

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 8–11 novembre 2010

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2010/5-B/1
6 octobre 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

EXAMEN DU MÉCANISME DE FINANCEMENT ANTICIPÉ

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice exécutive adjointe et Directrice financière, RM*: Mme G. Casar tél.: 066513-2885

Directeur financier adjoint et Directeur, RMB**: M. S. O'Brien tél.: 066513-2682

Chef, RMBB***: M. G. Crisci tél.: 066513-2704

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle

** Division du budget et de la programmation

*** Service du budget

RÉSUMÉ

La livraison en temps voulu des produits alimentaires aux bénéficiaires est un facteur primordial pour le succès des opérations du PAM. Le PAM a recours au préfinancement pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de ses opérations et, en particulier, livrer au bon moment les produits alimentaires à ses projets.

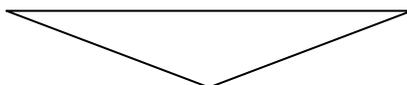
Le Secrétariat propose de relever le plafond du mécanisme de financement anticipé de 180 millions de dollars à 557 millions de dollars. Si les propositions présentées sont retenues, les 35,9 millions de dollars du mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs ne seront plus nécessaires, et ils seront ajoutés à la réserve opérationnelle de 57 millions de dollars pour constituer une réserve de préfinancement unique d'un montant de 92,9 millions de dollars. Le ratio de levier des mécanismes de préfinancement passera de 3/1 à 6/1 de façon à créer un mécanisme de financement anticipé d'un montant de 557 millions de dollars répartis comme suit: 407 millions de dollars pour le préfinancement "traditionnel" et 150 millions de dollars pour le mécanisme d'achat anticipé. Le mécanisme de financement anticipé continuera d'accorder des prêts individuels en faveur des opérations, sur la base des prévisions de recettes de ces dernières, et avancera des fonds pour financer les coûts d'appui et les services internes.

Le PAM a commencé à avancer des fonds aux opérations en 1999, date de la création du mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs. En 2004, le Conseil a approuvé la création à titre expérimental du mécanisme d'avance au titre des contributions annoncées en recourant à une réserve opérationnelle pour garantir l'avance aux opérations d'un montant maximal de 180 millions de dollars, le but étant d'acheter des denrées avant qu'une contribution à un projet ait été confirmée. Le mécanisme de préfinancement traditionnel a été utilisé par 52 bureaux de pays pour améliorer les délais de livraison de 1,2 million de tonnes de produits alimentaires destinés à 70 millions de bénéficiaires. Le nombre et le volume des prêts demandés ont augmenté dans des proportions très importantes depuis 2004.

En 2008, une enveloppe de 60 millions de dollars du mécanisme de financement anticipé a servi à financer à titre pilote un mécanisme d'achat anticipé pour permettre au PAM d'acheter des denrées en fonction de l'estimation des besoins régionaux globaux et des financements escomptés, de manière à réduire encore davantage les délais de livraison des produits alimentaires. Ce mécanisme a permis à la fois de gagner du temps et de faire des économies: les estimations reposant sur l'analyse d'un échantillon d'expéditions montrent qu'en moyenne le gain de temps a été de 53 jours et l'économie de 3 pour cent. Depuis l'introduction de ce mécanisme, un seul prêt — qui représente 0,5 pour cent de la somme totale avancée — n'a pu être recouvré. Les demandes de prêt d'un montant supérieur à 10 millions de dollars sont étudiées et validées par le Comité pour l'affectation stratégique des ressources avant d'être approuvées ou rejetées. Le Secrétariat peut donc raisonnablement considérer qu'il est en mesure de gérer tous les risques liés au préfinancement.

Les demandes de préfinancement ont considérablement progressé depuis 2008 et le volume des fonds disponibles limite aujourd'hui l'efficacité des mécanismes. La proposition exposée dans le présent document implique que 5,4 pour cent des contributions projetées pour 2010-2011 seront consacrés à accorder des avances aux opérations et aux services internes en fonction des besoins régionaux et des prévisions de recettes. Cette formule permettrait au PAM d'effectuer ses achats au moment où les prix sont favorables et de raccourcir ses délais de livraison.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Examen du mécanisme de financement anticipé" (WFP/EB.2/2010/5-B/1) et approuve:

- i) le transfert d'un montant de 35,9 millions de dollars du mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs à la réserve opérationnelle pour en porter le niveau de 57,0 millions de dollars à 92,9 millions de dollars; et
- ii) le relèvement du plafond du mécanisme de financement anticipé à 557 millions de dollars pour permettre à la Directrice exécutive de préfinancer les projets, le mécanisme d'achat anticipé et d'autres services internes.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. Les opérations du PAM qui portent sur la prévention des situations d'urgence, les secours et le redressement, privilégient la mise en place de conditions permettant de transférer aux gouvernements et aux partenaires ou de proposer d'autres solutions durables en matière de lutte contre la faim. Le PAM assume les fonctions de chef de file au sein du système des Nations Unies dans les domaines de l'intervention en situations d'urgence, de la logistique, des communications, de l'évaluation des besoins et de l'analyse de la vulnérabilité.
2. En 2005, le Secrétariat a procédé à un examen des procédures opératoires du PAM en vue de les rationaliser et d'en améliorer l'efficacité et l'efficience en optimisant l'utilisation des ressources allouées aux projets et en améliorant les disponibilités alimentaires dans les pays. Le PAM continue d'affiner ses modes opératoires pour répondre plus rapidement et plus efficacement aux besoins des bénéficiaires et pour s'assurer qu'un financement adéquat est disponible au moment crucial.
3. Les demandes de préfinancement se multiplient — elles ont doublé depuis 2004 — mais la capacité de préfinancement du PAM n'a pas suivi le même rythme et les mécanismes en place ont atteint la saturation, ce qui compromet leur capacité à apporter un appui efficace aux opérations.
4. Le présent document a pour objet de solliciter l'approbation du Conseil pour relever le plafond du mécanisme de financement anticipé (MFA) de 180 millions de dollars à 557 millions de dollars afin de faire face à l'évolution et à l'accroissement de la demande. Le développement de ce mécanisme permettrait: i) d'accroître le montant disponible pour le préfinancement traditionnel; ii) d'accroître le niveau du mécanisme d'achat anticipé (MAA); et iii) d'assurer la stabilité du financement des services internes, dont les ressources proviennent actuellement du mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs (MACAD).
5. Pour atténuer les risques liés au relèvement du plafond de ce mécanisme, le Secrétariat propose de transférer la réserve du MACAD, soit un montant de 35,9 millions de dollars, à la Réserve opérationnelle du PAM, qui s'élève pour l'heure à 57 millions de dollars, ce qui porterait le niveau total de la Réserve opérationnelle à 92,9 millions de dollars.

GÉNÉRALITÉS

6. Par préfinancement, on entend le fait de fournir des fonds à un projet en utilisant les contributions prévues à titre de garantie. Lorsque la contribution qui sert de garantie est confirmée, le projet rembourse l'avance qui lui a été accordée. Les bureaux de pays peuvent ainsi raccourcir le temps qui s'écoule entre le moment où un donateur se déclare disposé à contribuer à une opération et la livraison des produits alimentaires aux bénéficiaires. Les trois mécanismes internes de préfinancement qui existent au PAM sont le compte d'intervention immédiate (CII), le MACAD et le MFA.

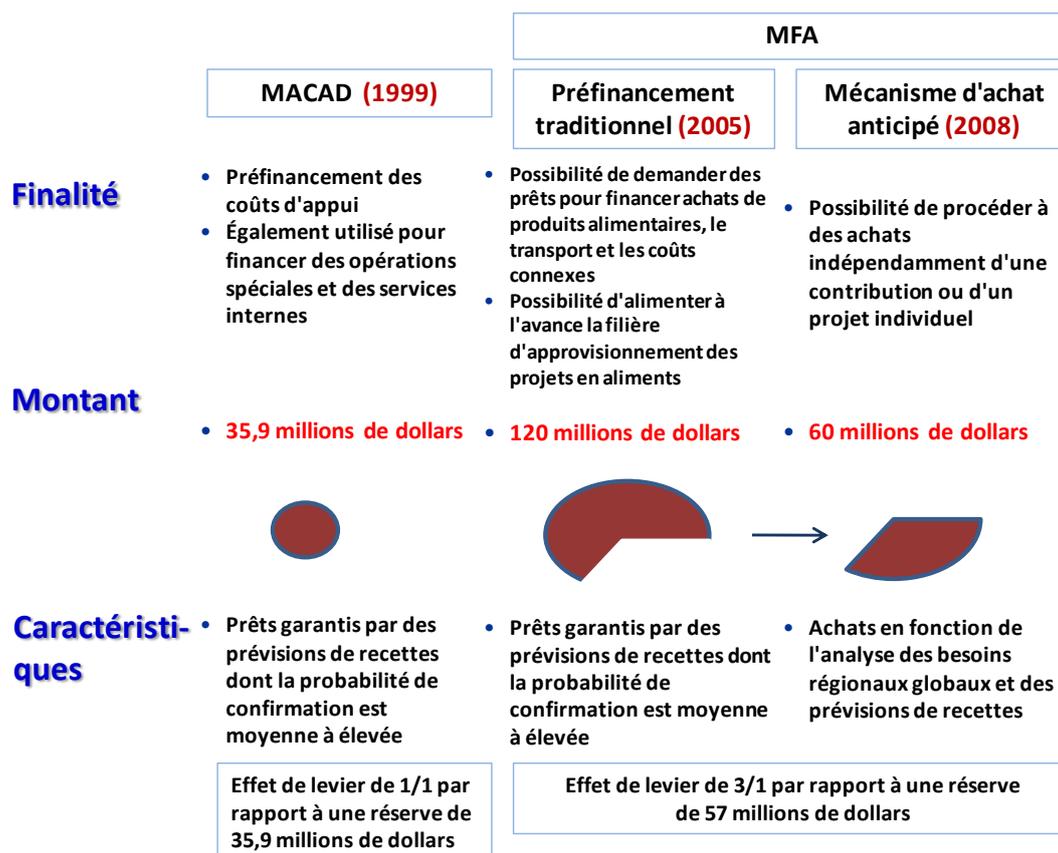
Compte d'intervention immédiate

7. Le CII a été créé en décembre 1991. L'objectif pour ce compte, initialement fixé à 30 millions de dollars, a été porté à 35 millions de dollars en 1995 et à 70 millions de dollars en 2004. Le CII est un fonds multilatéral qui permet au PAM de fournir une assistance alimentaire immédiate, des articles non alimentaires et un appui logistique dans

les situations où des vies sont menacées. Il s'agit d'un mécanisme d'intervention très efficace.

8. Le CII est également utilisé en tant que dispositif de prêts non garantis dans la mesure où les avances qu'il accorde peuvent dans certains cas devenir des prêts non remboursables. Du fait de cette différence fondamentale avec les autres dispositifs, les propositions contenues dans le présent document concernent le MACAD et le MFA (voir la figure 1), mais pas le CII.

Figure 1: MACAD et MFA



Mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs

9. La création du MACAD en 1999 avait pour objet d'accorder des prêts pour assurer par avance le financement des dépenses de personnel et d'autres dépenses dans le but d'éviter toute interruption des projets; 1 200 prêts ont été approuvés et remboursés au moyen de ce dispositif. Depuis 2005, il permet également d'accorder des avances pour financer d'autres coûts opérationnels directs dans le cadre d'interventions d'aide non alimentaire, notamment des opérations spéciales, ainsi que des services internes, par exemple le programme mondial de location de véhicules ou le compte spécial pour les technologies de l'information. Le plafond est actuellement fixé à 35,9 millions de dollars, et le mécanisme est couvert par une réserve du même montant.

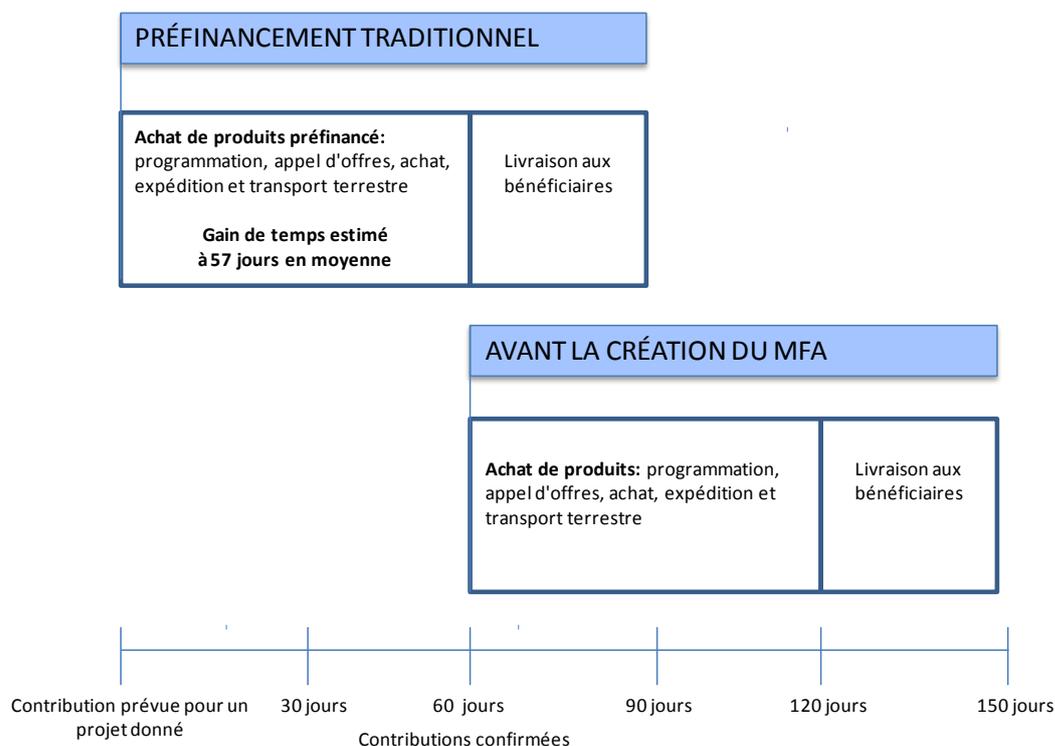
Préfinancement traditionnel

10. L'examen des procédures opératoires du PAM effectué entre 2003 et 2005 avait pour objet d'optimiser l'utilisation des ressources affectées aux projets et de mettre les produits

alimentaires à disposition plus rapidement. Les recommandations ont été mises à l'essai sur le terrain dans le cadre de projets pilotes lancés en janvier 2004. L'une d'entre elles préconisait d'autoriser les dépenses sur la base des contributions prévues et non plus des contributions confirmées, de manière à accélérer le plus possible la mise à disposition des produits alimentaires. Le MFA a beaucoup contribué à la réalisation des objectifs fixés.

11. Compte tenu des résultats positifs des projets pilotes, le Conseil a approuvé en janvier 2005 un plafond de 180 millions de dollars pour le MFA, montant garanti par une réserve opérationnelle de 57 millions de dollars. Le MFA permet à la Directrice exécutive d'assurer la continuité du préfinancement des projets, en attendant la confirmation des contributions prévues, dans le respect des paramètres de gestion des risques établis.
12. Le recours au MFA a considérablement progressé depuis sa création du point de vue du nombre de prêts accordés et de la valeur des fonds avancés. Entre 2004 et juillet 2010, 167 prêts de préfinancement ont été approuvés au titre de ce mécanisme, pour un montant total de 1,2 milliard de dollars. Le seul abandon de créance correspond à un prêt de 5,9 millions de dollars accordé en 2005 dans le cadre d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) en République démocratique du Congo, alors que la mise en œuvre du nouveau mode opératoire ne faisait que débiter.
13. La figure 2 montre que le préfinancement raccourcit en moyenne de 57 jours le délai d'intervention du fait du recours aux contributions prévues comme garantie pour accélérer le versement des fonds aux projets et stabiliser la livraison des produits alimentaires aux bénéficiaires. Avant la création du mécanisme de financement anticipé, le préfinancement traditionnel d'une contribution demandait jusqu'à 150 jours à compter du moment où un donateur se disait prêt à fournir une assistance alimentaire aux bénéficiaires.

Figure 2: Le préfinancement, des contributions prévues à la fourniture aux bénéficiaires



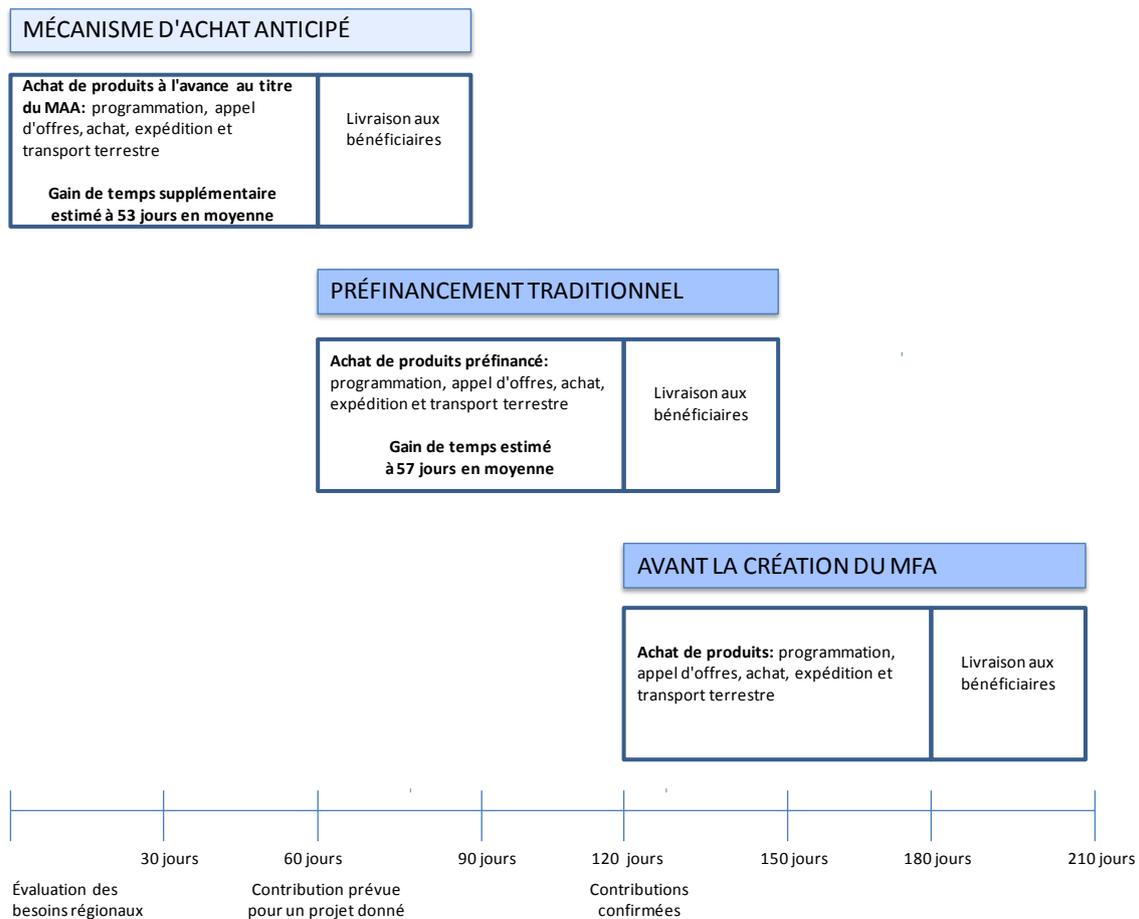
Examen des mécanismes de préfinancement

14. En 2007, le Secrétariat a passé en revue les procédures internes de préfinancement au PAM afin d'améliorer la coordination et la gestion des divers mécanismes et de rationaliser les processus. Cet examen a conduit à privilégier une approche du guichet unique de préfinancement comportant:
- i) une procédure normalisée de demande et de remboursement de tout préfinancement au titre du CII, du MACAD et du MFA;
 - ii) une approche à deux vitesses de l'approbation du préfinancement pour gagner en efficacité en ce qui concerne l'approbation d'un grand nombre d'avances d'un faible montant, tout en renforçant le contrôle des avances d'un montant plus élevé; et
 - iii) un suivi centralisé des mécanismes de préfinancement pour faciliter l'obtention d'une vue d'ensemble des risques financiers auxquels le PAM est exposé.
15. L'examen a conclu que les mécanismes de préfinancement du PAM doivent être assez souples pour faire face à un grand nombre de demandes d'avance d'un montant plus élevé et qu'il fallait trouver un juste milieu entre cette souplesse et l'efficacité de la gestion des risques, qui passe par un renforcement du suivi et du contrôle des opérations d'un montant plus élevé.

Mécanisme d'achat anticipé

16. Le PAM a créé le MAA en juin 2008 pour accélérer les livraisons de vivres aux bénéficiaires, en allouant à titre expérimental à un compte spécial un montant de 60 millions de dollars provenant du MFA pour permettre d'acheter des produits alimentaires à l'avance, initialement pour l'Afrique australe et la Corne de l'Afrique. Tous les achats financés au moyen du compte spécial respectent les politiques du PAM en matière d'achats, et les projets ne reçoivent les produits alimentaires qu'une fois qu'ils sont couverts par des contributions spécifiques que celles-ci soient prévues ou confirmées.
17. L'objectif de ce mécanisme est d'accélérer les livraisons de vivres aux bénéficiaires et de tirer parti de la conjoncture favorable des marchés. Au moment de leur achat, les produits alimentaires ne sont pas affectés à des projets individuels: les achats sont effectués en fonction du cumul des besoins des projets pour une région ou une sous-région, et du montant total des ressources qu'il est prévu de recevoir pour y faire face. Ce système permet au PAM d'effectuer ses achats plus tôt (voir la figure 3), et par conséquent de raccourcir encore ses délais de livraison. Le recours au MAA entraîne une réduction supplémentaire des délais d'intervention de 53 jours en moyenne.

Figure 3: Achats anticipés



ESSOR DU FINANCEMENT ANTICIPÉ

18. Depuis la création du MFA en janvier 2004, le total des préfinancements s'élève à 1,2 milliard de dollars. Le montant du préfinancement au titre du MFA est passé de 27,1 millions de dollars pour l'année 2004 à 272,7 millions de dollars pour les sept premiers mois de 2010, tandis que le nombre de prêts approuvés au titre du mécanisme de financement anticipé est passé de 5 en 2004 à 58 en 2008, et il est de 34 pour les sept premiers mois de 2010 (voir le tableau 1).

TABLEAU 1: PRÊTS APPROUVÉS AU TITRE DU MFA			
Année	Nombre	Montant total avancé (en millions de dollars)	Montant moyen des prêts (en millions de dollars)
2004	5	27,1	5,4
2005	10	154,5	15,5
2006	4	36,8	9,2
2007	21	157,3	7,5
2008**	58	324,6	5,6
2009	35	227,1	6,5
2010*	34	272,7	6,7
Total	167	1 200,1	7,9

* Sur la base des chiffres effectifs au 31 juillet 2010.

** Le MAA a été créé au troisième trimestre de 2008, ce qui a eu pour effet d'abaisser de 60 millions de dollars le plafond du MFA.

19. Depuis 2008, les demandes de financements au titre du MFA sont en hausse sensible, du fait de l'augmentation des opérations du PAM, qui ont doublé depuis 2004. Le préfinancement est également devenu un élément opératoire majeur pour stabiliser le financement des opérations. Du fait de la création du MAA et la progression des demandes de préfinancement, les ressources disponibles à cet effet sont tombées à 120 millions de dollars, soit un niveau qui ne répond plus aux besoins du PAM.

AVANTAGES DU PRÉFINANCEMENT

Avantages du préfinancement traditionnel

20. Depuis sa création, le MFA a permis de répondre efficacement aux besoins des bénéficiaires: 1,2 milliard de dollars ont été avancés dans le cadre de 390 opérations, pour acheter 1,23 million de tonnes de vivres afin de venir en aide à 70 à 75 millions de bénéficiaires dans 52 pays, ce qui s'est traduit par un gain de temps de 57 jours en moyenne.

Effets favorables du préfinancement traditionnel: quelques exemples

- **Éthiopie.** Le MFA a servi à appuyer trois IPSR. De 2008 au milieu de 2010, 138 000 tonnes de produits alimentaires d'une valeur de 70 millions de dollars, coûts d'appui compris, ont été achetés, au profit de 7 millions de personnes menacées en raison de la sécheresse, des inondations, des maladies animales, du VIH/sida ou d'un conflit. En Éthiopie, les prêts de préfinancement ont empêché l'interruption d'un approvisionnement d'importance vitale et assuré la stabilité des opérations.
- **Kenya.** À partir de 2008, une somme de 70 millions de dollars a été avancée au titre du MFA en faveur de projets mis en place dans le cadre d'opérations d'urgence et d'IPSR pour répondre aux besoins alimentaires de 3,4 millions de bénéficiaires. Le préfinancement a permis au bureau de pays d'approvisionner ses filières de distribution à hauteur de 74 000 tonnes de produits alimentaires.

- **Soudan.** Un montant de 186,8 millions de dollars d'avances au titre du MFA a été approuvé pour financer l'achat de 182 000 tonnes de produits alimentaires, frais de livraison et coûts d'appui compris. Au Darfour et dans le Sud-Soudan, le prépositionnement de denrées, d'une importance vitale, a été achevé avant la saison des pluies, c'est-à-dire avant que ces régions ne deviennent inaccessibles par voie terrestre. Le PAM a ainsi pu subvenir aux besoins alimentaires de 5 millions de bénéficiaires en évitant de devoir mettre en place des ponts aériens très onéreux, puisqu'ils coûtent cinq fois plus cher que le transport terrestre.
- **Somalie.** Au cours du troisième trimestre de 2008 et du premier trimestre de 2010, le préfinancement a permis d'éviter que 2,8 millions de bénéficiaires ne reçoivent plus aucune assistance durant trois mois en raison de ruptures d'approvisionnement.
- **Niger.** Grâce au MFA, le bureau de pays a pu acheter 80 000 tonnes de produits alimentaires en 2010 pour répondre aux besoins de 3,9 millions de victimes de la sécheresse. Sur ce total, 27 pour cent ont été achetés sur les marchés locaux, 29 pour cent dans la région (Burkina Faso, Bénin, Ghana et Nigéria) et 44 pour cent sur les marchés internationaux.
- **Pakistan.** Le MFA a permis au PAM d'accorder une avance de 31 millions de dollars pour subvenir aux besoins de 6 millions de personnes sinistrées au cours des premières semaines de la situation d'urgence due aux inondations. Le PAM a pu commencer à intervenir avant de nombreux autres organismes d'aide.

Avantages du mécanisme d'achat anticipé

21. Le MAA a été mis en place à titre expérimental au milieu de 2008 pour répondre aux besoins dans la Corne de l'Afrique et en Afrique australe. Pour permettre au PAM d'acquérir de l'expérience et de valider le concept, les paramètres du projet pilote ont été simplifiés de façon à se concentrer sur l'achat de céréales provenant d'Afrique du Sud et de la région de la mer Noire. Au cours de la phase initiale, 315 000 tonnes de céréales ont été achetées, pour la plupart au moment de la récolte, et affectées à des opérations exécutées en Afrique australe et dans la Corne de l'Afrique
22. Le Secrétariat a estimé qu'en prenant en compte les 149 135 tonnes de produits alimentaires achetés et livrés au titre du MAA (voir l'annexe I), et même en l'absence de données de référence pour assurer le suivi des économies et du gain de temps réalisés pour chaque cargaison achetée par anticipation, la livraison avait été effectuée 53 jours plus tôt qu'à l'ordinaire en moyenne et l'économie se chiffrait à 1,3 million de dollars, soit 3,4 pour cent des coûts. Le PAM n'a pas supporté de coûts d'entreposage supplémentaires, car les produits alimentaires ont été livrés aux projets au moment requis.
23. Le PAM cherche à acheter les produits alimentaires au moment propice pour obtenir des prix avantageux mais, en raison de l'imprévisibilité des marchés, il n'est pas possible de tabler sur les économies que pourra engendrer le MAA. Du reste, l'objectif primordial de ce mécanisme n'est pas de faire des économies mais de raccourcir les délais de livraison lorsque les bénéficiaires ont besoin d'une aide alimentaire de toute urgence.
24. L'une des principales raisons expliquant le succès immédiat de l'expérimentation du MAA est la collaboration mise en place entre les bureaux de pays, le Bureau régional pour l'Afrique australe, orientale et centrale, le Bureau sous-régional de Kampala et les services du Siège chargés de l'établissement des budgets, de la programmation, des achats, de la logistique et des ressources, une coopération qui a permis de livrer les produits alimentaires aux bénéficiaires en temps voulu et de réduire les risques encourus par le PAM.

25. Tirant parti des projets pilotes, le PAM a diversifié l'assortiment alimentaire acheté par anticipation en y ajoutant de petites quantités de riz, de légumineuses, d'huile et de mélange maïs-soja de façon à distribuer une ration équilibrée d'un point de vue nutritionnel. Dans les cas où un produit n'était pas aisément disponible dans une région, le MAA a permis de l'acheter sur les marchés internationaux, ce qui a réduit les délais d'approvisionnement. En outre, le rayon d'intervention du mécanisme a été élargi à l'Afrique de l'Ouest au début de 2010 pour aider à faire face à la crise du Sahel, et à l'Asie pour acheter du riz par anticipation.

Avantages du mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs

26. Le MACAD permet au PAM de répondre aux besoins non prévus par exemple pour les opérations spéciales, généralement dans les 72 heures qui suivent la demande. Ce mécanisme est particulièrement efficace pour financer les dépenses immédiates de personnel et d'autres dépenses au tout début d'un projet. L'enveloppe du MACAD réservée au financement des autres CAD sert également à aider les partenaires du PAM à faire face aux dépenses immédiates au tout début des projets.

27. Il est également fait appel au MACAD pour financer les services internes tels que le programme mondial de location de véhicules¹, qui permet au PAM de faire des économies pouvant aller jusqu'à 10 pour cent des coûts habituels, et le compte spécial pour les technologies de l'information.

Limites du mécanisme de financement anticipé

28. On trouvera au tableau 2 un récapitulatif du recours au préfinancement traditionnel. De 2004 à 2007, le mécanisme a été peu sollicité, ce qui a permis d'accorder des avances assorties de durées de remboursement plus longues. De 2008 à 2010, le nombre et le volume des avances demandées ont nettement augmenté, nécessitant de multiples renouvellements.

TABLEAU 2: PRÊTS DE PRÉFINANCEMENT TRADITIONNELS ACCORDÉS AU TITRE DU MFA (en dollars)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Montant total financé	27 051 981	154 461 394	36 793 605	157 303 235	324 580 955	227 092 949	389 593 496
Plafond	180 000 000	180 000 000	180 000 000	180 000 000	120 000 000	120 000 000	120 000 000
Proportion renouvelée	0,15	0,86	0,20	0,87	2,70	1,89	3,25
Nombre de prêts	5	10	4	21	58	35	58

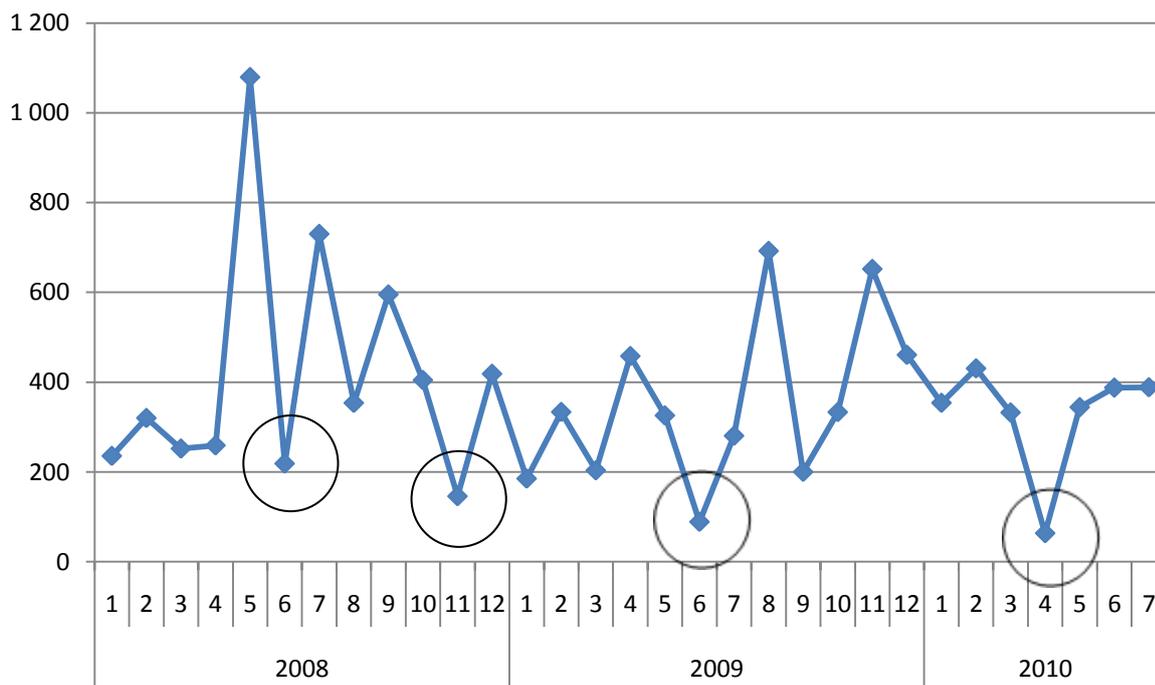
* Estimation pour l'année entière établie par extrapolation des chiffres effectifs pour la période du 1^{er} janvier au 31 juillet 2010.

29. Puisque le PAM est une organisation financée par des contributions volontaires, il est difficile de prévoir à quel moment ces contributions seront versées et quel en sera le

¹ WFP/EB.1/2008/6-C/1 "Programme mondial de location de véhicules et régime d'auto-assurance".

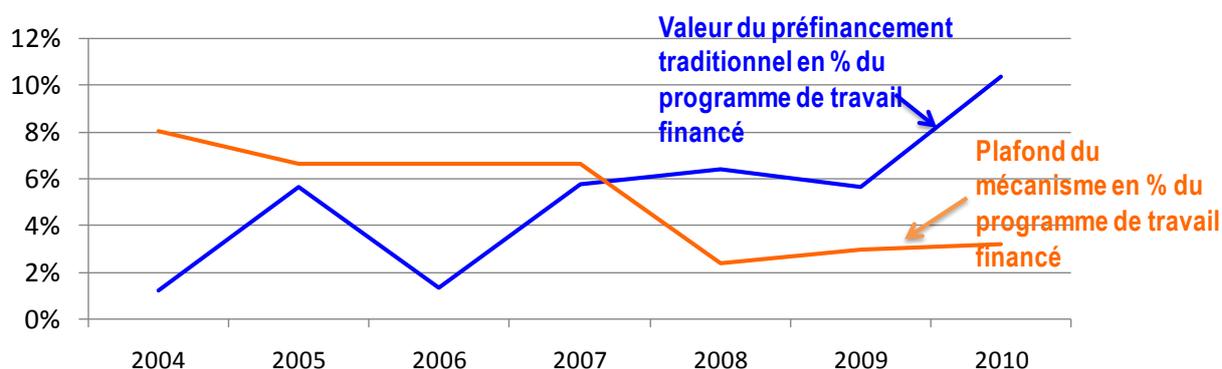
montant. La figure 4 fait apparaître l'évolution mensuelle des ressources de 2008 au milieu de 2010. De toute évidence, les recettes mensuelles du PAM ne sont ni régulières ni stables, mais le mécanisme de financement anticipé a contribué à préserver la stabilité des opérations. En 2009, 60 pour cent des contributions ont été confirmées au deuxième semestre de l'année. Les points encerclés de la figure 4 indiquent les moments où des interventions importantes du MFA ont permis de maintenir la stabilité des opérations.

Figure 4: Évolution des ressources (2008–2010)



30. Au deuxième trimestre de 2008, les ressources dont disposait le MFA sont tombées à un niveau dangereusement bas du fait des avances importantes accordées au Kenya, dans le Territoire palestinien occupé, en Somalie et au Zimbabwe, 121 millions de dollars ayant été approuvés au titre du préfinancement traditionnel. En prenant en compte l'encours des prêts précédemment accordés, soit 29 millions de dollars, il restait un solde inférieur à 30 millions de dollars sur le montant maximal de 180 millions de dollars.
31. Au cours du troisième trimestre de 2008, le plafond du préfinancement traditionnel a été abaissé de 180 millions de dollars à 120 millions de dollars pour permettre de créer le compte spécial du MAA. Au premier trimestre de 2009, le MFA avait un solde disponible de 10 millions de dollars, l'encours des prêts se chiffrant à 110 millions de dollars.
32. C'est au premier trimestre de 2010 que les avances trimestrielles les plus importantes ont été faites: 170 millions de dollars ont été approuvés au titre du préfinancement traditionnel en faveur du Soudan, des pays de la Corne de l'Afrique et du Pakistan.
33. La figure 5 montre le rapport entre le programme de travail financé et le préfinancement traditionnel entre 2004 et 2010.

Figure 5. Préfinancement traditionnel rapporté au programme de travail financé (2004–2010)



34. Pour faire face à l'essor des demandes de préfinancement, le Secrétariat a pris les mesures suivantes:

- i) hiérarchiser les prêts: certaines demandes ont été refusées ou ont été acceptées à un niveau nettement inférieur à celui demandé parce que les fonds n'étaient pas disponibles;
- ii) retarder les prêts pour certains projets, et donc reporter l'exécution des projets et renoncer à exploiter pleinement les avantages potentiels du préfinancement; et
- iii) recouvrer certains prêts plus tôt que prévu, de sorte que les contributions ainsi libérées puissent de nouveau servir de garantie.

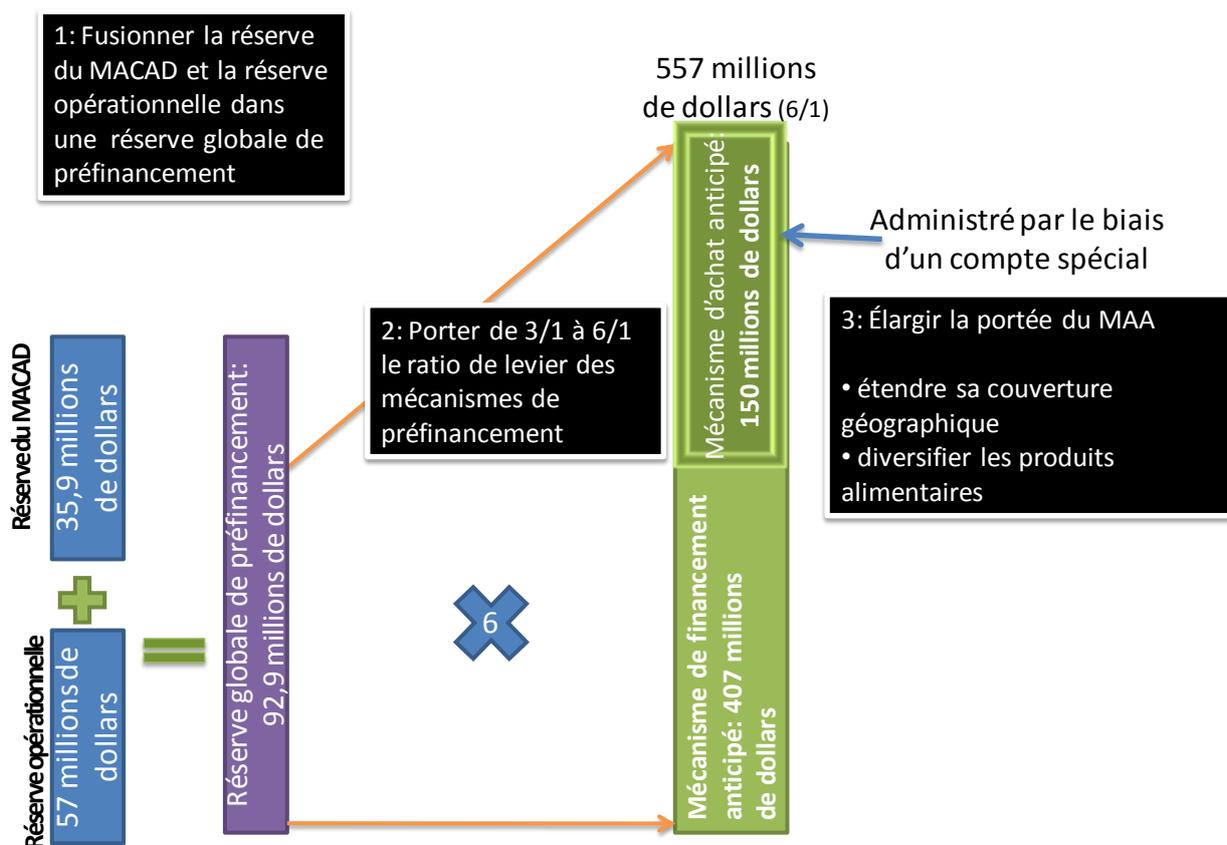
Il faut ajouter que l'incertitude découlant de ces mesures a pesé sur la capacité de planification du PAM et a donc nui à l'efficacité des projets.

AMÉLIORATIONS PROPOSÉES POUR LE MÉCANISME DE FINANCEMENT ANTICIPÉ

35. Compte tenu des résultats positifs obtenus avec le préfinancement au cours des six dernières années et dans le souci d'accompagner la progression du volume d'activités du PAM et d'améliorer l'efficacité et l'efficience, le Secrétariat propose de porter le plafond du MFA à 557 millions de dollars, soit:

- i) 407 millions de dollars pour le préfinancement traditionnel et les services internes actuellement financés par le MACAD; et
- ii) 150 millions de dollars pour les avances au titre du MAA (voir la figure 6).

Figure 6: Améliorations proposées pour le MFA



Niveau proposé pour le préfinancement traditionnel – 407 millions de dollars

36. Le tableau 3 montre le plafond actuel du MFA exprimé en pourcentage des ressources. Alors que les niveaux de financement et les besoins opérationnels du PAM ont considérablement augmenté depuis la création du MFA, le plafond du mécanisme de financement n'a pas été modifié. Par ailleurs, du fait de la création du MAA, le montant disponible pour les avances traditionnelles a diminué de 60 millions de dollars. Ces facteurs ont entraîné une baisse de la valeur du plafond des avances traditionnelles, exprimée en pourcentage des ressources qui est passée de 5,0 pour cent pour l'exercice biennal 2004-2005 à 2,1 pour cent pour l'exercice biennal en cours.
37. Le nouveau niveau proposé pour le préfinancement traditionnel, soit 407 millions de dollars, porterait la proportion des fonds disponibles pour les avances à 5,4 pour cent des recettes prévues. Ce serait là un pourcentage analogue à celui qui prévalait au moment de la création du mécanisme (voir le tableau 3), qui correspondrait au plafond qui avait été préconisé lors de la création du mécanisme.

Tableau 3: Plafond du préfinancement traditionnel en pourcentage du montant du programme de travail biennal

	Programme de travail financé (millions de dollars)	Montant disponible au titre des mécanismes de préfinancement (MACAD+MFA-MAA)	Montant des prêts de préfinancement disponibles en % du programme de travail
2004-05	4 810	240	5,0%
2006-07	5 230	215,9	4,1%
2008-09	8 710	155,9	1,8%
2010-11	7 500	155,9	2,1%
PROPOSITION 2010-2011	7 500	407	5,4%

- 60 millions affectés au MAA en 2008

38. En relevant la composante préfinancement traditionnel du MFA à 407 millions de dollars, le PAM pourra:

- i) nourrir un plus grand nombre de personnes en temps voulu avec les mêmes ressources;
- ii) assurer la continuité des projets;
- iii) améliorer la gestion des filières d'approvisionnement et donc assurer une meilleure planification avec ses partenaires;
- iv) utiliser plus rapidement les contributions des donateurs;
- v) financer des services internes au moyen des comptes spéciaux existants; et
- vi) continuer d'assurer le financement de services internes tels que la location de véhicules et les autres comptes spéciaux.

Changements proposés pour achats anticipés

39. Le montant demandé pour le MAA, soit 150 millions de dollars est modeste en comparaison des volumes achetés par le PAM en 2008 et en 2009: en 2008, le PAM a acheté 2,8 millions de tonnes de produits alimentaires, d'une valeur de 1,4 milliard de dollars; en 2009, il a acheté 2,6 millions de tonnes, d'une valeur de 965 millions de dollars. Le plafond de 150 millions de dollars proposé pour le MAA permet d'acheter les produits dont le PAM a besoin pour environ deux mois.

40. Le relèvement à 150 millions de dollars du plafond du MAA qui est proposé, permettra au PAM:

- i) d'étendre le MAA à d'autres régions;
- ii) de diversifier la gamme d'aliments dont l'achat est financé grâce à un mécanisme;
- iii) d'acheter des quantités plus importantes de produits alimentaires au moment le plus propice;
- iv) d'acheter et d'expédier de grandes quantités à des prix avantageux;

- v) d'améliorer la planification et la programmation;
 - vi) de constituer des stocks moins importants dans les pays;
 - vii) de réduire le nombre de demandes de préfinancement; et
 - viii) de réduire les délais d'octroi des prêts.
41. Par ailleurs, le Secrétariat encourage les donateurs à verser des contributions au compte spécial au niveau mondial ou régional, ce qui permettrait de développer le mécanisme sans aggraver le risque encouru.
42. Outre les propositions contenues dans le présent document, le Secrétariat a l'intention de développer la formule des achats anticipés en achetant de petites quantités de produits non céréaliers, y compris de nouveaux produits nutritifs, et en recourant à de nouvelles modalités d'achat. Le PAM travaillera aux côtés d'experts de la Banque mondiale, avec l'appui du Gouvernement canadien, qui a contribué à hauteur de 19,4 millions de dollars sur deux ans afin de mettre en place un fonds renouvelable distinct pour les achats anticipés et d'apporter un soutien au Secrétariat.

RÉSERVES ET ATTÉNUATION DES RISQUES

43. Les risques inévitablement associés au préfinancement sont les suivants:
- i) les contributions escomptées ne se concrétisent pas, ou le montant versé est inférieur aux prévisions;
 - ii) les contributions ne peuvent être utilisées pour rembourser les avances, par exemple en raison des exigences particulières de donateurs concernant le marquage des sacs, la provenance des produits ou les dates de validité des contributions; et
 - iii) les taux de change évoluent de manière défavorable entre le moment de l'engagement d'achat et la réception du don.

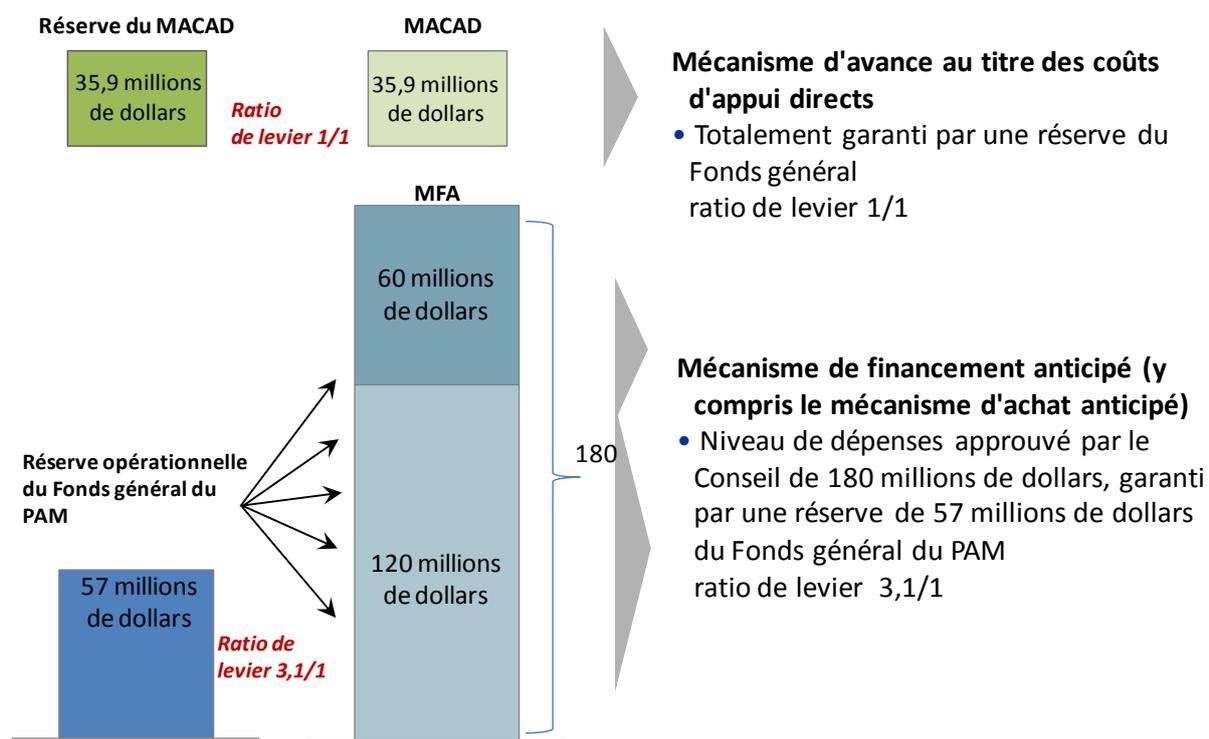
Expérience

44. Le PAM a fait ses preuves en matière de gestion des risques liés au préfinancement depuis la création du MFA. Il a en effet élaboré et mis en œuvre des procédures pour toutes les étapes du processus et il a défini clairement les rôles et les responsabilités.
45. Depuis la mise en place du MACAD en 1999, aucune créance n'a été passée par pertes et profits. Lors de la phase pilote du MFA, un seul prêt d'un montant de 5,9 millions de dollars n'a pu être recouvré parce que la contribution ne s'est pas concrétisée, mais le montant accordé a permis de subvenir aux besoins des bénéficiaires. Depuis que la phase expérimentale a pris fin, le montant des nouvelles avances consenties s'élève à 1,02 milliard de dollars, alors qu'aucun autre défaut de remboursement n'a été enregistré. Depuis la création du mécanisme d'achat anticipé, en 2008, 448 000 tonnes de produits alimentaires ont été achetées, dont l'intégralité a finalement été financée sur le budget des projets.

Réserves

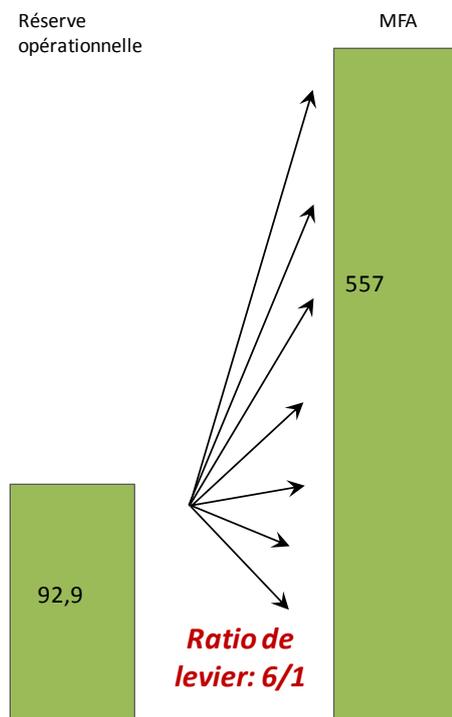
46. Le MACAD est entièrement garanti par une réserve de 35,9 millions de dollars. Les mécanismes de financement et d'achat anticipés sont garantis par la réserve opérationnelle, d'un montant de 57 millions de dollars (voir la figure 7).

Figure 7: Montant actuel des réserves du MACAD et du MFA



47. Pour renforcer la gestion des risques et tirer le meilleur parti des ressources, le Secrétariat propose de transférer la réserve du MACAD, d'un montant de 35,9 millions de dollars, dans la Réserve opérationnelle du PAM, d'un montant de 57 millions de dollars, ce qui porterait ainsi le montant total de la réserve opérationnelle à 92,9 millions de dollars (voir la figure 8). Le relèvement du plafond du MFA permettrait d'obtenir un ratio de levier de 6/1 par rapport à la réserve opérationnelle.

Figure 8: Ratio de levier: montant du MFA en proportion de la réserve opérationnelle (en millions de dollars)



48. Dans des cas exceptionnels où i) les contributions prévues ne se concrétisent pas; ou ii) d'autres contributions escomptées pour le projet ne se concrétisent pas, ce qui ne permet pas de rembourser les avances de préfinancement traditionnel accordées au titre du MFA, la réserve opérationnelle absorbera la créance douteuse, conformément à l'article 10.6 du Règlement financier. Le passage par profits et pertes ne sera envisagé qu'après la clôture des comptes financiers du projet. Avant de recourir à la réserve opérationnelle, le Secrétariat examinera toutes les possibilités de remboursement des prêts. Le Secrétariat est d'avis que ce niveau de risque est justifié par les gains d'efficacité opérationnelle qui seront réalisés et par les améliorations qui en résulteront au niveau de la livraison des produits alimentaires aux bénéficiaires.

MESURE DE L'EFFET DE LEVIER DES MÉCANISMES DE PRÉFINANCEMENT DU PAM

49. Les mécanismes de préfinancement du PAM fonctionnent comme ceux d'une banque: les prêts sont approuvés à hauteur d'un seuil fixé sur la base des prévisions de contributions, qui servent de garantie. Il existe cependant des différences entre le fonctionnement des banques et celui des mécanismes de préfinancement du PAM, à savoir:
- i) Les banques fixent le montant maximal qu'elles peuvent prêter en fonction du nombre de fois que le capital peut être engagé; le PAM quant à lui fixe une limite exprimée sous forme de montant pour ses mécanismes de préfinancement.
 - ii) Les prêts approuvés au titre d'un préfinancement traditionnel sont assortis de risques moins importants que les prêts bancaires, et ils peuvent être utilisés dans un plus large éventail de situation. Au titre du MFA, tous les projets peuvent présenter des demandes de prêt: ces demandes sont approuvées sous réserve que le niveau approprié de garantie

soit prévu. Ce mécanisme peut servir à acheter des produits alimentaires au titre du MAA, lesquels peuvent être attribués à tout projet financé au moyen de contributions confirmées ou d'un préfinancement.

iii) Les banques ont un taux de défaut de paiement bien supérieur.

50. Les mécanismes de préfinancement obéissent à des règles plus prudentes et plus sûres que celles des banques en ce qui concerne l'octroi des prêts. Pour en faire la démonstration, le Secrétariat a comparé la robustesse de ces mécanismes de préfinancement avec celle des banques, qui appliquent une méthode dite "de l'adéquation du capital", conformément aux Accords de Bâle relatifs aux fonds propres négociés sous la houlette de la Banque des règlements internationaux (voir le tableau 4).
51. Comme on le voit au tableau 4, le MFA est doté d'un capital de 57 millions de dollars qui fonctionne comme réserve pour couvrir les prêts. Ce mécanisme peut prêter un montant maximal de 180 millions de dollars, ce qui signifie que le capital du mécanisme peut être engagé 3,16 fois et que ses réserves couvrent les prêts à hauteur de 31,7 pour cent. Dans le cas du MACAD, le montant total des prêts ne peut pas dépasser celui des réserves. Si l'on prend en considération le capital et le montant maximum de l'encours à risque pour les deux mécanismes, le capital ne peut être engagé que 2,32 fois et le ratio de couverture des prêts par les réserves est de 43 pour cent.

TABLEAU 4: "RATIO DE CAPITAL" DU MFA				
	Situation actuelle			Proposition
	MFA	MACAD	Total	
Réserve allouée (A) (en millions de dollars)	57,0	35,9	92,9	92,9
Montant maximal pouvant être prêté (B) (en millions de dollars)	180,0	35,9	215,9	557,0
Ratio de levier (B/A)	3,16	1,00	2,32	6,00
Ratio de capital (%)	31,7	100	43,0	16,7

52. La fusion proposée du MFA et du MACAD accroîtrait le niveau maximal du risque, le faisant passer de 215,9 millions à 557 millions de dollars, et porterait à 6 le rapport entre endettement et capital, ce dernier représentant 16,7 pour cent des prêts. En comparant ces chiffres à ceux du secteur bancaire, on s'aperçoit que la proposition est prudente.
53. Le test de résistance auquel 91 banques européennes ont été soumises² a montré que le niveau maximum de leur ratio d'endettement était compris entre 9,71 et 10,87, alors que le PAM propose une limite de 6,0. Leurs fonds propres représentent une proportion plus réduite de l'encours des prêts, soit entre 9,2 et 10,3 pour cent; le niveau des fonds propres que le PAM propose d'affecter à ce mécanisme équivaut à 16,7 pour cent des prêts. Il ressort de l'analyse d'un échantillon de 19 banques des États-Unis², que le niveau

² Résultat global du test de résistance effectué en 2010 dans l'Union européenne par le Comité européen des contrôleurs bancaires en collaboration avec la Banque centrale européenne, publié le 23 juillet 2010.

² Voir: Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale, *The Supervisory Capital Assessment Program: Overview of Results*, Washington, 2009.

maximum de leur ratio d'endettement se situait à 9,34 et que leurs fonds propres représentaient 10,7 pour cent de l'encours de leurs prêts (voir le tableau 5).

TABLEAU 5: RATIO DE LEVIER COMPARÉ À CELUI DE BANQUES EUROPÉENNES ET AMÉRICAINES			
	Mécanismes de préfinancement proposés par le PAM	Échantillon de 91 banques européennes	Échantillon de 19 banques des États-Unis
Réserve allouée (A) <i>(en millions de dollars)</i>	92,9	92,9	836,7
Montant maximal pouvant être prêté (B) <i>(en millions de dollars)</i>	557,0	557,0	7 814,8
Ratio de levier (B/A)	6,00	9,71–10,72	9,34
Ratio de capital (%)	16,7	10,3–9,2	0,1

54. Ces chiffres montrent que la proposition de relèvement du plafond des mécanismes de préfinancement ainsi que de fusion du MFA et du MACAD est prudente et qu'il serait utile que le PAM adopte ce financement souple pour faire rapidement face aux situations d'urgence et aux nouveaux besoins.

Atténuation des risques

55. Pour chaque étape du processus, le Secrétariat a élaboré des procédures qui précisent les rôles et les responsabilités en matière de préfinancement, ce qui a permis d'améliorer les contrôles et d'atténuer les risques. On trouvera à l'annexe II un aperçu de la procédure d'approbation du MFA.

56. Les facteurs qui contribuent à la bonne gestion des mécanismes de préfinancement sont notamment les suivants:

- i) centralisation du suivi et des informations;
- ii) amélioration des prévisions en matière de dons grâce à un renforcement de la concertation avec les donateurs, à la modernisation des systèmes informatiques et à la formation du personnel;
- iii) mise en place de modes opératoires plus solides; et
- iv) renforcement du contrôle des demandes de financement anticipé.

57. La procédure de contrôle prévoit l'examen des aspects suivants:

- i) la finalité des prêts;
- ii) l'impact – nombre de bénéficiaires, amélioration des délais de livraison;
- iii) les facteurs de risque pour le PAM;
- iv) les prévisions détaillées concernant les dons;
- v) la solidité et l'adéquation des garanties; et
- vi) la planification des projets – correspondance entre les recettes et les engagements.

Tous les prêts d'un montant supérieur à 10 millions de dollars doivent être validés par le Comité pour l'affectation stratégique des ressources.

58. Étant donné que les avances accordées au titre du MFA reposent sur les prévisions de contributions en faveur des projets, les contributions confirmées sont la première garantie de remboursement. Le PAM classe les contributions prévues par catégorie en fonction de la probabilité (élevée, moyenne ou faible) de leur confirmation, en appliquant les critères présentés au tableau 6.

TABLEAU 6: CRITÈRES DE CLASSEMENT DES CONTRIBUTIONS PRÉVUES	
Probabilité élevée	Les donateurs indiquent clairement qu'ils entendent fournir un appui.
Probabilité moyenne	Les antécédents montrent des contributions régulières et la situation politique et financière du pays donateur évolue favorablement.
Faible probabilité	Il existe des possibilités de mobiliser des financements supplémentaires. Cette catégorie comprend généralement les financements en faveur de nouvelles situations d'urgence et les contributions potentielles qui s'ajoutent aux contributions attendues. Sert à établir des objectifs chiffrés et non des prévisions.

59. Dans les cas où il est très probable qu'une contribution sera confirmée, le Secrétariat autorise normalement à avancer un montant pouvant aller jusqu'à 75 pour cent de la contribution. Lorsque la probabilité de confirmation est moyenne, 50 pour cent du montant peut normalement être prêté. Si la probabilité de confirmation est faible, les contributions prévues ne peuvent servir à garantir le préfinancement.

Suivi proposé

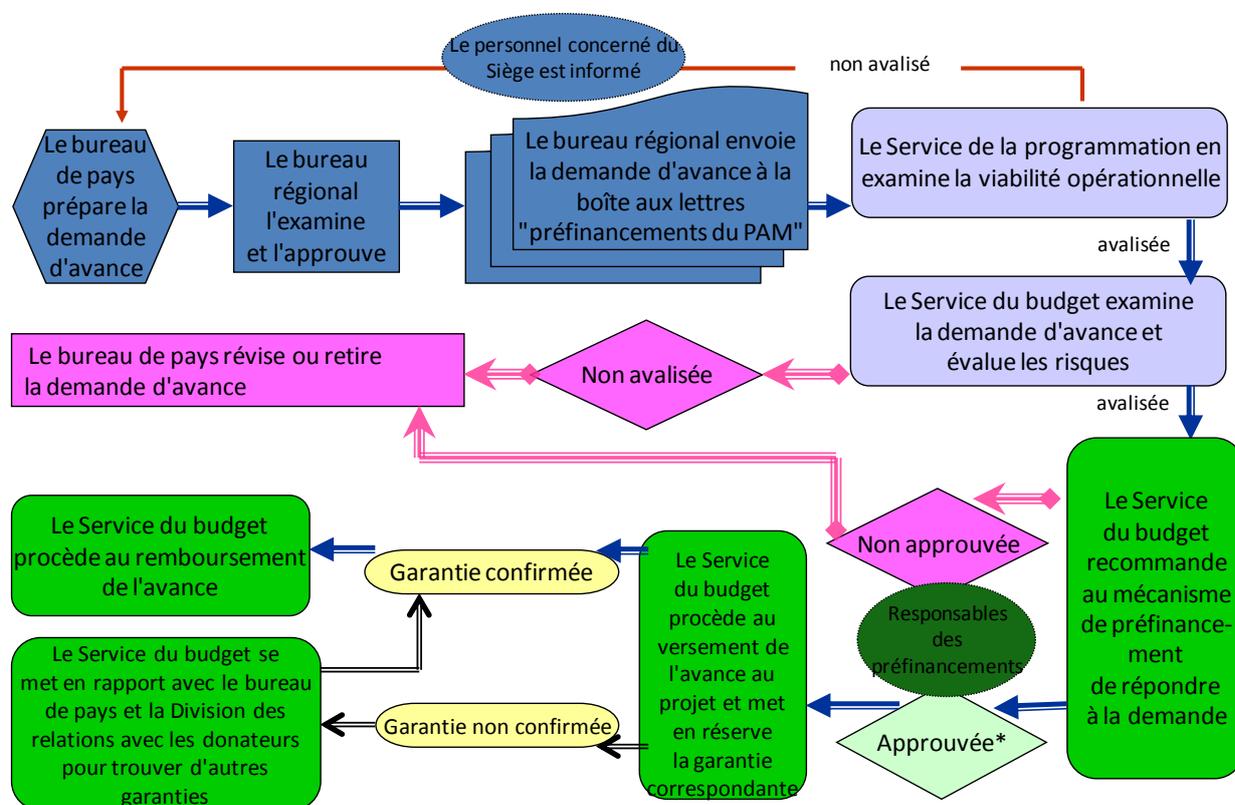
60. Le Secrétariat continuera de communiquer des données actualisées sur la situation des mécanismes de préfinancement du PAM dans le Plan de gestion pour l'exercice biennal et dans ses mises à jour.

ANNEXE I

ACHATS DE MAÏS EN AFRIQUE DU SUD AU MOYEN DU MAA RAPPORTÉS AUX CONTRIBUTIONS PRÉVUES							
Achat au titre du MAA	Pays bénéficiaire	Catégorie d'activité	Allocation pays	Prix à la tonne/MAA	Prix révisé à la tonne/MFA (contributions prévues)	Économie/pertes	Gain de temps (jours)
Déc. 08	Zimbabwe	IPSR	5 200	269,00	279,76	55 952,00	33
Déc. 08	Kenya	Opération d'urgence	14 646	269,00	279,76	157 590,96	51
Déc. 08	RD du Congo	IPSR	1 639	269,00	279,76	17 635,64	63
Déc. 08	Zimbabwe	IPSR	10 000	274,80	285,79	109 900,00	32
Déc. 08	Zimbabwe	IPSR	1 950	274,80	285,79	21 430,50	33
Déc. 08	Kenya	Opération d'urgence	1 550	274,80	285,79	17 034,50	54
Déc. 08	RD du Congo	IPSR	9 485	277,00	287,99	104 240,15	65
Déc. 08	Kenya	IPSR	5 515	277,00	287,99	60 609,85	53
Déc. 08	Zimbabwe	IPSR	3 150	281,00	292,24	35 406,00	34
Mai 09	Kenya	Opération d'urgence	10 000	290,00	275,50	- 145 000,00	61
Mai 09	Somalie	Opération d'urgence	8 532	290,00	275,50	- 123 714,00	63
Mai 09	Kenya	IPSR	9 941	290,00	275,50	- 144 144,50	52
Mai 09	RD du Congo	IPSR	1 527	290,00	275,50	- 22 141,50	63
Juill. 09	Kenya	IPSR	15 000	199,00	222,80	357 000,00	53
Oct. 09	Somalie	Opération d'urgence	14 721	212,51	242,26	437 949,75	61
Oct. 09	Kenya	IPSR	15 279	212,51	242,26	454 550,25	54
Oct. 09	Somalie	Opération d'urgence	5 000	398,00	453,72	278 600,00	99
Nov. 09	Somalie	Opération d'urgence	15 000	234,00	208,26	- 386 100,00	58
Oct. 09	Somalie	Opération d'urgence	1 000	400,60	456,68	56 080,00	61
TOTAL GÉNÉRAL			149 135			1 342 879,60	

ANNEXE II

Aperçu du processus de préfinancement



* Toute demande d'avance d'un montant supérieur à 10 millions de dollars doit être avalisée par le Comité pour l'affectation stratégique des ressources

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CII	Compte d'intervention immédiate
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
MAA	mécanisme d'achat anticipé
MACAD	mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs
MFA	mécanisme de financement anticipé