

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Session annuelle  
du Conseil d'administration**

**Rome, 28 - 30 mai 2003**

# **RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES**

**Point 6 de l'ordre du  
jour**

***Pour examen***

# **F**

Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.A/2003/6-A/1**  
25 avril 2003  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **QUESTIONS SUR LES POLITIQUES DE FINANCEMENT**

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 examen.**

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.

Directeur, Bureau du Directeur      M. M. Stayton      tél.: 066513-2002  
exécutif (OED):

Responsable du projet pour      M. S. O'Brien      tél.: 066513-2682  
l'examen du Cadre des politiques  
financières:

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).



# Résumé

Un examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a été lancé à la suite de l'adoption par le Conseil d'administration du Programme de travail et du Plan annoté de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM pour 2003<sup>1</sup> à sa première session ordinaire de 2003.

Au cours de l'examen et des consultations informelles tenues par le Conseil, il a été convenu que l'expression "politiques de dotation en ressources et de financement à long terme" ne convenait pas. Il a donc été proposé de la remplacer par l'expression "Cadre des politiques financières" pour se référer à l'avenir aux politiques financières.

L'examen initial a abouti à la conclusion qu'une évaluation approfondie de ces politiques n'était pas possible sans étudier les processus opérationnels nécessaires pour les mettre en œuvre, l'objet étant de s'assurer que les politiques sont appliquées de manière effective et efficiente.

L'évaluation devrait également inclure les travaux effectués dans le contexte du Plan stratégique et du Plan de gestion. Il est donc proposé que l'examen des politiques financières soit à l'avenir intégré aux processus d'élaboration du Plan stratégique et du Plan de gestion du PAM.

Des progrès ont été réalisés dans le sens de la réalisation de certains des objectifs de départ des politiques à l'examen, notamment en ce qui concerne le financement des coûts connexes. Ces objectifs restent pertinents, comme cela a été indiqué durant les consultations sur le Plan stratégique. Il est proposé que toute modification des politiques soit évaluée à la lumière des objectifs stratégiques du PAM.

Des progrès ont également été réalisés en matière d'harmonisation des politiques et procédures avec les autres institutions des Nations Unies, mais il est apparu que le PAM était le seul des organismes étudiés à avoir adopté une politique de recouvrement intégral des coûts. L'on a constaté en outre que cette différence avait un impact considérable sur les modalités de financement et la classification des ressources et des coûts.

Une évaluation du Cadre des politiques financières et de la flexibilité des ressources a montré que l'utilisation des ressources pouvait être améliorée dans le cadre des politiques en vigueur en modifiant les modalités de gestion des contributions. Ces modifications devraient être examinées et réalisées avant que les politiques ne fassent l'objet d'une évaluation d'ensemble.

L'examen a porté aussi sur les effets des conditions attachées aux contributions et a réaffirmé la conclusion de la stratégie applicable aux ressources en 2000, à savoir que le PAM devrait s'efforcer de mobiliser des contributions multilatérales accrues.

L'accent plus marqué mis sur le secteur privé comme source de recettes supplémentaires, comme l'ont indiqué les consultations menées sur le Plan stratégique, a mis en relief l'importance des politiques en la matière. Les politiques actuelles du PAM reposent sur deux principes:

- a) les Directives publiées par le Secrétaire général concernant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les milieux d'affaires;

<sup>1</sup> Programme de travail et plan annoté de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM pour 2003 (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



- b) le régime applicable aux contributions du secteur privé sera le même que celui qui régit les contributions des États membres.

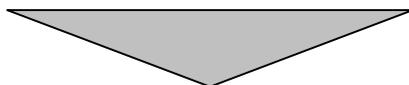
La budgétisation à base zéro qui sera appliquée pour préparer le Plan de gestion pour 2004–2005 identifiera les coûts d'appui fixes et variables ainsi que les coûts fixes actuellement considérés comme indirects qui pourraient être directement liés à une opération et donc reclassés dans la catégorie des coûts d'appui directs (CAD).

L'examen des mécanismes de financement a pour but:

- a) d'améliorer l'utilisation des ressources en trouvant d'autres sources de financement des dépenses imprévues;
- b) de réduire au minimum pour les bénéficiaires les risques associés au manque de préparation et aux ruptures d'approvisionnements; et
- c) de faire en sorte que ces mécanismes reflètent les niveaux des opérations passées et futures.

La question des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG) a également été examinée, la conclusion étant que ces contributions devraient dans la mesure du possible être traitées de la même façon que toutes les autres contributions au Programme.

## Projet de décision\*



Le Conseil d'administration:

- a) entérine l'examen des politiques de financement et ses conclusions dans le document WFP/EB.A/2003/6-A/1; et
- b) appuie l'inclusion de réexamens de ces politiques dans les processus d'élaboration du Plan stratégique et du Plan de gestion du PAM.

---

\* 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.



## SECTION A: INTRODUCTION

### Généralités

1. Le Plan annoté de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM<sup>2</sup> a été approuvé par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2003. Ledit document était accompagné d'un programme de travail selon lequel toutes les questions prévues par le Plan annoté seraient examinées lors de la session annuelle du Conseil, en mai, ou à sa troisième session ordinaire, en octobre.
2. Au cours des consultations informelles du Conseil tenues les 5 et 28 mars 2003, toutefois, il a été souligné que nombre des politiques examinées sont directement liées aux questions envisagées dans:
  - le Plan stratégique pour 2004–2007, qui doit être soumis au Conseil à sa troisième session ordinaire, en octobre;
  - le Plan de gestion pour 2004–2005, qui doit également être soumis au Conseil à sa troisième session ordinaire, en octobre.
3. L'actuel examen des politiques financières a fait clairement apparaître la nécessité d'entreprendre aussi un examen des procédures opératoires, comme l'a souligné en particulier la consultation informelle du 28 mars. Ce travail a déjà commencé et il ressort des premières indications qui s'en sont dégagées que les procédures existantes appellent un certain nombre d'améliorations si l'on veut maximiser l'utilité des politiques en vigueur. Il est donc prématuré de procéder à une évaluation exhaustive des politiques existantes sans tenir compte des modifications proposées.
4. L'examen des procédures opératoires continuera d'englober les questions évoquées lors des consultations informelles et les autres questions tendant à améliorer l'efficacité et l'efficacités du Programme. Dans toute la mesure possible, les changements en résultant seront reflétés dans le Plan de gestion pour 2004–2005.

**Conclusion 1:** L'examen actuel de ces politiques sera achevé dans le cadre de l'élaboration du Plan stratégique pour 2004–2007 et du Plan de gestion pour 2004–2005.

5. Il est nécessaire de passer en revue assez fréquemment les différents aspects du Cadre des politiques financières, comme en témoignent l'examen de 1999, l'examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) en 2002 et l'examen en cours. Au fur et à mesure de l'évolution du PAM, les politiques financières doivent faire l'objet d'un examen régulier qui devrait faire partie des processus de planification.

**Conclusion 2:** Il est proposé qu'à l'avenir, les politiques financières soient passées en revue systématiquement dans le cadre des processus d'élaboration du Plan stratégique et du Plan de gestion.

---

<sup>2</sup> Deuxième partie du Programme de travail et Plan annoté de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM pour 2003 (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



## Terminologie

6. L'expression "politiques de dotation en ressources et de financement à long terme" a été introduite au milieu des années 90 pour décrire l'initiative qui a débouché sur l'adoption de nouvelles politiques dans ce domaine, en 1996.
7. Au cours du présent examen, il a été convenu par nombre de participants que cette expression était lourde, et ne se comprenait pas très bien. Lors des consultations informelles du Conseil, le consensus général a apparemment été que cette expression devrait être remplacée par l'expression "Cadre des politiques financières". Il est donc proposé d'employer cette dernière expression à l'avenir pour désigner les politiques en question. Ce changement de terminologie est reflété dans le reste du présent document.

**Conclusion 3:** L'expression "Cadre des politiques financières" sera désormais utilisée pour désigner ce que l'on appelait précédemment les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme et toutes les mesures s'y rapportant.

## Plan annoté et structure du présent document

8. Comme le Conseil l'a décidé à sa première session ordinaire, le Plan annoté définira le "cadre conceptuel et la portée" du présent examen. Le présent document est donc structuré comme le Plan annoté, à savoir:
  - Section A: Introduction
  - Section B: Aperçu général du Cadre des politiques financières
  - Section C: Principe du recouvrement intégral des coûts
  - Section D: Guichets de financement et catégories de donateurs
  - Section E: Catégories d'activités
  - Section F: Catégories de coûts
  - Section G: Mécanismes de financement
  - Section H: Autres aspects du Cadre des politiques financières.

## SECTION B: APERÇU GENERAL DU CADRE DES POLITIQUES FINANCIERES

### Objectifs des politiques financières

9. Les cinq buts et objectifs d'origine des politiques constituant le Cadre des politiques financières ont été décrits dans le Plan annoté<sup>3</sup> et peuvent être résumés comme suit:
  - a) accroître:
    - i) la *prévisibilité* de la disponibilité des ressources; et
    - ii) la *flexibilité* dans leur utilisation;

<sup>3</sup> Deuxième partie du Programme de travail et Plan annoté de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM pour 2003 (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



- b) mobiliser le *niveau requis de ressources* devant être mises à la disposition du PAM et optimiser leur utilisation;
  - c) assurer le *financement des dépenses d'administration* et des autres coûts;
  - d) *élargir l'assiette des ressources*, et
  - e) conserver la *possibilité de faire appel aux différentes rubriques* des budgets des donateurs.
10. Après une évaluation de ces buts et objectifs, les conclusions sont les suivantes:
- a) **Prévisibilité des ressources:**
    - En tant qu'organisation financée au moyen de contributions volontaires, le niveau général des ressources mises à la disposition du PAM est difficile à prédire étant donné que les gouvernements des pays donateurs ne peuvent généralement pas engager de ressources au-delà des crédits expressément approuvés. Le Cadre des politiques financières n'a apparemment pas eu d'impact significatif sur la *prévisibilité globale* des ressources.
    - L'introduction du principe du recouvrement intégral des coûts a néanmoins amélioré la *prévisibilité* des ressources destinées au financement des coûts d'appui et des dépenses connexes, qui sont maintenant confirmées en même temps que la contribution de produits associée.
  - b) **Flexibilité dans l'utilisation des ressources:**
    - À certains égards, la flexibilité avec laquelle les ressources peuvent être utilisées semble avoir diminué depuis l'introduction des nouvelles politiques (voir ci-après les rubriques consacrées à la flexibilité et aux restrictions imposées aux contributions des donateurs), comme en témoigne par exemple l'augmentation de la proportion des ressources multilatérales à emploi spécifique.
    - Cela a peut-être été imputable non pas tant aux nouvelles politiques elles-mêmes qu'aux pratiques et procédures introduites pour les mettre en oeuvre (par exemple la gestion des fonds au niveau des éléments de dépenses — voir ci-dessous la rubrique concernant la flexibilité) et aux changements, échappant à la volonté du PAM, qui ont caractérisé l'environnement extérieur.
  - c) **Obtention du niveau de ressources requis:**
    - Il est difficile de dire si les nouvelles politiques ont eu un impact quelconque sur le niveau global des ressources, qui est demeuré élevé depuis qu'elles ont été introduites. Elles ont cependant contribué à garantir le niveau de financement requis pour couvrir les dépenses d'administration et autres coûts, comme indiqué ci-après.
  - d) **Financement des dépenses d'administration et autres coûts:**
    - Le document relatif à l'analyse du taux de recouvrement des CAI que le Conseil a examiné à sa troisième session ordinaire de 2002<sup>4</sup> contenait un exposé des arrangements actuellement applicables au financement des dépenses d'administration. L'accent a été mis sur l'incertitude qui caractérisait le mécanisme actuel et la possibilité d'écart entre les recettes et les dépenses relevant du budget des dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP) pendant une période déterminée.

<sup>4</sup> Rapport final sur l'analyse du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) (WFP/EB.3/2002/5-C/1).



- Il ressort cependant de l'analyse de la situation qui existait avant l'introduction du Cadre des politiques financières que le financement des dépenses d'administration était alors encore plus incertain, et incontestablement moins sûr, que sous le régime des politiques en vigueur<sup>5</sup>.
- De même, le financement des "autres coûts" (c'est-à-dire des coûts connexes) est aussi plus assuré étant donné que le principe du recouvrement intégral des coûts a pour résultat que les autres coûts sont couverts en même temps que la contribution en produits (ou en espèces en remplacement de produits).
- L'amélioration du financement des dépenses d'administration et autres coûts a beaucoup facilité le travail de l'Organisation (planification plus facile et prévisibilité accrue) et constitue l'un des principaux résultats positifs des nouvelles politiques.

e) **Élargissement de la base de donateurs:**

- L'élargissement de la base de donateurs est apparu lors des consultations concernant le Plan stratégique comme l'un des piliers de la stratégie de mobilisation des ressources du PAM. Comme indiqué dans le document d'information élaboré en vue des dites consultations, le nombre de donateurs au PAM a augmenté de 50 pour cent environ depuis 1996, bien que l'on ne puisse pas en dire autant du partage des charges.
- Il est néanmoins peu probable que l'augmentation du nombre de donateurs soit directement imputable au Cadre des politiques financières. Il y a tout lieu de penser que cette tendance est due aux efforts de mobilisation des ressources mis en œuvre par le PAM et aux contributions apportées par de nouveaux donateurs à des opérations spécifiques dans leur région, par exemple dans les situations d'urgence en Afghanistan, en République populaire démocratique de Corée et au Kosovo.

f) **Maintien de la possibilité de faire appel à différentes rubriques des budgets des donateurs:**

- Il n'a pas été possible d'identifier un impact direct à cet égard.

11. Lors de la consultation informelle du Conseil tenue le 5 mars 2003, il a été souligné que certains des objectifs susmentionnés sont contradictoires; dans certains cas, par exemple, les tentatives qui sont faites pour élargir la base de donateurs peuvent compliquer le financement des dépenses d'administration et autres coûts.

**Conclusion 4:** Les objectifs susmentionnés reflétaient les priorités définies lors de la formulation des politiques à l'origine, au milieu des années 90, mais ils restent dans l'ensemble pertinents et se retrouvent dans la stratégie actuelle du PAM, comme l'ont souligné les discussions relatives au Plan stratégique pour 2004–2007. Toute modification des politiques en vigueur sera évaluée à la lumière des objectifs stratégiques du PAM, tels qu'ils sont reflétés dans le Plan stratégique.

<sup>5</sup> Le solde des ressources ordinaires, par exemple —c'est-à-dire les ressources disponibles pour financer les dépenses AAP— est tombé de 65,6 millions de dollars à la fin de 1987 à 9,3 millions de dollars à la fin de 1995.



## Harmonisation

12. L'harmonisation des politiques du Programme et de celles que suivent les autres organismes des Nations Unies est considérée par le Secrétariat et par beaucoup de membres du Conseil comme revêtant une importance fondamentale.
13. Le Secrétariat s'emploie activement à exploiter toutes les possibilités d'accroître l'impact global des activités du système des Nations Unies grâce à la création d'un effet de synergie et à une coordination plus étroite, notamment par les moyens suivants:
- l'adoption de la procédure d'approbation des programmes du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) approuvée par le Conseil à sa troisième session ordinaire de 2002;
  - l'utilisation du mode de présentation harmonisé des budgets biennaux adopté par les autres programmes des Nations Unies financés au moyen de contributions volontaires;
  - l'harmonisation des catégories de coûts avec celles des autres organisations des Nations Unies;
  - l'élaboration de directives relatives à la préparation d'une programmation conjointe avec le PNUD, le FNUAP et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF);
  - la participation continue du PAM aux activités du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) tendant à promouvoir l'harmonisation dans les domaines suivants:
    - ◇ locaux et services communs;
    - ◇ politiques du personnel;
    - ◇ modalités d'exécution des projets et des programmes;
    - ◇ coordonnateurs résidents;
    - ◇ politiques financières.
14. On trouvera à l'annexe I une analyse préliminaire des politiques assimilables à celles qui constituent le Cadre des politiques financières du PAM que suivent l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Les principales conclusions qui se dégagent de cette analyse sont présentées dans les paragraphes ci-après.
15. **Principe du recouvrement intégral des coûts:**
- Dans le contexte du PAM, le principe du recouvrement intégral des coûts signifie que les donateurs doivent prendre en charge "l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution *en produits*"<sup>6</sup>. Le PAM se trouve dans une situation inhabituelle en ce sens qu'il y a à la fois une contribution directe proprement dite (les produits) et d'autres coûts liés à cette contribution (frais de transport, etc.). C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles le principe du recouvrement intégral des coûts n'est appliqué par aucune des quatre autres organisations.
  - Le PAM se distingue également de ces organisations sur les points suivants:
    - ◇ les coûts liés à une contribution de produits doivent être pris en charge par le donateur de ces produits;

<sup>6</sup> Article XIII.4 a) du Règlement général [les italiques sont du Secrétariat].



- ◇ les CAI sont recouverts de façon uniforme sur toutes les contributions faites au PAM.

#### 16. Guichets de financement:

- Le PAM classe les contributions qu'il reçoit en plusieurs catégories: "contributions multilatérales", "contributions multilatérales à emploi spécifique" et "contributions bilatérales".
- Les contributions au HCR sont considérées soit comme des "ressources annuelles" soit comme des "ressources supplémentaires".
- Les contributions à l'UNICEF, au PNUD et au FNUAP sont rangées soit dans la catégorie des "ressources ordinaires" soit dans celle des "autres ressources".

#### 17. Catégories d'activités:

- Le PAM classe ses activités en quatre catégories (activités de développement, opérations d'urgence, interventions prolongées de secours et de redressement et opérations spéciales) selon leur nature.
- Les autres institutions utilisent diverses classifications de leurs opérations, comme indiqué à l'annexe I.

#### 18. Catégories de coûts:

- Comme indiqué dans le document sur le taux de recouvrement des CAI<sup>7</sup>, le PAM a aligné ses catégories de coûts sur celles des autres organisations.
- La catégorie des CAD est propre au PAM. Les autres organisations rangent les dépenses de même nature que les CAD (c'est-à-dire les coûts d'appui ayant un rapport direct avec une opération déterminée) dans la catégorie des "coûts des programmes", qui englobe par conséquent toutes les dépenses afférentes au programme sans distinction.
- Cela est peut-être dû à la nature des activités du PAM, qui permet d'établir une distinction assez claire entre les coûts d'appui et les coûts opérationnels.

#### 19. Mécanismes de financement:

- Aux termes de l'actuel Cadre des politiques financières, la nature du mécanisme d'avances au titre des CAD et le Compte d'intervention immédiate (CII) sont des mécanismes apparemment propres au PAM.

## SECTION C: PRINCIPE DU RECOUVREMENT INTEGRAL DES COÛTS

### Avantages et inconvénients du principe du recouvrement intégral des coûts

20. Dans le contexte de l'examen en cours, il a été procédé à une évaluation de l'application du principe du recouvrement intégral des coûts qui a fait apparaître ce qui suit:

#### a) Avantages du principe du recouvrement intégral des coûts:

- ◇ d'une façon générale, tous les donateurs sont traités de la même façon;

<sup>7</sup> WFP/EB.3/2002/5-C/1.



- ◇ il n'y a pas de coûts non couverts et un financement est assuré avant qu'une dépense ne soit engagée;
- ◇ le fait que le financement des coûts liés à une contribution de produits soit assuré facilite la gestion des projets;
- ◇ il existe une assurance raisonnable de financement du budget AAP;
- ◇ le système est simple dans la mesure où il n'est appliqué qu'un seul et même taux de recouvrement des CAI;
- ◇ transparence: tous les coûts directs sont imputés aux contributions des donateurs;
- ◇ l'absence de subventionnement croisé des contributions a pour effet de rehausser le degré de confiance dans la gestion des fonds, en particulier pour les donateurs de contributions multilatérales;
- ◇ le principe reflète les besoins opérationnels et simplifie la mobilisation des ressources et la planification des activités, les contributions de produits sont accompagnées de contributions destinées à couvrir les coûts connexes.

**b) Inconvénients du principe du recouvrement intégral des coûts:**

- ◇ l'application du mécanisme est complexe: lorsque les exigences opérationnelles changent, les dépenses à engager au titre des diverses catégories de coûts, et les conditions imposées par les donateurs varient également;
- ◇ ce principe peut limiter la capacité de l'Organisation d'accepter des dons de produits ou d'autres dons "en nature";
- ◇ comme toutes les contributions doivent couvrir les catégories de coûts, les premières contributions à un projet ne peuvent pas être utilisées pour financer les besoins initiaux, d'où la nécessité d'un mécanisme d'avances (comme le mécanisme d'avances au titre des CAD);
- ◇ le montant de la contribution confirmée constitue le plafond des dépenses pouvant être engagées. Dans un environnement incertain, cela signifie que les budgets doivent être établis avec prudence.

### **Flexibilité et utilisation des ressources**

21. L'actuel examen du Cadre des politiques financières a pour objectif de "continuer à évaluer l'efficacité et l'efficience des politiques et d'analyser les problèmes et les difficultés auxquels s'est heurtée leur mise en oeuvre"<sup>8</sup>. Comme indiqué lors de la première session ordinaire de 2003 du Conseil, l'examen porte principalement sur l'impact que les politiques constituant le Cadre des politiques financières ont eu sur l'exécution des activités du PAM.
22. La flexibilité avec laquelle les ressources peuvent être utilisées et la maximisation de l'utilisation des ressources sont des aspects centraux de l'efficacité et de l'efficience. Ce sont également des éléments clés de la solution des problèmes liés aux soldes de liquidités et aux soldes de projets clos.

---

<sup>8</sup> Première partie du Programme de travail et Plan annoté de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM pour 2003 (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



## Les politiques et la pratique

23. L'on a commencé par examiner la flexibilité des politiques en vigueur, en particulier pour ce qui est de l'utilisation des différents éléments de dépenses et du principe du recouvrement intégral des coûts.
24. Conformément aux politiques en vigueur, le Secrétariat assure le contrôle des fonds des donateurs au niveau des éléments de dépenses pour toutes les contributions. Une analyse des soldes des projets clos au 31 décembre 2001 fait apparaître que cette méthode peut déboucher sur d'importants soldes non dépensés dans une catégorie déterminée de coûts mais sur des soldes minimes dans d'autres. Comme il faut respecter rigoureusement l'allocation des contributions par élément de dépenses, l'utilisation de ces soldes peut poser un problème par exemple lorsqu'un solde est disponible pour acheter des produits mais qu'il n'y a pas de fonds pour couvrir les frais de transport.

**Conclusion 5:** L'examen des politiques en vigueur a montré que les modalités actuellement suivies pour les appliquer ne constituent pas la seule option. Pour accroître la flexibilité avec laquelle les ressources peuvent être utilisées conformément aux politiques existantes, il sera adopté la méthode ci-après:

- Le principe du recouvrement intégral des coûts sera appliqué aux contributions au moment où elles sont confirmées (conformément à l'article XIII.4 du Règlement général, qui stipule que "les donateurs ... fournissent également un apport suffisant [ressources] ... pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution en produits, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants ...").
- Par la suite, chaque contribution sera contrôlée au niveau du projet plutôt qu'au niveau des divers éléments de dépenses, à moins qu'il n'y ait une restriction législative majeure du donateur.
- La ventilation des contributions, par élément de dépenses, sera fonction des exigences changeantes du projet.

Pour plus d'éclaircissements, on trouvera un exemple à l'annexe II.

## SECTION D: GUICHETS DE FINANCEMENT ET CATEGORIES DE DONATEURS

### Emploi et conditions imposés aux contributions

25. L'un des objectifs du Cadre des politiques financières étant de ménager plus de flexibilité dans l'utilisation des ressources, la rigueur et la nature des restrictions que les donateurs imposent à leurs contributions revêtent une importance capitale pour toute évaluation des politiques qui constituent le Cadre des politiques financières.
26. Le PAM a reçu pour mandat d'"utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social; de répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés; [et] de promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'Organisation des Nations Unies et par la FAO"<sup>9</sup>. L'Exposé de la Mission du PAM (qui complète et élargit cet objectif) dispose que "des interventions ciblées sont nécessaires pour contribuer à améliorer directement le sort des

<sup>9</sup> Article II du Statut: Buts et fonctions du PAM.



plus pauvres"<sup>10</sup>. La possibilité de cibler ses interventions de manière que ses ressources aillent aux plus vulnérables constitue par conséquent un élément central du mandat du PAM.

27. À un moment où les ressources sont limitées, et même si la nature des besoins était relativement statique, un tel ciblage constituerait une opération complexe. En raison de la fluidité des besoins, toutefois, de la nécessité d'intervenir rapidement pour faire face à une situation d'urgence et de l'ampleur croissante de ces situations, il est encore plus difficile de faire en sorte que les ressources —et même celles qui proviennent de contributions purement multilatérales— soient utilisées au profit des groupes les plus vulnérables.
28. Le degré accru de complexité qu'entraînent les directives et les conditions imposées par les donateurs dans ce contexte rendent encore plus malaisés le ciblage des activités sur les secteurs les plus vulnérables et la fourniture rapide d'une assistance.
29. Depuis la mise en œuvre des politiques constituant le Cadre des politiques financières, les ressources multilatérales à emploi spécifique, en pourcentage du total, sont passées de 48,3 pour cent à 65,8 pour cent. Or, cela ne reflète pas la situation dans son ensemble, étant donné:
  - a) qu'"un certain degré d'affectation négative"<sup>11</sup> [est considéré comme répondant] aux paramètres d'une contribution multilatérale"<sup>12</sup>; et
  - b) que cela ne tient pas compte des autres contributions auxquelles les donateurs subordonnent leurs contributions.

Cette indication reflète néanmoins la persistance de la tendance à la diminution de la proportion des contributions multilatérales soulignée dans la stratégie de mobilisation de ressources<sup>13</sup>.

### **Effets de l'emploi et des conditions imposés aux contributions**

30. Cette tendance compromet la capacité du PAM de cibler l'utilisation de ses ressources comme indiqué ci-dessus et, en outre:
  - a) peut affecter la capacité du Programme de réagir rapidement pour faire face à des besoins critiques et retarder la mise en œuvre des activités;
  - b) accroît l'investissement de temps et d'argent qu'exigent la négociation, la programmation et le décaissement des contributions et l'élaboration de rapports à ce sujet;
  - c) affecte les opérations, par exemple en entraînant des décalages dans les apports de ressources;
  - d) réduit les capacités du PAM de financer des programmes et des activités moins populaires mais tout aussi nécessaires;

<sup>10</sup> Exposé de la Mission du PAM.

<sup>11</sup> Une affectation négative permet aux donateurs de préciser dans quels pays leur contribution multilatérale ne peut *pas* être utilisée.

<sup>12</sup> Une stratégie de mobilisation des ressources pour le Programme alimentaire mondial (WFP/EB.3/2000/3-B).

<sup>13</sup> WFP/EB.3/2000/3-B.



- e) s'agissant de la conditionnalité accrue à laquelle sont subordonnées les contributions multilatérales, soulève la question de savoir comment les contributions doivent être définies du point de vue des types de conditions, le cas échéant, qui n'empêchent pas de considérer une contribution comme purement multilatérale.

### Moyens de réduire la spécificité et la conditionnalité

31. La stratégie de mobilisation de ressources élaborée en 2000<sup>14</sup> a identifié un certain nombre de mesures tendant à promouvoir les contributions multilatérales afin de ménager plus de souplesse dans l'utilisation des ressources, et notamment: "défendre avec plus d'énergie la nécessité d'un multilatéralisme accru; mieux démontrer les résultats concrets des interventions du PAM; fournir, sur demande, des rapports normalisés sur les projets aux donateurs multilatéraux ... permettre aux donateurs d'affecter négativement leurs contributions ... et ... de préparer un programme approprié de publicité convenant aux donateurs multilatéraux".
32. Dans ce contexte, les initiatives ci-après se poursuivent:
- l'application plus généralisée d'une gestion axée sur les résultats pour démontrer aux donateurs les résultats positifs qui sont obtenus, ce qui raffermira leur confiance dans l'œuvre menée par le PAM et réduira la nécessité d'imposer un emploi spécifique à leurs contributions;
  - un examen de l'acceptabilité des contributions qui imposent au PAM un travail administratif excessif, à moins que le donateur soit disposé à prendre en charge le surcroît de coûts que cela représente;
  - la préparation de rapports à l'intention des donateurs sur l'emploi des contributions multilatérales; et
  - l'amélioration de la qualité et de la ponctualité des rapports présentés aux donateurs: quelques donateurs ont fait savoir que, s'ils recevaient des rapports de meilleure qualité et plus ponctuels, ils auraient davantage confiance dans l'utilisation qui est faite de leurs contributions de sorte qu'ils pourraient réduire les restrictions qu'ils imposent à leurs contributions; des progrès sensibles ont été faits à cet égard – par exemple, tous les rapports normalisés sur les projets ont été soumis aux donateurs pour 2002.

**Conclusion 6:** Comme envisagé dans la stratégie de mobilisation de ressources<sup>15</sup>, le PAM continuera "d'employer tous les moyens disponibles pour préconiser énergiquement une augmentation des contributions multilatérales", tout en étant conscient des contraintes législatives et autres auxquelles sont soumis les donateurs.

<sup>14</sup> WFP/EB.3/2000/3-B.

<sup>15</sup> WFP/EB.3/2000/3-B.



## Donateurs non habituels

### ⇒ Terminologie

33. Les "donateurs non habituels" sont notamment "des pays en transition, des pays en développement pouvant bénéficier de l'aide de l'IDA<sup>16</sup>, des entreprises privées, des fondations publiques ou privées, des organisations non gouvernementales (ONG) ou des particuliers"<sup>17</sup>.
34. Aux fins du présent document, cette catégorie de donateurs non habituels sera subdivisée en deux sous-catégories:
- a) les nouveaux donateurs —tous les pays appartenant à la catégorie des donateurs non habituels; et
  - b) les donateurs du secteur privé —tous les donateurs de cette catégorie autres que des pays.

### ⇒ Nouveaux donateurs

35. Comme cela a été relevé lors des consultations sur le Plan stratégique, encourager de nouveaux pays à verser des contributions au Programme constitue l'un des piliers de la stratégie de mobilisation de ressources de celui-ci, l'idée étant que tous les États membres doivent contribuer aux activités du PAM dans la limite de leurs moyens.
36. Cette stratégie tient également compte du fait qu'il est difficile pour beaucoup de nouveaux donateurs d'accompagner leurs contributions en produits ou en nature d'un financement destiné à couvrir les coûts connexes tels que les frais de transport et les autres coûts opérationnels directs, les coûts d'appui directs et les coûts d'appui indirects.
37. L'actuel Cadre des politiques financières permet de déroger au principe du recouvrement intégral des coûts dans les cas où "un donateur non habituel n'est pas à même de fournir une contribution en espèces pour couvrir les coûts connexes, à condition que la contribution soit dans l'intérêt du PAM et des groupes de bénéficiaires visés et que cela n'entraîne pas, du point de vue des rapports ou de l'administration, une charge de travail disproportionnée pour le Programme"<sup>18</sup>. Ces dérogations sont permises s'il peut être trouvé pour couvrir les coûts connexes une autre source de financement, par exemple:
- a) en invitant d'autres donateurs habituels à fournir les ressources en espèces nécessaires pour couvrir lesdits coûts;
  - b) en monétisant une partie de la contribution, lorsque cela est approprié et viable au regard des coûts de l'opération;
  - c) en dernier ressort, lorsque le Directeur exécutif du PAM peut autoriser l'utilisation du Fonds du PAM pour couvrir les coûts en question.

<sup>16</sup> Association internationale de développement.

<sup>17</sup> Guide sur les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme (WFP/EB.3/99/INF/18).

<sup>18</sup> WFP/EB.3/99/INF/18.



38. Ces modalités n'ont pas toujours permis de mobiliser des fonds suffisants, et assez rapidement, pour pouvoir exploiter pleinement les contributions en nature des nouveaux donateurs. Comme indiqué lors des consultations au sujet du Plan stratégique, les approches envisagées supposent une meilleure utilisation des contributions en espèces mises à la disposition du PAM pour pouvoir mobiliser les contributions en produits de nouveaux donateurs. Ces approches ont pour but de maximiser les quantités de produits alimentaires pouvant être livrées aux bénéficiaires.
39. Les autres options possibles, et leurs incidences potentielles sur les politiques du Programme, sont les suivantes:
- a) Des contributions en espèces de donateurs seraient "jumelées" avec les contributions de produits de nouveaux donateurs, option qui serait conforme au Cadre des politiques financières existant, comme indiqué à l'alinéa a) du paragraphe 37.
  - b) Les dons en espèces d'un donateur seraient utilisés pour acheter une partie des produits alimentaires à un nouveau donateur afin de fournir l'argent requis pour financer les coûts connexes encourus par ledit nouveau donateur, sous réserve que cela réponde aux critères de rapidité, de qualité et de coûts: cette formule est également conforme au Cadre des politiques financières existant —point b) du paragraphe 37 ci-dessus— qui permet une monétisation des contributions; il faut également prendre en considération les incidences d'une telle option du point de vue des politiques du PAM concernant les achats et des conditions imposées par les donateurs.
  - c) Il serait créé un mécanisme de financement pour couvrir les coûts liés aux contributions des nouveaux donateurs dans certaines circonstances; il faudrait pour cela apporter un certain nombre de modifications aux procédures existantes et élaborer des directives concernant l'utilisation d'un tel mécanisme, notamment en ce qui concerne:
    - ◇ les principes régissant quand et dans quelles circonstances ce mécanisme pourrait être utilisé;
    - ◇ les principes applicables au financement de ce mécanisme.

### ⇒ **Donateurs du secteur privé**

40. L'harmonisation de contributions du secteur privé et la création de partenariats avec ce dernier (y compris sociétés privées, fondations et particuliers) constituent également un aspect central de la stratégie de mobilisation de ressources du PAM. Cependant, l'acceptation de contributions du secteur privé ne devrait pas conduire à apporter de modifications majeures aux politiques actuelles du PAM. En particulier, la gouvernance du PAM et la formulation des politiques continueront de relever de la compétence exclusive du Conseil d'administration. Les donateurs du secteur privé n'auront aucun rôle à jouer dans ces domaines.
41. Les politiques qui régissent actuellement les relations entre le PAM et le secteur privé sont fondées sur deux principes sous-jacents:
- a) Les *Directives concernant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les entreprises*<sup>19</sup> publiées par le Secrétaire général, qui sont développées dans le Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale<sup>20</sup>, constituent la base des relations que le

<sup>19</sup> "Directives concernant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les entreprises", ces directives peuvent être consultées à l'adresse [www.un.org/partners/business/guide.htm](http://www.un.org/partners/business/guide.htm).

<sup>20</sup> Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur la "Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et tous les partenaires concernés, en particulier le secteur privé".



PAM entretient actuellement avec le secteur privé. Ces directives, et le "Pacte global" lancé par le Secrétaire général en 1999<sup>21</sup>, définissent:

- i) les principes applicables à la sélection des sociétés pouvant être associées à l'action du système des Nations Unies;
  - ii) les principes généraux devant régir la coopération avec les entreprises;
  - iii) les règles applicables à l'utilisation du nom et de l'emblème de l'Organisation des Nations Unies; et
  - iv) les modalités de création de partenariats avec les milieux d'affaires.
- b) Les contributions au PAM du secteur privé seront soumises au même régime que les contributions des États membres et seront régies par les mêmes politiques.
42. Comme indiqué lors des consultations au sujet du Plan stratégique, un accent plus marqué sera mis au cours des dernières années sur le resserrement de la coopération avec le secteur privé. Les politiques décrites ci-dessus continueront d'être examinées au fur et à mesure que l'on progressera sur cette voie. Tout problème que pourront susciter les relations avec le secteur privé sera étudié et réglé lors du cycle normal de réexamen des politiques envisagé dans le contexte du Plan stratégique et du Plan de gestion.

## SECTION E: CATEGORIES D'ACTIVITES

43. Lors des consultations relatives au Plan stratégique pour 2004–2007, la question des catégories d'activités existantes a été discutée à la lumière des objectifs du programme de travail proposé pour mettre en oeuvre les Objectifs de développement du Millénaire. Le consensus qui s'est dégagé lors de ces discussions a été qu'aucune modification ne devrait être apportée aux catégories d'activités existantes.

## SECTION F: CATEGORIES DE COUTS

### Coûts d'appui fixes et variables

44. Les coûts fixes et variables ont été définis comme suit dans le document sur le taux de recouvrement des CAI<sup>22</sup>:
- a) Les coûts variables:
    - ◇ "changent directement avec le volume des activités" (Comité financier de la FAO); ou
    - ◇ ont "un rapport direct avec la taille de l'opération" (politiques de dotation en ressources et de financement à long terme).
  - b) Les coûts fixes:
    - ◇ "ne changent pas avec le volume des activités" (Comité financier de la FAO); ou
    - ◇ "ne changent pas avec la taille de l'opération" (politiques de dotation en ressources et de financement à long terme).

<sup>21</sup> Voir [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).

<sup>22</sup> WFP/EB.3/2002/5-C/1.



45. Les dépenses AAP sont considérées comme des coûts variables si elles varient en fonction d'une modification du volume des produits. L'élément fixe des dépenses AAP est celui qui ne change pas lorsque le volume des produits change.
46. Comme indiqué lors des discussions précédentes avec le Conseil, le projet de budget pour l'exercice biennal 2004–2005 devrait être élaboré sur la base d'une méthode de budgétisation à base zéro, ce qui signifie que, pour la préparation du budget, l'existence même de chaque activité ainsi que le montant des crédits demandés pour la mettre en oeuvre doivent être justifiés comme si toutes les activités étaient entreprises pour la première fois. Chaque poste de dépenses doit être justifié par une analyse de ses différentes composantes et par une indication des raisons pour lesquelles la dépense dont il s'agit est nécessaire.
47. L'analyse du rapport coût-efficacité et la recherche d'une allocation optimale des ressources que suppose une budgétisation à base zéro permettront de mieux comprendre et de classer plus clairement les coûts.

**Conclusion 7:** La méthode de budgétisation à base zéro qui sera appliquée pour préparer le Plan de gestion pour 2004–2005 identifiera les coûts d'appui fixes et ceux qui sont variables.

### Coûts d'appui: fixes et variables/directs et indirects

48. L'actuel classement des coûts d'appui les subdivise en coûts d'appui directs —CAD, qui sont directement imputables à la fourniture d'un appui à un projet— et indirects —CAI, qui ne peuvent pas être imputés directement à l'exécution d'un projet. Ce classement ne correspond pas à une subdivision de ces coûts en coûts "fixes" et "variables". Comme indiqué dans le document sur le taux de recouvrement des CAI, 25 pour cent des coûts d'appui indirects correspondant à l'exercice biennal 2002–2003 peuvent être considérés comme variables.
49. Le Conseil d'administration a demandé au Secrétariat d'envisager de reclasser les dépenses AAP qui ont un caractère plus variable et qui peuvent être imputées directement à une opération afin de donner au budget AAP un caractère plus fixe.

**Conclusion 8:** Ce reclassement sera opéré pendant l'élaboration du Plan de gestion pour 2004–2005 en examinant les coûts actuellement considérés comme indirects (AAP) pour déterminer s'ils peuvent être directement imputés à une opération. Il se peut que cet examen fasse apparaître que certains de ces coûts peuvent être imputés directement à une opération et devraient donc être considérés comme des CAD, mais il apparaît peu probable que *tous* les CAI variables puissent être directement imputés à une opération: conformément aux politiques en vigueur, il subsistera sans doute toujours des CAI de nature à la fois variable et indirecte.



## Dépenses AAP des bureaux de pays et des bureaux régionaux

50. Le processus de budgétisation à base zéro qui sera suivi pour la préparation du budget AAP pour l'exercice biennal 2004–2005 devra tendre à identifier pour ce budget un niveau mieux approprié compte tenu des changements qui ont caractérisé l'activité du Programme au cours des dernières années, et en particulier de l'initiative de décentralisation et de la mise en oeuvre du Réseau d'information et système mondial du PAM (WINGS).

**Conclusion 9:** Afin d'identifier le niveau auquel devraient être fixés les coûts d'appui pour l'ensemble de l'Organisation, la méthode de budgétisation à base zéro sera universellement appliquée, que ce soit au siège, dans les bureaux régionaux ou dans les bureaux de pays. En outre, cet exercice répondra aux préoccupations exprimées par le Commissaire aux comptes au sujet du manque de cohérence en ce qui concerne les méthodes de comptabilisation et d'imputation des coûts d'appui indirects, des dépenses afférentes aux programmes et des dépenses d'administration inhérentes à la configuration standard actuelle du budget AAP des bureaux de pays.

## SECTION G: MECANISMES DE FINANCEMENT

### Tolérance en ce qui concerne la couverture des dépenses

51. Selon les procédures actuelles, les dépenses directes doivent être couvertes au moyen d'une source de financement spécifique, habituellement une contribution confirmée, avant qu'elles ne puissent être autorisées. Ces autorisations, fondées sur les données du système WINGS, ne peuvent pas dépasser le montant du financement identifié et constituent un moyen de contrôle des dépenses ultérieures, de sorte que toutes les dépenses directes soient intégralement couvertes.
52. Étant donné qu'aucune dépense non couverte ne peut être autorisée et que, par leur nature même, les activités ont un caractère incertain, le processus de budgétisation et d'autorisation des dépenses peut être prudent et peut prévoir des provisions pour aléas en prévision de la "pire éventualité".
53. Du point de vue des politiques générales, une nouvelle formule consisterait à se prémunir contre la "pire éventualité" au moyen d'un mécanisme de financement conçu pour parer à de telles situations plutôt que d'incorporer une provision pour aléas à chaque autorisation de dépense. Ainsi, les allocations pourraient être fondées sur la règle plutôt que sur l'exception, ce qui permettrait d'accroître, d'une manière générale, le taux d'utilisation des ressources.

### Transfert des risques

54. Comme indiqué lors des consultations concernant le Plan stratégique, le PAM est exposé à un risque majeur s'il n'est pas suffisamment prêt pour mettre en oeuvre de nouvelles opérations et s'il ne peut pas faire face à des ruptures majeures d'approvisionnements du seul fait qu'il ne dispose pas des mécanismes de financement appropriés. Il faudrait transférer une partie de ces risques, actuellement supportés par les bénéficiaires, au PAM et à ses parties prenantes.



55. L'une des options envisagées consisterait à faire des avances aux projets la règle plutôt que l'exception. Cette idée, qui n'en est encore qu'à un stade préliminaire, mettrait un accent plus marqué sur la gestion des risques en recourant à la diversité des programmes pour se prémunir contre les risques, et sur une méthode d'"assurance" contre le risque d'avoir engagé une dépense et de ne pouvoir ensuite mobiliser aucun financement pour la couvrir.

### Considérations supplémentaires

56. Un examen initial des mécanismes actuels de financement —le CII, le mécanisme d'avances au titre des CAD et la Réserve opérationnelle— révèle ce qui suit:
- il existe des failles de la couverture entre les mécanismes, les plus évidentes étant l'absence:
    - ◇ de couverture des ruptures imminentes d'approvisionnements dans des situations où des vies sont menacées;
    - ◇ de couverture des activités de préparation; et
    - ◇ d'un mécanisme d'avances au titre des autres coûts opérationnels directs (autres COD);
  - les niveaux des mécanismes de financement sont statiques et ne reflètent pas l'évolution du volume des opérations et des flux de trésorerie du PAM, par exemple:
    - ◇ lorsque le niveau du CII a été fixé, il représentait environ 20 pour cent des dépenses de trésorerie pertinentes, à l'époque la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU); depuis lors, son utilisation s'est développée pour inclure les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et les opérations spéciales et le niveau visé représente désormais environ 2,5 pour cent des dépenses pertinentes; une augmentation considérable serait nécessaire pour maintenir les niveaux de flexibilité et de réactivité prévus à l'origine;
    - ◇ le niveau de la Réserve opérationnelle a été fixé au déficit trimestriel entre entrées et sorties de trésorerie<sup>23</sup>; depuis lors, les montants reçus et payés ont considérablement augmenté, ce qui montre qu'une augmentation substantielle de la Réserve opérationnelle est également nécessaire; et
  - les niveaux de chaque mécanisme de financement ont été fixés en fonction d'un ensemble d'hypothèses opérationnelles et financières en constante évolution —en particulier, la flexibilité réduite des ressources mentionnée plus haut et l'ampleur croissante des opérations humanitaires ces dernières années ont nettement accru le besoin de mécanismes de financement alimentés de manière adéquate.

**Conclusion 10:** L'examen de ces mécanismes se poursuivra à la lumière de ce qui précède et les conclusions et propositions qui en seront issues seront présentées dans le cadre du Plan de gestion pour 2004–2005 ou aux réunions ultérieures du Conseil d'administration, selon qu'il conviendra.

<sup>23</sup> CFA 38/13.



## SECTION H: AUTRES ASPECTS DU CADRE DES POLITIQUES FINANCIERES

### Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG)

57. L'annexe III donne un aperçu de l'historique des CCEG, décrit le temps passé et les efforts considérables déployés pour définir, négocier et percevoir ces contributions au fil des ans et souligne les résultats décevants de tout cet investissement de temps et d'énergie.
58. Le PAM reconnaît que de nets progrès sont nécessaires en matière de recouvrement de ces contributions; il est fermement décidé, comme cela a été souligné lors des consultations sur le Plan stratégique, à élargir la base de donateurs —en particulier en ce qui concerne les nouveaux donateurs.
59. Le régime actuellement applicable à ces contributions, toutefois, représente une perte d'énergie et un double emploi, parce que les CCEG ne font pas actuellement partie de l'axe principal des efforts de mobilisation des ressources. Les efforts mis en œuvre en vue de percevoir les CCEG pour financer les dépenses AAP uniquement pourraient ne plus être l'approche la plus efficace, notamment compte tenu de l'introduction de la catégorie des CAD.
60. Harmoniser le régime applicable à ces contributions avec celui de toutes les autres contributions permettrait:
- a) de mettre l'accent, comme préconisé durant les consultations sur le Plan stratégique, sur l'élargissement de la base des donateurs et sur les nouveaux donateurs;
  - b) au Secrétariat de se concentrer sur les contributions des gouvernements bénéficiaires aux opérations du PAM et aux dépenses AAP;
  - c) de garantir que ces contributions sont comptabilisées de la même manière et soumises aux mêmes procédures que toutes les autres contributions;
  - d) d'éliminer toute ambiguïté quant à la comptabilisation de ce type de contributions; et
  - e) d'harmoniser le régime applicable à ces contributions avec l'article XIII du Statut, d'après lequel "toutes les contributions au PAM sont volontaires".



**Conclusion 11:** Conformément à ce qui précède et à l'accent mis sur les nouveaux donateurs lors des consultations relatives au Plan stratégique, il est proposé que ces contributions soient traitées, dans la mesure du possible, de la même manière que toutes les autres contributions au PAM. Les nouvelles mesures proposées pourraient notamment être les suivantes:

- Le Programme enverrait chaque année au gouvernement du pays bénéficiaire une demande de contribution aux dépenses AAP du bureau de pays. Ces demandes préciseraient que l'on attend du gouvernement bénéficiaire qu'il finance une part significative de ces coûts mais seraient de nature similaire à un appel de contributions à un projet.
- À la suite des négociations entre le Programme et le gouvernement, un accord serait conclu sur le montant de la contribution. Ces accords devraient:
  - ◇ suivre dans la mesure du possible le mode de présentation des accords relatifs aux autres contributions;
  - ◇ prévoir la même comptabilisation que pour les autres contributions confirmées;
  - ◇ être conformes à l'article 4.7 du Règlement financier, qui prescrit qu'un accord doit définir l'ampleur de ces contributions.
- Le régime comptable applicable à ces contributions serait le même que celui appliqué à toutes les autres contributions; les gouvernements bénéficiaires seraient reconnus de la même manière que les autres donateurs.
- Le Secrétariat élaborera des procédures supplémentaires relatives à l'utilisation de ces contributions.

**Conclusion 12:** La question de la comptabilisation de l'élément en nature des contributions du pays bénéficiaire aux dépenses AAP sera examinée dans le contexte de l'examen plus général de la comptabilisation des contributions en nature des gouvernements bénéficiaires.



<b>POLITIQUES SUIVIES PAR D'AUTRES ORGANISATIONS</b>					
--	--	--	--	--	--

	PAM	UNICEF	PNUD	FNUAP	HCR
Recouvrement intégral des coûts	Tous les donateurs sont tenus de "prendre en charge l'intégralité des coûts opérationnels et coûts d'appui liés à leur contribution".	Les fonds non liés sont versés sans distinction à un seul et même fonds de ressources ordinaires.  D'autres ressources ne sont requises que pour financer le surcroît de coûts d'appui.	Les fonds non liés sont versés sans distinction à un seul et même fonds de ressources ordinaires.  Les coûts d'appui sont recouverts sur les autres ressources à un taux inférieur à celui appliqué aux ressources ordinaires.	Les fonds non liés sont versés sans distinction à un seul et même fonds de ressources ordinaires.  Les coûts d'appui sont recouverts sur les autres ressources à un taux inférieur à celui appliqué aux ressources ordinaires.	Le HCR comptabilise séparément les ressources annuelles et les ressources supplémentaires.  Les ressources supplémentaires ne sont requises que pour financer le surcroît de coûts d'appui.
Guichets de financement et catégories de donateurs	Les contributions sont classées en contributions multilatérales, contributions multilatérales à emploi spécifique et contributions bilatérales.  Les donateurs sont classés en donateurs habituels et en donateurs non habituels.	Les contributions sont classées en contributions ordinaires (non liées) et autres ressources.  Pas de classification des donateurs?	Les contributions sont classées en contributions ordinaires (non liées) et autres ressources.  Pas de classification des donateurs?	Les contributions sont classées en contributions ordinaires (non liées) et autres ressources.  Pas de classification des donateurs?	Le HCR classe les contributions en contributions annuelles et en ressources supplémentaires.  Pas de classification des donateurs?
Catégories d'activités	Utilisées pour classer les activités selon la nature des projets.	Les activités sont classées en programmes de pays et opérations d'urgence.	Les activités sont classées seulement en programmes de pays du PNUD.	Le FNUAP classe ses activités en: participation aux coûts, Fonds d'affectation spéciale, administrateurs auxiliaires, services d'appui remboursables.	Les activités sont classées en "activités annuelles" et "activités supplémentaires".
Catégories de coûts	AAP (appui aux programmes). CAD (programmes). COD (programmes).	Appui aux programmes. Programmes.	Appui aux programmes. Programmes.	Appui aux programmes. Programmes.	Appui aux programmes. Programmes.



## ANNEXE II

### EXEMPLE DE FLEXIBILITÉ "VERTICALE" EN MATIÈRE DE GESTION DES CONTRIBUTIONS

#### Introduction

1. L'examen des soldes des projets clos présenté au Conseil en 2002<sup>24</sup> a révélé qu'une part substantielle des contributions non utilisées à la fin d'un projet concernait surtout des postes de dépenses uniques. Cela signifie, par exemple, qu'une part de la contribution réservée au transport extérieur n'avait pas été dépensée à la fin du projet alors que le montant réservé à l'achat des produits avait été pleinement utilisé.
2. Pour améliorer l'utilisation des ressources et livrer des quantités maximales de produits alimentaires sur la base des budgets totaux d'origine des projets et des programmes, il est nécessaire d'adopter une approche plus flexible de la ventilation d'une contribution en éléments de dépenses. Les besoins des projets évoluent au fil du temps, et la décomposition des contributions en éléments de dépenses doit également changer.
3. L'objectif de la présente annexe est de montrer comment cela pourrait fonctionner dans la pratique en maximisant l'utilisation des contributions dans les limites du budget d'origine. Il est à noter que cette annexe souligne la flexibilité "verticale", c'est-à-dire la flexibilité d'une contribution donnée en ce qui concerne les éléments de dépenses. Cela n'a rien à voir avec la flexibilité "horizontale", qui est le regroupement des contributions ou le "subventionnement croisé" d'une contribution par une autre.

#### Budget du projet et confirmation des contributions

4. Le budget approuvé du projet précise les quantités et les montants budgétisés par élément de dépense. Conformément à l'article XIII.4 du Règlement général, le budget définit également pour certains des éléments de dépenses les montants qui devraient être confirmés par un donateur pour garantir le recouvrement intégral des coûts.
5. Le tableau A donne un exemple d'un budget approuvé de projet, avec les critères permettant de calculer le montant que doivent fournir les donateurs pour assurer le recouvrement intégral des coûts.

---

<sup>24</sup> Voir le Rapport final sur les soldes des projets clos avant 2001 et transférés sous WINGS (WFP/EB.3/2002/5-E/1).



**TABLEAU A: BUDGET APPROUVÉ ET CRITÈRES DE CALCUL POUR LE RECOUVREMENT INTÉGRAL DES COÛTS —PROJET X**

	Budget approuvé du projet	Base du calcul du montant de la contribution au recouvrement intégral des coûts, conformément à l'article XIII.4 du Règlement général
Quantité	50 000 t	
	<b>(dollars)</b>	
Produit	12 000 000	Coût réel: prix du marché, prix CAA ou prix facture donateur.
Transport extérieur	3 407 000	Coût réel estimatif.
TTEM	1 500 000	Taux moyen par tonne appliqué au projet, 30 dollars/tonne.
Autres COD	350 000	Au prorata du montant budgétisé, sur la base du tonnage: 7 dollars/tonne.
CAD	500 000	Au prorata du montant budgétisé, sur la base du tonnage: 10 dollars/tonne.
<b>Total partiel, coûts directs</b>	<b>17 757 000</b>	
CAI	1 243 000	Pourcentage des coûts directs décidé par le Conseil, actuellement 7 pour cent.
<b>Total</b>	<b>19 000 000</b>	

6. Durant le cycle du projet, les contributions sont confirmées et les montants requis pour assurer le recouvrement intégral des coûts sont calculés selon les critères indiqués ci-dessus. Dans cet exemple, on suppose que trois contributions sont confirmées pour ce projet, ce qui laisse une partie du budget du projet non financée, comme indiqué au tableau B.

**TABLEAU B: CONTRIBUTIONS CONFIRMÉES POUR LE PROJET X**

Type de contribution	Contribution confirmée 1	Contribution confirmée 2	Contribution confirmée 3	Part du budget non financée	Total budget du projet
	En espèces	En nature	En espèces		
Quantité	25 000 t	10 000 t	8 000 t	7 000 t	50 000 t
	<b>(dollars)</b>				
Produit	5 500 000	2 698 270	2 136 000	1 665 730	12 000 000
Transport extérieur	2 075 000	650 000	440 000	242 000	3 407 000
TTEM	750 000	300 000	240 000	210 000	1 500 000
Autres COD	175 000	70 000	56 000	49 000	350 000
CAD	250 000	100 000	80 000	70 000	500 000
<b>Total partiel, coûts directs</b>	<b>8 750 000</b>	<b>3 818 270</b>	<b>2 952 000</b>	<b>2 236 730</b>	<b>17 757 000</b>
CAI	612 500	267 279	206 640	156 571	1 243 000
<b>Total</b>	<b>9 362 500</b>	<b>4 085 549</b>	<b>3 158 640</b>	<b>2 393 301</b>	<b>19 000 000</b>



### Utilisation de la Contribution 1 (en excluant les CAI)

7. Dans cet exemple, les 25 000 tonnes de la Contribution 1 sont livrées, mais on enregistre une économie non négligeable de 548 000 dollars au titre du transport extérieur et d'autres éléments de dépenses, comme indiqué à la colonne "économie initiale" du tableau C.
8. À ce stade, une analyse des économies réalisées —ainsi que des besoins encore non couverts du projet et des coûts probables— est effectuée. Afin de livrer les quantités maximales de produits alimentaires au projet, les économies de 420 000 dollars réalisées sur le poste Transport extérieur et de 10 000 dollars sur le poste Autres COD pourraient être transférées au poste Produit et au poste TTEM, en passant par la colonne "recyclage", tout en laissant un solde suffisant pour transporter les produits et exécuter le projet, à savoir la colonne "nouvelle disponibilité". Il convient de noter que, dans cet exemple, on suppose que le reste des CAD est requis pour assurer le suivi de la quantité de produits supplémentaire.

**TABLEAU C: UTILISATION DE LA CONTRIBUTION 1**

	Montant de la contribution originelle	Dépense effective	Économie initiale	Recyclage	Nouvelle disponibilité
(dollars)					
Produit	5 500 000	5 495 000	5 000	+ 405 000	410 000
Transport extérieur	2 075 000	1 526 899	548 101	- 420 000	128 101
TTEM	750 000	725 368	24 632	+ 25 000	49 632
Autres COD	175 000	165 000	10 000	- 10 000	0
CAD	250 000	242 681	7 319		7 319
<b>Total coûts directs</b>	<b>8 750 000</b>	<b>8 154 948</b>	<b>595 020</b>	<b>0</b>	<b>595 020</b>

### Conclusion

9. Le contrôle de chaque contribution au niveau du projet et non pas à celui des éléments de dépenses permettrait ce recyclage d'un montant de 430 000 dollars —420 000 dollars économisés au titre des produits et 10 000 dollars au titre des autres COD— de la Contribution 1. Cela permettrait d'acheter et de transporter sur le site du projet environ 1 870 tonnes de produits supplémentaires. Ce recyclage:
  - reste dans le cadre des quantités budgétisées et non couvertes du projet, mais diminuerait la part du budget non couverte;
  - se fait indépendamment des autres contributions au projet;
  - ne serait pas effectué dans les cas où existent d'importantes restrictions législatives pour le donateur; et
  - ne serait pas mis en oeuvre s'il requiert une monétisation d'une contribution de produits en nature.



## ANNEXE III

**INFORMATIONS SUR LES QUESTIONS LIÉES AUX CCEG**  
**Évolution des modalités applicables aux contributions**  
**de contrepartie en espèces des gouvernements**

Année	Situation
Avant 1977	La pratique normale consistait à inclure dans chaque accord de projet (plan d'opérations) une clause standard indiquant que le gouvernement devait fournir des installations, du matériel, des locaux à usage de bureau.
CPA 4ème session 1977	Décision du CPA: plutôt que de négocier une contribution séparée pour chaque projet, le PAM devrait négocier des contributions forfaitaires annuelles au titre des coûts locaux de fonctionnement.
CPA 7ème session 1979	Les PMA devraient continuer d'être exemptés du paiement des dépenses locales.
CPA 8ème session 1979	Décision du CPA: les pays autres que les pays en développement les moins avancés: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) fourniront des bureaux comme convenu de commun accord;</li> <li>ii) verseront comme contribution annuelle aux frais locaux d'exécution du PAM une somme dont le montant devra être établi d'un commun accord, mais qui ne devra pas dépasser 50 pour cent desdits frais pour des postes de dépense autres que les bureaux et les frais de représentation; et</li> <li>iii) en cas de difficulté, une demande documentée d'exemption de paiement ou d'exonération totale ou partielle du versement de la somme initialement convenue.</li> </ul>
CPA 12ème session 1981	Présentation d'un rapport intérimaire dont il ressort que le recouvrement des CCEG continue de poser des problèmes: 14 pays sur 53 seulement avaient donné suite à la décision de 1977 du CPA.
CPA 14ème session 1982	Il est recommandé de redoubler d'efforts pour obtenir des contributions annuelles en espèces des gouvernements.
1993–1995	Au cours des débats sur le retrait progressif/la clôture des activités du PAM dans les pays autres que les PMA, il est décidé de mettre fin aux opérations dans 20 pays; à sa trente-huitième session, le CPA constitue le Groupe de travail formel chargé d'étudier les options concernant les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM; à sa quarantième session, le CPA a approuvé le rapport final à ce sujet.
1996–1999	Il est fermé 20 bureaux de pays: les CCEG reçues en pourcentage des montants demandés diminuent considérablement. On commence à réviser les accords de base et des pourparlers sont entamés avec les pays bénéficiaires. L'application des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a conduit à réviser l'Article 4.7 du Règlement financier: "Les gouvernements des pays bénéficiaires prennent normalement à leur charge une part importante des coûts des bureaux du PAM dans les pays, en versant une contribution en nature et en espèces. L'ampleur de cette contribution est définie dans un accord conclu entre le PAM et le gouvernement concerné. Le Conseil peut, sur recommandation du Directeur exécutif, autoriser certains pays à déroger aux dispositions du présent article."
2000–2001	Mise en oeuvre des politiques révisées, avec une structure minimum standard des bureaux de pays financée au titre du budget AAP. La révision des accords de base et les pourparlers avec les pays bénéficiaires se poursuivent.
2000–2002	Le Commissaire aux comptes recommande d'appliquer intégralement l'Article 4.7 du Règlement financier. Les négociations avec les pays bénéficiaires au sujet des accords de base se poursuivent.



## SECTION 1: APERÇU GENERAL

### Introduction

1. La présente annexe a pour objet de mettre en relief les dispositions et pratiques actuellement applicables au calcul, à la comptabilisation et au recouvrement des CCEG aux frais locaux de fonctionnement ainsi que de fixer les autres mesures à adopter dans le contexte de l'examen du Cadre des politiques financières.
2. L'annexe comporte trois sections: la première contient des informations de caractère général sur les modalités actuellement applicables aux CCEG; la deuxième identifie les problèmes que posent les CCEG; et la troisième expose les mesures à adopter à l'avenir.

### Historique des dispositions et pratiques actuellement applicables aux CCEG

3. Jusqu'en 1977, la pratique normale, sauf dans le cas des pays les moins avancés (PMA), consistait à inclure dans chaque accord de projet (plan d'opérations) une clause standard indiquant que le gouvernement devait fournir sur place certaines facilités comme locaux à usage de bureau, matériel et fournitures de bureau et services de secrétariat. Les gouvernements pouvaient fournir ces facilités en nature ou, à défaut, payer une contribution en espèces négociable chaque année.
4. À sa quatrième session, tenue en octobre 1977, le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) a décidé que le PAM devrait négocier, plutôt qu'une contribution distincte pour chaque projet, des contributions forfaitaires annuelles au titre des dépenses locales de fonctionnement.
5. Après analyse de l'expérience acquise lors de la mise en oeuvre des nouvelles pratiques établies par le CPA à sa quatrième session et sur la base d'une recommandation du Directeur exécutif, le CPA, à sa huitième session, en octobre 1979, a adopté la décision ci-après:
  - avec les pays autres que les PMA, il faudrait, dans le cadre de l'Accord de base ou par échange de lettres, négocier un accord —toutefois non lié à un projet particulier— stipulant qu'à partir d'une date convenue le gouvernement concerné devrait:
    - i) fournir des bureaux comme convenu de commun accord;
    - ii) verser comme contribution annuelle aux frais locaux d'exécution du PAM une somme dont le montant devra être établi d'un commun accord, mais qui ne devra pas dépasser 50 pour cent desdits frais pour des postes de dépense autres que les bureaux et les frais de représentation; et
    - iii) en cas de difficulté, présenter une demande documentée d'exemption de paiement ou d'exonération totale ou partielle du versement de la somme initialement convenue, qui sera décidée par le Directeur exécutif. Le montant convenu sous ii) pourra rester inchangé pendant trois ans pour faciliter l'établissement du budget. Des dispositions devront être prises pour en prévoir la révision en temps utile.



6. Les dispositions et pratiques actuellement applicables aux CCEG sont fondées sur la décision susmentionnée du CPA et sur l'article 4.7 du Règlement financier, qui dispose ce qui suit:
- "Les gouvernements des pays bénéficiaires prennent normalement à leur charge une part importante des coûts des bureaux du PAM dans les pays, en versant une contribution en nature et en espèces. L'ampleur de cette contribution est définie dans un accord conclu entre le PAM et le gouvernement concerné. Le Conseil peut, sur recommandation du Directeur exécutif, autoriser certains pays à déroger aux dispositions du présent article."
7. Pour mettre en oeuvre ces modalités, il a été préparé une lettre standard d'appel de contribution adressée chaque année (jusqu'en 1999) aux gouvernements indiquant le montant de la contribution attendue de ces derniers. Ce montant était calculé sur la base de la formule indiquée au tableau 1. Lorsque les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont été mises en oeuvre, en 2000, cette formule a cessé d'être appliquée aux allocations de crédits au titre du budget AAP pour 2000 et 2001, ledit budget devant financer une structure standard pour chaque bureau de pays, composée d'un représentant du PAM, de deux administrateurs nationaux du cadre organique et de trois agents des services généraux et financée par un montant de 55 000 dollars par an au titre des dépenses autres que de personnel, le reste étant financé au moyen des CAD.
8. Pour l'exercice biennal 2000–2001, les bureaux de pays ont été invités à fixer leurs demandes de crédits au même niveau que pour l'exercice biennal 1998–1999. Vers la fin de ce dernier exercice, l'on a commencé à entreprendre la révision et la négociation des nouveaux accords de base.

<b>TABLEAU 1: FORMULE DE CALCUL DES CCEG À DEMANDER</b>
---

Poste	Montant (en dollars)
<b>Total des dépenses locales de fonctionnement du PAM</b>	<b>241 800</b>
Plus traitements du personnel local	132 800
<b>Total partiel</b>	<b>374 600</b>
Moins loyer des locaux à usage de bureau et frais de représentation	55 300
<b>Total partiel</b>	<b>319 300</b>
50 pour cent du total partiel	159 650
Plus 100 pour cent du loyer	53 500
<b>Total de la contribution à demander au gouvernement bénéficiaire</b>	<b>213 150</b>

## SECTION 2: PROBLEMES QUE SOULEVENT LES CCEG

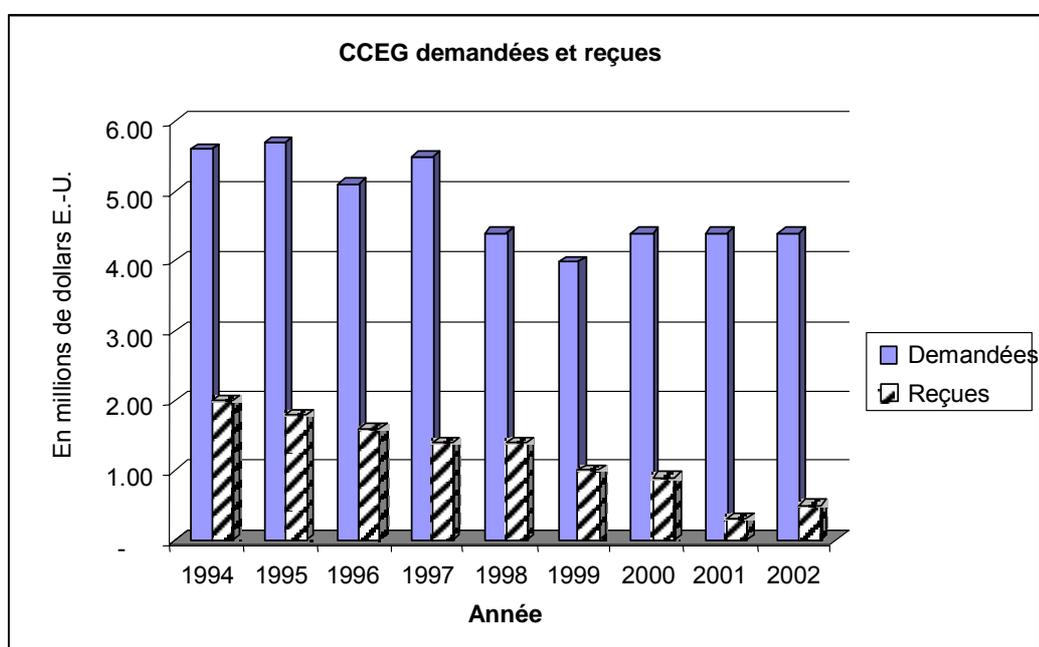
### Aperçu des problèmes rencontrés

9. Du fait d'une combinaison complexe d'éléments internes et de facteurs externes, le montant des CCEG reçues par rapport au montant demandé a été réduit (voir la figure 1). Au cours des dix dernières années, le PAM a reçu en moyenne 33 pour cent des CCEG demandées. L'on trouvera ci-dessous de plus amples détails sur ces facteurs internes et externes.



10. Les livres de comptes concernant les CCEG montrent ce qui suit: i) le faible pourcentage des CCEG recouvrées est une question qui préoccupe le PAM depuis de nombreuses années; ii) l'administration et le recouvrement des CCEG a exigé un investissement considérable de temps et de travail administratif; iii) la question des CCEG a été discutée en détail lors des sessions du CPA et du Conseil d'administration; iv) bien que le montant global des CCEG recouvrées soit très faible, certains pays ont toujours payé un certain pourcentage de leurs contributions; et v) aussi bien les vérificateurs internes des comptes que les commissaires aux comptes ont manifesté des préoccupations touchant l'administration et le traitement comptable des CCEG et la faible proportion des montants recouvrés.

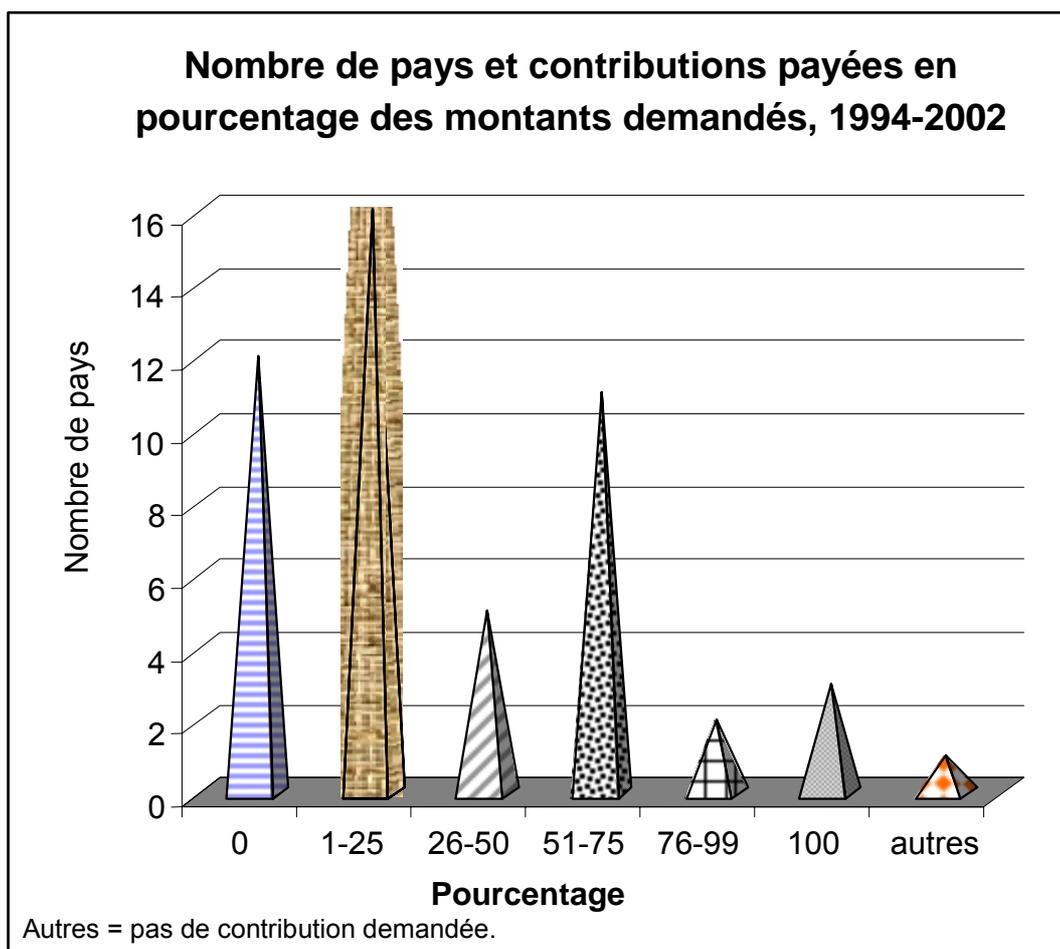
**Figure 1**



11. Une analyse plus détaillée des montants payés et des contributions demandées montre: i) qu'en moyenne 12 pays sur 50 pays auxquels des contributions ont été demandées pour la période comprise entre 1994 et 2002 n'ont rien payé au titre des contributions demandées; ii) que 16 pays ont payé entre 1 et 25 pour cent; iii) que 5 pays ont payé entre 26 et 50 pour cent; iv) que 11 pays ont payé entre 51 et 75 pour cent; v) que 2 pays ont payé entre 76 et 99 pour cent; et vi) qu'il a été reçu des contributions d'un pays auquel il n'avait rien été demandé. Trois pays seulement ont payé intégralement le montant demandé (voir la figure 2).



Figure 2



12. Les complications qu'ont suscitées le recouvrement et l'administration des CCEG peuvent être imputées aux facteurs ci-après:
- la définition et la portée des CCEG ainsi que la validité, l'efficacité et l'adéquation des obligations imposées par l'article 4.7 du Règlement financier;
  - les difficultés considérables qu'il y a eu à finaliser et appliquer les accords de base devant être conclus avec les pays bénéficiaires conformément à l'article 4.7 du Règlement financier;
  - le traitement comptable à appliquer aux CCEG, y compris les autres modalités de comptabilisation de ces contributions;
  - les divergences de vues entre gouvernements donateurs et gouvernements bénéficiaires quant au caractère volontaire de ces contributions;
  - la difficulté qu'il y a eu à établir des critères permettant de définir les difficultés économiques pouvant justifier une dérogation;
  - l'absence de règles et de critères de gestion financière pouvant compléter les dispositions applicables au traitement des CCEG;
  - les modalités d'évaluation et de comptabilisation des CCEG en nature et l'impact que cela peut avoir sur le budget AAP;



- h) la corrélation entre les CCEG et la configuration standard des bureaux de pays financée au moyen du budget AAP ainsi que les options autres que le budget AAP pouvant être envisagées pour la comptabilisation des CCEG, y compris:
  - i) crédits directs aux bureaux de pays correspondants;
  - ii) versement au crédit du Fonds général au titre des recettes accessoires;
  - iii) nouvelles modalités de financement des structures des bureaux de pays au titre aussi bien des CAD que du budget AAP, ou bien comme élément de coût distinct.

## SECTION 3: SITUATION ACTUELLE ET PROCHAINES ETAPES

### Problème 1

13. La définition et la portée des CCEG ainsi que la validité, l'efficacité et l'adéquation des obligations imposées par l'article 4.7 du Règlement financier:

"Les gouvernements des pays bénéficiaires prennent normalement à leur charge une part importante des coûts des bureaux du PAM dans les pays, en versant une contribution en nature et en espèces. L'ampleur de cette contribution est définie dans un accord conclu entre le PAM et le gouvernement concerné. Le Conseil peut, sur recommandation du Directeur exécutif, autoriser certains pays à déroger aux dispositions du présent article."

#### ⇒ *Situation actuelle*

- Les dispositions et pratiques actuellement applicables aux CCEG n'ont pas reflété le caractère dynamique des activités du PAM: telles qu'elles sont actuellement administrées, elles remontent à 1979 et n'ont guère été révisées pour ce qui est des indications données aux bureaux de pays ou aux gouvernements bénéficiaires; les activités du PAM ont changé: nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, décentralisation, réorientation des ressources des activités de développement vers les opérations d'urgence.
- Quelle est la portée des CCEG? À ses quatrième et huitième sessions, le CPA s'est borné à indiquer que les CCEG s'appliquaient uniquement aux pays autres que les PMA; en 1996, lors de la mise en oeuvre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, le Règlement financier a été révisé mais le texte révisé de son Article 4.7 (qui a remplacé l'Article 4.9) ne mentionne pas expressément les dérogations dont peuvent faire l'objet les PMA.
- La nature de l'obligation est discutable: le libellé de l'Article 4.7 et en particulier l'emploi d'expressions comme "probablement" et "part importante" ne dénotent pas tant une obligation juridiquement contraignante qu'un principe général. Aux termes de cet article, l'étendue exacte de l'obligation juridique du gouvernement du pays bénéficiaire doit être indiquée dans l'accord. Le montant demandé chaque année aux pays autres que les PMA ne constitue donc pour le gouvernement bénéficiaire une obligation juridiquement contraignante que lorsque ce dernier donne son accord.



## Problème 2

14. Les difficultés considérables qu'il y a eu à finaliser et appliquer les accords de base devant être conclus avec les pays bénéficiaires conformément à l'Article 4.7 du Règlement financier.

### ⇒ Situation actuelle

- On se trouve en présence d'un cercle vicieux: les négociations avec les gouvernements bénéficiaires concernant les CCEG peuvent souvent s'étendre sur plusieurs années, de sorte que l'Article 4.7 du Règlement financier, qui envisage la création d'une obligation de caractère juridique, n'est pas respecté.
- Le PAM a manifesté la crainte que vouloir consigner l'assentiment d'un gouvernement dans un accord écrit ne risque de compliquer à l'excès le processus de négociation et de faire obstacle à une augmentation des montants recouverts. Malgré les instructions reçues, la grande majorité des représentants n'ont pas pu obtenir du gouvernement qu'il signe la lettre d'accord touchant les contributions.
- La signature d'accords n'est pas considérée comme une question prioritaire en temps de crise et les gouvernements répugnent à s'engager par écrit lorsque la situation économique est incertaine.
- Certains gouvernements ne voient pas pourquoi ils devraient signer un accord alors que le PAM opère dans le pays depuis plusieurs années sans l'établissement d'un accord.

**TABLEAU 2: PROPOSITION CONCERNANT LA FINALISATION ET LA MISE EN OEUVRE DES NOUVEAUX ACCORDS DE BASE**

Date	Pays ayant signé un accord de base
Maintenant	2
Fin 2002	5
Fin 2003	20
Fin 2004	30
Fin 2005	Tous

## Problème 3

15. Le traitement comptable à appliquer aux CCEG, y compris les autres modalités de comptabilisation de ces contributions, par exemple comme comptes débiteurs ou sur la base d'une comptabilité de caisse.

### ⇒ Situation actuelle

- Les CCEG dues ne sont pas comptabilisées comme comptes débiteurs: les contributions en question ne sont *pas* mises en recouvrement mais sont des contributions purement volontaires sujettes à négociation étant entendu que ce montant "ne devra pas dépasser 50 pour cent" des dépenses correspondantes; le paiement même d'une somme négociée ne peut pas être exigé et établir un compte débiteur pour lesdits montants pourrait se traduire par une surestimation des comptes.



#### Problème 4

16. Les divergences de vues entre gouvernements donateurs et gouvernements bénéficiaires quant au caractère volontaire de ces contributions.

##### ⇒ *Situation actuelle*

- Le montant demandé est négocié entre le gouvernement et le PAM jusqu'à ce qu'un accord mutuel soit conclu. Toutefois, malgré l'engagement formel pris pendant les négociations, beaucoup de gouvernements ont tendance à ne pas prendre cette obligation au sérieux.
- Au PAM, on a toujours eu le "sentiment" qu'il ne faut pas exercer de pressions excessives sur les pays bénéficiant de l'assistance du Programme pour obtenir d'eux qu'ils versent leurs CCEG, par opposition aux contributions annoncées. Le PAM est conscient des contraintes financières auxquelles sont soumis de nombreux pays et ne voudrait pas qu'il soit insisté sur ce point d'une manière qui méconnaîtrait ces contraintes ou qui pourrait affecter ses bonnes relations avec les gouvernements.

#### Problème 5

17. La difficulté qu'il y a eu à établir des critères permettant de déterminer les difficultés économiques pouvant justifier une dérogation.

##### ⇒ *Situation actuelle*

- Certains gouvernements bénéficiaires demandent une dérogation au Directeur exécutif, faisant valoir les difficultés économiques du pays.
- Il arrive parfois que les pays versent la moitié du montant dû étant entendu que le PAM accordera une dérogation pour le reste. C'est ainsi, par exemple, qu'une dérogation peut être demandée au titre des montants dus au titre d'années précédentes étant entendu que la contribution due au titre de l'exercice biennal en cours sera intégralement recouvrée.

#### Problème 6

18. L'absence de règles et de critères de gestion financière pouvant compléter les dispositions de l'Article 4.7 du Règlement financier.

##### ⇒ *Situation actuelle*

- Le Commissaire aux comptes a relevé qu'il n'existe pas de règles de gestion financière ou d'instructions pour compléter les dispositions de l'Article 4.7 du Règlement financier qui pourraient constituer pour le PAM des procédures et des critères définissant clairement l'applicabilité des CCEG et les méthodes d'évaluation à employer pour calculer les montants à recouvrer.

#### Problèmes 1 à 6: Prochaines étapes

19. Il est proposé que ces contributions soient traitées, dans la mesure du possible, de la même manière que toutes les autres contributions au PAM. Les nouvelles mesures proposées pourraient notamment être les suivantes:
- Le Programme enverrait chaque année au gouvernement du pays bénéficiaire une demande de contribution aux dépenses AAP du bureau de pays. Cette demande



préciserait que l'on attend du gouvernement bénéficiaire qu'il finance une part significative de ces coûts mais serait de nature similaire à un appel de contributions à un projet.

- À la suite des négociations entre le Programme et le gouvernement, un accord serait conclu sur le montant de la contribution. Cet accord devrait:
    - ◇ suivre dans la mesure du possible le mode de présentation des accords relatifs aux autres contributions;
    - ◇ prévoir la même comptabilisation que pour les autres contributions confirmées;
    - ◇ être conforme à l'Article 4.7 du Règlement financier, qui prescrit qu'un accord doit définir l'ampleur de ces contributions.
  - Le régime comptable applicable à ces contributions serait le même que celui appliqué à toutes les autres contributions; les gouvernements bénéficiaires seraient reconnus de la même manière que les autres donateurs.
  - Le Secrétariat élaborera des procédures supplémentaires en ce qui concerne l'utilisation de ces contributions.
20. Harmoniser le régime applicable à ces contributions avec celui de toutes les autres contributions permettrait:
- de mettre l'accent, comme préconisé durant les consultations sur le Plan stratégique, sur l'élargissement de la base des donateurs et sur les nouveaux donateurs;
  - au Secrétariat de se concentrer sur les contributions des gouvernements bénéficiaires aux opérations du PAM et aux dépenses AAP;
  - de garantir que ces contributions sont comptabilisées de la même manière et soumises aux mêmes procédures que toutes les autres contributions;
  - d'éliminer toute ambiguïté quant à la comptabilisation de ce type de contributions; et
  - d'harmoniser le régime applicable à ces contributions avec l'article XIII du Statut, d'après lequel "toutes les contributions au PAM sont volontaires".

## Problème 7

21. Les modalités d'évaluation et de comptabilisation des CCEG en nature et l'impact que cela peut avoir sur le budget AAP.

### ⇒ *Situation actuelle*

- La lettre de demande de versement des CCEG porte sur les montants prévus au budget AAP au titre des dépenses afférentes au personnel local ainsi que des autres dépenses. Le budget AAP initial ne comporte aucune évaluation des contributions éventuelles en nature. Si, par conséquent, des contributions en nature étaient évaluées et comptabilisées dans les livres du PAM, elles apparaîtraient comme des montants en sus du budget AAP initialement approuvé;
- Les contributions en espèces sont comptabilisées dans les livres du PAM, mais la valeur financière des contributions en nature n'est pas déterminée et ces dernières ne sont pas comptabilisées. Par exemple, si un gouvernement bénéficiaire verse au PAM une contribution en espèces en même temps qu'il lui fournit des services téléphoniques gratuits, des locaux gratuits et les services gratuits de gardiens de nuit, seule la contribution en espèces est comptabilisée dans les livres du PAM. Parfois, les gouvernements bénéficiaires fournissent des locaux à usage de bureaux. Dans d'autres



cas, le PAM fait l'avance du loyer, dont le montant lui est remboursé par le gouvernement, ou bien le loyer est payé directement au propriétaire par le gouvernement.

### Problème 7: Prochaines étapes

22. Cette question sera examinée dans le cadre de la question plus générale de la comptabilisation des contributions en nature reçues des gouvernements bénéficiaires.

### Problème 8

23. La corrélation entre les CCEG et la configuration standard des bureaux de pays financée au moyen du budget AAP ainsi que les options autres que le budget AAP pouvant être envisagées pour la comptabilisation des CCEG, y compris:
- a) crédits directs aux bureaux de pays;
  - b) versement au crédit du Fonds général au titre des recettes accessoires; et
  - c) nouvelles modalités de financement des structures des bureaux de pays au titre aussi bien des CAD que du budget AAP, ou bien comme élément de coût distinct.

### ⇒ *Situation actuelle*

- Les modalités actuelles ont été introduites lorsque le PAM fonctionnait sous le régime des annonces de contributions ordinaires —un tiers en espèces et deux tiers sous forme de produits— à une époque où les dépenses de fonctionnement des bureaux de pays étaient financées au titre du budget AAP.
- Conformément aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, les sources de financement des dépenses locales de fonctionnement se composaient à la fois du budget AAP et des CAD; par le passé, la formule de calcul du montant spécifique des CCEG à recouvrer pour l'année considérée n'a été appliqué qu'aux dépenses AAP.
- Depuis la mise en oeuvre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, il a été mis en place une structure standard des bureaux de pays financée au moyen du budget AAP, comme indiqué au tableau 3. Tout élément en sus du minimum est financé au titre des CAD. Ainsi, si la formule devait être appliquée sans tenir compte des autres frais d'administration financés au moyen des CAD, il faudrait demander au pays bénéficiaire une contribution au moins égale à 50 pour cent de 55 000 dollars (dépenses autres que de personnel).



<b>TABLEAU 3: STRUCTURE DES BUREAUX DE PAYS FINANÇÉE AU TITRE DU BUDGET AAP</b>
---

Structure minimum des bureaux de pays financée au titre du budget AAP	Nombre	Montant (en dollars)
Représentant du PAM	1	155 000
Administrateurs nationaux	2	85 000
Agents des services généraux	3	65 000
Dépenses autres que de personnel		55 000
<b>Total</b>		<b>360 000</b>

- Dans la pratique actuelle, les CCEG sont considérées comme faisant partie des recettes AAP: le montant de la contribution n'est pas porté au crédit du bureau de pays dont il s'agit. Il a été suggéré que les contributions augmenteraient si les CCEG recouvrées étaient dépensées dans le pays et n'étaient pas considérées comme recettes AAP.
- Cette structure standard des bureaux de pays ne concerne que le financement au titre du budget AAP; il faudrait envisager de nouvelles fourchettes de financement de la structure des bureaux de pays au moyen aussi bien du budget AAP que des CAD. Il existe également la possibilité de créer un nouvel élément de dépense pour les CCEG.
- Cette question sera examinée une fois que l'opération de budgétisation à base zéro aura été achevée.



## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	Budget des dépenses d'administration et d'appui aux programmes
CAD	Coûts d'appui directs
CAI	Coûts d'appui indirects
CCEG	Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements
CII	Compte d'intervention immédiate
COD	Coûts opérationnels directs
CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAIU	Réserve alimentaire internationale d'urgence
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WINGS	Réseau d'information et système mondial du PAM

