

**Feuille de route intégrée:
Délégations permanentes de pouvoirs**



Deuxième consultation informelle

4 septembre 2019

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

Introduction

1. Le dispositif de la feuille de route intégrée, qui comprend le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021¹, la politique en matière de plans stratégiques de pays², l'examen du cadre de financement³ et le Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021⁴, est un ensemble conçu pour appuyer des interventions adaptées et durables et renforcer l'efficacité et l'efficience des opérations du PAM à un moment où les besoins humanitaires sont d'un niveau sans précédent. La mise en œuvre du plan à ce jour a exigé une vaste transformation organisationnelle destinée à former le personnel et à le doter des moyens nécessaires pour appliquer ce dispositif global dans plus de 80 bureaux de pays, à modifier des dispositions du Règlement général et du Règlement financier concernant le principe du recouvrement intégral des coûts et la terminologie, à reconfigurer les systèmes informatiques du PAM et à collaborer étroitement avec les États membres et les donateurs partenaires.
2. Les aspects cruciaux du dispositif de la feuille de route intégrée sur lesquels il convient de parachever le travail sont les modalités de gouvernance et les délégations permanentes de pouvoirs. La direction entend mettre en place un modèle de gouvernance fondé sur les risques et offrant un bon rapport coût-efficacité qui corresponde au dispositif global de la feuille de route intégrée, et renforce ainsi les fonctions d'approbation et de contrôle stratégique exercées par le Conseil d'administration en réduisant la fragmentation, tout en maintenant la capacité d'intervention rapide du PAM face à des situations d'urgence.
3. La Politique en matière de plans stratégiques de pays et l'Examen du cadre de financement indiquaient que des modifications devraient être apportées au Règlement général et au Règlement financier en ce qui concerne les pouvoirs délégués au Directeur exécutif relatifs à l'approbation de révisions de programmes et de budgets, ou conjointement au Directeur exécutif et au Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en ce qui concerne des effets directs stratégiques se rapportant à des opérations d'urgence limitées ou à des interventions face à une crise, y compris leurs révisions. Comme les enseignements tirés de la phase pilote sont encore peu nombreux, le Conseil a approuvé à sa deuxième session ordinaire de 2017 des délégations de pouvoirs provisoires pour la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 29 février 2020⁵ et le Secrétariat s'est engagé à passer en revue l'application des délégations provisoires de pouvoirs pour s'assurer que le rôle fondamental d'approbation et de contrôle du Conseil soit maintenu.
4. Les premières constatations de cet examen ont confirmé que la mise en œuvre du dispositif de la feuille de route intégrée avait augmenté, de manière significative et démontrable à l'aide d'éléments factuels, le rôle du Conseil en matière d'approbation de programmes du PAM, avait amélioré la visibilité des opérations du PAM et avait entraîné des gains d'efficience. En particulier, la part de la valeur annuelle moyenne des programmes approuvés par le Conseil était passée de 53 pour cent, soit 4,4 milliards de dollars É.-U. par an dans le cadre du système fondé sur les projets qui était utilisé entre 2011 et 2016, à 96 pour cent, soit 13,4 milliards de dollars, avec le dispositif de la feuille de route intégrée en 2018. Les projections établies jusqu'en 2024 montrent que ce rôle accru du Conseil en matière d'approbation va se maintenir. Cet examen confirme également que cette augmentation de la fonction d'approbation du Conseil n'est pas due aux révisions

¹ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2.

² WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1

³ WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1

⁴ WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1.

⁵ WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1

budgétaires. Elle est dans une large mesure imputable au dispositif global de la feuille de route intégrée, qui a amélioré la visibilité de toutes les opérations du PAM, quel qu'en soit le contexte, y compris les effets directs stratégiques se rapportant à des interventions face à une crise récurrente, prévisible ou prolongée et à des activités de prestation de services. Les constatations de cet examen de l'application des délégations provisoires de pouvoirs ont été communiquées aux États membres lors d'une consultation informelle tenue le 10 juillet 2019. Le Secrétariat a depuis lors actualisé cet examen pour y inclure des données concernant le premier semestre de 2019. Les données supplémentaires fournies et l'expérience acquise valident les constatations initiales. On trouvera cette analyse actualisée et les chiffres correspondants à l'annexe II.

5. Le présent document donne une vue d'ensemble des modalités de gouvernance, à commencer par l'alinéa (c) de l'article VI.2 du Statut, aux termes duquel le Conseil a notamment pour fonctions d'examiner, de modifier et d'approuver les projets, programmes et activités ainsi que leurs budgets, que lui soumet le Directeur exécutif, et que le Conseil peut déléguer au Directeur exécutif les pouvoirs concernant les approbations selon qu'il le juge nécessaire. Cet article donne aussi le détail des divers mécanismes d'information qu'utilise le PAM pour garantir la transparence, la responsabilité, la solidité de sa gestion financière et la rigueur de ses contrôles internes.
6. Le document aborde ensuite le contexte et la raison d'être des propositions concernant le contrôle stratégique exercé par le Conseil moyennant un processus rationalisé de consultations, l'optimisation des délégations permanentes de pouvoirs et la simplification de la procédure d'examen par les États membres en cinq jours des révisions concernant des interventions face à une crise. Ces propositions tirent parti de l'expérience acquise par le PAM au cours de la mise en œuvre des délégations provisoires de pouvoirs en 2018 et au cours du premier semestre de 2019, de l'examen de l'application des délégations provisoires, des enseignements tirés par les bureaux de pays et des recommandations issues des dispositifs de contrôle du PAM, notamment des audits internes et externes et des évaluations. Ces propositions, si elles étaient mises en œuvre, n'auraient pas d'incidence sur l'augmentation des approbations de programmes par le Conseil et contribueraient à l'efficacité et à l'efficience des interventions du PAM, lui ménageaient la souplesse nécessaire pour s'adapter aux besoins du nouveau Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (ci-après Plan-cadre de coopération) et allègeraient les tâches administratives dans les bureaux de pays.
7. La direction souhaite obtenir les réactions du Conseil au sujet des propositions concernant les modalités de gouvernance et les délégations permanentes de pouvoirs lors de la consultation informelle du 4 septembre. Elle affinera ensuite les propositions en tenant compte des vues des États membres et les présentera pour examen à la deuxième session ordinaire du Conseil de 2019. Les délégations permanentes de pouvoirs seront présentées au Conseil pour approbation à la première session ordinaire de 2020 et, si elles sont approuvées, entreront en vigueur au 1^{er} mars 2020. Les dispositions relatives à la gouvernance concernant le processus harmonisé de consultations et l'examen par les États membres des révisions en rapport avec des interventions face à une crise seront présentées au Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2019, pour entrer éventuellement en vigueur en 2020.
8. Enfin, le présent document fait le point sur la mise en œuvre des plans stratégiques multipays provisoires et indique l'intention de la direction de présenter pour approbation toutes les modifications qu'il convient d'apporter au Règlement général et au Règlement financier du PAM à la première session ordinaire du Conseil de 2020, avec les délégations permanentes de pouvoir proposées.

Récapitulatif du dispositif de la feuille de route intégrée

9. Le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, fixe la direction à suivre par le PAM durant les cinq premières années de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ce plan met les activités du PAM au service de l'action engagée par les pays pour libérer de la faim les populations les plus pauvres et les plus exposées à l'insécurité alimentaire.
10. Le dispositif des plans stratégiques de pays (PSP) établit la marche à suivre pour élaborer un PSP, qui regroupe l'ensemble des activités humanitaires et de développement prévues par le PAM pour un même pays. Les PSP sont alignés sur les priorités nationales afin d'apporter aux populations une assistance plus efficace et plus efficiente en aidant les gouvernements et les autres partenaires à atteindre les objectifs de développement durable (ODD). On verra à l'annexe I les composantes de ce dispositif.
11. Le budget de portefeuille de pays qui accompagne chaque PSP, PSP provisoire (PSPP), PSPP de transition (PSPP-T) ou opération d'urgence limitée regroupe l'ensemble des opérations et des ressources en une structure unique, à l'exception des accords de prestation de services et des accords conclus avec une tierce partie, qui sont accessoires au programme de travail du PAM et sont des activités d'intermédiaire. Cette structure met en évidence l'utilité et l'impact des activités du PAM en reliant de manière transparente la stratégie, la planification, la budgétisation, la mise en œuvre et les ressources aux résultats obtenus. Elle introduit également quatre macrocatégories de coûts et simplifie l'application du principe de recouvrement intégral des coûts. Chaque budget de portefeuille de pays, ventilé selon ces quatre macrocatégories de coûts, est approuvé sur la base du budget total alloué à chacun des effets directs stratégiques du PAM. Compte tenu des enseignements tirés en 2017 et 2018, la structure des budgets de portefeuille de pays et les procédures internes connexes ont été simplifiées⁶ afin de réduire le volume de transactions et la complexité de la gestion des fonds pour les bureaux de pays tout en maintenant une plus grande transparence, élément fondamental du dispositif de la feuille de route intégrée. En application de la recommandation 6 de l'audit externe des budgets de portefeuille de pays⁷, la direction continue d'étudier les options envisageables pour réduire la charge administrative qu'impose aux bureaux de pays ce volume de transactions sans pour autant compromettre la transparence.
12. Le Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, permet au PAM de mesurer ses résultats et de s'acquitter de ses responsabilités en matière de transparence et de reddition de comptes par rapport aux buts, aux effets directs et aux résultats stratégiques présentés dans le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021. Il sert à élaborer les cadres logiques des PSP, des PSPP, des opérations d'urgence limitées et des PSPP-T. Tous les bureaux de pays sont désormais passés au Cadre de résultats institutionnels. Sur la base de l'expérience acquise et des observations communiquées, une version révisée en a été approuvée par le Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2018. Ce cadre révisé tient compte des accords internationaux, intègre des indicateurs supplémentaires permettant de mesurer les contributions à la réalisation de tous les ODD

⁶ Les mesures de simplification consistent: à rationaliser ou à regrouper certains éléments de la planification des coûts en tenant compte de l'incidence sur le calcul des coûts relevant des macrocatégories, de la validité des données détaillées disponibles sur la planification et les dépenses ainsi que de l'utilité des éléments de planification des coûts concernés par rapport au volume de transactions qu'ils exigent; à automatiser la préparation des données détaillées pour les années ultérieures du budget de portefeuille de pays; à procéder aux ajustements internes des processus de gestion des coûts; et à améliorer l'intégration des processus de planification budgétaire.

⁷ WFP/EB.A.2019/6-E/1.

concernés et introduit des indicateurs de performance clés globaux destinés à faciliter la gestion de la performance institutionnelle et à renforcer ce cadre de résultats unique.

Modalités de gouvernance en attente

13. La section ci-dessous présente tout d'abord un aperçu des modalités de gouvernance souhaitées et de l'attachement du PAM aux valeurs essentielles de la bonne gouvernance. Elle aborde ensuite le rôle du Conseil dans l'approbation des programmes, des activités et des budgets du PAM, tel que défini à l'alinéa (c) de l'article VI.2 du Statut, et précise les divers mécanismes d'information auquel le PAM a recours pour garantir la transparence, la responsabilité, la gestion financière saine et le contrôle interne rigoureux. Le document explique ensuite le contexte et la raison d'être des propositions relatives au contrôle stratégique exercé par le Conseil au moyen d'un processus de consultation rationalisé, à l'optimisation des délégations permanentes de pouvoirs et à la simplification de la procédure d'examen par les États membres dans un délai de cinq jours des révisions concernant une intervention face à une crise. En outre, l'information disponible sur le portail de données sur les PSP sera complétée pour en améliorer l'utilité pour les utilisateurs, en application des recommandations 7 et 8 du rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays⁸.

Les modalités de gouvernance proposées maintiennent l'attachement du PAM aux valeurs fondamentales de la bonne gouvernance

14. Le dispositif de la feuille de route intégrée vise à établir un modèle de gouvernance fondé sur les risques et offrant un bon rapport coût-efficacité qui renforce les fonctions d'approbation et de contrôle stratégique exercées par le Conseil en réduisant la fragmentation, tout en maintenant la capacité d'intervention rapide du PAM en situations d'urgence.
15. À l'aide du dispositif de la feuille de route intégrée et du modèle de gouvernance qui le sous-tend, le PAM est attaché aux valeurs fondamentales de la bonne gouvernance, à savoir la transparence, la responsabilité, la gestion financière saine et le contrôle interne rigoureux. Comme l'expliquent en détail les paragraphes 19 à 22 du document intitulé "Feuille de route intégrée: Point sur les délégations permanentes de pouvoirs", qui a été diffusé avant la consultation informelle du 10 juillet 2019, le PAM a une solide réputation et des antécédents bien établis en matière de respect de ces valeurs fondamentales, que confirment des sources extérieures telles que le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, le Corps commun d'inspection des Nations Unies et le Comité d'audit⁹, ainsi que les constatations de rapports d'audit interne et externe.
16. La transparence est un principe fondamental du dispositif de la feuille de route intégrée et un aspect central du mode de gouvernance du PAM. Le PAM a mis en place un solide dispositif d'information et de responsabilité qui englobe son plan de gestion annuel, son rapport annuel sur les résultats et les rapports annuels par pays; en outre, pour s'assurer que le Conseil garde la visibilité et le contrôle, la direction du PAM lui communique toutes les révisions budgétaires approuvées par le Directeur exécutif d'un montant supérieur à 7,5 millions de dollars ainsi que des rapports semestriels sur l'utilisation par le Directeur exécutif des pouvoirs qui lui sont délégués. Plus récemment, la direction a mis en ligne un portail de données sur les PSP où l'on trouve des données opérationnelles et budgétaires

⁸ WFP/EB.A.2019/6-E/1.

⁹ Cet organe consultatif fournit au Conseil d'administration et au Directeur exécutif des avis autorisés indépendants afin de les aider à exercer leurs responsabilités en matière de gouvernance, notamment à assurer l'efficacité des systèmes de contrôle interne du PAM, des fonctions de gestion des risques, d'audit et de contrôle et des procédures de gouvernance.

concernant les plans de gestion des opérations par pays, y compris des détails sur leurs activités, et ce pour tous les PSP et tous les PSPP. On y trouve aussi des informations sur les finances et les résultats, qui permettent de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre des PSP et des PSPP.

17. La direction a accueilli avec intérêt les conclusions d'un récent audit externe des budgets de portefeuille de pays qui cherchait à déterminer si ces budgets permettaient d'être raisonnablement sûrs que les conditions fixées par les donateurs et les autorisations accordées par le Conseil étaient respectées et si les définitions des catégories de coûts¹⁰ introduites dans le cadre de financement révisé étaient assez claires pour éviter les doubles emplois et décrire les dépenses efficacement¹¹. L'audit a conclu que les budgets de portefeuille de pays avaient amélioré la transparence et la responsabilité et que les nouvelles catégories de coûts facilitaient la compréhension des dépenses du PAM. Il relevait aussi des difficultés tenant au niveau de détail des documents de planification opérationnelle des PSP et des budgets de portefeuille de pays qui devaient être présentés au Conseil pour approbation. Le rapport explique aussi comment la direction du PAM concilie les impératifs divergents des membres du Conseil lors de l'approbation des PSP et des budgets de portefeuille de pays.
18. Conformément aux recommandations de l'auditeur externe, la direction continuera à consulter le Conseil pour définir le degré approprié d'information requis pour assurer la gouvernance stratégique et à rechercher les informations détaillées susceptibles d'être obtenues sur d'autres plateformes, notamment le site Web du Conseil, le portail de données sur les PSP et le site Web du PAM, afin que le PAM dispose de la souplesse opérationnelle nécessaire pour être efficient et efficace.

Fonction fondamentale d'approbation exercée par le Conseil

19. L'article VI du Statut du PAM définit les pouvoirs et les fonctions du Conseil. L'article VI.2 du Statut institue le pouvoir du Conseil d'approuver tous les programmes et toutes les activités du PAM ainsi que les budgets s'y rapportant. Cet article demeure inchangé.

Article VI.2(c) du Statut: "Le Conseil examine, modifie comme de besoin et approuve les programmes, projets et activités dont il est saisi par le Directeur exécutif. Toutefois, pour l'approbation des programmes, projets et activités, il peut déléguer au Directeur exécutif tels pouvoirs qu'il juge nécessaires. Il examine, modifie comme de besoin et approuve les budgets des programmes, des projets et des activités et passe en revue l'administration et l'exécution des programmes, des projets et des activités approuvés du PAM."

¹⁰ Les quatre catégories de coûts sont les coûts de transfert, les coûts de mise en œuvre, les coûts d'appui directs et les coûts d'appui indirects.

¹¹ WFP/EB.A.2019/6-E/1. Le document relatif à l'audit externe des budgets de portefeuille de pays et la réponse de la direction correspondante ont été communiqués au Conseil pour examen à sa session annuelle de 2019. L'audit externe a été mené en deux temps entre septembre 2018 et février 2019. Des missions de terrain ont été dépêchées dans deux bureaux régionaux (Nairobi et Panama) et six bureaux de pays (Bangladesh, Guatemala, Haïti, Jordanie, Ouganda et République-Unie de Tanzanie). Les principaux objectifs de l'audit étaient de déterminer: si les budgets de portefeuille de pays permettaient d'être raisonnablement sûrs que les conditions fixées par les donateurs et les autorisations accordées par le Conseil étaient respectées; si les quatre catégories de coûts introduites dans le cadre de financement révisé étaient assez claires pour éviter les doubles emplois et décrire les dépenses efficacement; si les budgets affectés aux partenaires coopérants étaient conformes à la nouvelle structure budgétaire; et quel était l'effet de la mise en œuvre du cadre de financement révisé sur la gestion des budgets et la charge de travail des bureaux de pays.

20. Il importe de souligner que, conformément à la feuille de route intégrée, le Conseil exerce pour la première fois son pouvoir d'approuver le lancement de programmes et d'activités du PAM dans tous les contextes¹², y compris les effets directs stratégiques se rapportant à des activités menées pour faire face à une crise récurrente, prévisible ou prolongée et à des activités de prestation de services¹³. Le Conseil approuve également toute modification de l'orientation stratégique globale de l'action du PAM dans un pays, hors situations d'urgence, qui suppose l'ajout ou la suppression d'un ou de plusieurs effets directs stratégiques non liés à une situation d'urgence dans un PSP. Dans le système antérieur segmenté par projet, le Conseil n'approuvait pas les opérations d'urgence, les opérations spéciales, les fonds d'affectation spéciale au niveau des pays, les interventions prolongées de secours et de redressement ou leurs révisions quand la valeur des produits alimentaires était inférieure à 20 millions de dollars ou les programmes de pays ou leurs révisions quand la valeur des produits alimentaires était inférieure à 3 millions de dollars.
21. Il est proposé au titre des délégations permanentes de pouvoirs que le Conseil garde ses prérogatives dans les cas suivants:
- approbation de PSP et de PSPP, à l'exception de ceux qui sont financés intégralement par un pays hôte, lorsque celui-ci n'a pas demandé que le Conseil approuve le plan; et
 - approbation de l'ajout ou de la suppression d'un effet direct stratégique complet d'un PSP, d'un PSPP ou d'un PSPP-T, sauf si l'effet direct stratégique se rapporte uniquement à des activités d'urgence¹⁴ ou à des activités de prestation de services ou est financé intégralement par un pays hôte qui n'a pas demandé qu'il soit soumis au Conseil pour approbation, auquel cas son ajout ou sa suppression relève du pouvoir délégué au Directeur exécutif dans ces domaines.
22. Pour que le Conseil puisse exercer sa fonction de contrôle et pour assurer la visibilité, il est prévu:
- un processus consultatif simplifié préalable à la présentation des PSP et des PSPP pour approbation, qui suppose une collaboration étroite avec les missions locales, la tenue d'une consultation informelle et un examen par voie électronique des projets de document avec les États membres;
 - des informations opérationnelles et budgétaires – y compris sur les activités – issues des plans de gestion des opérations dans les pays, par l'intermédiaire du portail de données sur les PSP, et ce pour l'ensemble des PSP et des PSPP approuvés. Le portail de données sur les PSP donne aussi des informations sur les finances et les résultats, qui permettent de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre des PSP et des PSPP;
 - des informations sur toutes les révisions budgétaires de PSP ou de PSPP d'un montant supérieur à 7,5 millions de dollars et sur toutes les modifications de la durée d'un PSP ou d'un PSPP, quelle que soit l'autorité chargée de les approuver;
 - des extraits des plans opérationnels et budgétaires actualisés, présentés tous les ans avec le plan de gestion pour information;

¹² À l'exception des PSP et des PSPP financés intégralement par un pays hôte dans le cas où ce dernier n'a pas demandé que le Conseil approuve le plan.

¹³ À l'exception des effets directs stratégiques intégralement financés par le pays hôte.

¹⁴ Les effets directs stratégiques concernant les interventions d'urgence relèvent du domaine d'action privilégié "intervention face à une crise". L'ajout, la suppression ou la modification d'effets directs stratégiques relatifs à une intervention de crise devront être approuvés par le Directeur exécutif et, le cas échéant, par le Directeur général de la FAO.

- des rapports semestriels sur le recours par le Directeur exécutif aux pouvoirs qui lui sont délégués en matière d'approbation de révisions de PSP et de PSPP;
- le rapport annuel sur les résultats; et
- les rapports annuels par pays.

Proposition relative à la simplification du processus de consultation tout en garantissant la participation stratégique du Conseil

Rappel

23. Tenant compte des observations du Conseil et de l'expérience acquise en 2017 et au début de 2018, la direction a instauré un processus de consultation en deux étapes pour examiner les projets de PSP et de PSPP et obtenir l'avis des États membres en amont du processus, afin de mieux formuler la stratégie et les projets de document. Elle a décidé de procéder à cette consultation en deux temps jusqu'à la fin de 2019, puis de présenter au Conseil, à sa première session ordinaire de 2020, un processus révisé qui prenne en compte les enseignements tirés de cette expérience et les réactions des États membres. Ce processus en deux temps actuellement en vigueur comporte:
 - une consultation informelle consacrée à la note conceptuelle relative à un PSP ou à un PSPP, qui se tient six mois environ avant la session du Conseil au cours de laquelle le PSP ou le PSPP doit être présenté; et
 - une période d'examen par écrit qui permet aux membres du Conseil de faire part de leurs observations détaillées sur les projets de PSP ou de PSPP 12 semaines avant que ceux-ci ne soient présentés au Conseil pour approbation.
24. Les bureaux de pays ont régulièrement indiqué qu'ils préféreraient passer à un processus de consultation simplifié, soulignant que le processus actuel était complexe et que leur personnel y consacrait beaucoup de temps. Les délais fixés pour l'élaboration des documents et leur examen ont, dans certains cas, abouti à des situations où, en raison de l'évolution rapide de la situation dans le pays, des bureaux de pays préparaient des révisions avant même que le PSP ne soit approuvé. Malgré cela, les bureaux de pays font valoir que les connaissances et les éclairages obtenus lors des consultations locales menées avec les parties prenantes demeurent fort utiles pour l'élaboration des PSP et des PSPP.
25. En outre, le Plan-cadre de coopération est appelé à devenir le principal document stratégique pour toutes les activités de développement menées par des organismes des Nations Unies. Chaque entité du système devra s'en remettre au Plan-cadre de coopération pour définir ses priorités et les effets directs de son action de développement dans un pays. Le Plan-cadre de coopération pour un pays donné sera approuvé conjointement par le coordonnateur résident du pays et par le gouvernement hôte. Compte tenu de l'importance accrue du Plan-cadre de coopération pour la planification stratégique des divers organismes des Nations Unies, les PSP devront être élaborés en parallèle et en conformité du Plan-cadre de coopération, dont la période d'élaboration est bien plus courte.
26. Lors de la consultation informelle du 10 juillet 2019, les États membres ont reconnu que le processus de consultation devrait être facile à gérer et ne pas être trop laborieux pour les bureaux de pays tout en ménageant aux États membres une possibilité de s'investir sur le plan stratégique.

Proposition 1: Simplification du processus de consultation en deux temps tout en garantissant la participation stratégique du Conseil.

27. Pour simplifier le processus de consultation en deux temps tout en garantissant la participation stratégique du Conseil, il est proposé d'organiser une consultation informelle pour chaque projet de PSP ou de PSPP en prévoyant une période simultanée d'examen par voie électronique.
28. Cette proposition prévoit que la note conceptuelle serait remplacée par une première version du projet de PSP ou de PSPP, qui aurait la même fonction, à savoir préciser l'orientation stratégique du PSP ou du PSPP, le Plan-cadre de coopération servant de document principal de référence. La direction organiserait une consultation informelle sur le projet de document, au sujet duquel les États membres donneraient des consignes stratégiques cruciales. Simultanément, les États membres examineraient le projet sous l'angle technique et communiqueraient leurs observations au cours d'une période d'examen par voie électronique suivant la consultation. Les observations reçues au cours de la consultation informelle ou par écrit durant la période d'examen seraient prises en compte et figureraient dans une version révisée du projet de document qu'établirait le bureau de pays en une seule étape, et le projet révisé serait alors présenté au Conseil pour approbation à sa session suivante.

Justification

29. Cette proposition s'inspire d'évolutions essentielles de la réforme des Nations Unies et des impératifs liés au Plan-cadre de coopération, qui exige de raccourcir la période d'élaboration des PSP pour s'aligner sur le processus du Plan-cadre de coopération, dont le délai de préparation a été ramené de 14,5 mois en moyenne à entre six et neuf mois. Comme les États membres se sont prononcés en faveur d'une présence du PAM adaptée au pays, un examen de la configuration de l'équipe des Nations Unies dans le pays fera partie intégrante des activités menées au titre du Plan-cadre de coopération, en soulignant son importance comme moyen essentiel de positionnement stratégique et de programmation des Nations Unies dans un pays. Ensuite, les bureaux de pays doivent réorienter leur planification stratégique et veiller à ce que les PSP soient présentés pour approbation aussi rapidement que possible après la signature du Plan-cadre de coopération. La formulation de celui-ci, à commencer par le bilan commun de pays des Nations Unies, devrait être le point de départ du processus de planification stratégique du PAM pour le pays.
30. L'une des raisons d'être de la réforme des Nations Unies est une volonté de cohérence et de complémentarité renforcées entre les entités et instruments des Nations Unies intervenant dans un pays donné. En se fondant sur les priorités nationales liées aux ODD, le système des Nations Unies dans son ensemble définit sa contribution aux cibles fixées par le pays au regard des ODD. Il commence par réaliser un bilan commun de pays qui constitue le fondement analytique de tous les instruments des Nations Unies portant sur le développement, l'action humanitaire et la consolidation de la paix et le point de départ commun de leur conception. Vient ensuite l'élaboration des effets directs collectifs visés qui serviront de cadre général aux divers instruments des Nations Unies pour s'assurer que les personnes les plus vulnérables ne sont pas exclues du développement durable. À cette fin, il est essentiel d'établir des passerelles entre l'assistance à court terme, les effets directs à moyen terme ainsi que la programmation et le financement du développement à long terme. Les PSP ont déjà adopté une approche globale, en incluant les liens entre action humanitaire, développement et consolidation de la paix dans un seul et même schéma de planification. Avec sa feuille de route intégrée, le PAM est en avance s'agissant de contribuer de manière significative à la planification et à la mise en œuvre commune des activités du système des Nations Unies dans un pays donné.

31. Il importe de ne pas oublier que la recommandation 3 b) de l'évaluation stratégique des PSP mis en œuvre à titre pilote¹⁵ et la recommandation 3 du rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays¹⁶ indiquaient que les cycles des PSP devaient être synchronisés aussi rapidement que possible avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) correspondant, désormais avec le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Cette proposition prévoit que les délais actuels de conception, d'examen et d'approbation des PSP seraient ajustés afin qu'ils correspondent de plus près au délai fixé pour l'élaboration du Plan-cadre de coopération et que les deux documents puissent être examinés en même temps.
32. Cette proposition tient compte des observations régulièrement formulées par les bureaux de pays d'après lesquelles les processus locaux de consultation restent un atout important lors de la phase initiale d'élaboration et pourraient être intensifiés, également dans le cadre des consultations des parties prenantes prévues par le Plan-cadre de coopération. Elle allègerait par ailleurs les tâches administratives dans les bureaux de pays. Ce processus simplifié devrait abaisser les coûts associés à la conception, à l'examen et à l'approbation des PSP dans la mesure où les révisions par les bureaux de pays, l'examen ultérieur par les bureaux régionaux et par le Siège ainsi que le travail de révision et de traduction des documents se feraient en une seule étape.
33. Sous réserve des observations formulées par les États membres, le processus simplifié entrerait en vigueur en 2020. Par ailleurs, il est tenu compte du fait que les PSP et les PSPP futurs seront élaborés en fonction des résultats de la réforme du système des Nations Unies pour le développement et du Plan-cadre de coopération. Cette proposition ménage au PAM un maximum de souplesse pour s'adapter à la nouvelle dynamique.

Proposition relative aux délégations permanentes de pouvoirs

Rappel: les délégations de pouvoirs provisoires en vigueur

34. À l'issue d'une série de consultations informelles tenues en 2016 et 2017, des délégations de pouvoirs provisoires au Directeur exécutif pour la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 29 février 2020 ont été approuvées par le Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2017¹⁷. Au moment de l'approbation de la feuille de route intégrée, il avait été difficile de démontrer dans quelle mesure les approbations de programmes par le Conseil augmenteraient avec la mise en œuvre du dispositif de la feuille de route intégrée, faute d'avoir acquis une expérience suffisante au cours de la phase pilote¹⁸. Il n'avait pas été possible de prévoir véritablement si des gains d'efficacité découleraient de la diminution prévue du nombre de programmes et de révisions budgétaires avec le dispositif de la feuille de route intégrée par rapport à ce qui était le cas avec le système fondé sur les projets. Il avait donc fallu approuver des règles relatives à la délégation de pouvoirs durant la période de transition ainsi que des procédures supplémentaires (l'examen par les États membres dans un délai de cinq jours des révisions concernant les interventions face à une crise et le processus de consultation en deux temps) afin de garantir que les fonctions d'approbation et de contrôle exercées par le Conseil n'en pâtiraient pas.

¹⁵ Rapport succinct de l'évaluation stratégique des plans stratégiques de pays mis en œuvre à titre pilote (2017-mi-2018) (WFP/EB.2/2018/7-A).

¹⁶ WFP/EB.A/2019/6-E/1.

¹⁷ WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1.

¹⁸ Paragraphe 60 du Point sur la feuille de route intégrée du 17 mars 2017: L'analyse réalisée en 2017 prévoyait que les fonctions de contrôle et d'approbation de nouvelles opérations par le Conseil progresseraient d'environ 23 pour cent avec le nouveau dispositif.

35. Les pouvoirs suivants ont ainsi été délégués au Directeur exécutif pendant la période de transition allant du 1^{er} janvier 2018 au 29 février 2020:
- approbation initiale d'opérations d'urgence limitées et de PSPP-T faisant suite à des opérations d'urgence limitées, avec l'approbation conjointe du Directeur général de la FAO lorsque l'opération d'urgence limitée ou les composantes des PSPP-T liées à une situation d'urgence dépassent 50 millions de dollars en valeur; et approbation initiale des PSP et des PSPP financés intégralement par un pays hôte, lorsque celui-ci n'a pas demandé que le Conseil approuve le plan;
 - révision de toute opération d'urgence limitée ou révision due à une situation d'urgence¹⁹ d'un PSP, d'un PSPP ou d'un PSPP-T, avec l'approbation conjointe du Directeur général de la FAO dans les cas où l'augmentation budgétaire concernée dépasse 50 millions de dollars;
 - approbation de la révision à la hausse d'au moins un effet direct stratégique d'un PSP, d'un PSPP ou d'un PSPP-T relatif aux domaines d'action privilégiés "renforcement de la résilience" ou "causes profondes", à condition que le montant total de la révision n'excède pas 25 pour cent du dernier montant total approuvé par le Conseil pour le plan en question ou 150 millions de dollars. Ces révisions d'effets directs stratégiques sont traitées de manière cumulative sur toute la durée d'un PSP ou d'un PSPP. Par conséquent, si une révision porte le budget total de toutes les révisions au-delà du seuil de 150 millions de dollars ou de 25 pour cent du budget initial, la révision du budget doit être approuvée par le Conseil. Le montant cumulé des révisions approuvées par le Directeur exécutif et le Conseil est remis à zéro chaque fois que le Conseil approuve une révision. Les révisions relatives à des activités d'urgence ou de prestation de services ou à des effets directs stratégiques approuvés par le Directeur exécutif qui sont financés intégralement par un pays hôte ne sont pas comptabilisées dans le montant cumulé qui sert à déterminer l'application ou non des seuils régissant l'approbation par le Conseil;
 - approbation de la révision à la baisse de tout effet direct stratégique d'un PSP, d'un PSPP ou d'un PSPP-T;
 - approbation de la révision des composantes non liées à une situation d'urgence incluses dans un PSPP-T faisant suite à une opération d'urgence limitée;
 - approbation de la révision d'un PSP, d'un PSPP ou d'un effet direct stratégique financé intégralement par le pays hôte;
 - approbation de l'ajout à un PSP, à un PSPP ou à un PSPP-T d'un effet direct stratégique financé intégralement par un pays hôte dans le cas où celui-ci n'a pas demandé que le Conseil approuve ledit effet direct stratégique; et
 - approbation des révisions relatives à des activités de prestation de services.

Examen de l'application des délégations de pouvoirs provisoires

36. À la deuxième session ordinaire du Conseil de 2017, le Secrétariat s'est engagé à réaliser un examen de l'application des délégations de pouvoirs provisoires de façon à s'assurer que le rôle fondamental joué par le Conseil en matière d'approbation et de contrôle était

¹⁹ Les effets directs stratégiques et les révisions concernant les interventions d'urgence relèvent du domaine d'action privilégié "intervention face à une crise". L'ajout, la suppression ou la modification d'effets directs stratégiques relatifs à une intervention face à une crise sont soumis à l'approbation du Directeur exécutif et, le cas échéant, du Directeur général de la FAO.

maintenu. Cet examen, qui a été réalisé au début de 2019²⁰, portait spécifiquement sur les points suivants:

- mesure dans laquelle le rôle du Conseil dans l'approbation des programmes du PAM (PSP et PSPP) avait été renforcé depuis la mise en place du dispositif de la feuille de route intégrée, par rapport à ce qui était le cas avec le système fondé sur les projets; et
- gains d'efficacité obtenus au vu du nombre de programmes et de révisions budgétaires approuvés en vertu du dispositif de la feuille de route intégrée, par rapport à ce qui était le cas avec le système fondé sur les projets.

37. Les premières constatations de l'examen ont été communiquées au Conseil lors d'une consultation informelle tenue le 10 juillet 2019:

Première constatation. Dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, la fonction d'approbation des programmes du PAM (PSP et PSPP) par le Conseil a été considérablement renforcée, en valeur absolue (passant de 4,4 milliards de dollars entre 2011 et 2016 à 13,4 milliards de dollars en 2018) et en proportion des approbations annuelles par rapport à ce qui était le cas avec le système fondé sur les projets (de 53 pour cent par an en moyenne entre 2011 et 2016 à 96 pour cent en 2018). D'après les projections prudentes qui ont été faites, le renforcement de la fonction d'approbation des programmes par le Conseil devrait se maintenir dans les années à venir.

Deuxième constatation. Dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, le net renforcement du rôle joué par le Conseil dans l'approbation des programmes du PAM (PSP et PSPP) n'était pas dû aux révisions. Près de 98 pour cent des 13,4 milliards de dollars que le Conseil a approuvés en 2018 concernaient le lancement de programmes, 2 pour cent seulement des révisions. En termes quantitatifs, le Conseil a approuvé deux des 46 révisions dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée (4 pour cent, soit la même proportion qu'avec le système fondé sur les projets). D'après les projections prudentes qui ont été faites, ce renforcement de la fonction d'approbation des programmes par le Conseil devrait se poursuivre dans les années à venir.

Troisième constatation. Dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, la valeur globale en dollars des programmes approuvés a augmenté tandis que le nombre d'approbations a diminué, ce qui a conduit à des gains d'efficacité.

Quatrième constatation. Le passage du système fondé sur les projets au dispositif de la feuille de route intégrée a amélioré l'efficacité, comme en atteste la réduction substantielle du nombre de révisions traitées chaque année.

38. Cette analyse et ces premières constatations concernaient l'application des délégations provisoires de pouvoirs pour l'année 2018. Depuis la consultation informelle du 10 juillet 2019, le Secrétariat a actualisé l'analyse pour y inclure le premier semestre de 2019. Les données supplémentaires et l'expérience acquise valident les premières constatations. On trouvera à l'annexe II cette analyse actualisée et les chiffres correspondants.
39. Les observations formulées et les enseignements tirés de l'expérience des bureaux de pays montrent que les délégations provisoires de pouvoirs sont jugées trop complexes dans la mesure où des critères différents sont utilisés selon le domaine d'action privilégié associé à l'effet direct stratégique sur lequel porte la révision. Ainsi, pour les révisions budgétaires concernant des effets directs stratégiques relatifs à une intervention face à une crise ou des opérations d'urgence limitées, un seuil par révision est applicable, au-delà duquel il faut obligatoirement obtenir l'approbation conjointe du Directeur exécutif et du Directeur

²⁰ Les paramètres de l'examen sont décrits dans le document d'information de la consultation informelle du 10 juillet 2019.

général de la FAO. En revanche, pour les révisions d'effets directs stratégiques relevant des domaines d'action privilégiés "causes profondes" et "renforcement de la résilience", on applique un seuil qui équivaut à la valeur absolue maximale de 150 millions de dollars et un seuil proportionnel équivalant à 25 pour cent du dernier budget du PSP ou du PSPP approuvé par le Conseil. Ces deux seuils sont appliqués de manière cumulée et les révisions dont le montant dépasse ce total doivent être approuvées par le Conseil. Les révisions relatives aux activités d'urgence ou de prestation de services ou aux effets directs stratégiques approuvés par le Directeur exécutif qui sont financées intégralement par un pays hôte ne sont pas prises en compte pour calculer le seuil cumulé.

40. Les bureaux de pays ont également indiqué que le seuil proportionnel appliqué au dernier montant en date approuvé par le Conseil pour les révisions portant sur les causes profondes et le renforcement de la résilience avait eu d'importantes conséquences pour les bureaux ayant un petit budget de portefeuille de pays, car ce seuil était pour eux dépassé à une valeur en dollars plus basse que pour les bureaux dont le PSP était doté d'un budget élevé. Cela signifie que des modifications relativement mineures peuvent être assujetties à un processus d'approbation long et fastidieux. Les bureaux de pays dotés d'un budget annuel de quelques centaines de milliers de dollars doivent suivre la même procédure que ceux dotés d'un budget annuel de plusieurs millions de dollars, ce qui représente pour eux des dépenses de personnel proportionnellement bien plus élevées pour solliciter l'approbation de révisions budgétaires d'un montant nettement inférieur. En outre, la mise en œuvre de ces révisions risque d'être différée, car il n'y a que trois sessions du Conseil par an au cours desquelles elles peuvent être examinées et approuvées.
41. Les États membres ont accueilli avec intérêt cet examen et ces constatations lors de la consultation informelle du 10 juillet 2019.

Délégations de pouvoirs permanentes proposées

42. Le Secrétariat considère que les délégations de pouvoirs sont une composante indispensable du cadre de gouvernance parce qu'elles permettent au PAM d'être suffisamment agile et réactif en fonction des besoins de ses opérations. En s'appuyant sur les principes de bonne gouvernance et l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre de PSP, de PSPP, de PSPP-T et d'opérations d'urgence limitées, le Secrétariat recommande que le Conseil délègue au Directeur exécutif les pouvoirs suivants qui lui sont actuellement délégués provisoirement:
 - approbation initiale des opérations d'urgence limitées et des PSPP-T faisant suite à des opérations d'urgence limitées, avec l'approbation conjointe du Directeur général de la FAO lorsque le budget de l'opération d'urgence limitée ou des composantes des PSPP-T liées à une situation d'urgence dépasse 50 millions de dollars²¹;
 - approbation initiale des PSP et des PSPP financés intégralement par un pays hôte, lorsque celui-ci n'a pas demandé que le Conseil approuve le plan²²;

²¹ Alinéa (a)(i) de l'appendice du Règlement général.

²² Alinéa (a)(ii) de l'appendice du Règlement général.

- approbation de la révision de toute opération d'urgence limitée ou révision liée à une situation d'urgence²³ d'un PSP, d'un PSPP ou d'un PSPP-T, avec l'approbation conjointe du Directeur général de la FAO pour toute augmentation budgétaire supérieure à 50 millions de dollars²⁴;
- approbation de la révision d'un PSP, d'un PSPP ou d'un effet direct stratégique financé intégralement par le pays hôte²⁵;
- approbation de l'ajout à un PSP, à un PSPP ou à un PSPP-T d'un effet direct stratégique financé intégralement par le pays hôte dans le cas où celui-ci n'a pas demandé que le Conseil approuve ledit effet direct stratégique; et²⁶
- approbation des révisions relatives à des activités de prestation de services.

Proposition 2: Approbation par le Conseil de tous les nouveaux PSP et PSPP ainsi que de toute révision qui ajoute ou supprime des effets directs stratégiques se rapportant au renforcement de la résilience ou aux causes profondes. Délégation de l'approbation des autres révisions au Directeur exécutif ou, pour celles qui concernent des interventions face à une crise, au Directeur exécutif et, le cas échéant, au Directeur général de la FAO.

43. Le Secrétariat recommande par ailleurs que le Conseil continue d'approuver tous les nouveaux PSP et PSPP²⁷ et les révisions qui ajoutent ou suppriment des effets directs stratégiques se rapportant au renforcement de la résilience ou aux causes profondes²⁸. Il est proposé que les pouvoirs concernant les autres révisions soient délégués au Directeur exécutif. En application de la recommandation figurant au paragraphe précédent, l'approbation des révisions concernant des effets directs stratégiques en rapport avec une intervention face à une crise serait déléguée au Directeur exécutif ou, le cas échéant en fonction du seuil budgétaire, au Directeur général de la FAO.
44. Pour que la visibilité et le contrôle effectif par le Conseil soient maintenus, comme cela se fait actuellement, toutes les révisions budgétaires approuvées qui relèvent le budget d'un PSP ou d'un PSPP d'un montant égal ou supérieur à 7,5 millions de dollars seraient mises en ligne sur le site Web du PAM. Le portail de données sur les PSP continuerait d'être actualisé en y ajoutant toutes les révisions approuvées. Des améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne la notification aux États membres des changements nouvellement mis en ligne, notamment par courriel. Enfin, outre le plan de gestion annuel, le rapport annuel sur les résultats et les rapports annuels par pays, des rapports semestriels donnant des détails sur le recours par le Directeur exécutif aux pouvoirs qui lui sont délégués seraient présentés au Conseil.

²³ Les effets directs stratégiques et les révisions concernant les interventions d'urgence relèvent du domaine d'action privilégié "intervention face à une crise". L'ajout, la suppression ou la modification d'effets directs stratégiques relatifs à une intervention de crise doivent être approuvés par le Directeur exécutif et, le cas échéant, le Directeur général de la FAO.

²⁴ Alinéa (b)(i) de l'appendice du Règlement général.

²⁵ Alinéa (b)(v) de l'appendice du Règlement général.

²⁶ Alinéa (b)(vi) de l'appendice du Règlement général.

²⁷ PSP et PSPP autres que ceux entièrement financés par le pays hôte, sauf si celui-ci a demandé que le Conseil les approuve.

²⁸ L'ajout ou la suppression de l'intégralité d'un effet direct stratégique d'un PSP, d'un PSPP ou d'un PSPP-T se rapportant uniquement à une situation d'urgence ou à des activités de prestation de services ou intégralement financé par un pays hôte qui n'a pas demandé qu'il soit approuvé par le Conseil relève des pouvoirs délégués au Directeur exécutif.

Justification

45. Les constatations de l'examen de l'application des délégations provisoires de pouvoirs montrent que le dispositif de la feuille de route intégrée est à l'origine d'une amélioration démontrable à l'aide d'éléments factuels de l'augmentation de la fonction d'approbation et de contrôle du Conseil. Comme on l'a vu au paragraphe 37, on a constaté une augmentation substantielle du nombre de programmes du PAM (PSP et PSPP) approuvés par le Conseil, aussi bien en valeur absolue – qui est passée de 4,4 milliards de dollars entre 2011 et 2016 à 13,4 milliards de dollars en 2018 – qu'en proportion des approbations annuelles avec le système fondé sur les projets (de 53 pour cent par an en moyenne entre 2011 et 2016 à 96 pour cent en 2018).
46. La progression des approbations par le Conseil n'est pas due aux révisions budgétaires. Environ 98 pour cent du montant de 13,4 milliards de dollars de financements que le Conseil a approuvés en 2018 concernaient de nouveaux programmes et seulement 2 pour cent des révisions. Du point de vue quantitatif, le Conseil a approuvé deux des 46 révisions dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, soit 4 pour cent, la même proportion qu'avec le système fondé sur les projets.
- La première révision approuvée par le Conseil a été le PSPP-T pour la Turquie²⁹. La révision ne comporte pas de modification stratégique mais a augmenté le budget du PSPP-T de 241,1 millions de dollars, montant supérieur aux deux seuils définis pour ce qui est de la délégation de pouvoirs concernant des révisions non liées à une situation de crise, c'est-à-dire plus de 150 millions de dollars ou 25 pour cent du budget total. Comme l'indiquait le document relatif à cette révision, les modifications principales des effets directs stratégiques approuvées par le Conseil étaient dues à une augmentation du nombre de bénéficiaires, au montant des transferts et à un complément monétaire pour une activité approuvée, à la nécessité d'augmenter le budget destiné aux activités de renforcement des capacités ainsi qu'aux fluctuations du taux de change.
 - La deuxième révision approuvée par le Conseil se rapportait au PSPP-T du Honduras³⁰. Cette révision ne modifiait aucunement les effets directs stratégiques ou les activités. Elle englobait des modifications concernant les trois domaines d'action privilégiés, quatre effets directs stratégiques et cinq activités. Elle augmentait le budget de 58,9 millions de dollars, montant qui dépassait le seuil de 25 pour cent du budget total. Elle avait pour but d'augmenter le nombre de bénéficiaires, la couverture géographique et les rations des activités de repas scolaires, de fournir du matériel supplémentaire et des technologies aux associations de petits producteurs, aux écoles et aux municipalités pour appuyer des programmes de repas scolaires faisant appel à la production locale, d'augmenter le nombre de bénéficiaires des activités axées sur la nutrition, de développer les activités de renforcement des capacités et de la résilience des communautés et d'actualiser les coûts des chaînes d'approvisionnement compte tenu des prix en vigueur sur les marchés.
47. On note par ailleurs une diminution du nombre de révisions budgétaires, qui est passé de 215 par an en moyenne avec le système fondé sur les projets à 46 seulement avec le dispositif de la feuille de route intégrée en 2018. Cette situation s'explique par la souplesse accrue de la structure du budget de portefeuille de pays et par le recours à des plans d'exécution fondés sur les ressources, facteurs qui ont amélioré la planification des

²⁹ WFP/EB.1/2018/6-C.

³⁰ WFP/EB.2/2018/8-C.

opérations à l'échelle des pays, et donc réduit la nécessité de procéder à des révisions budgétaires.

48. Sur la base de ces constatations, la délégation du pouvoir d'approuver des révisions des effets directs stratégiques relatifs au renforcement de la résilience et aux causes profondes, qui étaient préalablement approuvées par le Conseil, n'aurait guère d'incidence sur la fonction globale d'approbation et de contrôle stratégique exercée par le Conseil, laquelle a nettement progressé dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée par rapport à ce qu'il en était avec le système fondé sur les projets.
49. Cette proposition, qui entend optimiser les délégations de pouvoirs, va dans le sens du dispositif de la feuille de route intégrée, à savoir la bonne gouvernance et le maintien de la fonction fondamentale d'approbation assurée par le Conseil. Elle permet de se concentrer sur les problèmes qui revêtent une haute importance stratégique, d'assurer une supervision indispensable, de préserver la rapidité et l'efficacité des interventions d'urgence et d'augmenter le plus possible l'efficacité et la souplesse des opérations du PAM en confiant au Directeur exécutif les révisions opérationnelles qui ne revêtent pas une importance stratégique. Elle tient compte par ailleurs des observations formulées sur le terrain selon lesquelles les délégations provisoires du pouvoir d'approbation des révisions sont trop complexes et fastidieuses et devraient être simplifiées. Les enseignements tirés de l'expérience sur le terrain ont été validés par le Comité d'audit, qui a relevé la complexité des délégations de pouvoirs actuelles³¹.

Proposition de simplification de l'examen dans un délai de cinq jours par les États membres des révisions se rapportant à des interventions face à une crise en les notifiant et en les communiquant aux États membres

Rappel

50. À la deuxième session ordinaire du Conseil de 2017, le Secrétariat s'est engagé à communiquer aux États membres les révisions budgétaires se rapportant à des interventions face à une crise avant leur approbation si leur montant dépassait les seuils fixés pour les délégations de pouvoirs relatives à des révisions concernant des interventions non liées à une crise, à savoir 150 millions de dollars ou 25 pour cent du budget total. Ce processus s'ajoute à la publication des révisions budgétaires d'un montant supérieur à 7,5 millions de dollars et aux rapports semestriels sur les opérations d'urgence approuvées par le Directeur exécutif ou par le Directeur exécutif et le Directeur général de la FAO qui sont présentés au Conseil pour information lors de ses sessions officielles.
51. Depuis la deuxième session ordinaire du Conseil de 2017, le Secrétariat met en ligne sur le site du PAM les révisions budgétaires dont le montant dépasse le seuil fixé dans les quatre langues de travail officielles, et les États membres disposent de quatre jours ouvrables pour formuler leurs observations. Ces observations sont ensuite mises en ligne sur le site du Conseil et les États membres ont alors un jour ouvrable de plus pour réagir aux commentaires. Après ce délai de cinq jours, la révision est modifiée, si nécessaire, en tenant compte des observations formulées, puis est présentée pour approbation au Directeur exécutif et, s'il y a lieu, au Directeur général de la FAO. Après l'approbation, la version finale de la révision est communiquée aux membres du Conseil. En application de l'alinéa (b) de

³¹ Au paragraphe 38 du rapport annuel du Comité d'audit (WFP.EB/A/2019/6-C/1, qui porte sur la période allant du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019), il est indiqué que "[l]es délégations de pouvoirs doivent être réexaminées, car le système actuel n'est pas suffisamment souple pour répondre aux besoins opérationnels du PAM".

l'article III.2 du Règlement intérieur du Conseil, les États membres peuvent demander que la révision soit présentée à la session suivante du Conseil pour information³².

52. Afin de préserver la souplesse, la rapidité, le respect des délais et l'efficacité des interventions d'urgence, le Directeur exécutif et, s'il y a lieu, le Directeur général de la FAO peuvent approuver des révisions des effets directs stratégiques concernant une intervention face à une crise sans avoir à les communiquer au préalable. Ces révisions sont toutefois communiquées après avoir été approuvées et les États membres disposent à nouveau d'un délai de cinq jours pour formuler leurs observations. La version suivante du document peut alors inclure, le cas échéant, ces observations.
53. Au 31 juillet 2019, 43 révisions budgétaires d'effets directs stratégiques en rapport avec des interventions face à une crise, dont 18 d'un montant supérieur aux seuils budgétaires fixés, avaient fait l'objet du processus d'examen de cinq jours par les États membres (voir l'annexe III). Au total, 12 révisions budgétaires ont été communiquées aux États membres avant leur approbation par le Directeur exécutif et, le cas échéant, par le Directeur général de la FAO. En raison de leur caractère urgent, les six autres révisions ont été communiquées aux États membres après avoir été approuvées par le Directeur exécutif et, le cas échéant, par le Directeur général de la FAO.
54. Les enseignements tirés du processus d'examen montrent que deux à trois États membres en moyenne ont formulé des observations au sujet de chaque révision. Ces observations étaient surtout des demandes de renseignements supplémentaires et des déclarations de soutien. Pour les petits bureaux de pays dont les moyens sont limités, la nécessité de répondre aux demandes de renseignements supplémentaires et de concilier les vues divergentes des États membres représentait une surcharge de travail alors même qu'ils étaient confrontés aux nouvelles crises qui avaient motivé les révisions. À ce jour, dans un cas seulement, au Burkina Faso, une observation formulée par un État membre au sujet d'une révision budgétaire due à une intervention de crise a incité le PAM à ajuster la révision pour donner la priorité aux activités menées dans certains domaines.
55. Le processus d'examen par les États membres a été passé en revue en 2018 et il a été constaté qu'il retardait l'intervention du PAM de 10 jours ouvrés en moyenne, un délai qui avait des répercussions importantes pour les opérations d'urgence. Ce retard de l'approbation se répercute sur la confirmation et la programmation des contributions par le PAM et peut également empiéter sur la période d'utilisation des contributions dans la mesure où certains donateurs assortissent leurs contributions d'une obligation d'intervention dans les 90 jours. Les bureaux de pays ont également fait part de leurs préoccupations sur la question de savoir comment concilier les vues divergentes de certains États membres et sur les nombreuses étapes du processus, qui imposent des obligations onéreuses et représentent une charge administrative pour les bureaux de pays, en particulier les plus petits d'entre eux, qui sont déjà fort occupés par les situations d'urgence ayant motivé les révisions. En outre, les seuils budgétaires qui déclenchent la communication des révisions aux États membres, à savoir 150 millions de dollars ou 25 pour cent du budget global, sont difficiles à appliquer et peuvent aboutir à la communication, pour examen et commentaires, de révisions de montants relativement faibles. En conséquence, les révisions se rapportant à des interventions face à une crise d'un montant de 8,5 millions de dollars pour le PSPP-T de la Zambie et de 9,5 millions de dollars pour le

³² L'alinéa (b) de l'article III.2 du Règlement intérieur du Conseil d'administration stipule que: "Le Directeur exécutif établit un ordre du jour provisoire tenant compte du programme de travail pour l'année. L'ordre du jour provisoire comprend toutes les questions prévues par le présent règlement ou proposées par ... un membre du Conseil".

PSPP-T pour l'Eswatini, qui ont été approuvées par les directeurs de pays conformément aux pouvoirs qui leur sont délégués, ont été communiquées aux États membres.

56. Lors de la consultation informelle du 10 juillet 2019, les États membres se sont félicités de l'examen réalisé et on dit que la visibilité des révisions concernant des interventions face à une crise étaient essentielles pour renforcer le contrôle par le Conseil, accompagner la planification interne et mobiliser les ressources auprès des partenaires donateurs. Mais les États membres ont également dit qu'ils souhaitaient examiner d'autres propositions ou dispositifs pour s'assurer que le contrôle des révisions se rapportant à des situations de crise par le Conseil ne compromettait pas la rapidité et l'efficacité des interventions d'urgence.

Proposition 3. Simplification du processus d'examen par les États membres dans un délai de cinq jours des révisions se rapportant aux interventions face à une crise³³ en les notifiant et en les communiquant aux États membres.

57. Conscients de l'intérêt que présente pour les États membres la communication des révisions se rapportant aux interventions face à une crise, notamment du point de vue de la visibilité des interventions d'urgence du PAM, la direction propose de notifier aux États membres toute révision se rapportant à une intervention face à une crise d'un montant supérieur à 7,5 millions de dollars, et de leur communiquer les documents relatifs à la révision juste après l'approbation de celle-ci par le Directeur exécutif et, s'il y a lieu, par le Directeur général de la FAO, et de ne plus recourir au processus d'examen en cinq jours. Si elle est adoptée, cette proposition allégerait la charge de travail des bureaux de pays et éliminerait le retard moyen de 10 jours du lancement des interventions d'urgence tout en alertant les États membres sur les modifications importantes des effets directs stratégiques concernant ce type d'intervention face à une crise.
58. Les États membres seraient notifiés de toutes les révisions budgétaires se rapportant à des interventions face à une crise d'un montant égal ou supérieur à 7,5 millions de dollars. Les documents relatifs aux révisions seraient publiés et communiqués aux États membres et le portail de données sur les PSP serait actualisé en ajoutant les modifications budgétaires à la suite de leur approbation par le Directeur exécutif et, s'il y a lieu, par le Directeur général de la FAO. Les États membres pourraient être informés des modifications récemment mises en ligne, y compris par courriel. En plus du plan de gestion annuel, du rapport annuel sur les résultats et des rapports annuels par pays, des rapports donnant le détail du recours par le Directeur exécutif aux pouvoirs qui lui sont délégués, y compris en matière d'approbation des révisions et des augmentations budgétaires correspondantes pour les révisions concernant des situations d'urgence d'un PSP, d'un PSPP ou d'un PSPP-T seraient présentés au Conseil deux fois par an.

Justification

59. Avec le dispositif de la feuille de route intégrée, le Conseil exerce pour la première fois un pouvoir d'approbation initiale pour toutes les opérations du PAM, quel qu'en soit le contexte³⁴, y compris en ce qui concerne des effets directs stratégiques se rapportant à des interventions d'urgence récurrentes, prévisibles ou prolongées, à des activités de prestation de services et à des activités intégralement financées par les gouvernements hôtes qui n'ont

³³ Toutes les révisions du budget d'un PSP ou d'un PSPP d'un montant supérieur à 7,5 millions de dollars.

³⁴ À l'exception des PSP et des PSPP intégralement financés par le pays hôte dans le cas où celui-ci n'a pas demandé que le Conseil approuve le plan.

pas demandé que le Conseil les approuve. Il s'agit là d'une nette amélioration du point de vue de la transparence, du contrôle et de la responsabilité.

60. La proposition consistant à notifier les États membres et à leur communiquer les révisions se rapportant à des interventions face à une crise après leur approbation par le Directeur exécutif et, s'il y a lieu, par le Directeur général de la FAO, améliorerait la capacité de réaction rapide du PAM aux besoins sur le terrain, tout en offrant la visibilité aux États membres et en permettant au PAM de confirmer et de programmer les contributions sans retard.
61. Cette proposition prévoit que les États membres continueraient d'avoir la possibilité de demander des éclaircissements sur les interventions menées en situation de crise et d'exprimer leur soutien. Conformément aux modalités de gouvernance en vigueur, les États membres pourraient demander qu'une révision d'une intervention menée face à une crise soit examinée à une session ultérieure du Conseil. Des réunions d'information sur les opérations menées par le PAM pour faire face à une crise continueraient par ailleurs à être organisées. Les bureaux de pays continueraient de consulter les missions locales au sujet des révisions et à communiquer les documents pertinents, qui sont souvent préparés lors des évaluations de la situation humanitaire.
62. Sous réserve des réactions des États membres, le processus modifié entrerait en vigueur en 2020.

Autre proposition

Proposition 4: Communication de renseignements plus détaillés sur le portail de données sur les PSP pour en accroître l'utilité pour les utilisateurs en application des recommandations 7 et 8 du rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays.

63. La transparence est un élément fondamental du dispositif de la feuille de route intégrée et le PAM est déterminé à appliquer les principes de la bonne gouvernance en continuant de renforcer la transparence afin de garantir un dialogue ouvert et approfondi avec le Conseil. Conformément aux propositions 1, 2 et 3, la direction reconnaît qu'il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre l'information à fournir au Conseil pour assurer sa participation stratégique et une information plus détaillée pour faciliter la prise des décisions en la mettant à disposition sur les plateformes en ligne du PAM.
64. Pour renforcer la transparence des opérations relevant du dispositif de la feuille de route intégrée, le PAM a développé le portail de données sur les PSP pour fournir aux États membres des données budgétaires et financières et les informer sur les résultats. Sur la base des observations formulées par les États membres depuis le lancement du portail, en juillet 2018, le PAM s'efforce d'intégrer davantage les données et d'améliorer la présentation de l'information détaillée pour en garantir la cohérence, la pertinence et l'utilité à des fins de prise des décisions et de contrôle. Ces améliorations sont conformes aux recommandations 7 et 8 du rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays³⁵, qui recommandaient "d'améliorer l'utilité du portail de données des PSP pour ses utilisateurs" et "de rationaliser la coexistence des différents portails d'information". En application de ces recommandations, la direction est convenue de continuer à améliorer

³⁵ WFP/EB.A/2019/6-E/1.

l'utilité du portail de données sur les PSP et d'y intégrer le site Web du plan de gestion dans le courant de 2019³⁶.

65. Il est prévu d'y faire figurer les plans d'exécution initiaux de tous les PSP et PSPP approuvés, d'actualiser plus régulièrement les données sur les dépenses, y compris les montants du budget administratif et d'appui aux programmes qui leur sont affectés, les pourcentages concernant le recouvrement des coûts d'appui indirects et des coûts d'appui directs, et des renseignements sur les besoins (plan fondé sur les besoins), le plan d'exécution et l'état des ressources.
66. Le Secrétariat reste déterminé à poursuivre les contacts bilatéraux et les consultations informelles avec les États membres et les partenaires donateurs pour s'assurer que le portail de données sur les PSP leur apporte les renseignements dont ils ont besoin, dans un format aisément compréhensible, pour aider à prendre les décisions et à se tenir informés.

Récapitulatif des propositions

67. En ce qui concerne les processus relatifs aux révisions budgétaires et à d'autres aspects de la gouvernance, le Secrétariat a élaboré les propositions ci-après:

Proposition 1. Simplification du processus de consultations en deux étapes tout en garantissant la participation stratégique du Conseil.

Proposition 2. Approbation par le Conseil de tous les nouveaux PSP et PSPP ainsi que de toute révision qui ajoute ou supprime des effets directs stratégiques se rapportant au renforcement de la résilience ou aux causes profondes. Délégation de l'approbation des autres révisions au Directeur exécutif ou, pour celles qui concernent des interventions face à une crise, au Directeur exécutif et, s'il y a lieu, au Directeur général de la FAO.

Proposition 3. Simplification du processus d'examen par les États membres en cinq jours des révisions se rapportant aux interventions face à une crise³⁷ en les notifiant et en les communiquant aux États membres.

Proposition 4. Communication de renseignements plus détaillés sur le portail de données sur les PSP pour en accroître l'utilité pour les utilisateurs en application des recommandations 7 et 8 du rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays.

68. La mise en œuvre de ces propositions n'aurait pas d'incidence sur l'augmentation de l'approbation des programmes par le Conseil et permettrait de garantir que le PAM garde l'agilité nécessaire pour intervenir de manière efficace et efficiente, la souplesse pour s'adapter aux exigences du nouveau Plan-cadre de coopération des Nations Unies et la capacité d'alléger le travail administratif des bureaux de pays.
69. Ces propositions seront examinées lors de la consultation informelle du 4 septembre 2019 et la direction attend avec intérêt les réactions du Conseil à leur sujet. Sur la base des observations qui seront formulées, la direction précisera les propositions et les présentera pour examen à la deuxième session ordinaire du Conseil de 2019. Les délégations permanentes de pouvoirs proposées prenant en compte les avis du Conseil seront présentées pour approbation à la première session ordinaire de 2020. Si elles sont approuvées, l'appendice au Règlement général serait révisé et les délégations permanentes de pouvoirs entreraient en vigueur le 1^{er} mars 2020.

³⁶ WFP/EB.A/2019/6-E/1/Add.1.

³⁷ Toutes les révisions du budget d'un PSP ou d'un PSPP d'un montant supérieur à 7,5 millions de dollars.

Autres questions

Mise en œuvre des plans stratégiques multipays provisoires

70. À la deuxième session ordinaire du Conseil de 2018³⁸ et dans la note liminaire du plan stratégique multipays provisoire pour le Pacifique³⁹, la direction a précisé sa méthodologie concernant des régions telles que le Pacifique et les Caraïbes, où le PAM travaille sur des thèmes (préparation aux catastrophes, par exemple) pertinents communs à un certain nombre de petits États dont la situation est similaire et qui ne disposent pas d'un PSP ou d'un PSPP. Dans ces cas, un plan stratégique multipays provisoire couvrira plusieurs pays et ne recoupera pas de PSP, de PSPP, d'opération d'urgence limitée ou de PSPP-T faisant suite à une opération d'urgence limitée.
71. Un plan stratégique multipays provisoire serait considéré et approuvé comme un document unique couvrant tous les pays d'intervention du PAM. Un seul document (et un seul budget de portefeuille multipays) serait présenté au Conseil pour approbation, après laquelle le programme serait ensuite mis en œuvre comme tout autre PSP. Dans la mesure où la responsabilité du suivi et des rapports sur les progrès accomplis au regard des cibles des ODD incombe au gouvernement de chaque pays, un effet direct stratégique collectif commun s'appliquerait à chaque contexte national, et certains effets directs stratégiques pourraient ne s'appliquer qu'à un sous-ensemble des pays visés par le plan stratégique multipays provisoire.
72. Sur le plan programmatique, tout plan stratégique multipays provisoire s'appuierait, dans la mesure du possible, sur le PNUAD de chaque pays, auquel va se substituer le Plan-cadre de coopération des Nations Unies. Cela devrait contribuer à l'appropriation et à la cohérence au niveau national avec les ODD et avec les plans des autres partenaires, conformément à la réforme en cours du système des Nations Unies pour le développement, y compris celle du système des PNUAD.
73. Une ou plusieurs activités seraient conçues pour obtenir des produits spécifiés et seraient reliées à un ou plusieurs effets directs stratégiques; les activités pourraient être conçues comme des activités communes à mettre en œuvre dans tous les pays concernés par le plan, dans les cas où elles se rapportent à un même effet direct stratégique. Pour ménager la souplesse nécessaire, un bureau de pays de la région ou le bureau régional pourrait assurer la coordination de la gestion de la mise en œuvre du plan stratégique multipays provisoire. Les fonds seraient administrés au moyen d'un budget de portefeuille multipays.
74. Un plan stratégique multipays provisoire approuvé par le Conseil aurait en général une orientation programmatique commune pour les pays visés, mais les interventions d'urgence seraient prises en charge par les dispositifs existants si nécessaire, par exemple, en ajoutant des effets directs stratégiques, des produits et des activités relatifs à l'intervention face à une crise au moyen d'une révision du plan stratégique multipays provisoire initial.

³⁸ WFP/EB.2/2018/5-A/1, paragraphes 48 à 52.

³⁹ WFP/EB.A/2019/8-B/3.

75. Le plan stratégique multipays provisoire pour le Pacifique⁴⁰ a été approuvé par le Conseil à sa session annuelle de 2019 et celui pour les Caraïbes sera présenté au Conseil pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2019. Le plan pour le Pacifique a prévu les dérogations temporaires nécessaires aux dispositions du Règlement général, du Règlement financier et aux pouvoirs délégués au Directeur exécutif pour que les règles et règlements du PAM s'appliquent de manière analogue, afin que l'expression "plan stratégique de pays" soit entendue comme signifiant "plan stratégique multipays" et le mot "pays" comme se référant aux divers pays visés par le plan stratégique multipays provisoire.
76. Il est prévu que le projet de décision relatif à l'approbation du plan stratégique multipays provisoire pour les Caraïbes, qui sera présenté à la deuxième session ordinaire du Conseil de 2019, contiendra une disposition similaire, modifiée si besoin est pour prendre en compte l'expérience acquise durant la mise en œuvre du plan stratégique multipays provisoire pour le Pacifique.
77. En tenant compte des enseignements tirés de la mise en œuvre des plans stratégiques multipays provisoires, la direction présentera les modifications qu'il convient d'apporter au Règlement général et au Règlement financier du PAM à la première session ordinaire du Conseil de 2020, ainsi que les délégations permanentes de pouvoirs.

⁴⁰ WFP/EB.A/2019/8-B/3.

1. **Plan stratégique de pays.** Les PSP englobent l'ensemble du portefeuille d'activités humanitaires et de développement du PAM dans un pays. Ils sont élaborés à partir d'analyses de la situation du développement durable conduites par les pays¹ et peuvent aussi s'appuyer sur des bilans, des évaluations – notamment des évaluations conjointes des besoins – et des études de faisabilité. Les PSP qui sont intégralement financés par le pays hôte peuvent être approuvés par le Conseil d'administration, sauf si le pays hôte décide de demander que le Directeur exécutif approuve son plan; tous les autres PSP sont approuvés par le Conseil.
2. **Plan stratégique de pays provisoire.** Les PSPP englobent l'ensemble du portefeuille d'activités humanitaires et de développement du PAM dans un pays mais sont élaborés dans le cas où l'analyse de la situation du développement durable conduite par le pays qui sert à concevoir un PSP n'a pas été achevée. Les PSPP sont établis à partir des analyses et des données disponibles dans les stratégies, les études et les évaluations existantes, notamment des évaluations conjointes des besoins. Tout comme les PSP, les PSPP qui sont intégralement financés par le pays hôte peuvent être approuvés par le Conseil, sauf si le pays hôte décide de demander que le Directeur exécutif approuve son plan; tous les autres PSPP sont approuvés par le Conseil.
3. **Plans stratégiques multipays provisoires.** Les plans stratégiques multipays provisoires portent sur plusieurs pays et ne font pas double emploi avec un PSP ou un PSPP, une opération d'urgence limitée ou un PSPP-T faisant suite à une opération d'urgence limitée. Ils sont utilisés dans les régions où le PAM travaille sur des thèmes pertinents pour un certain nombre de petits États dont la situation est similaire. Dans la mesure du possible, un plan stratégique multipays provisoire sera élaboré en tenant compte du PNUAD pour chaque pays concerné. Tous les plans stratégiques multipays provisoires sont approuvés par le Conseil.
4. **Opérations d'urgence limitée.** Une opération d'urgence limitée englobe les secours d'urgence dans un pays ou des pays où le PAM ne dispose pas d'un PSP ou d'un PSPP. Une opération d'urgence limitée peut inclure la fourniture de services ou un appui en matière de renforcement des capacités, en fonction des besoins. Une opération d'urgence limitée est prévue pour une période initiale de six mois au maximum et est approuvée par le Directeur exécutif et, s'il y a lieu, par le Directeur général de la FAO. À l'issue de la période initiale de six mois, les opérations sont prévues et mises en œuvre sous forme d'un PSPP-T (voir ci-après).
5. **Plans stratégique de pays provisoire de transition.** Un PSPP-T peut être exécuté entre la fin d'une opération d'urgence limitée et le début de la mise en œuvre d'un PSP ou d'un PSPP. Un PSPP-T faisant suite à une opération d'urgence limitée peut être approuvé par le Directeur exécutif, avec l'approbation conjointe, s'il y a lieu, du Directeur général de la FAO, pour les composantes se rapportant aux situations d'urgence. Les PSPP-T, qui sont établis à partir des documents de projet préalablement approuvés, peuvent être approuvés par le Directeur exécutif pour une durée allant jusqu'à 18 mois en attendant l'élaboration du PSP établi à partir des examens stratégiques².

¹ L'analyse de la situation du développement durable réalisée par le pays comprend généralement un examen stratégique Faim zéro ou bien une analyse de la situation du pays qui vont guider l'élaboration du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

² Le Conseil a approuvé la prolongation de plus de 18 mois de la durée de certains PSPP-T approuvés par le Directeur exécutif, jusqu'en décembre 2019, pour que les PSP et les PSPP puissent être approuvés à la deuxième session ordinaire de 2019 du Conseil.

Actualisation des constatations de l'examen de l'application des délégations provisoires de pouvoirs

1. Comme on l'a précisé au paragraphe 38 du corps du document, l'examen de l'application des délégations provisoires de pouvoirs portait au départ sur l'année 2018 uniquement. L'analyse et les constatations ont été actualisées pour y inclure le premier semestre de 2019, comme on le verra ci-dessous. Les données supplémentaires et l'expérience acquise valident dans une large mesure les premières constatations.

Première constatation: Analyse des approbations – valeur des programmes initiaux et des révisions approuvés

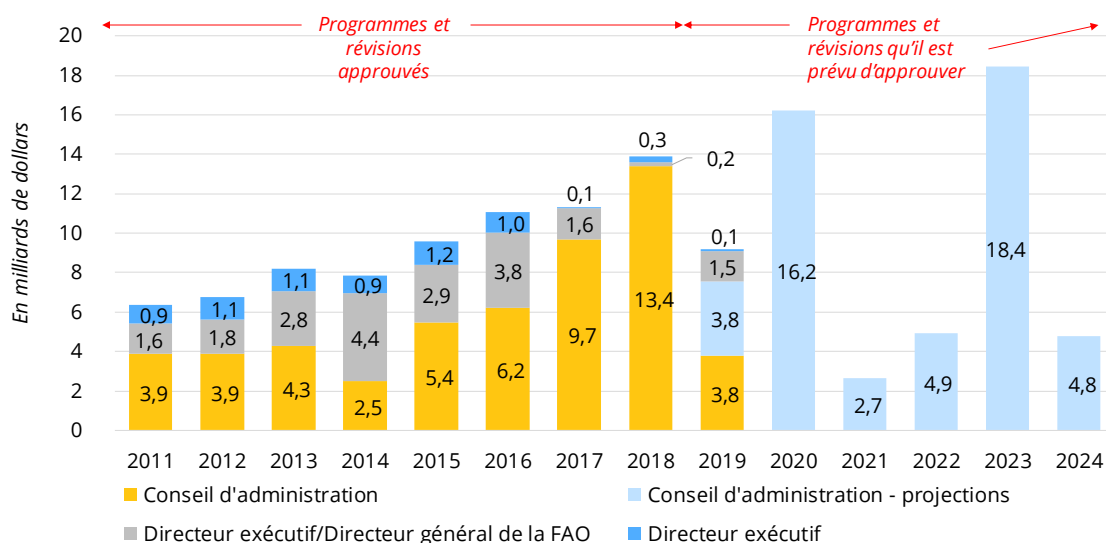
2. Lors de la consultation informelle du 10 juillet, le Secrétariat a présenté son analyse de la valeur annuelle des programmes et des révisions approuvés. La part de la valeur approuvée est indiquée pour rendre compte de l'accroissement du programme de travail du PAM entre 2011 et 2019. Comme un PSP ou un PSPP représente l'intégralité du portefeuille d'activités humanitaires et de développement du PAM dans un pays, y compris les effets directs liés à une intervention face à une crise et à la prestation de services financés intégralement par le pays hôte, il a été conclu que le passage au dispositif de la feuille de route intégrée avait entraîné une augmentation significative de la valeur des programmes et des révisions approuvés par le Conseil, qui était passée de 4,4 milliards de dollars (53 pour cent de la valeur des programmes et des révisions approuvés) entre 2011 et 2016 à 13,4 milliards de dollars en 2018 (96 pour cent de la valeur de tous les programmes et révisions approuvés).

Première constatation

Dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, la fonction d'approbation des programmes du PAM (PSP et PSPP) par le Conseil a été considérablement renforcée, en valeur absolue (passant de 4,4 milliards de dollars entre 2011 et 2016 à 13,4 milliards de dollars en 2018) et en proportion des approbations annuelles par rapport à ce qui était le cas avec le système fondé sur les projets (de 53 pour cent par an en moyenne entre 2011 et 2016 à 96 pour cent en 2018). D'après les projections prudentes qui ont été faites, le renforcement de la fonction d'approbation des programmes par le Conseil devrait se maintenir dans les années à venir.

3. La figure A.II.1 a été actualisée de façon à indiquer la valeur annuelle des programmes initiaux et des révisions approuvés, la valeur actuelle des programmes et des révisions approuvés entre 2011 et 2018 et au cours du premier semestre de 2019 ainsi que la valeur prévue des programmes et révisions approuvés au cours du deuxième semestre de 2019 jusqu'en 2024. Le montant total approuvé chaque année est ventilé par l'autorité ayant compétence pour les approuver: Conseil d'administration, Directeur exécutif, ou Directeur exécutif conjointement avec le Directeur général de la FAO.

Figure A.II.1: Valeur des programmes initiaux et des révisions approuvés



*Note: Pour 2017, on a pris en compte les programmes et les révisions approuvés à la fois avec le système fondé sur les projets et avec le dispositif de la feuille de route intégrée, mais pas les approbations de PSPP-T et de projets liés à la transition d'un système à l'autre. Pour 2018, on a exclu toutes les approbations relevant du système fondé sur les projets, les approbations de PSPP-T et toutes les approbations de prolongation de la durée de PSPP-T qui relèvent de la transition entre les deux systèmes. Pour 2019, on a pris en compte toutes les approbations entre janvier et juin 2019 et les approbations prévues pour la période de juillet à décembre 2019.

4. Avec le système fondé sur les projets, entre 2011 et 2016, le Conseil d'administration a approuvé en moyenne un montant de 4,4 milliards de dollars de programmes par an¹. Ce montant représentait 53 pour cent de la valeur annuelle moyenne approuvée (8,3 milliards de dollars).
5. En 2017, le Conseil a approuvé des programmes et des révisions d'une valeur de 9,7 milliards de dollars, soit 86 pour cent de tous les programmes et révisions approuvés (d'une valeur de 11,3 milliards de dollars). En 2018, il a approuvé 13,4 milliards de dollars de programmes et de révisions, soit 96 pour cent de tous les programmes et révisions approuvés (d'une valeur de 13,9 milliards de dollars)². La direction prévoyait au départ que le Conseil approuverait en 2019 un montant de 6,9 milliards de dollars. Au cours des six premiers mois de l'année, il a approuvé 3,8 milliards de dollars. En incluant les PSP et les PSPP qui seront approuvés à la deuxième session ordinaire de 2019, on estime que le Conseil approuverait des programmes et des révisions d'un montant total de 7,6 milliards de dollars, soit 83 pour cent du montant total des programmes et des révisions qu'il est prévu d'approuver en 2019.
6. Comme le montre la figure A.II.1, au-delà de la période 2020-2024, le Conseil devrait approuver des PSP et des PSPP d'une valeur annuelle moyenne de près de 9 milliards de dollars, soit plus du double de la valeur des programmes qu'il a approuvés chaque année avec le système fondé sur les projets. Ces projections ne tiennent pas compte des révisions dans la mesure où elles ne peuvent pas être prévues avec précision.
7. Les données supplémentaires concernant les six premiers mois de 2019 confirment que le passage au dispositif de la feuille de route intégrée a entraîné une augmentation significative des approbations de programmes et de révisions par le Conseil, dont la valeur

¹ Avec le système fondé sur les projets, le Conseil a approuvé des interventions prolongées de secours et de redressement et des révisions dont le montant du budget pour les produits alimentaires dépassait 20 millions de dollars et des programmes de pays et des révisions dont la valeur des produits alimentaires dépassait 3 millions de dollars. Le Conseil n'a pas approuvé d'opérations d'urgence, d'opérations spéciales ou de fonds d'affectation spéciale au niveau des pays.

² En 2017 et en 2018, le Conseil a approuvé 48 nouveaux PSP et PSPP, une révision de PSP, une révision de PSPP-T et cinq révisions de projet.

est passée de 4,4 milliards de dollars (53 pour cent de la valeur de toute les approbations) entre 2011 et 2016 à 13,4 milliards de dollars en 2018 (96 pour cent de la valeur de toutes les approbations), et un montant estimé à 7,6 milliards de dollars pour 2019 (83 pour cent de la valeur de toutes les approbations prévues).

Deuxième constatation: Analyse des approbations – valeur des programmes initiaux et des révisions approuvés uniquement par le Conseil

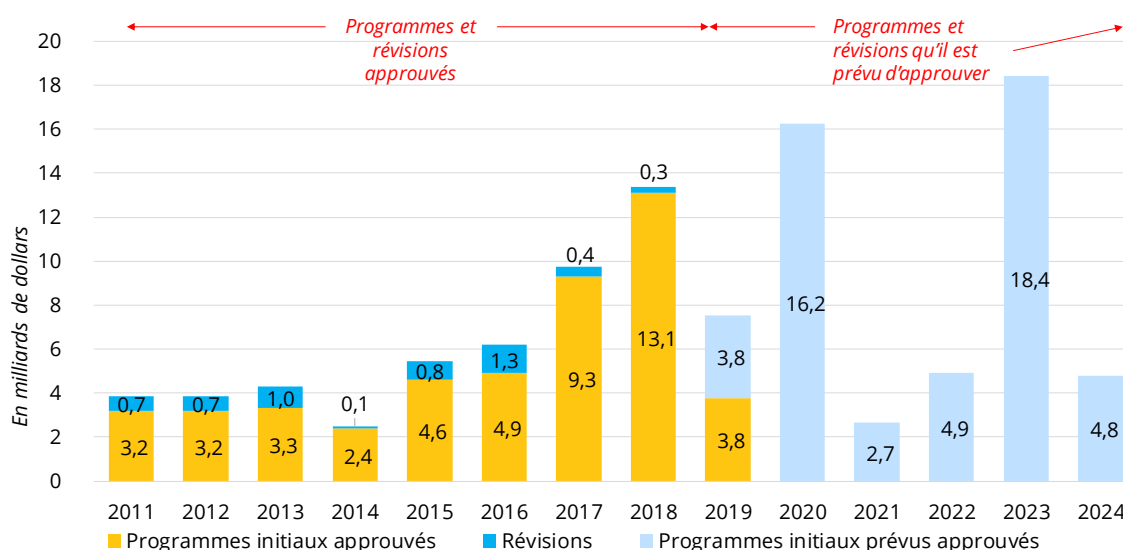
- Le Secrétariat a ensuite analysé la valeur annuelle des programmes et des révisions uniquement approuvés par le Conseil. Il a été constaté que l'accroissement significatif de la fonction d'approbation du Conseil était presque exclusivement dû à l'approbation initiale de PSP et de PSPP, qui englobent l'ensemble du portefeuille d'activités du PAM dans un pays, y compris les interventions face à une crise.

Deuxième constatation

Dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, le net renforcement du rôle joué par le Conseil dans l'approbation des programmes du PAM (PSP et PSPP) n'était pas dû aux révisions. D'après les projections prudentes qui ont été faites, ce renforcement de la fonction d'approbation des programmes par le Conseil devrait se poursuivre dans les années à venir.

- La figure A.II.2 a été actualisée pour indiquer la valeur annuelle des programmes initiaux et des révisions approuvés par le Conseil. Elle indique la valeur effective des programmes et des révisions approuvés au cours de la période 2011–2018 et au cours du premier semestre de 2019 ainsi que la valeur prévue des programmes et des révisions approuvés durant le second semestre de 2019 et jusqu'en 2024.

Figure A.II.2: Valeur des programmes initiaux et des révisions approuvés par le Conseil



*Note: Pour 2017, on a pris en compte les programmes et les révisions approuvés à la fois avec le système fondé sur les projets et avec le dispositif de la feuille de route intégrée, mais pas les approbations de projets liés à la transition d'un système à l'autre. Pour 2018, on a exclu toutes les approbations relevant du système fondé sur les projets et toutes les approbations de prolongation de la durée de PSPP-T qui relèvent de la transition entre les deux systèmes. Pour 2019, on a pris en compte toutes les approbations entre janvier et juin 2019 et les approbations prévues pour la période de juillet à décembre 2019.

10. La première constatation permet de conclure que la valeur annuelle approuvée par le Conseil était en moyenne de 4,4 milliards de dollars entre 2011 et 2016 et de 13,4 milliards de dollars en 2018, et qu'elle devrait, selon les prévisions actuelles, être de 7,6 milliards de dollars pour 2019. Au cours des six premiers mois de 2019, aucune révision n'a dépassé les seuils budgétaires au-delà desquels l'approbation du Conseil était nécessaire³. En ajoutant les données du premier semestre de 2019, la figure A.II.2 indique clairement que la valeur des programmes initiaux (et non des révisions) explique l'accroissement substantiel de la valeur des programmes et des révisions approuvés par le Conseil. En excluant le montant des révisions budgétaires, la valeur approuvée par le Conseil ne baisse que légèrement, passant à 3,6 milliards de dollars entre 2011 et 2016 et à 13,1 milliards de dollars en 2018. En conséquence, l'accroissement de la fonction d'approbation du Conseil n'est pas dû aux révisions budgétaires, puisque la valeur des programmes initiaux approuvés a augmenté de manière significative quand le PAM est passé au dispositif de la feuille de route intégrée. Cette augmentation devrait se poursuivre dans les années à venir.

Troisième constatation: Analyse des approbations - valeur et nombre de programmes initiaux et de révisions approuvés

11. Le Secrétariat a également analysé les données pour déterminer si des gains d'efficacité avaient été réalisés en passant du système fondé sur les projets au dispositif de la feuille de route intégrée. L'analyse a montré que la *valeur* en dollars des programmes et des révisions approuvés avait nettement augmenté dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée en 2018 et le *nombre* moyen d'approbations avait baissé par rapport à la moyenne de la période 2011–2016 au cours de laquelle était utilisé le système fondé sur les projets, soit une nette amélioration de l'efficacité.

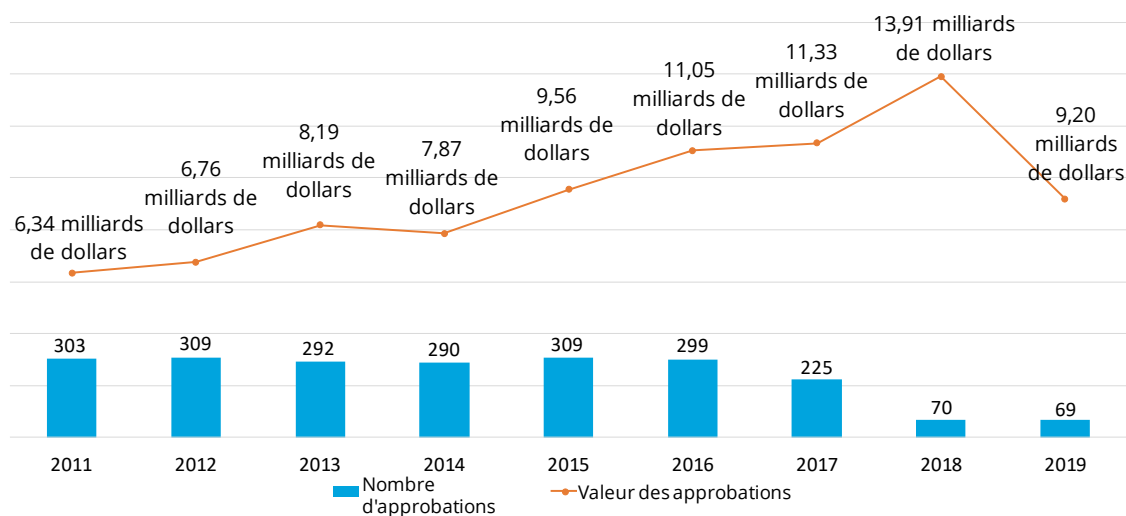
Constatation 3

Dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, la valeur globale en dollars des programmes approuvés a augmenté tandis que le nombre d'approbations a diminué, ce qui a conduit à des gains d'efficacité.

12. La figure A.II.3 indique la valeur totale (en milliards de dollars) et le nombre total de programmes initiaux et de révisions approuvés par le Conseil, par le Directeur exécutif et par le Directeur exécutif conjointement avec le Directeur général de la FAO, et a été actualisé en prenant en compte les chiffres de 2019. Au cours du premier semestre de 2019, on a compté 57 approbations effectives (d'une valeur de 5,4 milliards de dollars). Il est prévu que 12 documents de PSP ou de PSPP seraient approuvés à la deuxième session ordinaire de 2019, ce qui porterait le nombre total d'approbations à 69 (d'une valeur de 9,2 milliards de dollars). Les projections ne tiennent pas compte des révisions budgétaires dans la mesure où celles-ci ne peuvent pas être prévues avec précision.

³ Ce chiffre ne prend pas en compte quatre prolongations de PSPP-T approuvées par le Conseil qui sont liées à la transition entre le système fondé sur les projets et le dispositif de la feuille de route intégrée.

Figure A.II.3: Valeur et nombre de programmes initiaux et de révisions approuvés



*Note: Pour 2017, on a pris en compte les programmes et les révisions approuvés à la fois avec le système fondé sur les projets et avec le dispositif de la feuille de route intégrée, mais pas les approbations de PSPP-T et de projets liés à la transition d'un système à l'autre. Pour 2018, on a exclu toutes les approbations relevant du système fondé sur les projets, les approbations de PSPP-T et toutes les approbations de prolongation de la durée de PSPP-T qui relèvent de la transition entre les deux systèmes. Pour 2019, on a pris en compte toutes les approbations entre janvier et juin 2019 et les approbations prévues pour la période de juillet à décembre 2019.

- Entre 2011 et 2016, la valeur moyenne des programmes, des projets et des révisions approuvés chaque année était de 8,3 milliards de dollars et le nombre moyen d'approbations de 300. Avec le dispositif de la feuille de route intégrée, en 2018, la valeur annuelle des programmes initiaux et des révisions approuvés a augmenté, passant à 13,9 milliards de dollars, et le nombre d'approbations a diminué, tombant à 70⁴. Comme on le voit à la figure A.II.3, les données ajoutées de 2019 confirment que la valeur monétaire des programmes reste élevée, alors que le nombre d'approbations a nettement baissé avec le dispositif de la feuille de route intégrée par rapport à ce qui était le cas avec le système fondé sur les projets.

Quatrième constatation: Analyse des approbations - nombre de révisions

- Enfin, la direction a analysé le nombre de révisions approuvées afin de déterminer si des gains d'efficacité avaient été réalisés. Un nombre moins important de révisions pourrait être un indicateur d'une efficacité accrue, dans la mesure où une réduction de ce nombre équivalait à une économie de temps et de ressources utilisés pour traiter ces révisions.
- On s'était attendu à ce que l'introduction d'un cadre général regroupant les activités d'un pays donné accroisse l'efficacité du processus de révision. En effet, au lieu de gérer trois ou quatre projets divers de durée différente, tous susceptibles de faire l'objet d'une révision, le dispositif des PSP regroupe le travail en une révision unique. Par ailleurs, comme le soulignait le Point sur la feuille de route intégrée présenté à la deuxième session ordinaire du Conseil de 2017⁵, la souplesse accrue qu'offre la structure du budget de portefeuille de pays et l'utilisation de plans d'exécution établis sur la base des ressources devrait se traduire par une amélioration de la planification opérationnelle dans les pays et réduire la nécessité de procéder à des révisions pour ajustements techniques.

⁴ Les 70 approbations concernaient 24 programmes initiaux et 46 révisions.

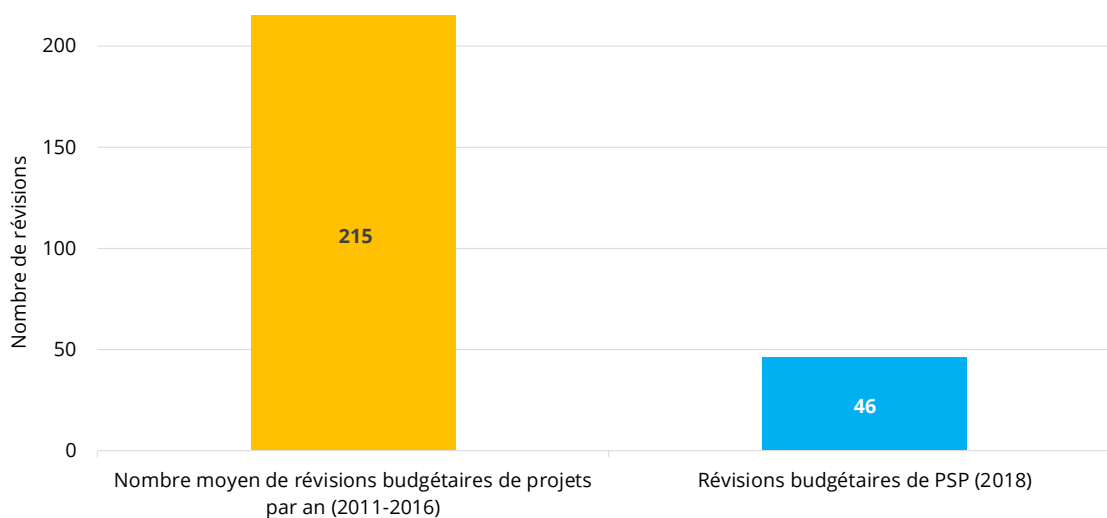
⁵ WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1.

16. Au cours de la période 2011–2016, on a compté en moyenne 215 révisions par an. En 2018, avec le dispositif de la feuille de route intégrée, le nombre de révisions était de 46. Ces chiffres donnent une bonne idée des améliorations substantielles de l'efficacité résultant de la mise en œuvre de la feuille de route intégrée, et donc du gain de temps et des économies réalisées, ainsi que de la diminution de la fragmentation.

Quatrième constatation

Le passage du système fondé sur les projets au dispositif de la feuille de route intégrée a amélioré l'efficacité, comme en atteste la réduction substantielle du nombre de révisions traitées chaque année.

Figure A.II.4: Nombre moyen de révisions sur une année



*Note: Pour 2018, on a exclu toutes les approbations se rapportant à la prolongation de la durée de PSPP-T car celles-ci sont dues à la transition entre le système fondé sur les projets et le dispositif de la feuille de route intégrée.

17. La figure II.A.4 ne concerne que les révisions et indique le nombre moyen de révisions approuvées chaque année entre 2011 et 2016 avec le système fondé sur les projets ainsi que le nombre de révisions approuvées en 2018 avec le dispositif de la feuille de route intégrée. Au cours du premier semestre de 2019, 31 révisions ont été approuvées⁶. Dans la mesure où les révisions ne peuvent pas être prévues avec précision, il est difficile d'estimer combien de révisions pourraient être présentées au cours du deuxième semestre de 2019. Toutefois, la direction ne doute pas que le nombre final de révisions approuvées en 2019 sera nettement inférieur à la moyenne annuelle de 215 révisions approuvées avec le système fondé sur les projets.

⁶ Ce chiffre ne prend pas en compte quatre prolongations de PSPP-T approuvées par le Conseil qui sont liés à la transition entre le système fondé sur les projets et le dispositif de la feuille de route intégrée.

Révisions liées à une intervention face à une crise ayant nécessité un examen par les États membres

1. Les paragraphes 50 à 56 du corps du document rappellent la procédure d'examen par les États membres des révisions se rapportant à des interventions face à une crise. Au titre de cette procédure, les révisions d'interventions menées face à une crise dont le montant excède les seuils prévus pour la délégation de pouvoirs applicable aux révisions non liées à une situation de crise, à savoir 150 millions de dollars ou 25 pour cent du budget total, sont communiquées aux États membres qui disposent d'une période de cinq jours pour formuler leurs observations. Cette procédure s'ajoute à la publication des révisions d'une valeur supérieure à 7,5 millions de dollars et aux rapports semestriels habituels concernant les opérations d'urgence approuvées par le Directeur exécutif ou, conjointement par le Directeur exécutif et le Directeur général de la FAO, lesquelles sont présentées au Conseil pour information à ses sessions officielles.
2. Le tableau A.III.1 montre que 18 révisions excédant les seuils budgétaires applicables ont été soumises au processus d'examen en cinq jours par les États membres. Au total, 12 révisions ont été communiquées aux États membres avant d'être approuvées par le Directeur exécutif et, le cas échéant, par le Directeur général de la FAO. En raison de l'urgence, les six autres révisions ont été communiquées aux États membres après leur approbation par le Directeur exécutif et, le cas échéant par le Directeur général de la FAO. Il est ressorti de ce processus d'examen que deux à trois États membres en moyenne formulaient des observations au sujet de chaque révision.

TABLEAU A.III.1: RÉVISIONS LIÉES À UNE INTERVENTION FACE À UNE CRISE AYANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN PAR LES ÉTATS MEMBRES AU 31 JUILLET 2019				
Date de l'approbation	Bureau de pays	Valeur en dollars*	Communiquées aux États membres avant leur approbation	Observations formulées par des États membres
16 mars 2018	Mauritanie	21 869 847	Non	Belgique, Canada
23 mars 2018	Zambie	8 495 532	Oui	États-Unis d'Amérique, Royaume-Uni
30 avril 2018	Mali	39 880 444	Oui	Belgique, Canada, États-Unis d'Amérique
31 mai 2018	Burkina Faso	41 520 530	Oui	Danemark, États-Unis d'Amérique, Koweït
29 juin 2018	Bangladesh	188 550 905	Oui	Canada, Myanmar
24 août 2018	Colombie	43 780 256	Oui	Colombie, États-Unis d'Amérique, Venezuela
16 janvier 2019	République démocratique du Congo	452 884 490	Non	Espagne, États-Unis d'Amérique

**TABLEAU A.III.1: RÉVISIONS LIÉES À UNE INTERVENTION FACE À UNE CRISE AYANT
NÉCESSITÉ UN EXAMEN PAR LES ÉTATS MEMBRES
AU 31 JUILLET 2019**

Date de l'approbation	Bureau de pays	Valeur en dollars*	Communiquées aux États membres avant leur approbation	Observations formulées par des États membres
27 février 2019	Bangladesh	438 125 978	Oui	Australie, Bangladesh, Canada, Espagne, Myanmar
21 mars 2019	Eswatini	9 521 617	Non	(aucune)
5 avril 2019	Mozambique	168 103 739	Non	Belgique, Finlande
8 avril 2019	Madagascar	45 112 763	Non	États-Unis d'Amérique
2 mai 2019	Colombie	93 303 121	Oui	Canada, Danemark
13 juin 2019	Somalie	214 529 478	Non	Australie, Canada
3 juillet 2019	Cameroun	86 682 316	Oui	Canada, États-Unis d'Amérique
3 juillet 2019	Yémen	1 483 114 732	Oui	Canada
18 juillet 2019	Liban	364 354 369	Oui	Australie, Canada, Koweït
En cours	République centrafricaine	212 620 887	Oui	En cours
En cours	Zimbabwe	156 166 408	Oui	Royaume-Uni, Soudan

*La valeur est principalement mais pas uniquement imputable à l'intervention face à une crise car les révisions se rapportent rarement à un seul domaine d'action privilégié.

Les rangées surlignées indiquent les révisions qui ont été communiquées aux États membres pour qu'ils formulent leurs observations après avoir été approuvées par le Directeur exécutif ou conjointement par le Directeur exécutif et le Directeur général de la FAO.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ODD	objectif de développement durable
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PSP	plan stratégique de pays
PSPP	plan stratégique de pays provisoire
PSPP-T	plan stratégique de pays provisoire de transition