

**POINT SUR L'EXAMEN
DU CADRE DE FINANCEMENT**



PROJET

Consultation informelle

5 septembre 2016

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

I. Introduction

1. L'examen du cadre de financement est l'une des quatre composantes de la feuille de route intégrée, avec le Plan stratégique pour 2017-2021, la politique en matière de plans stratégiques de pays (PSP) et le Cadre de résultats institutionnels. Ces éléments interdépendants définissent les transformations à opérer pour faciliter et mettre en évidence la contribution du PAM à la réalisation des objectifs énoncés dans le Programme 2030, en particulier les objectifs de développement durable (ODD) 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable) et 17 (Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser). Les quatre processus s'appuient sur les atouts et l'efficacité du PAM dans les situations d'urgence pour préparer celui-ci à assumer les rôles cruciaux qui sont les siens s'agissant de mettre en œuvre le Programme 2030 et d'appuyer la Grande entente issue du Sommet mondial sur l'action humanitaire.
2. La feuille de route intégrée met en place une nouvelle structure institutionnelle qui renforce l'activité fondamentale du PAM consistant à intervenir lors de situations d'urgence, tout en permettant à l'organisation d'appliquer son Plan stratégique plus efficacement sur le terrain en utilisant des portefeuilles de pays plutôt que l'approche par projets actuellement suivie. Elle modifiera la façon dont le PAM planifie et gère ses programmes et en rend compte, en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de maximiser l'impact pour les bénéficiaires.
3. L'examen du cadre de financement a pour objet de maximiser l'efficacité opérationnelle grâce à l'établissement d'une planification financière réaliste, au renforcement de l'obligation redditionnelle, à la rationalisation des processus et à l'harmonisation du cadre de financement et des cadres de résultats. Cet examen, qui est l'un des volets de la feuille de route intégrée, débouchera sur une structure de budget de portefeuille de pays qui permettra de faire la preuve de la pertinence et de l'impact des activités du PAM en reliant de manière transparente la stratégie, la planification et la budgétisation, la mise en œuvre et les ressources obtenues aux résultats accomplis. Le nouveau cadre de financement incitera les responsables à mener des programmes plus efficaces.
4. Le cadre de financement actuel a été conçu dans les années 1990 pour appuyer la livraison de l'aide alimentaire au moyen d'un modèle axé sur les projets. Dans les bureaux de pays, les responsables doivent concilier l'efficacité de l'assistance et la fragmentation des financements destinés à de multiples projets, qui nécessite de décomposer la gestion des fonds par projet et par composante de coûts. La complexité de ce cadre entraîne un manque de cohérence entre la planification, la gestion, l'établissement des coûts et les dépenses liées aux opérations. Vu de l'extérieur, cela donne l'impression que la définition des facteurs de coût et la présentation des résultats manquent de transparence.
5. L'examen du cadre de financement porte sur les axes de travail suivants:
 - i) La *budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle* a pour but de réduire la fragmentation interne, de simplifier les procédures et de maximiser la transparence, la flexibilité et le respect de l'obligation redditionnelle. Cet axe, qui aboutira à la définition de la structure des budgets de portefeuille de pays, est conforme à l'approche de la planification stratégique par pays.
 - ii) La *planification fondée sur les ressources* vise à uniformiser les plans de mise en œuvre (précédemment appelés "plans fondés sur les ressources") au niveau des bureaux de pays afin d'améliorer la planification et la gestion de la performance.
 - iii) Le *préfinancement global* doit permettre de donner aux bureaux de pays des autorisations budgétaires globales aux premiers stades de la procédure afin de réduire les effets de la fragmentation des flux de financement, d'accroître la prévisibilité des ressources et de maximiser l'efficacité et l'efficacité.

6. Les bureaux de pays se trouvent au cœur de l'examen du cadre de financement, les directeurs et le personnel de 15 d'entre eux ayant participé à l'élaboration des trois axes de travail susmentionnés. Les directeurs de pays et leurs équipes d'encadrement dirigent des groupes de travail, des projets pilotes et des essais de prototypes et y contribuent afin que leur expérience collective soit pleinement exploitée pour mettre en évidence les réalités opérationnelles et les besoins futurs.
7. Le Secrétariat a communiqué aux États membres des points sur l'état d'avancement de l'examen du cadre de financement. Le dialogue engagé lors des sessions du Conseil, des consultations informelles et des réunions bilatérales a éclairé et facilité la conception du nouveau cadre.
8. Le présent document fournit des informations sur les questions soulevées lors de la consultation informelle du 25 juillet, qui était consacrée à l'axe de travail intitulé "budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle" et à la structure proposée pour le budget de portefeuille de pays. Il porte notamment sur les questions suivantes: établissement des rapports et obligation redditionnelle, structure et hiérarchie de classification des coûts, gouvernance et possibilités de mise en place de seuils, recouvrement intégral des coûts et coordination des interventions d'urgence. Il fait également le point sur les axes de travail et les projets pilotes concernant la planification fondée sur les ressources et le préfinancement global.
9. Outre les recommandations et l'avant-projet de décision présentés ici, ce document sert de projet de travail en vue de l'élaboration du document officiel qui sera examiné lors de la deuxième session ordinaire de 2016. Il sera actualisé pour tenir compte des observations formulées par le Conseil et des éventuelles évolutions de l'examen du cadre de financement.
10. Neuf annexes développent les concepts exposés dans le présent document, en les illustrant, autant que possible, par des exemples qui proviennent du bureau du PAM au Zimbabwe. L'annexe I décrit le projet de PSP et les effets directs stratégiques du Zimbabwe; le PSP final sera soumis au Conseil pour approbation lors de la première session ordinaire en février 2017. L'annexe II contient les informations sur lesquelles reposera l'approbation budgétaire du PSP et donne la structure du budget quinquennal du portefeuille de pays. L'annexe III présente un budget annuel par effet direct stratégique et activité, qui sera intégré dans le cycle annuel de planification. L'annexe IV détaille les activités d'une année par effet direct stratégique. Les annexes V et VI fournissent des exemples concrets d'informations financières et d'informations destinées aux rapports sur la corrélation entre ressources et résultats, qui pourraient figurer dans un rapport de pays normalisé. L'annexe VII montre comment le recouvrement intégral des coûts pourrait être appliqué à différents types de contributions destinées à une activité menée au Zimbabwe. L'annexe VIII examine les modifications éventuelles à apporter au Règlement général et au Règlement financier du PAM pour les faire concorder avec le Plan stratégique pour 2017-2021, la politique en matière de PSP et la structure des budgets de portefeuille de pays. L'annexe IX présente l'avant-projet de décision à soumettre au Conseil pour approbation à sa session de novembre 2017.

II. Cadre général

Premières phases de l'examen du cadre de financement

11. En 2013, après avoir reçu l'aval du Conseil¹, le Secrétariat a entrepris de modifier le cadre de financement pour appuyer la transition opérée par le PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire conformément au Plan stratégique pour 2008-2013. Parmi ces modifications figuraient la révision de la structure des projets pour faciliter le recours à des modalités opérationnelles telles que les transferts de type monétaire et les activités de développement des capacités, et la révision du modèle de financement des coûts d'appui directs (CAD) afin de remplacer le taux par tonne par un pourcentage des coûts opérationnels directs.

¹ WFP/EB.A/2010/6-E/1.

12. En 2014, la phase suivante de l'examen du cadre de financement a été consacrée au renforcement de la prévisibilité et de la flexibilité des ressources grâce à l'amélioration des possibilités offertes par le mécanisme de financement anticipé. Avec l'approbation du Conseil, le Secrétariat a dissocié les différents dispositifs de préfinancement inclus dans ce mécanisme; a fixé à 570 millions de dollars É.-U. le plafond du dispositif de prêts internes en faveur des projets; a porté à 350 millions de dollars celui du Mécanisme de gestion globale des vivres; et a mis en place un plafond de 70 millions de dollars pour les avances au titre des services internes². Le Conseil a également approuvé le relèvement à 200 millions de dollars du niveau cible du Compte d'intervention immédiate³.

Contexte interne: arguments en faveur du changement

Réorientation stratégique vers l'assistance alimentaire

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

Des autorisations budgétaires fragmentées

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

Une structure budgétaire rigide

15. Dans les bureaux de pays, les fonds sont répartis entre les projets ou affectés en fonction des conditions des donateurs⁴, et ventilés par composante de coûts. Ils sont gérés au niveau de ces composantes, l'enveloppe affectée à chacune servant de limite ou de contrainte budgétaire. Les responsables n'ont guère de marge de manœuvre pour transférer les fonds d'une composante de coûts à l'autre sans passer par une révision budgétaire, et les soldes non dépensés ainsi que les fonds retournés peuvent nuire à l'efficacité et à l'efficacités des opérations.

Multipllicité des entités budgétaires

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

Orientation des intrants

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

² WFP/EB.A/2014/6-D/1*.

³ WFP/EB.2/2014/5-A/1.

⁴ Les donateurs versent des fonds pour des projets, des activités, des types d'aliments, des modalités de transfert, des domaines de mise en œuvre ou des phases d'un projet en particulier, ce qui accentue la fragmentation.

Analyse comparative des coûts

18. En 2014, le Secrétariat a lancé une analyse comparative des coûts dans quatre bureaux de pays⁵ pour déterminer les facteurs de coût. L'objectif était d'améliorer la gestion des coûts et de renforcer l'obligation redditionnelle en décrivant et en suivant de manière transparente les structures de coûts de chaque pays. Toutefois, cette analyse des différents pays ou projets a été rendue difficile par la fragmentation de la structure de financement actuelle. Ainsi, les structures de projet – qui regroupent plusieurs activités – varient considérablement selon les pays, ce qui complique la comparaison des coûts de projet. Il a aussi été difficile de distinguer les dépenses associées à certaines composantes de coûts existantes.

Contexte externe

19. Le Programme 2030 des Nations Unies, les ODD et les conclusions issues du Sommet mondial sur l'action humanitaire définissent l'orientation stratégique de l'action humanitaire et de l'aide au développement à l'échelle mondiale pour les 15 prochaines années et au-delà. Le PAM doit adapter sa stratégie et réformer sa structure interne pour contribuer à la concrétisation de la vision globale consistant à éliminer la faim.
20. L'examen du cadre de financement comprend des recommandations émanant de l'Examen quadriennal complet concernant l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies. En particulier, il préconise d'aligner autant que possible la classification des coûts sur les catégories de coût uniformisées des Nations Unies afin d'améliorer la planification conjointe sur le terrain.

Méthode adoptée pour l'examen du cadre de financement

21. En consultation avec les directeurs de pays du PAM et le Conseil⁶, quatre objectifs ont été définis début 2015 pour guider l'examen du cadre de financement:
- accroître la prévisibilité des ressources de manière à ce que les bureaux de pays puissent optimiser l'efficience et l'efficacité des opérations;
 - accroître la souplesse en vue de mieux répondre aux besoins opérationnels, tout en veillant à préserver la rigueur de la gestion, de l'information et de l'analyse financières;
 - renforcer l'obligation redditionnelle en reliant gestion des ressources et performance; et
 - simplifier le cadre de gestion des ressources.
22. Il a été convenu que trois principes fondamentaux demeureraient inchangés, à savoir la nature volontaire du financement du PAM, le principe du recouvrement intégral des coûts et le suivi des dépenses liées à une contribution spécifique. Cependant, le Secrétariat a noté son intention de réviser et de simplifier l'application du recouvrement intégral des coûts aux contributions.
23. Conformément aux buts et objectifs de l'examen du cadre de financement, le Secrétariat a donné la priorité à trois axes de travail: la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle, la planification fondée sur les ressources et le préfinancement global. En 2015 et 2016, ces axes de travail sont abordés comme des modules distincts, mais liés, afin de faire des progrès vis-à-vis de chacun et de l'ensemble du cadre de financement.
24. L'axe de travail relatif à la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle a pour but de réduire la fragmentation en regroupant toutes les interventions menées dans un pays au sein d'une seule entité budgétaire: le budget de portefeuille de pays. L'élaboration de la structure de ce budget suit l'approche de planification stratégique par pays, le Plan stratégique pour 2017-2021 et le Cadre de résultats institutionnels.

⁵ Afghanistan, Myanmar, République démocratique du Congo et Tchad.

⁶ WFP/EB.A/2014/6-D/1*.

25. Les deux axes de travail que sont la "planification fondée sur les ressources" et le "préfinancement global" appuient la gestion interne des ressources. Le premier permettra de normaliser le processus en vertu duquel les bureaux de pays font concorder les plans de mise en œuvre (précédemment appelés "plans fondés sur les ressources") avec les niveaux prévus de financement afin d'améliorer la planification sur les 12 à 18 mois à venir et de faciliter la gestion de la performance en simplifiant la comparaison des résultats et des prévisions. Tous les plans de mise en œuvre continueront d'être regroupés dans le Plan de gestion annuel, sous la forme du plan de travail hiérarchisé.
26. L'axe de travail sur le préfinancement global s'attaque au problème du manque de prévisibilité des ressources et des incertitudes concernant le calendrier et le montant des contributions, en prévoyant de donner aux bureaux de pays les autorisations budgétaires nécessaires pour qu'ils puissent engager des dépenses sur la base du montant total des financements prévus.
27. Le Secrétariat a abordé l'examen du cadre de financement en suivant une approche ascendante. Dès le début, les bureaux de pays ont fait part de leur expérience en classant par catégories les doléances en provenance du terrain ainsi que les contraintes liées au cadre de financement actuel et en définissant les besoins futurs. Des missions, des téléconférences et des ateliers organisés fréquemment pour échanger des idées et les enseignements tirés de l'expérience ont contribué à assurer une large participation à la conception et à la mise en œuvre des axes de travail. Des projets pilotes intégrant la planification fondée sur les ressources et le préfinancement global sont en cours dans neuf et cinq bureaux de pays respectivement, tandis que huit bureaux de pays ont été associés à l'expérimentation du modèle de budget de portefeuille de pays.

Participation du Conseil et des partenaires

28. À sa session annuelle de 2015, le Conseil a étudié l'état d'avancement de l'examen du cadre de financement⁷, en particulier les défis que pose la structure actuelle du PAM et les éléments qui nécessitent l'introduction d'un nouveau cadre de financement.
29. À la deuxième session ordinaire de 2015, un point sur l'examen du cadre de financement⁸ a exposé les objectifs, les risques associés et l'approche suivie pour chacun des trois axes de travail. Le Conseil a pris note des progrès accomplis, du calendrier proposé et des estimations de coûts pour 2015 et 2016.
30. À l'occasion de la première session ordinaire de 2016, un point sur la feuille de route intégrée⁹ a évoqué les synergies et l'interdépendance entre le Plan stratégique pour 2017-2021, l'approche de la planification stratégique par pays et l'examen du cadre de financement.
31. Lors de la session annuelle de 2016, un point sur l'examen du cadre de financement¹⁰ a fourni des informations sur le nouveau modèle de budget de portefeuille de pays, sur les progrès réalisés concernant les axes de travail relatifs à la planification fondée sur les ressources et le préfinancement global ainsi que sur les projets pilotes en cours.
32. En complément des sessions officielles du Conseil, le Secrétariat a tenu sept consultations informelles du 17 mars 2015 au 25 juillet 2016 afin de présenter les nouveaux modèles et l'évaluation des projets pilotes et des prototypes (figure 1). Les observations et les indications communiquées par le Conseil au cours de cette période ont grandement aidé à guider les travaux menés au cours de l'examen du cadre de financement.

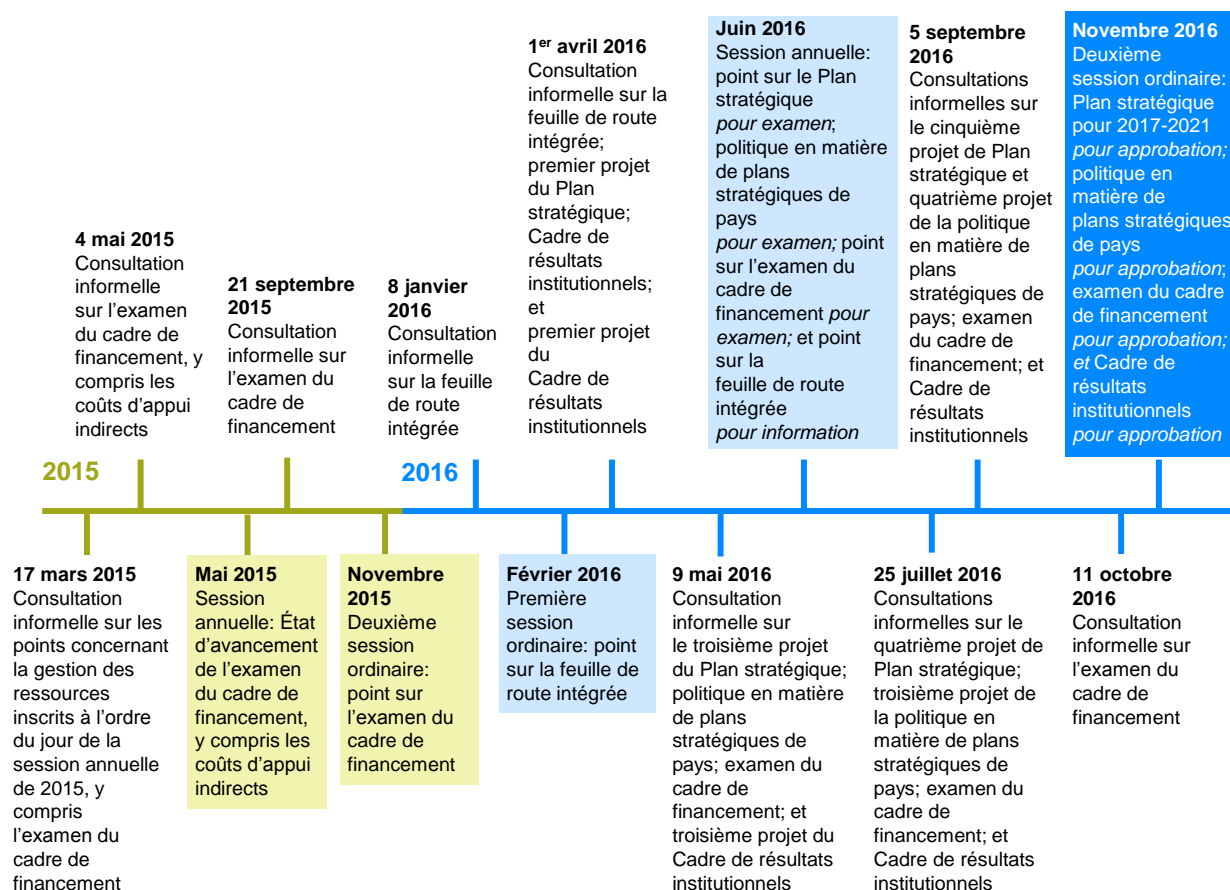
⁷ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

⁸ WFP/EB.2/2015/5-C/1*.

⁹ WFP/EB.1/2016/4-F.

¹⁰ WFP/EB.A/2016/5-C/1*.

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



33. Depuis septembre 2015, le Secrétariat¹¹ a collaboré avec les partenaires du PAM pour parvenir à une compréhension commune des composantes de la feuille de route intégrée et de divers aspects de l'examen du cadre de financement, et déterminer les éventuelles conséquences pour les systèmes et les politiques des partenaires.

III. Budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle

Élaboration et conception de la structure des budgets de portefeuille de pays

34. La phase d'analyse de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle a débuté mi-2015 par l'examen de la structure du budget du PAM et des cadres de financement d'autres organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales et d'entités du secteur privé. Les entretiens menés avec des responsables dans les bureaux de pays ont apporté des éclairages sur les problèmes liés à la budgétisation dans différents contextes.

35. Une synthèse présentée en septembre 2015 au Groupe d'experts chargé de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle¹² précisait les éléments indispensables à une structure budgétaire propre à: i) maximiser l'aptitude du PAM à répondre avec efficacité et efficience aux besoins opérationnels prioritaires; ii) assurer une gestion financière disciplinée, ainsi que la production d'analyses et de rapports rigoureux; et iii) faciliter la mobilisation de fonds. Les éléments essentiels au cadre de planification et de budgétisation sont les suivants:

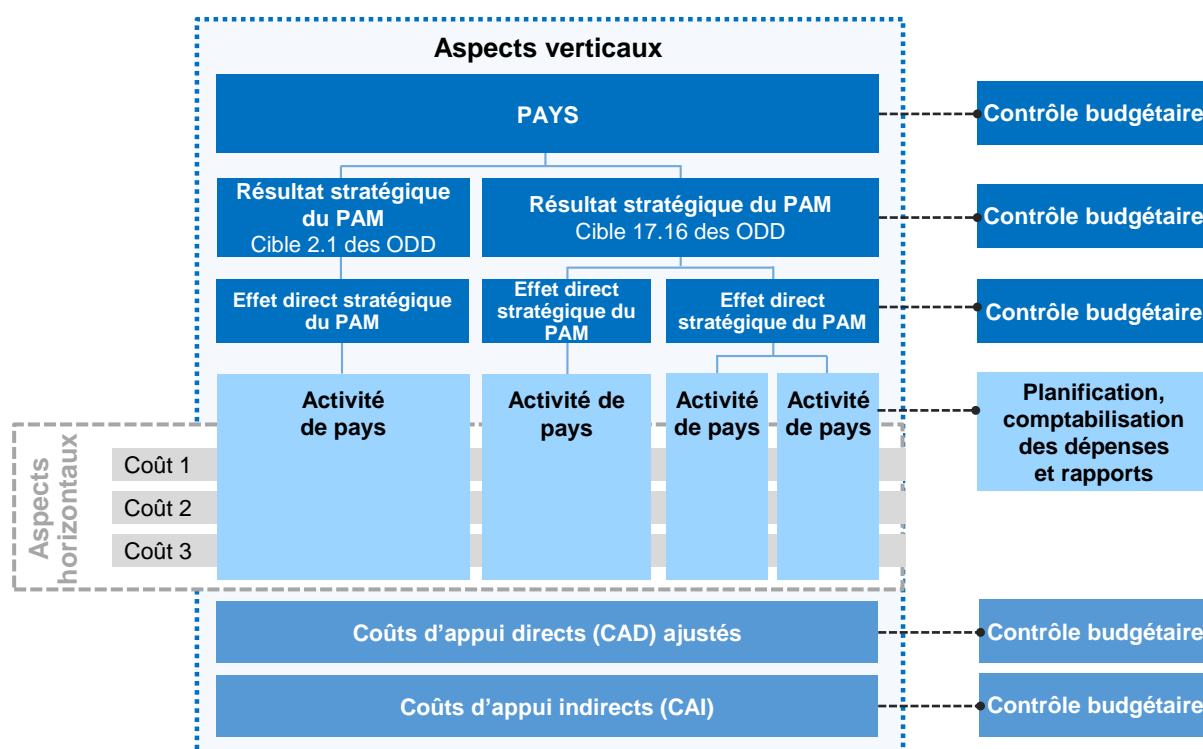
- i) une vue d'ensemble de toutes les opérations de chaque pays, en conformité avec les PSP;

¹¹ En particulier les directeurs de la Division des politiques et des programmes, de la Division du budget et de la programmation, de la Division de la gestion et du suivi de la performance et du Bureau de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des ressources.

¹² Le groupe de travail comprend des participants provenant de bureaux de pays, de bureaux régionaux et de domaines fonctionnels au Siège.

- ii) une "ligne de visée" claire, allant de la stratégie jusqu'aux résultats, en passant par la planification et la dotation en ressources;
 - iii) une structure simplifiée et unifiée pour la mise en œuvre des opérations;
 - iv) la démonstration probante de l'impact, du rapport coût-efficacité et du rapport coût-efficience; et
 - v) une obligation redditionnelle renforcée.
36. Deux structures budgétaires préliminaires ont été élaborées: l'une fondée sur les activités des bureaux de pays et l'autre sur les résultats stratégiques du PAM. Toutes deux ont servi de modèle aux budgets des bureaux du PAM en Colombie, en Indonésie, en Jordanie, en Ouganda et au Zimbabwe afin d'en tester la viabilité, la facilité d'utilisation et l'efficacité, et d'en déterminer les incidences sur la gouvernance et la mobilisation de fonds. Ces bureaux ont fait observer que, du point de vue de la planification, de la mise en œuvre et de la gestion des opérations, les activités, tout en découlant des résultats stratégiques du PAM, devaient constituer le cœur de la structure.
37. En novembre 2015, le Groupe d'experts chargé de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle a examiné les résultats obtenus avec les modèles préliminaires mis à l'essai et a proposé une structure applicable au budget de portefeuille de pays prévoyant:
- i) une période de planification unique englobant toutes les opérations d'une année civile dans tous les contextes;
 - ii) une approche axée sur les résultats conforme aux résultats stratégiques et aux effets directs stratégiques du PAM, les activités étant au cœur de la planification des opérations;
 - iii) une "ligne de visée" claire, partant des résultats stratégiques du PAM et passant par les effets directs stratégiques de celui-ci, jusqu'aux activités et aux coûts;
 - iv) la détermination du coût des transferts ou de la mise en œuvre des activités;
 - v) l'établissement de nouvelles définitions des coûts, harmonisées chaque fois que possible avec celles appliquées par d'autres organismes des Nations Unies, afin de faciliter l'établissement des rapports et la comparaison;
 - vi) l'ajustement des coûts d'appui directs pour soutenir directement plusieurs activités relatives au transfert de l'assistance et à la mise en œuvre des programmes (à répartir entre les activités); et
 - vii) l'ajout d'un effet direct stratégique distinct au moins ou l'amplification d'un effet direct stratégique existant au moins pour une première intervention face à une situation d'urgence.
38. La figure 2 illustre la structure préliminaire d'un budget de portefeuille de pays établi à partir de ces éléments. Début 2016, ce prototype et les concepts y afférents ont été mis en œuvre progressivement par les cinq bureaux de pays participant à l'activité initiale de modélisation (Colombie, Indonésie, Jordanie, Ouganda et Zimbabwe), rejoints ensuite par les bureaux du PAM au Kenya, au Niger et au Yémen pour obtenir une représentation et une couverture régionales de divers contextes opérationnels, y compris une situation d'urgence de niveau 3. L'Indonésie et le Zimbabwe ont achevé la rédaction de leur PSP, mais pas la Colombie, la Jordanie ni l'Ouganda. Le fait d'élaborer un prototype à partir de la structure de budget de portefeuille de pays adoptée dans les pays ayant défini leur PSP permet de s'assurer que cette structure appuie l'approche axée sur ces plans.

Figure 2: Structure préliminaire des budgets de portefeuille de pays



Note: il s'agit d'un exemple de structure de budget de portefeuille de pays. Le résultat stratégique peut être l'un des huit résultats stratégiques figurant dans le Plan stratégique.

39. Les directeurs de pays et leurs équipes ont conduit les essais et présenté au Comité du projet leurs évaluations à l'issue de chaque phase¹³. Le Boston Consulting Group a aidé les directeurs de pays à déterminer les changements nécessaires au terme de chaque phase et à faire connaître le rapport coûts-avantages de la structure de budget de portefeuille de pays.
40. De janvier à mars 2016, les bureaux du PAM en Indonésie et en Jordanie ont conduit la phase I des essais en vue d'affiner les aspects "verticaux" de la structure. Les portefeuilles d'activités et les budgets associés de ces bureaux ont été mis en correspondance avec la structure préliminaire de budget de portefeuille de pays afin de créer la "ligne de visée" souhaitée, partant des résultats stratégiques du PAM et passant par les effets directs stratégiques de celui-ci, jusqu'aux activités et aux coûts. Les bureaux de pays ont enregistré des exemples de transactions dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) afin de poursuivre l'expérimentation et d'affiner la structure.
41. Un premier modèle de comptabilisation des coûts a été mis au point pour s'assurer que la valeur des transferts directs, les coûts d'exécution et les coûts gérés à l'échelon du pays – par exemple les coûts d'appui directs ajustés et les coûts d'appui indirects – étaient bien pris en compte.
42. Les évaluations de la phase I sont largement positives. Le bureau du PAM en Jordanie a noté que le concept de budget de portefeuille de pays et sa "ligne de visée" devraient améliorer l'efficacité et la transparence, tandis que la priorité donnée aux activités correspondait aux réalités opérationnelles. En Indonésie, le bureau du PAM a salué le renforcement de l'obligation redditionnelle et l'autonomie accrue des responsables de budget. La phase I a aussi permis de déterminer des domaines supplémentaires appelant l'élaboration de solutions par pays au cours de la phase II des essais. Ces travaux ont été examinés avec le Conseil lors des consultations informelles tenues les 1^{er} avril et 9 mai 2016.

¹³ Le Comité du projet se compose des Sous-Directeurs exécutifs, de certains directeurs de division, des directeurs régionaux et de certains directeurs de pays, et il assure un contrôle stratégique.

43. Au cours de la phase II, une structure de budget de portefeuille de pays a été simulée pour éclairer la conception de solutions dans différents domaines: définition de procédures de comptabilisation des coûts; application du recouvrement intégral des coûts; traitement des situations d'urgence et des opérations régionales; ou encore identification des contextes opérationnels et des besoins en matière de gouvernance. Les bureaux de pays ont testé une structure de budget qui englobe toutes leurs opérations ainsi que les services communs, les accords de prestation de services, les fonds d'affectation spéciale, les opérations régionales et les situations d'urgence soudaines.
44. Les solutions institutionnelles mises en évidence ont été examinées en mai 2016, tout d'abord par les directeurs de pays et les coordonnateurs des huit bureaux de pays et des bureaux régionaux participant à la phase II, puis par les huit directeurs de pays et les directeurs des dix divisions du Siège qui seront concernés. En juin 2016, les huit bureaux de pays ont étudié et validé les solutions, ce qui a permis d'entamer le développement d'un système informatique le mois suivant.
45. Les évaluations menées par les bureaux de pays et les résultats détaillés des tests réalisés au cours de la phase II ont montré que la structure de budget de portefeuille de pays peut appuyer les opérations du PAM et que les solutions trouvées sont viables. Les bureaux de pays concernés ont reconnu que la nouvelle structure budgétaire et l'amélioration des procédures de gestion des budgets et des contributions permettront de rationaliser la planification ainsi que la gestion des ressources. Les premières évaluations relatives à la phase II ont été examinées avec le Conseil lors de la session annuelle de 2016 et d'une consultation informelle tenue le 25 juillet 2016.
46. À l'issue des deux phases de mise à l'essai du prototype, les bureaux de pays, les directeurs techniques et la Division de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des ressources ont déterminé les exigences institutionnelles auxquelles il faudra répondre lors de la conception de la solution informatique appelée à accueillir la structure des budgets de portefeuille de pays. Ces exigences représentent les éléments essentiels à mettre en place pour intégrer la première vague de PSP qui seront mis en place en février 2017 à titre expérimental. Les exigences relevées constituent la première partie d'un schéma directeur plus détaillé de conception et de mise en œuvre des solutions et systèmes informatiques destinés à la structure de budget de portefeuille de pays.
47. Les exigences institutionnelles correspondent aux besoins des bureaux de pays et des unités du Siège. Elles sont liées à divers domaines: gouvernance, mobilisation des ressources, gestion des dons, programmation, homologation des dépenses, clôture des budgets annuels et des budgets de portefeuille de pays, établissement des rapports, définition de la matrice de responsabilité RACI (du sigle anglais signifiant responsable, comptable, consulté et informé) et intégration des systèmes. Ces exigences ont été examinées et validées par les directeurs de pays. Dans un souci d'harmonisation et d'intégration, les travaux relatifs au schéma directeur sont cordonnés avec ceux concernant l'approche de la planification stratégique par pays et le Cadre de résultats institutionnels, l'objectif étant de tester la solution informatique au quatrième trimestre.

Réforme du cadre de financement du PAM

Inclusion

48. La structure de financement actuelle s'inscrit dans une approche consistant à aborder la fourniture de l'assistance par projet et crée de multiples entités budgétaires associées à différents cycles et à des flux de financement distincts au sein d'un même bureau de pays. Cette approche donne aux responsables une vue fragmentée des opérations et des ressources à l'échelle des différents pays, ce qui nuit à l'efficacité et à l'efficacité de la planification, de la budgétisation et de la gestion de la performance.
49. Les budgets de portefeuille de pays remplaceront les multiples budgets de programme, de projet et de fonds d'affectation spéciale qui coexistent actuellement dans chaque pays. Structures uniques de gestion des flux de ressources par bureau de pays, ils comprendront l'ensemble des ressources, effets directs et activités prévus dans les PSP, les cadres de pays provisoires ou les opérations d'urgence de durée limitée.

50. Les budgets de portefeuille de pays instaureront une période commune pour la planification, la mise en œuvre et l'établissement des rapports, sur la base de l'année civile. Des budgets par année ventilés par effet direct stratégique du PAM seront fournis pour toute la durée des PSP¹⁴.
51. Dans les pays disposant d'un PSP, les interventions d'urgence non prévues seront planifiées et budgétisées dans le cadre d'une révision de ce plan. Dans les pays où le PAM n'est pas présent ou ne dispose pas d'un PSP, la planification et la budgétisation se feront par le biais d'opérations d'urgence de durée limitée. Dans certains cas, la situation d'urgence peut entraîner un changement majeur ou radical du contexte et exiger du PAM qu'il élabore un nouveau PSP. Pour permettre une adaptation souple et rapide de son intervention en de telles circonstances ou maintenir l'aide humanitaire, le PAM peut faire appel à un cadre de pays provisoire. Ce dernier servira à assurer la jonction entre une opération d'urgence de durée limitée, ou une situation dans laquelle un changement important ou radical de contexte rend le PSP inadapté, et un nouveau PSP établi à l'issue d'un examen stratégique national Faim zéro. Les cadres de pays provisoires seront utilisés au cours de la période de transition de 2018, et dans des circonstances exceptionnelles après 2018, lorsqu'il ne sera pas possible d'élaborer un PSP sur la base d'un examen stratégique en raison de conflits ou de problèmes d'instabilité qui sapent la gouvernance, en particulier le fonctionnement des institutions nationales, et dans les pays où le PAM n'intervient pas. Les PSP, les cadres de pays provisoires et les opérations d'urgence de durée limitée adopteront tous un budget de portefeuille de pays¹⁵.
52. Les effets directs stratégiques et les activités du PAM en lien avec des interventions régionales seront intégrés dans le budget de portefeuille des pays concernés par ces interventions. Ils seront matérialisés dans les bureaux de pays pour permettre d'assurer le suivi et de rendre compte à l'échelle régionale et mondiale des ressources mobilisées pour les interventions en question. Une structure budgétaire régionale sera adoptée lorsque des opérations d'urgence régionales limitées ou d'autres initiatives régionales seront élaborées et gérées par un bureau régional.
53. Les effets directs stratégiques ou les activités du PAM seront également rattachés au contexte approprié pour faciliter l'établissement des rapports relatifs aux plans d'intervention humanitaire coordonnés des Nations Unies. Ce rattachement permettra au PAM de gérer et de suivre les contributions réservées aux interventions humanitaires et d'en rendre compte, et il pourra être ajusté en fonction de l'évolution de l'intervention du PAM dans le pays.
54. Un certain nombre d'activités et d'effets directs continueront d'être financés par des fonds d'affectation spéciale. Le cadre et la justification des programmes y afférents seront inclus dans le PSP. Les activités financées par un fonds d'affectation spéciale qui sont sous la responsabilité d'un bureau de pays et dont celui-ci doit rendre compte seront incluses dans le budget du portefeuille de pays: les fonds d'affectation spéciale destinés à un pays spécifique seront inscrits au budget de portefeuille de ce dernier directement, tandis que ceux gérés par le Siège ou le bureau régional n'y seront portés qu'en tant que mode de financement de certaines activités. Toutes les dépenses engagées au titre d'un fonds d'affectation spéciale seront rattachées à des dons spécifiques, et les rapports faisant état de ces dépenses seront libellés dans la monnaie locale.
55. Les services communs ou partagés planifiés seront aussi inscrits au budget de portefeuille de pays et reliés par l'intermédiaire de la chaîne de résultats, allant des activités institutionnelles jusqu'au résultat stratégique relatif à l'ODD 17 en passant par les effets directs stratégiques du PAM. Les services communs dont bénéficie un bureau de pays seront matérialisés distinctement dans le budget du portefeuille d'activités de celui-ci. Lorsqu'un bureau de pays fournira des services communs à un autre bureau de pays, il ne les rattachera pas à un ODD et ne les intégrera pas dans

¹⁴ Ces budgets comprendront les effets directs stratégiques élaborés en fonction des évaluations des besoins ou des effets directs déterminés à l'issue des examens stratégiques ou d'analyses similaires réalisés en collaboration avec les contreparties gouvernementales et les autres partenaires. Le budget concernant les effets directs stratégiques relatifs au développement sera établi à partir des ressources disponibles estimées conformément à l'article X.8 du Règlement général.

¹⁵ Une évaluation rapide des besoins continuera d'être menée, et des appels de fonds seront formulés lors du déclenchement d'une situation d'urgence. L'accès à des mécanismes comme les prêts internes en faveur des projets et le Compte d'intervention immédiate sera maintenu.

son budget de portefeuille d'activités, car les coûts y afférents seront inscrits au budget du bureau de pays bénéficiant des services¹⁶.

56. Le budget de portefeuille de pays donnera aux responsables une vue globale des ressources pour améliorer la planification, la budgétisation et la gestion de la performance. Le caractère global du budget de portefeuille de pays permettra d'accroître l'efficacité et l'efficacité opérationnelle.
57. Parmi les objectifs de la politique en matière de PSP et de la structure de budget de portefeuille de pays figurent le maintien du rôle de contrôle du Conseil, la maximisation de la transparence et la possibilité de réaliser un examen global de la stratégie, de la planification, de la budgétisation et des résultats.
58. Comme l'indique l'article VI.2(c) du Statut, l'un des rôles fondamentaux du Conseil consiste à approuver les programmes, les projets et les activités du PAM. L'analyse des approbations budgétaires sur ces cinq dernières années souligne le rôle central du Conseil dans l'approbation d'un montant budgétaire moyen de 4 milliards de dollars par an, soit 52 pour cent en moyenne du programme de travail annuel.
59. Le premier instrument d'approbation utilisé par le Conseil sera le PSP. L'approbation par le Conseil d'un PSP vaudra également approbation du budget total et du budget associé à chaque effet direct stratégique pour toute la durée du plan en question. On trouvera aux annexes I, II, III et IV respectivement une vue d'ensemble du projet de PSP pour le Zimbabwe, un exemple d'informations budgétaires sur lesquelles reposerait l'approbation budgétaire, un exemple de budget de portefeuille d'activités pour le Zimbabwe, un exemple de budget de portefeuille de pays pour une année et une ventilation des coûts des activités.

Recommandation 1.0

Il est recommandé que la structure de budget de portefeuille de pays englobe toutes les opérations dans tous les contextes et remplace les multiples budgets de programme, de projet et de fonds d'affectation spéciale qui coexistent actuellement dans chaque pays.

Recommandation 1.1

Il est recommandé que les plans stratégiques de pays, les cadres de pays provisoires et les opérations d'urgence de durée limitée adoptent tous un budget de portefeuille de pays.

Recommandation 1.2

Il est recommandé que les budgets de portefeuille de pays reposent sur l'année civile et qu'un budget par année soit fourni pour toute la durée des plans stratégiques de pays correspondants.

Recommandation 1.3

Il est recommandé que la planification et la budgétisation d'une première intervention face à une situation d'urgence soient gérées en ajoutant un effet direct stratégique au moins ou en amplifiant un effet direct stratégique existant au moins dans le plan stratégique de pays.

Approche axée sur les résultats

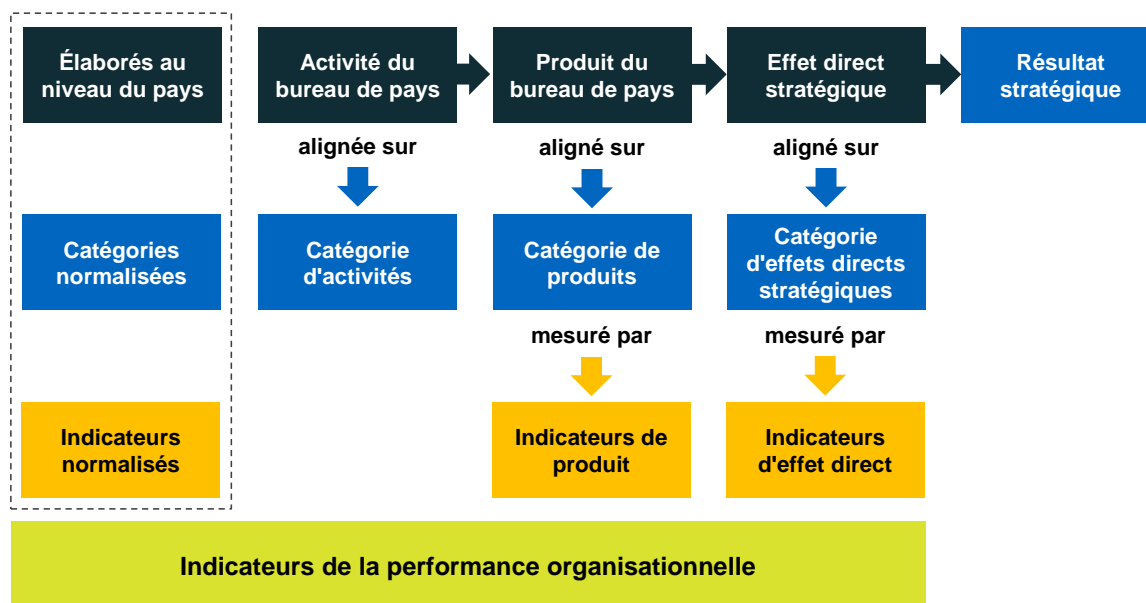
60. Le fait que les composantes de coûts soient fondées sur les intrants et la fragmentation de la structure budgétaire font qu'il est difficile de communiquer sur les résultats ou les impacts de l'assistance du PAM et d'apporter la preuve de l'optimisation des ressources.
61. Le budget de portefeuille de pays est, comme le PSP, structuré autour des résultats et établit un lien transparent entre les ressources et les résultats au moyen d'une "ligne de visée" partant des résultats stratégiques du PAM et passant successivement par les effets directs stratégiques et les

¹⁶ Actuellement, les services communs et les activités menées par l'intermédiaire de plateformes partagées sont définis dans la catégorie des activités institutionnelles. Cette catégorie comprendra probablement les catégories d'activités suivantes, entre autres: les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies; l'Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations Unies; le module mondial de la logistique; les services bilatéraux de la chaîne d'approvisionnement; le module des télécommunications d'urgence; les services d'ingénierie; les activités relatives à la mise en place et au maintien de plateformes de transferts de type monétaire; les activités de préparation aux situations d'urgence; et les activités d'analyse et d'évaluation.

activités pour arriver aux coûts. Cette approche facilitera la gestion de la performance et l'établissement de rapports financiers ventilés par effet direct stratégique du PAM, ce qui permettra au Secrétariat de communiquer sur l'impact de l'assistance du PAM.

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

Figure 3: Chaîne de résultats du PAM



63. Les bureaux de pays formuleront leurs propres effets directs stratégiques, produits et activités conformément aux catégories normalisées définies dans le Cadre de résultats institutionnels. Ce système offre aux bureaux de pays la souplesse nécessaire pour choisir les effets directs, les produits et les activités qui conviennent au contexte national, tout en permettant, grâce à l'utilisation de catégories normalisées, l'agrégation des résultats de tous les pays aux fins de l'établissement de rapports et de la gestion de la performance à l'échelle du PAM¹⁷.
64. Les effets directs stratégiques du PAM décrivent les effets à court et moyen termes qui contribuent à la réalisation des cibles nationales des ODD et à l'obtention des résultats stratégiques du PAM¹⁸. Ils déterminent également les personnes qui bénéficieront des interventions (ODD 2) ou les entités concernées (ODD 17), la portée géographique, les résultats recherchés et le calendrier prévu pour les interventions, et ils définissent le contexte dans lequel l'assistance est fournie¹⁹.
65. Dans la structure du budget de portefeuille de pays, chaque effet direct stratégique du PAM est lié à un seul résultat stratégique du PAM ou à une cible d'un ODD et à un seul objectif stratégique. Pour préserver la "ligne de visée", il faut que les effets directs stratégiques soient relativement peu nombreux et en cas d'ambiguïté, il peut être nécessaire de reformuler un effet direct stratégique ou de le subdiviser en deux énoncés de résultat distincts pour bien montrer le lien de cause à effet.

¹⁷ Pour plus de détails sur la conception et les catégories normalisées du Cadre de résultats institutionnels, voir <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp286249.pdf>.

¹⁸ WFP/EB.A/2016/5-B et C-14741E, Politique en matière de plans stratégiques de pays, 4^e version.

¹⁹ Les bureaux de pays participant à la phase II sont convenus que le contexte opérationnel doit être pris en considération au niveau du pays lorsqu'il s'agit de planifier le travail ou de mobiliser des contributions et qu'il devrait être pris en compte dans l'énoncé des effets directs stratégiques et/ou des activités du PAM qui figurent dans la structure budgétaire. Au vu des débats qui ont eu lieu lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, le Secrétariat collaborera avec d'autres organismes pour harmoniser les notions de contexte.

66. Les dépenses seront comptabilisées sur la base des activités planifiées par le bureau de pays. L'importance et la visibilité des activités dans la structure du budget de portefeuille de pays permettront aux responsables de recenser et de comparer les facteurs de coût dans des activités similaires dans tous les portefeuilles de pays et permettront d'étayer les décisions concernant la gestion et les programmes. On trouvera à l'annexe IV un exemple de planification d'activités réparties selon les effets directs stratégiques du PAM.
67. On reliera les activités menées au niveau des pays aux catégories d'activités institutionnelles afin de permettre une meilleure comparaison des activités et des coûts entre les différents bureaux de pays et les différents types d'activités²⁰.
68. Afin de faciliter l'harmonisation avec le Cadre de résultats institutionnels et l'établissement de rapports à l'échelle du PAM, chaque effet direct stratégique défini pour un pays sera relié à une seule catégorie d'effets directs du PAM, et chaque produit défini pour un pays sera relié à une seule catégorie de produits du PAM.
69. Le budget de portefeuille de pays qui accompagne le PSP sera ventilé par effet direct stratégique du PAM. L'approbation du budget²¹ entraînera donc la création d'une enveloppe budgétaire pour chaque effet direct stratégique du PAM, ce qui renforcera l'approche axée sur les résultats de la budgétisation et constitue un changement fondamental par rapport à l'approche actuelle, selon laquelle les enveloppes budgétaires sont établies au niveau des composantes de coûts, ce qui offre moins de souplesse aux responsables.
70. Le Secrétariat examine actuellement les informations dont la direction a besoin pour fournir des indicateurs fiables permettant d'apporter la preuve de l'optimisation des ressources aux États membres et aux donateurs. Par optimisation des ressources, le PAM entend le fait d'obtenir les meilleurs résultats pour ses bénéficiaires en utilisant judicieusement ses ressources. Le budget de portefeuille de pays et le Cadre de résultats institutionnels sont des outils essentiels qui permettent au PAM d'établir des liens entre les résultats obtenus et les ressources utilisées afin de mieux mesurer l'efficacité et l'efficacités. Les PSP, le Cadre de résultats institutionnels et les budgets de portefeuille de pays seront conçus de façon à permettre au Secrétariat de suivre les indicateurs d'optimisation des ressources au niveau mondial. Grâce au chiffrage des coûts au niveau des activités et à l'existence de liens avec les catégories institutionnelles normalisées aux fins de comparaison, le Secrétariat sera plus à même de recenser les facteurs de coût.
71. Le Secrétariat a bon espoir que cette structure du budget de portefeuille de pays, plus transparente et établissant des liens entre les ressources et les résultats à tous les niveaux de la hiérarchie budgétaire, accroîtra le nombre de contributions multilatérales et encouragera les partenaires à contribuer à des niveaux plus élevés de la structure budgétaire ou par domaine thématique. Par ailleurs, le fait que les PSP portent sur plusieurs années et fournissent des informations au niveau des effets directs sur les résultats prévus pourrait offrir aux donateurs une base en vue de la fourniture de ressources sur plusieurs années.

²⁰ Les catégories d'activités institutionnelles suivantes sont en train d'être établies: i) les transferts inconditionnels de ressources pour favoriser l'accès à la nourriture; ii) la création d'actifs et l'appui aux moyens d'existence; iii) l'adaptation au changement climatique et la gestion des risques; iv) les repas scolaires; v) le traitement nutritionnel; vi) la prévention de la malnutrition; vii) l'appui aux marchés au profit des petits exploitants; viii) le renforcement des capacités individuelles; ix) le renforcement des capacités institutionnelles (gouvernement et société civile); x) les services et plateformes communs, qui comprendront probablement les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, l'Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations Unies, les modules d'action humanitaire et les plateformes communes pour traiter les transferts de type monétaire; xi) la préparation aux situations d'urgence; xii) l'analyse et l'évaluation; et xiii) divers.

²¹ Les procédures d'approbation et de révision budgétaires pour les PSP, y compris les budgets de portefeuille de pays, sont énoncées dans la politique en matière de PSP (quatrième version). Les modifications des délégations de pouvoirs seront étudiées dans le contexte de l'examen du cadre de financement.

Recommandation 2.0

Il est recommandé d'axer le budget de portefeuille de pays sur les résultats et d'y faire ressortir clairement les liens entre les résultats stratégiques du PAM, ses effets directs stratégiques, les activités et les coûts.

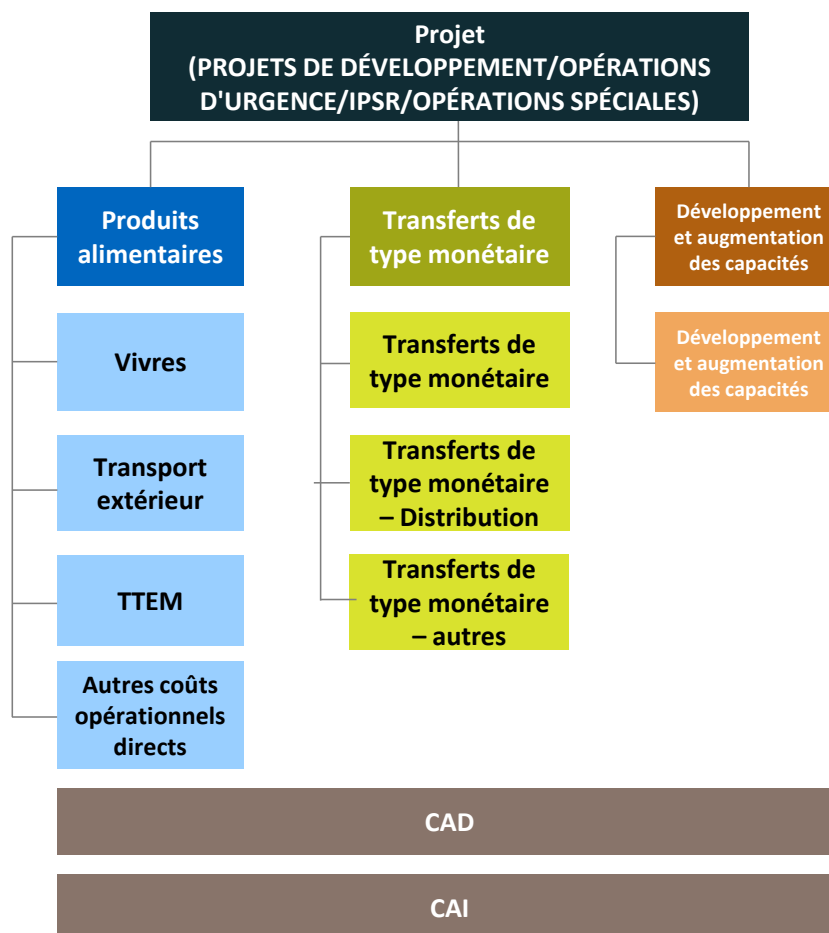
Recommandation 2.1

Il est recommandé d'approuver les budgets en tenant compte des résultats stratégiques et des effets directs stratégiques du PAM.

Création d'une nouvelle structure de coûts

72. L'actuelle structure de coûts (figure 4), unique en son genre, a été conçue en premier lieu à l'appui du modèle créé pour l'apport de l'aide alimentaire. La responsabilité du budget est répartie suivant les différentes catégories de coûts, ce qui entraîne une fragmentation de la gestion du budget global. Les catégories de coûts sont fondées sur les intrants et sont regroupées par modalité: produits alimentaires, transferts de type monétaire et développement et augmentation des capacités.

Figure 4: Éléments et structure de coûts existants



CAI: coûts d'appui indirects
IPSUR: intervention prolongée de secours et de redressement
TTEM: transport terrestre, entreposage et manutention

73. Les bureaux de pays ont élaboré une nouvelle structure de coûts qui répond à quatre impératifs:
- i) suivre par défaut quatre types de modalités de transfert (produits alimentaires, transferts de type monétaire, renforcement des capacités et prestation de services);
 - ii) créer un système de classification des coûts qui permette le regroupement des informations sur les coûts dans des macrocatégories, que l'on peut ensuite ventiler;
 - iii) introduire la capacité de décomposer les coûts de manière détaillée; et
 - iv) permettre le regroupement des coûts conformément aux catégories de coûts harmonisées des Nations Unies et à d'autres classifications en tant que de besoin.

Macrocatégories de coûts

74. Les macrocatégories de coûts d'un budget de portefeuille de pays refléteront les regroupements des coûts détaillés. Elles doivent être claires et transparentes, afin de faciliter la communication aux États membres et aux autres acteurs d'informations sur les résultats opérationnels et la valeur apportée aux bénéficiaires. Les dix composantes de coûts utilisées pour l'instant seront remplacées par quatre macrocatégories: transfert, mise en œuvre, CAD ajustés et CAI.

Transferts

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

Mise en œuvre

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

Coûts d'appui directs ajustés

78. Cette catégorie couvre les coûts qui sont gérés au niveau du pays et qui contribuent directement à plusieurs activités liées au transfert de l'assistance et à la mise en œuvre des programmes²². On peut imputer ces coûts aux différentes activités en utilisant les bonnes méthodes de répartition. Ces coûts ont trait à la présence du PAM dans un pays et varient en fonction de l'ampleur des activités menées dans ce pays. On peut citer comme exemples, sans que cette liste soit limitative, les frais de gestion des bureaux de pays, par exemple pour les chefs d'unité, les loyers des bureaux de pays, les examens et les évaluations n'ayant pas directement trait à une activité spécifique, et certains coûts relatifs à la sécurité.

Coûts d'appui indirects

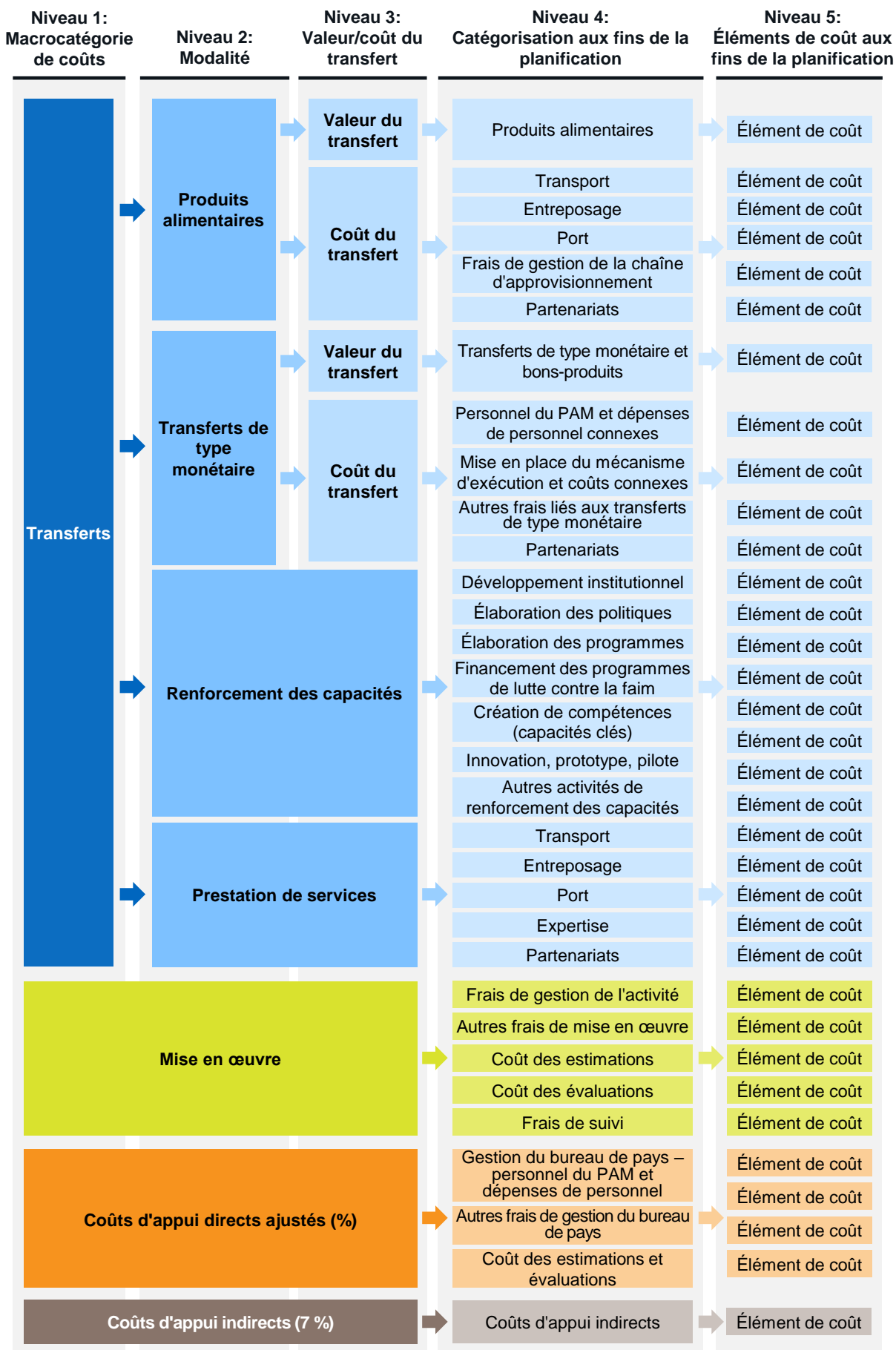
79. Les CAI sont les coûts qui contribuent à l'exécution d'activités mais que l'on ne peut pas relier directement à leur mise en œuvre.

Éléments et coûts détaillés pour la planification

80. Les coûts seront gérés à tous les niveaux – le système de classification des coûts va permettre au PAM de ventiler les macrocatégories de coûts jusqu'aux plus petits éléments de coût aux fins de la planification. Grâce à cette classification détaillée des coûts, le PAM sera davantage en mesure: i) de démontrer sa compétitivité; ii) de faire la preuve d'une gestion rigoureuse et transparente; et iii) de comprendre les liens entre les coûts et la mise en œuvre des activités et/ou la prestation des services, de façon à faciliter un chiffrage des coûts fiable et la comparaison des coûts.
81. Les responsables utiliseront la planification au niveau des activités et les informations détaillées sur les coûts pour analyser les facteurs de coût et des indicateurs essentiels tels que le coût moyen par ration, afin de choisir l'activité la plus efficiente et la plus efficace sur le plan opérationnel.
82. On trouvera dans la figure 5 une illustration de la classification détaillée des coûts qui permettra aux responsables d'effectuer des analyses détaillées, depuis les quatre macrocatégories de coûts jusqu'aux coûts détaillés.

²² L'analyse réalisée jusqu'à présent s'est concentrée sur les coûts propres aux différents pays. L'analyse en cours des coûts d'appui va déterminer quelles seraient les incidences de cette approche sur les coûts administratifs et d'appui aux programmes non liés à un pays.

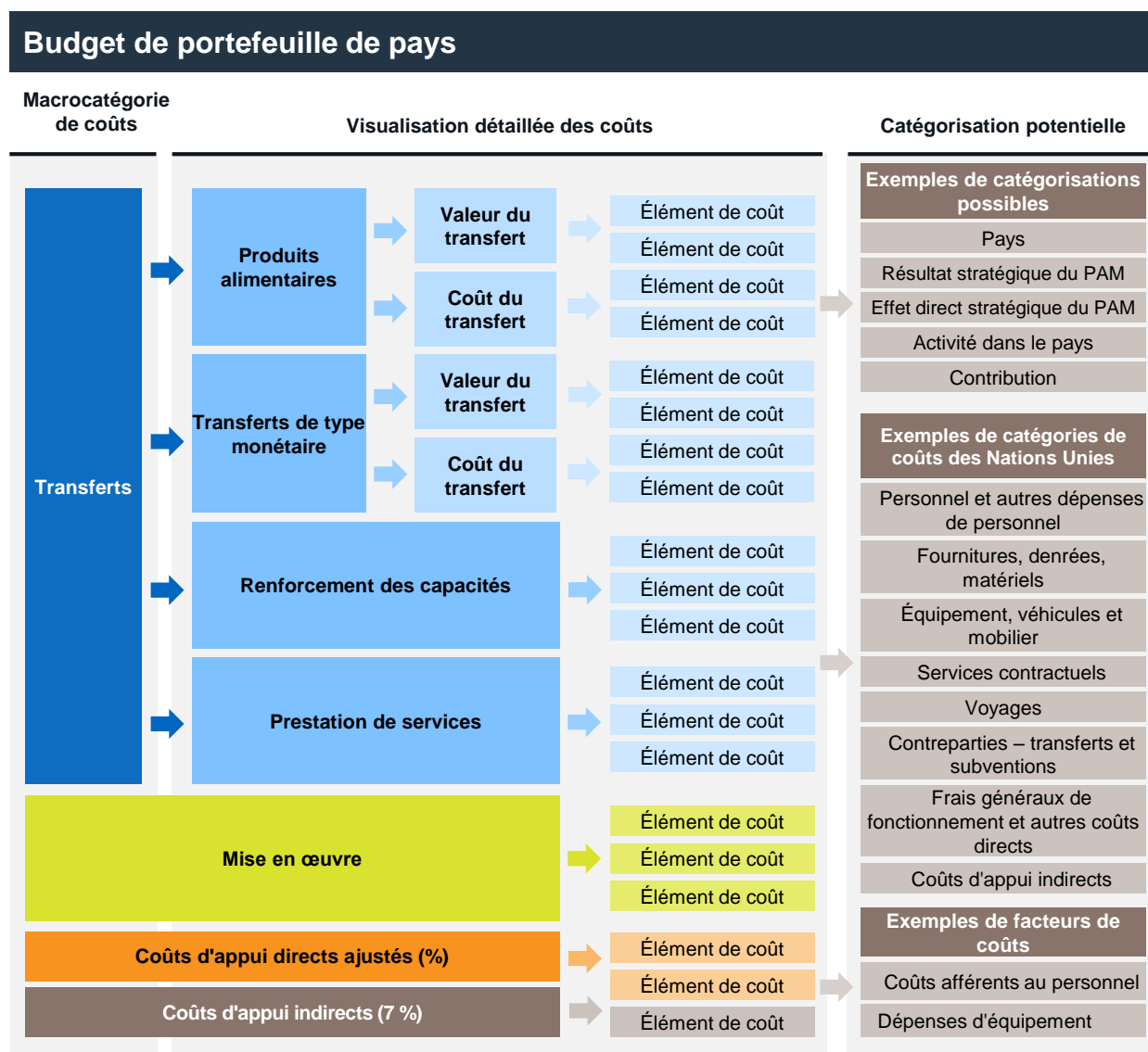
Figure 5: Hiérarchie de la classification des coûts dans le budget de portefeuille de pays



Capacité d'établissement de rapports multiples

83. En plus de l'analyse jusqu'aux éléments de coût détaillés, la hiérarchie de la classification des coûts permettra aussi le regroupement des coûts par pays, par résultat stratégique, par catégorie d'effets directs stratégiques, par domaine fonctionnel, par catégorie d'activités ou par contribution, aux fins de l'établissement de rapports et pour étayer les décisions internes de gestion.
84. La figure 6 présente un exemple des catégorisations disponibles dans la structure du budget de portefeuille de pays.

Figure 6: Exemple de catégorisations aux fins de l'établissement de différents rapports



85. Conformément aux prescriptions du Sommet mondial sur l'action humanitaire et du rapport du Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire, le PAM entend garantir un maximum de transparence concernant ses opérations, leurs coûts et les résultats obtenus en simplifiant et en harmonisant les rapports établis à l'intention du Conseil, des partenaires, des donateurs et des bénéficiaires.

Processus de planification annuelle

86. On met actuellement en place un processus de planification annuelle afin de soutenir les processus internes de gestion et de mise en œuvre des PSP pluriannuels. Dans le cadre du processus de planification annuelle, chaque bureau de pays va établir un plan de gestion des opérations de pays. Ce plan sera défini chaque année et sera le programme de travail pour un

pays; il comprendra les budgets pour les plans de mise en œuvre, sur la base des besoins et des ressources²³. Les plans de mise en œuvre présenteront les ressources qui devraient être mises à disposition par effet direct stratégique et par activité. Les plans de mise en œuvre des bureaux de pays seront ensuite regroupés pour former le plan de travail hiérarchisé par ordre de priorité, qui figure dans le Plan de gestion du PAM.


87. Les informations tirées des plans de gestion des opérations de pays, notamment les détails sur le coût des activités, seront mises à la disposition des États membres au moyen d'un portail en ligne. Au lieu de seulement recevoir des rapports établis par le PAM conformément à un cycle annuel, les États membres peuvent utiliser le portail pour consulter et créer des rapports à tout moment et pour toute période jugée utile. Grâce à cette vue globale des opérations, couplée aux procédures officielles du Conseil, celui-ci pourra s'acquitter plus facilement de sa mission de contrôle.
88. Le Conseil recevra aussi, au moins, les informations suivantes chaque année:
 - i) des extraits des plans opérationnels et budgétaires actualisés, présentés dans le Plan de gestion pour information;
 - ii) des rapports *a posteriori* sur l'usage fait des délégations de pouvoirs pour approuver les révisions des PSP, les opérations d'urgence de durée limitée ou les cadres de pays provisoires; et
 - iii) des 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.
89. En consultation avec les donateurs, le Secrétariat examine aussi actuellement les obligations en matière de transmission d'informations en vue d'accroître la transparence et de normaliser les éléments contenus dans les rapports.
90. L'établissement de rapports à l'échelle du PAM sur l'allocation des fonds multilatéraux se poursuivra. On trouvera dans les annexes V et VI des exemples pratiques d'informations financières et d'informations destinées aux rapports établissant une corrélation entre les ressources et les résultats en lien avec le Cadre de résultats institutionnels que l'on pourrait inclure dans les rapports de pays normalisés afin de faire la démonstration de la transparence accrue et des liens vers les effets directs stratégiques et les résultats atteints.

Harmonisation avec les catégories de coûts des Nations Unies

91. La nouvelle structure de coûts permettra aux responsables de visualiser les éléments de coût détaillés conformément aux catégories de coûts harmonisées des Nations Unies. Cette évolution est conforme à la recommandation de l'Examen quadriennal complet visant à harmoniser les pratiques d'exploitation et facilitera la planification et l'établissement de rapports conjoints, ainsi que la comparaison entre les différents bureaux de pays.
92. La figure 7 montre comment les éléments de coût détaillés peuvent être reliés aux huit catégories de coûts harmonisées des Nations Unies.

²³ Ces budgets comprendront les effets directs stratégiques élaborés en fonction des évaluations des besoins ou des effets directs déterminés à l'issue des examens stratégiques ou d'analyses similaires réalisés en collaboration avec les contreparties gouvernementales et les autres partenaires. Le budget concernant les effets directs stratégiques relatifs au développement sera établi à partir des ressources disponibles estimées conformément à l'article X.8 du Règlement général.

Figure 7: Exemple d'harmonisation avec les catégories de coûts des Nations Unies²⁴

Budget de portefeuille pour le Zimbabwe (2017-2021)							
Catégories de coûts des Nations Unies		Effet direct stratégique 1	Effet direct stratégique 2	Effet direct stratégique 3	Effet direct stratégique 4	Effet direct stratégique 5	
		Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations	Les tendances des taux de retard de croissance chez les enfants des districts prioritaires vont dans le sens de la réalisation des cibles nationales et mondiales à l'horizon 2025	Les ménages ruraux et les petits exploitants exposés à l'insécurité alimentaire parviennent à la sécurité alimentaire et font preuve de résilience face aux chocs et difficultés saisonniers	Le système de protection sociale au Zimbabwe fait en sorte que les populations en situation de vulnérabilité chronique à travers le pays puissent satisfaire leurs besoins fondamentaux toute l'année	Les programmes d'aide humanitaire et de développement au Zimbabwe peuvent compter sur l'appui de services liés à la chaîne d'approvisionnement de toute première qualité et d'un bon rapport coût-efficacité et coût-efficience	
Transferts	Personnel et autres dépenses de personnel	792 627	22 095	1 774 442	1 298 614		
	Fournitures, denrées, matériels	57 881 292	5 176 545	36 710 302		2 176 819	
	Équipement, véhicules et mobilier, y compris amortissements			530 000	680 000		
	Services contractuels	500 000	2 220 000	3 107 630	3 339 062		
	Voyages		150 000		100 000		
	Transferts et subventions aux contreparties	2 591 808	451 487	2 002 626	1 159 453		
	Frais généraux de fonctionnement et autres coûts directs	3 050 957		2 304 000	125 000		
Mise en œuvre	Personnel et autres dépenses de personnel	7 227 673	332 186	3 347 206	1 662 399	974 187	
	Fournitures, denrées, matériels						
	Équipement, véhicules et mobilier, y compris amortissements	693 735	57 928	134 970	72 857		
	Services contractuels	405 896	44	824	403 630		
	Voyages	736 665	4 685	58 899	31 250		
	Transferts et subventions aux contreparties	6 658 456	2 136 000	22 750 000			
	Frais généraux de fonctionnement et autres coûts directs	1 639 439	93 151	226 508	151 731		
CAD ajustés (%)	Personnel et autres dépenses de personnel	5 496 822	710 816	4 955 365	619 815	215 423	
	Fournitures, denrées, matériels						
	Équipement, véhicules et mobilier, y compris amortissements	474 814	61 400	428 043	53 539	18 608	
	Services contractuels	69 536	8 992	62 686	7 841	2 725	
	Voyages	87 551	11 322	78 927	9 872	3 431	
	Transferts et subventions aux contreparties						
	Frais généraux de fonctionnement et autres coûts directs	1 036 503	134 034	934 404	116 875	40 621	
Total par effet direct stratégique (hors CAI)		89 343 772	11 570 685	79 406 834	9 831 938	3 431 815	193 575 045
Coûts d'appui indirects (7 %)		6 254 064	809 948	5 558 478	688 236	240 227	13 550 953
Total		95 597 836	12 380 633	84 965 312	10 520 174	3 672 042	207 135 998
TOTAL GÉNÉRAL						207 135 998	

Recommandation 3.0

Il est recommandé de regrouper les coûts dans quatre macrocatégories de coûts: transferts, mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés et coûts d'appui indirects.

Recommandation 3.1

Il est recommandé d'aligner les éléments de coûts détaillés dans la nouvelle structure de coûts sur les catégories de coûts harmonisées des Nations Unies, lorsque c'est possible.

²⁴ Les chiffres sont fournis à titre indicatif uniquement.

Principe du recouvrement intégral des coûts

93. Le PAM étant financé entièrement au moyen de contributions volontaires, il faut retenir le principe de recouvrement intégral des coûts lorsqu'on envisage une réforme de l'architecture financière. Aux termes de l'article XIII.2 du Statut, qui énonce le principe de recouvrement intégral des coûts, les donateurs doivent verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui liés à l'exécution des activités²⁵.
94. Toutefois, le Secrétariat note que le principe de recouvrement intégral des coûts avait été conçu au départ pour des contributions en nature et en espèces pour l'achat de nourriture. L'article XIII.4 du Règlement général traite de l'application du recouvrement intégral des coûts à différents types de contributions de façon à couvrir les coûts opérationnels, les CAD et les CAI. Le recouvrement intégral des coûts se fait essentiellement par la mise en réserve d'une partie de chaque contribution de façon à couvrir les coûts de mise en œuvre connexes. On peut citer comme exemples le taux de recouvrement de 7 pour cent appliqué dans le cas des CAI ou un pourcentage déterminé par tonne pour certaines composantes de coût.
95. Compte tenu de la diversité grandissante de l'assistance du PAM, de la nouvelle structure de budget de portefeuille de pays proposée et des modifications de la structure des coûts envisagées, le Secrétariat a réexaminé les modalités d'application du recouvrement intégral des coûts afin d'en simplifier la conception, de le rendre applicable à tous les types de contribution et de répartir les coûts de façon équitable entre les donateurs²⁶.
96. Comme la plupart des projets ne sont pas intégralement financés, les taux de recouvrement intégral des coûts sont souvent révisés et peuvent être à l'origine d'excédents ou de déficits budgétaires. Il est donc proposé que les calculs de recouvrement intégral des coûts se fondent sur le plan annuel de mise en œuvre établi en fonction des ressources²⁷ de façon à refléter la réalité opérationnelle des bureaux de pays, et notamment l'ampleur des opérations dans le pays et des coûts afférents. Grâce à cette proposition, et à une programmation plus précise, il devrait être beaucoup moins nécessaire de réviser les taux.
97. La proposition présentée au Conseil lors de sa session annuelle de 2016 et de la consultation informelle qui a suivi repose sur la nécessité de distinguer le principe même de recouvrement intégral des coûts et la manière de traiter chaque type de contribution. La proposition se concentre sur l'application du principe aux CAD ajustés et aux CAI. On calculera la composante CAD ajustés comme une proportion des coûts de transfert et de mise en œuvre consolidés, qui varieront d'un pays à l'autre. Les CAI et le taux de recouvrement y afférent, actuellement de 7 pour cent, resteraient inchangés²⁸.
98. Il est envisagé de faire figurer le recouvrement intégral des coûts dans le Règlement général comme un principe de politique générale et non plus de manière aussi détaillée que ce qui est le cas actuellement. Il faudra donc mettre au point en interne des instructions ou des politiques supplémentaires concernant le traitement et la prise en charge des différents types de contribution, et les diffuser par exemple au moyen de circulaires de la Directrice exécutive. Ainsi, il faudrait prévoir que les contributions liées à des denrées (qu'elles soient en nature ou destinées à des achats) comprennent les fonds nécessaires pour couvrir les coûts connexes liés au transfert et à la mise en œuvre.
99. On trouvera dans l'annexe VII des exemples de la façon dont le recouvrement intégral des coûts sera appliqué à différents types de contribution au Zimbabwe.

²⁵ Les exceptions au principe de recouvrement intégral des coûts figurent à l'alinéa (g) de l'article XIII.4 du Règlement général.

²⁶ WFP/EB.A/2016/5-C/1*.

²⁷ On a réalisé des essais dans le cadre de l'axe de travail sur la planification fondée sur les ressources pour tester le recouvrement intégral des coûts sur la base des plans fondés sur les ressources, qui ont montré que le budget plus réaliste permettait une programmation plus précise et une utilisation plus efficace des ressources. La planification fondée sur les ressources sera normalisée et intégrée dans les pratiques courantes en 2017.

²⁸ Le taux applicable aux CAI est approuvé chaque année par le Conseil d'administration.

Recommandation 4.0

Il est recommandé d'appliquer le principe de recouvrement intégral des coûts aux coûts d'appui directs ajustés et aux coûts d'appui indirects, et de répartir les coûts de façon équitable et simplifiée afin de se concentrer sur ces coûts.

Recommandation 4.1

Il est recommandé de simplifier les normes de recouvrement intégral des coûts, approuvées par le Conseil d'administration dans le Règlement général, et de donner des indications plus détaillées sur leur application au moyen d'instruments internes diffusés par la Directrice exécutive.

Dispositions de transition pour 2017

100. Le premier groupe de PSP et les budgets de portefeuille de pays qui leur sont associés à titre expérimental devraient être présentés au Conseil pour approbation à la première session ordinaire de 2017. Un deuxième groupe sera présenté à la session annuelle de 2017. Le Secrétariat rendra compte au Conseil de la mise en œuvre des plans pilotes, et recommandera si nécessaire des ajustements aux cadres sous-jacents de programme et de financement en fonction des résultats de cette mise en œuvre.
101. Début 2017, le système informatique sera prêt pour soutenir la mise en œuvre des PSP pilotes et pour la mise à l'essai de leur budget de portefeuille de pays. Cette période d'essai permettra d'analyser les structures d'appui, l'état de préparation organisationnelle et les amendements à apporter au Règlement général et au Règlement financier du PAM. Le Secrétariat consultera par ailleurs les partenaires à propos de l'état de préparation de leurs systèmes.
102. L'application du nouveau cadre de financement pour les budgets de portefeuille de pays de 2017 entraînera certaines incohérences par rapport aux dispositions actuelles du Règlement général et du Règlement financier du PAM, qui font référence aux composantes de coût actuelles²⁹. Le Conseil devra donc autoriser – uniquement pour les PSP pilotes approuvés lors de la période de transition entre la première session ordinaire de 2017 et le 31 décembre 2017 – certaines dérogations au Règlement général et au Règlement financier du PAM³⁰; plus spécialement, le Conseil autorisera des dérogations concernant les catégories de coûts et le recouvrement intégral des coûts dans les cas où ces dérogations seront nécessaires pour permettre l'application des principes et éléments susmentionnés relatifs aux budgets de portefeuille de pays dans le cas des PSP pilotes.
103. Comme indiqué dans la quatrième version du projet de politique en matière de PSP, le Règlement général et le Règlement financier du PAM devront être amendés pour permettre l'entrée en vigueur des nouveaux cadres de programme et de financement à compter du 1^{er} janvier 2018. En 2017, le Secrétariat tiendra des consultations informelles afin d'examiner les amendements proposés, qui seront ensuite soumis au Conseil pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2017. Une liste préliminaire des dispositions concernées figure à l'annexe VIII; un exemple de projet d'amendement sera présenté lors de la consultation informelle du 5 septembre.
104. Dans la quatrième version du projet de politique en matière de PSP, le Secrétariat expose dans ses grandes lignes le processus d'approbation des PSP et de leurs révisions, et mentionne que le Conseil devra revoir les pouvoirs délégués au Directeur exécutif pour l'approbation des programmes et les révisions budgétaires.
105. Pour les révisions qui n'entraînent pas une modification fondamentale de l'axe stratégique du programme concerné et qui n'ont pas trait à une intervention d'urgence, une proposition est actuellement à l'étude selon laquelle toute révision supérieure à un certain montant serait mise à la disposition du Conseil pendant une période donnée durant laquelle tout membre du Conseil

²⁹ Voir à l'annexe VIII la liste préliminaire des dispositions concernées, et plus particulièrement: l'article XIII.4 du Règlement général et les articles 1.1, 4.5 et 10.8 du Règlement financier.

³⁰ Conformément aux alinéas (b)(vi) et (b)(vii) de l'Article VI.2 du Statut, le Conseil est autorisé à remédier à ce manque d'homogénéité et à déroger aux dispositions du Règlement général et du Règlement financier.

pourrait demander à ce qu'elle soit examinée à une session ultérieure du Conseil. Le Secrétariat a entamé une analyse afin de déterminer le montant approprié au-delà duquel une telle disposition pourrait s'appliquer.

106. L'ensemble cohérent PSP/budget de portefeuille de pays remplacera le système actuel d'approbation de projets et budgets individuels, qui fixe pour chaque catégorie de projet un montant au-delà duquel les programmes ou les révisions sont approuvés par le Conseil; la valeur budgétaire globale des PSP/budgets de portefeuille de pays sera considérablement supérieure à celle de n'importe quel projet pris isolément. Le Secrétariat a donc procédé à une analyse rétrospective des montants et de la fréquence des révisions budgétaires pour évaluer si, d'un point de vue stratégique, il convient de fixer des seuils au-delà desquels le Conseil aurait à donner son approbation, et dans l'affirmative, déterminer le montant de ces seuils.
107. En 1994, le Conseil a délégué au Directeur exécutif le pouvoir d'approuver les programmes et les révisions budgétaires pour lesquels la valeur des produits alimentaires ne dépassait pas 3 millions de dollars, quel que soit le type de projet. En 2004, ces pouvoirs ont été portés à 20 millions de dollars pour les IPSR uniquement³¹. L'utilisation de la valeur des denrées alimentaires comme critère de plafonnement de la délégation de pouvoirs montre bien la priorité que le cadre de financement du PAM accordait aux produits lorsque ce système a été mis en place.
108. Les plafonds actuels ne correspondent plus à la taille des opérations³². En effet, depuis 1994, leur dimension s'est fortement accrue, et les différences entre les opérations petites, moyennes et grandes se sont accentuées. Ainsi, en 1994, deux bureaux de pays avaient un budget supérieur à 100 millions de dollars – représentant 28 pour cent du programme de travail – contre 13 bureaux de pays – soit 80 pour cent du programme de travail – en 2015.
109. S'agissant des plafonds de la délégation de pouvoirs, la proposition qui sera présentée à la consultation informelle du 5 septembre préconise d'abandonner le critère de la valeur des produits alimentaires pour adopter celui de la valeur budgétaire totale, qui reflèterait mieux la priorité accordée aux effets directs dans les PSP/budgets de portefeuille de pays. Les bureaux de pays seraient regroupés par taille, et l'on aurait recours à des plafonds tant proportionnels qu'absolus pour garantir que le Conseil examine bien toutes les révisions nécessitant un contrôle accru et présentant des risques plus élevés sur le plan stratégique ou financier. Cela signifie que les révisions budgétaires les plus importantes au regard de leur valeur en dollars et de la taille du PSP approuvé seraient soumises au Conseil pour approbation³³. Les révisions de moindre envergure se rapportant aux activités de mise en œuvre courantes seraient approuvées par le Directeur exécutif.
110. Dans l'intervalle, et jusqu'à la fin de 2017, il est proposé d'accorder au Directeur exécutif des pouvoirs temporaires l'autorisant à approuver, si besoin est, les révisions apportées au budget des plans stratégiques pilotes. Ces révisions budgétaires feraient l'objet d'un rapport présenté au Conseil et constitueraient une source d'informations utiles pour la révision de la délégation de pouvoirs.
111. Le Secrétariat tiendra le Conseil régulièrement informé de la mise en œuvre des activités pilotes et lui présentera toute recommandation nécessaire à l'ajustement des cadres de programme et de financement.

Recommandation 5.0

Il est recommandé de tenir le Conseil informé de l'évolution de la transition vers les nouveaux cadres de programme et de financement instaurés à l'échelle du PAM tout au long de 2017.

³¹ Les plafonds appliqués aux opérations d'urgence et aux projets de développement sont restés les mêmes.

³² En 1994, le plafond de 3 millions de dollars en produits alimentaires représentait 25 à 50 pour cent de la valeur moyenne des projets.

³³ Les révisions budgétaires relatives à des fonds d'affectation spéciale financés uniquement par des gouvernements hôtes ne seraient pas soumises à ces plafonds; le Directeur exécutif conserverait ses pouvoirs comme indiqué aux paragraphes 5.1 et 5.2 du Règlement financier.

Estimation préliminaire des ressources à prévoir

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

Recommandation 6.0

Il est recommandé que le Conseil prenne note de l'estimation préliminaire des ressources à prévoir en 2017 et 2018 pour le passage à la structure des budgets de portefeuille de pays et pour sa mise en application.

IV. Planification fondée sur les ressources

113. Le programme de travail du PAM se compose actuellement de projets conçus à partir d'évaluations des besoins menées en collaboration avec des homologues gouvernementaux et des partenaires. C'est un plan d'intervention fondé sur les besoins³⁴ qui se présente de fait comme un appel à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des opérations; il continuera de servir de référence pour les activités de plaidoyer menées par le PAM en faveur du financement intégral des interventions réalisées pour subvenir aux besoins des bénéficiaires.
114. L'axe de travail consacré à la planification fondée sur les ressources tient compte du fait que les besoins opérationnels dépassent systématiquement le montant des contributions effectives; nombre de bureaux de pays tentent actuellement de résoudre ce problème en hiérarchisant les opérations en fonction des prévisions de ressources. À la demande du Conseil, le Secrétariat a procédé à une hiérarchisation des priorités qu'il a présentée pour la première fois dans son Plan de gestion pour 2014-2016, afin de montrer comment les responsables prévoyaient d'adapter la programmation dans l'hypothèse où les ressources ne permettraient de couvrir qu'une partie des besoins opérationnels, et quelles en seraient les conséquences pour les bénéficiaires. Dans les plans de gestion suivants, des prévisions de financement par pays ont été introduites pour permettre l'établissement d'un plan de travail hiérarchisé provisoire.
115. La planification fondée sur les ressources a pour objectif d'uniformiser les plans d'exécution fondés sur les ressources, créant ainsi dans les bureaux de pays une seconde strate de planification opérationnelle qui permet de faire clairement la distinction entre "besoins" et "plans". Cette approche consentira aux bureaux de pays de planifier leurs opérations 12 à 18 mois à l'avance en fonction des ressources prévues et d'améliorer la planification et la gestion de la performance.
116. La planification fondée sur les ressources tient compte: i) des diverses méthodes et modèles librement utilisés par les bureaux de pays pour adapter les opérations aux financements disponibles; et ii) du plan de travail hiérarchisé provisoire mis au point aux fins du Plan de gestion et des processus de gestion de la chaîne d'approvisionnement du PAM.
117. Neuf bureaux de pays – Éthiopie, Guatemala, Kenya, Lesotho, Mali, Nicaragua, Pakistan, Soudan et Zimbabwe – ont été retenus pour élaborer des plans fondés sur les ressources pour 2016 et mettre à l'essai cet outil de gestion interne des ressources. Ces bureaux ont été sélectionnés en fonction des critères suivants: i) une gamme d'opérations d'envergures différentes; ii) un éventail diversifié de donateurs; iii) la volonté affichée par la direction du bureau de pays de voir aboutir le projet; iv) la capacité de gestion des ressources; et v) la probabilité de disposer au moins d'un minimum de financement.
118. Pour mettre au point les plans fondés sur les ressources, les bureaux de pays ont procédé par étapes, à savoir:
- 1. Définition des besoins opérationnels par projet, activité, groupe de bénéficiaires, modalité de transfert et type de produit alimentaire.

³⁴ À l'exception des activités de développement, comme le stipule l'Article X.8 du Règlement général.

- 2. Établissement de prévisions annuelles de financement en analysant le montant des financements passés et actuels reçus par projet et, si possible, par donateur.
 - 3. Élaboration de plans fondés sur les prévisions de ressources, présentant une hiérarchisation des activités et un ajustement du nombre des bénéficiaires, de la taille des rations et de la durée de l'assistance.
119. Dès le début du projet pilote, il a été convenu, pour atténuer les risques, que le PAM: i) continuerait de faire connaître les besoins opérationnels et de plaider en faveur de leur financement intégral; ii) mettrait au point un système de mesure destiné à rapporter les déficits à des effets directs particuliers et indiquer ainsi les conséquences pour les bénéficiaires; et iii) ferait clairement la distinction entre les besoins et les plans durant ses campagnes de mobilisation de ressources.
120. Les résultats et les enseignements tirés du projet pilote ont été évalués lors d'un atelier qui s'est tenu à la mi-juillet 2016, et auquel ont participé des membres du personnel des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège. Ces enseignements apporteront des éléments utiles à l'élaboration des nouveaux outils et systèmes requis par la mise en place de la nouvelle structure de budget de portefeuille de pays.
121. Les participants ont mis en évidence les avantages que présente la mise en œuvre de plans fondés sur les ressources, à savoir:
- meilleure coordination, au niveau du bureau de pays, de tous les domaines fonctionnels concernés;
 - meilleure visibilité de la chaîne et de la filière d'approvisionnement;
 - instauration d'un dialogue avec le gouvernement hôte et les partenaires sur la planification à plus long terme;
 - établissement de taux plus réalistes pour la planification des coûts associés qu'avec le plan fondé sur les besoins;
 - prévision d'excédents/déficits possibles au niveau des coûts associés.
122. Les participants ont défini les mesures à prendre pour permettre aux bureaux de pays de passer à une structure de budget de portefeuille de pays en 2017 et 2018, notamment les prévisions de financement au niveau des effets directs stratégiques et la hiérarchisation des activités des PSP.
123. Dans le cadre de la préparation du Plan de gestion pour 2017–2019, chaque bureau de pays a établi pour 2017 un plan d'exécution fondé sur les ressources. Une fois rassemblés, ces plans constitueront la base du plan de travail global hiérarchisé du PAM.

V. Préfinancement global

124. L'objectif de l'axe de travail consacré au préfinancement global est d'accorder aux bureaux de pays des autorisations budgétaires globales aux premiers stades de la procédure afin de réduire les effets du morcellement des flux de financement, d'accroître la prévisibilité des ressources et de maximiser l'efficacité et l'efficacité.
125. Le concept de préfinancement global est en fait une extension du dispositif actuel de prêts internes en faveur des projets, qui permet d'accorder des prêts en utilisant comme garantie les contributions prévues³⁵. Ce dispositif est plafonné à 570 millions de dollars et adossé à la réserve opérationnelle, d'un montant de 95 millions de dollars, ce qui correspond à un effet de levier de 6 pour 1. Les avances globales ne sont pas liées aux prévisions de contributions en espèces par donateur: elles sont liées au niveau de ressources qu'un bureau de pays s'attend à recevoir pour une année donnée sur la base d'informations relatives aux tendances passées et d'une bonne connaissance des intentions des donateurs.

³⁵ Certaines contributions prévues ne peuvent être utilisées comme garantie en raison des conditions imposées par les donateurs.

126. À la deuxième session ordinaire de 2015 du Conseil, le PAM a indiqué que "Les quelques projets pilotes mis en œuvre seront administrés par le Secrétariat au moyen du dispositif de prêts internes en faveur des projets, qui est adossé à la Réserve opérationnelle: il est proposé de mettre de côté à cet effet une somme de 150 millions à 200 millions de dollars É.-U. au titre de ce dispositif plafonné à 570 millions de dollars"³⁶.
127. Les bureaux de pays devant participer au projet pilote ont été sélectionnés en fonction des critères suivants: i) tendances passées du financement; ii) stabilité – telle qu'elle ressort des évaluations des besoins et des risques; iii) participation à l'expérimentation de la planification en fonction des ressources avec un plan validé fondé sur les ressources; et iv) établissement d'un accord définissant les responsabilités et les obligations découlant du préfinancement global.
128. Une première tranche de financement d'un montant de 82,3 millions de dollars destinée à quatre bureaux de pays participant au projet pilote – Éthiopie, Kenya, Mali et Soudan – a été avalisée par le Comité pour l'affectation stratégique des ressources et approuvée par la Directrice exécutive. Une avance globale de 1,3 million de dollars a ensuite été approuvée pour le programme de pays du Nicaragua et une deuxième tranche, d'un montant de 17 millions de dollars, a été débloquée en faveur de l'IPSR établie pour l'Éthiopie. Le montant total avancé au titre du projet pilote de préfinancement global s'élève à 100,7 millions de dollars. En juillet 2016, les remboursements s'élevaient à 71,8 millions de dollars et avaient tous été effectués dans le respect des conditions fixées par les donateurs.
129. Lors d'un atelier consacré à la planification fondée sur les ressources et au préfinancement global qui s'est tenu les 12 et 13 juillet 2016, les responsables des cinq bureaux de pays participant au projet pilote ont mis en évidence les avantages suivants:
- une prévisibilité accrue des ressources, qui permet de planifier à plus long terme la composition des rations et de diminuer les rations moins fréquemment;
 - une plus grande efficacité de la chaîne d'approvisionnement, résultant du fait que les denrées sont livrées directement du port au pays concerné et que les coûts de transbordement sont réduits – entreposage et manutention.
 - une réduction des délais d'achat, de transport et de livraison des produits alimentaires jusqu'aux points de distribution finale;
 - une diminution de la fréquence des ruptures d'approvisionnement, les ressources nécessaires pour procéder aux premiers transferts de type monétaire étant disponibles avant l'arrivée des contributions;
 - une plus grande efficacité opérationnelle, les produits alimentaires étant prépositionnés avant le début de la saison des pluies et les coûts de transport moins élevés;
 - des économies accrues, les produits alimentaires étant achetés au moment de la récolte, lorsque les prix sont bas;
 - des projections améliorées permettant de mieux planifier la mobilisation des ressources; et
 - une obligation redditionnelle accrue du fait de l'établissement de projections de contributions fiables et réalistes.
130. Les participants ont fait observer qu'il convenait d'améliorer la gestion interne des avances, notamment en accélérant l'autorisation des demandes de préfinancement global et le déblocage des fonds par le Siège pour renforcer la prévisibilité des ressources et diminuer la fréquence des ruptures d'approvisionnement. Les bureaux de pays ont également signalé que les montants relativement faibles des avances globales allouées à titre pilote n'avaient pas généré suffisamment de CAD pour permettre de vérifier si une planification organisationnelle à plus long terme et une plus grande stabilité des contrats du personnel auraient contribué à accroître les gains d'efficacité.

³⁶ WFP/EB.2/2015/5-C/1*, paragraphe 25.

131. Il importe de faire remarquer que les conditions imposées par les donateurs concernant leurs contributions ont entravé la mise en œuvre du projet pilote de préfinancement global. L'affectation de contributions à des fins spécifiques et d'autres restrictions imposées par les donateurs réduisent la capacité des bureaux de pays à rembourser les avances globales, limitant ainsi la prévisibilité et la flexibilité qui sont nécessaires pour optimiser l'assistance alimentaire fournie aux bénéficiaires. La période de validité des subventions constitue également un problème non négligeable, les bureaux de pays ayant des difficultés à effectuer les remboursements lorsque la durée de validité d'une subvention ne correspond pas à la période durant laquelle un préfinancement a été utilisé.
132. L'expérimentation et les remboursements au titre du préfinancement global se poursuivront tout au long de 2016. Au cours du premier trimestre de 2017, le Boston Consulting Group effectuera une analyse visant à déterminer les gains d'efficacité et d'efficacités, ainsi que les risques qu'ils comportent. Le Secrétariat transmettra les résultats de cette analyse à ses partenaires afin de les inciter à assouplir les restrictions qu'ils imposent à leurs contributions et qui perturbent l'octroi de l'assistance alimentaire.
133. Le tableau 1 recense les bureaux de pays participant à l'expérimentation de la planification fondée sur les ressources et du préfinancement global.

TABLEAU 1: RÉCAPITULATIF DES PLANS FONDÉS SUR LES RESSOURCES ET DES MONTANTS AVANCÉS AU TITRE DU PRÉFINANCEMENT GLOBAL (EN JUILLET 2016)					
Pays	Projet	Plan 2016 fondé sur les besoins*	Plan 2016 fondé sur les ressources	Montant des avances globales consenties	Montant des remboursements
		<i>En millions de dollars</i>			
Éthiopie	IPSR 200700	163	97	42,1	25,0
Kenya	IPSR 200737	118	89	11,5	11,5
Kenya	IPSR 200736	114	65	8,3	4,3
Kenya	Programme de pays 200680	30	27	9,5	3,9
Mali	IPSR 200719	106**	73	15,0	13,8
Nicaragua	Programme de pays 200434	9,9**	7,5	1,3	0,3
Soudan	IPSR 200808	347	270	13,0	13,0
TOTAL				100,7	71,8

* Révision budgétaire en cours.

Liste des annexes

- I Aperçu du plan stratégique de pays pour le Zimbabwe et des effets directs stratégiques du PAM
- II Exemple de budget de portefeuille de pays pour le Zimbabwe
- III Exemple de budget annuel pour le plan stratégique pour le Zimbabwe
- IV Aperçu des activités au titre des effets directs stratégiques du PAM
- V Illustration: relevé de compte devant figurer dans un rapport de pays normalisé
- VI Illustration: informations destinées aux rapports de pays normalisés – corrélation entre ressources et résultats en lien avec le Cadre de résultats institutionnels
- VII Application du principe de recouvrement intégral des coûts pour le Zimbabwe
- VIII Articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM devant être examinés
- IX Examen du cadre de financement - Projet de décision

Aperçu du plan stratégique de pays pour le Zimbabwe et des effets directs stratégiques du PAM

1. Le PSP pour le Zimbabwe sera très probablement présenté au Conseil d'administration pour approbation à sa première session ordinaire de 2017. Il s'agit donc d'un travail en cours. Les informations données dans les annexes I à VII proviennent de l'avant-projet et illustrent les concepts exposés dans les pages qui précèdent. Le Conseil aura l'occasion d'examiner la proposition finale concernant le PSP pour le Zimbabwe dans les mois à venir.
2. Le PSP permet d'assurer la mise en œuvre du Plan stratégique pour 2017–2021 au niveau d'un pays, définit le portefeuille d'assistance du PAM dans ce pays et précise les effets directs stratégiques que le PAM contribuera à réaliser.
3. L'élaboration du PSP pour le Zimbabwe a commencé par un examen stratégique Faim zéro et des discussions avec le Gouvernement, les donateurs et les partenaires afin de recenser les principales difficultés en matière de programmation, de dotation en ressources et de capacités pour éliminer la faim.
4. Comme l'indique la politique en matière de PSP¹, les effets directs stratégiques visés dans les PSP: i) aident dans une large mesure à répondre aux besoins humanitaires et à réaliser les priorités nationales; ii) concordent avec les objectifs ou les cibles sous-entendus ou définis dans les plans nationaux et dans les cadres régionaux auxquels l'assistance du PAM contribue; et iii) définissent les populations cibles, les organismes et les systèmes devant bénéficier d'un appui. Les produits des activités du PAM et de ses partenaires contribuent à ces effets directs stratégiques. Ceux-ci sont généralement intégrés dans les cadres de planification stratégique établis par les organismes des Nations Unies et dans les plans nationaux de développement et d'intervention humanitaire. L'attribution des résultats au niveau des effets directs stratégiques s'effectue généralement en associant les contributions du PAM et celles des autres acteurs.
5. Les effets directs stratégiques du PAM sont alignés sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Zimbabwe pour la période 2016–2020, ainsi que sur les objectifs nationaux concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'égalité des sexes, la lutte contre le VIH et le sida, la réduction de la pauvreté, la valeur ajoutée, l'administration publique et la gouvernance, et les services sociaux et la protection sociale.
6. Les effets directs stratégiques du PAM visés dans le PSP pour le Zimbabwe sont les suivants:
 - i) Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations.
 - ii) Les tendances des taux de retard de croissance chez les enfants des districts prioritaires vont dans le sens de la réalisation des cibles nationales et mondiales à l'horizon 2025.
 - iii) Les ménages ruraux et les petits exploitants exposés à l'insécurité alimentaire parviennent à la sécurité alimentaire et font preuve de résilience face aux chocs et difficultés saisonniers.
 - iv) Le système de protection sociale au Zimbabwe fait en sorte que les populations en situation de vulnérabilité chronique à travers le pays puissent satisfaire leurs besoins fondamentaux toute l'année.
 - v) Les programmes d'aide humanitaire et de développement au Zimbabwe peuvent compter sur l'appui de services liés à la chaîne d'approvisionnement de toute première qualité et d'un bon rapport coût-efficacité et coût-efficience.

¹ WFP/EB.A/2016/5-B.

Exemple de budget de portefeuille de pays pour le Zimbabwe

1. Le passage à une planification à l'échelle des pays grâce à l'adoption d'une logique de portefeuille permet de rattacher l'orientation stratégique de l'assistance du PAM au processus de budgétisation.
2. Comme indiqué dans la quatrième version du projet de politique en matière de PSP, lorsque le Conseil approuvera le PSP, il approuvera aussi le budget dans son intégralité ainsi que le budget correspondant à chaque effet direct stratégique pour toute la durée du PSP (voir la figure A.II.1).
3. La figure A.II.2 présente un exemple de la structure budgétaire sur cinq ans du PSP pour le Zimbabwe, assortie de chiffres donnés à titre indicatif. La structure consiste en cinq résultats stratégiques et cinq effets directs stratégiques du PAM, dont trois sont reliés à l'objectif de développement durable (ODD) 2 et deux à l'ODD 17. Les effets directs stratégiques du PAM sont répartis¹ en quatre macrocatégories de coûts – transferts, mise en œuvre, CAD ajustés et CAI. L'une des caractéristiques essentielles des PSP et des budgets de portefeuille de pays est que chaque effet direct stratégique du PAM est relié à un seul résultat stratégique du PAM ou à une seule cible d'un ODD.
4. Comme indiqué au paragraphe 64 du présent document, les effets directs stratégiques du PAM sont formulés de manière à également tenir compte du contexte dans lequel l'assistance sera apportée.

Figure A.II.1: Exemple de données budgétaires sur la base desquelles le budget du PSP pour le Zimbabwe sera approuvé
(les chiffres sont fournis à titre indicatif)

Budget de portefeuille de pays pour le Zimbabwe (5 ans) (en millions de dollars)						
Effet direct stratégique	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Total
OS 1	12 042 249	24 052 752	22 031 406	20 320 675	17 150 754	95 597 836
OS 2	2 236 020	3 194 728	2 815 117	2 314 510	1 820 258	12 380 633
OS 3	16 793 060	17 255 713	18 721 522	16 977 400	15 217 617	84 965 312
OS 4	2 481 283	2 014 015	1 994 314	1 995 587	2 034 975	10 520 174
OS 5	691 627	736 580	740 277	745 949	757 610	3 672 042
Total	34 244 239	47 253 789	46 302 636	42 354 120	36 981 214	207 135 998

Base de l'approbation du budget

¹ Les effets directs stratégiques du PAM seront aussi divisés en activités dans le cadre du plan de gestion des opérations dans le pays. Des informations plus détaillées sont présentées à l'annexe III.

Figure A.II.2: Exemple de budget de portefeuille sur cinq ans pour le Zimbabwe²
(les chiffres, qui sont en dollars, sont fournis à titre indicatif)

PSP dans son ensemble					
Budget de portefeuille pour le Zimbabwe (2017-2021)					
Résultats stratégiques du PAM/Cibles ODD	RS 1 / ODD 2.1 Accès à la nourriture	RS 2 / ODD 2.2 Mettre fin à la malnutrition	RS 4 / ODD 2.4 Viabilité des systèmes de production alimentaire	RS 5 / ODD 17.9 Renforcement des capacités	RS 8 / ODD 17.16 Renforcer le partenariat mondial
	95 597 836	12 380 633	84 965 313	10 520 174	3 672 042
Effets directs stratégiques du PAM	Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations	Les tendances des taux de retard de croissance chez les enfants des districts prioritaires vont dans le sens de la réalisation des cibles nationales et mondiales à l'horizon 2025	Les ménages ruraux et les petits exploitants exposés à l'insécurité alimentaire parviennent à la sécurité alimentaire et font preuve de résilience face aux chocs et difficultés saisonniers	Le système de protection sociale au Zimbabwe fait en sorte que les populations en situation de vulnérabilité chronique à travers le pays puissent satisfaire leurs besoins fondamentaux toute l'année	Les programmes d'aide humanitaire et de développement au Zimbabwe peuvent compter sur l'appui de services liés à la chaîne d'approvisionnement de toute première qualité et d'un bon rapport coût-efficacité et coût-efficience
	95 597 836	12 380 633	84 965 313	10 520 174	3 672 042
Activités dans le pays	Assistance pendant la période de soudure Appui aux réfugiés	Plaidoyer, politiques et programmes dans le domaine de la nutrition Programmes relatifs à la nutrition	Mécanisme d'achat et de commercialisation des produits alimentaires à l'échelle locale Petits exploitants agricoles Création d'actifs productifs pour améliorer la résilience	Compétences d'analyse Mécanismes novateur de gestion des risques, d'assurance et de financement Protection sociale Programme national d'alimentation scolaire	Savoir-faire et services dans les domaines de la logistique et des achats
TOTAL	95 597 836	12 380 633	84 965 312	10 520 174	3 672 042
					TOTAL GÉNÉRAL
					207 135 998

Activités détaillées:

- 1 Assurer des transferts sous forme d'espèces ou de vivres aux ménages les plus vulnérables touchés par les pénuries alimentaires saisonnières (catégorie d'activité 1)
- 2 Assurer des transferts inconditionnels sous forme d'espèces ou de vivres aux réfugiés vivant dans les zones d'installation/camps officiels (catégorie d'activité 1)
- 3 Rassembler des données probantes aux fins du plaidoyer, de la définition de politiques et de la prise de décisions concernant les programmes dans le domaine de la nutrition (catégorie d'activité 12)
- 4 Aider le gouvernement à mettre en œuvre des programmes nutritionnels à l'échelle nationale et infranationale (catégorie d'activité 6)
- 5 Appuyer la mise au point d'un mécanisme efficace d'achat et de commercialisation des produits alimentaires à l'échelle locale (catégorie d'activité 9)
- 6 Permettre aux organisations paysannes de regrouper et de commercialiser leurs excédents (catégorie d'activité 7)
- 7 Appuyer la création et la remise en état d'actifs afin d'instaurer durablement la sécurité alimentaire et nutritionnelle (catégorie d'activité 2)
- 8 Fournir un savoir-faire en matière d'analyse à l'appui de la planification et de la gestion de solutions et d'interventions adaptées au contexte (catégorie d'activité 12)
- 9 Appuyer les mécanismes novateurs de gestion des risques, d'assurance et de financement (catégorie d'activité 3)
- 10 Appuyer le regroupement, l'administration et la mise en œuvre des programmes de transferts sociaux dans le cadre du régime national de protection sociale (catégorie d'activité 9)
- 11 Appuyer le rétablissement du programme national d'alimentation scolaire (catégorie d'activité 4)
- 12 Fournir savoir-faire et services dans les domaines de la logistique et des achats (catégorie d'activité 10)

² Les catégories d'activités institutionnelles en cours d'élaboration comprennent: i) les transferts inconditionnels de ressources pour favoriser l'accès à la nourriture; ii) la création d'actifs et l'appui aux moyens d'existence; iii) l'adaptation au changement climatique et la gestion des risques; iv) les repas scolaires; v) le traitement nutritionnel; vi) la prévention de la malnutrition; vii) l'appui aux marchés au profit des petits exploitants; viii) le renforcement des capacités individuelles; ix) le renforcement des capacités institutionnelles (gouvernement et société civile); x) les services et plateformes communs [la liste détaillée est en cours d'établissement et comprendra vraisemblablement des catégories d'activités telles que les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, l'Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations Unies, le module mondial de la logistique, les services bilatéraux afférents à la chaîne d'approvisionnement, le module des télécommunications d'urgence, les services d'ingénierie et les activités liées à l'établissement et à l'entretien de plateformes communes pour traiter les transferts de type monétaire]; xi) la préparation aux situations d'urgence; xii) l'analyse et l'évaluation; et xiii) divers.

Exemple de budget annuel pour le plan stratégique pour le Zimbabwe

1. La figure A.III.1 présente un exemple de budget de portefeuille pour le Zimbabwe pour 2018, centré sur la mise en œuvre des activités et les produits. Le budget tiendra compte des dernières évaluations des besoins et des plans de mise en œuvre basés sur l'évolution contextuelle. Ventilé par effet direct stratégique du PAM et par activité, ce budget sera utilisé pour lancer des appels en vue de mobiliser des ressources, y compris à la faveur de plans d'intervention humanitaire coordonnée des Nations Unies pertinents eu égard au PSP, et mis à la disposition des États membres grâce à un portail en ligne.
2. Le budget de portefeuille de pays, qui sera élaboré dans le cadre du cycle de planification annuelle, sera complété par le plan de mise en œuvre, appelé précédemment plan fondé sur les ressources, ventilé par effet direct stratégique du PAM et par activité. Ce plan sera également établi chaque année afin de hiérarchiser les effets directs stratégiques du PAM et les activités, et d'ajuster les cibles conformément aux ressources prévues. Les plans de mise en œuvre des bureaux de pays seront regroupés pour former le plan de travail hiérarchisé qui sera inclus dans le Plan de gestion.
3. Afin de faciliter l'harmonisation avec le Cadre de résultats institutionnels et la communication des résultats institutionnels, chaque effet direct stratégique défini pour un pays sera relié à une seule catégorie d'effets directs du PAM, et chaque produit défini pour un pays sera relié à une seule catégorie de produits du PAM.
4. Chaque activité définie pour un pays sera rattachée à l'une des catégories d'activités institutionnelles²⁰.

Figure A.III.1: Exemple de budget annuel de portefeuille pour le Zimbabwe
(les chiffres, qui sont en dollars, sont fournis à titre indicatif)

PSP dans son ensemble						
Budget de portefeuille pour le Zimbabwe (2018)						
Résultats stratégiques du PAM/Cibles ODD	RS 1 / ODD 2.1 Accès à la nourriture	RS 2 / ODD 2.2 Mettre fin à la malnutrition	RS 4 / ODD 2.4 Viabilité des systèmes de production alimentaire	RS 5 / ODD 17.9 Renforcement des capacités	RS 8 / ODD 17.16 Renforcer le partenariat mondial	
	24 052 752	3 194 728	17 255 713	2 014 015	736 580	
Effets directs stratégiques du PAM	Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations	Les tendances des taux de retard de croissance chez les enfants des districts prioritaires vont dans le sens de la réalisation des cibles nationales et mondiales à l'horizon 2025	Les ménages ruraux et les petits exploitants exposés à l'insécurité alimentaire parviennent à la sécurité alimentaire et font preuve de résilience face aux chocs et difficultés saisonniers	Le système de protection sociale au Zimbabwe fait en sorte que les populations en situation de vulnérabilité chronique à travers le pays puissent satisfaire leurs besoins fondamentaux toute l'année	Les programmes d'aide humanitaire et de développement au Zimbabwe peuvent compter sur l'appui de services liés à la chaîne d'approvisionnement de toute première qualité et d'un bon rapport coût-efficacité et coût-efficience	
	24 052 752	3 194 728	17 255 713	2 014 015	736 580	
Activités dans le pays	Assistance pendant la période de soudure Appui aux réfugiés	1 Plaidoyer, politiques et programmes dans le domaine de la nutrition	3 Mécanisme d'achat et de commercialisation des produits alimentaires à l'échelle locale	5 Compétences d'analyse	8 Savoir-faire et services dans les domaines de la logistique et des achats	
		2 Programmes relatifs à la nutrition	4 Petits exploitants agricoles	6 Mécanismes novateurs de gestion des risques, d'assurance et de financement	9	
			7 Création d'actifs productifs pour améliorer la résilience	10 Protection sociale	11	
				11 Programme national d'alimentation scolaire		
						TOTAL
Transferts	16 632 313	2 101 716	9 339 599	1 317 700	435 364	29 826 692
Mise en œuvre	4 281 528	676 096	5 664 224	433 484	205 092	11 260 424
CAD ajustés	1 565 367	207 915	1 123 012	131 073	47 937	3 075 304
Total partiel	22 479 208	2 985 727	16 126 835	1 882 257	688 393	44 162 420
CAI (7%)	Coûts d'appui indirects (7%)					3 091 369
	TOTAL GÉNÉRAL					47 253 789

Activités détaillées:

- 1 Assurer des transferts sous forme d'espèces ou de vivres aux ménages les plus vulnérables touchés par les pénuries alimentaires saisonnières (catégorie d'activité 1)
- 2 Assurer des transferts inconditionnels sous forme d'espèces ou de vivres aux ménages les plus vulnérables touchés par les pénuries alimentaires saisonnières (catégorie d'activité 1)
- 3 Rassembler des données probantes aux fins du plaidoyer, de la définition de politiques et de la prise de décisions concernant les programmes dans le domaine de la nutrition (catégorie d'activité 12)
- 4 Aider le gouvernement à mettre en œuvre des programmes nutritionnels à l'échelle nationale et infranationale (catégorie d'activité 6)
- 5 Appuyer la mise au point d'un mécanisme efficace d'achat et de commercialisation des produits alimentaires à l'échelle locale (catégorie d'activité 9)
- 6 Permettre aux organisations paysannes de regrouper et de commercialiser leurs excédents (catégorie d'activité 7)
- 7 Appuyer la création et la remise en état d'actifs afin d'instaurer durablement la sécurité alimentaire et nutritionnelle (catégorie d'activité 2)
- 8 Fournir un savoir-faire en matière d'analyse à l'appui de la planification et de la gestion de solutions et d'interventions adaptées au contexte (catégorie d'activité 12)
- 9 Appuyer les mécanismes novateurs de gestion des risques, d'assurance et de financement (catégorie d'activité 3)
- 10 Appuyer le regroupement, l'administration et la mise en œuvre des programmes de transferts sociaux dans le cadre du régime national de protection sociale (catégorie d'activité 9)
- 11 Appuyer le rétablissement du programme national d'alimentation scolaire (catégorie d'activité 4)
- 12 Fournir savoir-faire et services dans les domaines de la logistique et des achats (catégorie d'activité 10)

Aperçu des activités au titre des effets directs stratégiques du PAM

1. La figure A.IV.1 montre la planification des activités à l'échelle du bureau de pays en lien avec l'effet direct stratégique du PAM "Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations".
2. Les deux activités prévues pour parvenir à cet effet direct stratégique du PAM consistent à apporter une aide pendant la période de soudure et à fournir un appui aux réfugiés. Un exemple de budget fondé sur les besoins pour chaque activité liée à l'effet direct stratégique est présenté ci-après. Les activités définies à l'échelon du pays seront rattachées à une seule catégorie d'activités du PAM – dans l'exemple donné, les deux activités sont reliées à la catégorie d'activités "transferts inconditionnels de ressources pour favoriser l'accès à la nourriture".

Figure A.IV.1. Exemple de planification des activités à l'échelle du pays
(les chiffres, qui sont en dollars, sont fournis à titre indicatif)


Budget de portefeuille pour le Zimbabwe (2018)				
Résultats stratégiques du PAM/Cibles ODD		RS 1 / ODD 2.1 Accès à la nourriture		
Effets directs stratégiques du PAM		Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations		
Activités dans le pays		Assistance pendant la période de soudure	Appui aux réfugiés	TOTAL (pour l'effet direct stratégique)
Transferts	Produits alimentaires	8 473 330	64 424	8 537 754
	Transferts de type monétaire	6 327 300	1 546 297	7 873 597
	Renforcement des capacités	220 824	137	220 961
	Prestation de services	-	-	-
	Total des transferts	15 021 454	1 610 859	16 632 313
Mise en œuvre		4 192 058	89 470	4 281 528
CAD ajustés		1 438 100	127 267	1 565 367
Total partiel		20 651 612	1 827 596	22 479 208
CAI (7%)		1 445 612	127 932	1 573 544
			TOTAL	24 052 752

Illustration: relevé de compte devant figurer dans un rapport de pays normalisé

1. La figure A.V.1 offre un exemple de relevé de compte qui accompagnerait le rapport de pays normalisé¹.
2. Les deux premières lignes (Budget approuvé et Plan de mise en œuvre) distinguent le budget approuvé fondé sur les besoins du plan de mise en œuvre fondé sur les ressources. L'importance accrue accordée au plan de mise en œuvre, qui est plus réaliste, permettra de procéder à des comparaisons plus précises entre la façon dont il était prévu d'utiliser les ressources et la façon dont elles l'ont effectivement été, aux fins de la gestion de la performance et de la communication de l'information.
3. La présentation de la rubrique Contributions confirmées et la ventilation entre transferts en nature ou en espèces et stocks devrait demeurer inchangée². Toutefois, les lignes concernant les dépenses indiqueront dorénavant les quatre macrocatégories de coûts que sont les transferts, la mise en œuvre, les CAD ajustés et les CAI. La catégorie des transferts se composera elle-même de quatre types de modalités: produits alimentaires, transferts de type monétaire, renforcement des capacités et prestation de services.
4. Le changement le plus fondamental est l'ajout des buts et effets directs stratégiques afin de rendre plus transparents les liens entre effets directs stratégiques du PAM, ressources utilisées et résultats atteints. Le lecteur pourra obtenir plus de détails en passant du niveau 1 (bureau de pays) aux niveaux 2 (but stratégique) et 3 (effet direct stratégique).

¹ Les rapports de pays normalisés remplacent les rapports normalisés sur les projets.

² L'on continuera de rendre compte au niveau institutionnel de l'allocation des financements multilatéraux et d'assurer le suivi des dépenses liées à une contribution spécifique.


Figure A.V.1: Exemple de relevé de compte qui figurera dans un rapport de pays normalisé

Rapport de pays normalisé									
Vue d'ensemble - Zimbabwe									
Relevé de compte pour 2017 (en dollars)									
	Bureau de pays (niveau 1)	Résultat stratégique 1 Éliminer la faim (ODD 2) (Niveau 2)	Effet direct stratégique 1 (Niveau 3)	Effet direct stratégique 2 (Niveau 3)	Effet direct stratégique 3 (Niveau 3)	Résultat stratégique 2 Partenariat au service de la réalisation des objectifs (ODD 17) (Niveau 2)	Effet direct stratégique 4 (Niveau 3)	Effet direct stratégique 5 (Niveau 3)	
Budget approuvé 2017	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Plan de mise en œuvre 2017	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Contributions confirmées 2017	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Dépenses 2017									
Transferts	Produits alimentaires	X	X	X	X	X	X	X	X
	Transferts de type monétaire	X	X	X	X	X	X	X	X
	Renforcement des capacités	X	X	X	X	X	X	X	X
	Prestation de services	X	X	X	X	X	X	X	X
	Total partiel, transferts	X	X	X	X	X	X	X	X
Mise en œuvre	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Coûts d'appui directs ajustés (%)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Coûts d'appui indirects (7%)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Total des dépenses	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Illustration: informations destinées aux rapports de pays normalisés – corrélation entre ressources et résultats en lien avec le Cadre de résultats institutionnels

1. Conformément à la chaîne de résultats du PAM, chacun des effets directs stratégiques définis au niveau d'un pays sera associé à une catégorie d'effets directs normalisée et assorti d'une enveloppe budgétaire approuvée reflétant les ressources à utiliser. Pour chaque catégorie d'effets directs stratégiques, des indicateurs d'effets directs normalisés seront utilisés pour mettre en évidence les résultats obtenus.
2. La figure A.VI.1 illustre la façon dont le rapport de pays normalisé et le Cadre de résultats institutionnels mettent en évidence la corrélation entre les ressources utilisées et les résultats obtenus.

Figure A.VI.1: Informations destinées aux rapports de pays normalisés – corrélation entre ressources et résultats en lien avec le Cadre de résultats institutionnels¹

Budget du portefeuille pour le Zimbabwe						
Effet direct stratégique 1 du PSP:	Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations					
Catégorie d'effet direct stratégique 1.1	Maintien/amélioration de l'accès des ménages à une alimentation suffisante				22,48 millions de dollars	16,86 millions de dollars
Indicateur d'effet direct 1.1.1	Score de consommation alimentaire					
	Valeur de référence	Suivi précédent	Dernier relevé	Cible		
% de ménages ayant un score de consommation alimentaire acceptable	20	37	54	>50		
Ménages dirigés par une femme	24	42	60	>50		
Ménages de réfugiés	15	28	42	>50		
Indicateur d'effet direct 1.1.2	Indice des stratégies de survie					
	Valeur de référence	Suivi précédent	Dernier relevé	Cible		
% de ménages dont l'indice des stratégies de survie est en baisse	0	10	15	20		
Ménages de réfugiés	0	5	12	20		
Approche à dimension nutritionnelle						
Indicateur d'effet direct 1.1.3	Seuil minimal de diversité du régime alimentaire - femmes					
	Valeur de référence	Suivi précédent	Dernier relevé	Cible		
% de femmes atteignant le seuil minimal de diversité du régime alimentaire	15	30	52	>50		
Réfugiées	5	20	31	>50		

¹ Les rapports de pays normalisés remplacent les rapports normalisés sur les projets.

Application du principe de recouvrement intégral des coûts pour le Zimbabwe

1. Comme cela est indiqué aux paragraphes 93 à 99 du présent document, la proposition d'application du principe de recouvrement intégral des coûts repose sur la nécessité de distinguer le principe même et la manière de traiter chaque type de contribution. La proposition se concentre sur l'application du principe de recouvrement intégral des coûts aux CAD ajustés et aux CAI. Les règles applicables aux CAI et le taux de recouvrement y afférent de 7 pour cent resteraient inchangés²⁸. Il est important de noter que le taux de recouvrement applicable aux CAD ajustés variera d'un pays à l'autre.
2. En réponse aux demandes formulées à la consultation informelle du 25 juillet, on trouvera dans les figures A.VII.1 à A.VII.4 des exemples de l'application du recouvrement intégral des coûts et de la programmation des contributions. Étant donné que la politique de recouvrement intégral des coûts se fondera sur les coûts de transfert et de mise en œuvre consolidés, sur les CAD ajustés et sur les CAI, on trouvera dans les exemples des détails supplémentaires sur la façon dont les coûts peuvent être ventilés. On notera que ces détails supplémentaires sont donnés à titre indicatif et n'ont pas vocation à être des montants fixes.
3. Les figures illustrent quatre scénarios sur la façon dont une contribution de 5 millions de dollars peut être reçue et traduite en programmes visant différents effets directs stratégiques (effets directs stratégiques 1 et 3) et en activités. Tous les calculs sont basés sur le plan de mise en œuvre de 2017 pour le Zimbabwe. Comme indiqué au paragraphe 97, les CAD ajustés sont calculés comme une proportion des coûts de transfert et de mise en œuvre consolidés. Les CAI et le taux de recouvrement y afférent de 7 pour cent actuellement en vigueur resteront inchangés¹.
4. Dans le scénario 1, une contribution de 5 millions de dollars comprenant une assistance en nature – maïs et huile végétale – et les coûts associés est allouée à l'effet direct stratégique 1 du PAM (Les personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris les réfugiés, dans les districts les plus touchés peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant les graves chocs saisonniers ou autres perturbations) et à l'activité 1 (Assistance pendant la période de soudure). Dans les exemples, les contributions sont présentées à deux niveaux:
 - a. Le niveau 1 traduit le principe de recouvrement intégral des coûts; la contribution est ventilée comme suit: un budget consolidé de transfert et de mise en œuvre de 4,25 millions de dollars (85 pour cent), des CAD ajustés de 0,42 million de dollars (8 pour cent) et des CAI de 0,33 million de dollars (7 pour cent). Ces proportions sont identiques dans tous les exemples.
 - b. Le niveau 2 présente la ventilation entre les coûts de transfert et les coûts de mise en œuvre.
5. Bien que ces valeurs ne soient qu'indicatives – et non fixes – on suit l'approche suivante pour les définir:
 - a. les coûts des vivres et du transport extérieur sont tous deux basés sur une estimation du coût, en dollars, à la tonne;
 - b. les autres coûts de transfert sont calculés proportionnellement à la quantité en tonnes;
 - c. les coûts de mise en œuvre sont calculés proportionnellement aux coûts de transfert.

¹ Conformément aux principes de recouvrement intégral des coûts aux termes de l'article 1.1 du Règlement financier, on applique les taux suivants de recouvrement des coûts d'appui indirects à tous les fonds d'affectation spéciale: a) un taux de 7 pour cent s'applique lorsque le fonds d'affectation spéciale s'appuie sur les services d'un bureau régional ou du Siège en plus du bureau de pays; b) un taux réduit de 4 pour cent s'applique lorsque le fonds d'affectation spéciale est planifié et géré au niveau du bureau de pays avec un soutien administratif minimal du bureau régional ou du Siège; c) un taux unique de 10 pour cent s'applique actuellement à toutes les contributions du secteur privé (entreprises, particuliers, fondations et ONG, notamment), indépendamment du niveau auquel le fonds d'affectation spéciale est planifié et géré.

Figure A.VII.1: Scénario 1: Don en nature, alloué à un usage spécifique

	Proposition de financement sur la base du budget annuel 2017 Scénario 1: Don en nature (maïs et huile végétale) Activité 1 – Assistance pendant la période de soudure (RS1/OS1)	
	Niveau 1 Principe de recouvrement intégral des coûts	Niveau 2 de détail Ventilation indicative des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre
Quantité totale de vivres (en tonnes)	3 862	3 862
Transferts		3 268 428 (65 %)
Mise en œuvre		979 660 (20 %)
Coûts de transfert et de mise en œuvre	4 248 088 (85 %)	
CAD ajustés (%)	424 809 (8 %)	424 809 (8 %)
CAI (7 %)	327 103 (7 %)	327 103 (7 %)
Contribution totale	5 000 000 (100 %)	5 000 000 (100 %)


6. Dans le scénario 2, une contribution en espèces de 5 millions de dollars est utilisée pour des achats locaux de produits alimentaires – des pois, dans ce cas – pour l'effet direct stratégique 1 du PAM, activité 1. Les deux niveaux de détail sont similaires à ceux du scénario 1, avec des ventilations légèrement différentes:
- Le niveau 1 traduit le principe de recouvrement intégral des coûts; la contribution est ventilée comme suit: un budget consolidé de transfert et de mise en œuvre de 4,25 millions de dollars (85 pour cent), des CAD ajustés de 0,42 million de dollars (8 pour cent) et des CAI de 0,33 million de dollars (7 pour cent).
 - Le niveau 2 présente un autre niveau de détail, avec une ventilation indicative des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre.

Figure A.VII.2: Scénario 2: Espèces pour l'achat local de produits alimentaires

	Proposition de financement sur la base du budget annuel 2017 Scénario 2: Espèces contre nourriture et achat local de produits alimentaires (pois locaux) Activité 1 – Assistance pendant la période de soudure (RS1/OS1)	
	Niveau 1 Principe de recouvrement intégral des coûts	Niveau 2 de détail Ventilation indicative des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre
Quantité totale de vivres (en tonnes)	2 895	2 895
Transferts		3 268 428 (65 %)
Mise en œuvre		979 660 (20 %)
Coûts de transfert et de mise en œuvre	4 248 088 (85 %)	
CAD ajustés (%)	424 809 (8 %)	424 809 (8 %)
CAI (7 %)	327 103 (7 %)	327 103 (7 %)
Contribution totale	5 000 000 (100 %)	5 000 000 (100 %)


7. Dans le scénario 3, une contribution en espèces de 5 millions de dollars est allouée aux transferts de type monétaire pour l'effet direct stratégique 3 (Les ménages ruraux et les petits exploitants exposés à l'insécurité alimentaire parviennent à la sécurité alimentaire et font preuve de résilience face aux chocs et difficultés saisonniers), activité 7 (Création d'actifs productifs aux fins de la résilience). De nouveau, les deux niveaux de détail sont similaires à ceux du scénario 1, avec des ventilations légèrement différentes:
- Le niveau 1 traduit le principe de recouvrement intégral des coûts; la contribution est ventilée comme suit: un budget consolidé de transfert et de mise en œuvre de 4,25 millions de dollars (85 pour cent), des CAD ajustés de 0,42 million de dollars (8 pour cent) et des CAI de 0,33 million de dollars (7 pour cent).
 - Le niveau 2 présente une ventilation indicative des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre.

Figure A.VII.3: Scénario 3: Espèces pour transferts de type monétaire

 Contribution en espèces de 5 millions de dollars			Proposition de financement sur la base du budget annuel 2017 Scénario 3: Espèces pour transferts de type monétaire Activité 7 – Création d'actifs et appui aux moyens d'existence (RS4/OS3)	
	Niveau 1 Principe de recouvrement intégral des coûts	Niveau 2 de détail Ventilation indicative des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre		
Transferts		3 827 107 (77 %)		
Mise en œuvre		420 982 (8 %)		
Coûts de transfert et de mise en œuvre	4 248 088 (85 %)			
CAD ajustés (%)	424 809 (8 %)	424 809 (8 %)		
CAI (7 %)	327 103 (7 %)	327 103 (7 %)		
Contribution totale	5 000 000 (100 %)	5 000 000 (100 %)		

8. Dans le scénario 4, une contribution en espèces de 5 millions de dollars à l'effet direct stratégique 3 du PAM est allouée à trois activités: l'activité 5 (Mécanisme local de commercialisation et d'achat de denrées alimentaires), l'activité 6 (Petits exploitants) et l'activité 7 (Création d'actifs productifs aux fins de la résilience). Ces activités sont constituées d'un mélange de transferts de type monétaire et de renforcement des capacités. De nouveau, les deux niveaux de détail sont similaires à ceux du scénario 1:
- Le niveau 1 traduit le principe de recouvrement intégral des coûts; la contribution est ventilée comme suit: un budget consolidé de transfert et de mise en œuvre de 4,25 millions de dollars (85 pour cent), des CAD ajustés de 0,42 million de dollars (8 pour cent) et des CAI de 0,33 million de dollars (7 pour cent).
 - Le niveau 2 présente une ventilation indicative des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre, grâce à laquelle on peut également déterminer la proportion du transfert disponible pour, d'une part, les transferts de type monétaire et, d'autre part, le renforcement des capacités.

Figure A.VII.4: Scénario 4: Espèces affectées au niveau des résultats stratégiques

 Contribution en espèces de 5 millions de dollars		
Proposition de financement sur la base du budget annuel 2017 Scénario 4: Espèces affectées au niveau des résultats stratégiques (RS4) Activité 5 – Mécanisme local de commercialisation et d'achat de denrées alimentaires (RS4/OS3) Activité 6 – Petits exploitants (RS4/OS3) Activité 7 – Création d'actifs productifs aux fins de la résilience (RS4/OS3)		
	Niveau 1 Principe de recouvrement intégral des coûts	Niveau 2 de détail Ventilation indicative des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre
Transferts		2 831 598 (57 %)
Transfert (transferts de type monétaire)		1 367 234 (27 %)
Transfert (renforcement des capacités)		1 464 365 (29 %)
Mise en œuvre		1 416 490 (28 %)
Coûts de transfert et de mise en œuvre	4 248 088 (85 %)	
CAD ajustés (%)	424 809 (8 %)	424 809 (8 %)
CAI (7 %)	327 103 (7 %)	327 103 (7 %)
Contribution totale	5 000 000 (100 %)	5 000 000 (100 %)

Articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM devant être examinés

1. On trouvera dans le tableau ci-dessous une liste préliminaire des articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM qui pourraient devoir être amendés à l'appui de la mise en place, à l'issue de la phase expérimentale, du cadre de programme et de financement remanié, à compter du 1^{er} janvier 2018¹. Le Secrétariat organisera en 2017 des consultations informelles consacrées aux amendements proposés avant de présenter au Conseil, pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2017, la version finale de la proposition. Un exemple de projet d'amendement sera présenté lors de la consultation informelle du 5 septembre.

Liste préliminaire des articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM qu'il pourrait falloir modifier compte tenu de la politique en matière de PSP et de l'examen du cadre de financement ²	
Règlement général/ Règlement financier	Texte
Statut	
Il n'est pas prévu de modifier le Statut à ce stade.	
Règlement général	
Article II.2 du Règlement général: Catégories d'activités	Pour atteindre les objectifs du PAM, le Conseil établit les <i>catégories d'activités</i> suivantes: <ul style="list-style-type: none"> (a) la catégorie d'activité du développement, qui recouvre les programmes et les projets d'aide alimentaire destinés à appuyer le développement économique et social. Cette catégorie comprend également les projets de relèvement et de préparation aux catastrophes ainsi que l'assistance technique fournie aux pays en développement pour les aider à mettre en place ou à améliorer leurs propres programmes d'aide alimentaire; (b) la catégorie d'activité des secours d'urgence, qui englobe l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins d'urgence; (c) la catégorie d'activité des secours prolongés, qui recouvre l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins de secours prolongés; et (d) la catégorie d'activité des opérations spéciales [...]
Article X.2 du Règlement général: Programmes de pays dans le cadre de l'aide au développement	<ul style="list-style-type: none"> (a) Dans le cadre du plan stratégique le Directeur exécutif présente au Conseil, pour examen et approbation, les <i>programmes de pays pluriannuels</i> [...] (b) Pour faciliter la préparation d'un <i>programme de pays</i>, le PAM élabore un <i>Schéma de stratégie de pays (SSP)</i> [...]
Article X.7 du Règlement général: Approbation des demandes	(a) Le Directeur exécutif présente au Conseil, pour approbation, les propositions de <i>projets de développement</i> et les propositions de projets concernant des <i>opérations prolongées de secours</i> [...]
Article X.8 du Règlement général: Disponibilité des ressources	Le Directeur exécutif veille à ce que les <i>projets de développement</i> présentés au Conseil pour approbation, et les <i>projets de développement et les activités des programmes de pays</i> approuvés par le Directeur exécutif, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués, puissent être exécutés dans la limite des ressources dont le PAM estime pouvoir disposer [...]

¹ Les modifications au Règlement général, une fois approuvées par le Conseil d'administration, sont soumises au Conseil économique et social et au Comité financier de la FAO pour information. Pour les changements ayant trait à la gestion financière du PAM, le Conseil d'administration prendra avis auprès du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et auprès du Comité financier de la FAO.

² Cette liste préliminaire, qui ne se veut pas exhaustive, a été dressée à la lumière des informations actuellement disponibles concernant la politique en matière de plans stratégiques de pays (WFP/EB.2/2016/X-X/X) et l'examen du cadre de financement (WFP/EB.2/2016/X-X/X). L'on peut raisonnablement s'attendre à ce que d'autres amendements au Règlement général et au Règlement financier, notamment l'ajout de nouvelles dispositions, soient nécessaires ultérieurement, en fonction de l'évolution de la politique et de l'examen du cadre de financement. De par son caractère préliminaire, la présente liste, communiquée à titre indicatif, ne met en évidence que les changements jugés substantiels à ce stade, et non ceux concernant le style.

Liste préliminaire des articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM qu'il pourrait falloir modifier compte tenu de la politique en matière de PSP et de l'examen du cadre de financement²

Règlement général/ Règlement financier	Texte
Article XIII.2 du Règlement général: Spécification des contributions	<p>Les contributions versées à l'appui des objectifs du PAM tels qu'énoncés à l'Article II du Statut peuvent être effectuées sans restriction quant à leur utilisation ou être destinées à une ou plusieurs des utilisations suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) catégories d'activités; (b) programmes de pays, projets ou activités spécifiques à l'intérieur des catégories d'activités; ou (c) toute autre activité dont pourra décider le Conseil de temps à autre.
Article XIII.4 du Règlement général: Types de contributions	<p>Conformément à l'Article XIII.2 du Statut, les dispositions ci-après s'appliquent aux différents types de contributions que reçoit le PAM:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Les donateurs qui apportent des contributions en produits alimentaires ou des contributions en espèces affectées à l'achat de vivres fournissent également un apport suffisant en espèces, en services acceptables ou en articles non alimentaires acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution en produits, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants: <ul style="list-style-type: none"> (i) produits alimentaires: valeur à déterminer conformément aux dispositions de l'article XIII.6 du Règlement général; (ii) transport extérieur: coût réel; (iii) transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM): taux moyen par tonne appliqué au projet; (iv) autres coûts opérationnels directs: taux moyen par tonne applicable à la composante alimentaire du projet; (v) coûts d'appui directs: pourcentage des coûts opérationnels directs du projet; et (vi) coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs du projet, y compris les coûts opérationnels directs et les coûts d'appui directs, tel qu'établi par le Conseil. (b) Les donateurs apportant des contributions en espèces affectées à des activités qui ne comportent pas de distributions de vivres fournissent un montant en espèces suffisant pour couvrir l'ensemble des coûts opérationnels et des coûts d'appui liés à leurs contributions, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants: <ul style="list-style-type: none"> (i) coûts opérationnels directs: coûts réels; (ii) coûts d'appui directs: pourcentage des coûts opérationnels directs du projet; et (iii) coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs du projet, y compris les coûts opérationnels directs et les coûts d'appui directs, tel qu'établi par le Conseil. (c) Les donateurs fournissant des articles non alimentaires acceptables qui ne sont pas directement associés à d'autres contributions apportent suffisamment d'espèces ou de services acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution. (d) Les donateurs fournissant des services acceptables qui ne sont pas directement associés à d'autres contributions apportent suffisamment d'espèces ou d'autres ressources acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution. (e) Les donateurs fournissant des contributions en espèces qui ne sont affectées à aucune fin particulière ou qui sont affectées au Compte d'intervention immédiate (CII), au budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) ou à des activités connexes ne sont pas tenus de fournir des espèces ou des services additionnels pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui correspondant à leur contribution, à condition que ces contributions n'entraînent pas l'établissement de rapports supplémentaires de la part du PAM.

Liste préliminaire des articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM qu'il pourrait falloir modifier compte tenu de la politique en matière de PSP et de l'examen du cadre de financement²

Règlement général/ Règlement financier	Texte
	<p>(f) Les gouvernements des pays en développement, des pays en transition et d'autres pays donateurs non habituels, tels que déterminés par le Conseil, peuvent fournir des contributions en produits ou en services uniquement, étant entendu que:</p> <p>(i) l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui sont financés en ayant recours à un ou plusieurs autres donateurs, à la monétisation d'une partie de la contribution et/ou au Fonds du PAM;</p> <p>(ii) ces contributions sont dans l'intérêt du Programme et n'entraînent pas pour le PAM de surcharge disproportionnée de travail pour ce qui est de l'administration et de l'établissement de rapports;</p> <p>(iii) le Directeur exécutif juge qu'il est dans l'intérêt des bénéficiaires du PAM d'accepter la contribution.</p> <p>(g) Exceptionnellement, le Directeur exécutif peut réduire les coûts d'appui indirects ou déroger à leur application pour toute contribution en nature destinée à financer les coûts d'appui directs d'une ou plusieurs activités, lorsque le Directeur exécutif juge qu'une telle réduction ou dérogation est dans l'intérêt des bénéficiaires du PAM, étant entendu que:</p> <p>(i) ces contributions n'entraînent pas pour le PAM de surcharge de travail administratif ou l'établissement de rapports additionnels;</p> <p>(ii) en cas de dérogation, le Directeur exécutif a jugé que les coûts d'appui indirects applicables sont négligeables.</p> <p>(h) Les contributions visées au paragraphe (f) et les réductions ou dérogations mentionnées au paragraphe (g) ci-dessus sont notifiées au Conseil d'administration à sa session annuelle.</p>

Liste préliminaire des articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM qu'il pourrait falloir modifier compte tenu de la politique en matière de PSP et de l'examen du cadre de financement²

Règlement général/ Règlement financier	Texte
Règlement général: Appendice Délégation de pouvoirs au Directeur exécutif	<p>Conformément à l'Article VI.2 (c) du Statut, les pouvoirs délégués par le Conseil au Directeur exécutif sont les suivants:</p> <p>(a) Projets de développement</p> <p>Réaffectation de ressources entre les composantes de programme sur la base d'une évaluation de la situation, des besoins et des résultats des composantes d'un programme de pays, sous réserve que des ressources soient disponibles.</p> <p>Approbation des projets pour lesquels la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas trois millions de dollars É.-U., à l'exception des projets suivants, qui seront soumis au Conseil d'administration:</p> <p>(i) projets complexes ou nécessitant la coordination d'un grand nombre d'institutions;</p> <p>(ii) projets mettant en jeu des approches novatrices, ou rendant nécessaires des mesures prêtant à controverse;</p> <p>(iii) projets pour lesquels deux élargissements ou plus ont déjà été approuvés;</p> <p>(iv) projets supposant qu'une forte proportion (supérieure à 50 pour cent) des produits alimentaires disponibles sur le marché soient monétisés (non comprises les ventes de produits du PAM aux fins de l'achat de produits alimentaires pour distribution directe, modalité considérée comme échange de produits et non pas comme opération de monétisation par le CPA, dans les débats de sa vingt-quatrième session, en octobre 1987).</p> <p>(b) Opérations d'urgence</p> <p>Approbation de toutes les opérations d'urgence pour lesquelles la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas trois millions de dollars. À partir de ce niveau, l'approbation est décidée conjointement par le Directeur exécutif et le Directeur général.</p> <p>(c) Interventions prolongées de secours et de redressement</p> <p>Approbation de toutes les interventions prolongées de secours et de redressement pour lesquelles la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas vingt millions de dollars.</p> <p>(d) Opérations spéciales</p> <p>Approbation de toutes les opérations spéciales.</p> <p>(e) Révisions des budgets de projets</p> <p>(i) Approbation des révisions budgétaires pour lesquelles la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas trois millions de dollars pour des programmes et des projets de développement et des opérations d'urgence, et vingt millions de dollars pour des interventions prolongées de secours et de redressement.</p> <p>(ii) Approbation du changement d'orientation d'une composante du programme de pays au moyen d'une révision budgétaire, dans les limites de la valeur totale approuvée du programme de pays. Toute éventuelle augmentation du budget total approuvé ne devra pas dépasser le niveau maximal autorisé pour l'exercice des pouvoirs délégués, établi au (i) ci-dessus.</p> <p>(iii) Approbation des révisions budgétaires pour toutes les opérations spéciales.</p> <p>(iv) Le montant total de ces augmentations pour un quelconque pays, en une année civile, ne peut dépasser le double du montant que le Directeur exécutif est habilité à approuver en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués pour l'approbation d'un projet. Le Directeur exécutif peut cependant recevoir et programmer toutes autres ressources supplémentaires spécialement destinées à des programmes de pays et des projets, en tenant le Conseil régulièrement informé.</p>

Liste préliminaire des articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM qu'il pourrait falloir modifier compte tenu de la politique en matière de PSP et de l'examen du cadre de financement²

Règlement général/ Règlement financier	Texte
Règlement financier	
Article 1.1 du Règlement financier: Définitions	<p>Aux fins du présent règlement et des règles de gestion financière qui en sont issues, les termes suivants se définissent comme suit:</p> <p>[...]</p> <p>Appel élargi</p> <p>Contribution</p> <p>Programme de pays</p> <p>Contribution multilatérale à emploi spécifique</p> <p>Coûts d'appui directs</p> <p>Recouvrement intégral des coûts (étant entendu que ce principe demeurera pertinent mais que les catégories de coûts correspondantes pourront faire l'objet d'autres révisions)</p> <p>Fonds général</p> <p>Coûts d'appui indirects (étant entendu que ce type de coûts demeurera pertinent mais pourra faire l'objet d'autres révisions en fonction des changements découlant de l'examen du cadre de financement)</p> <p>Contribution multilatérale</p> <p>Coûts opérationnels</p> <p>Catégorie d'activités</p> <p>Fonds de catégorie d'activités</p> <p>Projet</p> <p>Accord de projet</p> <p>Fonds fiduciaire</p> <p>Budget du PAM</p> <p>Fonds du PAM</p> <p><i>Les changements susceptibles d'être apportés aux définitions ci-dessus pourraient avoir un effet "domino" et nécessiter d'autres amendements au Règlement financier qui ne peuvent être prévus à ce stade.</i></p>
Article 4.2 du Règlement financier	<p>Les contributions faites pour réaliser les buts du PAM sont inscrites aux fonds et comptes suivants:</p> <p>(a) <i>les fonds de catégories d'activités</i></p> <p>(b) le Fonds général;</p> <p>(c) <i>les fonds fiduciaires; ou</i></p> <p>(d) les comptes spéciaux.</p>
Article 4.5 du Règlement financier	<p>Le donateur prend également à sa charge [...] ainsi que les <i>dépenses opérationnelles et d'appui</i> correspondantes [...]</p>
Article 8.1 du Règlement financier	<p>Lorsque le <i>programme de pays, le projet ou l'opération</i> est approuvé, le Directeur exécutif est normalement autorisé à attribuer des crédits, à engager des dépenses et à décaisser des ressources pour le <i>programme de pays, le projet ou l'opération</i>, à condition que l'accord de <i>programme, de projet ou d'opération</i> soit dûment signé. Toutefois, le <i>Directeur exécutif peut, si nécessaire, prendre des engagements et dépenser des ressources pendant la préparation du projet afin de constituer la filière des produits alimentaires, et ce pour les trois premiers mois</i> et à concurrence seulement du quart des besoins totaux de financement.</p>

Liste préliminaire des articles du Règlement général et du Règlement financier du PAM qu'il pourrait falloir modifier compte tenu de la politique en matière de PSP et de l'examen du cadre de financement²	
Règlement général/ Règlement financier	Texte
Article 9.3 du Règlement financier	Le projet de Plan de gestion indique les prévisions de ressources et de dépenses pour chacune des <i>catégories d'activités</i> ainsi que les demandes de crédits pour <i>les services administratifs et les services d'appui aux programmes</i> , ventilées entre les grandes lignes de crédit décidées par le Conseil.
Section X: Le Fonds du PAM Article 10.1 du Règlement financier	Le Fonds du PAM se compose d'un Fonds général, de <i>fonds de catégories d'activités</i> , de <i>fonds fiduciaires</i> [...]
Section X: Le Fonds du PAM Article 10.2 du Règlement financier	Toutes les contributions au PAM sont créditées au fonds de <i>catégorie d'activités</i> , au fonds fiduciaire, ou au compte spécial approprié [...]
Article 10.8 du Règlement financier	Les ressources du Fonds du PAM sont utilisées exclusivement pour financer les dépenses opérationnelles et d'appui du PAM. En outre, les ressources du Fonds du PAM peuvent être utilisées aux fins d'avances destinées au préfinancement de projets sur la base des contributions prévues, jusqu'à concurrence d'un plafond qui est approuvé et revu périodiquement par le Conseil.

Examen du cadre de financement - Projet de décision

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

- i. *note* que l'examen du cadre de financement s'articule autour de [trois axes de travail];
- ii. *note* également qu'au titre de la politique en matière de plans stratégiques de pays présentée dans le document portant la cote WFP/EB.2/2016/xxx, chaque plan stratégique de pays comprendra un budget de portefeuille de pays, auquel s'appliqueront les mécanismes d'approbation et les dispositions relatives à la période de transition et à la mise en œuvre prévues dans la politique;
- iii. *note* en outre qu'au titre de la politique en matière de plans stratégiques de pays, les plans mis en œuvre à titre expérimental lui seront soumis pour approbation, et *prie* la Directrice exécutive de veiller à ce que les enseignements tirés de cette phase pilote éclairent l'élaboration de la structure des budgets de portefeuille de pays;
- iv. *note* enfin que la mise en service à l'échelle du PAM de la structure des budgets de portefeuille de pays devrait débiter en 2018, une fois cette structure parachevée et après qu'il aura approuvés les amendements au Règlement général et au Règlement financier du PAM à sa deuxième session ordinaire de 2017;
- v. *conformément aux recommandations formulées dans le présent document, approuve* les principes ci-après, qui guideront la mise en place des budgets de portefeuille de pays pilotes en 2017 et le parachèvement de la structure correspondante:
 - a. la structure des budgets de portefeuille de pays englobe toutes les opérations menées dans tous les contextes et remplace les multiples budgets de programme, de projet et de fonds d'affectation spéciale qui coexistent actuellement dans un même pays;
 - b. les plans stratégiques de pays, les cadres de pays provisoires et les opérations d'urgence de durée limitée seront tous assortis d'un budget de portefeuille de pays;
 - c. les budgets de portefeuille de pays seront axés sur les résultats et relieront clairement les résultats stratégiques du PAM à ses effets directs stratégiques, aux activités et aux coûts; et
 - d. le principe du recouvrement intégral des coûts s'applique aux coûts d'appui directs ajustés et aux coûts d'appui indirects, et les coûts sont répartis de façon équitable et simplifiée afin de permettre de se concentrer sur ces coûts aux fins de la simplification des normes de recouvrement intégral des coûts qu'il a approuvées dans le Statut du PAM, des indications détaillées sur leur application devant être diffusées par la Directrice exécutive au moyen d'instruments internes;
- vi. Conformément à ces principes, le Conseil d'administration *approuve en outre* l'intégration des éléments ci-après dans la structure des budgets de portefeuille de pays:
 - a. le cycle du budget de portefeuille de pays correspond à l'année civile et un budget par année est fourni pour la durée du plan stratégique de pays;
 - b. la planification et la budgétisation d'une intervention lancée pour faire face à une situation d'urgence sont gérées grâce à l'ajout d'un effet direct stratégique distinct au moins dans le plan stratégique de pays ou à l'amplification d'un effet direct stratégique au moins dans le budget de portefeuille de pays;

- c. le budget est approuvé conformément aux résultats stratégiques et aux effets directs stratégiques du PAM;
 - d. les coûts sont regroupés dans quatre macrocatégories de coûts: transferts, mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés et coûts d'appui indirects;
 - e. les éléments détaillés de planification des coûts sont alignés sur les catégories de coûts harmonisées des Nations Unies lorsque c'est possible;
- vii. *note* que l'application des principes et éléments indiqués ci-dessus constituerait une dérogation aux dispositions du Règlement général et du Règlement financier, et nécessiterait d'en amender certaines, notamment celles ayant trait aux catégories de coûts et au recouvrement intégral des coûts;
 - viii. *compte* que l'expérience acquise lors de la phase expérimentale des plans stratégiques de pays sera dûment prise en considération lors du parachèvement de la structure des budgets de portefeuille de pays et de la détermination des amendements à apporter aux textes normatifs;
 - ix. *autorise*, en attendant d'approuver les amendements au Règlement général et au Règlement financier du PAM, ce qu'il devrait faire à sa deuxième session ordinaire de 2017, qu'il soit dérogé aux dispositions existantes se rapportant aux catégories de coûts et au recouvrement intégral des coûts [y compris l'article XIII.4 du Règlement général et l'article 1.1 du Règlement financier], mais uniquement lorsque cela sera nécessaire pour permettre l'application aux plans stratégiques de pays mis en œuvre à titre pilote en 2017 des principes et éléments susmentionnés se rapportant aux budgets de portefeuille de pays;
 - x. *note* que du fait de la mise en place des plans stratégiques de pays, il sera nécessaire de revoir la terminologie relative aux catégories d'activités et les plafonds budgétaires en vigueur pour la délégation de pouvoirs au Directeur exécutif;
 - xi. *prie* le Secrétariat de lui soumettre pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2017 une version révisée de la Délégation de pouvoirs au Directeur exécutif;
 - xii. *confère* à la Directrice exécutive, à titre de mesure transitoire pour 2017, le pouvoir de procéder à la révision des plans stratégiques de pays pilotes, conformément aux pouvoirs qui lui sont actuellement délégués pour les opérations d'urgence, étant entendu qu'il sera informé sans délai de toute révision de ce type;
 - xiii. *prie* la Directrice exécutive de parachever la structure des budgets de portefeuille de pays et de lui soumettre à sa deuxième session ordinaire de 2017 le texte des décisions correspondantes, notamment pour ce qui est des amendements à apporter au Règlement général et au Règlement financier du PAM; et
 - xiv. *prend note* des ressources nécessaires à titre préliminaire pour assurer la transition et mettre en œuvre la structure des budgets de portefeuille de pays en 2017 et 2018.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

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