

**ADDITIF AU PROJET DE POINT SUR L'EXAMEN DU
CADRE DE FINANCEMENT**



Consultation informelle

7 octobre 2016

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

Additif au projet de point sur l'examen du cadre de financement

1. Le présent additif complète le projet de "Point sur l'examen du cadre de financement", communiqué au Conseil d'administration le 21 septembre 2016. Il donne des informations additionnelles sur les trois points que sont l'harmonisation avec les lignes de financement, les plans stratégiques de pays et le processus de planification annuelle, et les seuils relatifs à la gouvernance. Tous trois serviront de base aux délibérations de la consultation informelle qui se tiendra le 7 octobre 2016. La section I expose la conception du Secrétariat quant à l'harmonisation de notre architecture institutionnelle, reflétée dans les plans stratégiques de pays (PSP) et les budgets des portefeuilles de pays (budgets PP) pilotes, avec l'architecture de financement de nos partenaires afin de faciliter la mobilisation de ressources et les décisions en matière de financement. La section II donne des précisions sur le processus de planification annuelle et sur l'information relative aux activités qui sera mise à la disposition des États membres dans le plan de gestion des opérations de pays. Enfin, la section III présente des renseignements complémentaires sur les dispositifs de gouvernance concernant les seuils budgétaires.

I. Harmonisation avec les lignes de financement

2. Les politiques et les systèmes des donateurs permettent souvent d'utiliser des ressources provenant de lignes de financement distinctes destinées à l'aide humanitaire et au développement. Cette séparation permet aux donateurs de s'engager à allouer des fonds au développement afin d'assurer la prévisibilité et la stabilité nécessaires aux investissements à plus long terme, tout en préservant l'aptitude à débloquer rapidement des fonds humanitaires face à des situations d'urgence. Ces deux flux de financement sont fréquemment assortis de procédures et de responsabilités différentes et proviennent parfois de départements ou d'organismes différents. L'actuelle structure des catégories d'activités du PAM, composée des opérations d'urgence, des interventions prolongées de secours et de redressement, des projets de développement et des opérations spéciales, est harmonisée avec certaines des lignes de financement distinctes des partenaires consacrées à l'aide humanitaire ou au développement, mais pas avec toutes.
3. Le Secrétariat se félicite des engagements pris lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire visant à surmonter le clivage entre action humanitaire et développement en permettant un financement cohérent qui évite la fragmentation et encourage les effets directs collectifs et les annonces de contribution en vue d'accroître le financement pluriannuel dans des contextes humanitaires. De fait, plusieurs partenaires donateurs ont alloué un financement pluriannuel à des opérations du PAM à vocation davantage humanitaire.
4. La structure proposée pour les PSP et les budgets PP s'écartera de la catégorisation actuelle des activités afin de donner un aperçu moins fragmenté et plus stratégique et global des opérations à l'intérieur d'un pays. La nouvelle architecture institutionnelle doit inciter les partenaires à engager des fonds et leur donner l'assurance que le financement est utilisé de manière adaptée aux différents contextes, en conformité avec les prescriptions d'ordre législatif et politique du lieu. Afin de garantir une parfaite adéquation entre l'architecture institutionnelle et les lignes de financement, le PAM mettra à l'essai diverses approches dans les pays où les PSP seront mis en œuvre à titre expérimental en 2017.
5. La première étape consiste à donner de la visibilité à la nature de l'intervention dans la formulation des effets directs stratégiques du PAM. Les bureaux de pays formuleront leurs propres effets directs stratégiques en conformité avec la terminologie harmonisée à l'échelle des Nations Unies pour la gestion axée sur les résultats, adoptée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Groupe des Nations Unies pour le développement. Comme indiqué dans la politique relative aux PSP, les effets directs stratégiques du PAM sont les effets à court et moyen termes qui contribuent à la réalisation des cibles nationales des objectifs de développement durable (ODD) et aux résultats stratégiques du PAM.
6. Des directives institutionnelles sur la formulation des effets directs stratégiques du PAM sont en cours d'élaboration afin que soient utilisés dans leur rédaction des éléments normalisés et cohérents. Les effets directs stratégiques du PAM impulsés par les pays sont liés à un résultat

stratégique et à un domaine d'action (intervention face à une crise, renforcement de la résilience ou causes profondes). Ils indiqueront les personnes qui bénéficieront de l'ODD 2 ou les entités associées à l'ODD 17, la portée géographique, le résultat recherché et le calendrier prévu pour l'intervention. Les énoncés des effets directs stratégiques seront centrés sur un domaine principal (intervention face à une crise, renforcement de la résilience ou causes profondes) et formulés de manière à rendre le domaine principal explicite. Les expérimentations conduites en 2017 permettront de veiller à ce que le niveau d'information fourni dans le PSP, le budget PP et le plan de gestion des opérations de pays soit suffisant pour faciliter la mobilisation de ressources et les décisions concernant le financement. La figure 1 illustre le mode de formulation des effets directs stratégiques.

Figure 1. Formulation des effets directs stratégiques du PAM

Domaine central	1 QUI Population cible	2 OÙ Lieu géographique	3 Résultat	4 QUAND Changement escompté et domaine stratégique
Causes profondes	Enfants	Dans les districts prioritaires ayant des taux élevés de pauvreté et de malnutrition	Les <u>taux de retard de croissance</u> tendent à être conformes aux cibles nationales et mondiales	D'ici à 2025 RS2
Renforcement de la résilience	Communautés, personnes et institutions en situation d'insécurité alimentaire	Dans les zones particulièrement vulnérables au changement climatique	Se sont <u>adaptées au changement climatique</u>	D'ici à 2021 RS4
Intervention face à une crise	Réfugiés, personnes déplacées et autres personnes en situation d'insécurité alimentaire	En Équateur	Ont <u>accès à des aliments en quantité suffisante et à une nutrition adéquate</u>	Toute l'année RS1
Intervention face à une crise	Personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés	Dans les districts les plus touchés	Sont en mesure de <u>couvrir les besoins alimentaires et nutritionnels de base</u>	Pendant de graves chocs saisonniers ou autres perturbations RS1

7. La formulation des effets directs stratégiques, étayée par le lien avec les produits et les activités, mettra en lumière l'harmonisation avec les lignes de financement de manière à assurer le déploiement précis des fonds, en conformité avec les prescriptions législatives ou politiques des partenaires.
8. La deuxième étape porte sur l'examen des étiquettes ou des catégories d'effets directs afin de faire la distinction entre les divers effets directs stratégiques. Lors des premières délibérations internes à ce sujet, le Secrétariat a défini deux méthodes potentielles:
 - i) Option 2a: étiquetage du contexte pour tous les effets directs stratégiques. Cette méthode utiliserait les quatre grands types de contextes situationnels décrits dans le Plan stratégique pour 2017–2021: perturbations, pauvreté structurelle, transition/redressement ou prévention des catastrophes et atténuation des risques. Toutefois, une analyse plus poussée a permis de déterminer que les contextes situationnels pourraient souvent se recouper pour certains effets directs stratégiques, ce qui rendrait irréalisables les relations individuelles.
 - ii) Option 2b: étiquetage s'excluant mutuellement pour tous les effets directs stratégiques. Cette option consisterait à utiliser les catégories de domaines centraux élaborées pour la formulation des effets directs stratégiques comme étiquettes du système (intervention face à une crise, renforcement de la résilience, causes profondes). Des règles strictes s'appliqueraient dans le cadre de cette méthode, en vertu desquelles chaque effet direct stratégique ne pourrait être classé que dans une seule catégorie.

9. Une troisième étape implique le renforcement de notre aptitude à communiquer les résultats. La structure des budgets PP permettra au PAM d'accepter des fonds provenant de différents comptes pour différentes utilisations, et d'en garder trace tout au long de la réalisation des activités, jusqu'à l'obtention des effets directs recherchés.
10. Les PSP, les budgets PP et le nouveau Cadre de résultats institutionnels permettront d'atteindre un degré inédit de transparence et d'information sur l'impact de l'action du PAM à l'intention de nos partenaires, de nos donateurs et de nos bénéficiaires. Si un partenaire avait besoin de rendre compte d'un financement, qu'il soit direct ou "multilatéral", par exemple en cas de situation d'urgence, le PAM serait en mesure de lui fournir des informations de façon plus précise et plus transparente que par le passé au travers du Cadre de résultats institutionnels, et de communiquer des comptes rendus plus exhaustifs aux donateurs, notamment des rapports à l'échelle du PAM sur l'utilisation des fonds multilatéraux au niveau des effets directs stratégiques, par exemple, et sur le processus de prise de décisions relatives aux allocations multilatérales au niveau des effets directs stratégiques.
11. L'étiquetage et l'harmonisation rigoureuse de notre architecture institutionnelle avec les lignes de financement des donateurs comportent certains risques. Le premier risque détecté a trait au fait que la nouvelle architecture pourrait ne pas être complètement harmonisée avec tous les flux de financement des donateurs. Le deuxième tient à l'éventualité que la fragmentation des flux de financement augmente au niveau des bureaux de pays et soit gérée par les directeurs de pays. Le troisième risque serait une augmentation possible de l'affectation de fonds à des usages spécifiques. Enfin, le Secrétariat reconnaît que les mérites des étiquettes, des catégories et de la formulation des effets directs stratégiques du PAM seront fonction de la qualité des directives élaborées, et qu'il sera nécessaire de mettre en place un important dispositif de développement des capacités et de formation dans toute l'organisation.
12. Le Secrétariat est résolu à tester tous les aspects des étapes indiquées ci-dessus dans le cadre de l'expérimentation en 2017 des PSP et des budgets PP, ainsi qu'à faire participer les donateurs à chaque étape. Les débats pour décider si la quantité d'information est suffisante pour prendre des décisions concernant le financement et la communication au Conseil d'administration des enseignements tirés de l'expérience aideront à affiner le cadre programmatique et financier avant son lancement en 2018.

II. Plans stratégiques de pays et processus de planification annuelle

13. Le Secrétariat entend mettre à la disposition des États membres toutes les informations nécessaires pour satisfaire aux exigences en matière de gouvernance et de contrôle et faciliter les décisions concernant le financement.
14. Les plans stratégiques de pays comprendront le même niveau d'information que ce qui est actuellement présenté dans les documents sur les projets, le descriptif d'une intervention prolongée de secours et de redressement par exemple. Cette information inclut:
 - i) les modalités de transfert par effet direct stratégique et par activité;
 - ii) un récapitulatif des bénéficiaires, ventilés par groupe d'âge et par statut (par exemple, personnes déplacées à l'intérieur du pays, réfugiés; etc.);
 - iii) les bénéficiaires par effet direct stratégique et par activité, ventilés par sexe;
 - iv) les rations alimentaires (en grammes/personne/jour) ou les transferts par activité pour chaque effet direct stratégique. Ces données comprendront également le nombre total de kilocalories par jour, le nombre de jours d'alimentation par an ou par mois, selon le cas, et la valeur des transferts de type monétaire, par personne et par jour;
 - v) s'agissant des effets directs autres qu'humanitaires, un plan concis sera communiqué donnant un aperçu des priorités des programmes en conformité avec l'évolution des ressources et les projections de financement.

Des précisions seront données lors de la consultation informelle sur la politique en matière de plans stratégiques de pays qui se tiendra le 11 octobre 2016.

15. Des données actualisées sur les variables susmentionnées des PSP seront communiquées chaque année sur un portail en ligne à l'issue du processus de planification conduit par le Secrétariat dans le cadre des plans de gestion des opérations de pays. En outre, ces plans rattacheront les ressources aux résultats et comprendront les budgets des effets directs stratégiques, ventilés par activité et assortis de leurs résultats escomptés respectifs (cibles se rapportant aux produits et aux effets directs).
16. Toutes les données quantitatives seront exprimées en dollars et s'il y a lieu en tonnage, et ventilées par effet direct stratégique et par activité.
17. Cette approche sera appliquée à tous les PSP pilotes en 2017. En milieu d'année, le Secrétariat examinera l'information qu'il conviendra de conserver dans les PSP; les autres données qui pourraient être mises à disposition au moment de l'approbation des PSP, par exemple à travers un portail en ligne; et/ou l'information qui pourrait être transférée au processus de planification de la gestion des opérations de pays. Les États membres pourront également utiliser le portail pour consulter et créer des rapports à tout moment et pour toute période.
18. Le portail en ligne sera périodiquement mis à jour, notamment les données sur les dépenses et les produits obtenus, ainsi que la description des activités classées par ordre de priorité en fonction du financement disponible.
19. Grâce à cette vue globale des opérations, couplée aux procédures officielles qui sont les siennes pour ce qui est d'approuver les PSP et le Plan de gestion ainsi que d'examiner le Rapport annuel sur les résultats et les rapports de pays normalisés, le Conseil pourra s'acquitter plus facilement de sa mission de contrôle. Ces données contribueront aussi à l'information requise par les États membres aux fins de la mobilisation de fonds. Le Secrétariat prévoit que le portail entrera en service au deuxième trimestre de 2018.
20. Le Conseil recevra aussi les informations suivantes chaque année:
 - i) des rapports a posteriori sur l'usage fait de la délégation de pouvoirs pour approuver les révisions des PSP, les opérations d'urgence de durée limitée ou les cadres de pays provisoires; et
 - ii) les analyses de la mise en œuvre par le biais du Rapport annuel sur les résultats et d'un nouveau format de rapport normalisé sur les projets, comme les rapports de pays normalisés.
21. En consultation avec les partenaires donateurs, le Secrétariat examine actuellement les obligations en matière de transmission d'informations en vue d'accroître la transparence et de normaliser les éléments contenus dans les rapports. L'établissement de rapports à l'échelle du PAM sur l'allocation des financements multilatéraux se poursuivra.

III. Approche relative aux seuils budgétaires et à la délégation de pouvoirs

22. L'annexe XI du document intitulé "Point sur l'examen du cadre de financement", en date du 23 septembre, évoque les nouveaux seuils que le Secrétariat envisage de fixer pour ce qui est de l'approbation des budgets, dans le cas des révisions de PSP qui n'entraînent pas de modification fondamentale de l'orientation stratégique et qui n'ont pas trait à une intervention d'urgence.
23. Sachant que les discussions à ce sujet ne font que débiter, des consultations informelles devant se tenir au cours des six à neuf prochains mois, le Secrétariat propose d'utiliser cette période de six à neuf mois pour étudier la question de manière plus structurée, en se penchant sur les éléments suivants:
 - i) établir s'il convient d'adopter un barème variable d'approbation au lieu d'un pourcentage unique, comme proposé dans l'annexe XI, ou un montant en valeur absolue, auquel cas on pourrait envisager différents niveaux de délégation en fonction des montants concernés ou un seuil unique;

- ii) déterminer si les PSP de moindre envergure seront suffisamment visibles aux yeux du Conseil d'administration, sachant que tous les risques ne sont pas de nature financière;
 - iii) si l'on opte pour des pourcentages ou des montants en valeur absolue pour ce qui est des seuils, déterminer s'ils sont appropriés.
24. Le Secrétariat reconnaît qu'il importe de veiller à ce que les montants à prendre en considération et les procédures connexes assurent une gouvernance et un contrôle suffisants. En conséquence, il est préconisé que la proposition préliminaire exposée à l'annexe XI serve de base de discussion, en vue de tenir dans les mois qui viennent des débats davantage orientés vers la gouvernance stratégique, autour des points évoqués plus haut.