

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 31 janvier–2 février 2005**

## **RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES**

Point 5 de l'ordre du  
jour

*Pour approbation*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2005/5-C**  
24 janvier 2005  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **EXAMEN DES PROCÉDURES DE L'ORGANISATION: FINANCEMENT ANTICIPÉ DES OPÉRATIONS**

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 de caractère 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.

Chef de cabinet et Directeur du Bureau du Directeur exécutif (OED):	M. M. Stayton	tél.: 066513-2002
---	---------------	-------------------

Responsable du projet d'examen des procédures de l'Organisation:	M. B. Busetto	tél.: 066513-2224
--	---------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Suite à la consultation informelle du 17 janvier 2005, les changements suivants ont été apportés au présent document:

1. la première phrase du paragraphe 24 se termine désormais par "dix principales opérations en 2005."
2. au paragraphe 56, la huitième ligne a été modifiée comme suit: "un prêt initial de préfinancement de 6,1 millions de dollars, en octobre 2004"
3. au tableau 2, il est maintenant précisé que les données datent de la fin du mois de décembre 2004
4. au paragraphe 65, la deuxième ligne a été modifiée comme suit: "achat anticipé d'environ 4,1 millions de dollars de blé"
5. page 19, le premier titre a été complété de la sorte: "Engagements de financement pluriannuels et multilatéraux"
6. le paragraphe 71 se termine désormais par la phrase: "Et il va sans dire que l'augmentation des financements multilatéraux donne par ailleurs au PAM davantage de latitude pour couvrir les besoins de ses programmes."
7. au paragraphe 83, la dernière phrase a été modifiée comme suit: "avec le Conseil en septembre et novembre 2003 et en janvier et décembre 2004"
8. au tableau 3, deuxième ligne, quatrième colonne, il est désormais indiqué: "prêt potentiellement sans recours"
9. au paragraphe 110, i) la deuxième phrase commence désormais par "Étant entendu que le Directeur exécutif rendrait compte périodiquement au Conseil des dépenses encourues pendant la préparation des projets, il est proposé de modifier..."; ii) la proposition de rédaction de l'article 8.1 du Règlement financier est devenue: "Lorsque le programme de pays, le projet ou l'opération est approuvé, le Directeur exécutif est normalement autorisé à attribuer des crédits, à engager des dépenses et à décaisser des ressources pour le programme de pays, le projet ou l'opération, à condition que l'accord de programme, de projet ou d'opération soit dûment signé. Toutefois, le Directeur exécutif peut, si nécessaire, prendre des engagements et dépenser des ressources pendant la préparation du projet afin de constituer la filière des produits alimentaires, et ce pour les trois premiers mois et à concurrence seulement du quart des besoins totaux de financement."
10. le paragraphe 117 a été complété, après "mise en œuvre des nouvelles procédures", par "y compris de l'utilisation du préfinancement pour doter la filière de produits alimentaires préalablement à l'approbation du projet. Le Secrétariat informera le Conseil des résultats globaux de 2005..."
11. au paragraphe 118, le point 9 se termine désormais par "leurs contributions, pour autant qu'ils en aient la possibilité"
12. à l'annexe I a), deuxième colonne, le texte contenant les dispositions proposées pour l'article 8.1 du Règlement financier est identique à celui qui figure au point 9 de la présente liste
13. à l'annexe IV, une consultation a été ajoutée au bas de la liste: "7 décembre 2004 Consultation informelle avec le Conseil d'administration"



## RESUME

En mars 2003, le Secrétariat a entrepris un examen des procédures de l'Organisation afin d'améliorer l'efficacité du PAM, avec deux objectifs: i) maximiser l'utilisation des ressources destinées à un projet, et ii) améliorer la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire. Les recommandations découlant de cet examen ont été appliquées à titre expérimental sur le terrain dans le cadre d'une série de projets pilotes qui ont démarré en janvier 2004.

Une des recommandations issues de l'examen des procédures de l'Organisation tendait à ce que l'engagement de dépenses soit autorisé sur la base des contributions prévues plutôt que des contributions confirmées afin de maximiser la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire. Ce préfinancement des dépenses à couvrir par des contributions prévues constitue un élément clé si l'on veut atteindre les deux objectifs visés, mais il fallait mettre en place plusieurs composantes fondamentales pour assurer une gestion prudente de sorte que les activités puissent être préfinancées sans dépasser un niveau de risque acceptable.

En février 2004, à la suite d'une série de consultations, le Conseil a approuvé l'utilisation de la Réserve opérationnelle pour financer cinq projets pilotes sur la base des contributions prévues. En mai et octobre 2004, le Secrétariat a informé le Conseil de la mise en oeuvre de cette modalité de financement, de l'établissement des composantes fondamentales et de l'avancement des projets pilotes.

Étant donné les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de ces composantes fondamentales destinées à améliorer les procédures de gestion ainsi que l'impact positif qu'a visiblement eu cette modalité de préfinancement dans le cadre des projets pilotes, le Secrétariat demande au Conseil d'approuver deux changements concernant les politiques financières du PAM, qui permettront à ce dernier d'améliorer la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire.

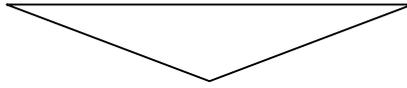
Étant donné les résultats positifs obtenus jusqu'à présent, il est manifestement indispensable que le PAM mette en oeuvre les changements proposés dans les meilleurs délais, faute de quoi, à mesure que le temps passe, le même volume de dons ne permettra de nourrir qu'un plus petit nombre de bénéficiaires.

Les résultats des projets pilotes sont clairs:

- dans le cadre de cinq projets, le même niveau de ressources a permis d'atteindre à temps 4,7 millions de bénéficiaires de plus; et
- une meilleure planification, une budgétisation plus rationnelle et l'application de l'approche du compte opérationnel unique dans les bureaux de pays ont permis de réduire considérablement les soldes non dépensés des programmes.



## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note des informations et recommandations figurant dans le document intitulé "Examen des procédures de l'Organisation: financement anticipé des opérations (WFP/EB.1/2005/5-C) et **approuve**:

- i. l'établissement d'un plafond de préfinancement de 180 millions de dollars E.-U. en vertu de l'article 10.8 amendé du Règlement financier afin de permettre au Directeur exécutif d'assurer un financement continu des projets en attendant la confirmation des contributions prévues, dans les limites de paramètres de gestion des risques établis;
- ii. les modifications correspondantes à apporter à l'article 10.6 du Règlement financier pour que la Réserve opérationnelle puisse être utilisée dans les cas où une avance de préfinancement est faite sans que la ou les contributions prévues devant garantir le remboursement de l'avance ne se matérialisent; et
- iii. la révision de l'article 8.1 du Règlement financier pour que des dépenses puissent être encourues pendant la préparation du projet pour doter la filière de produits alimentaires avant la date de démarrage.

---

\* 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. En 2003, le Secrétariat a entrepris un examen des procédures de l'Organisation afin d'améliorer l'efficacité du PAM. Cet examen a débouché sur l'élaboration d'un nouveau modèle de gestion qui a pour but: i) de maximiser l'utilisation de ressources destinées à un projet; et ii) d'améliorer la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire dans le pays.
2. Pour commencer à appliquer le nouveau modèle de gestion dans des situations réelles, le Secrétariat a engagé en février 2004 une phase pilote axée sur les objectifs ci-après:
  - validation sur le terrain des concepts qui sous-tendent les nouvelles procédures proposées;
  - renforcement des capacités (personnel, outils et méthodologie) en vue de la mise en oeuvre future; et
  - préparation de la mise en oeuvre des nouvelles procédures à l'échelle de tout le Programme à partir de 2005 et jusqu'en 2006.
3. Le but du présent document est: i) de tenir le Conseil informé de l'avancement de l'examen des procédures de l'Organisation depuis octobre; ii) de lui demander d'autoriser certaines modifications spécifiques aux politiques et au Règlement financier du Programme pour permettre à ce dernier de maximiser l'utilisation des ressources et de réduire les soldes; ainsi que iii) d'esquisser dans leurs grandes lignes les prochaines étapes et notamment le plan établi pour mettre en oeuvre en 2005 les améliorations proposées des procédures de l'Organisation dans le cadre des dix principales opérations de secours du PAM.

---

## OBJECTIFS

4. Au cours des 15 dernières années, le PAM s'est transformé d'une organisation principalement axée sur les activités de développement en une organisation d'intervention d'urgence, mais les modes opératoires et les procédures de l'Organisation n'ont pas suivi l'évolution de ses moyens logistiques et de ses capacités d'intervention humanitaire. L'examen des politiques financières du PAM, en 2002, a débouché sur la conclusion qu'il ne serait pas possible de porter une appréciation complète sur lesdites politiques tant qu'il n'aurait pas été procédé à une évaluation des pratiques financières suivies par le Programme. C'est ainsi qu'a été entrepris l'examen des procédures de l'Organisation au début de 2003.
5. Les objectifs de l'examen des procédures de l'Organisation sont: i) de maximiser l'utilisation des ressources destinées à un projet; et ii) d'améliorer la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire dans le pays.
6. Pour atteindre ces objectifs, le PAM devait moderniser ses pratiques, et en particulier revoir plusieurs "composantes fondamentales" et fournir un "financement anticipé" des opérations en fonction de leurs besoins de trésorerie.



---

## AMELIORATIONS DES PROCEDURES DE L'ORGANISATION: COMPOSANTES FONDAMENTALES

7. Le PAM a identifié dix domaines dans lesquels ses procédures doivent être modernisées s'il veut pouvoir livrer l'aide alimentaire en temps voulu aux bénéficiaires:
- amélioration des évaluations des besoins;
  - amélioration de la budgétisation et de l'approbation des projets;
  - amélioration de la planification, de l'exécution et du suivi des projets;<sup>1</sup>
  - prévision des dons;
  - préfinancement;
  - allocation des ressources, au niveau des bureaux de pays, dans le contexte d'un compte unique par projet;
  - établissement d'un ordre de priorités pour l'aide alimentaire;
  - ponctualité dans la clôture des projets et le transfert des ressources;
  - amélioration des rapports aux donateurs; et
  - resserrement de la supervision au plan régional.
8. Des éléments susmentionnés, deux constituent des conditions préalables qui doivent absolument être remplies pour pouvoir mettre en oeuvre à l'avenir le système de préfinancement et la nouvelle approche, plus efficace et plus dynamique, de la gestion des ressources: il s'agit de **l'amélioration de la planification des projets**, qui devrait déboucher sur de meilleures prévisions des dépenses, et de **l'amélioration des prévisions de dons**, afin de déterminer l'essentiel des ressources qui devraient être disponibles pour chaque projet. Si ces deux "composantes fondamentales" ne sont pas en place au niveau des pays, les bureaux de pays ne pourront pas profiter de la flexibilité additionnelle qu'offre le préfinancement ou l'approche du compte unique pour chaque projet.

---

## DESCRIPTION DES COMPOSANTES FONDAMENTALES ET ETAT D'AVANCEMENT DANS L'ORDRE DU CYCLE DES PROJETS

9. **Amélioration des évaluations des besoins:** Après avoir reçu l'approbation du Conseil en octobre 2004, le Secrétariat a entrepris une large initiative visant à renforcer les évaluations des besoins au niveau des pays. Les priorités sont notamment les suivantes: i) faire en sorte que toutes les opérations d'urgence soient appuyées par un dossier rigoureux d'évaluation afin d'améliorer l'obligation redditionnelle et la transparence; ii) renforcer les méthodologies et directives, et notamment diffuser de nouveaux manuels d'évaluation et des manuels d'évaluation révisés; iii) améliorer les systèmes d'information sur les risques de crise pour un certain nombre de pays prioritaires exposés aux situations d'urgence; et iv) renforcer les moyens d'évaluation grâce à des partenariats et à un programme d'apprentissage. La mise en oeuvre est en cours, les dix principales opérations au niveau des pays devant faire l'objet d'évaluations améliorées des besoins.

---

<sup>1</sup> Amélioration de la planification financière et de la planification de la chaîne d'approvisionnement.



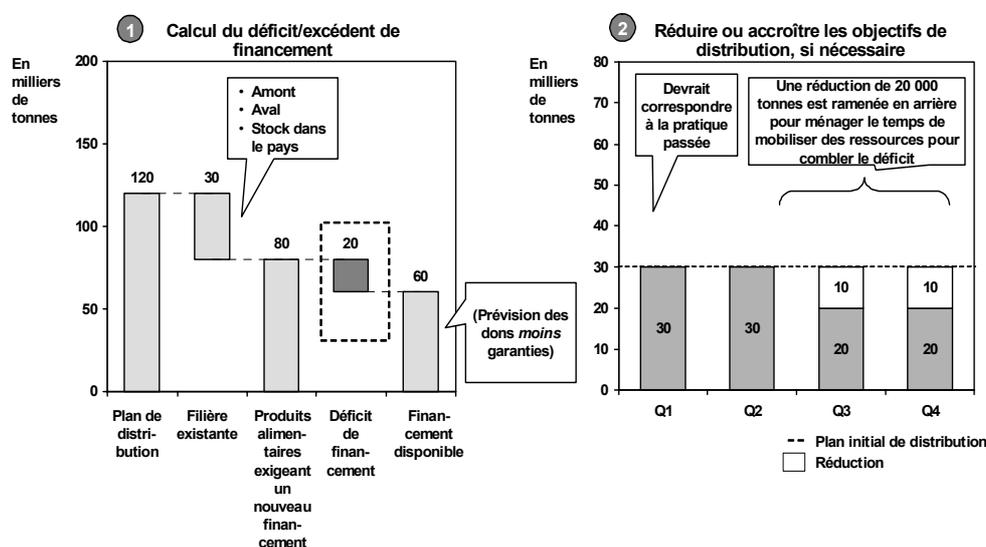
10. **Amélioration de la budgétisation, de la préparation et de l'approbation des projets:** Après l'évaluation des besoins d'aide alimentaire, l'étape suivante du cycle consiste à établir le budget du projet. Pour prévenir une surbudgétisation – qui est l'une des causes à l'origine des soldes non dépensés – les pays pilotes ont élaboré des **budgets à scénarios multiples** qui peuvent être adaptés en fonction de l'évolution des opérations sur la base de seuils prédéterminés. À la lumière des essais réalisés dans les pays pilotes, la méthode de budgétisation à scénarios multiples a été perfectionnée et est prête à être mise en oeuvre dans le groupe suivant de pays.
11. Les processus de préparation et d'approbation des opérations d'urgence ont également été rationalisés. Le PAM a élaboré une approche accélérée pour que les donateurs puissent réagir plus rapidement lorsque surgissent des situations d'urgence et aider ainsi le PAM à constituer la filière d'aide alimentaire dès que possible. Ainsi, le bureau de pays présente un document de deux pages intitulé "Aperçu de l'opération d'urgence" indiquant les hypothèses préliminaires de planification, une indication dans ses grandes lignes de l'intervention proposée et un budget sommaire. Ce document est examiné par un comité d'examen des projets rationalisé avant l'application des procédures d'approbation normales. Cette approche devrait permettre de réduire considérablement les délais de préparation et d'approbation des projets ainsi que faciliter la mobilisation de ressources et le décaissement des contributions.
12. Une fois que l'opération est engagée, le bureau de pays affine le plan opérationnel et le budget et applique les procédures normales d'examen. Calendrier: i) amélioration de la budgétisation du projet – conception achevée, mise en oeuvre dans les projets pilotes et application à au moins dix des principales opérations de secours en 2005; ii) approbation accélérée - achevé.
13. **Amélioration de la planification et de l'exécution des projets:** Cette composante doit constituer la base des nouveaux modes opératoires au niveau des bureaux de pays. Elle constitue une condition préalable indispensable à l'application du système de préfinancement ainsi que de l'approche du compte unique, et vise à élaborer un outil de planification du projet reliant les apports de services logistiques et les apports de ressources et offrant la possibilité de planifier et d'examiner les activités sur une base mensuelle.
14. La méthode de planification qui a ainsi été établie relie, pour la première fois, les apports de services logistiques et les apports de ressources en fonction des exigences du projet, des moyens logistiques, des produits et du type d'engagement financier. Dans tous les pays pilotes, les équipes de pays savent maintenant avec précision quels seront les produits alimentaires et les ressources financières nécessaires et à quel moment, et sont donc en mesure de demander un préfinancement ou d'exploiter la flexibilité qu'offre l'approche du compte unique pour chaque projet.
15. Pour la première fois, la planification permet également aux donateurs de disposer, mois par mois, d'un calendrier pleinement intégré de la filière et des dons et une indication, mise à jour mensuellement, des besoins du projet. Cette composante fondamentale est essentielle pour solliciter un financement: ce nouveau système, plus rigoureux, de planification des dépenses doit avoir été mis en place pour qu'un bureau de pays puisse obtenir un prêt en vue d'un préfinancement. Calendrier: conception achevée, procédure introduite dans les pays pilotes et mise en oeuvre dans les pays où seront réalisées les dix principales opérations prévues pour 2005.
16. **Prévision des contributions:** La méthode de prévision – élaborée par le PAM et le Boston Consulting Group – a été affinée et il a été établi des prévisions des contributions pour tous les pays où des projets pilotes sont en cours. Si le système amélioré de



planification de la chaîne d'approvisionnement et des ressources financières constitue au niveau des pays le fondement des prévisions de dépenses, les prévisions des contributions constituent le deuxième pilier en permettant de prévoir les recettes. Il y a lieu de rappeler à ce propos que, selon le nouveau modèle de gestion, les projets devront être financés sur la base des contributions prévues et non des contributions confirmées. Les dépenses engagées pour les projets seront calculées de manière à correspondre exactement aux prévisions de recettes (voir le graphique 1).

Graphique 1

### CORRESPONDANCE ENTRE LE PLAN DE DÉPENSES ET LES PRÉVISIONS DE DONS



17. Les prévisions sont préparées une fois par mois, ce qui signifie que, dans le cas de la République démocratique du Congo, elles ont déjà été révisées à six reprises depuis juillet 2004. La nouvelle méthode de prévision des contributions se fonde sur la collecte et la mise en relation de données "chiffrées" et "approximatives" par donateur et sur l'estimation du risque que le donateur apporte ou non une contribution à un projet donné. On entend par données chiffrées les données historiques qui montrent quelles ont été les contributions passées du donateur; les données approximatives apportent des renseignements sur l'attitude générale du donateur vis-à-vis de l'aide internationale, ses politiques financières et budgétaires et, plus important encore, comprennent des évaluations réalisées par les responsables au PAM des relations avec les donateurs. En faisant correspondre les schémas de dépenses et les prévisions de recettes, l'on devrait pouvoir utiliser les soldes non dépensés des programmes.
18. État d'avancement: les prévisions se sont améliorées depuis la présentation du dernier rapport en octobre, l'équipe chargée de la mobilisation des ressources au PAM gagnant en expérience et les donateurs devenant, pour leur part, plus conscients de l'importance des prévisions. Les premières prévisions concernant la République démocratique du Congo, par exemple, étaient prudentes, en égard en particulier aux ressources mobilisées par le passé pour cette opération; récemment, néanmoins, le niveau des contributions prévues



s'est accru et l'on commence à connaître bien plus en détail ce que seront sans doute les recettes futures. Cela a permis aux bureaux de pays d'utiliser un financement anticipé, pour améliorer la disponibilité en temps opportun de l'aide alimentaire.

19. Une prévision des recettes mensuelles doit également être mise en place pour pouvoir bénéficier.
20. Calendrier: Conception et méthodologie achevées et appliquées dans les pays pilotes; mise en oeuvre dans les pays où seront réalisées les dix principales opérations d'ici au milieu de 2005.
21. **Poursuite de la décentralisation: allocation de ressources au niveau des bureaux de pays sur la base d'un compte unique pour chaque projet.** Selon les anciennes procédures, les ressources étaient allouées par les unités basées au siège; les contributions étaient décomposées en différentes catégories de coûts, comme produits et transports avant qu'elles ne parviennent aux bureaux de pays. Cette nouvelle composante fondamentale suppose deux changements importants pour les bureaux de pays: premièrement, les équipes de pays sont responsables de la programmation de leurs propres ressources et des décisions à prendre sur l'utilisation qui doit être faite de leurs fonds; deuxièmement, les bureaux de pays peuvent programmer leurs propres ressources dans le contexte d'un compte unique pour chaque projet. Cela donne aux bureaux de pays la possibilité de compenser des déficits temporaires dans un domaine – par exemple les coûts d'appui directs (CAD) – au moyen des fonds réservés pour le transport, améliorant ainsi l'utilisation des ressources et réduisant les soldes excédentaires.
22. Les bureaux de pays se trouveront beaucoup plus impliqués dans chaque projet lorsqu'ils seront ainsi responsables de l'allocation des ressources. Les pays pilotes exercent désormais un contrôle direct sur la façon dont leur budget opérationnel est dépensé et, pour la première fois, ont un accès plus direct aux ressources pouvant être engagées au titre des coûts d'appui, à savoir Transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM), CAD et autres coûts opérationnels directs (autres COD).
23. Cette nouvelle flexibilité est compensée par un net renforcement de la gestion des risques au niveau du terrain, y compris sous forme d'une planification financière plus rigoureuse et d'un renforcement de la supervision exercée par le bureau régional par le biais des analystes financiers régionaux récemment nommés.
24. La conception est achevée, le système est en place dans les projets pilotes et il doit être mis en oeuvre progressivement dans les pays où seront réalisées les dix principales opérations en 2005. La mise en oeuvre au niveau de l'ensemble de l'Organisation de certains aspects – y compris la décentralisation de la gestion du TTEM – est également prévue pour 2005.
25. **Établissement d'un ordre de priorités pour l'aide alimentaire:** Une fois mises en place des procédures améliorées axées sur les projets, comme de meilleures prévisions des dépenses et des contributions, le PAM sera à même d'améliorer sa vision globale et d'établir un ordre de priorités pour l'aide alimentaire sur une base mondiale, l'intention étant de faire en sorte que la gestion de la chaîne d'approvisionnement (achats, expéditions, etc.) commence en premier pour les opérations visant à satisfaire les besoins les plus critiques. Tel est le cas d'ores et déjà, mais cet ordre de priorités pourrait être relié plus directement aux procédures d'achats et de transport des donateurs de produits en nature et reposer, au PAM, sur une meilleure gestion interne de la chaîne d'approvisionnement.
26. Le projet relatif à l'optimisation de la chaîne d'approvisionnement qui a été lancé récemment tendra à mettre au point cette composante fondamentale en 2005.



27. **Ponctualité dans la clôture des projets et le transfert des ressources:** Comme on l'a déjà dit, il s'agit là de la dernière étape du cycle des projets, qui intervient immédiatement **avant** la date de mise en route d'un nouveau projet. Pendant la transition d'une phase d'un projet à une phase suivante, il importe au plus haut point d'assurer que, le cas échéant, les ressources non utilisées soient déployées immédiatement aux fins du nouveau programme. Une clôture ponctuelle du projet et un virement rapide du solde éventuel des ressources sont deux mesures qui peuvent manifestement améliorer la gestion du projet en évitant de mettre en oeuvre des projets multiples ayant les mêmes objectifs et les mêmes bénéficiaires, réduire l'accumulation des soldes et, parfois, apporter des capitaux de départ d'une importance critique pour tous les projets consécutifs. Au cours des cinq dernières années, le PAM a, en moyenne, reporté des ressources à la hauteur de 5 à 10 pour cent.
28. Le PAM a amélioré du tout au tout sa procédure de clôture dans le cadre de l'examen des procédures de l'Organisation. Plus de 300 projets ont été clos au cours des deux dernières années. Depuis le début de l'an dernier, lorsque l'effort de transfert de ressources a commencé, des ressources ont été transférées à 32 projets (152 000 tonnes de produits et 65 millions de dollars de liquidités). Pour la première fois, des projets sont clos à temps et des millions de dollars, ainsi libérés, peuvent être utilisés pour la phase suivante des projets si les donateurs en approuvent la reprogrammation. Dans tous les projets pilotes, les transferts de ressources d'une phase à la suivante ont aidé à atténuer des mois de pénurie. Selon les anciennes procédures, il aurait été nécessaire de mobiliser des fonds additionnels pour les nouveaux projets alors même qu'il existait des ressources qui auraient pu être transférées.
29. Il est indispensable pour ce faire que les donateurs comprennent la situation et donnent leur accord pour que le PAM puisse transférer rapidement des ressources d'une phase d'un projet à la phase suivante. En l'absence d'un tel accord, le PAM est confronté à des ruptures dans la filière et il arrive que des populations qui ont faim ne puissent pas recevoir d'aliments alors même que des ressources sont disponibles. L'élimination des soldes non dépensés des programmes grâce à une utilisation plus efficace des fonds des donateurs – rendue possible par une meilleure correspondance entre les dépenses allouées aux programmes et les contributions prévues des donateurs – devrait à long terme considérablement réduire la nécessité de transférer des ressources.
30. Cette composante fondamentale est achevée et les procédures ont été appliquées à toutes les opérations.
31. **Préfinancement:** Les politiques et pratiques financières du PAM ont obligé celui-ci à financer l'intégralité de ses activités, sous réserve de quelques exceptions mineures comme le Compte d'intervention immédiate (CII) et le Mécanisme d'avances des CAD, sur la base des contributions **confirmées** plutôt que **prévues**. Dans la pratique, ces règles se traduisent par un retard d'un à sept mois dans la livraison de l'aide alimentaire, selon qu'il s'agit d'une contribution en espèces ou d'une contribution de produits en nature, et selon que le don est subordonné à l'achat en un lieu spécifique, par exemple, ou à un marquage des sacs. Lesdites politiques limitent par conséquent la possibilité pour le PAM de faire tout ce qu'il pourrait pour que l'aide alimentaire soit livrée en temps opportun aux bénéficiaires.
32. Le PAM recommande d'apporter aux politiques financières plusieurs modifications qui lui permettraient de préfinancer comme il convient ses programmes approuvés, ce qu'il commencerait à faire en 2005 avec ses dix principales opérations d'urgence et ses interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), qui devraient représenter 65 pour cent de ses activités. Cette question sera traitée plus en détail dans les sections qui suivent.



33. Une analyse des risques a été menée à bien avec l'assistance du Boston Consulting Group pour éviter les risques excessifs que pourrait représenter un système de financement anticipé des activités sur la base des contributions prévues, comme détaillé plus loin.
34. La conception est achevée et testée; la mise en oeuvre pour les dix principales opérations d'urgence et IPSR est programmée en 2005.
35. **Rapports aux donateurs:** Du fait des améliorations apportées aux procédures, comme le préfinancement et l'approche du compte unique pour chaque projet, les rapports que le PAM présente aux donateurs au sujet de l'exécution des projets changeront inévitablement pour refléter l'utilisation plus efficace et plus flexible qui aura été faite des ressources. Cette série d'activités, qui intervient à la fin du projet, est l'une des dernières composantes fondamentales à mettre en place. Il importe que les donateurs appuient une utilisation flexible des ressources pour que des rapports proportionnels puissent être présentés au sujet des coûts des projets si l'on veut que le PAM puisse atteindre les deux objectifs visés par l'examen des procédures de l'Organisation. Le modèle de prévisions mensuelles élaboré pour la budgétisation et la planification des bureaux de pays devrait également améliorer les rapports présentés aux donateurs locaux.
36. Il est prévu de modifier le système de rapports aux donateurs d'ici à la mi-2005.
37. **Renforcement de la supervision au plan régional:** Outre les procédures améliorées mentionnées ci-dessus, le PAM a renforcé les systèmes de supervision financière des opérations sur le terrain en créant au sein de chaque bureau régional deux postes d'analyste financier. Ces analystes financiers seront chargés: i) du suivi de l'exécution du budget des opérations, ii) des prévisions et des analyses, et iii) de l'appui aux pays où les améliorations résultant de l'examen des procédures de l'Organisation sont mises en oeuvre sur une base pilote. Les analystes financiers suivront et géreront les apports de ressources financières pour toutes les opérations, ce qui est capital pour la mise en oeuvre des nouvelles procédures.
38. État d'avancement: Des analystes financiers régionaux ont été recrutés pour les six bureaux régionaux; cinq ont déjà été affectés. Ils jouent un rôle de la plus haute importance dans l'exécution des projets pilotes et la conception des modalités futures de mise en oeuvre dans chaque région.
39. En résumé, le PAM améliore rapidement ses propres procédures internes et a mis en place les composantes fondamentales nécessaires pour faciliter la mise en oeuvre du système de financement anticipé.



Tableau 1

## Améliorations apportées aux procédures

Projet pilote	Amélioration de la planification, de l'exécution et du suivi des projets	Prévision des dons	Préfinancement	Budgétisation à scénarios multiples	Transfert de ressources	Allocation de ressources au niveau des bureaux de pays <small>Y compris compte unique pour chaque projet</small>	Renforcement de la supervision au plan régional
IPSR RD Congo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Opération d'urgence Territoires palestiniens	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IPSR Indonésie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IPSR Région côtière de l'Afrique de l'Ouest	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Programme de pays pour la Chine	✓	✓				<div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; display: inline-block;">           ✓            PRÉVU DDV le début de 2005         </div>	✓

## PREFINANCEMENT: AVANTAGES ET IMPACT

### Aperçu général

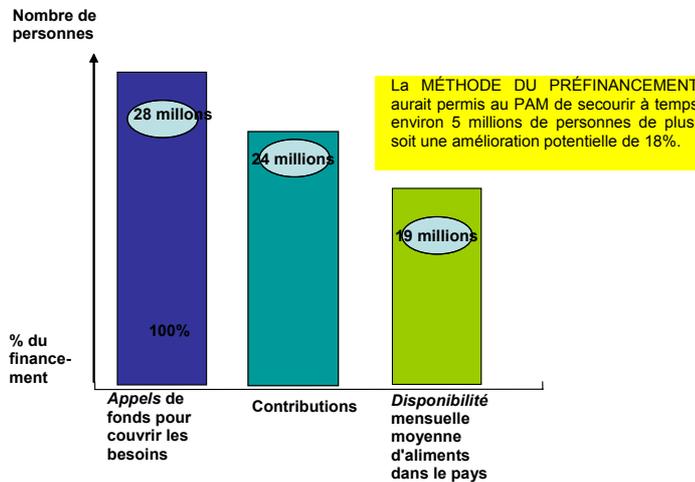
40. En 2002, les ressources que le PAM s'est attaché à mobiliser pour financer le budget de ses plus importants programmes devaient permettre de secourir 28 millions de bénéficiaires. Les ressources fournies par les donateurs ont suffi pour atteindre 24 millions de bénéficiaires, mais 19 millions d'entre eux seulement ont été atteints en temps voulu, ce qui signifie que, dans le cas desdits projets, les programmes auraient pu être améliorés de 18 pour cent, c'est-à-dire atteindre 5 millions de bénéficiaires de plus.



## Graphique 2

## MESURE DES PERFORMANCES EN 2002

Sur la base de 9 projets significatifs

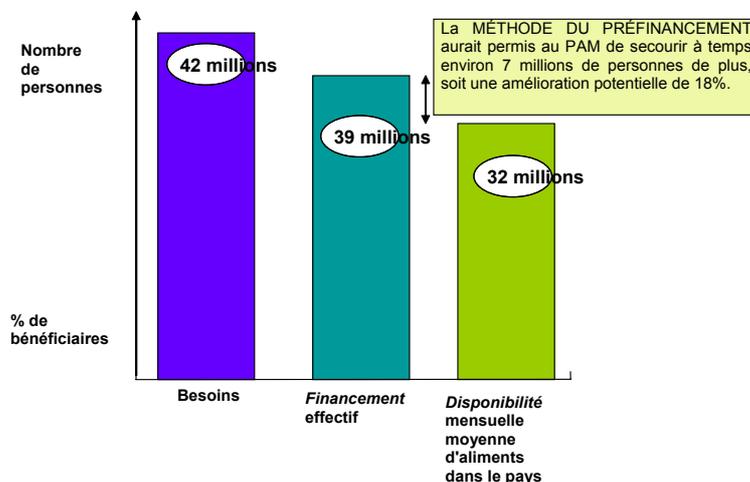


41. En 2003, les ressources que le PAM s'est attaché à mobiliser pour financer le budget de ses neuf plus importants programmes devaient permettre de secourir 42 millions de bénéficiaires. Les ressources fournies par les donateurs ont suffi pour atteindre 39 millions de bénéficiaires, mais 32 millions d'entre eux seulement ont été atteints en temps voulu, ce qui signifie que, dans le cas desdits projets, les programmes auraient pu être améliorés de 18 pour cent, c'est-à-dire atteindre 7 millions de bénéficiaires de plus.

## Graphique 3

## MESURE DES PERFORMANCES EN 2003

Sur la base de 9 projets significatifs



42. À la lumière de cette analyse ainsi que des indications provenant des projets pilotes, la mise en oeuvre de pratiques améliorées (les composantes fondamentales) et le système de financement anticipé (y compris l'achat anticipé de produits visés par les contributions en nature) devraient permettre au PAM, avec les mêmes ressources, de fournir une aide alimentaire au moment opportun à environ 20 pour cent de bénéficiaires de plus ainsi que de réduire considérablement les soldes des programmes grâce à un traitement plus rapide des contributions et à l'élimination des soldes non dépensés.
43. Il est essentiel d'agir vite: plus le PAM attendra pour mettre en oeuvre le système de préfinancement, et moins de personnes dans le besoin recevront au moment opportun une aide alimentaire. Le PAM assumerait certains des risques opérationnels gérables mais pourrait en contrepartie nourrir avec le même volume de contributions 20 pour cent de bénéficiaires de plus.

### **Expérience passée du préfinancement: le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)**

44. En proposant d'adopter un système de financement de ses opérations fondé sur les contributions prévues, le PAM s'oriente vers une approche communément appliquée dans le secteur privé. Toutefois, ce type de financement anticipé a également un précédent parmi les organisations humanitaires: au cours des cinq dernières années, le CICR a financé ses opérations au moyen de ses fonds de préfinancement existants en comptant sur les contributions prévues.
45. Le PAM a collaboré étroitement avec le CICR pour déterminer s'il pourrait lui-même appliquer une approche similaire. Le système de financement du CICR est fondé sur les éléments suivants:
- **Prévision des dépenses:** Une condition préalable indispensable à ce type de financement a été un rigoureux système de prévision des besoins au niveau des délégations (qui sont l'équivalent des bureaux de pays). Le CICR a déployé des contrôleurs pour revoir les prévisions concernant chaque région. Le PAM a affecté à chaque bureau régional des analystes financiers régionaux qui jouent un rôle analogue.
  - **Prévision des recettes:** Le CICR a commencé par une prévision des contributions par projet; il fait maintenant des prévisions de recettes pour l'ensemble de son portefeuille de projets. Il a fallu au CICR plusieurs années pour élaborer des mécanismes de prévision des contributions suffisamment perfectionnés.
  - **Gestion des risques:** Le CICR gère essentiellement deux types de risques. Le premier est le risque général de déséquilibre entre recettes et dépenses. La gestion de ce risque commence par la détermination par le Conseil d'administration du CICR du niveau de la perte qui peut être tolérée pendant l'année lorsqu'il approuve le budget annuel, ce qui encourage les gestionnaires à maximiser l'utilisation des ressources. Le deuxième type de risque est le risque de liquidité, qui est atténué par l'établissement d'une relation commerciale avec une banque. Le PAM n'est pas exposé à ce type de risque étant donné que sa situation de trésorerie est positive; il a l'intention d'utiliser ses propres fonds de préfinancement comme décrit plus loin. Le CICR a également mis en place un système complet de gestion des risques pour atténuer les risques liés aux prévisions elles-mêmes et à ses propres procédures internes.
46. Le PAM est reconnaissant au CICR de l'appui et des conseils que celui-ci lui a fournis pour élaborer son système de préfinancement; le CICR comme le PAM continuent d'échanger les leçons retirées de l'expérience.



## Résultats des projets pilotes

### ⇒ République démocratique du Congo

47. Comme signalé en octobre 2004, la République démocratique du Congo a demandé et reçu en juin 2004 un préfinancement d'un montant de 5,4 millions de dollars, après avoir établi une prévision rigoureuse des besoins. Grâce à ce mécanisme, le PAM a pu faire en sorte que 700 000 bénéficiaires, dans l'est du Congo, reçoivent une aide alimentaire au cours du dernier trimestre de 2004, soit une augmentation de 44 pour cent de la disponibilité de ressources au moment opportun pour l'opération pendant la période. Le prêt était garanti au moyen de contributions prévues qui avaient été confirmées au deuxième et troisième trimestres de 2004 mais qui seraient arrivées trop tard pour éviter de graves pénuries par la suite si le PAM avait suivi ses procédures actuelles d'engagements de dépenses sur la base de contributions confirmées.
48. À ce jour, le prêt de préfinancement accordé pour l'opération en République démocratique du Congo a été remboursé à concurrence de 80 pour cent au moyen des contributions fournies par différents donateurs.
49. En établissant un lien étroit entre les besoins prévus et les recettes prévues, il a été possible de faire en sorte que l'aide alimentaire soit disponible à temps et que les produits alimentaires et les ressources en espèces soient utilisés de manière plus efficiente. Le bureau de pays est celui qui sait le mieux ce dont il a besoin, à quel moment il en a besoin et quelles sont les ressources disponibles, ce qui se traduit naturellement par une meilleure efficience. Il ne devrait y avoir aucun solde à la fin de ce projet.

### ⇒ Territoires palestiniens occupés

50. Une analyse des prévisions de dépenses et de recettes a fait apparaître la nécessité d'un préfinancement pour le début du projet étant donné que les ressources qui restaient à la fin du projet précédent étaient minimes. Les prévisions des contributions paraissaient saines mais l'on ne pensait pas que leur échelonnement dans le temps permettrait de commencer le projet à temps; un montant total de 9,6 millions de dollars a donc été avancé en juillet 2004, ce qui a permis de faire en sorte que 80 pour cent des bénéficiaires cibles – 480 000 personnes dans le besoin – reçoivent une aide alimentaire à temps pendant le premier trimestre d'exécution du projet.
51. Pour le PAM, la seule autre solution aurait été de faire une avance de fonds au titre du Compte d'intervention immédiate, mais cela aurait absorbé 20 pour cent du total des ressources disponibles au titre du CII qu'il est préférable d'utiliser pour faire face à des besoins imprévus plutôt que comme fonds de roulement dans le contexte des opérations normales.
52. Au 15 décembre 2004, 80 pour cent du prêt de préfinancement à ce projet avait été remboursé.

### ⇒ Indonésie

53. Après l'approbation du projet, au début de 2004, peu de contributions avaient été confirmées pour l'Indonésie, et leur montant était insuffisant pour couvrir ne serait-ce que deux mois de besoins opérationnels au moyen de rations réduites. Le programme mené en Indonésie est un programme ciblé d'amélioration de la situation nutritionnelle des petits enfants; il faut plus de temps que la moyenne pour obtenir localement des biscuits et des pâtes enrichies; financer l'opération partiellement ou tardivement n'était tout simplement pas



envisageable. Il était encore plus indispensable qu'à l'accoutumée d'assurer d'avance un financement fiable.

54. L'opération en Indonésie a par le passé toujours attiré des contributions suffisantes; elle a bénéficié d'un prêt de préfinancement de 4,8 millions de dollars suite à l'élaboration d'une prévision détaillée des recettes et des dépenses. Cela a eu plusieurs avantages: i) quelque 1,6 million de bénéficiaires nécessiteux ont pu recevoir une aide alimentaire à temps; ii) les partenaires d'exécution ont pu mieux planifier leurs activités; et iii) le PAM a évité la publicité négative qu'aurait suscité un manque de financement et a obtenu le soutien continu du gouvernement à cette intervention d'importance vitale.

⇒ *IPSR Région côtière de l'Afrique de l'Ouest*

55. Cette intervention a été approuvée en octobre 2004 et devait commencer en janvier 2005. Le PAM doit constituer la filière d'aide alimentaire de trois à six mois avant la date du démarrage si l'on veut que les distributions puissent commencer à temps. À l'heure actuelle, le Règlement financier stipulant qu'il ne peut être encouru aucune dépense avant l'approbation d'un projet, le PAM a été obligé d'ajourner l'approbation d'un prêt de préfinancement pour ce projet jusqu'à son approbation, en octobre 2004. En raison de cette nécessité de constituer la filière d'aide alimentaire bien avant la date de mise en route des opérations, le PAM recommande d'apporter une modification au Règlement financier pour que cela soit possible (voir les paragraphes 106 à 110).

56. Les premières prévisions des contributions étaient considérablement inférieures au montant des contributions récemment fournies pour cette opération, ce qui, dans un premier temps, a limité les possibilités de financement. En outre, beaucoup des contributions prévues étaient assorties de conditions, par exemple en ce qui concerne le marquage des sacs, rendant un préfinancement plus difficile. Néanmoins, l'équipe de pays a établi une prévision rigoureuse des dépenses grâce aux nouveaux mécanismes de planification de la chaîne d'approvisionnement et de planification financière qui lui ont permis de recevoir un prêt initial de préfinancement de 6,1 millions de dollars, en octobre 2004, pour couvrir le coût des produits et le coût du transport. En décembre, un autre prêt de 4,15 millions de dollars a été accordé pour couvrir les coûts d'appui liés aux produits achetés au moyen de la première avance. Grâce à ce prêt de préfinancement, l'équipe de pays pourrait desservir à temps plus de 600 000 bénéficiaires pendant le premier trimestre de 2005.

⇒ *Chine*

57. Récemment, le Secrétariat a décidé de mettre le projet pilote prévu au Cambodge en attente tant que certains problèmes opérationnels n'auraient pas été réglés. La Chine a été sélectionnée pour le remplacer pour deux raisons: i) il importe de tester l'impact des nouvelles procédures opérationnelles dans un contexte de développement et de bien comprendre comment un préfinancement peut compenser les hauts et les bas que suppose fréquemment le financement d'activités de développement; et ii) en sélectionnant la Chine, le PAM continue d'avoir un projet pilote dans la région de l'Asie, ce qui sera important pour la mise en oeuvre future des nouvelles procédures.

58. Comme dans le cas des autres projets pilotes, il a été établi des prévisions des recettes et des dépenses; sur la base des contributions prévues, il a été accordé en décembre 2004 un prêt de 4,1 millions de dollars qui a permis au PAM d'atteindre à temps 1,3 million de bénéficiaires. Une partie de ce prêt a été utilisé pour l'achat anticipé au Canada de contributions escomptées en nature de produits.



⇒ *Résumé*

- Dans le contexte des cinq projets pilotes en cours, 4,7 millions de bénéficiaires de plus ont pu recevoir une aide alimentaire à temps.
- Les bureaux de pays connaissent bien mieux ce que sont les besoins et les recettes prévus et ont pu planifier plus efficacement leurs opérations.
- La planification a été meilleure non seulement pour le PAM, mais aussi pour les partenaires d'exécution qui peuvent compter que ce dernier fournira à temps une aide alimentaire et des ressources en espèces.
- Il ne devrait pas rester de soldes à la fin des projets pilotes car les produits auront été achetés et distribués en prévision de contributions qui seraient arrivées à la fin des projets.
- L'on trouvera dans le tableau suivant une récapitulation, au 15 décembre 2004, des prêts de préfinancement accordés aux projets pilotes.

TABLEAU 2: DONNÉES DATANT DE LA FIN DU MOIS DE DÉCEMBRE 2004				
Projet	Prêt (en dollars E.– U.)	Date du prêt	Remboursement	Encours
<b>République démocratique du Congo</b>	<b>5 399 812</b>	<b>Juin 2004</b>	<b>4 096 733</b>	<b>1 303 079</b>
<b>Territoires palestiniens occupés</b>	<b>9 600 000</b>	<b>Juillet 2004</b>	<b>7 665 096</b>	<b>1 934 904</b>
<b>Région côtière de l'Afrique de l'Ouest</b>	<b>10 250 000</b>	<b>Octobre/ Décembre 2004</b>	<b>0</b>	<b>10 250 000</b>
<b>Indonésie</b>	<b>4 800 000</b>	<b>Octobre 2004</b>	<b>0</b>	<b>4 800 000</b>
<b>Chine</b>	<b>4 070 089</b>	<b>Décembre 2004</b>	<b>0</b>	<b>4 070 089</b>
Total	34 119 901		11 761 829	22 358 072

59. Il a été accordé pour près de 20 millions de dollars de prêts de préfinancement assez récemment et tous les prêts devraient être intégralement remboursés (voir l'annexe II).

### Préfinancement et donateurs de contributions en nature

60. Comme le montrent les projets pilotes, le financement anticipé des activités présente des avantages considérables pour les bénéficiaires. À long terme, cependant, un préfinancement ne pourra être efficace que si le PAM peut garantir les prêts de préfinancement par des contributions en nature étant donné que cette filière représente environ la moitié des ressources mises à la disposition du Programme.

61. Le préfinancement n'est pas une solution unique mais plutôt un élément d'un processus général tendant à améliorer la planification pour couvrir les besoins et n'est qu'un



mécanisme utilisé en dernier ressort par le PAM dans les efforts qu'il déploie pour prévenir les pénuries alimentaires. Comme dans le cas des projets pilotes, le PAM aura d'abord recours à d'autres mécanismes disponibles, par exemple l'utilisation de stocks prépositionnés ou des emprunts à d'autres opérations dans la région, avant d'envisager un préfinancement.

62. Ces derniers mois, le PAM a collaboré avec plusieurs de ses principaux donateurs de contributions en nature pour étudier comment ce type de contributions pourrait être intégré au mécanisme de préfinancement et pour trouver un moyen de parvenir à l'objectif commun, à savoir améliorer la disponibilité en temps opportun de l'aide alimentaire. Les solutions possibles sont notamment un recours accru au prépositionnement, la rationalisation des procédures de contributions suivies par les donateurs et l'achat anticipé par le PAM, à ses propres risques, des produits visés par les contributions en nature prévues.
63. Dans le cas des achats anticipés, le PAM achète à l'avance les produits visés par les contributions en nature prévues dans le pays donateur. Si la contribution prévue se matérialise, le donateur rembourse au PAM, en espèces, le montant correspondant à la valeur des achats, ce qui permet à l'aide alimentaire d'arriver à temps. Comme dans le cas de tous les prêts de préfinancement, si la contribution prévue ne se matérialise pas, c'est le PAM qui en supporte les conséquences.
64. Plusieurs donateurs de contributions en nature ont réagi de façon positive à cette approche. Ainsi, les États-Unis d'Amérique ont accepté, à titre d'essai, un achat anticipé d'une importante quantité de produits; le PAM travaille avec plusieurs organismes du Gouvernement des États-Unis pour définir les détails spécifiques de cette opération.
65. L'Australie et le Canada ont également manifesté leur appui à cette approche; il a été procédé à un achat anticipé d'environ 4,1 millions de dollars de blé au Canada pour l'exécution du projet pilote en Chine.

### **Concours de la communauté de donateurs**

66. Comme indiqué ci-dessus, le PAM s'emploie à apporter des améliorations fondamentales à ses procédures pour accroître l'efficacité des opérations de financement. Cependant, les donateurs eux-mêmes devront aussi introduire des modifications pour maximiser les gains d'efficacité rendus possibles par ces nouvelles procédures.

#### *⇒ Amélioration des capacités de prévision du PAM*

67. Dans le cadre de l'amélioration de ses procédures, le PAM s'emploie à mettre en place un système interne de prévision des contributions. Le Département de la mobilisation des fonds et de la communication (FD) communique ses prévisions aux bureaux de pays de sorte que ces derniers savent quand des recettes sont susceptibles de parvenir pour l'exécution de leurs projets et peuvent ainsi mieux préparer leurs activités. Ils sont mieux à même de se prémunir contre d'éventuelles pénuries de ressources, par exemple en empruntant des produits, en intensifiant les efforts de mobilisation de fonds au plan local ou en demandant un préfinancement.
68. Néanmoins, tout le potentiel du nouveau modèle de financement anticipé et des autres améliorations des procédures ne pourra pas être exploité en l'absence de prévisions fiables des contributions; c'est pourquoi le PAM a besoin de l'aide des donateurs pour pouvoir établir des prévisions au-delà de l'exercice en cours. Si le PAM peut produire des prévisions exactes des contributions, les bureaux de pays seront mieux à même de



demander les ressources nécessaires quand ils en auront besoin, ce qui permettra de secourir en temps voulu un plus grand nombre de bénéficiaires.

69. Des indications des donateurs seront indispensables lorsque les prévisions des contributions seront affinées pour mettre à la disposition des bureaux de pays tous les outils dont ils auront besoin pour éviter toute rupture de la filière. Il y a lieu de noter que des prévisions péchant par excès d'optimisme peuvent se traduire par des prêts non remboursés à l'expiration d'un projet ou par un épuisement précoce des ressources. D'un autre côté, des prévisions excessivement prudentes peuvent réduire la possibilité de distribuer des secours en temps voulu et entraîner des reports à la fin d'un projet. Plus les prévisions sont fiables, et mieux l'on peut garantir la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire.
70. Le PAM est par conséquent résolu à continuer de travailler avec les donateurs pour renforcer ses capacités de prévision. FD a l'intention d'organiser avec les donateurs des séminaires consacrés aux prévisions pour échanger les enseignements retirés et resserrer la coopération en matière de renforcement des capacités et de prévision.

⇒ *Engagements de financement pluriannuels et multilatéraux*

71. L'aspect le plus épineux des prévisions des contributions consiste à étendre leur horizon temporel au-delà de l'année civile ou de l'exercice en cours. Cela est d'autant plus difficile que beaucoup d'opérations de secours durent plus d'un an. Et il va sans dire que l'augmentation des financements multilatéraux donne par ailleurs au PAM davantage de latitude pour couvrir les besoins de ses programmes.
72. Lors de la présentation du dernier rapport d'avancement au Conseil, en octobre 2004, certains membres ont appuyé l'idée d'engagements pluriannuels des donateurs et d'une augmentation des financements multilatéraux. Le PAM est bien entendu sensible aux difficultés budgétaires et autres que cela pourrait représenter pour les donateurs, mais souhaiterait néanmoins recevoir de telles indications de l'appui que les donateurs ont l'intention de lui apporter, ce qui serait inappréciable du point de vue de la prévision des contributions et de la planification.

⇒ *Marquage standard des sacs*

73. Actuellement, la plupart de l'aide alimentaire est distribuée dans des sacs portant le nom du donateur, ce qui permet plus de visibilité pour les donateurs mais réduit l'efficacité du préfinancement. Le PAM ne peut pas utiliser les contributions prévues comme garantie ou en vue du remboursement des prêts de préfinancement. Si le PAM acceptait comme garantie une contribution prévue d'un donateur qui exige généralement un marquage des sacs et que la contribution ne se matérialisait pas, le PAM devrait soit trouver un deuxième donateur pour rembourser le prêt, alors que c'est le premier qui a bénéficié de la visibilité donnée par le marquage, soit demander au donateur de renoncer à cette condition au cas par cas.
74. Une analyse détaillée des prévisions de contributions concernant les projets pilotes entrepris dans le cadre de l'examen des procédures de l'Organisation montre que les contributions prévues sont liées aux marquages des sacs identifiant le donateur. En République démocratique du Congo, par exemple, 80 pour cent des contributions étaient assorties de conditions concernant le marquage des sacs, tandis que ce chiffre était de 87 pour cent en Indonésie et de 72 pour cent dans les Territoires palestiniens occupés.
75. Si le marquage des sacs n'était pas une contrainte, le risque d'avoir recours à un préfinancement se trouverait réduit de 70 pour cent sachant que l'on pourrait utiliser un



plus grand nombre de contributions à la fois comme garantie et comme moyen de remboursement.

76. Le PAM comprend les restrictions que peuvent souhaiter imposer les gouvernements donateurs en ce qui concerne le marquage des sacs et continuera de les respecter. Afin de minimiser les risques, le PAM continuera d'utiliser son marquage standard sur les sacs dans tous les cas où des produits sont achetés sur la base d'un préfinancement. Pour garantir la visibilité des donateurs, le PAM pourrait, au gré du donateur, prendre d'autres mesures, par exemple la publication de communiqués de presse ou la convocation de conférences de presse et l'installation du drapeau du donateur sur les sites de distribution.
77. Le Secrétariat tient à exprimer sa gratitude aux donateurs qui, lors de la troisième session de 2004 du Conseil, ont accepté que le PAM utilise son marquage standard sur les sacs; il est souhaité qu'un plus grand nombre de donateurs appuient eux aussi cette initiative.

⇒ *Passage aux rapports proportionnels*

78. Comme indiqué au Conseil d'administration, le passage à un système de préfinancement exige d'apporter certains changements aux rapports présentés aux donateurs, et notamment de passer progressivement à des modalités proportionnelles plus uniformes pour les rapports soumis au sujet de l'utilisation des contributions. Si, par exemple, un donateur confirme une contribution de 10 millions de dollars pour un projet ayant reçu pour 100 millions de dollars de financement, le donateur sera considéré comme ayant financé 10 pour cent du projet.

⇒ *Nécessité de relier les limites d'utilisation des contributions et la durée du projet*

79. Certaines contributions sont confirmées lorsque le projet est déjà fort avancé et ne peuvent être utilisées que pendant une période courte, de sorte qu'il est difficile pour le PAM d'utiliser au mieux les ressources disponibles.

⇒ *Autres conditions imposées par les donateurs*

80. À la troisième session ordinaire de 2004, les membres du Conseil d'administration ont demandé l'élaboration d'un document indiquant quelles sont les principales contraintes imposées par les donateurs et leur impact. Le Secrétariat s'emploie actuellement à rassembler et analyser des informations à ce sujet; un récapitulatif des conditions imposées par les donateurs sera prochainement communiqué au Conseil pour examen.

## **Dernier état de la situation concernant la gestion des risques**

81. Le PAM a élaboré une méthode de gestion des risques comportant trois volets. Pour chaque projet, les objectifs consistent à: i) s'employer activement à réduire les risques; ii) suivre les risques; et iii) se préparer à toute éventualité. Les principaux éléments de cette méthodologie sont les suivants:
- Réduction des risques liés aux prévisions, c'est-à-dire soit que les contributions prévues ne se matérialisent pas, soit que les prévisions soient excessivement prudentes, ce qui compromettrait la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire. Pour évaluer ce risque potentiel – qui est le plus grand lorsqu'il est fait une avance en vue d'un préfinancement – l'on s'est fondé sur plusieurs hypothèses: i) le risque potentiel associé à un prêt au cours des six premiers mois d'un projet doit être nul étant donné qu'il est probable qu'au moins certaines contributions pouvant être



utilisées pour le remboursement de l'avance seront reçues pendant le projet; et ii) le montant maximum de l'encours d'un prêt à un projet quelconque serait de 80 pour cent de la valeur des contributions prévues.

- Réduction du risque que les conditions imposées par les donateurs ne permettent pas d'utiliser la contribution prévue comme garantie ou pour un remboursement. Le PAM collabore actuellement avec les donateurs pour identifier et réduire ces conditions, notamment en ce qui concerne le marquage des sacs, les dates d'expiration et les restrictions en matière d'achats.
- Réduction des risques de procédé grâce à l'établissement de rigoureux systèmes internes de contrôle et de calendriers uniformes de remboursement.
- Suivi des risques grâce à la mise en place de capacités à cet effet au siège et à l'adjonction de fonctions de supervision, par exemple en affectant des analystes financiers auprès de chaque bureau régional.
- Les autres paramètres de gestion des risques liés aux prévisions sont notamment les suivants:
  - L'encours des prêts à un projet, actualisé en fonction de la probabilité que les différentes contributions se matérialisent, doit être inférieur au montant total des contributions prévues pour les 12 mois suivants.
  - Au cours des neuf derniers mois d'un projet, les contributions utilisées comme garantie doivent être considérées comme assorties d'une haute probabilité. Toutefois, une contribution à probabilité moyenne peut s'avérer garantie si une autre contribution à probabilité moyenne peut être utilisée à sa place si besoin est; en pareil cas, c'est la moindre des deux contributions qui est considérée comme pouvant servir de garantie. Les contributions à faible probabilité ne peuvent pas servir de garantie au cours des neuf derniers mois d'un projet.
  - Les demandes de préfinancement ne peuvent pas dépasser le **montant net des besoins de financement** correspondant aux trois mois suivants afin d'éviter un épuisement précoce des ressources. Les besoins de financement sont calculés sur la base des objectifs de distribution, après alignement des prévisions de contributions sur le plan des dépenses.

82. L'on trouvera des informations plus détaillées sur ces activités à l'annexe III.

### Consultations avec le Conseil d'administration et les donateurs

83. Depuis que le Secrétariat a entrepris cet examen des procédures de l'Organisation en mars 2003, il a mené de larges consultations avec les membres du Conseil et les donateurs afin d'assurer une coordination dans la réalisation des objectifs communs consistant à améliorer la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire et à exploiter les ressources disponibles en faveur des bénéficiaires. Il y a eu notamment des consultations informelles avec le Conseil en septembre et novembre 2003 et en janvier et décembre 2004, ainsi que des rapports en bonne et due forme soumis au Conseil d'administration en février, mai et octobre 2004.

84. En outre, depuis mai 2003, le Secrétariat s'est souvent entretenu sur une base bilatérale avec les principaux donateurs au sujet de l'examen des procédures de l'Organisation, notamment dans le cadre de réunions qui ont eu lieu avant les exposés au Conseil (voir l'annexe IV).



## CONCLUSIONS

85. Sur la base des travaux accomplis sur les projets pilotes, le PAM et le Boston Consulting Group ont récemment recalculé le montant total du préfinancement requis pour remédier au décalage dans le temps entre l'engagement ferme de contributions et les besoins d'aide alimentaire. Ce manque de correspondance est causé par le décalage dans le temps entre les dates d'exécution des projets et le cycle budgétaire des gouvernements des pays donateurs. Si l'on prend l'hypothèse que les opérations de secours représentent 1,6 milliard de dollars par an et que les améliorations qu'il est proposé d'apporter aux modes opératoires de l'organisation concernant la fourniture de l'aide alimentaire permettent de raccourcir les délais d'engagement, les besoins annuels de préfinancement ne dépasseraient pas un maximum d'environ 370 millions de dollars.
86. Comment ce chiffre a-t-il été calculé? Le PAM a étudié le schéma de financement de 15 projets de moyenne et grande envergure pour calculer l'ampleur et la durée des déficits temporaires de financement. C'est à la lumière de cette analyse qu'a été calculé le montant du financement qui serait nécessaire pour aplanir les hauts et les bas de ce schéma de financement. Ce chiffre moyen pondéré a été extrapolé sur un portefeuille annuel de 1,6 milliard de dollars, et sur cette base, les besoins de préfinancement représentent approximativement 23 pour cent des activités annuelles du Programme.

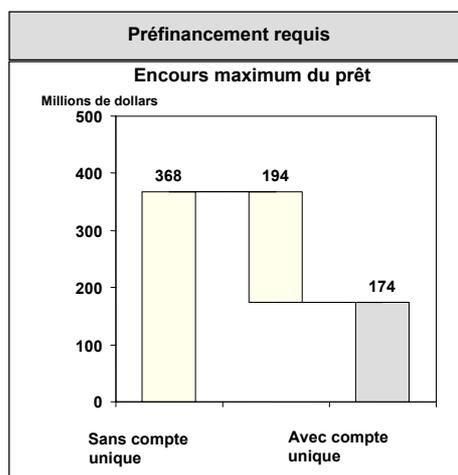
### **Réduction de la nécessité d'un préfinancement grâce à l'approche du compte unique**

87. Le PAM et le Boston Consulting Group ont alors étudié l'impact potentiel de l'approche de la caisse commune en passant en revue les 15 projets dont il est question plus haut en prenant pour hypothèse que les ressources disponibles au titre du TTEM, des CAD et des autres COD auront toutes été fusionnées dans une caisse commune.
88. L'on estime que l'administration d'un système de compte unique pour chaque projet réduira de plus de 50 pour cent la nécessité d'un préfinancement en dehors des contributions confirmées. Cette analyse est corroborée par les résultats des projets pilotes: au cours des cinq premiers mois de l'opération en République démocratique du Congo, l'application de l'approche du compte unique a réduit de plus de 5 millions de dollars la nécessité d'une quelconque autre forme de financement.
89. Cela montre à quel point les anciennes procédures, selon lesquelles les dépenses devaient être confinées dans d'étroites catégories en fonction des éléments de coût, ont limité la capacité du PAM de gérer efficacement les ressources au niveau des bureaux de pays, même sur la base des contributions confirmées. Cela est imputable au décalage dans le temps qui existe dans les engagements pour chacune des catégories de dépenses en espèces. L'on peut en citer comme exemple celui du TTEM qui est souvent – après le coût des produits – l'élément de dépenses le plus important en termes de valeur, outre que ce type de dépenses est celui qui s'étend sur la période la plus longue étant donné qu'il faut payer les dépenses encourues à un point tardif du cycle des contributions, notamment pour les services de transport locaux, la gestion des entrepôts et la manutention. Utiliser temporairement les ressources disponibles "latentes" au titre du TTEM pour pouvoir engager d'autres types de dépenses se traduit par des gains significatifs d'efficacité.



## Graphique 4

### LA MÉTHODE DU COMPTE UNIQUE POUR CHAQUE PROJET RÉDUIT D'ENVIRON 55% LA NÉCESSITÉ D'UN PRÉFINANCEMENT EN DEHORS DU PROJET



90. Il est possible de couvrir quelque 190 millions de dollars de besoins de préfinancement en libérant les contributions confirmées dans le cadre du compte unique pour chaque projet de chaque programme. Si l'on considère également l'impact positif du passage à l'approche plus flexible de la caisse commune et l'amélioration des procédures du PAM, le montant net du préfinancement requis pour un portefeuille de 1,6 milliard de dollars d'opérations de secours se trouve ainsi ramené de 370 millions de dollars E.-U. à un chiffre compris entre **170 et 180 millions de dollars**.

### Étendue des besoins de préfinancement

91. Le PAM souhaiterait constituer un nouveau mécanisme de préfinancement d'un plafond de **180 millions de dollars**, montant qui demeure bien à l'intérieur du solde de liquidité d'exploitation et des réserves du Programme<sup>2</sup>. À cette fin, il propose de modifier comme suit l'article 10.8 du Règlement financier (les passages ajoutés sont soulignés):

**Article 10.8 du Règlement financier:** Les ressources du Fonds du PAM sont utilisées exclusivement pour financer les dépenses opérationnelles et d'appui du PAM. En outre, les ressources du Fonds du PAM peuvent être utilisées aux fins d'avances destinées au préfinancement de projets sur la base des contributions prévues, jusqu'à concurrence d'un plafond qui est approuvé et revu périodiquement par le Conseil.

92. Une fois que le plafond de ce mécanisme de préfinancement aura été approuvé par le Conseil d'administration, le PAM sera autorisé à faire des avances de préfinancement à des projets jusqu'à concurrence du montant ainsi approuvé sur la base des contributions prévues.

<sup>2</sup> Au 30 novembre, la valeur des réserves du PAM s'élevait à 270 millions de dollars.



93. Ce mécanisme de financement anticipé sera garanti premièrement par la Réserve opérationnelle existante du PAM – qui se monte actuellement à 57 millions de dollars – tandis que les 123 millions de dollars restants seront garantis par les contributions futures prévues, ce qui est une pratique commune. À l'heure actuelle, le montant des contributions est supérieur à 1 milliard de dollars par an, ce qui permettra au PAM de commencer à utiliser comme levier sa solide réserve de trésorerie et de faire en sorte que celle-ci contribue plus efficacement à fournir une aide alimentaire en temps voulu à un nombre accru de bénéficiaires.
94. En 2005, le PAM propose d'utiliser – selon que de besoin – la méthode du préfinancement pour ses projets pilotes actuellement en cours et dix de ses principales opérations de secours, provisoirement retenues comme étant celles engagées en Afghanistan, en Afrique australe, au Bangladesh, en Éthiopie, au Kenya, en Ouganda, dans la Région des Grands lacs, en République démocratique populaire de Corée, au Soudan et au Tadjikistan, et qui représentent environ 60 pour cent de l'aide alimentaire fournie par le PAM chaque année.
95. Le PAM rendra compte périodiquement au Conseil d'administration de l'avancement de la mise en oeuvre des procédures améliorées et surtout de l'efficacité du système de préfinancement. Il s'engage à lui communiquer une évaluation des résultats obtenus dans le contexte des procédures améliorées en 2005 à sa session annuelle de 2006.

### **Risque potentiel**

96. Toute avance (ou tout) prêt sera accordée sur la base des contributions prévues. Pour le remboursement des avances, l'on aura donc recours en premier lieu aux contributions confirmées pour le projet auquel l'avance a été consentie et utilisées comme garantie.
97. Dans les cas exceptionnels où les contributions ne se matérialisent pas pour rembourser l'avance (situations de contributions en souffrance), tout préfinancement non remboursé sera imputé sur la réserve opérationnelle, conformément à l'article 10.6 du Règlement financier. À la lumière d'une analyse détaillée des risques, l'on a estimé que de telles défaillances pourraient être en moyenne de 10 à 20 millions de dollars par an, soit 0,6 à 1,25 pour cent d'un portefeuille d'opérations de secours d'une valeur annuelle estimée à 1,6 milliard de dollars.
98. Le PAM considère que ce niveau minimum de risque est justifié par l'augmentation potentielle de 20 pour cent du nombre de bénéficiaires qui pourra être secouru sans contributions supplémentaires. L'analyse des risques réalisée par le PAM conjointement avec le Boston Consulting Group fait apparaître qu'il n'existe, du point de vue financier, aucune raison de constituer une nouvelle réserve pour aléas afférente au préfinancement garanti par les contributions prévues au-delà des réserves existantes.
99. Pour évaluer ce risque potentiel, l'on s'est fondé sur plusieurs hypothèses: i) le risque potentiel associé à un prêt au cours des six premiers mois d'un projet est jugé nul, en partant du principe que les conditions posées par les donateurs sont réduites au minimum, car il est hautement probable qu'au moins certaines contributions pouvant être utilisées pour le remboursement de l'avance seront reçues pendant la durée du projet; ii) le montant maximum de l'encours d'un prêt à un projet quelconque est de 80 pour cent de la valeur des contributions prévues. Si les prévisions sont plus prudentes et si le montant maximum du préfinancement est fixé par exemple à 60 pour cent des contributions prévues, le risque est encore moindre; inversement, plus les conditions que les donateurs continueront d'imposer aux contributions seront nombreuses, et plus élevé sera le risque que des prêts ne soient pas remboursés. L'impact des conditions imposées par les donateurs sera examiné dans un autre chapitre.



100. Les politiques et les procédures existantes concernant la reconstitution de la réserve opérationnelle continueront de s'appliquer. la réserve opérationnelle sera reconstituée au moyen de la partie non affectée du Fonds général, conformément à l'article 10.6 du Règlement financier.

### **Relation avec d'autres mécanismes de financement**

101. En 2005, alors même que l'utilisation du financement anticipée sera étendue aux dix principales opérations de secours, le PAM se propose de conserver sous leur forme actuelle ses autres mécanismes de financement, à savoir le Compte d'intervention immédiate et le Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs (MACAD).
102. À la différence du mécanisme de préfinancement, *le Compte d'intervention immédiate (CII)*, dont l'objectif actuel se monte à 70 millions de dollars, a souvent servi de mécanisme de prêts "sans recours", ce qui signifie que les prêts du CII n'ont pas à être remboursés dans tous les cas. Le CII devrait être un mécanisme de retour destiné à faire face à des situations de crise imprévues et contribuer à mettre rapidement en route des programmes en dehors des procédures établies. Les prêts de préfinancement, en revanche, sont moins flexibles étant donné qu'ils doivent tous être remboursés mais leur but est de remédier au manque de correspondance dans le temps entre les contributions et les besoins dans le contexte des opérations normales.
103. Pour pouvoir recevoir un prêt de préfinancement, un projet auquel il a déjà été accordé un prêt au titre du CII devra soit imputer des contributions différentes à son remboursement, soit rembourser le prêt du CII. Le PAM maintiendra le CII pour pouvoir réagir sans tarder lorsque surviennent des situations d'urgence.
104. Le **MACAD**, d'un montant actuel de 60 millions de dollars, était utilisé à l'origine principalement pour mettre d'avance à la disposition des programmes de développement les CAD correspondant à leurs activités. Récemment, son champ d'application a été élargi aux opérations d'urgence et aux IPSR. Ces avances doivent être remboursées au moyen des contributions confirmées.
105. Pour l'avenir prévisible, le PAM maintiendra le MACAD pour fournir par anticipation un financement des CAD aux projets auxquels ne devrait pas être étendu le système de préfinancement prévu pour 2005. À mesure que les nouvelles procédures opérationnelles améliorées sont progressivement mises en oeuvre, le champ d'application du MACAD sera réexaminé.



TABLEAU 3: RÉCAPITULATIF DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT			
Modalité	Niveau (en dollars E.- U.)	Objet	Prêt avec recours ou sans recours?
<b>CII</b>	<b>70</b>	<b>Intervenir dans les situations d'urgence</b>	<b>Prêt potentiellement sans recours</b>
<b>MACAD</b>	<b>60</b>	<b>Exclusivement pour l'octroi d'avances au titre des CAD</b>	<b>Prêt avec recours</b>
<b>Nouveau plafond de préfinancement</b>	<b>180</b>	<b>Couvrir les besoins de préfinancement dans le cadre des opérations normales</b>	<b>Prêt avec recours</b>

### Possibilité de constituer la filière d'aide alimentaire pendant la préparation des projets

106. Comme souligné dans les précédents rapports au Conseil, c'est au début d'un projet qu'un préfinancement est fréquemment le plus nécessaire, plus précisément dans les mois qui précèdent la date de démarrage. Pour faire en sorte que l'aide alimentaire soit disponible pour pouvoir être distribuée en temps voulu, les produits doivent être achetés et expédiés plusieurs mois à l'avance.
107. À l'heure actuelle, cependant, la possibilité pour le PAM de dater la filière d'aide alimentaire est limitée. Comme le stipule l'article 8.1 du Règlement financier: "lorsque le programme de pays ou le projet est approuvé, le Directeur exécutif est autorisé à attribuer des crédits, à engager des dépenses et à décaisser des ressources".
108. Alors même que le PAM s'emploie à mettre au point une méthode "accélérée" plus rationalisée de l'approbation des projets, le processus normal de préparation et d'approbation d'un projet peut prendre du temps dans la mesure où il faut mener et analyser des évaluations et établir des estimations complètes des besoins et des coûts.
109. Selon les règles en vigueur, le temps consacré à la préparation et à l'approbation représente autant de temps perdu: le PAM est dans l'incapacité d'intervenir rapidement étant donné qu'aucune dépense ne peut être engagée avant l'approbation d'un projet ou d'un programme.
110. Pour permettre au PAM de réagir aussi rapidement que possible, il est proposé de déléguer au Directeur exécutif le pouvoir d'engager les dépenses nécessaires pour commencer à constituer la filière de produits alimentaires pendant la phase de préparation d'un projet. Étant entendu que le Directeur exécutif rendrait compte périodiquement au Conseil des dépenses encourues pendant la préparation des projets, il est proposé de modifier l'article 8.1 du Règlement financier de manière qu'il se lise comme suit (les adjonctions sont soulignées):

"Lorsque le programme de pays, le projet ou l'opération est approuvé, le Directeur exécutif est normalement autorisé à attribuer des crédits, à engager des dépenses et à décaisser des ressources pour le programme de pays, le projet ou l'opération, à condition que l'accord de



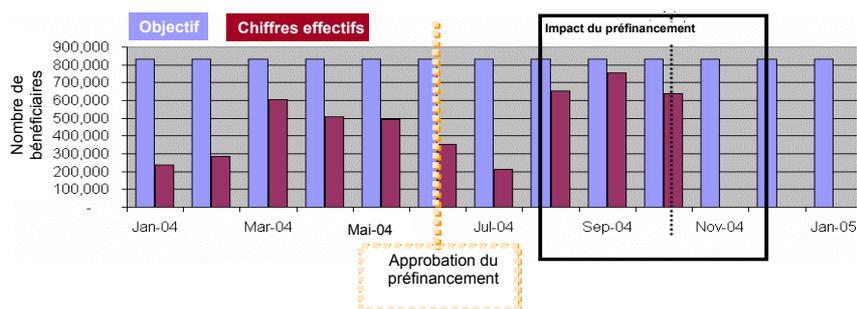
programme, de projet ou d'opération soit dûment signé. Toutefois, le Directeur exécutif peut, si nécessaire, prendre des engagements et dépenser des ressources pendant la préparation du projet afin de constituer la filière des produits alimentaires, et ce pour les trois premiers mois et à concurrence seulement du quart des besoins totaux de financement."

## Rapports et suivi

111. Le PAM a mis en place un outil de suivi des performances pour contrôler les résultats obtenus par rapports aux objectifs des nouvelles procédures concernant l'amélioration de la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire et de maximiser l'utilisation des ressources. Cet outil permet de suivre: i) le nombre de bénéficiaires ayant reçu une aide alimentaire en temps voulu en comparaison des objectifs fixés et ii) le volume des produits livrés à temps en comparaison des objectifs fixés. S'agissant de la maximisation de l'utilisation des ressources, cet outil suit: i) les soldes des fonds concernant des projets actifs, qui représentent des contributions confirmées non engagées et qui devraient être utilisées pendant la durée des opérations d'un projet et ii) les soldes des fonds correspondant à des projets inactifs, qui devraient être transférés à de nouveaux projets.
112. Cette analyse sera faite au niveau des opérations ainsi qu'à l'échelle de l'Organisation. Pour les bureaux de pays, ces indicateurs constitueront d'importantes mesures des performances.
113. Ce système de suivi déjà en place pour les projets pilotes sera mis en oeuvre dans la nouvelle série de pays où seront introduites les procédures améliorées en 2005.

Graphique 5

### Outil de suivi: République démocratique du Congo



---

## PROCHAINES ETAPES

114. D'ici à la fin de 2005, le PAM a l'intention de mettre en oeuvre les procédures améliorées dans le cadre de ses principales opérations de secours, provisoirement identifiées comme étant les opérations menées en Afghanistan, en Afrique australe, au Bangladesh, en Éthiopie, au Kenya, en Ouganda, dans la Région des Grands lacs, en République démocratique populaire de Corée, au Soudan et au Tadjikistan.
115. Le système de préfinancement ne sera mis en oeuvre dans chaque pays que dans la mesure où les autres composantes fondamentales se trouveront déjà en place.
116. Le Secrétariat procédera à cette mise en oeuvre de façon progressive de sorte que les nouvelles procédures soient appliquées en premier aux plus vastes opérations menées dans chaque région, ce qui facilitera la poursuite de la mise en oeuvre dans chaque région.
117. Le Secrétariat continuera de rendre compte au Conseil des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des nouvelles procédures, y compris de l'utilisation du préfinancement pour doter la filière de produits alimentaires préalablement à l'approbation du projet. Le Secrétariat informera le Conseil des résultats globaux de 2005 à sa session annuelle de 2006.

---

## RECOMMANDATIONS

118. Il est recommandé que le Conseil:
  1. autorise le Programme à faire des avances de préfinancement d'un projet approuvé sur la base des contributions prévues au moyen des liquidités internes (voir l'annexe I);
  2. approuve l'établissement d'un Mécanisme de préfinancement d'un montant maximum de 180 millions de dollars pour permettre au Directeur exécutif d'assurer le financement continu des projets en attendant la confirmation des contributions prévues, conformément aux paramètres de gestion des risques établis (plafond de préfinancement);
  3. approuve la révision de l'article 10.6 du Règlement financier pour que la Réserve opérationnelle puisse être utilisée dans les cas où une avance de préfinancement a été faite au titre des contributions prévues mais que, par la suite, il n'a pas été reçu de contributions permettant de couvrir les dépenses encourues;
  4. prenne note de la décision du Directeur exécutif de réviser la Règle de gestion financière 110.1 pour que la Réserve opérationnelle puisse être utilisée à cette fin;
  5. approuve la révision de l'article 8.1 du Règlement financier pour que des dépenses puissent être encourues pendant la préparation du projet afin de constituer en temps voulu la filière de produits alimentaires et de pouvoir commencer ainsi à fournir une aide alimentaire aux bénéficiaires à la date de mise en route du programme;
  6. décide de revoir périodiquement l'adéquation et l'efficacité du mécanisme d'avances de préfinancement, les risques qu'il présente et son plafond, et **prenne note** du fait que le Secrétariat soumettra au Conseil à sa session annuelle de 2006 un rapport d'évaluation des résultats qu'auront donné en 2005 les procédures améliorées qui auront été introduites;
  7. prenne note de l'intention du Secrétariat d'administrer les budgets des programmes sur la base d'un compte unique pour chaque projet afin d'améliorer l'utilisation des ressources;



8. prenne note du fait que la mise en oeuvre des composantes fondamentales des procédures améliorées ou du système de préfinancement n'affectera aucunement la qualité des programmes;
9. fasse appel aux donateurs pour qu'ils continuent d'aider le PAM à réagir de façon plus souple aux besoins en restreignant les conditions auxquelles ils subordonnent leurs contributions, pour autant qu'ils en aient la possibilité; et
10. prenne note des modalités dont le PAM est convenu avec les donateurs de contributions en nature afin de procéder à un achat anticipé des produits pour compléter les prêts de préfinancement en espèces.



## ANNEXE I a)

DISPOSITIONS PERTINENTES, EXISTANTES ET PROPOSÉES,  
DU RÈGLEMENT FINANCIER

RÈGLEMENT FINANCIER	
Dispositions existantes	Dispositions proposées (les changements sont <u>soulignés</u> )
<p>Article 8.1 du Règlement financier:</p> <p>Lorsque le programme de pays ou le projet est approuvé, le Directeur exécutif est autorisé à attribuer des crédits, à engager des dépenses et à décaisser des ressources pour le programme de pays ou le projet, à condition que l'accord de programme ou de projet soit dûment établi et signé.</p>	<p>Lorsque le programme de pays, le projet <u>ou l'opération</u> est approuvé, le Directeur exécutif est <u>normalement</u> autorisé à attribuer des crédits, à engager des dépenses et à décaisser des ressources pour le programme de pays, le projet <u>ou l'opération</u>, à condition que l'accord de programme, de projet <u>ou d'opération</u> soit dûment signé. <u>Toutefois, le Directeur exécutif peut, si nécessaire, prendre des engagements et dépenser des ressources pendant la préparation du projet afin de constituer la filière des produits alimentaires, et ce pour les trois premiers mois et à concurrence seulement du quart des besoins totaux de financement.</u></p>
<p>Article 10.6 du Règlement financier:</p> <p>Les montants prélevés sur la Réserve opérationnelle sont restitués dès que possible à l'aide des contributions en espèces reçues pour le motif pour lequel le prélèvement a été effectué. À la fin de chaque période financière, le Directeur exécutif doit identifier le cas échéant les contributions de ce genre qui ne sont pas recouvrables et au titre desquelles des dépenses ont été encourues et demander au Conseil d'administration d'approuver la reconstitution de la Réserve opérationnelle à l'aide de la partie non programmée du Fonds général. Les demandes de ce genre sont formulées au moment de la présentation des comptes vérifiés de l'exercice biennal.</p>	<p>Les montants prélevés sur la Réserve opérationnelle sont restitués dès que possible à l'aide des contributions en espèces reçues pour le motif pour lequel le prélèvement a été effectué. À la fin de chaque période financière, le Directeur exécutif doit identifier le cas échéant les contributions <u>prévues ou confirmées</u> de ce genre qui ne sont pas recouvrables et au titre desquelles des dépenses ont été encourues et demander au Conseil d'administration d'approuver la reconstitution de la Réserve opérationnelle à l'aide de la partie non programmée du Fonds général. Les demandes de ce genre sont formulées au moment de la présentation des comptes vérifiés de l'exercice biennal.</p>
<p>Article 10.8 du Règlement financier:</p> <p>Les ressources du Fonds du PAM sont utilisées exclusivement pour financer les dépenses opérationnelles et d'appui du PAM.</p>	<p>Il est proposé d'ajouter la phrase suivante:</p> <p>En outre, les ressources du Fonds du PAM peuvent être utilisées aux fins d'avances destinées au préfinancement de projets sur la base des contributions prévues, jusqu'à concurrence d'un plafond qui est approuvé et revu périodiquement par le Conseil.</p>



## ANNEXE I b)

DISPOSITIONS PERTINENTES, EXISTANTES ET PROPOSÉES,  
DES RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE

RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE	
Dispositions existantes	Dispositions proposées (les changements sont <u>soulignés</u> )
<p>Règle de gestion financière 110.1</p> <p><b>La Réserve opérationnelle est utilisée pour:</b></p> <p>i) financer la réalisation de projets approuvés en cours et d'autres opérations multilatérales continues (y compris celles financées au titre de contributions multilatérales à emploi spécifique) pour lesquels des contributions fermes ont été annoncées, en attendant qu'elles soient reçues;</p> <p>ii) financer le budget administratif et d'appui aux programmes approuvé pour lesquels des contributions fermes ont été annoncées ou d'autres sources de recettes fermes ont été identifiées; et</p> <p>iii) faire des avances remboursables aux autres fonds créés par le Conseil d'administration pour lesquels des contributions fermes ont été annoncées ou d'autres sources de recettes fermes ont été identifiées, jusqu'à concurrence de cinq millions de dollars au maximum ou de 10 pour cent de la Réserve opérationnelle, le plus faible de ces deux montant étant retenu.</p> <p>La Réserve opérationnelle est reconstituée dès que les contributions correspondantes sont reçues. Lorsque des annonces de contributions fermes ou d'autres sources fermes de recettes sont ultérieurement jugées non recouvrables et que des dépenses ont été encourues à ce titre, le Directeur exécutif demande au Conseil d'administration de ramener la Réserve opérationnelle au niveau autorisé en la reconstituant à l'aide de la part non programmée du Fonds général. Les raisons pour lesquelles les recettes n'ont pas été recouvrées doivent être expliquées, documents à l'appui. La demande d'approbation est soumise au Conseil d'administration au moment de la présentation des comptes vérifiés de l'exercice biennal pour la période financière correspondante.</p> <p>La reconstitution de la Réserve opérationnelle prend effet à l'ouverture de la période financière suivante.</p>	<p>[Note: les dispositions prises en vue des projets pilotes ont représenté une dérogation à cette règle de gestion financière (voir le document WFP/EB.1/2004/5-A/1).]</p> <p>Un nouveau point ii) est proposé qui est présenté ci-après; la numérotation des autres points sera modifiée en conséquence (le nouveau texte est souligné). Aucun autre changement n'est proposé concernant cette règle de gestion financière:</p> <p><b><u>La Réserve opérationnelle est utilisée pour:</u></b></p> <p><b><u>i) financer et, si besoin est, absorber toute dépense non couverte imputable à des avances faites au titre de contributions confirmées ou prévues.</u></b></p>



## ANNEXE II

### Informations détaillées sur les projets pilotes

**IPSR 10288.0 — RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO  
(1er janvier 2004 – 31 décembre 2005)**

#### Introduction

Au cours des précédentes opérations en RDC, la disponibilité de ressources et les besoins alimentaires ont été inégaux. Les besoins des bénéficiaires n'ont pas pu être satisfaits en temps voulu et il y avait à la fin du projet un solde de produits alimentaires et de liquidités. Il y a en RDC quatre corridors d'approvisionnement différents, ce qui complique la planification de la chaîne d'approvisionnement. Étant donné le manque de correspondance, par le passé, entre les contributions et les besoins et la complexité des opérations logistiques, la RDC a été choisie comme le premier des pays où entreprendre un projet pilote étant donné que les opérations dans ce pays pourraient apparemment bénéficier de nombre des avantages escomptés de la mise en œuvre des procédures améliorées.

#### Transfert de ressources

Il a été alloué à ce projet 38 000 tonnes de produits et 8 millions de dollars de ressources reportées de l'IPSR et de l'opération d'urgence précédente. Ces reports sont imputables aux retards intervenus dans les contributions aux opérations antérieures.

#### Compte unique du projet

Grâce à la souplesse inhérente à la formule du compte unique pour chaque projet, le bureau de pays a pu utiliser au mieux les ressources existantes pour faire face à toutes les dépenses au titre du TTEM, des CAD et des autres COD jusqu'à la fin de 2004.

#### Préfinancement

La méthode et les outils de planification, désormais affinés, ont permis au bureau de pays de prédire le manque de produits et le manque de ressources pour le transport externe qui devaient surgir pendant le quatrième trimestre de 2004. Le 23 juin 2004, il a été alloué au projet un prêt de préfinancement de 5,4 millions de dollars afin d'acheter 15 398 tonnes de produits et de financer les frais de transport externe correspondants. Ce prêt de préfinancement a permis de faire en sorte que 700 000 bénéficiaires aient pu recevoir une aide alimentaire en temps voulu pendant le quatrième trimestre de 2004; au 15 décembre 2004, plus de 75 pour cent du prêt avait été remboursé.

#### Défis

⇒ *Prévisions de contributions*

Comme cela a été logique dans le cas d'un premier projet pilote, les prévisions de contributions étaient prudentes, ce qui a obligé le bureau de pays à réduire le niveau de ses opérations. Ces prévisions modérées réduisent la probabilité de futurs prêts de préfinancement. Il ne sera pas accordé de prêts si les perspectives de remboursement



paraissent plus qu'incertaines. Fait encourageant, le niveau des prévisions est passé depuis juillet de 43 pour cent à 63 pour cent du total des besoins opérationnels. Le PAM s'efforce de porter ces prévisions au niveau passé de dotation en ressources, à savoir 86 pour cent.

Pour améliorer l'exactitude des prévisions à long terme, le PAM fait appel aux donateurs pour qu'ils permettent d'élaborer des prévisions conjointes pluriannuelles de manière à éviter des ruptures inutiles de la filière.

**Calendrier de remboursement: IPSR 10288.0 — République démocratique du Congo  
au 16 décembre 2004 (en dollars)**

Résumé	
<b>Préfinancement</b>	<b>5 399 812</b>
<b>Remboursement</b>	<b>4 096 733</b>
<b>Encours</b>	<b>1 303 079</b>
<b>Garantie</b>	<b>2 554 819</b>



**OPÉRATION D'URGENCE 10190.2 — TERRITOIRES PALESTINIENS OCCUPÉS**  
**(1er septembre 2004 – 31 août 2005)**

## **Introduction**

La troisième phase de l'opération d'urgence dans les Territoires palestiniens occupés a été le deuxième projet pilote qui a été choisi de manière à mieux comprendre l'impact des procédures améliorées sur les opérations d'urgence.

## **Transfert de ressources**

Lors de la clôture du projet précédent, il a été reporté pour 1,3 million de dollars de produits et de ressources destinés à la couverture des coûts connexes. Ces ressources ont été immédiatement transférées à la nouvelle opération d'urgence pour minimiser l'effet de pénurie temporaire de produits alimentaires et de ressources en espèces.

## **Préfinancement**

Le 27 juillet 2004, il a été alloué à ce projet un prêt de préfinancement de 9,6 millions de dollars pour remédier au décalage dans le temps entre les besoins du projet et le financement disponible. En commençant immédiatement les opérations d'achat, d'expédition et de distribution des produits, le bureau de pays a pu faire en sorte que 480 000 bénéficiaires reçoivent une aide alimentaire en temps voulu à la fin de 2004; au 15 décembre 2004, plus de 80 pour cent du prêt avait été remboursé.

## **Défis**

### *⇒ Conditions fixées par les donateurs*

Une contribution que le bureau de pays voulait utiliser pour rembourser le prêt de préfinancement était assortie de deux conditions majeures: un marquage spécifique des sacs et une demande tendant à ce que les produits soient achetés sur les marchés locaux ou régionaux. Le PAM a coopéré avec le donateur intéressé pour régler ces problèmes et, grâce à la bonne volonté de ce dernier, qui a renoncé à exiger l'application desdites conditions, sa contribution a pu être utilisée pour le remboursement du prêt. De ce fait, le prêt de préfinancement a été presque intégralement remboursé.

### *⇒ Contraintes logistiques*

Le prêt de préfinancement a été accordé pour l'achat de 21 000 tonnes de produits et la couverture de tous les frais connexes. Du fait de complications liées aux capacités portuaires, il a été procédé à une première opération d'achats portant sur 70 pour cent de ces produits. L'équipe du bureau de pays s'emploie maintenant à garantir que les moyens logistiques nécessaires soient en place pour pouvoir procéder immédiatement aux achats et ainsi maximiser l'utilisation des ressources disponibles aux fins du projet tout en réduisant les soldes non dépensés.



**Calendrier de remboursement: Opération d'urgence 10190.2 — Territoires palestiniens occupés  
au 16 décembre 2004 (en dollars)**

Résumé	
<b>Préfinancement</b>	<b>9 600 000</b>
<b>Remboursement</b>	<b>7 665 096</b>
<b>Encours</b>	<b>1 934 904</b>
<b>Garantie</b>	<b>2 150 000</b>



**IPSR 10069.1 — INDONÉSIE**  
**(1er janvier 2005 – 31 décembre 2007)**

## **Introduction**

En janvier 2005, le bureau du PAM en Indonésie a lancé la nouvelle phase de l'IPSR 10069.1, qui est axée sur des activités d'amélioration de l'état nutritionnel de divers groupes de bénéficiaires, principalement les élèves des écoles primaires, les femmes enceintes et les mères allaitantes, les enfants de 1 à 5 ans et les malades de la tuberculose qui vivent dans les régions où la prévalence de la malnutrition et de la pauvreté est élevée. Il est indispensable de continuer à distribuer des aliments enrichis pour évaluer l'impact des activités nutritionnelles. Étant donné la priorité que le gouvernement accorde à ces activités, une rupture de la filière aurait pu nuire à la crédibilité du PAM aux yeux des organismes de contrepartie.

## **Transfert des ressources**

En consultation avec les donateurs, le bureau de pays a l'intention de clore la phase antérieure et de transférer pour quelque 1,4 million de dollars de soldes non dépensés au projet en cours pendant le premier trimestre de 2005.

## **Préfinancement**

Les appels d'offres, la négociation des marchés et la fabrication de pâtes et de biscuits enrichis prennent de deux à trois mois. Le 29 octobre 2004, pour qu'il puisse être exécuté sans solution de continuité, il a été alloué à ce projet un prêt de préfinancement de 4,8 millions de dollars qui a permis au bureau de pays d'acheter localement 9 168 tonnes de produits pour garantir qu'une aide alimentaire puisse être fournie en temps voulu à 1,6 million de bénéficiaires pendant le premier semestre de 2005. Ce prêt n'ayant été approuvé que tout récemment, il n'y avait pas encore eu de remboursement au 15 décembre 2004.

## **Défis**

### *⇒ Prévisions de contributions*

La principale difficulté, dans le cas de ce projet, a tenu à la prudence des prévisions de contributions. Dans le cas de la précédente opération en Indonésie, des ressources ont pu être mobilisées pour couvrir près de 70 pour cent des besoins opérationnels et, pour l'opération qui l'avait précédée, ce chiffre avait atteint 93 pour cent. Néanmoins, les prévisions pour ce projet demeurent à peine supérieures à 50 pour cent des besoins opérationnels. FD travaille avec les donateurs pour élaborer des prévisions pluriannuelles fiables qui seront essentielles si l'on veut améliorer les perspectives de mobilisation de ressources pour cette opération et par conséquent maximiser la capacité du PAM de satisfaire en temps voulu les besoins des bénéficiaires.

### *⇒ Contributions en nature*

Le bureau de pays en Indonésie s'attend à recevoir une forte proportion des contributions en nature. L'équipe chargée de la mise en oeuvre des procédures améliorées se tient en contact avec les donateurs afin de mettre en place des mécanismes de nature à faciliter l'utilisation de contributions en nature à des fins de préfinancement. Cela sera essentiel dans le cas de projets



comme l'IPSR entreprise en Indonésie si l'on veut que le système de préfinancement donne tout son potentiel.

**Calendrier de remboursement: IPSR 10069.1 — Indonésie au 16 décembre 2004 (en dollars)**

Résumé	
<b>Préfinancement</b>	<b>4 800 000</b>
<b>Remboursement</b>	<b>0</b>
<b>Encours</b>	<b>4 800 000</b>
<b>Garantie</b>	<b>8 150 000</b>



**IPSR 10064.3 — RÉGION CÔTIÈRE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST**  
**(1er janvier 2005 – 31 décembre 2006)**

## **Introduction**

La date de démarrage de ce projet était le 1er janvier 2005 mais il n'a été approuvé qu'en octobre 2004, ce qui a laissé très peu de temps entre la date d'approbation et la date de début des activités pour mobiliser des produits. Bien qu'une importante contribution en nature ait été confirmée pour ce projet un mois avant son approbation, l'arrivée des produits dans le pays n'était pas prévue avant mars 2005.

## **Transfert de ressources**

Une fois la phase précédente – IPSR 10064.2 – close, le bureau de pays reportera à ce projet 14 500 tonnes de produits et 3,6 millions de dollars de liquidités connexes.

## **Préfinancement**

Le 29 octobre 2004, il a été alloué à ce projet un prêt de préfinancement de 6,1 millions de dollars qui a permis d'acheter 14 314 tonnes de produits et de couvrir les coûts de transport externe connexes. Un deuxième prêt de préfinancement de 4,15 millions de dollars a été alloué à ce projet en décembre 2004 pour couvrir les coûts d'appui connexes. Cela a permis de garantir la disponibilité d'une aide alimentaire qui pourra être distribuée à 600 000 bénéficiaires en février et mars 2005. Étant donné l'approbation récente des prêts susmentionnés, il n'y avait encore aucun remboursement au 15 décembre 2004.

## **Défis**

### *⇒ Prévisions de contributions*

Les ressources mobilisées pour les deux opérations précédentes avaient permis de couvrir 73 pour cent et 93 pour cent respectivement des besoins, mais les prévisions initiales de contributions pour l'opération menée dans la Région côtière de l'Afrique de l'Ouest n'ont atteint que 48 pour cent des besoins opérationnels. Le faible niveau de ces prévisions limite les possibilités de financement étant donné qu'il faut faire correspondre les recettes et les dépenses pour minimiser les risques financiers. En identifiant des contributions additionnelles et en incorporant aux prévisions un certain volume de contributions "non identifiées", FD a progressivement réussi à porter les prévisions à 55 pour cent des besoins opérationnels.

Pour améliorer l'exactitude de ses prévisions à long terme, le PAM demande instamment aux donateurs de faciliter l'établissement de prévisions pluriannuelles afin d'éviter des ruptures inutiles de la filière.

### *⇒ Conditions fixées par les donateurs*

Fin décembre 2004, environ la moitié des contributions prévues, en termes de valeur, semblaient assorties de conditions fixées par les donateurs concernant un marquage spécifique des sacs; en outre, 20 pour cent de la valeur totale des contributions devraient être consacrés à l'achat de produits dans des localités spécifiques, et certaines contributions seraient également affectées à des pays déterminés dans le cadre de l'opération régionale. Ces conditions limitent la possibilité pour le PAM de maximiser les avantages du système de préfinancement. Le



PAM continuera de travailler avec les donateurs pour essayer d'atténuer les conditions imposées et de maximiser ainsi l'efficacité du système de préfinancement.

**Calendrier de remboursement: IPSR 10064.3 — Région côtière de l'Afrique de l'Ouest  
au 16 décembre 2004 (en dollars)**

Résumé	
<b>Préfinancement</b>	<b>10 250 000</b>
<b>Remboursement</b>	<b>0</b>
<b>Encours</b>	<b>10 250 000</b>
<b>Garantie</b>	<b>15 005 130</b>



**PROGRAMME DE PAYS 10050.0 ÉTABLI POUR LA CHINE,  
ACTIVITÉ 1 (2001 – 2005)**

### **Introduction**

L'aide au développement que le PAM fournit à la Chine prendra fin le 31 décembre 2005. Il est essentiel que les activités de base soient menées à bien ponctuellement et que des ressources adéquates soient mobilisées pour les financer et que l'exécution du projet ne dépasse pas la date de clôture. Toutefois, la première contribution annoncée pour le programme en Chine n'est attendue que vers la fin du premier trimestre de 2005. Étant donné le temps que prennent les appels d'offres, la négociation des marchés, la livraison au port de chargement, le transport et le déchargement, les produits ne pourraient être distribués que vers la fin de juin 2005.

### **Préfinancement**

En décembre 2004, il a été alloué à ce projet un prêt de préfinancement de 4,1 millions de dollars qui a permis au bureau de pays d'acheter 21 750 tonnes de produits et de couvrir les CAD et autres COD connexes. Grâce à ce prêt, le bureau de pays peut satisfaire les besoins alimentaires de 1,3 million de bénéficiaires jusqu'à la fin du mois de mai 2005.

**Calendrier de remboursement: Programme de pays 10050.0 établi pour la Chine, Activité 1, au 16 décembre 2004 (en dollars)**

Résumé	
<b>Préfinancement</b>	<b>4 070 089</b>
<b>Remboursement</b>	<b>0</b>
<b>Encours</b>	<b>4 070 089</b>
<b>Garantie</b>	<b>15 000 000</b>



## ANNEXE III

### GESTION DES RISQUES: DERNIER ETAT DE LA SITUATION

Le système du préfinancement permet au PAM d'engager des dépenses sur la base des contributions prévues plutôt que des contributions confirmées. Le PAM supporte 100 pour cent du risque lié à ce nouveau système, ce qui explique qu'il mette un accent très marqué sur la gestion des risques tout en s'employant à maximiser la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire destinée aux bénéficiaires. L'on trouvera dans la présente annexe une description complète des activités entreprises jusqu'à présent et des initiatives futures prévues par le PAM en matière de gestion des risques.

La Note d'information distribuée en octobre 2004 mentionnait que le système de préfinancement comportait les risques suivants:

1. *Risque lié aux conditions fixées par les donateurs*

C'est le risque qu'une contribution prévue ne puisse pas servir au remboursement de l'avance en raison des conditions fixées par le donateur telles que le marquage des sacs, la spécification du lieu où les produits doivent être achetés ou les conditions concernant les propositions de financement et les dates de validité de la contribution.

2. *Risque lié aux prévisions*

C'est le risque que les contributions prévues ne se matérialisent pas ou, inversement, que le total des contributions prévues soit trop faible.

3. *Risque lié au procédé*

C'est le risque qu'une contribution considérée comme une "garantie" ne puisse pas être utilisée pour le remboursement de l'avance du fait de l'inadéquation des processus internes.

Les procédures et mécanismes ci-après ont été établis pour gérer et atténuer les risques pour le PAM.

### Réduction du risque lié aux conditions fixées par les donateurs

- Le PAM a procédé à une analyse approfondie des conditions établies par les donateurs. En étudiant les pratiques suivies par le passé et les stipulations contractuelles et en communiquant avec les divers donateurs, le PAM a pu se faire une idée plus exacte des conditions fixées, ce qui lui a permis d'établir des prévisions de contributions plus fiables et de mieux comprendre les contributions qui peuvent ou au contraire ne peuvent pas être utilisées à des fins de préfinancement.
- En décembre 2004, le Secrétariat a organisé une consultation avec les donateurs pour expliquer comment les conditions imposées par ces derniers affectent la capacité du PAM d'améliorer la disponibilité en temps voulu de l'aide alimentaire. La consultation a eu un effet de catalyseur et d'autres discussions ont été entamées avec divers donateurs pour atténuer les conditions de ce genre.
- Le PAM, tout en s'employant à alléger les contraintes liées aux conditions fixées par les donateurs, continue d'adopter une approche prudente pour ce qui est d'accorder un préfinancement au titre de contributions assorties de conditions.



## Réduction du risque lié aux prévisions

- Les prévisions de contributions, pour lesquelles chaque contribution est rangée en différentes catégories selon qu'elle est hautement, moyennement ou peu probable, selon la date de confirmation prévue et selon son niveau, sont mises à jour chaque mois, ce qui a peu à peu amélioré leur fiabilité pendant l'exécution des projets pilotes.
- Les fonctionnaires chargés des relations avec les donateurs se tiennent en contact avec les responsables de la mobilisation de fonds sur le terrain pour que les prévisions de contributions soient aussi exactes et à jour que possible.
- Des directives prudentes ont été établies pour réduire au minimum le risque lié aux prévisions. Les prêts de préfinancement doivent:
  - a) être liés à des contributions utilisées comme garantie ayant une haute probabilité de se matérialiser et reposer sur des contributions à probabilité moyenne;
  - b) représenter moins de 80 pour cent des recettes prévues à un moment quelconque d'un projet; et
  - c) ne pas dépasser le montant net des besoins de financement correspondant aux trois mois suivants.
- Analyse des prévisions mensuelles de recettes:
  - a) fluctuations de probabilité – la probabilité de recevoir une contribution s'améliore à mesure que la date de confirmation prévue approche;
  - b) taux de confirmation – probabilité élevée que les contributions ont été confirmées comme escomptées;
  - c) progression des contributions – caractéristiques changeantes des contributions à mesure que le projet avance en termes de valeur, de conditions et de date de confirmation escomptée.
- Jusqu'à présent, la prudence des prévisions a atténué la majeure partie de ce type de risque. Toutefois, une approche péchant par excès de prudence crée le risque que les bénéficiaires ne reçoivent pas d'aide alimentaire à temps et qu'il y ait un report à la fin du projet. Le Département de la mobilisation de fonds et de la communication (FD) s'emploie à réduire ce risque en analysant les tendances passées et en incluant des contributions "non identifiées" dans les prévisions. Le PAM pense pouvoir réduire encore plus ce risque en travaillant avec les donateurs pour établir des prévisions allant au-delà des cycles budgétaires.

## Réduction du risque lié au procédé

- Le Secrétariat a élaboré des procédures identifiant, étape par étape, les divers rôles et responsabilités correspondant au système de préfinancement, ce qui l'a aidé à renforcer ses mesures de contrôle et a considérablement réduit le risque de procédé.
- Le PAM a entrepris d'élaborer des contrôles systémiques pour garantir un remboursement rapide et exact des prêts de préfinancement au moyen des contributions considérées comme une garantie. Ce risque est également réduit par l'application du calendrier de remboursement décrit plus loin. Bien que le risque de procédé ait été réduit au minimum, ces contrôles systémiques seront essentiels à mesure que le PAM étend le système de préfinancement à d'autres opérations.



## Suivi des risques

- Le PAM, outre qu'il s'emploie activement à réduire le risque, suit le niveau de risque en temps réel. Deux nouveaux outils sont utilisés à cette fin: le Contrôleur de risque et le Calendrier de remboursement.
- Le Contrôle de risque est un outil sous Excel qui classe les projets en trois catégories de risque (rouge, orange et vert) selon les recettes prévues, les garanties identifiées, la phase du projet et les pratiques passées. Dans l'immédiat, des niveaux élevés de risque entraînent un contrôle accru du système de préfinancement; à moyen et à long terme, la possibilité pour un projet de rembourser les prêts de préfinancement (c'est-à-dire les pratiques passées) influe sur la mesure dans laquelle il pourra recevoir à l'avenir des prêts de préfinancement. Cet outil évalue également le niveau global de risque auquel est exposé le PAM. Lorsque ce niveau de risque augmente, le mécanisme de préfinancement sera utilisé avec prudence pour ce qui est de l'approbation des prêts jusqu'à ce que le niveau de risque devienne plus acceptable. Le Contrôleur de risque est actuellement affiné à la lumière des données recueillies dans le cadre des quatre projets pilotes et continuera d'être perfectionné à mesure que le système est étendu à d'autres projets.
- Le Calendrier de remboursement tenu par chaque bureau de pays permet à la "banque" (c'est-à-dire le groupe chargé, au siège, de gérer les prêts de préfinancement), au bureau de pays lui-même et à FD de veiller à ce que chaque prêt de préfinancement soit accompagné d'une garantie appropriée. Lorsque est accordé un prêt de préfinancement, le bureau de pays et la "banque" s'entendent sur une liste appropriée de contributions prévues pouvant être considérées comme une garantie. Après confirmation, ces contributions sont utilisées pour rembourser l'encours éventuel du prêt de préfinancement. Dans certains cas, les contributions considérées comme une garantie peuvent être moindres que prévu ou arriver plus tard que prévu ou, dans de rares cas, ne pas se matérialiser du tout. La mise à jour mensuelle du Calendrier de remboursement constitue par conséquent un aspect critique du suivi des risques par projet.
- Les analystes financiers régionaux récemment nommés constituent un autre moyen de gestion et de contrôle des risques dans la mesure où ils sont responsables de superviser les risques liés au financement de tous les projets pertinents de leur région.
- L'équipe chargée de la mise en oeuvre des procédures améliorées organise chaque mois des téléconférences avec les bureaux de pays et tous les services intéressés pour veiller à ce que les prévisions de dépenses imputables aux projets pilotes correspondent aux prévisions de contributions et pour évaluer la situation des remboursements, ainsi que toute demande de préfinancement pouvant avoir été formulée.

## Orientations futures

Le PAM a été encouragé par l'appui que lui ont apporté les donateurs, particulièrement pour ce qui est d'assouplir les conditions auxquelles sont subordonnées les contributions et d'améliorer les méthodes de prévision appliquées par le PAM. Ce dernier continuera de collaborer avec les donateurs pour réduire les risques et améliorer ses capacités de prévision.

Le PAM poursuivra son dialogue avec le CICR pour s'inspirer de l'expérience pratique acquise par ce dernier en ce qui concerne les prévisions de contributions et la gestion des risques.

Les enseignements retirés des projets pilotes et la mise en oeuvre du système à plus grande échelle contribueront à réduire les risques et à améliorer les méthodes de suivi des risques, ce qui permettra de maximiser la disponibilité de l'aide en temps voulu pour les bénéficiaires.



**ANNEXE IV**

<b>HISTORIQUE DES CONSULTATIONS CONCERNANT L'EXAMEN DES PROCÉDURES DE L'ORGANISATION AVEC LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LES DONATEURS</b>	
Mai 2003	Consultations bilatérales avec les donateurs au sujet du document concernant le concept initial de l'examen des procédures de l'Organisation
Août–septembre 2003	Consultations bilatérales avec les donateurs avant la consultation informelle
23 septembre 2003	Consultation informelle avec le Conseil d'administration
Novembre 2003	Consultations bilatérales avec les donateurs avant la consultation informelle
20 novembre 2003	Consultation informelle avec le Conseil d'administration
Décembre 2003–janvier 2004	Consultations bilatérales avec les donateurs avant la consultation informelle de 2004
14 janvier 2004	Consultation informelle avec le Conseil d'administration
Janvier–février 2004	Consultations bilatérales avec les donateurs avant la discussion au Conseil d'administration
24 février 2004	Première session du Conseil d'administration de 2004: Document relatif au financement des projets pilotes
Avril–mai 2004	Consultations bilatérales avec les donateurs avant la discussion au Conseil d'administration
28 mai 2004	Deuxième session du Conseil d'administration de 2004: Rapport sur l'état d'avancement de l'examen des procédures de l'Organisation
Septembre–octobre 2004	Consultations bilatérales avec les donateurs avant la discussion au Conseil d'administration
12 octobre 2004	Troisième session du Conseil d'administration de 2004: Deuxième rapport intérimaire sur les projets pilotes
7 décembre 2004	Consultation informelle avec le Conseil d'administration



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CAD	Coûts d'appui directs
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CII	Compte d'intervention immédiate
COD	Coûts opérationnels directs
FD	Département de la mobilisation de fonds et de la communication
IPSR	Interventions prolongées de secours et de redressement
MACAD	Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs
RDC	République démocratique du Congo
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention

