



Distribution: Générale

Date: 10 novembre 2016

Original: Anglais

Point 5 de l'ordre du jour

WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour approbation

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

Examen du cadre de financement

Résumé

L'examen du cadre de financement est l'une des quatre composantes de la feuille de route intégrée, avec le Plan stratégique pour 2017-2021, la politique en matière de plans stratégiques de pays (PSP) et le Cadre de résultats institutionnels. Ces éléments interdépendants définissent les transformations à opérer pour faciliter et mettre en évidence la contribution du PAM à la réalisation des objectifs énoncés dans le Programme 2030, en particulier les objectifs de développement durable (ODD) 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable) et 17 (Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser).

La feuille de route intégrée met en place une nouvelle structure institutionnelle qui renforce l'activité fondamentale du PAM consistant à intervenir lors de situations d'urgence, tout en permettant à l'organisation d'appliquer son Plan stratégique plus efficacement sur le terrain en utilisant des portefeuilles de pays plutôt que l'approche par projets actuellement suivie. Elle modifiera la façon dont le PAM planifie et gère ses programmes et en rend compte, en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de maximiser l'impact pour les bénéficiaires.

L'examen du cadre de financement a pour objet de maximiser l'efficacité opérationnelle grâce à l'établissement d'une planification financière réaliste, au renforcement de l'obligation redditionnelle, à la rationalisation des processus et à l'harmonisation des cadres de financement et de résultats. L'examen du cadre de financement comprend trois axes de travail: la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle, la planification fondée sur les ressources et le préfinancement global. Cet examen, qui est l'un des volets de la feuille de route intégrée, débouchera sur une structure de budget de portefeuille de pays qui permettra de faire la preuve de la pertinence, de la performance et de l'impact des activités du PAM en instituant une "ligne de visée" reliant la stratégie, la planification et la budgétisation, la mise en œuvre et les ressources obtenues aux résultats atteints. Le présent document expose les principes et éléments sous-tendant la structure de budget de portefeuille de pays, le rôle du Conseil en matière de gouvernance et de contrôle, et les dispositions provisoires prévues pour la période de transition.

Coordonnateurs responsables:

M. M. Juneja
Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la
gestion des ressources et Directeur financier
tél.: 066513-2885

M. S. O'Brien
Directeur
Division de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des
ressources
tél.: 066513-2682

Les principes directeurs sur lesquels repose la structure des budgets de portefeuille de pays sont les suivants: i) rassembler au sein d'une structure unique toutes les opérations et toutes les ressources; ii) présenter le budget de portefeuille de pays de manière synthétique en le ventilant entre quatre macrocatégories de coûts; iii) faire figurer dans l'ensemble des plans stratégiques de pays, des plans stratégiques de pays provisoires et des opérations d'urgence limitées un budget de portefeuille de pays ventilé selon quatre macrocatégories de coûts et approuvé sur la base du budget total de chacun des effets directs stratégiques du PAM; iv) établir des liens clairs entre les ressources obtenues et les résultats atteints; et v) simplifier l'application du principe du recouvrement intégral des coûts.

La structure des budgets de portefeuille de pays présente les grandes caractéristiques ci-après: i) l'année civile est utilisée pour la planification et la budgétisation; ii) les interventions d'urgence sont planifiées et budgétisées en ajoutant un effet direct stratégique du PAM ou en amplifiant un déjà prévu dans le plan stratégique de pays, le plan stratégique de pays provisoire ou l'opération d'urgence limitée; iii) les éléments de coûts, plus détaillés, sont reliés aux catégories de coûts harmonisées des Nations Unies; et iv) des informations sur les opérations et le budget à l'échelle des pays sont fournies aux États membres pour compléter les plans stratégiques de pays.

Le Secrétariat soumettra au Conseil pour approbation à sa première session ordinaire et à sa session annuelle de 2017 jusqu'à 16 plans stratégiques de pays assortis d'un budget de portefeuille de pays à titre pilote. Les enseignements tirés de la phase expérimentale seront pris en compte lors de la mise au point définitive de la structure des budgets de portefeuille de pays, qui sera déployée dans tous les bureaux de pays en 2018. Les dispositions provisoires prévues pour la phase d'expérimentation du nouveau cadre relatif aux programmes et au financement en 2017 nécessiteront certaines dérogations aux dispositions du Règlement général et du Règlement financier du PAM; il s'agira notamment de donner au Directeur exécutif le pouvoir de procéder aux révisions nécessaires pendant la période pilote, sous réserve des dispositions existantes pour la délégation de pouvoirs dans le cas des opérations d'urgence. À sa deuxième session ordinaire de 2017, le Conseil examinera les amendements à apporter au Règlement général et au Règlement financier du PAM ainsi que la version révisée des seuils budgétaires prévus pour la délégation de pouvoirs.

Le présent document fait également un point de la situation concernant les axes de travail que sont la planification fondée sur les ressources et le préfinancement global, qui visent à appuyer la gestion interne des ressources et ont été mis à l'essai en 2016.

Projet de décision*

Ayant examiné le document intitulé "Examen du cadre de financement" (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1), le Conseil d'administration:

- i) *note* que l'examen du cadre de financement s'articule autour de trois axes de travail: la "budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle", la "planification fondée sur les ressources" et le "préfinancement global";
- ii) *note* également, à propos de l'axe de travail "budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle", qu'au titre de la politique en matière de plans stratégiques de pays (PSP) présentée dans le document portant la cote WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1*, les PSP, les PSP provisoires et les opérations d'urgence limitées comprendront tous un budget de portefeuille de pays (budget PP), auquel s'appliqueront les mécanismes d'approbation et les dispositions relatives à la période de transition et à la mise en œuvre prévus dans la politique;
- iii) *note* en outre qu'au titre de la politique en matière de PSP, des PSP contenant des budgets PP pilotes (PSP pilotes) lui seront soumis pour approbation en 2017, et *prie* la Directrice exécutive de veiller à ce que les enseignements tirés de ces PSP pilotes soient pris en compte pour la mise au point définitive de la structure des budgets PP et des PSP;

* 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.

- iv) *note* enfin que le déploiement à l'échelle du PAM de la structure des budgets PP devrait débuter en 2018, une fois cette structure parachevée et après qu'il aura approuvé, à sa deuxième session ordinaire de 2017, les amendements au Règlement général, au Règlement financier et aux dispositions régissant la délégation de pouvoirs au Directeur exécutif;
- v) conformément aux recommandations formulées dans le présent document, *approuve* les principes ci-après, qui guideront la mise en place des budgets PP pilotes en 2017 et le parachèvement de la structure correspondante:
 - a) la structure des budgets PP englobe toutes les opérations menées dans tous les contextes et remplace ainsi les multiples budgets de programme et de projet rendant compte dans la mesure du possible des fonds d'affectation spéciale – qui coexistent actuellement dans un même pays;
 - b) le budget PP se subdivise en quatre macrocatégories de coûts: coûts de transfert, coûts de mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés et coûts d'appui indirects;
 - c) chaque PSP est assorti d'un budget PP ventilé selon les quatre macrocatégories de coûts énoncées au point v) b) de la présente décision, et approuvé sur la base du budget total de chacun des effets directs stratégiques du PAM;
 - d) le budget PP est axé sur les résultats et relie clairement les résultats stratégiques du PAM à ses effets directs stratégiques, aux activités et aux coûts; et
 - e) le principe du recouvrement intégral des coûts, qui s'applique aux contributions, utilisera les macrocatégories des coûts de transfert et de mise en œuvre, des coûts d'appui directs ajustés et des coûts d'appui indirects, et les normes de recouvrement intégral des coûts que le Conseil d'administration a approuvées dans le Règlement général seront simplifiées;
- vi) conformément à ces principes, *approuve en outre* l'intégration des éléments ci-après dans la structure des budgets PP:
 - a) les budgets PP sont établis par année civile;
 - b) lorsqu'un pays dispose d'un PSP ou d'un PSP provisoire, l'intervention initiale menée pour faire face à une situation d'urgence donne lieu soit à la modification d'un effet direct stratégique existant, soit à l'ajout de nouveaux effets directs stratégiques dans le budget PP;
 - c) les éléments de planification des coûts, plus détaillés, sont alignés sur les catégories de coûts harmonisées des Nations Unies, dans la mesure du possible; et
 - d) en complément des PSP, des renseignements sur le budget et les opérations à l'échelle des pays tirées du processus de planification annuelle du PAM sont mises à la disposition des États membres pour information, comme indiqué aux paragraphes 50 à 57 du présent document (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1);
- vii) *note* que l'application des principes énoncés ci-dessus constituerait une dérogation aux dispositions du Règlement général et du Règlement financier, et nécessiterait d'amender celles ayant trait aux catégories de coûts et aux modalités du recouvrement intégral des coûts;
- viii) *compte* que l'expérience acquise dans le cadre des PSP pilotes aidera à déterminer les amendements à apporter au Règlement général et au Règlement financier, et *demande* à la Directrice exécutive de lui présenter les propositions nécessaires pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2017;
- ix) *autorise*, à titre de mesure provisoire – en attendant d'approuver les amendements au Règlement général et au Règlement financier du PAM à sa deuxième session ordinaire de 2017 –, qu'il soit dérogé aux dispositions de l'article XIII.4 du Règlement général et des articles 1.1 et 4.5 du Règlement financier se rapportant aux catégories de coûts et aux modalités du recouvrement intégral des coûts, mais uniquement lorsque cela sera nécessaire pour permettre l'application aux PSP pilotes de 2017 des principes relatifs au budget PP mentionnés au point v) de la présente décision;

- x) *note* que, du fait de l'adoption des PSP, il sera nécessaire de revoir la terminologie relative aux catégories d'activités et les seuils budgétaires prévus pour la délégation de pouvoirs au Directeur exécutif et *attend avec intérêt* la proposition du Secrétariat concernant la révision de la délégation de pouvoirs, qui lui sera présentée pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2017;
- xi) *confère* à la Directrice exécutive, à titre de mesure temporaire pour 2017, le pouvoir de procéder à la révision des PSP pilotes, conformément aux pouvoirs qui lui sont actuellement délégués pour les opérations d'urgence, étant entendu qu'il sera informé sans délai de toute révision de ce type; et
- xii) *note* que des consultations informelles seront organisées en 2017 pour garantir qu'il participe de manière éclairée et active à la mise au point définitive de la structure des budgets PP et qu'il approuve à sa deuxième session ordinaire de 2017 les amendements proposés au Règlement général, au Règlement financier et à la délégation de pouvoirs au Directeur exécutif.

I. Introduction

1. Le cadre de financement actuel a été conçu dans les années 1990 pour appuyer la livraison de l'aide alimentaire au moyen d'un modèle axé sur les projets. Dans les bureaux de pays, les responsables doivent concilier l'efficacité de l'assistance et la fragmentation des financements destinés à de multiples projets, qui nécessite de décomposer la gestion des fonds par projet et par composante de coûts. La complexité de ce cadre entraîne un manque de cohérence entre la planification, la gestion, l'établissement des coûts et les dépenses liées aux opérations. Vu de l'extérieur, cela donne l'impression que la définition des facteurs de coût et la présentation des résultats manquent de transparence.
2. L'examen du cadre de financement porte sur les axes de travail suivants:
 - i) *La budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle* a pour but de réduire la fragmentation interne, de simplifier les procédures et de maximiser la transparence, la flexibilité et le respect de l'obligation redditionnelle. Cet axe, qui aboutira à la définition de la structure des budgets de portefeuille de pays (budgets PP), est conforme à l'approche de la planification stratégique par pays.
 - ii) *La planification fondée sur les ressources* vise à uniformiser les plans d'exécution (précédemment appelés plans fondés sur les ressources) au niveau des bureaux de pays afin d'améliorer la planification et la gestion de la performance.
 - iii) *Le préfinancement global* doit permettre de donner aux bureaux de pays des autorisations budgétaires globales aux premiers stades de la procédure afin de réduire les effets de la fragmentation des flux de financement, d'accroître la prévisibilité des ressources et de maximiser l'efficacité et l'efficacé.
3. Les bureaux de pays se trouvent au cœur de l'examen du cadre de financement, les directeurs et le personnel de 15 d'entre eux participant depuis 2015 à l'élaboration des trois axes de travail susmentionnés.
4. L'annexe I offre un aperçu de la manière dont les trois axes de travail de l'examen du cadre de financement ont été élaborés et de la façon dont les partenaires ont été étroitement associés au processus jusqu'à présent.

II. Cadre général

Contexte interne: arguments en faveur du changement

Réorientation stratégique vers l'assistance alimentaire

5. En 2008, le PAM a opéré une réorientation fondamentale pour passer de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Son cadre de financement est toutefois resté axé sur la livraison de l'aide alimentaire, principalement dans les situations d'urgence, et sur le suivi des quantités de produits transportés et des coûts des intrants y afférents. La mise en œuvre du Plan stratégique pour 2017-2021, de la politique en matière de PSP et du Cadre de résultats institutionnels appelle une révision du cadre de financement afin d'améliorer les résultats obtenus, d'accroître l'efficacité opérationnelle et d'utiliser les ressources de manière optimale pour répondre aux exigences du Programme 2030, des parties prenantes et des bénéficiaires.

Des autorisations budgétaires fragmentées

6. L'autorisation budgétaire indique qu'un responsable est habilité à engager des dépenses pour un projet. Actuellement, les autorisations sont délivrées uniquement lorsque les contributions sont reçues ou quand des avances internes sont accordées sur la base des contributions prévues. L'incertitude entourant l'arrivée des contributions entraîne le morcellement des autorisations, une concentration des opérations sur le court terme et des coûts de transaction plus élevés. Des dispositifs tels que les prêts internes en faveur des projets aident à réduire cette fragmentation. En 2014 et 2015, toutefois, 42 pour cent seulement de l'ensemble des contributions versées au PAM remplissaient les conditions requises pour donner lieu à des avances.

Une structure budgétaire rigide

7. Dans les bureaux de pays, les fonds sont répartis entre les projets ou affectés en fonction des conditions des donateurs¹, et ventilés par composante de coûts. Ils sont gérés au niveau de ces composantes, l'enveloppe affectée à chacune servant de limite ou de contrainte budgétaire. Les responsables n'ont guère de marge de manœuvre pour transférer les fonds d'une composante de coûts à l'autre sans passer par une révision budgétaire, et les soldes non dépensés ainsi que les fonds retournés peuvent nuire à l'efficience et à l'efficacité des opérations.

Multiplicité des entités budgétaires

8. Dans les différents pays, chaque projet est considéré comme une entité budgétaire distincte, avec un cycle et un budget qui lui sont propres. La mise en œuvre de plusieurs projets au sein d'un même pays entraîne une fragmentation des flux de financement et complique la programmation. Du fait de la coexistence de cycles de projet différents, les responsables ont du mal à obtenir une vue d'ensemble de la stratégie ou des opérations menées dans un pays sur une période donnée.

Orientation vers les intrants

9. La structure actuelle des budgets repose sur les intrants, et les allocations de ressources ne sont pas liées à des objectifs ou à des effets directs précis. Les catégories de coûts du PAM ne correspondent pas aux données nécessaires à l'établissement des rapports sur les résultats et n'ont guère de sens à l'extérieur de l'organisation.

Analyse comparative des coûts

10. En 2014, le Secrétariat a lancé une analyse comparative des coûts dans quatre bureaux de pays² pour déterminer les facteurs de coût. L'objectif était d'améliorer la gestion des coûts et de renforcer l'obligation redditionnelle en décrivant et en suivant de manière transparente les structures de coûts de chaque pays. Toutefois, cette analyse des différents pays ou projets a été rendue difficile par la fragmentation de la structure de financement actuelle. Ainsi, les structures de projet – qui regroupent plusieurs activités – varient considérablement selon les pays, ce qui complique la comparaison des coûts de projet. Il a aussi été difficile de distinguer les dépenses associées à certaines composantes de coûts existantes.

Contexte externe

11. Le Programme 2030 des Nations Unies et les objectifs de développement durable (ODD) définissent l'orientation stratégique de l'action humanitaire et de l'aide au développement à l'échelle mondiale pour les 15 prochaines années et au-delà. Le PAM doit adapter sa stratégie et réformer sa structure interne pour contribuer à la concrétisation de la vision globale consistant à éliminer la faim.
12. L'examen du cadre de financement comprend des recommandations émanant de l'Examen quadriennal complet concernant l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies. En particulier, il préconise d'aligner autant que possible la classification des

¹ Les donateurs versent des fonds pour des projets, des activités, des types d'aliments, des modalités de transfert, des domaines de mise en œuvre ou des phases d'un projet en particulier, ce qui accentue la fragmentation.

² Afghanistan, Myanmar, République démocratique du Congo et Tchad.

coûts sur les catégories de coût uniformisées des Nations Unies afin d'améliorer la planification conjointe sur le terrain.

III. Budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle: réforme du cadre de financement du PAM

13. L'axe de travail relatif à la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle vise à permettre la conception d'une structure de budget PP qui appuie l'approche de planification stratégique par pays, le Plan stratégique pour 2017-2021 et le Cadre de résultats institutionnels³.

Inclusion

14. La structure de financement actuelle s'inscrit dans une approche consistant à aborder la fourniture de l'assistance par projet et crée de multiples entités budgétaires associées à différents cycles et à des flux de financement distincts au sein d'un même bureau de pays. Cette approche donne aux responsables une vue fragmentée des opérations et des ressources à l'échelle d'un pays, ce qui nuit à l'efficacité et à l'efficacité de la planification, de la budgétisation et de la gestion de la performance.
15. Le budget PP remplacera les multiples budgets de programme et de projet, et lorsqu'il sera possible de le faire, il rendra également compte des fonds d'affectation spéciale, qui coexistent actuellement dans un pays. Structure unique de gestion des flux de ressources par bureau de pays, il comprendra l'ensemble des ressources, effets directs et activités prévus dans le PSP, le PSP provisoire ou l'opération d'urgence limitée. Le budget PP donnera aux responsables une vue globale des ressources pour améliorer la planification, la budgétisation et la gestion de la performance. Le caractère global du budget de portefeuille de pays permettra d'accroître l'efficacité et l'efficacité opérationnelle.
16. Le budget PP instaurera une période commune pour la planification, la mise en œuvre et l'établissement des rapports, sur la base de l'année civile. Un budget par année ventilé par effet direct stratégique du PAM et par macrocatégorie de coûts (coûts de transfert, coûts de mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés et coûts d'appui indirects) sera fourni pour toute la durée du PSP. Ce budget comprendra les effets directs stratégiques élaborés en fonction des évaluations des besoins ou des effets directs déterminés à l'issue des examens stratégiques ou d'analyses similaires réalisés en collaboration avec les contreparties gouvernementales et les autres partenaires. Le budget PP concernant les effets directs stratégiques relatifs au développement sera établi à partir des ressources disponibles estimées conformément à l'article X.8 du Règlement général.
17. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 80, le Conseil examinera le budget total, ventilé par effet direct stratégique du PAM et par macrocatégorie de coûts, et l'approuvera sur la base du budget total de chacun des effets directs stratégiques, pour toute la durée du PSP (figure 1).

³ Voir l'annexe I pour en savoir plus sur l'axe de travail relatif à la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle et les phases expérimentales.

Figure 1: Proposition de présentation du budget PP soumis pour approbation, sur la base du budget total de chacun des effets directs stratégiques du PAM, pour toute la durée du PSP

VENTILATION DES COÛTS PAR EFFET DIRECT STRATÉGIQUE (À TITRE INDICATIF) (<i>en dollars É.-U.</i>)					
	RS.X/ODD X.X	RS.X/ODD X.X	RS.X/ODD X.X	RS.X/ODD X.X	Total
	Effet direct stratégique 1	Effet direct stratégique 2	Effet direct stratégique 3	Effet direct stratégique 4	
Transferts					
Mise en œuvre					
Coûts d'appui directs ajustés (%)					
Total partiel					
Coûts d'appui indirects (7%)					
Total					

18. Dans les pays disposant d'un PSP ou d'un PSP provisoire, la planification et la budgétisation des interventions d'urgence non prévues se feront selon les pouvoirs délégués au Directeur exécutif au titre du Statut et du Règlement général; lorsqu'il conviendra, l'effet direct stratégique propre à l'intervention d'urgence sera approuvé par le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Dans certains cas, la situation d'urgence peut entraîner un changement majeur ou radical du contexte et nécessiter que le PAM élabore un nouveau PSP. Pour permettre une adaptation souple et rapide de son intervention en de telles circonstances ou pour maintenir l'aide humanitaire, le PAM fera appel à un PSP provisoire, qui servira à assurer la jonction en attendant l'élaboration d'un nouveau PSP établi à l'issue d'un examen stratégique national Faim zéro.
19. Les PSP provisoires seront utilisés pendant la période de transition, en 2018, puis par la suite lorsqu'il ne sera pas possible d'élaborer un PSP sur la base d'un examen stratégique en raison de conflits ou de problèmes d'instabilité sapant la gouvernance, en particulier le fonctionnement des institutions nationales.
20. Dans les pays où le PAM n'est pas présent ou ne dispose pas d'un PSP, la planification et la budgétisation se feront par le biais d'opérations d'urgence limitées. Les PSP, les PSP provisoires et les opérations d'urgence limitées comporteront tous un budget PP⁴.
21. Les effets directs stratégiques et les activités du PAM en lien avec une intervention régionale seront intégrés dans le PSP et le budget PP des pays concernés par cette intervention. Ils seront matérialisés dans les bureaux de pays pour permettre d'assurer le suivi et de rendre compte à l'échelle régionale et mondiale des ressources mobilisées pour l'intervention en question. Le bureau régional coordonnera la planification, la définition et la réalisation de ces effets directs stratégiques et d'autres initiatives régionales. Les opérations d'urgence limitées, qui seront élaborées et gérées par les bureaux régionaux, seront utilisées selon que de besoin.
22. Afin de faciliter l'établissement des rapports, les effets directs stratégiques ou les activités du PAM seront également harmonisés avec les effets directs humanitaires prévus dans les plans d'intervention humanitaire coordonnés des Nations Unies. Cette harmonisation permettra au PAM de gérer et de suivre les contributions réservées aux interventions humanitaires et d'en

⁴ Une évaluation rapide des besoins continuera d'être menée, et des appels de fonds seront formulés lors du déclenchement d'une situation d'urgence. L'accès à des mécanismes comme les prêts internes en faveur des projets et le Compte d'intervention immédiate sera maintenu.

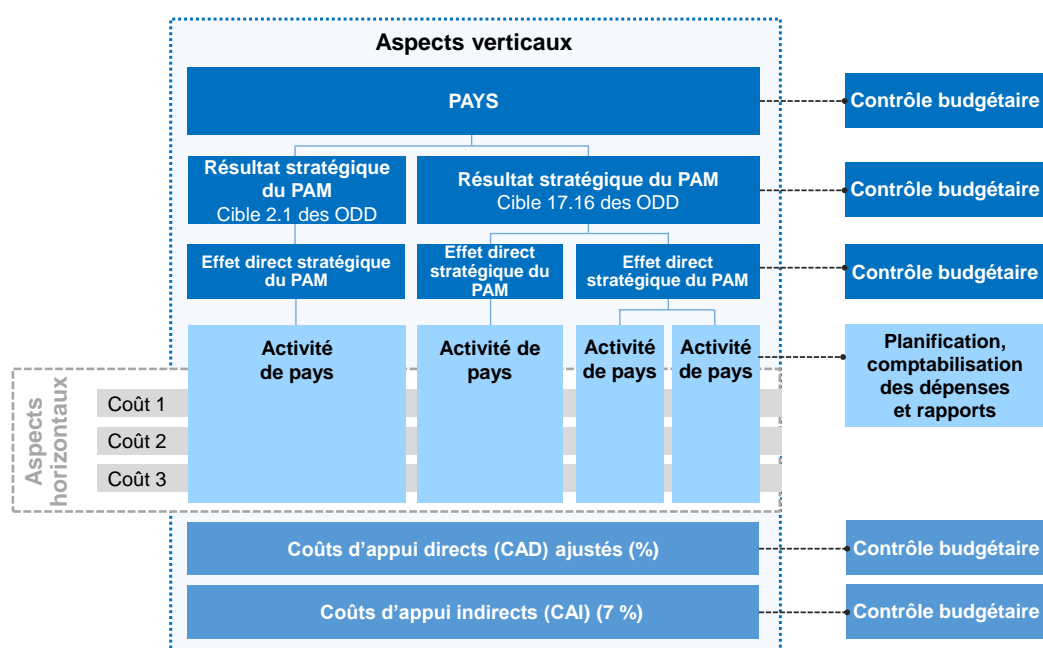
rendre compte, et des ajustements pourront être apportés en fonction de l'évolution de l'intervention du PAM dans le pays.

23. Un certain nombre d'activités et d'effets directs continueront d'être financés par des fonds d'affectation spéciale⁵. Dans la mesure du possible, les activités financées par un fonds d'affectation spéciale qui sont sous la responsabilité d'un bureau de pays et dont celui-ci doit rendre compte seront incluses dans le budget PP: les fonds d'affectation spéciale destinés à un pays spécifique seront inscrits au budget de portefeuille de ce dernier directement, tandis que ceux gérés par le Siège ou le bureau régional n'y seront portés qu'en tant que mode de financement de certaines activités. Dans tous les cas, les dépenses engagées au titre d'un fonds d'affectation spéciale seront rattachées à des dons spécifiques pour éviter les risques de financement croisé, et les rapports faisant état de ces dépenses seront libellés dans la monnaie locale, le cas échéant, et en dollars.
24. La prestation des services communs ou partagés planifiés sera aussi inscrite au budget PP, et ces services seront reliés entre eux, par l'intermédiaire de la chaîne de résultats, depuis les activités institutionnelles jusqu'au résultat stratégique relatif à l'ODD 17 en passant par les effets directs stratégiques du PAM. Les services communs dont bénéficie un bureau de pays seront matérialisés distinctement dans le budget PP de celui-ci. Lorsqu'un bureau de pays fournira des services communs à un autre bureau de pays, il ne les rattachera pas à un ODD et ne les intégrera pas dans son PSP, car les coûts y afférents seront inscrits au budget du bureau de pays bénéficiant des services.

Approche axée sur les résultats

25. Le fait que les composantes de coûts soient fondées sur les intrants et la fragmentation de la structure budgétaire font qu'il est difficile de communiquer sur les résultats ou les effets de l'assistance du PAM et d'apporter la preuve de l'optimisation des ressources.
26. Le budget PP est, comme le PSP, structuré autour des résultats et il établit un lien transparent entre les ressources et les résultats au moyen d'une "ligne de visée" partant des résultats stratégiques du PAM et passant successivement par les effets directs stratégiques et les activités pour arriver aux coûts (figure 2). Cette approche facilitera la gestion de la performance et l'établissement de rapports financiers ventilés par effet direct stratégique du PAM, ce qui permettra au Secrétariat de communiquer sur l'impact de l'assistance du PAM.

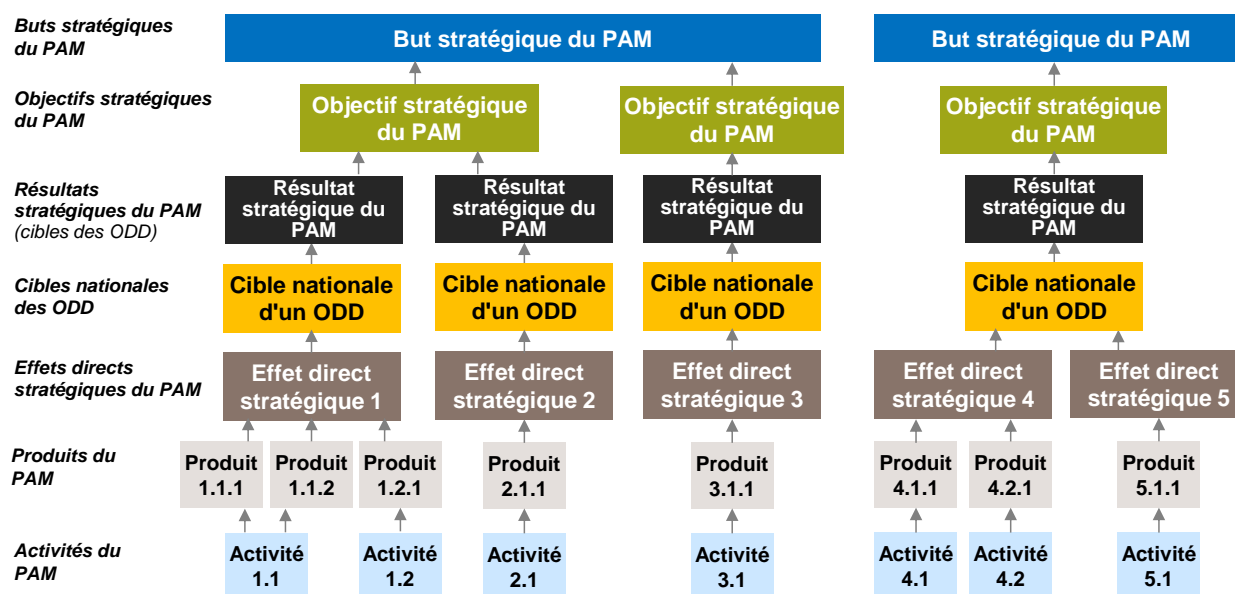
Figure 2: Structure du budget PP



⁵ Le cadre et la justification des programmes y afférents seront inclus dans le PSP.

27. La chaîne de résultats du PAM (figure 3) est le fondement de l'approche de la gestion axée sur les résultats que le PAM adopte au niveau des pays.

Figure 3: Chaîne de résultats du PAM



28. Les bureaux de pays formuleront leurs propres effets directs stratégiques, produits et activités conformément aux catégories normalisées définies dans le Cadre de résultats institutionnels, ainsi qu'à la terminologie harmonisée à l'échelle des Nations Unies de la gestion axée sur les résultats, adoptée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Groupe des Nations Unies pour le développement. Ce système offre aux bureaux de pays la souplesse nécessaire pour choisir les effets directs, les produits et les activités qui conviennent au contexte national, tout en permettant, grâce à l'utilisation de catégories normalisées, l'agrégation des résultats de tous les pays aux fins de l'établissement de rapports et de la gestion de la performance à l'échelle du PAM⁶.
29. Les effets directs stratégiques du PAM décrivent les effets à court et moyen termes qui contribuent à la réalisation des cibles nationales des ODD et à l'obtention des résultats stratégiques du PAM⁷. Ils déterminent également les personnes et les entités concernées, la portée géographique, les résultats recherchés et le calendrier prévu pour les interventions.
30. Dans la structure du budget PP, chaque effet direct stratégique du PAM est lié à un seul résultat stratégique du PAM ou à une cible d'un ODD et à un seul objectif stratégique. Pour préserver la "ligne de visée", il faut que les effets directs stratégiques soient relativement peu nombreux et en cas d'ambiguïté, il peut être nécessaire de reformuler un effet direct stratégique ou de le subdiviser en deux énoncés de résultat distincts pour bien montrer le lien de cause à effet.
31. Les dépenses seront comptabilisées sur la base des activités planifiées par le bureau de pays. L'importance et la visibilité des activités dans la structure du budget PP permettront aux responsables de recenser et de comparer les facteurs de coût dans des activités similaires dans tous les portefeuilles de pays et permettront d'étayer les décisions concernant la gestion et les programmes. On reliera les activités menées au niveau des pays aux catégories d'activités institutionnelles afin de permettre une meilleure comparaison des activités et des coûts entre les différents bureaux de pays et les différents types d'activités.

⁶ Les catégories normalisées sont indiquées dans le document portant la cote WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1.

⁷ WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1*.

32. Afin de faciliter l'harmonisation avec le Cadre de résultats institutionnels et l'établissement de rapports à l'échelle du PAM, chaque effet direct stratégique défini pour un pays sera relié à une seule catégorie d'effets directs du PAM, et chaque produit défini pour un pays sera relié à une seule catégorie de produits du PAM.
33. Le premier instrument d'approbation utilisé par le Conseil sera le PSP. Le budget PP accompagnant le PSP sera le budget global ventilé entre les quatre macrocatégories de coûts, qui sera approuvé sur la base du budget total de chacun des effets directs stratégiques du PAM, pour la durée du PSP. L'approbation du budget entraînera donc la création d'une enveloppe budgétaire pour chaque effet direct stratégique du PAM, ce qui renforcera l'approche axée sur les résultats de la budgétisation et constitue un changement fondamental par rapport à l'approche actuelle, selon laquelle les enveloppes budgétaires sont établies au niveau des composantes de coûts, ce qui offre moins de souplesse aux responsables.
34. Le Secrétariat examine actuellement les informations dont la direction a besoin pour fournir des indicateurs fiables permettant d'apporter la preuve de l'optimisation des ressources aux États membres et aux donateurs. Par optimisation des ressources, le PAM entend le fait d'obtenir les meilleurs résultats pour ses bénéficiaires en utilisant judicieusement ses ressources. Le budget PP et le Cadre de résultats institutionnels sont des outils essentiels qui permettent au PAM d'instituer une "ligne de visée" reliant les résultats obtenus et les ressources utilisées afin d'améliorer la gestion de la performance et la mesure de l'efficacité et de l'efficacités. Les PSP, le Cadre de résultats institutionnels et les budgets PP seront conçus de façon à permettre au Secrétariat de suivre les indicateurs d'optimisation des ressources au niveau mondial. Grâce au chiffrage des coûts au niveau des activités et à l'existence de liens avec les catégories institutionnelles normalisées aux fins de comparaison, le Secrétariat sera plus à même de recenser les facteurs de coût.
35. Le Secrétariat a bon espoir que cette structure du budget PP, plus transparente et établissant une "ligne de visée" reliant ressources et résultats à tous les niveaux de la hiérarchie budgétaire, contribue à accentuer l'importance accordée à la performance, en interne et au niveau des donateurs, à accroître le nombre de contributions multilatérales et à encourager les partenaires à contribuer à des niveaux plus élevés de la structure budgétaire ou par domaine thématique. Par ailleurs, le fait que les PSP portent sur plusieurs années et fournissent des informations au niveau des effets directs sur les résultats prévus pourrait offrir aux donateurs une base en vue de la fourniture de ressources sur plusieurs années.

Création d'une nouvelle structure de coûts

36. L'actuelle structure de coûts, unique en son genre, a été conçue en premier lieu à l'appui du modèle créé pour l'apport de l'aide alimentaire. La responsabilité du budget est répartie suivant les différentes catégories de coûts, ce qui entraîne une fragmentation de la gestion du budget global. Les catégories de coûts sont fondées sur les intrants et sont regroupées par modalité: produits alimentaires, transferts de type monétaire et développement et augmentation des capacités.
37. La nouvelle structure de coûts répond à quatre impératifs:
 - i) suivre par défaut quatre types de modalités de transfert (produits alimentaires, transferts de type monétaire, renforcement des capacités et prestation de services);
 - ii) créer un système de classification des coûts qui permette le regroupement des informations sur les coûts dans des macrocatégories, que l'on peut ensuite ventiler;
 - iii) donner la possibilité de décomposer les coûts de manière détaillée; et
 - iv) permettre le regroupement des coûts conformément aux catégories de coûts harmonisées des Nations Unies et à d'autres classifications en tant que de besoin.

Macrocatégories de coûts

38. Les macrocatégories de coûts d'un budget PP refléteront les regroupements des coûts détaillés. Elles sont claires et transparentes, afin de faciliter la communication aux États membres et aux autres acteurs d'informations sur les résultats opérationnels et la valeur apportée aux bénéficiaires. Les dix composantes de coûts utilisées pour l'instant seront remplacées par quatre macrocatégories: coûts de transfert, coûts de mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés et coûts d'appui indirects.

Transferts

39. Cette catégorie regroupe les coûts qui s'ajoutent directement à la valeur de transfert des modalités faisant appel aux produits alimentaires et aux transferts de type monétaire et au coût du transfert de l'assistance alimentaire, des transferts de type monétaire et des activités de renforcement des capacités et de prestation de services; ces coûts se rapportent directement à la modalité de transfert en question. Dans le cas des produits alimentaires et des transferts de type monétaire, les coûts mentionnés dans la rubrique Transferts se rapportent uniquement au transfert de l'assistance aux bénéficiaires. Dans le cas du renforcement des capacités et de la prestation de services, ils se rapportent à la fourniture de biens ou de services aux destinataires, par exemple des gouvernements hôtes, des organismes des Nations Unies ou d'autres partenaires. Tous les coûts mentionnés dans la rubrique Transferts feront l'objet d'un suivi par modalité.
40. On citera comme exemples de coûts de transfert, sans que cette liste soit limitative, le prix d'achat d'un produit alimentaire et les coûts afférents, par exemple pour le transport et l'entreposage, le coût des espèces ou des bons et les coûts afférents, par exemple pour la mise en place du mécanisme d'exécution, les coûts de distribution, les coûts des partenaires liés au transfert des ressources et les coûts directement imputables aux activités de renforcement des capacités et de prestation de services.

Mise en œuvre

41. Cette catégorie regroupe tous les coûts directement imputables à l'exécution des activités associées à un transfert. Ces coûts n'ajoutent aucune valeur au transfert et ne sont pas toujours spécifiques à une modalité. On peut citer comme exemples, sans que cette liste soit limitative, le personnel du PAM affecté à une activité, les examens, le suivi et l'évaluation directement en rapport avec cette activité, ainsi que les dépenses des bureaux de terrain liées à cette activité. On peut aussi retrouver dans cette catégorie le coût des examens, du suivi et des évaluations, et de la gestion des bénéficiaires – ciblage, sensibilisation, enregistrement –, ainsi que les intrants non alimentaires pour la mise en œuvre des activités, qui sont directement reliés à une activité mais pas à une modalité de transfert précise.

Coûts d'appui directs ajustés

42. Cette catégorie couvre les coûts qui sont gérés au niveau du pays et qui contribuent directement aux activités liées au transfert de l'assistance et à la mise en œuvre des programmes⁸. On peut imputer ces coûts aux différentes activités en utilisant un pourcentage des coûts de transfert et de mise en œuvre qui sera propre au pays. Ce pourcentage sera calculé en fonction des coûts annuels de transfert et de mise en œuvre prévus dans le plan d'exécution établi pour le pays. Ces coûts ont trait à la présence du PAM dans un pays et varient en fonction de l'ampleur des activités qui y sont menées. On peut citer comme exemples, sans que cette liste soit limitative, les frais de gestion des bureaux de pays, par exemple pour les chefs d'unité, les loyers des bureaux de pays, les examens et les évaluations de portefeuilles de pays n'ayant pas directement trait à une activité spécifique, et certains coûts relatifs à la sécurité.

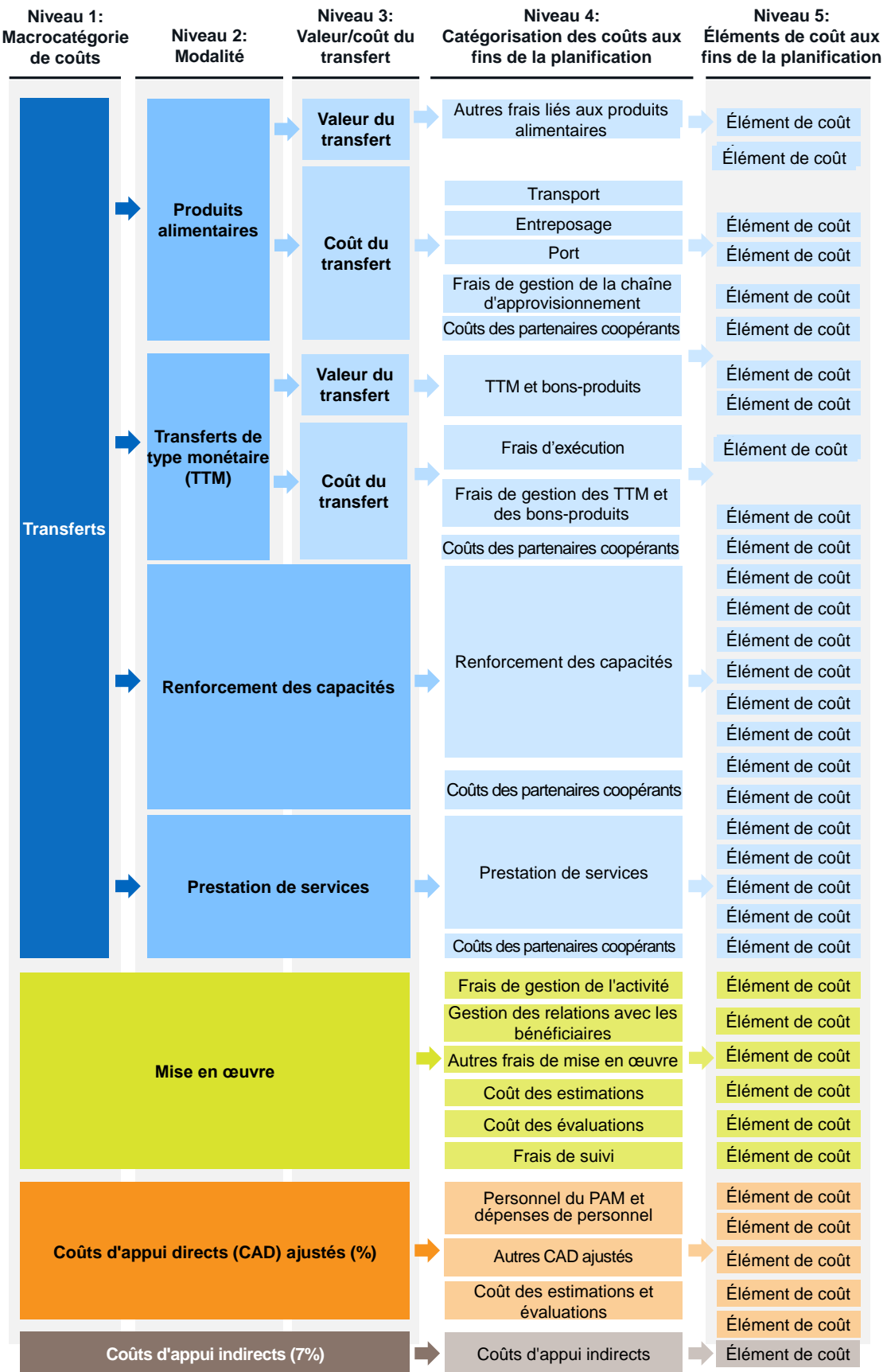
⁸ L'analyse réalisée jusqu'à présent s'est concentrée sur les coûts propres aux différents pays. L'analyse en cours des coûts d'appui va déterminer quelles seraient les incidences de cette approche sur les coûts administratifs et d'appui aux programmes non liés à un pays.

Coûts d'appui indirects

43. Les CAI sont les coûts qui contribuent à l'exécution d'activités mais que l'on ne peut pas relier directement à leur mise en œuvre.

Éléments et coûts détaillés pour la planification

44. Les coûts seront gérés à tous les niveaux – le système de classification des coûts va permettre au PAM de ventiler les macrocatégories de coûts jusqu'aux plus petits éléments de coût aux fins de la planification. Grâce à cette classification détaillée des coûts, le PAM sera davantage en mesure: i) de démontrer sa compétitivité; ii) de faire la preuve d'une gestion rigoureuse et transparente; et iii) de comprendre les liens entre les coûts et la mise en œuvre des activités et/ou la prestation des services, de façon à faciliter un chiffrage des coûts fiable et la comparaison des coûts.
45. Les responsables utiliseront la planification au niveau des activités et les informations détaillées sur les coûts pour analyser les facteurs de coût et des indicateurs essentiels tels que le coût moyen par ration, afin de choisir l'activité la plus efficiente et la plus efficace sur le plan opérationnel.
46. On trouvera à la figure 4 une illustration de la classification détaillée des coûts qui permettra aux responsables d'effectuer des analyses détaillées, depuis les quatre macrocatégories de coûts jusqu'aux coûts détaillés.

Figure 4: Hiérarchie de la classification des coûts dans le budget de portefeuille de pays

Capacité d'établissement de rapports multiples

47. En plus de l'analyse jusqu'aux éléments de coût détaillés, la hiérarchie de la classification des coûts permettra aussi le regroupement des coûts par pays, par résultat stratégique, par catégorie d'effets directs stratégiques, par catégorie d'activités ou par contribution, aux fins de l'établissement de rapports et pour étayer les décisions internes de gestion.
48. Le PAM entend garantir un maximum de transparence concernant ses opérations, leurs coûts et les résultats obtenus en simplifiant et en harmonisant les rapports établis à l'intention du Conseil, des partenaires, des donateurs et des bénéficiaires.

Harmonisation avec les catégories de coûts des Nations Unies

49. La nouvelle structure de coûts permettra aux responsables de visualiser les éléments de coût détaillés conformément aux catégories de coûts harmonisées des Nations Unies, dans la mesure du possible. Cette évolution est conforme à la recommandation de l'Examen quadriennal complet visant à harmoniser les pratiques d'exploitation et facilitera la planification et l'établissement de rapports conjoints, ainsi que la comparaison avec d'autres organismes.

Processus de planification annuelle

50. Les plans de gestion des opérations de pays faciliteront la mise en œuvre des PSP dans le cadre du processus de gestion interne du PAM. Ils constitueront le fondement du cycle de planification annuelle et se composeront du programme de travail pour un pays, comprenant les budgets pour les plans d'exécution établis sur la base des besoins et des ressources.
51. Les informations sur les opérations et le budget tirées des plans de gestion des opérations de pays, y compris les détails sur les activités, seront mises à la disposition des États membres au moyen d'un portail en ligne. Certains renseignements seront communiqués chaque année pendant toute la durée du PSP, notamment:
 - a) les modalités de transfert utilisées, par effet direct stratégique et par activité;
 - b) une vue d'ensemble des bénéficiaires, ventilée par groupe d'âge et par statut;
 - c) le nombre de bénéficiaires par effet direct stratégique et par activité, ventilé par sexe;
 - d) les rations alimentaires ou les transferts par activité pour chaque effet direct stratégique et chaque activité;
 - e) la ventilation des transferts par modalité; et
 - f) des données quantitatives, exprimées en dollars et s'il y a lieu en tonnage, et ventilées par effet direct stratégique et par activité.
52. En plus de recevoir les rapports établis par le PAM selon un cycle annuel, les États membres pourront utiliser le portail pour consulter et créer des rapports à tout moment et pour toute période jugée utile. Le portail rattachera également les ressources aux résultats et comprendra les budgets des effets directs stratégiques, ventilés par activité et assortis de leurs résultats escomptés respectifs (cibles se rapportant aux produits et aux effets directs).
53. Cette approche sera appliquée à tous les PSP en 2017. En milieu d'année, le Secrétariat examinera en consultation avec le Conseil l'information qu'il conviendra de conserver dans les PSP; les autres données qui pourraient être mises à disposition au moment de l'approbation des PSP; et/ou l'information qui pourrait être transférée au processus de planification de la gestion des opérations de pays.
54. Le portail en ligne sera périodiquement mis à jour, notamment les données sur les dépenses et les produits obtenus, ainsi que la description des activités classées par ordre de priorité en fonction du financement disponible.

55. Grâce à cette vue globale des opérations, couplée aux procédures officielles qui sont les siennes pour ce qui est d'approuver les PSP et le Plan de gestion ainsi que d'examiner le Rapport annuel sur les résultats, les rapports de pays normalisés et les rapports sur l'usage fait de la délégation de pouvoirs, le Conseil pourra s'acquitter plus facilement de sa mission de contrôle. Ces données contribueront aussi à l'information requise par les États membres aux fins de la mobilisation de fonds.
56. Le Secrétariat compte que le portail sera en ligne d'ici au deuxième trimestre de 2018. Jusqu'à cette date, l'information contenue dans les plans de gestion des opérations de pays sera mise à disposition par une autre voie pour tous les PSP pilotes en 2017 et pour tous les PSP et PSP provisoires au premier trimestre de 2018.
57. En consultation avec les donateurs, le Secrétariat examine aussi actuellement les obligations en matière de transmission d'informations en vue d'accroître la transparence et de normaliser les éléments contenus dans les rapports. L'établissement de rapports à l'échelle du PAM sur l'allocation des financements multilatéraux se poursuivra, tout comme le suivi des dépenses liées à une contribution spécifique.

Harmonisation avec les lignes de financement

58. Les politiques et les systèmes des donateurs permettent souvent d'utiliser des ressources provenant de lignes de financement distinctes destinées à l'aide humanitaire et au développement. Cette séparation permet aux donateurs de s'engager à allouer des fonds au développement afin d'assurer la prévisibilité et la stabilité nécessaires aux investissements à plus long terme, tout en préservant l'aptitude à débloquer rapidement des fonds humanitaires face à des situations d'urgence. Ces deux flux de financement sont fréquemment assortis de procédures et de responsabilités différentes et proviennent parfois de départements ou d'organismes différents. L'actuelle structure des catégories d'activités du PAM, composée des opérations d'urgence, des interventions prolongées de secours et de redressement, des projets de développement et des opérations spéciales, est harmonisée avec certaines des lignes de financement distinctes des partenaires consacrées à l'aide humanitaire ou au développement, mais pas avec toutes.
59. Le Secrétariat se félicite des engagements pris en vue de surmonter le clivage entre action humanitaire et développement en permettant un financement cohérent qui évite la fragmentation et encourage les effets directs collectifs et les annonces de contribution en vue d'accroître le financement pluriannuel dans des contextes humanitaires. De fait, plusieurs partenaires donateurs ont alloué un financement pluriannuel à des opérations du PAM à vocation davantage humanitaire.
60. La nouvelle architecture institutionnelle doit inciter les partenaires à engager des fonds et leur donner l'assurance que le financement est utilisé de manière adaptée aux différents contextes, en conformité avec les prescriptions d'ordre législatif et politique qui sont les leurs. Afin de garantir une harmonisation accrue de l'architecture institutionnelle et des lignes de financement, le PAM mettra à l'essai diverses approches dans les pays où les PSP seront mis en œuvre à titre expérimental en 2017.
61. La première étape consiste à donner de la visibilité à la nature de l'intervention dans la formulation des effets directs stratégiques du PAM. Des directives institutionnelles sont en cours d'élaboration à cet égard afin que des éléments normalisés et cohérents soient utilisés dans la rédaction de ces effets directs. Les effets directs stratégiques du PAM impulsés par les pays sont liés à un résultat stratégique et à un domaine d'action (intervention face à une crise, renforcement de la résilience ou causes profondes). Ils indiqueront les personnes et entités concernées, la portée géographique, les résultats recherchés et le calendrier prévu pour l'intervention. Les expérimentations conduites en 2017 permettront de veiller à ce que le niveau d'information fourni dans le PSP, le budget PP et le plan de gestion des opérations de pays soit suffisant pour faciliter la mobilisation de ressources et les décisions concernant le financement. La figure 5 illustre le mode de formulation des effets directs stratégiques.

Figure 5: Exemple de formulation d'effets directs stratégiques du PAM

1 QUI Population cible	2 OÙ Lieu géographique	3 Résultat	4 QUAND Changement escompté et domaine stratégique
Enfants	Dans les districts prioritaires ayant des taux élevés de pauvreté et de malnutrition	Les <u>taux de retard de croissance</u> tendent à être conformes aux cibles nationales et mondiales	D'ici à 2025 R2S
Communautés, personnes et institutions en situation d'insécurité alimentaire	Dans les zones particulièrement vulnérables au changement climatique	Se sont <u>adaptées au changement climatique</u>	D'ici à 2021 RS4
Réfugiés, personnes déplacées et autres personnes en situation d'insécurité alimentaire touchées par un choc	En Équateur	Ont <u>accès à des aliments en quantité suffisante et à une nutrition adéquate</u>	Toute l'année RS1
Personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés	Dans les districts les plus touchés	Sont en mesure de <u>couvrir les besoins alimentaires et nutritionnels de base</u>	Pendant de graves chocs saisonniers ou autres perturbations RS1

62. La formulation des effets directs stratégiques, étayée par le lien avec les activités, mettra en lumière l'harmonisation avec les lignes de financement des partenaires, de manière à assurer le déploiement précis des fonds, en conformité avec les prescriptions législatives ou politiques des partenaires.
63. La deuxième étape porte sur l'examen des étiquettes ou des catégories d'effets directs afin de faire la distinction entre les divers effets directs stratégiques. Deux méthodes potentielles ont été examinées, reposant sur les contextes situationnels décrits dans le Plan stratégique et les domaines d'action définis. Le Secrétariat a constaté que la préférence allait à ces derniers, étant donné que les contextes situationnels se recoupent au titre du Plan stratégique, ce qui rendrait irréalisables les relations individuelles qui sont nécessaires pour garantir l'harmonisation avec les lignes de financement.
64. L'option prévoyant des étiquettes s'excluant mutuellement pour tous les effets directs stratégiques utiliserait les catégories de domaines d'action élaborées pour la formulation des effets directs stratégiques comme étiquettes du système (intervention face à une crise, renforcement de la résilience, causes profondes). Des règles strictes s'appliqueraient dans le cadre de cette méthode, en vertu desquelles chaque effet direct stratégique ne pourrait être classé que dans une seule catégorie:
- Intervention face à une crise*: il s'agit de mesures visant à apporter des secours et à préserver la sécurité alimentaire et la nutrition sur fond de situation de crise, et aussi éventuellement de mesures de relèvement destinées à rétablir les moyens d'existence; sont ciblés les personnes déplacées, les réfugiés, les communautés hôtes vulnérables, et les populations en situation d'insécurité alimentaire et souffrant de malnutrition touchées par un choc (conflit, catastrophe naturelle ou crise économique).
 - Renforcement de la résilience*: l'objectif est de renforcer la résilience dans la perspective de crises et de chocs à venir en fournissant un appui aux personnes et aux institutions et en permettant aux communautés et aux institutions de développer leurs actifs et leurs capacités à se préparer et à faire face aux crises ainsi qu'à s'en relever; les mesures prises appuient généralement les personnes, les communautés et les institutions dans des régions touchées par l'insécurité alimentaire et la pauvreté, sujettes aux aléas ou vulnérables face au changement climatique.

- iii) *Intervention pour s'attaquer aux causes profondes*: menées sur fond de besoins et de vulnérabilités existant de longue date et/ou n'ayant pas encore fait l'objet d'une action particulière, ces mesures visent à s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité, parmi lesquelles l'indisponibilité de nourriture, la pauvreté et le manque d'accès à l'éducation et aux services sociaux de base; l'objectif est de garantir et de préserver la sécurité alimentaire et la nutrition des personnes et des communautés les plus vulnérables tout en renforçant la capacité des institutions à répondre à leurs besoins. Sont généralement ciblées les personnes et les communautés en situation d'insécurité alimentaire chronique et de pauvreté persistante et n'ayant qu'un accès limité aux services.
65. Une troisième étape implique le renforcement de notre aptitude à communiquer les résultats. La structure des budgets PP permettra au PAM d'accepter des fonds provenant de différents comptes pour différentes utilisations, et d'en garder trace tout au long de la réalisation des activités, jusqu'à l'obtention des effets directs recherchés.
66. Les PSP, les budgets PP et le nouveau Cadre de résultats institutionnels permettront d'atteindre un degré inédit de transparence et d'information sur l'impact de l'action du PAM à l'intention de nos partenaires, de nos donateurs et de nos bénéficiaires. Si un partenaire a besoin de rendre compte d'un financement, qu'il soit affecté à une fin précise ou "multilatéral", par exemple en cas de situation d'urgence, le PAM sera en mesure de lui fournir des informations de façon plus précise et plus transparente que par le passé au travers du Cadre de résultats institutionnels, et de communiquer des comptes rendus plus exhaustifs aux donateurs, notamment des rapports sur l'utilisation des fonds multilatéraux au niveau des effets directs stratégiques, par exemple. Le processus de prise de décisions relatives aux allocations multilatérales sera également actualisé.
67. L'étiquetage et l'harmonisation rigoureuse de notre architecture institutionnelle avec les lignes de financement des donateurs comportent certains risques. Le premier risque détecté a trait au fait que la nouvelle architecture pourrait ne pas être complètement harmonisée avec tous les flux de financement des donateurs. Le deuxième tient à l'éventualité que la fragmentation des flux de financement augmente au niveau des bureaux de pays. Le troisième risque serait une augmentation possible de l'affectation de fonds à des usages spécifiques. Enfin, le Secrétariat reconnaît que les mérites des étiquettes, des catégories et de la formulation des effets directs stratégiques du PAM seront fonction de la qualité des directives élaborées, et qu'il sera nécessaire de mettre en place un important dispositif de développement des capacités et de formation dans toute l'organisation.
68. Le Secrétariat est résolu à tester tous les aspects des étapes indiquées ci-dessus dans le cadre de l'expérimentation en 2017 des PSP et des budgets PP, ainsi qu'à faire participer les donateurs à chaque étape. Les débats pour décider si la quantité d'information est suffisante pour prendre des décisions concernant le financement et la communication au Conseil des enseignements tirés de l'expérience aideront à affiner le cadre relatif aux programmes et au financement.

Principe du recouvrement intégral des coûts

69. Le PAM étant financé entièrement au moyen de contributions volontaires, il faut retenir le principe de recouvrement intégral des coûts lorsqu'on envisage une réforme de l'architecture financière. Aux termes de l'article XIII.2 du Statut, qui énonce le principe de recouvrement intégral des coûts, les donateurs doivent verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui liés à chaque contribution⁹.
70. Le principe de recouvrement intégral des coûts et les dispositions correspondantes du Statut demeureront applicables. Le Secrétariat note que ce principe avait été conçu au départ pour des contributions en nature et en espèces pour l'achat de nourriture. L'article XIII.4 du Règlement général traite de l'application du recouvrement intégral des coûts à différents types de contributions de façon à couvrir les coûts opérationnels, les CAD et les CAI. Le recouvrement intégral des coûts se fait essentiellement par la mise en réserve d'une partie de chaque contribution de façon à couvrir les coûts connexes, selon les modalités décrites à l'article XIII.4 du Règlement général; parmi les exemples figurent les autres coûts opérationnels directs, dans le cas desquels

⁹ Les dérogations au principe de recouvrement intégral des coûts figurent à l'article XIII.4(g) du Règlement général.

un taux moyen par tonne est appliqué à la composante alimentaire du projet. Il est envisagé de faire figurer le recouvrement intégral des coûts dans le Règlement général comme un principe de politique générale et non plus de manière détaillée comme c'est le cas actuellement.

71. Compte tenu de la diversité grandissante de l'assistance du PAM, de la nouvelle structure de budget PP proposée et des modifications de la structure des coûts envisagées, le Secrétariat a réexaminé les modalités d'application du recouvrement intégral des coûts afin d'en simplifier la conception et de la rendre applicable à tous les types de contribution, tout en veillant à ce que les donateurs versent des montants suffisants pour couvrir les coûts de transfert et de mise en œuvre connexes.
72. Comme la plupart des projets ne sont pas intégralement financés, les taux de recouvrement intégral des coûts sont souvent révisés et peuvent être à l'origine d'excédents ou de déficits budgétaires. Il est donc proposé que les calculs de recouvrement intégral des coûts se fondent sur le plan annuel d'exécution établi en fonction des ressources¹⁰ de façon à refléter la réalité opérationnelle des bureaux de pays, et notamment l'ampleur des opérations dans le pays et des coûts afférents. Grâce à cette proposition, et à une programmation plus précise, il devrait être beaucoup moins nécessaire de réviser les taux.
73. La nouvelle méthode de recouvrement intégral des coûts repose sur la nécessité de distinguer le principe même de recouvrement intégral des coûts de la manière de traiter chaque type de contribution. Le recouvrement intégral des coûts continuerait de s'effectuer au niveau des contributions et reposerait sur les macrocatégories de coûts (coûts de transfert et de mise en œuvre, CAD ajustés et CAI). Les coûts de transfert et de mise en œuvre seraient calculés en fonction du niveau d'affectation de la contribution (activité, effet direct stratégique ou résultat stratégique); la composante CAD ajustés, elle, serait calculée comme une proportion à l'échelle du pays des coûts de transfert et de mise en œuvre consolidés, qui varieraient d'un pays à l'autre. Les CAI et le taux de recouvrement correspondant, actuellement de 7 pour cent, resteraient inchangés¹¹.

Gouvernance

74. Comme l'indique l'article VI.2(c) du Statut, l'un des rôles fondamentaux du Conseil consiste à approuver les programmes, les projets et les activités du PAM. L'analyse des approbations budgétaires sur ces cinq dernières années souligne le rôle central du Conseil dans l'approbation d'un montant budgétaire moyen de 4 milliards de dollars par an, soit 52 pour cent environ du montant du budget approuvé pour les projets du PAM.
75. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au modèle de gouvernance visent à préserver le rôle que joue le Conseil dans le processus d'approbation tout en renforçant ses fonctions de contrôle stratégique et en conservant au PAM l'aptitude d'intervenir rapidement face à des situations d'urgence. Dans la politique en matière de PSP, le Secrétariat présente le processus d'approbation des PSP et de leurs révisions, et fait observer que le Conseil devra revoir les pouvoirs délégués au Directeur exécutif pour l'approbation des programmes et les révisions budgétaires¹².
76. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 80, le Conseil approuvera tous les nouveaux PSP accompagnés de leur budget PP. Il s'agit là d'un changement important puisque les PSP comprendront des éléments qui ne sont actuellement pas soumis à l'approbation du Conseil, notamment les opérations d'urgence et opérations spéciales prolongées, prévisibles et/ou récurrentes, et autant que possible les fonds d'affectation spéciale. En outre, l'approche reposant sur des portefeuilles axés sur les résultats éclairera et renforcera le contrôle exercé par le Conseil.

¹⁰ On a réalisé des essais dans le cadre de l'axe de travail sur la planification fondée sur les ressources pour tester le recouvrement intégral des coûts sur la base des plans d'exécution fondés sur les ressources, qui ont montré que le budget plus réaliste permettait une programmation plus précise et une utilisation plus efficace des ressources. Les plans d'exécution ont été normalisés et intégrés aux fins de l'élaboration du Plan de gestion pour 2017-2019.

¹¹ Le taux applicable aux CAI est approuvé chaque année par le Conseil d'administration.

¹² Les modifications de la délégation de pouvoirs seront étudiées dans le contexte de l'examen du cadre de financement.

Ainsi, *la collaboration* avec le Conseil assumera *un caractère plus stratégique, moins fragmenté*, et le Conseil bénéficiera d'une vue plus globale du travail du PAM.

77. Comme déterminé dans la politique en matière de PSP et compte tenu des dispositions du paragraphe 80, à l'exception des révisions apportées aux opérations d'urgence, le Conseil sera appelé à approuver les révisions entraînant une modification fondamentale de l'axe stratégique de l'action du PAM dans un pays, prévoyant l'ajout et/ou la suppression dans le PSP d'au moins un effet direct stratégique du PAM.
78. Pour préserver la capacité du PAM à réagir rapidement, les opérations relatives aux crises soudaines et autres situations d'urgence non prévues¹³ continueront d'être approuvées par le Directeur exécutif et le Directeur général de la FAO, en vertu des pouvoirs qui leurs sont délégués au titre de l'article X.6 du Statut.
79. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 80, dans le cas des révisions des PSP qui n'entraînent pas une modification fondamentale de l'axe stratégique de l'action menée et qui n'ont pas trait à une intervention d'urgence, il est nécessaire de revoir les niveaux de délégation de pouvoirs pour veiller à ce que le rôle du Conseil en matière de gouvernance soit productif et axé sur les risques sans être excessivement lourd. Une proposition tenant compte des enseignements tirés des PSP mis en œuvre à titre pilote sera parachevée en 2017, en étroite collaboration avec les États membres. Lors des consultations informelles prévues cette même année, les analyses et les données disponibles sur les seuils envisageables, feront l'objet d'exposés, de sorte que tous les renseignements voulus soient dûment communiqués. La version finale de la proposition fixant le montant exact des seuils applicables à la délégation de pouvoirs sera présentée au Conseil pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2017; si elle est approuvée, elle entrera en vigueur en 2018. Le Secrétariat propose également que les seuils approuvés pour la délégation de pouvoirs soient réexaminés au bout d'un certain nombre d'années.
80. Comme cela est expliqué dans la politique en matière de PSP, dans les cas où un PSP ou un nouvel effet direct stratégique sera intégralement financé par le pays hôte, s'appliqueront alors les dispositions des articles 5.1 et 5.2 du Règlement financier, qui prévoient la délégation du pouvoir d'approbation des projets bilatéraux au Directeur exécutif, sauf si le gouvernement hôte préfère que le PSP ou l'effet direct stratégique soit soumis au processus classique d'approbation des PSP. Pendant la phase pilote, en 2017, on examinera plus avant l'interaction entre les processus d'approbation des PSP et des révisions de PSP par le Conseil et le pouvoir d'approuver les projets bilatéraux conféré au Directeur exécutif en vertu de l'article 5 du Règlement financier.

Dispositions provisoires pour 2017

81. Le premier groupe de PSP et le budget PP associé à chacun à titre expérimental devraient être présentés au Conseil pour approbation à sa première session ordinaire de 2017. Un deuxième groupe sera présenté à la session annuelle de 2017. Le Secrétariat rendra compte au Conseil de la mise en œuvre des plans pilotes, et recommandera si nécessaire des ajustements aux cadres sous-jacents relatifs aux programmes et au financement en fonction des résultats de cette mise en œuvre¹⁴.
82. S'agissant des budgets PP de 2017, la mise en application du nouveau cadre de financement entraînera certaines incohérences par rapport aux dispositions actuelles du Règlement général et du Règlement financier du PAM. Le Conseil devra donc autoriser – uniquement pour les PSP pilotes approuvés durant la période de transition entre la première session ordinaire de 2017 et le 31 décembre 2017 – des dérogations aux dispositions de l'article XIII.4 du Règlement général et des articles 1.1 et 4.5 du Règlement financier concernant les catégories de coûts et les modalités du recouvrement intégral des coûts, uniquement dans les cas où ces dérogations seront

¹³ Non prévues lors de l'élaboration du plan stratégique de pays.

¹⁴ Les budgets PP seront mis à l'essai en 2017 uniquement. En conséquence, et sauf impératif contraire, les éléments de budget PP pilote des PSP approuvés par le Conseil en 2017 deviendront des budgets PP à part entière sans que le Conseil doive pour cela les examiner ou les approuver à nouveau, et ce dès que le cadre révisé normatif et de financement entrera en vigueur en 2018. Ces CSP seront alors régis par le cadre normatif et de financement qui sera parachevé puis approuvé par le Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2017.

nécessaires pour permettre l'application des principes susmentionnés relatifs aux budgets PP dans le cadre des PSP pilotes et aux budgets PP eux-mêmes.

83. Comme indiqué dans la politique en matière de PSP, pour que les nouveaux cadres relatifs aux programmes et au financement puissent entrer en vigueur à compter de 2018, le Règlement général et le Règlement financier du PAM devront être amendés dans trois domaines: i) les pouvoirs délégués au Directeur exécutif et au Directeur général de la FAO¹⁵; ii) l'application du principe de recouvrement intégral des coûts et l'introduction des nouvelles catégories de coûts; et iii) la terminologie et les définitions à adapter à la nouvelle structure des coûts. Aucune modification du Statut du PAM n'est envisagée.
84. Pendant toute l'année 2017, le Secrétariat tiendra des consultations informelles pour examiner les amendements proposés, qu'il soumettra ensuite au Conseil pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2017¹⁶.
85. Dans l'intervalle, et jusqu'à la fin de 2017, il est proposé d'accorder au Directeur exécutif des pouvoirs temporaires l'autorisant à approuver, si besoin est, les révisions apportées au budget des PSP pilotes, sous réserve de la délégation de pouvoirs prévue dans le cas des opérations d'urgence. Ces révisions budgétaires feraient l'objet d'un rapport présenté au Conseil et constitueraient une source d'informations utiles pour la révision de la délégation de pouvoirs.
86. D'ici au début de l'année 2017, le système informatique sera prêt pour faciliter la mise en œuvre des PSP pilotes et mettre à l'essai les budgets PP. Cette période d'essai permettra d'analyser les structures d'appui, l'état de préparation organisationnelle et les amendements à apporter au Règlement général et au Règlement financier du PAM. Le Secrétariat consultera ses partenaires à propos de l'état de préparation de leurs systèmes, et il tiendra le Conseil régulièrement informé de la mise en œuvre des activités pilotes et lui présentera toute recommandation nécessaire à l'ajustement des cadres relatifs aux programmes et au financement.

Estimation préliminaire des ressources à prévoir

87. KPMG procède actuellement à l'estimation des financements requis par le passage au nouveau cadre de financement pour l'année 2017 et le début de 2018. Le Secrétariat fera le point une fois que le devis aura été finalisé, qu'il aura été revu par la direction et que celle-ci aura donné son aval.

IV. Planification fondée sur les ressources

88. Le programme de travail du PAM se compose actuellement de projets conçus à partir d'évaluations des besoins menées en collaboration avec des homologues gouvernementaux et des partenaires. C'est un plan d'intervention fondé sur les besoins¹⁷ qui se présente de fait comme un appel à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des opérations; il continuera de servir de référence pour les activités de plaidoyer menées par le PAM en faveur du financement intégral des interventions réalisées pour subvenir aux besoins des bénéficiaires.
89. Les besoins opérationnels dépassent systématiquement le montant des contributions effectives; nombre de bureaux de pays tentent actuellement de résoudre ce problème en hiérarchisant les mesures d'assistance en fonction des prévisions de ressources. À la demande du Conseil, un premier exercice de hiérarchisation des priorités avait été mené et présenté dans le Plan de gestion pour 2014-2016, afin de montrer comment les responsables prévoient d'adapter la programmation dans l'hypothèse où les ressources ne permettraient de couvrir qu'une partie des besoins opérationnels, et quelles en seraient les conséquences pour les bénéficiaires. Dans les

¹⁵ Le rôle du Directeur général de la FAO pour ce qui est d'approuver les opérations d'urgence en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués demeurera le même.

¹⁶ Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Comité financier de la FAO donneront des avis sur les amendements à apporter au Règlement financier et au Règlement général pour ce qui est de la gestion financière du PAM, avant la deuxième session ordinaire de 2017. Une fois que le Conseil les aura approuvés, les amendements au Règlement général seront communiqués, pour information, au Conseil économique et social des Nations Unies et au Conseil de la FAO.

¹⁷ À l'exception des activités de développement, comme le stipule l'article X.8 du Règlement général.

plans de gestion suivants, un plan de travail hiérarchisé par ordre de priorité a été établi sur la base des prévisions de financement par pays.

90. L'axe de travail relatif à la planification fondée sur les ressources est guidé par les besoins en matière de gestion interne des ressources. L'objectif est d'uniformiser les plans d'exécution¹⁸, créant ainsi dans les bureaux de pays une seconde strate de planification opérationnelle qui permet de faire clairement la distinction entre "besoins" et "plans". Cette approche a été mise à l'essai dans neuf bureaux de pays¹⁹. Le personnel de ces bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège a constaté que les plans d'exécution présentaient les avantages suivants:
- ils permettent aux bureaux de pays de planifier leurs opérations 12 à 18 mois à l'avance, sur la base des prévisions de ressources;
 - ils contribuent à améliorer la planification et la gestion de la performance, ainsi qu'à accroître la coordination, au niveau du bureau de pays, de tous les domaines fonctionnels concernés;
 - ils donnent plus de visibilité à la chaîne et à la filière d'approvisionnement;
 - ils favorisent l'instauration d'un dialogue avec les gouvernements hôtes et les partenaires sur la planification à plus long terme;
 - ils permettent l'établissement de taux plus réalistes pour la planification des coûts associés que ce qui est le cas avec les plans fondés sur les besoins; et
 - ils permettent de prévoir les excédents/déficits possibles au niveau des coûts associés.
91. Dans le cadre de la préparation du Plan de gestion pour 2017–2019, chaque bureau de pays a établi pour 2017 un plan d'exécution fondé sur les ressources. Ces plans ont été rassemblés de manière à constituer le plan de travail global hiérarchisé.
92. Les enseignements tirés des phases expérimentales ont contribué à définir les mesures à prendre pour permettre aux bureaux de pays de passer à la structure de budget PP en 2017 et 2018, notamment l'établissement des prévisions de financement au niveau des effets directs stratégiques et la hiérarchisation des activités des PSP.

V. Préfinancement global

93. L'objectif de l'axe de travail consacré au préfinancement global est d'accorder aux bureaux de pays des autorisations budgétaires globales aux premiers stades de la procédure afin de réduire les effets du morcellement des flux de financement, d'accroître la prévisibilité des ressources et de maximiser l'efficacité et l'efficacités²⁰. Le concept de préfinancement global est en fait une extension du dispositif actuel de prêts internes en faveur des projets, qui permet d'accorder des prêts en utilisant comme garantie les contributions prévues²¹. Les avances globales ne sont pas liées aux prévisions de contributions en espèces par donateur: elles sont liées au niveau de ressources qu'un bureau de pays s'attend à recevoir pour une année donnée sur la base d'informations relatives aux tendances passées et d'une bonne connaissance des intentions des donateurs. Des projets pilotes de préfinancement global sont en cours dans cinq pays²². Les responsables des bureaux de pays concernés ont mis en évidence les avantages suivants:
- une prévisibilité accrue des ressources, qui permet de planifier à plus long terme la composition des rations et de diminuer les rations moins fréquemment;

¹⁸ Précédemment appelés "plans fondés sur les ressources".

¹⁹ Voir l'annexe I pour en savoir plus sur la planification fondée sur les ressources et les initiatives menées à titre pilote.

²⁰ Voir l'annexe I pour en savoir plus sur le préfinancement global et les initiatives menées à titre pilote.

²¹ Certaines contributions prévues ne peuvent être utilisées comme garantie en raison des conditions imposées par les donateurs.

²² L'expérimentation et les remboursements au titre du préfinancement global se poursuivront tout au long de 2016.

- une plus grande efficacité de la chaîne d'approvisionnement, résultant du fait que les denrées sont livrées directement du port au pays concerné et que les coûts de transbordement sont réduits – entreposage et manutention;
 - une réduction des délais d'achat, de transport et de livraison des produits alimentaires jusqu'aux points de distribution finale;
 - une diminution de la fréquence des ruptures d'approvisionnement, les ressources nécessaires pour procéder aux premiers transferts de type monétaire étant disponibles avant l'arrivée des contributions;
 - une plus grande efficacité opérationnelle, les produits alimentaires étant prépositionnés avant le début de la saison des pluies et les coûts de transport moins élevés;
 - des économies accrues, les produits alimentaires étant achetés au moment de la récolte, lorsque les prix sont bas;
 - des projections améliorées permettant de mieux planifier la mobilisation des ressources; et
 - une obligation redditionnelle accrue du fait de l'établissement de projections de contributions fiables et réalistes.
94. Les responsables ont fait observer que la gestion interne des avances pourrait être améliorée, notamment en accélérant l'autorisation des demandes de préfinancement global et le déblocage des fonds par le Siège pour renforcer la prévisibilité des ressources et diminuer la fréquence des ruptures d'approvisionnement.
95. Les conditions imposées par les donateurs concernant leurs contributions ont entravé la mise en œuvre du projet pilote de préfinancement global. L'affectation de contributions à des fins spécifiques et d'autres restrictions imposées par les donateurs réduisent la capacité des bureaux de pays à rembourser les avances globales, limitant ainsi la prévisibilité et la flexibilité qui sont nécessaires pour optimiser l'assistance alimentaire fournie aux bénéficiaires. La période de validité des subventions constitue également un problème non négligeable, les bureaux de pays ayant des difficultés à effectuer les remboursements lorsque la durée de validité d'une subvention ne correspond pas à la période durant laquelle un préfinancement a été utilisé.
96. Au cours du premier trimestre de 2017, le Boston Consulting Group effectuera une analyse visant à déterminer les gains d'efficacité et d'efficacités, ainsi que les risques qu'ils comportent. Le Secrétariat transmettra les résultats de cette analyse aux partenaires dans le cadre de l'action qu'il mène pour inciter les donateurs à assouplir les restrictions qu'ils imposent à leurs contributions et qui perturbent l'octroi de l'assistance alimentaire.
97. Le tableau 1 recense les bureaux de pays participant à l'expérimentation de la planification fondée sur les ressources et du préfinancement global.

TABLEAU 1: RÉCAPITULATIF DES PLANS FONDÉS SUR LES RESSOURCES ET DES MONTANTS AVANCÉS AU TITRE DU PRÉFINANCEMENT GLOBAL (EN AOÛT 2016)					
Pays	Projet	Plan 2016 fondé sur les besoins*	Plan 2016 fondé sur les ressources	Montant des avances globales consenties	Montant des remboursements
		<i>En millions de dollars</i>			
Éthiopie	IPSR 200700	163	97	42,1	42,1
Kenya	IPSR 200737	118	89	11,5	11,5
Kenya	IPSR 200736	114	65	8,3	4,5
Kenya	Programme de pays 200680	30	27	9,5	5,7
Mali	IPSR 200719	106*	73	15,0	13,8
Nicaragua	Programme de pays 200434	9,9*	7,5	1,3	0,3
Soudan	IPSR 200808	347	270	13,0	13,0
TOTAL				100,7	90,9

* Révision budgétaire en cours.

ANNEXE I**Examen du cadre de financement et participation des partenaires**

1. En consultation avec les directeurs de pays du PAM et le Conseil¹, quatre objectifs ont été définis pour guider l'examen du cadre de financement:
 - accroître la prévisibilité des ressources de manière à ce que les bureaux de pays puissent optimiser l'efficacité et l'efficacités des opérations;
 - accroître la souplesse en vue de mieux répondre aux besoins opérationnels, tout en veillant à préserver la rigueur de la gestion, de l'information et de l'analyse financières;
 - renforcer l'obligation redditionnelle en reliant gestion des ressources et performance; et
 - simplifier le cadre de gestion des ressources.
2. Trois axes de travail se sont vu accorder la priorité: la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle, la planification fondée sur les ressources et le préfinancement global. Ils ont été abordés comme des modules distincts, mais liés, en 2015 et 2016 afin de faire des progrès vis-à-vis de des axes de travail chacun et de l'ensemble du cadre de financement.
3. Le Secrétariat a abordé l'examen du cadre de financement en suivant une approche ascendante. Dès le début, les bureaux de pays ont fait part de leur expérience et participé à la conception et à la mise en œuvre des axes de travail. La planification fondée sur les ressources a été mise à l'essai dans neuf bureaux de pays et le préfinancement global dans cinq, tandis que huit bureaux de pays ont pris part à l'expérimentation du modèle de budget PP.

Budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle: mise au point et élaboration de la structure du budget de portefeuille de pays

4. Il a été convenu au départ que trois principes fondamentaux demeureraient inchangés, à savoir la nature volontaire du financement du PAM, le principe du recouvrement intégral des coûts et le suivi des dépenses liées à une contribution spécifique. Cependant, le Secrétariat a noté son intention de réviser et de simplifier l'application du recouvrement intégral des coûts aux contributions.
5. La phase d'analyse de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle a débuté mi-2015 par l'examen de la structure du budget du PAM et des cadres de financement d'autres organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales et d'entités du secteur privé. Les entretiens menés avec des responsables dans les bureaux de pays ont apporté des éclairages sur les problèmes liés à la budgétisation dans différents contextes.
6. Une synthèse présentée en septembre 2015 au Groupe d'experts chargé de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle² précisait les éléments indispensables à une structure budgétaire propre à: i) maximiser l'aptitude du PAM à répondre avec efficacité et efficacité aux besoins opérationnels prioritaires; ii) assurer une gestion financière disciplinée, ainsi que la production d'analyses et de rapports rigoureux; et iii) faciliter la mobilisation de fonds.
7. Deux structures budgétaires préliminaires ont été élaborées: l'une fondée sur les activités des bureaux de pays et l'autre sur les résultats stratégiques du PAM. Toutes deux ont servi de modèle aux budgets des bureaux du PAM en Colombie, en Indonésie, en Jordanie, en Ouganda et au Zimbabwe afin d'en tester la viabilité, la facilité d'utilisation et l'efficacité, et d'en déterminer les incidences sur la gouvernance et la mobilisation de fonds. Ces bureaux ont fait observer que, du point de vue de la planification, de la mise en œuvre et de la gestion des opérations, les

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1.

² Le groupe de travail comprend des participants provenant de bureaux de pays, de bureaux régionaux et de domaines fonctionnels au Siège.

- activités, tout en découlant des résultats stratégiques du PAM, devaient constituer le cœur de la structure.
8. En novembre 2015, le Groupe d'experts chargé de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle a examiné les résultats obtenus avec les modèles préliminaires mis à l'essai et a proposé une structure applicable au budget PP prévoyant:
 - une période de planification unique englobant toutes les opérations d'une année civile dans tous les contextes;
 - une approche axée sur les résultats conforme aux résultats stratégiques et aux effets directs stratégiques du PAM, les activités étant au cœur de la planification des opérations;
 - une "ligne de visée" claire, partant des résultats stratégiques du PAM et passant par les effets directs stratégiques de celui-ci, jusqu'aux activités et aux coûts;
 - la détermination du coût des transferts ou de la mise en œuvre des activités;
 - l'établissement de nouvelles définitions des coûts, harmonisées chaque fois que possible avec celles appliquées par d'autres organismes des Nations Unies, afin de faciliter l'établissement des rapports et la comparaison;
 - l'ajustement des coûts d'appui directs pour soutenir directement plusieurs activités relatives au transfert de l'assistance et à la mise en œuvre des programmes (à répartir entre les activités); et
 - l'ajout d'un effet direct stratégique distinct au moins ou l'amplification d'un effet direct stratégique existant au moins pour une première intervention face à une situation d'urgence.
 9. Début 2016, ce prototype et les concepts y afférents ont été mis en œuvre progressivement par les cinq bureaux de pays participant à l'activité initiale de modélisation (Colombie, Indonésie, Jordanie, Ouganda et Zimbabwe), rejoints ensuite par les bureaux du PAM au Kenya, au Niger et au Yémen, pour obtenir une représentation et une couverture régionales de divers contextes opérationnels, y compris une situation d'urgence de niveau 3. L'Indonésie et le Zimbabwe ont achevé la rédaction de leur PSP, mais pas la Colombie, la Jordanie ni l'Ouganda. Le fait d'élaborer un prototype à partir de la structure de budget PP adoptée dans les pays ayant défini leur PSP permet de s'assurer que cette structure appuie l'approche axée sur ces plans.
 10. De janvier à mars 2016, les bureaux du PAM en Indonésie et en Jordanie ont conduit la phase I des essais en vue d'affiner les aspects "verticaux" de la structure. Les portefeuilles d'activités et les budgets associés de ces bureaux ont été mis en correspondance avec la structure de budget PP préliminaire afin de créer la "ligne de visée" souhaitée, partant des résultats stratégiques du PAM et passant par les effets directs stratégiques de celui-ci, jusqu'aux activités et aux coûts. Les bureaux de pays ont enregistré des exemples de transactions dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) afin de poursuivre l'expérimentation et d'affiner la structure.
 11. Un premier modèle de comptabilisation des coûts a été mis au point pour s'assurer que la valeur des transferts directs, les coûts de mise en œuvre et les coûts gérés à l'échelon du pays –les coûts d'appui directs ajustés et les coûts d'appui indirects – étaient bien pris en compte.
 12. Les évaluations de la phase I sont largement positives. Le bureau du PAM en Jordanie a noté que le concept de budget PP et sa "ligne de visée" devraient améliorer l'efficacité et la transparence, tandis que la priorité donnée aux activités correspondait aux réalités opérationnelles. En Indonésie, le bureau du PAM a salué le renforcement de l'obligation redditionnelle et l'autonomie accrue des responsables de budget. La phase I a aussi permis de déterminer des domaines supplémentaires appelant l'élaboration de solutions par pays pendant la phase II des essais.
 13. Au cours de la phase II, une structure de budget PP a été simulée pour éclairer la conception de solutions dans différents domaines: définition de procédures de comptabilisation des coûts; application du recouvrement intégral des coûts; traitement des situations d'urgence et des

opérations régionales; ou encore recensement des contextes opérationnels et des exigences en matière de gouvernance. Les bureaux de pays ont testé une structure de budget qui englobe toutes leurs opérations ainsi que les services communs, les accords de prestation de services, les fonds d'affectation spéciale, les opérations régionales et les situations d'urgence soudaines.

14. Les évaluations menées par les bureaux de pays et les résultats détaillés des tests réalisés au cours de la phase II ont montré que la structure de budget PP peut appuyer les opérations du PAM et que les solutions trouvées sont viables. Les bureaux de pays concernés ont reconnu que la nouvelle structure budgétaire et l'amélioration des procédures de gestion des budgets et des contributions permettront de rationaliser la planification ainsi que la gestion des ressources.
15. À l'issue des deux phases de mise à l'essai du prototype, les bureaux de pays, les directeurs techniques et la Division de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des ressources ont déterminé les exigences auxquelles il faudra répondre lors de la conception de la solution informatique appelée à accueillir la structure de budget PP. Ces exigences représentent les éléments essentiels à mettre en place pour intégrer la première vague de PSP qui seront mis en place en février 2017 à titre expérimental. Les exigences relevées constituent la première partie d'un schéma directeur plus détaillé de conception et de mise en œuvre des solutions et systèmes informatiques destinés à la structure de budget PP. Dans un souci d'harmonisation et d'intégration, les travaux relatifs au schéma directeur sont cordonnés avec ceux concernant l'approche de la planification stratégique par pays et le Cadre de résultats institutionnels, l'objectif étant de tester la solution informatique au quatrième trimestre de 2016.

Planification fondée sur les ressources

16. L'axe de travail relatif à la planification fondée sur les ressources permettra de normaliser le processus en vertu duquel les bureaux de pays font concorder les plans d'exécution avec les niveaux prévus de financement afin d'améliorer la planification sur les 12 à 18 mois à venir et de faciliter la gestion de la performance en simplifiant la comparaison des résultats et des prévisions. Les plans d'exécution fondés sur les ressources de tous les bureaux de pays seront regroupés dans le Plan de gestion du PAM, sous la forme du Plan d'exécution.
17. Cet axe de travail tient compte: i) des diverses méthodes et modèles librement utilisés par les bureaux de pays pour adapter la mise en œuvre aux financements disponibles; et ii) du plan de travail hiérarchisé mis au point aux fins des précédents Plans de gestion et des processus de gestion de la filière d'approvisionnement du PAM.
18. Neuf bureaux de pays – Éthiopie, Guatemala, Kenya, Lesotho, Mali, Nicaragua, Pakistan, Soudan et Zimbabwe – ont été retenus pour élaborer des plans fondés sur les ressources pour 2016 et mettre à l'essai cet outil de gestion interne des ressources. Ces bureaux ont été sélectionnés en fonction des critères suivants: i) une gamme d'opérations d'envergures différentes; ii) un éventail diversifié de donateurs; iii) la volonté affichée par la direction du bureau de pays de voir aboutir le projet; iv) la capacité de gestion des ressources; et v) la probabilité de disposer au moins d'un minimum de financement.
19. Pour mettre au point les plans fondés sur les ressources, les bureaux de pays ont procédé par étapes, à savoir:
 - i) définition des besoins opérationnels par projet, activité, groupe de bénéficiaires, modalité de transfert et type de produit alimentaire;
 - ii) établissement de prévisions annuelles de financement en analysant le montant des financements passés et actuels reçus par projet et, si possible, par donateur;
 - iii) élaboration de plans fondés sur les prévisions de ressources, présentant une hiérarchisation des activités et un ajustement du nombre des bénéficiaires, de la taille des rations et de la durée de l'assistance.

20. Dès le début du projet pilote, il a été convenu, pour atténuer les risques, que le PAM: i) continuerait de faire connaître les besoins opérationnels et de plaider en faveur de leur financement intégral; ii) mettrait au point un système de mesure destiné à rapporter les déficits à des effets directs particuliers, afin d'indiquer les conséquences pour les bénéficiaires; et iii) ferait clairement la distinction entre les besoins et les plans durant ses campagnes de mobilisation de ressources.

Préfinancement global

21. L'axe de travail sur le préfinancement global s'attaque au problème du manque de prévisibilité des ressources et des incertitudes concernant le calendrier et le montant des contributions, en prévoyant de donner aux bureaux de pays les autorisations budgétaires nécessaires pour qu'ils puissent engager des dépenses sur la base du montant total des financements prévus.
22. À la deuxième session ordinaire de 2015 du Conseil, le PAM a indiqué que "Les quelques projets pilotes mis en œuvre seront administrés par le Secrétariat au moyen du dispositif de prêts internes en faveur des projets, qui est adossé à la Réserve opérationnelle: il est proposé de mettre de côté à cet effet une somme de 150 millions à 200 millions de dollars [É.-U.] au titre de ce dispositif plafonné à 570 millions de dollars"³.
23. Les bureaux de pays devant participer au projet pilote ont été sélectionnés en fonction des critères suivants: i) tendances passées du financement; ii) stabilité – telle qu'elle ressort des évaluations des besoins et des risques; iii) participation à l'expérimentation de la planification en fonction des ressources avec un plan validé fondé sur les ressources; et iv) établissement d'un accord définissant les responsabilités et les obligations découlant du préfinancement global.
24. Une première tranche de financement d'un montant de 82,3 millions de dollars destinée à quatre bureaux de pays participant au projet pilote – Éthiopie, Kenya, Mali et Soudan – a été avalisée par le Comité pour l'affectation stratégique des ressources et approuvée par la Directrice exécutive. Une avance globale de 1,3 million de dollars a ensuite été approuvée pour le programme de pays du Nicaragua et une deuxième tranche, d'un montant de 17 millions de dollars, a été débloquée en faveur de l'IPSR établie pour l'Éthiopie. Le montant total avancé au titre du projet pilote de préfinancement global s'élève à 100,7 millions de dollars. En août 2016, les remboursements s'élevaient à 90,9 millions de dollars et avaient tous été effectués dans le respect des conditions fixées par les donateurs.

Participation du Conseil et des partenaires

25. À sa session annuelle de 2015, le Conseil a étudié l'état d'avancement de l'examen du cadre de financement⁴, en particulier les défis que pose la structure actuelle du PAM et les éléments qui nécessitent l'introduction d'un nouveau cadre de financement.
26. À la deuxième session ordinaire de 2015, un point sur l'examen du cadre de financement⁵ a exposé les objectifs, les risques associés et l'approche suivie pour chacun des trois axes de travail. Le Conseil a pris note des progrès accomplis, du calendrier proposé et des estimations de coûts pour 2015 et 2016.
27. À l'occasion de la première session ordinaire de 2016, un point sur la feuille de route intégrée⁶ a évoqué les synergies et l'interdépendance entre le Plan stratégique pour 2017-2021, l'approche de la planification stratégique par pays et l'examen du cadre de financement.

³ WFP/EB.2/2015/5-C/1*, paragraphe 25.

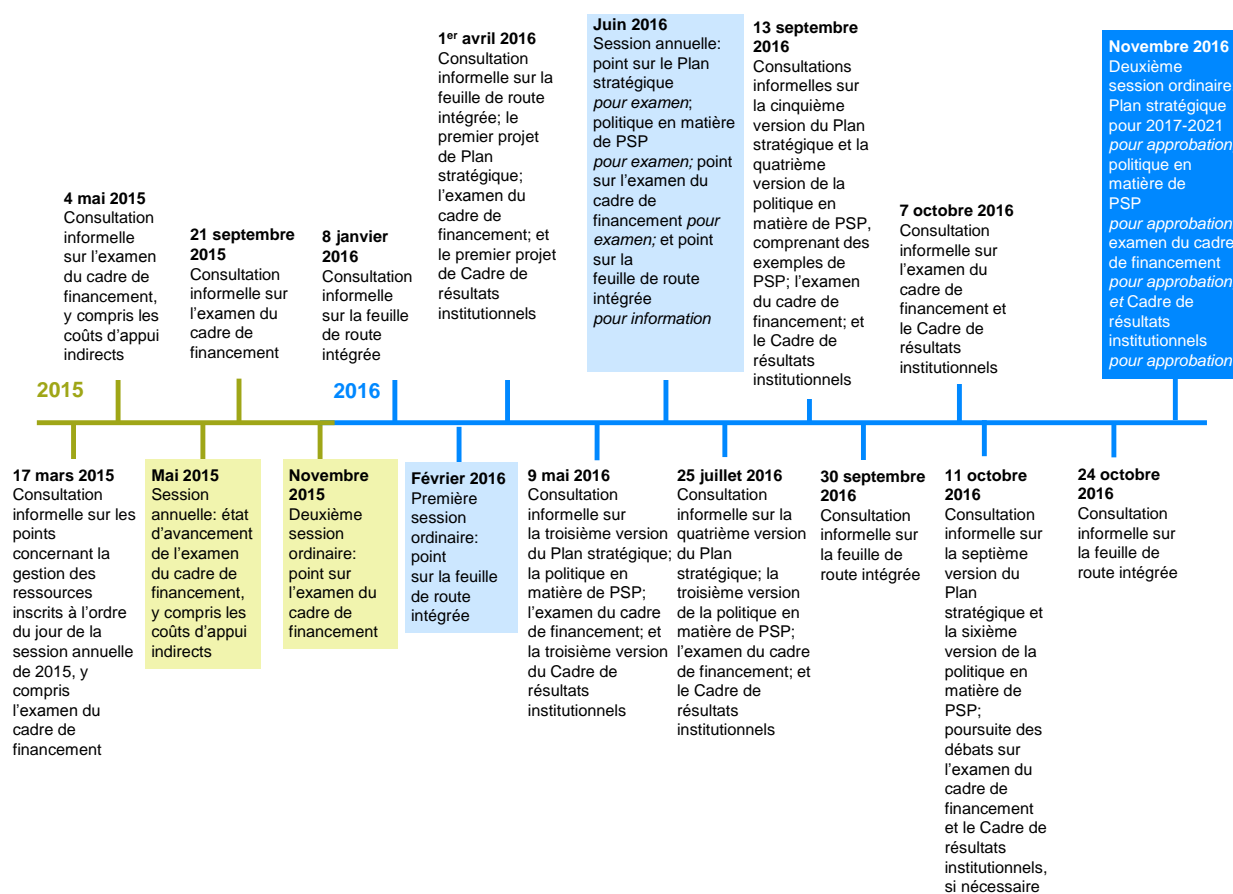
⁴ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

⁵ WFP/EB.2/2015/5-C/1*.

⁶ WFP/EB.1/2016/4-F.

28. Lors de la session annuelle de 2016, un point sur l'examen du cadre de financement⁷ a fourni des informations sur le nouveau modèle de budget PP, sur les progrès réalisés concernant les axes de travail relatifs à la planification fondée sur les ressources et au préfinancement global ainsi que sur les projets pilotes en cours.
29. En complément des sessions officielles du Conseil, le Secrétariat a tenu 12 consultations informelles du 17 mars 2015 au 24 octobre 2016 afin de présenter les nouveaux modèles et l'évaluation des projets pilotes et des prototypes (figure A.I.1). Les observations et les indications communiquées par le Conseil au cours de cette période ont grandement aidé à guider les travaux menés au cours de l'examen du cadre de financement.

Figure A.I.1: Consultations du Conseil sur l'examen du cadre de financement



30. Depuis septembre 2015, le Secrétariat⁸ a collaboré avec les partenaires du PAM pour parvenir à une compréhension commune des composantes de la feuille de route intégrée et de divers aspects de l'examen du cadre de financement, et déterminer les éventuelles conséquences pour les systèmes et les politiques des partenaires.

⁷ WFP/EB.A/2016/5-C/1*.

⁸ En particulier les directeurs de la Division des politiques et des programmes, de la Division du budget et de la programmation, de la Division de la gestion et du suivi de la performance et du Bureau de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des ressources.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

budget PP	budget de portefeuille de pays
CAD	coûts d'appui directs
CAI	coûts d'appui indirects
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ODD	objectif de développement durable
ONG	organisation non gouvernementale
PSP	plan stratégique de pays
TTEM	transport terrestre, entreposage et manutention
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM