonté de s'adapter aux besoins du Secrétaire général, de son représentant et du Bureau de la gestion des investissements.

Recommandation 2

Le Secrétaire général devrait, en consultation avec le Comité des placements, évaluer l'expérience acquise dans le cadre du fonctionnement du Comité et réviser le mandat du Comité, selon qu'il conviendra, afin de renforcer l'efficacité du rôle consultatif et l'indépendance relative du Comité.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 2 et a déclaré que, depuis avril 2020, le Représentant par intérim avait tenu chaque mois une réunion virtuelle avec le Comité des placements afin de recevoir les conseils des membres et d'examiner les méthodes de travail du Comité. Le Comité a accepté de modifier ses méthodes de travail et de tenir des réunions mensuelles plutôt que trimestrielles pour analyser de manière plus ciblée et continue les différents éléments du portefeuille. L'objectif est de tenir chaque année 10 réunions en ligne et seulement deux réunions en présentiel. Ces améliorations, parmi d'autres, seront prises en compte dans le mandat révisé du Comité des placements.

Observations du BSCI. La recommandation 2 reste pertinente jusqu'à ce que soit communiquée une version révisée du Comité des placements renforçant l'efficacité du rôle consultatif et de l'indépendance relative du Comité.

68/247 B, le représentant est nommé pour un mandat de 5 ans renouvelable, pour une durée totale maximale de 10 ans.

D. Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et comités subsidiaires

23. Dans le cadre de la structure dichotomique de la Caisse, en ce qui concerne le placement des avoirs de la Caisse, le Comité mixte a les pouvoirs ci-après, définis à l'article 19 des Statuts : a) formulation, de temps à autre, d'observations et de suggestions en ce qui concerne la politique à suivre en matière de placements ; b) examen des comptes détaillés de tous les placements et autres opérations concernant la Caisse. Dans la pratique, il est devenu habituel que le Représentant et le Comité des placements assistent aux séances du Comité mixte, présentent la stratégie d'investissement, fassent rapport sur la performance des placements et répondent aux questions. Lors de la session annuelle du Comité mixte en 2019, l'ancien Représentant a présenté les résultats de l'étude de la gestion actif-passif de 2019, la nouvelle allocation stratégique des actifs et la politique d'investissement actualisée, que le Comité mixte a examinés et approuvés.

24. Le Comité mixte examine également les propositions budgétaires relatives au Bureau de la gestion des investissements. Le Comité d'audit du Comité mixte, créé en 2007, aide le Comité mixte à accomplir ses fonctions de contrôle général. En 2013, le Comité mixte a créé un comité de suivi de la gestion actif-passif, chargé d'assurer le suivi de la viabilité à long terme de la Caisse. En 2019, ce comité a été rebaptisé Comité de suivi de la solvabilité de la Caisse et de la gestion actif-passif et l'Assemblée générale a décidé dans sa résolution [74/263](#) que le rôle du Comité porterait uniquement sur les questions relatives à l'actif et au passif. Le Comité d'actuaire, qui donne au Comité mixte des avis sur les questions actuarielles tient régulièrement des réunions avec le Bureau de la gestion des investissements et le Comité des placements pour examiner les données utilisées dans les études de la gestion actif-passif et les résultats de ces études.

III. Bureau de la gestion des investissements

A. Organigramme et structure hiérarchique

1. Organigramme et attributions des responsables

25. Malgré la croissance significative des actifs de la Caisse, la transformation du poste de représentant(e) d'un poste à temps partiel en un poste à temps plein et le changement de nom de l'entité qui est maintenant connue sous le nom de Bureau de la gestion des investissements et bien que certains projets de modification aient été examinés en 2013 conjointement avec la proposition tendant à créer un poste à temps plein de représentant(e), la structure relative aux investissements de la Caisse est dans l'ensemble demeurée inchangée. Dans l'organigramme approuvé pour l'exercice biennal 2012-2013 (voir [A/68/303](#), annexe II), les chefs de la Section des investissements (D-1), de la Section du contrôle des risques et de la conformité (D-1) et de la Section des opérations (P-5) relevaient tous du (de la) directeur(trice) de la Division de la gestion des investissements (D-2). Lorsqu'il a proposé que soit créé un poste à temps plein de représentant(e) au titre du budget de la Caisse pour l'exercice biennal 2014-2015, le Secrétaire général a également proposé ce qui suit : a) transfert du poste de directeur(trice) (D-2) existant, qui deviendrait un poste de responsable des investissements dont le (la) titulaire dirigerait les opérations d'investissement de la Caisse ; b) création d'un poste de responsable des opérations (D-1) sous la supervision directe du (de la) représentant(e) ; c) rattachement direct du poste de directeur(trice) adjoint(e) chargé(e) du contrôle des risques et de la conformité (D-1), en sa qualité de responsable du contrôle des risques, au (à la) représentant(e). Dans

l'organigramme proposé, le Représentant supervise les activités du responsable des investissements (D-2), le (la) responsable des opérations (D-1) comme le (la) responsable du contrôle des risques (D-1) relevaient du Représentant car il s'agissait de « la structure la plus efficace pour garantir la rationalité des décisions, tout en assurant une bonne séparation des tâches, de la direction et de la gestion d'ensemble » (A/68/805, par. 18).

26. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé de ne pas approuver le transfert du poste de directeur(trice) (D-2), qui serait devenu un poste de responsable des investissements et a recommandé que « l'Assemblée générale demande une nouvelle justification du poste de responsable des investissements dans le cadre de l'examen du mécanisme de gouvernance et de la structure de la Caisse et qu'il soit rendu compte de toute autre modification de l'organigramme dans le projet de budget pour l'exercice biennal 2016-2017 » (A/68/7/Add.3, par. 36). L'examen du mécanisme de gouvernance et de la structure de la Caisse se rapportait à une autre recommandation formulée par le Comité consultatif dans le même rapport tendant à ce qu'une telle révision prenne « en compte la possibilité d'instaurer une administration unique, qui dirige les deux composantes que sont l'administration et la gestion des investissements » (ibid., par. 33). Cette recommandation, si elle avait été appliquée, aurait modifié la structure dichotomique de la Caisse en fusionnant l'administration des pensions et la gestion des investissements en une administration unique, ce que l'Assemblée générale n'a manifestement pas accepté compte tenu de la structure dichotomique de la Caisse qu'elle avait établie dans sa résolution 248 (III) de décembre 1948. L'Assemblée a donc décidé, au paragraphe 12 de sa résolution 68/247 A, « de maintenir la structure actuelle de la Caisse » (c'est-à-dire la structure dichotomique). En conséquence, il n'a pas été procédé à l'examen du mécanisme de gouvernance et de la structure de la Caisse recommandé par le Comité consultatif. Le Représentant aurait néanmoins pu fournir une nouvelle justification du transfert du poste de directeur(trice) (D-2) tendant à ce qu'il devienne un poste de responsable des investissements dans le projet de budget pour 2016-2017 ou tout autre projet de budget ultérieur mais cela n'a pas été fait. La première Représentante à temps plein a recruté un nouveau directeur (D-2) en juin 2016, un directeur adjoint chargé des opérations (D-1) en mars 2017 et une directrice adjointe chargée du contrôle des risques et de la conformité (D-1) en novembre 2017. Tous les postes de D-1 relevaient du Directeur (D-2), qui relevait quant à lui de la Représentante. Cette structure a entraîné un chevauchement des fonctions de la Représentante et du Directeur, la Représentante exerçant des responsabilités relatives à la fois à l'administration et au contrôle de toutes les fonctions liées à la gestion des investissements placées sous la supervision du Directeur.

27. Au cours de l'audit, le Représentant par intérim a fourni au BSCI un organigramme provisoire, qui indiquait que la Directrice adjointe chargée du contrôle des risques et de la conformité et le Directeur adjoint chargé des opérations relèveraient directement du (de la) représentant(e). Toutefois, pour donner pleinement effet à cet organigramme révisé, il faudrait redéfinir comme il convient les attributions attachées aux différents postes, notamment les rôles du Représentant et du Directeur. Comme il est expliqué dans la section II du présent rapport, le Représentant doit s'attacher en priorité à faire rapport aux organes directeurs et aux parties prenantes et à assurer la coordination avec eux, à définir une politique et une stratégie d'investissement de haut niveau et à superviser la mise en œuvre de la stratégie d'investissement par le responsable des investissements. En conséquence, le rôle de responsable des investissements devrait être confié au Directeur. Compte tenu de la recommandation 1 et de l'organigramme provisoire présenté par le Représentant par intérim, qui devraient contribuer à renforcer les contrôles croisés par un

rattachement hiérarchique direct de la Section du contrôle des risques et de la conformité au Représentant, le BSCI ne fait pas d'autre recommandation en ce qui concerne la structure administrative du Bureau de la gestion des investissements.

2. Rôle et indépendance de la Section du contrôle des risques et de la conformité

a) Fonctions des équipes chargées du contrôle des risques et de la conformité

28. La Section du contrôle des risques et de la conformité, qui fait partie du Bureau de la gestion des investissements, se compose de deux équipes : l'équipe Contrôle des risques et l'équipe Contrôle de la conformité. L'équipe Contrôle des risques est chargée du suivi et de la supervision de la mise en œuvre des politiques et des pratiques du Bureau relatives à la gestion des risques afin de garantir la régularité des résultats obtenus par la Caisse au fil du temps. L'équipe assume la responsabilité générale de la mesure et du contrôle des risques et de la communication de l'information y relative pour toutes les catégories d'actifs. Par la budgétisation des risques, elle mesure et recense les principaux facteurs de risque afin que ces risques puissent être répartis au mieux en fonction des rendements ajustés pour en tenir compte.

29. L'équipe Contrôle de la conformité est chargée de détecter, de mesurer et de contrôler les risques et de communiquer l'information y relative en ce qui concerne les opérations d'investissement du Bureau et la conduite des membres du personnel. Elle est également chargée de veiller à ce que les membres du personnel du Bureau respectent des normes de conduite strictes. Le Comité du contrôle des risques a été créé en décembre 2017 sous la direction de la première Représentante à temps plein.

b) Nécessité d'une indépendance suffisante pour garantir l'efficacité de la Section

30. Afin de remplir ses fonctions avec efficacité et sans subir de pressions, la Section du contrôle des risques et de la conformité devrait jouir d'une indépendance et de pouvoirs suffisants et avoir un accès direct à l'équipe de direction ou au conseil d'administration de l'entité. Dans le secteur, il est opportun de permettre au (à la) responsable du contrôle des risques et au (à la) responsable du contrôle de la conformité d'avoir un accès direct au conseil d'administration. Toutefois, au Bureau de la gestion des investissements, la Directrice adjointe chargée du contrôle des risques et de la conformité relevait du Directeur, tout comme les trois autres directeurs adjoints responsables de la gestion des investissements et des opérations. Même si la Directrice adjointe chargée du contrôle des risques et de la conformité peut consulter le Représentant par l'intermédiaire du Comité du contrôle des risques, qui est présidé par le Représentant et dont les services d'appui sont assurés par la Section du contrôle des risques et de la conformité, l'indépendance fonctionnelle du (de la) titulaire du poste était limitée car la Section était placée sous l'autorité du Directeur. Comme indiqué plus haut, le Représentant par intérim a présenté un organigramme provisoire en mai 2020 afin de régler ce problème.

31. L'indépendance fonctionnelle de la Section du contrôle des risques et de la conformité a également été compromise lorsque le Représentant a exercé des fonctions s'apparentant à celles de responsable des investissements en participant activement à la prise de décisions se rapportant aux activités courantes. En outre, le Représentant a sollicité l'avis de l'équipe Contrôle des risques au sujet de propositions d'investissement particulières sur lesquelles sa position était déjà manifestement connue, notamment des propositions qui émanaient de lui et celles qui avaient été présentées et qu'il ne voyait pas d'un œil favorable. Ces dernières années, l'environnement de contrôle au Bureau de la gestion des investissements, décrit ci-après, était tel que les membres du personnel hésitaient en général à exprimer des vues s'écartant de celles du Représentant. Il faut renforcer l'indépendance de la

Section du contrôle des risques et de la conformité en la rattachant directement au Représentant et en apportant des modifications au descriptif du poste de représentant et à la délégation de pouvoirs, comme expliqué plus haut.

32. Au 1^{er} mars 2020, l'équipe Contrôle des risques, placée sous la supervision de la Directrice adjointe chargée du contrôle des risques et de la conformité, était dotée d'un effectif autorisé de 10 postes, dont 8 dans la catégorie des administrateurs (1 P-5, 4 P-4 et 3 P-3) et 2 dans la catégorie des services généraux (1 G-6 et 1 G-7). Six de ces postes (1 P-5, 2 P-4 et 3 P-3) avaient été approuvés pour 2020 et étaient vacants. Les titulaires des deux autres postes P-4 n'exerçaient aucune fonction dans l'équipe Contrôle des risques : l'un(e) était affecté(e) ailleurs et l'autre en congé de longue durée. L'équipe fonctionnait donc avec un poste P-4 et deux postes P-3, tous pourvus à titre temporaire au moyen de ressources prévues au titre du personnel temporaire (autre que pour les réunions). Les membres du personnel concernés étaient chargés de tâches essentielles. Ils devaient notamment procéder à une analyse des risques, rendre compte de la performance des placements, mettre en place des procédures, approuver des propositions d'investissement et représenter la Section du contrôle des risques et de la conformité dans le cadre de l'étude de la gestion actif-passif, qui a été confiée à un consultant externe.

33. L'indépendance et l'efficacité de l'équipe Contrôle des risques, déjà insuffisantes compte tenu de la place que l'équipe occupe dans la structure administrative du Bureau de la gestion des investissements, ont donc été encore affaiblies. On ne peut en effet raisonnablement attendre du personnel temporaire qu'il conteste les instructions ou les vues de l'équipe de direction. Le Bureau doit renforcer les capacités de l'équipe Contrôle des risques en engageant du personnel permanent plutôt que temporaire.

c) Capacités de l'équipe Contrôle de la conformité

34. L'équipe Contrôle de la conformité a été créée au cours de l'exercice biennal 2008-2009, avec la création d'un poste de responsable de la conformité (P-4). Par la suite, au titre du budget pour l'exercice biennal 2014-2015, un autre poste P-3 a été autorisé mais est resté vacant jusqu'en mai 2018. Entre octobre 2009 et mai 2018, les fonctions de l'équipe Contrôle de la conformité ont été exercées par un(e) responsable de la conformité (P-4), un(e) assistant(e) (contrôle des risques) (G-7), dont le poste avait été initialement approuvé pour l'équipe Contrôle des risques, et un(e) assistant(e) (contrôle de la conformité) (G-7), qui avait rejoint l'équipe en avril 2015.

35. À la cessation de service du (de la) responsable de la conformité (P-4), en avril 2017, les fonctions de l'équipe Contrôle de la conformité ont été assurées pendant un an par deux agents des services généraux de la classe G-7, jusqu'à ce qu'un poste de responsable de la conformité (P-3) soit finalement pourvu en mai 2018. On notera cependant l'absence de l'un(e) des agents de la classe G-7, ou des deux, pendant la plus grande partie de l'année 2019. Les deux membres du personnel ont fini par quitter leurs fonctions, l'un(e) en novembre 2019 et l'autre en février 2020. Durant leur absence, des membres du personnel d'autres sections ont aidé l'équipe à titre temporaire. Pour un effectif autorisé de trois postes (1 P-4, 1 P-3 et 1 G-7), l'équipe comptait le (la) responsable du contrôle de la conformité (P-3) et un(e) assistant(e) (contrôle de la conformité) (G-6), qui avaient été nommés à titre temporaire au moment du présent audit.

36. En juin 2018, le Représentant a annulé le recrutement du (de la) responsable du contrôle de la conformité (P-4). Depuis, le poste a été transféré au Bureau du Représentant et est occupé à titre temporaire par l'assistante spéciale du Représentant. Il n'a pas été fait état de ce transfert dans les projets de budget ultérieurs. De même, en mars 2020, il a été procédé au transfert du poste d'assistant(e) (contrôle de la

conformité) (G-7) afin de renforcer la fonction relative aux ressources humaines nouvellement créée.

37. Le BSCI estime que ces transferts ont considérablement amoindri les capacités de l'équipe Contrôle de la conformité. Si le Bureau de la gestion des investissements estime que ces capacités réduites sont suffisantes pour assurer efficacement les fonctions de contrôle de la conformité, les postes d'assistant(e) spécial(e) (P-4) et d'assistant(e) administratif(tive) (G-7) doivent être dûment justifiés et figurer dans le projet de budget pour approbation par l'Assemblée générale. Dans le cas contraire, les postes doivent être réintégrés dans l'équipe Contrôle de la conformité et utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été autorisés par l'Assemblée.

Recommandation 3

Le Représentant devrait renforcer l'indépendance et l'efficacité opérationnelles de la Section du contrôle des risques et de la conformité et, à cette fin, pourvoir les postes autorisés à titre permanent dans le cadre d'une procédure de recrutement sélective et utiliser les postes aux fins pour lesquelles ils ont été autorisés.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 3 et a déclaré que le Secrétaire général avait approuvé, en mai 2020, une nouvelle structure administrative dans le cadre de laquelle la Section du contrôle des risques et de la conformité relèvera directement du Représentant afin de renforcer l'indépendance et l'efficacité opérationnelles de la Section. Parallèlement, tous les postes et emplois concernés ont été affectés au Service et les recrutements sont en cours. En outre, tous les postes et emplois devraient être pourvus avant fin octobre 2020 au plus tard et l'ensemble du personnel devrait entrer en fonction le 31 décembre 2020 au plus tard.

Observations du BSCI. La recommandation 3 reste pertinente jusqu'à ce que soient communiqués les éléments montrant que les postes autorisés au titre de la Section du contrôle des risques et de la conformité ont été pourvus dans le cadre d'une procédure sélective et que les postes ont été affectés aux fins pour lesquelles ils ont été autorisés.

3. Fonctions du Service administratif

38. Jusqu'en juin 2015, le Service administratif de la Caisse fournissait des services administratifs aux deux composantes de la Caisse (c'est-à-dire l'ancien secrétariat de la Caisse, qui a depuis été renommé administration des pensions et le Bureau de la gestion des investissements). Il remplissait notamment les fonctions suivantes : fourniture de services relatifs aux ressources humaines tels que le recrutement, la gestion des contrats du personnel et des prestations auxquelles celui-ci a droit, le recrutement de consultants et d'autres services, notamment l'établissement de rapports sur l'exécution du budget et la gestion des installations.

39. Dans sa résolution 73/274, l'Assemblée générale a décidé de reconstituer le Service administratif de la Caisse de sorte qu'il soit directement responsable de la prestation de services administratifs aux deux composantes de la Caisse. Au moment de l'audit, le Service administratif n'avait toujours pas été reconstitué. Dans sa résolution 74/263, l'Assemblée a prié la Caisse et le Secrétaire général de trouver des solutions en 2020 pour régler la question des postes P-4 et P-5 du Service administratif, prêtés au Secrétariat depuis juin 2015. Au moment de l'audit, la

question n'avait toujours pas été réglée. Dans l'intervalle, en janvier 2020, le Bureau de la gestion des investissements a créé sa propre fonction relative aux ressources humaines en nommant un(e) spécialiste de la gestion administrative (P-4) à titre temporaire et un(e) assistant(e) administratif(ive) (G-6) à titre permanent. Ces mesures ont été prises sans que l'Assemblée générale ne les examine et les approuve comme il se doit. Des mesures visant à mettre en œuvre les résolutions de l'Assemblée concernant le Service administratif étaient attendues.

B. Comités internes

1. Vue d'ensemble

40. En 2017 et 2018, le Représentant a créé sept comités internes au Bureau de la gestion des investissements en vue de coordonner et de baliser la prise de décisions relatives à la gestion des investissements et de structurer la prise de décisions. On trouvera dans le tableau 1 les trois principaux comités ayant trait à la gestion des investissements et leur mission.

Tableau 1

Principaux comité internes au Bureau de la gestion des investissements

<i>Nom du comité</i>	<i>Présidence assurée par</i>	<i>Mission</i>	<i>Nombre de membres</i>	<i>Créé en</i>	<i>Fréquence des réunions</i>
Comité interne des placements	Le Représentant	Aider et conseiller le Représentant en matière de stratégie d'investissement et d'allocation des actifs	5	Février 2018	Mensuelle
Comité des marchés du non-coté	Le Représentant	Aider le Représentant dans l'exercice de son rôle de supervision et de gestion des investissements sur les marchés du non-coté	7	Juin 2018	Trimestrielle
Comité du contrôle des risques	Le Représentant	Aider et conseiller le Représentant dans son rôle de supervision en matière de questions et contrôles liés à la gestion des risques	5	Décembre 2017	Trimestrielle

2. Questions relatives au fonctionnement des principaux comités internes

41. Sur la base d'un examen des procès-verbaux des réunions des principaux comités internes, d'entretiens avec le personnel responsable et de l'observation de plusieurs réunions tenues au cours de l'audit, le BSCI a constaté que la création des comités internes avait fourni la structure et le procédé nécessaires pour aider le Représentant à tenir des consultations plus larges avec le personnel d'encadrement et les autres membres du personnel du Bureau de la gestion des investissements. Toutefois, dans la pratique, les comités internes n'ont pas forcément contribué à ce que les participants s'expriment librement et ouvertement, comme expliqué ci-après. En outre, il a été porté atteinte au principe de séparation fonctionnelle de l'investissement et de la gestion des risques étant donné que le Représentant assurait la présidence du Comité interne des placements, du Comité des marchés du non-coté et du Comité du contrôle des risques.

a) Manque de clarté concernant le rôle des membres des comités

42. Selon le mandat défini pour les comités, chaque comité compte un nombre déterminé de membres, mais le Représentant (en sa qualité de Président) peut également convier des invités à titre permanent ainsi que d'autres participants. Par exemple, les cinq membres que le Comité interne des placements comptait étaient des responsables mais le Représentant avait également convié 17 à 20 invités à titre permanent et plusieurs autres membres du personnel, ce qui portait parfois le nombre total de participants aux réunions à 30. Tous les participants ont eu les mêmes chances d'exprimer leurs vues et le Président semblait souhaiter qu'une opinion majoritaire se dégage parmi eux afin qu'il puisse se prononcer en dernier ressort. Cette pratique semblait favoriser la prise de décisions de groupe mais minorait le rôle des membres, dont les vues pesaient autant que celles de tout autre invité du Représentant. Jusqu'à 25 non-membres assistaient aux réunions du Comité, si bien que la présence du groupe majoritaire d'invités semblait faire contre-poids aux vues des cinq membres.

b) Pouvoirs exclusifs dont le Représentant est investi et fait usage

43. Dans la version révisée de la délégation de pouvoirs, publiée en janvier 2013, il était clairement indiqué que les pouvoirs délégués au Représentant lui étaient personnels et ne pouvaient être délégués. Le Représentant est ainsi devenu la seule personne habilitée à faire usage des pouvoirs délégués. Le rôle des comités internes était donc limité. Une telle disposition est atypique dans le secteur où, en règle générale, le pouvoir de décision est conféré à un comité ou à un conseil d'administration plutôt qu'à une seule personne. Les pouvoirs conférés au Président des trois comités internes du Bureau étaient donc bien plus étendus que ceux habituellement exercés par la présidente ou le président d'un comité, à qui il incombe de faciliter le dialogue, d'encourager les membres à parvenir à un consensus et de veiller à ce qu'il soit rendu compte de manière transparente des débats du comité, notamment en consignnant les vues, favorables et divergentes.

44. En 2018 et 2019, le Représentant a présenté aux comités au moins sept propositions d'investissement pour examen et décision. En principe, les propositions présentées par le Représentant doivent, tout autant que celles présentées par d'autres, faire l'objet de contrôles préalables et d'un examen approfondi par le Comité, mais cela n'a pas toujours été le cas. Le Président a pu déterminer dans quelle mesure les comités examineraient des propositions que les membres considéraient parfois comme laissant à désirer ou excessives.

45. Par exemple, des membres ayant une connaissance approfondie des marchés du non-coté ont examiné certains fonds d'investissement présentés par le Représentant (en sa qualité de Président). Après avoir exprimé des préoccupations légitimes au sujet de ces propositions, ils ont eu beaucoup de mal à faire approuver par le comité les propositions qu'ils avaient présentées et qui avaient été soumises à un examen long et minutieux par le Président. Bien que les membres aient répondu aux préoccupations exprimées par le Président, la décision relative à leurs propositions a été différée de trois à six mois. À un moment donné, il a été demandé au personnel d'évaluer le risque de réputation associé à leurs propositions. L'évaluation a montré que ce risque était faible mais le Président n'en a pas tenu compte et a déclaré que l'outil utilisé pour cette évaluation n'était pas fiable. Pourtant, il ressort de la documentation examinée par le BSCI que le Président avait suggéré que le même outil soit utilisé pour évaluer d'autres propositions similaires.

46. Lors d'une réunion du Comité interne des placements tenue le 6 mars 2020, à laquelle le BSCI a assisté à des fins d'observation, certains spécialistes des investissements se sont dits préoccupés par la décision et la manière de procéder du Représentant concernant le rééquilibrage du portefeuille de la Caisse. Bien que cette

préoccupation soit légitime, le Représentant a coupé court au débat sur cette question en affirmant qu'il s'agissait d'une décision relative à la gestion des risques que seul le Comité du contrôle des risques devrait examiner.

47. Ces problèmes ont compromis l'efficacité des comités internes et réduit le rôle de ces comités dans la gestion et le contrôle des investissements.

Recommandation 4

Pour renforcer l'efficacité des comités internes, le Représentant devrait : a) donner des précisions sur les fonctions et les pouvoirs des membres des comités et des non-membres ; b) promouvoir le professionnalisme et la transparence dans l'examen des questions dont les comités sont saisis ; c) favoriser un état d'esprit privilégiant un débat serein lors des réunions des comités, notamment la tolérance vis-à-vis des vues divergentes et une critique constructive.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 4 et a déclaré qu'une équipe spéciale avait été créée en mai 2020 en interne et chargée d'examiner le mandat, la composition et les méthodes de travail des comités internes. En principe, la présidence de chaque comité sera assurée par le Directeur du Bureau de la gestion des investissements et les chefs de la Section du contrôle des risques et de la conformité et de la Section des opérations et des systèmes d'information.

Observations du BSCI. La recommandation 4 reste pertinente jusqu'à ce que soit communiqué le mandat actualisé des comités internes dans lequel des précisions seront apportées sur les fonctions et les pouvoirs des membres des comités et des non-membres et que le Représentant prenne des mesures visant à améliorer la qualité des débats lors des réunions des comités.

IV. Définition et mise en œuvre de la stratégie

A. Étude de la gestion actif-passif et allocation stratégique des actifs

48. La stratégie d'investissement à long terme d'un fonds de pension est généralement définie dans le cadre d'une étude de la gestion actif-passif, réalisée pour prévoir la solvabilité à long terme du fonds et recommander une allocation stratégique des actifs à long terme, c'est-à-dire le poids relatif qu'il faudrait donner aux actifs du fonds dans les différentes catégories d'actifs telles que les actions, les obligations et les valeurs immobilières. Depuis 2007, la Caisse mène de telles études tous les quatre ans, avec la participation des deux entités, à savoir l'administration des pensions (anciennement dénommée secrétariat de la Caisse) et le Bureau de la gestion des investissements (anciennement appelé Division de la gestion des investissements). En novembre 2018, la Caisse a lancé l'étude de 2019 et créé un groupe de travail chargé de gérer le déroulement de l'étude. Le Bureau de la gestion des investissements a également fait appel aux services d'un consultant spécialisé à cette fin.

1. Composition du groupe de travail chargé de l'étude de 2019

49. Le groupe de travail était composé du Directeur, de la Directrice adjointe chargée des placements à revenu fixe et de la trésorerie, de l'Assistante spéciale du

Représentant, d'un(e) spécialiste du contrôle des risques de la Section du contrôle des risques et de la conformité et d'un actuaire de l'administration des pensions. Alors que le (la) directeur(trice) adjoint(e) du contrôle des risques et de la conformité avait joué un rôle décisif dans les études de 2011 et de 2015, pour l'étude de 2019, seul(e) un(e) spécialiste du contrôle des risques (P-3) engagé(e) à titre temporaire représentait la Section du contrôle des risques et de la conformité. Le Bureau de la gestion des investissements a déclaré que la Directrice adjointe chargée du contrôle des risques et de la conformité n'avait pas été affectée au groupe de travail en raison d'autres priorités. Le BSCI est d'avis que l'étude était bien trop importante pour que la participation active à cette étude de la Directrice adjointe chargée du contrôle des risques et de la conformité soit exclue.

2. Processus relatifs à l'étude de 2019

50. L'allocation stratégique des actifs matérialise la stratégie d'investissement à long terme de la Caisse. Le BSCI a donc examiné les processus relatifs à l'étude de 2019 que le Bureau de la gestion des investissements avait suivis pour préciser la nouvelle répartition stratégique des actifs de la Caisse. Cet examen a permis au BSCI de relever certaines améliorations par rapport aux études antérieures et de voir dans quels domaines il restait des progrès à faire.

51. Les résultats des études de la gestion actif-passif sont déterminés dans une large mesure par les hypothèses relatives aux marchés des capitaux, à savoir les rendements escomptés, la volatilité (un indicateur de risque souvent exprimé en écarts types des rendements escomptés) et les estimations de corrélation² qui représentent les prévisions de risque et de rendement à long terme pour diverses catégories d'actifs. Alors que pour les études précédentes les hypothèses relatives aux marchés des capitaux avaient été formulées par des consultants, pour l'étude de 2019, le Bureau de la gestion des investissements a pris l'initiative d'énoncer ces hypothèses. Le groupe de travail a pris comme hypothèse centrale pour les principales catégories d'actifs les rendements escomptés calculés par le consultant, y compris les valeurs cotées des marchés développés et émergents, les titres à revenu fixe, les valeurs immobilières, le capital-investissement et les infrastructures, et a sollicité l'avis du Comité des placements et des deux comités du Comité mixte (à savoir le Comité de suivi de la solvabilité de la Caisse et de la gestion actif-passif et le comité de suivi des actifs et des passifs et le Comité d'actuares). Sur la base des observations formulées, il a ajusté les rendements escomptés, qui semblaient être modérés et justifiés. Il s'est également fondé sur des hypothèses recueillies auprès de cinq institutions financières bien connues afin de vérifier la plausibilité des hypothèses finales pour les six principales catégories d'actifs. Les comités du Comité mixte ont pris note de cette façon de procéder. Le Bureau a également examiné l'allocation stratégique des actifs retenue avec le Comité des placements, les comités du Comité mixte et, pour finir, le Comité mixte. Toutes ces entités ont approuvé ce choix.

52. Le processus d'examen a été moins large et moins rigoureux en ce qui concerne : a) les hypothèses relatives aux marchés des capitaux pour les sous-catégories d'actifs à revenu fixe et d'actifs réels (à l'exception des infrastructures) ; b) les restrictions de modélisation (c'est-à-dire les allocations minimales et maximales fixées pour chaque classe d'actifs aux fins de la modélisation de la gestion actif-passif). Pour ces éléments et afin d'arrêter le choix stratégique d'investissements en s'appuyant sur les résultats de l'optimisation de la gestion actif-passif, le groupe de travail aurait pu procéder au même examen et au même type de consultations. Par exemple, la suppression des obligations de société de l'indice de référence pour les placements à

² On entend par « corrélation » la mesure dans laquelle les prix du marché de différents actifs évoluent parallèlement.

revenu fixe aurait pu donner lieu à un échange de vues au sein des comités internes, ce qui aurait contribué à rendre l'étude plus rigoureuse, à améliorer la transparence du processus et à faire mieux accepter les résultats par les parties prenantes. Le Bureau doit adopter les meilleures pratiques du secteur et élaborer une politique de gestion actif-passif qui serve de cadre aux futures études et en fixe les règles par la prise en compte systématique des bonnes pratiques et des leçons du passé.

53. L'étude de la gestion actif-passif et l'allocation stratégique des actifs qui en a résulté ont largement reposé sur les données d'entrée, qui sont fondées en grande partie sur des données historiques et sur les appréciations émises par la direction. Elles peuvent être rendues caduques par une évolution marquante des marchés, consécutive notamment à des crises économiques et financières, auquel cas il faudrait ajuster la stratégie d'investissement en conséquence. Par exemple, dans l'étude de 2011, il a été recommandé d'accroître la part des obligations indexées sur l'inflation et des placements dans le secteur des produits de base car on avait retenu l'hypothèse d'un taux d'inflation plus élevé. Par la suite, une mauvaise performance a été constatée dans ces catégories d'actifs en l'absence de forte inflation, si bien qu'en 2019 la Caisse avait enregistré des pertes représentant plus de 50 % du montant initial de 200 millions de dollars investi dans le secteur des produits de base. Ces pertes auraient été plus lourdes si l'objectif de 5 % fixé pour l'allocation avait été atteint. De même, au 31 décembre 2019 le rendement moyen à 10 ans du portefeuille d'actions des marchés émergents de la Caisse n'était que de 3,8 %, ce qui est nettement inférieur aux hypothèses de rendement retenues dans les études de la gestion actif-passif.

54. Compte tenu de l'impact économique considérable que la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) pourrait avoir à long terme et du fait que les hypothèses retenues dans l'étude de 2019 étaient fondées sur des données recueillies en 2018 ou avant, le BSCI estime qu'il serait prudent que la Caisse procède à un examen à mi-parcours des données utilisées pour l'étude et des résultats de l'étude. Par le passé, la Caisse avait évoqué la possibilité de procéder à une mini-étude tous les deux ans pour compléter les études approfondies menées tous les quatre ans.

3. Plans d'exécution et de ressources

55. Une fois les études de la gestion actif-passif antérieures achevées et les nouveaux choix stratégiques d'investissements arrêtés, le Bureau de la gestion des investissements n'avait pas atteint les objectifs de répartition des investissements sur les marchés du non-côté. Par exemple, dans l'étude de 2007, il a été recommandé d'allouer 4 % des actifs dans le capital-investissement et 10 % dans les valeurs immobilières. En 2015, les objectifs d'allocation stratégique des actifs dans ces deux catégories ont été actualisés et fixés à 5 % et 9 %, respectivement. Toutefois, au 31 décembre 2019, la part du capital-investissement et des valeurs immobilières dans le portefeuille de la Caisse ne s'élevait qu'à 4,9 % et 7 %, bien en-deçà des anciens objectifs d'allocation et des nouveaux objectifs de 9 % et 12 % fixés en 2019. La non-réalisation des objectifs a été imputée à un manque de ressources car les investissements sur les marchés du non-côté nécessitent plus de ressources que les investissements dans les valeurs cotées, afin de procéder aux contrôles préalables et d'assurer un suivi attentif, la gestion des risques et un appui opérationnel. Compte tenu de la croissance continue de la Caisse, les investissements sur les marchés du non-côté aurait dû croître à un rythme accéléré pour atteindre des ratios d'allocation plus élevés.

56. Le manque de capacités a ralenti la réalisation des objectifs stratégiques et a probablement contribué au rendement inférieur au niveau de référence étant donné que les tâches relatives aux nouvelles catégories d'actifs telles que les infrastructures

et les produits de base avaient au départ été confiées à l'équipe chargée des valeurs immobilières, qui était déjà en sous-effectifs. Le rendement annualisé des portefeuilles relatifs aux infrastructures et aux produits de base, depuis leur création en 2011 et 2010, respectivement, était de 0,8 % et de -5,2 % au 31 décembre 2019. En 2018, le Bureau de la gestion des investissements a constaté que ces petits portefeuilles confiés à des gérants externes étaient devenus des « portefeuilles orphelins » et ne recevaient pas une attention suffisante de la part de ces gérants. De même, au 31 décembre 2019 le rendement moyen à 10 ans du portefeuille de capital-investissement de la Caisse s'établissait à 6,2 %, bien en-deçà des hypothèses de rendement retenues dans les études de la gestion actif-passif.

57. Le Bureau a choisi d'échelonner l'allocation stratégique des actifs retenue en 2019 sur quatre ans, en fonction de l'état des marchés et des capacités internes. Avant d'arrêter le choix stratégique d'investissements, le Bureau a fait appel aux services d'une société de conseil qu'il a chargée de réaliser une étude comparative de la dotation en effectifs. La société de conseil a adopté une méthode descendante et a constaté un écart de 25 à 40 membres du personnel à temps plein par rapport à d'autres caisses de retraite. Sur la base de cette étude, le Bureau a demandé des ressources supplémentaires pour 2020. Dans sa résolution 74/263, l'Assemblée générale a approuvé 25 postes, dont la plupart étaient destinés à renforcer les fonctions liées à l'information et aux communications et au contrôle des risques. Un seul poste P-4 a été créé pour l'équipe chargée du portefeuille de capital-investissement.

58. La société de conseil a également observé que l'ensemble des frais de gestion du portefeuille de la Caisse par dollar d'actifs gérés (27 points de base, soit 0,27 %) en 2017 était bien en-deçà de l'indice de référence des autres caisses de retraite, qui s'établissait à 44 points de base, car la part des actions cotées gérées en interne était plus élevée et les frais de gestion connexes moindres. Pourtant, le Bureau de la gestion des investissements payait des frais de gestion des placements plus élevés aux gérants externes pour les placements sur les marchés du non-coté car il faisait une place importante aux investissements indirects dans des fonds externes et non aux investissements directs ou au co-investissement. Les frais plus élevés versés aux gérants externes ont contrebalancé les rendements bruts plus élevés obtenus pour les investissements dans les valeurs immobilières et placé les rendements du capital-investissement encore plus en-deçà de ceux obtenus par les autres caisses de retraite.

59. Le Bureau doit procéder à un exercice de planification ascendante des effectifs, comme l'a recommandé la société de conseil, afin de déterminer les aptitudes nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie d'investissement et élaborer un plan en vue d'obtenir les ressources requises pour atteindre ses objectifs concernant les marchés du non-coté et obtenir des rendements nets qui correspondent aux prévisions.

Recommandation 5

Le Représentant devrait : a) élaborer une politique de gestion actif-passif en faisant la synthèse des bonnes pratiques et des enseignements tirés des précédentes études de la gestion actif-passif afin d'orienter les futures études ; b) procéder à un exercice de planification ascendante des effectifs afin de déterminer les manques de capacités et d'élaborer une stratégie visant à y remédier pour mettre en œuvre la stratégie d'investissement de manière efficiente ; c) examiner la validité des données utilisées pour l'étude de la gestion actif-passif et l'allocation stratégique des actifs de 2019, en tenant compte de l'évolution ultérieure de l'environnement économique et du marché et des résultats obtenus dans le cadre de l'allocation stratégique des

actifs actuelle afin d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 5 et a déclaré qu'une équipe spéciale avait été créée en mai 2020 en interne et chargée d'évaluer les résultats de l'étude de la gestion actif-passif, la politique d'investissement et les indices de référence du portefeuille et d'examiner s'il était nécessaire de les adapter au nouveau contexte économique et à l'évolution du marché. Sur la base des travaux de l'équipe spéciale et de la recommandation du BSCI, une politique de gestion actif-passif sera élaborée. En outre, il sera procédé à un exercice de planification ascendante des effectifs afin de déterminer les manques de capacités et d'élaborer une stratégie en vue de répondre aux besoins du Bureau de la gestion des investissements dans les années à venir.

Observations du BSCI. La recommandation 5 reste pertinente jusqu'à ce que soient communiquées : a) une politique de gestion actif-passif qui serve de cadre aux futures études de la gestion actif-passif ; b) les résultats d'un exercice de planification des effectifs afin de déterminer les manques de capacités et d'élaborer une stratégie visant à y remédier ; c) des éléments montrant que le Bureau de la gestion des investissements a examiné la validité des données utilisées pour l'étude de la gestion actif-passif et l'allocation stratégique des actifs de 2019 afin d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.

B. Indices de référence retenus dans la politique d'investissement

60. Les indices de référence retenus dans la politique d'investissement sont l'ensemble des indices permettant de mesurer la performance du portefeuille de la Caisse. Ils constituent un point de référence en ce qui concerne la façon dont la direction de la Caisse apporte une valeur ajoutée à la performance des placements. Selon les procédures d'investissement du Bureau de la gestion des investissements, le choix des indices de référence est un processus global et ces indices ne sont pas modifiés, sauf si les indices de référence actuels s'écartent sensiblement des objectifs d'investissement évalués dans le cadre de diverses études, notamment l'étude concernant les indices de référence et l'étude de la gestion actif-passif. On trouvera dans le tableau 2 les indices de référence retenus dans la politique d'investissement

Tableau 2

Indices de référence retenus dans la politique d'investissement au 30 avril 2020

Catégorie d'actifs	Indice de référence retenu dans la politique d'investissement	Indice utilisé depuis
Titres du marché mondial des valeurs cotées	MSCI World personnalisé (80 %) et MSCI Emerging markets personnalisé (20 %)	Janvier 2020
Capital-investissement	Indice de référence pour les titres du marché mondial des valeurs cotées + 2%	Janvier 2020
Valeurs immobilières	National Council of Real Estate Investment Fiduciaries Open End Diversified Core Equity Index + 1%	Avril 2007
Actifs réels	Indice des prix à la consommation aux États-Unis + 4%	Septembre 2014

<i>Catégorie d'actifs</i>	<i>Indice de référence retenu dans la politique d'investissement</i>	<i>Indice utilisé depuis</i>
Valeurs mondiales à revenu fixe	Bloomberg Barclays (indice mixte) – titres émis aux États-Unis (50%) ; titres émis par le Trésor des États-Unis (35 %) ; obligations d'État des marchés émergents des pays émergents libellées en monnaie locale (15 %)	Octobre 2019
Trésorerie et équivalents	Bloomberg Barclays 1-3 Month United States Treasury Bill Index	Octobre 2018

Abréviation : MSCI = Morgan Stanley Capital International.

1. Indices de référence pour les valeurs cotées et le capital-investissement

61. L'indice de référence pour les valeurs cotées est composé à 80 % de l'indice de référence personnalisé Morgan Stanley Capital International (MSCI) World et à 20 % de l'indice personnalisé MSCI Emerging Markets, tous deux spécialement adaptés pour exclure les valeurs mobilières proscrites en vertu de la politique d'investissement de la Caisse, telles celles liées aux secteurs du tabac et de l'armement.

2. Indices de référence pour les valeurs immobilières et les actifs réels

62. La Caisse utilise le taux de rendement minimal de l'indice National Council of Real Estate Investment Fiduciaries Open End Diversified Core Equity majoré de 1 % pour le portefeuille de valeurs immobilières et le taux de rendement minimal de l'indice des prix à la consommation aux États-Unis majoré de 4 % pour le portefeuille d'actifs réels. Ces indices ont été choisis car il n'existe pas dans le secteur d'indice de référence approprié pour définir la stratégie d'investissement pour ces catégories d'actifs.

3. Indice de référence pour la trésorerie et les équivalents

63. L'indice de référence pour la trésorerie et les équivalents est composé de bons et d'obligations à court terme du Trésor des États-Unis. La stratégie adoptée en matière de trésorerie est dictée par les vues exprimées par l'équipe de direction de la Caisse au fil des ans. En août 2015, la première Représentante à temps plein a adopté un nouvel indice de référence (réunissant des bons du Trésor des États-Unis et des bons de trésor libellés en euros) adapté aux besoins et avoirs réels de la Caisse en monnaies. En octobre 2018, le Représentant a adopté l'indice de référence actuel pour réduire les risques de change associés au précédent indice.

4. Indice de référence pour les placements mondiaux à revenu fixe

64. Le Bureau de la gestion des investissements utilise un indice de référence composé de trois différents indices pour le portefeuille de placements à revenu fixe. L'idée ayant motivé le changement d'indice de référence pour les placements à revenu fixe était de réduire les risques de change compte tenu des recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes sur les réévaluations non réalisées en 2015 et 2016. Le BSCI a noté les problèmes suivants dans l'élaboration du nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe.

a) Développement d'un nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe

65. En octobre 2018, le Représentant a annoncé en interne que l'indice de référence pour les placements à revenu fixe serait modifié dans les six mois prochains, l'objectif étant qu'il soit appliqué d'ici au 31 mars 2019. Suite à cette annonce, en novembre

2018, la Directrice du Bureau et la Directrice adjointe chargée des placements à revenu fixe ont lancé un projet avec une entité externe (« Entité A ») afin d'identifier le nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe. Bien que l'étude de la gestion actif-passif ait commencé le même mois et que le directeur et le directeur adjoint pour les revenus fixes aient tous deux fait partie du groupe de travail pour l'étude, l'Office of Investment Management a décidé de ne pas attendre les résultats de l'étude pour identifier un point de référence approprié pour les revenus fixes. En fait, le champ d'application de l'étude comprenait « la fourniture d'une analyse et de recommandations sur des indices de référence appropriés par catégories d'actifs ». Il ne semblait pas nécessaire de faire appel à une entité externe alors qu'une étude formelle était sur le point de commencer et que l'on disposait de la capacité d'effectuer l'analyse requise.

66. En janvier 2019, avant que le nouvel indice de référence ne puisse être discuté au sein des comités internes et externes, le Bureau de la gestion des investissements a lancé un processus de recrutement pour engager un responsable des investissements chargé de gérer les titres adossés à des créances hypothécaires en prévision d'une allocation plus élevée à la catégorie d'actifs avec le nouvel indice de référence. La Directrice adjointe chargée des placements à revenu fixe a présenté le nouvel indice au Comité des placements et au Comité du contrôle des risques en février 2019. Lors d'une réunion ultérieure du Comité des placements en mai 2019, le Représentant a indiqué que le Bureau passerait à un nouvel indice pour les placements à revenu fixe une fois achevée l'étude de la gestion actif-passif. Toutefois, en avril 2019, avant la réunion du Comité des placements, le Représentant avait déjà pris la décision de commencer la transition le 1^{er} mai 2019, qui a ensuite été reportée au 1^{er} juillet 2019, avant d'avoir finalement lieu le 1^{er} octobre 2019.

b) Indépendance de l'entité A

67. L'indépendance des parties participant à la sélection de l'indice de référence est la condition préalable d'une étude objective. L'entité A, qui gère le fonds indiciel coté de 1,9 milliard de dollars pour la Caisse, a été chargée d'exécuter le projet gratuitement, sans aucun accord contractuel. Au cours de l'étude de l'indice de référence, l'entité A avait répondu à un appel à soumissionner. Au moment du présent audit, la procédure d'appel d'offre était close et l'entité A avait été sélectionnée. Le fait d'avoir reçu des services gratuits de l'entité A soulève des questions quant à l'indépendance et à l'objectivité du projet d'optimisation de l'indice de référence.

c) Approche retenue pour l'optimisation de l'indice de référence

68. Lors de la première réunion avec l'entité A en novembre 2018, la Directrice a déterminé les secteurs de marché que l'entité A devait prendre en compte pour établir l'indice de référence optimisé, qui étaient similaires à ceux de l'indice Bloomberg Barclays United States Aggregate Bond. Le United States Aggregate a été utilisé comme point de départ pour optimiser l'indice de référence et également comme indice supplétif dans l'étude de la gestion actif-passif. Le Bureau de la gestion des investissements a donc présenté le meilleur positionnement risque/rendement de l'indice de référence optimisé par rapport aux United States Aggregate pour souligner sa supériorité. Malgré un positionnement risque/rendement légèrement meilleur, l'indice de référence optimisé présentait une moindre stabilité et une exposition au risque de change trois fois plus importante que le United States Agregate. Le Bureau a déclaré que la possibilité d'utiliser l'indice United States Aggregate avait été écartée dès le départ faute de capacités internes suffisantes pour gérer des obligations de sociétés, qui représentent environ 23 % de l'indice United States Aggregate. Bien que les résultats de l'optimisation de la gestion actif-passif suggéraient de prévoir 21 % d'obligations de sociétés américaines, le Bureau a maintenu l'indice de référence

prédéfini pour les placements à revenu fixe au motif qu'il ne disposait pas des capacités internes voulues pour gérer les obligations de sociétés américaines. Toutefois, peu après le lancement du nouvel indice de référence, le Bureau a déterminé qu'il fallait des ressources supplémentaires pour l'équipe chargée des placements à revenu fixe, ce qui contredit l'argument selon lequel le critère de référence a été optimisé sur la base des ressources disponibles.

69. Étant donné que le Bureau de la gestion des investissements a toujours adopté une approche mesurée et prudente lorsqu'il modifiait ses indices de référence, la manière dont il a adopté le nouvel indice de référence autorise à se poser des questions quant à la légitimité et à la pertinence dudit indice.

70. Le BSCI estime que la pertinence du nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe doit être confirmée par un examen de la pertinence des données utilisées pour l'étude de la gestion actif-passif de 2019, comme préconisé dans la recommandation 5 c). Il est également important que l'Office précise dans ses procédures d'investissement les étapes à suivre lors de la modification des indices de référence retenus dans la politique d'investissement, y compris les débats au sein des comités internes et parmi les experts du Comité des placements.

Recommandation 6

Le Représentant devrait : a) réévaluer la pertinence du nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe ; et b) préciser dans les procédures d'investissement les étapes à suivre lors de la modification des indices de référence retenus dans la politique d'investissement dans un souci d'objectivité et de respect des procédures.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 6 et a déclaré qu'une équipe spéciale avait été créée en mai 2020 en interne et chargée d'évaluer les résultats de l'étude de la gestion actif-passif, la politique d'investissement et les indices de référence du portefeuille et d'examiner s'il était nécessaire de les adapter au nouveau contexte économique et à l'évolution du marché. En conséquence, un processus clair de définition des indices de référence du portefeuille sera inclus dans les procédures d'investissement et il sera procédé à un examen approfondi des indices de référence.

Observations du BSCI. La recommandation 6 reste pertinente dans l'attente de la réception : a) d'éléments prouvant que la pertinence du nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe a été évaluée ; et b) de procédures d'investissement révisées qui précisent les étapes à suivre lors de la modification des indices de référence retenus dans la politique d'investissement.

C. Politique d'investissement

71. La politique d'investissement définit les paramètres qui guident le Représentant et le personnel du Bureau de la gestion des investissements dans la gestion des actifs de la Caisse. La politique d'investissement a été mise à jour en juin 2008, en mars 2014, en juin 2016 et, plus récemment, en août 2019. Conformément à son mandat, le Représentant est responsable de la politique d'investissement globale de la Caisse. Les conclusions du BSCI au terme de son examen du processus d'actualisation des politiques d'investissement sont décrites ci-dessous.

1. Modifications apportées à la politique d'investissement

72. La politique d'investissement intègre de temps en temps des modifications compte tenu de l'étude de la gestion actif-passif et d'autres études formelles relatives aux investissements. Si ces changements sont effectués en consultation avec les parties prenantes, y compris le Comité des placements et le Comité mixte, ils ne sont pas tous soumis à un même degré d'examen par les parties prenantes, qui doivent se fier au jugement du Représentant en sa qualité de personne assumant la responsabilité fiduciaire des placements, ainsi qu'au contrôle qu'il est censé exercer.

73. En mars 2019, par exemple, le Bureau de la gestion des investissements a discuté des positions détenues depuis avril 2001 dans des obligations de qualité inférieure (c'est-à-dire avec les notations B et BB), pour un montant d'environ 9 millions de dollars, à savoir des titres de créances de marchés émergents qui étaient gérés par une société de gestion d'avoirs à l'étranger. Étant donné que la politique d'investissement a toujours exigé que les obligations soient de première qualité (c'est-à-dire BBB- et plus), la détention d'obligations de qualité inférieure constituait une violation de cette politique. Après avoir pesé les risques et les avantages de la détention d'obligations interdites, le Représentant a décidé de maintenir le statu quo, mais a supprimé de la politique d'investissement la section portant sur les obligations investissables et non-investissables en fonction de leur notation. Si le Représentant est autorisé à faire une exception motivée à la politique d'investissement dans des cas spécifiques lorsque cela est justifié, la suppression de toute la section en vertu de laquelle la Caisse ne devait investir que dans des obligations de première qualité a exposé la Caisse au risque que des obligations de qualité inférieure puissent être considérées comme acceptables par principe.

2. Divulgence des allocations concernant les sous-catégories d'actifs

74. La nouvelle répartition stratégique des actifs telle que présentée dans la politique d'investissement était incomplète. Les allocations et indices de référence étaient précisées pour les catégories d'actifs de première qualité, mais pas pour les sous-catégories d'actifs, par exemple, les allocations de 2 % pour les infrastructures et la dette privée, ainsi que l'allocation de 1 % pour les stratégies de rendement absolu (fonds spéculatifs) et les terres forestières. Ils ne figuraient que dans la liste des catégories d'actifs éligibles, sans que soit précisée l'allocation correspondante. Les investissements dans la dette privée et les fonds spéculatifs prêtent davantage à controverse car ils manquent généralement de transparence. Il est important que les parties prenantes soient pleinement conscientes des allocations cibles pour ces sous-catégories d'actifs.

Recommandation 7

Le Représentant devrait améliorer la transparence de la politique d'investissement en rétablissant la section concernant les notations acceptables et en divulguant pleinement la répartition stratégique des actifs et les indices de référence au niveau des sous-catégories d'actifs.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 7 et a déclaré qu'une équipe spéciale avait été créée en mai 2020 en interne et chargée d'évaluer les résultats de l'étude de la gestion actif-passif, la politique d'investissement et les indices de référence du portefeuille et d'examiner s'il était nécessaire de les adapter au nouveau contexte économique et à l'évolution du marché. En conséquence, des informations supplémentaires seront données dans la politique d'investissement.

Observations du BSCI. La recommandation 7 reste pertinente tant que la section concernant les notations acceptables ne sera pas rétablie dans la politique d'investissement et tant que la répartition stratégique des actifs et les indices de référence au niveau des sous-catégories d'actifs ne seront pas communiqués.

D. Continuité des opérations pendant la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)

75. Le Bureau de la gestion des investissements a créé une équipe de gestion de crise et un Groupe de travail sur la continuité des opérations et la reprise après sinistre pour superviser et gérer en permanence son plan de continuité des opérations. Le Bureau a effectué neuf tests de continuité en 2019. En réponse aux défis posés par la pandémie de COVID-19, le Bureau a effectué deux tests au début de 2020 (14 février et 5 mars). Les deux tests ont été des succès, et le réseau et l'infrastructure informatique en place ont été jugés adéquats pour appuyer les opérations du Bureau. Le 5 mars, le Bureau a réalisé 323 transactions pour un volume total de 744 millions de dollars. Depuis le 16 mars, tous les membres du personnel travaillent depuis leur domicile conformément aux instructions du Secrétaire général. Le Bureau avait identifié les membres du personnel et les personnes référentes à contacter en cas d'urgence. Des rapports hebdomadaires ont été établis, indiquant notamment le nombre de transactions réalisées et l'utilisation du guichet de services. Les problèmes ont été suivis de près lors des réunions quotidiennes de l'équipe de gestion des crises.

V. Gestion de la performance et application du principe de responsabilité

A. Mesure et communication de la performance

1. Information relative à la performance des investissements

76. Afin de maintenir l'intégrité de la mesure et de la communication de la performance des investissements, la performance du portefeuille de la Caisse est mesurée de manière indépendante et communiquée par un responsable externe (Comptable centralisateur). La Section du contrôle des risques et de la conformité du Bureau de la gestion des investissements vérifie et analyse les données fournies par le Comptable centralisateur pour produire divers rapports de performance des investissements. Les contrôles internes sur les rapports de performance des investissements, y compris la séparation des tâches entre les gestionnaires de portefeuille, la Section du contrôle des risques et de la conformité et le Comptable centralisateur visent à garantir que les fonctionnaires chargés des placements ne contrôlent pas les rapports sur leur propre performance.

2. Mesure et communication de la performance des portefeuilles de la Caisse

77. L'objectif principal de la Caisse est d'offrir un taux de rendement réel de 3,5 % (c'est-à-dire net d'inflation) sur une période de 15 ans ou plus. Le Bureau de la gestion des investissements mesure donc la performance relative de la Caisse en termes réels (c'est-à-dire le rendement nominal ajusté en fonction de l'indice des prix à la consommation des États-Unis) et en rend compte chaque trimestre par rapport à l'objectif de 3,5 % pour des périodes allant de 1 à 15 ans.

78. Par ailleurs, la Caisse mesure traditionnellement la performance de ses placements en termes absolus et relatifs par rapport aux indices de référence retenus dans la politique d'investissement pour chaque portefeuille individuel et pour la Caisse dans son ensemble. Alors que le Bureau de la gestion des investissements utilise la méthode des rendements pondérés dans le temps pour calculer les rendements au niveau de la Caisse, il utilise le taux de rendement interne pour certains placements sur le marché privé parce qu'il est considéré comme plus approprié pour évaluer la performance des partenariats ou des fonds individuels. Les paramètres de performance complets de la Caisse sont stipulés dans le nouveau manuel concernant la performance, qui n'avait pas encore été officiellement publié au moment de l'audit.

79. En ce qui concerne la mesure de la performance des portefeuilles d'investissements immobiliers, le manque de données fiables avant 2006 a pu être un sujet de préoccupation. Cela tenait principalement au fait que le transfert des dossiers en 2006, lorsque la Caisse a remplacé l'ancien Comptable centralisateur par celui qui est actuellement en fonctions, avait laissé à désirer. En août 2018, le Bureau de la gestion des investissements a lancé un examen complet des données historiques sur les investissements immobiliers, et il a été confirmé que les rendements à long terme précédemment déclarés étaient largement exacts.

80. La Caisse mesure aussi occasionnellement ses performances par rapport à des groupes de pairs. Un consultant externe a effectué pour la dernière fois en 2019 une analyse comparative complète des placements de la Caisse par rapport à des groupes de pairs.

3. Mécanismes de la responsabilité

a) Évaluation de la performance du Représentant

81. Après la nomination d'un Représentant à plein temps en 2014, le Secrétaire général a conclu chaque année avec le titulaire de ces fonctions un contrat de mission dans lequel était décrit son devoir de loyauté s'agissant des investissements de la Caisse. Les objectifs de performance que le Représentant devait atteindre étaient aussi précisés dans ces contrats de mission.

82. Si l'objectif à long terme d'un taux de rendement réel de 3,5 % est resté le même dans les différents contrats de mission au fil des ans, on constate un manque de cohérence dans la période retenue pour mesurer la performance individuelle du Représentant. Dans le contrat de mission de 2016, il était indiqué que l'objectif du Représentant était d'atteindre un taux de rendement annualisé qui atteigne ou dépasse l'indice de référence retenu dans la politique d'investissement et/ou l'objectif de rendement correspondant à un taux de rendement réel de 3,5 % sur une période de 3 à 5 ans. Par comparaison, dans le contrat de mission de 2019, il était indiqué que la mesure de la performance devait permettre de s'assurer que le rendement des investissements sur la période de trois ans atteignait ou dépassait le point de référence et que le rendement moyen des investissements pour la période de 15 ans se terminant en 2019 continue de dépasser l'objectif à long terme d'un taux de rendement réel de 3,5 %. Étant donné que la performance des investissements peut varier considérablement selon la période retenue pour effectuer la mesure, le BSCI estime que les périodes choisies pour évaluer la performance du Représentant devraient être cohérentes et que les objectifs devraient inclure les rendements relatifs et réels des investissements, à court comme à long terme. Pour garantir l'application du principe de responsabilité, il est également important d'inclure les résultats obtenus pendant les périodes correspondant au mandat du Représentant.

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait revoir les termes du contrat de mission annuel avec son Représentant et renforcer l'application du principe de responsabilité en veillant à ce que les périodes choisies pour l'évaluation de la performance soient cohérentes et que les objectifs incluent des retours sur investissement relatifs et réels, à court comme à long terme.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 8 et a déclaré que l'objectif de performance à long terme du Représentant était d'atteindre ou de dépasser un taux de rendement réel de 3,5 % en dollars des États-Unis sur une période continue de 15 ans. Le Secrétaire général analysera les éventuelles mesures de performance à court terme qui permettraient de garantir que les motivations et décisions à court terme du Représentant sont alignées sur les objectifs de la Caisse à long terme.

Observations du BSCI. La recommandation 8 reste pertinente dans l'attente de la réception d'un contrat de mission annuel pour le Représentant comportant des périodes d'évaluation et des objectifs cohérents, y compris des rendements relatifs et réels à court et à long terme.

b) Limites des mécanismes de responsabilité de la Caisse

83. Les indices de référence utilisés par le Bureau de la gestion des investissements pour les fonds de placement privés, les biens immobiliers et les actifs réels sont d'utilité limitée pour évaluer la performance relative des portefeuilles car ils ne sont pas pleinement représentatifs de la composition réelle des portefeuilles sous-jacents. En raison de la nature des marchés privés, il n'est pas possible de constituer un portefeuille suffisamment diversifié pour représenter l'ensemble du marché, ce qui est un problème qui concerne l'ensemble du secteur. Malgré ces limites, le BSCI a constaté qu'une importance déraisonnable était accordée à la performance relative du portefeuille dans l'évaluation des performances des membres du personnel chargés des investissements sur le marché privé.

84. Malgré les mécanismes d'évaluation des performances mis en place, il reste difficile d'établir clairement les responsabilités en ce qui concerne la performance des investissements. Contrairement à ce qui se passe dans les institutions financières privées, dans lesquelles les bonnes performances donnent lieu à une récompense monétaire et les mauvais résultats peuvent entraîner un renvoi, le Bureau de la gestion des investissements ne dispose pas d'outils de ce type pour inciter les membres du personnel à obtenir des résultats ou à en assumer les conséquences. Le Bureau compte dans une large mesure sur les compétences de son personnel et sur son attachement à la cause de la Caisse. Les tentatives passées de mise en place d'un système d'incitations approprié pour le personnel de la Caisse en charge des investissements n'ont pas été fructueuses, mais c'est une possibilité que le Bureau pourrait explorer plus avant.

B. Gestion de la performance du personnel

85. Pour que les objectifs de la Caisse puissent être atteints, les objectifs de performance du Représentant devraient refléter les objectifs du Bureau de la gestion

des investissements et être synchronisés avec les objectifs de performance individuels des membres du personnel. La politique d'investissement définit l'objectif d'investissement de la Caisse, qui est d'atteindre ou de dépasser un taux de rendement réel à long terme de 3,5 % et d'atteindre ou de dépasser le rendement de l'indice de référence retenu dans la politique d'investissement à court terme. Toutefois, ces objectifs n'ont pas été pleinement intégrés dans les objectifs de performance du personnel. Par exemple, la performance du Directeur n'a pas été évaluée sur la base de la performance des investissements pendant les trois derniers cycles d'évaluation. Au niveau des Directrices et Directeurs adjoints et des spécialistes des investissements hors classe, la performance du portefeuille a été prise en compte à des degrés divers, mais il n'y avait pas de cohérence en ce qui concerne les périodes ou la pondération utilisées pour évaluer leur performance individuelle.

86. Pour garantir que les objectifs de performance du Représentant, tels que définis dans le contrat de mission passé avec le Secrétaire général, soient atteints, les objectifs de performance des membres du personnel du Bureau de la gestion des investissements doivent être alignés sur les objectifs fixés pour le Représentant. L'examen par le BSCI des rapports d'évaluation des membres du personnel chargés des investissements a montré que, durant les cycles de performance 2015/16, 2016/17 et 2017/18, les objectifs de performance du Représentant et ceux du personnel n'étaient pas alignés. Pour les cycles de performance 2018/19 et 2019/20, il y a eu un manque d'uniformité dans les critères de réussite pour certains membres du personnel. Bien que l'équipe de direction aient fait un effort pour normaliser l'évaluation des performances pour le cycle de performance 2019/20 en identifiant des objectifs et en indiquant les pondérations à appliquer pour chaque objectif, celles-ci n'ont pas été reflétées dans les rapports d'évaluation. Par exemple, l'examen d'un échantillon de 15 documents de performance a montré que seuls deux membres du personnel ont attribué un coefficient de pondération aux objectifs de performance. Il est donc clair que des progrès s'imposent en matière de communication et d'encadrement pour que le processus d'évaluation des performances soit autant que possible uniformisé de manière à obtenir des évaluations justes et équilibrées des performances du personnel sur la base de critères objectifs, avec un lien clair entre les performances des investissements des membres du personnel et leurs propres objectifs de performance.

C. Gestion de la performance des gérants externes

87. Le Bureau de la gestion des investissements fait appel à des gérants externes pour gérer les portefeuilles de titres à faible capitalisation boursière et de valeurs des marchés frontières, qui représentaient environ 4 % des actifs de la Caisse au moment de l'audit. Les gérants externes ont rendu compte de la performance de leurs investissements sur une base mensuelle. Leurs performances globales ont été examinées par le Bureau sur une base trimestrielle selon des critères convenus au moment de leur embauche. Le Bureau a tenu une liste des gérants externes ayant des problèmes de performance qu'il convenait de surveiller. Les personnes dont les noms figuraient sur cette liste ont fait l'objet d'un examen supplémentaire. Au cours des cinq dernières années, deux gérants externes ont été renvoyés après avoir été placés sur la liste de surveillance et leurs performances ont été examinées par le Comité interne des placements.

VI. Environnement de contrôle

88. Dans son cadre de contrôle interne, le Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway définit l'expression « environnement de contrôle »

comme l'ensemble des normes, procédures et structures sur lesquelles reposent les activités de contrôle interne menées à l'échelle d'une organisation. L'environnement de contrôle désigne en outre la culture et l'attitude générales d'une organisation. C'est en dernier ressort le Représentant qui est responsable de l'environnement de contrôle au sein du Bureau de la gestion des investissements : il doit surveiller de manière efficace les opérations et donner le ton en ce qui concerne l'intégrité et les valeurs éthiques.

A. Transparence et application du principe de responsabilité

89. La transparence est considérée comme un élément essentiel de la bonne gouvernance et une condition préalable à l'application du principe de responsabilité. En 2011, le Représentant alors en fonctions a commencé à mettre en ligne sur le site Web public de la Caisse des informations et des rapports détaillés consultables par tout le monde et à tout moment, y compris des rapports périodiques (hebdomadaires, mensuels et trimestriels) sur la performance des placements de la Caisse, des documents présentés au Comité des placements, des tableaux de bord sur les risques et les performances, des rapports comparatifs et des rapports sur la performance des investissements fournis par le Comptable centralisateur. Cependant, en 2018, tous ces documents ont été retirés du site web de la Caisse et remplacés par des informations générales et sommaires remontant souvent à plusieurs mois. Par exemple, après que les marchés mondiaux ont été sévèrement touchés par la crise de la COVID-19 au début de 2020, ce qui a aussi eu des retombées considérables sur le portefeuille de la Caisse, on ne trouvait sur le site Web que des informations vagues sur les résultats des placements au 30 septembre 2019. Alors que les participants et bénéficiaires de la Caisse s'inquiétaient de la santé financière de la Caisse et de ses conséquences potentielles sur leurs prestations de retraite, le Bureau de la gestion des investissements n'a pas fourni de mise à jour sur les placements de la Caisse pour informer convenablement les parties prenantes. Le Bureau a ajouté quelques rapports sur son site Web depuis le mois d'avril 2020.

B. Gestion des situations de conflit d'intérêts

90. Le Bureau de la gestion des investissements a élaboré un code de déontologie et des normes de conduite professionnelle qui définissent les valeurs et principes fondamentaux de déontologie et d'intégrité que son personnel est censé respecter. En vertu de ce code, les membres du personnel du Bureau, lorsqu'ils se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts, sont tenus de divulguer absolument tout ce qui pourrait raisonnablement nuire à leur indépendance ou à leur impartialité.

91. Le BSCI est d'avis que le code doit être amélioré en incluant des procédures plus détaillées de divulgation et de récusation en cas de situation de conflit d'intérêts potentielle ou perçue comme telle. Ces procédures devraient décrire les types de situations dans lesquelles les membres du personnel ont un devoir de divulgation et le devoir de se récuser de faire des recherches, d'examiner des propositions d'investissement ou des dossiers impliquant l'achat de biens ou de services et/ou de prendre des décisions dans ces domaines. Les procédures devraient également préciser le niveau de participation autorisé dans le cas où une récusation complète n'est pas nécessaire en raison : a) du rang ou du rôle professionnel de la personne concernée ; et/ou (b) la nature du conflit d'intérêts potentiel ou perçu. Le BSCI a constaté que les procédures de divulgation et/ou de récusation n'avaient pas été correctement gérées dans plusieurs cas :

a) Lors de l'examen d'une proposition de placement faite par un des cadres supérieurs du Bureau de la gestion des investissements, ce dernier s'est récusé de la prise de décision car il risquait de se trouver dans une situation de conflit d'intérêt ou dans une situation perçue comme telle. Toutefois, ce cadre supérieur a demandé à son subordonné d'agir en son nom. Le BSCI estime que les mesures prises en l'espèce pour atténuer la situation de conflit d'intérêt ne sont pas adéquates car la personne désignée faisait rapport au cadre supérieur et restait placée sous son autorité ;

b) Une autre proposition de placement a été présentée directement au même cadre supérieur par un partenaire du fonds qui disait être un « ancien collègue et un ami de 20 ans ». La proposition a été discutée à de multiples reprises au sein du Comité des marchés du non-côté, auquel le cadre supérieur participait, sans qu'il ait divulgué sa relation avec le partenaire ou qu'il se soit récusé du processus d'examen ;

c) Une équipe de projet supervisée par un autre cadre supérieur a recommandé un placement dans une société de gestion des placements extérieure en 2019. Ledit cadre supérieur avait auparavant eu des activités extérieures avec deux personnes qui étaient membres du Conseil de direction de la même société de gestion des placements, l'une d'entre elles exerçant la présidence du Conseil. Bien que le cadre supérieur ait obtenu l'autorisation voulue pour ces activités extérieures, il ne s'est pas récusé du processus de préparation et d'examen du projet pour l'investissement proposé, y compris lorsque la proposition a été soumise, en mai 2019, à l'examen du Comité interne des placements, dont il était membre. Le cadre supérieur n'a pas assisté à la réunion du Comité du mois de décembre 2019, y voyant une forme de récusation *de facto*. Toutefois, dans les minutes de la réunion, il n'est pas indiqué que son absence s'explique par sa récusation.

92. Si les situations de conflit d'intérêts potentielles ou perçues comme telles ne sont pas divulguées et/ou s'il n'y a pas récusation des processus d'investissement dans le respect des règles, cela peut non seulement nuire à la capacité de la Caisse de prendre des décisions de placement judicieuses, mais aussi potentiellement nuire à la réputation de l'Organisation.

Recommandation 9

Le Représentant devrait élaborer et mettre en œuvre des procédures détaillées de divulgation et de récusation en donnant des exemples de scénarios et en expliquant les étapes que le personnel devrait suivre pour gérer les conflits efficacement et au mieux des intérêts de la Caisse.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 9 et a déclaré que le Représentant élaborerait et mettrait en œuvre des procédures détaillées de divulgation et de récusation en donnant des exemples de scénarios et en expliquant les étapes que le personnel devrait suivre pour gérer les conflits efficacement et au mieux des intérêts de la Caisse. Le Représentant établira également un nouveau processus en vertu duquel, au début de chaque réunion du comité interne, les membres et les personnes invitées devront divulguer tout conflit d'intérêt ou certifier verbalement qu'il n'y a pas de conflit d'intérêt, information qui devra ensuite être reproduite dans les minutes.

Observations du BSCI. La recommandation 9 restera pertinente tant que des procédures de divulgation et de récusation n'auront pas été établies et diffusées au personnel pour permettre au Bureau de la gestion des investissements de gérer efficacement les situations potentielles de conflit d'intérêts.

C. Culture et éthique

93. Au cours de l'audit, le BSCI a observé plusieurs réunions et a demandé l'avis du personnel du Bureau de la gestion des investissements par le biais d'entretiens et de questionnaires. L'observation des réunions et les retours du personnel ont révélé des tensions entre les membres de l'équipe et une culture que beaucoup d'entre eux ont qualifié de « toxique ». Si certains membres du personnel ont manifesté un soutien sans réserve aux changements et aux propositions d'investissement introduits par l'équipe de direction, d'autres les ont fortement remis en question et se sont dits opposés à certains changements et propositions. Outre le fait que certains cadres supérieurs donnaient l'impression de faire dans la microgestion, ils étaient aussi vus comme manquant de tolérance à l'égard des personnes exprimant des vues divergentes ou critiques, qui étaient même exposées à leurs représailles. Cette situation a suscité de la crainte chez certains membres du personnel et a créé un climat de méfiance et provoqué des luttes intestines au sein du Bureau, avec le dépôt de multiples plaintes et contre-plaintes. Tout cela est le signe que le ton au sommet de la hiérarchie n'est pas approprié, compte tenu du fait que l'on attend des fonctionnaires assumant des responsabilités fiduciaires qu'ils respectent les normes de conduite déontologiques les plus élevées. Ces problèmes doivent être réglés efficacement et rapidement pour que le personnel et les cadres supérieurs du Bureau se concentrent davantage sur la nécessité de servir au mieux les intérêts de la Caisse, de ses participants et de ses bénéficiaires.

94. Le Système de gestion de la performance et du développement a pour objectif de promouvoir une culture de haute performance et de développement personnel en reconnaissant à sa juste valeur le travail de celles et ceux qui excellent et en traitant les problèmes de mauvaise performance de manière juste et équitable. Le BSCI a relevé des cas dans lesquels l'évaluation des performances a pu être utilisée de manière inappropriée contre certains membres du personnel, notamment : a) en utilisant les constatations d'un audit contre un membre du personnel alors que ces constatations concernaient une période antérieure à la date de sa nomination ; b) en retenant contre un membre du personnel le fait qu'il avait exprimé une opinion divergente dans son évaluation de la performance ; c) en changeant les premiers ou deuxièmes notateurs afin de les rendre impuissants ou de les mettre sur la touche ; et d) en invoquant les prétendus problèmes de performance d'un membre du personnel pendant les années passées pour en faire un problème de performance dans le cycle de performance suivant. Non seulement de telles actions compromettent les principes d'une évaluation équitable de la performance, mais elles sont aussi le reflet d'un environnement de travail dans lequel les membres du personnel ont des réticences à exprimer leurs opinions professionnelles, par crainte de représailles.

95. En 2019, aidé par un consultant externe, le Bureau a élaboré un plan stratégique quinquennal complet et un plan d'exécution qui comprenaient une initiative visant à favoriser une culture de haute performance. Le consultant a suggéré que le Bureau « pourrait prendre plusieurs mesures pour identifier et hiérarchiser les changements de comportement qui s'imposaient pour qu'il soit possible de compter durablement sur un niveau élevé de performance ; envisager de lancer un programme de transformation de la culture institutionnelle pour encourager la collaboration (par

exemple entre les responsables et entre les équipes) ; et envisager de procéder à une enquête sur la culture institutionnelle à intervalles réguliers ». Au moment du présent audit, le Bureau n'avait pas encore élaboré de plan d'action pour appliquer les mesures préconisées par le consultant, qui, de l'avis du BSCI, sont pourtant essentielles pour régler les problèmes liés à la culture de travail et aux valeurs déontologiques au sein du Bureau.

Recommandation 10

Le Représentant devrait élaborer et appliquer un programme de transformation de la culture institutionnelle afin de permettre l'épanouissement d'une culture d'harmonie, de performance et de déontologie au sein du Bureau de la gestion des investissements, et mener des enquêtes sur la culture institutionnelle selon que de besoin.

Observations du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 10 et a déclaré que le Représentant élaborerait un programme de transformation de la culture institutionnelle pour permettre l'épanouissement d'une culture d'harmonie, de performance et de déontologie au sein du Bureau de la gestion des investissements, en se fondant sur les résultats du dialogue en cascade de 2020 organisé par le Bureau de la déontologie sur le thème de la reconnaissance de la dignité par la civilité et sur les manières de communiquer qui sont propices à la création d'un climat de travail plus harmonieux.

Observations du BSCI. La recommandation 10 reste pertinente dans l'attente de la réception du programme de transformation de la culture institutionnelle et des mesures prévus pour l'appliquer.

La Secrétaire générale adjointe
aux services de contrôle interne
(Signé) Fatoumata **Ndiaye**

Juillet 2020

Annexe

Observations reçues du Cabinet du Secrétaire général sur le projet de rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit des mécanismes de gouvernance et des processus connexes du Bureau de la gestion des investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

<i>Recommandation</i>	<i>D'importance critique^a/importante^b</i>	<i>Recommandation acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date d'application</i>	<i>Observations</i>
Recommandation 1	D'importance critique	Oui			
Le Secrétaire général devrait :					
a) examiner et réviser la délégation de pouvoir et le descriptif de poste de son représentant pour les investissements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies afin d'axer les responsabilités et pouvoirs du Représentant sur la définition de la politique et de la stratégie d'investissement et sur la supervision de la gestion des investissements ; et			a) Le Cabinet du Secrétaire général	a) 30 septembre 2020	<p>Le Cabinet du Secrétaire général a accepté la recommandation 1 et a déclaré que le Secrétaire général avait approuvé, en mai 2020, une nouvelle structure organisationnelle, selon laquelle les trois piliers du Bureau – gestion des investissements, contrôle des risques et de la conformité, et opérations et technologies de l'information – relèveront directement du Représentant. Dans ce cadre, les délégations de pouvoirs du Représentant, du Directeur du Bureau de la gestion des investissements et des chefs de la Section du contrôle des risques et de la conformité et de la Section des opérations et des systèmes d'information seront ajustées conformément à la nouvelle séparation des tâches.</p>
b) redéfinir de manière appropriée le rôle du directeur du Bureau de la gestion des investissements, qui serait chargé de diriger la prise de décision en matière d'investissement dans le cadre des paramètres de la politique et de la stratégie d'investissement, sous la supervision du Représentant ;			b) Le Représentant	b) 30 septembre 2020	

<i>Recommandation</i>	<i>D'importance critique^a/importante^b</i>	<i>Recommandation acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date d'application</i>	<i>Observations</i>
<p>Recommandation 2</p> <p>Le Secrétaire général devrait, en consultation avec le Comité des placements, évaluer l'expérience acquise dans le cadre du fonctionnement du Comité et réviser le mandat du Comité, selon qu'il conviendra, afin de renforcer l'efficacité du rôle consultatif et l'indépendance relative du Comité.</p>	Importante	Oui	Le Représentant, au nom du Secrétaire général	31 octobre 2020	<p>Depuis avril 2020, le Représentant par intérim a tenu chaque mois une réunion virtuelle avec le Comité des placements afin de recevoir les conseils des membres et d'examiner les méthodes de travail du Comité. Le Comité a accepté de modifier ses méthodes de travail et de tenir des réunions mensuelles plutôt que trimestrielles pour analyser de manière plus ciblée et continue les différents éléments du portefeuille. L'objectif est de tenir chaque année 10 réunions en ligne et seulement deux réunions en présentiel. Ces améliorations, parmi d'autres, seront prises en compte dans le mandat révisé du Comité des placements.</p>
<p>Recommandation 3</p> <p>Le Représentant devrait renforcer l'indépendance et l'efficacité opérationnelles de la Section du contrôle des risques et de la conformité et, à cette fin, pourvoir les postes autorisés à titre permanent dans le cadre d'une procédure de recrutement sélective et utiliser les postes aux fins pour lesquelles ils ont été autorisés.</p>	Importante	Oui	Le Représentant/ le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité	Toutes les procédures de recrutement seront terminées d'ici le 31 octobre 2020, et tous les membres du personnel devraient entrer en fonctions au plus tard le 31 décembre 2020.	<p>Le Secrétaire général a approuvé, en mai 2020, une nouvelle structure organisationnelle, selon laquelle la Section des risques et de la conformité relèvera directement du Représentant du Secrétaire général afin de renforcer son indépendance et son efficacité opérationnelles.</p>

<i>Recommandation</i>	<i>D'importance critique^a/importante^b</i>	<i>Recommandation acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date d'application</i>	<i>Observations</i>
<p>Recommandation 4</p> <p>Pour renforcer l'efficacité des comités internes, le Représentant devrait : a) donner des précisions sur les fonctions et les pouvoirs des membres des comités et des non-membres ; b) promouvoir le professionnalisme et la transparence dans l'examen des questions dont les comités sont saisis ; c) favoriser un état d'esprit privilégiant un débat serein lors des réunions des comités, notamment la tolérance vis-à-vis des vues divergentes et une critique constructive.</p>	Importante	Oui	Le Représentant/ le Directeur/le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité/ le Chef de la Section des opérations et des systèmes d'information	31 octobre 2020	Une équipe spéciale a été créée en mai 2020 en interne et chargée d'examiner le mandat, la composition et les méthodes de travail des comités internes. En principe, la présidence de chaque comité sera assurée par le Directeur du Bureau de la gestion des investissements et les chefs de la Section du contrôle des risques et de la conformité et de la Section des opérations et des systèmes d'information.
<p>Recommandation 5</p> <p>Le Représentant devrait :</p> <p>a) élaborer une politique de gestion actif-passif en faisant la synthèse des bonnes pratiques et des enseignements tirés des précédentes études de la gestion actif-passif afin d'orienter les futures études ;</p> <p>b) procéder à un exercice de planification ascendante des effectifs afin de déterminer les manques de capacités et d'élaborer une stratégie visant à y remédier pour mettre en œuvre la stratégie d'investissement de manière efficiente ;</p>	Importante	Oui	<p>a) Le Représentant/le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité</p> <p>b) Le Représentant/le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité</p>	<p>a) 31 octobre 2020</p> <p>b) L'analyse et la proposition seront prêtes pour la présentation du budget de 2020 au deuxième trimestre de 2021.</p>	Une équipe spéciale a été créée en mai 2020 en interne et chargée d'évaluer les résultats de l'étude de la gestion actif-passif, la politique d'investissement et les indices de référence du portefeuille et d'examiner s'il était nécessaire de les adapter au nouveau contexte économique et à l'évolution du marché. Sur la base des travaux de l'équipe spéciale et de la recommandation du BSCI, une politique de gestion actif-passif sera élaborée. En outre, il sera procédé à un exercice de planification ascendante des effectifs afin de déterminer les manques de capacités et d'élaborer une stratégie en vue de répondre

<i>Recommandation</i>	<i>D'importance critique^a/importante^b</i>	<i>Recommandation acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date d'application</i>	<i>Observations</i>
<p>c) examiner la validité des données utilisées pour l'étude de la gestion actif-passif et l'allocation stratégique des actifs de 2019, en tenant compte de l'évolution ultérieure de l'environnement économique et du marché et des résultats obtenus dans le cadre de l'allocation stratégique des actifs actuelle afin d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.</p> <p>Recommandation 6</p> <p>Le Représentant devrait :</p> <p>a) réévaluer la pertinence du nouvel indice de référence pour les placements à revenu fixe ; et</p> <p>b) préciser dans les procédures d'investissement les étapes à suivre lors de la modification des indices de référence retenus dans la politique d'investissement dans un souci d'objectivité et de respect des procédures.</p>	Importante	Oui	<p>c) Le Représentant/ le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité</p> <p>a) Le Représentant/ le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité</p> <p>b) Le Représentant/ le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité</p>	<p>c) L'analyse et la proposition seront prêtes pour la session de 2021 du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies au deuxième trimestre de 2021</p> <p>a) L'analyse et la proposition seront prêtes pour la session du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies au deuxième trimestre de 2021</p> <p>b) 31 octobre 2020</p>	<p>aux besoins du Bureau de la gestion des investissements dans les années à venir.</p> <p>Une équipe spéciale a été créée en mai 2020 en interne et chargée d'évaluer les résultats de l'étude de la gestion actif-passif, la politique d'investissement et les indices de référence du portefeuille et d'examiner s'il était nécessaire de les adapter au nouveau contexte économique et à l'évolution du marché. En conséquence, un processus clair de définition des indices de référence du portefeuille sera inclus dans les procédures d'investissement et il sera procédé à un examen approfondi des indices de référence.</p>

<i>Recommandation</i>	<i>D'importance critique^a/importante^b</i>	<i>Recommandation acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date d'application</i>	<i>Observations</i>
<p>Recommandation 7</p> <p>Le Représentant devrait améliorer la transparence de la politique d'investissement en rétablissant la section concernant les notations acceptables et en divulguant pleinement la répartition stratégique des actifs et les indices de référence au niveau des sous-catégories d'actifs.</p>	Importante	Oui	Le Représentant/ le Directeur/le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité	31 octobre 2020	Une équipe spéciale a été créée en mai 2020 en interne et chargée d'évaluer les résultats de l'étude de la gestion actif-passif, la politique d'investissement et les indices de référence du portefeuille et d'examiner s'il était nécessaire de les adapter au nouveau contexte économique et à l'évolution du marché. En conséquence, des informations supplémentaires seront données dans la politique d'investissement.
<p>Recommandation 8</p> <p>Le Secrétaire général devrait revoir les termes de l'accord annuel avec son représentant et renforcer l'application du principe de responsabilité en veillant à ce que les périodes choisies pour l'évaluation de la performance soient cohérentes et que les objectifs incluent des retours sur investissement relatifs et réels, à court comme à long terme.</p>	Importante	Oui	Cabinet du Secrétaire général	Le résultat de l'examen des deux indicateurs de performance sera inclus dans le cycle de contrats de mission de 2021.	L'objectif de performance à long terme du Représentant du Secrétaire général est d'atteindre ou de dépasser un taux de rendement réel de 3,5 % en dollars des États-Unis sur une période continue de 15 ans. Le Secrétaire général analysera les éventuelles mesures de performance à court terme qui permettraient de garantir que les motivations et décisions à court terme du Représentant sont alignées sur les objectifs de la Caisse à long terme.
<p>Recommandation 9</p> <p>Le Représentant devrait élaborer et mettre en œuvre des procédures détaillées de divulgation et de récusation en donnant des exemples de scénarios et en expliquant les étapes que le personnel devrait suivre pour gérer les conflits</p>	Importante	Oui	Le Représentant/ le Chef de la Section du contrôle des risques et de la conformité	31 octobre 2020	Le Représentant élaborera et mettra en œuvre des procédures détaillées de divulgation et de récusation en donnant des exemples de scénarios et en expliquant les étapes que le personnel devrait suivre pour gérer les conflits efficacement et au mieux des intérêts de la Caisse. Le Représentant établira également

<i>Recommandation</i>	<i>D'importance critique^a/importante^b</i>	<i>Recommandation acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date d'application</i>	<i>Observations</i>
efficacement et au mieux des intérêts de la Caisse.					un nouveau processus en vertu duquel, au début de chaque réunion du comité interne, les membres et les personnes invitées devront divulguer tout conflit d'intérêt ou certifier verbalement qu'il n'y a pas de conflit d'intérêt, information qui devra ensuite être reproduite dans les minutes.
Recommandation 10 Le Représentant devrait élaborer et appliquer un programme de transformation de la culture institutionnelle afin de permettre l'épanouissement d'une culture d'harmonie, de performance et de déontologie au sein du Bureau de la gestion des investissements, et mener des enquêtes sur la culture institutionnelle selon que de besoin.	Recommandation d'importance critique	Oui	Le Représentant	Déploiement complet du dialogue en cascade de 2020 du Bureau de la déontologie d'ici au 30 novembre 2020. Sur la base des résultats du dialogue, un programme de transformation de la culture institutionnel sera lancé d'ici au 31 mars 2021.	Le Représentant élaborera un programme de transformation de la culture institutionnelle pour permettre l'épanouissement d'une culture d'harmonie, de performance et de déontologie au sein du Bureau de la gestion des investissements, en se fondant sur les résultats du dialogue en cascade de 2020 organisé par le Bureau de la déontologie sur le thème de la reconnaissance de la dignité par la civilité et sur les manières de communiquer qui sont propices à la création d'un climat de travail plus harmonieux.

^a Les recommandations d'importance critique portent sur les risques qui exigent une attention immédiate de la part de l'Administration. L'absence d'action pourrait avoir un effet négatif critique ou considérable sur l'Organisation.

^b Les recommandations importantes portent sur les risques qui exigent une attention rapide de la part de l'Administration. L'absence d'action pourrait avoir un effet négatif grave ou assez grave sur l'Organisation.