



Session annuelle
du Conseil d'administration

Rome, 25–28 mai 2015

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2015/6-C/1
27 avril 2015
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT, Y COMPRIS LE TAUX DE RECOUVREMENT DES COÛTS D'APPUI INDIRECTS



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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les coordonnateurs mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

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

RÉSUMÉ

Ces dernières années, le PAM a cherché à accroître le plus possible la transparence, l'efficacité et l'efficacité de son mode d'allocation des ressources et à formuler plus clairement la corrélation entre performance financière et opérationnelle. Au niveau des bureaux de pays, les responsables doivent concilier la nécessité d'assurer l'assistance alimentaire, le soutien nutritionnel et le développement des capacités avec un financement fragmenté entre de multiples projets ou fonds, imposant chacun une gestion des ressources au niveau des éléments de coûts et une présentation claire de l'information sur la performance.

En concertation avec le Conseil, le PAM a apporté ces dernières années diverses améliorations à son architecture de financement, dont plusieurs concernent la structure du budget opérationnel et l'optimisation des instruments de gestion des ressources, comme les prêts internes accordés aux projets. Malgré les progrès réalisés pour ce qui est de mettre à la disposition des opérations les outils et les ressources dont elles ont besoin pour venir en aide aux communautés desservies par le PAM, des problèmes fondamentaux liés à l'architecture de financement continuent à limiter la prévisibilité et la flexibilité des ressources du PAM destinées aux bureaux de pays ainsi que le respect de l'obligation redditionnelle correspondante.

En 2015 et 2016, le PAM mettra en chantier une série d'actions pour examiner les problèmes qui découlent de l'actuelle architecture de financement et élaborer des méthodes permettant d'évoluer vers un cadre de financement cible. Ces chantiers portent sur les éléments suivants:

- optimisation du dispositif de préfinancement du PAM;
- planification fondée sur les ressources;
- examen de la structure du budget opérationnel, y compris de l'établissement de budgets pour les portefeuilles de pays;
- initiatives de simplification.

Parallèlement à la précédente phase de l'examen du cadre de financement, le PAM a entrepris en 2013 d'étudier la méthode qu'il applique pour déterminer le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects. Il en a été conclu en 2014 qu'aucun changement fondamental de la politique ou des pratiques relatives aux coûts d'appui indirects ne s'imposait à l'heure actuelle. Il fallait toutefois encore procéder à une analyse des facteurs de coûts du budget administratif et d'appui aux programmes ainsi que de la structure globale des coûts du PAM. Il a été estimé que, dans

le contexte de l'examen du cadre de financement, il conviendrait de procéder à une étude d'ensemble de l'architecture de financement du PAM ainsi que des outils de gestion des ressources qui appuient ses opérations.

L'examen des questions concernant les coûts d'appui indirects a permis de conclure que, malgré les niveaux de financement sans précédent atteints en 2014, le PAM devait continuer à gérer le risque financier de manière à faire en sorte que les fluctuations des financements ne compromettent aucunement la fourniture du soutien et des services nécessaires.

Le Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes est un outil d'atténuation des risques qui permet de fournir un financement lorsque les recettes issues du recouvrement des coûts d'appui indirects ne se matérialisent pas. Il constitue également une source appropriée de financement d'éléments à caractère exceptionnel tels que les transferts aux réserves et fonds, ainsi que les investissements ponctuels consacrés à des initiatives internes d'importance primordiale qui sont par nature indirects et revêtent une haute valeur stratégique pour le PAM. À titre exceptionnel, le compte peut aussi être utilisé pour financer des dépenses de sécurité récurrentes si d'autres sources de financement, comme le budget des projets individuels, sont insuffisantes. Le Fonds général du PAM ne devrait servir qu'en dernier ressort à couvrir des coûts récurrents comme les dépenses de sécurité.

Lors de l'examen de l'architecture de financement, le PAM poursuivra l'analyse du niveau cible du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes, qui correspond actuellement à quatre mois de dépenses, en vue de l'optimiser.

PROJET DE DÉCISION^{*}

Prenant acte du document intitulé "État d'avancement de l'examen du cadre de financement, y compris le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects" (WFP/EB.A/2015/6-C/1) ainsi que des consultations tenues pour parachever l'examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects, le Conseil:

- i) accueille avec satisfaction les plus récentes informations sur l'examen du cadre de financement et attend avec intérêt de nouvelles mises à jour régulières;
- ii) prend note des conclusions de l'examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects figurant dans le présent document;
- iii) approuve l'utilisation du solde du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes aux fins suivantes:
 - a) pour combler tout écart entre les recettes provenant du recouvrement des coûts d'appui indirects et les dépenses administratives et d'appui aux programmes approuvées;
 - b) pour servir de réserve afin de couvrir le risque de réduction des recettes au titre des coûts d'appui indirects ou le sous-financement du budget administratif et d'appui aux programmes;

^{*} Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

- c) pour financer des initiatives internes d'importance primordiale ou alimenter des fonds d'appui à caractère thématique; et
 - d) pour consolider les réserves du PAM;
- iv) approuve l'utilisation du produit net des intérêts crédité à la partie non affectée du Fonds général: i) pour consolider les réserves du PAM et renforcer la gestion du risque financier; ii) pour financer des initiatives internes d'importance primordiale si les fonds du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes sont insuffisants; et iii) pour couvrir des dépenses récurrentes uniquement en dernier ressort;
- v) attend avec intérêt que le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes soit examiné plus avant.

PARTIE I: POINT SUR L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT

Contexte

1. Le PAM continue d'apporter un appui aux populations touchées par l'insécurité alimentaire, les catastrophes et les conflits dans 80 pays au moyen de toute une gamme d'outils. Pour ce faire, il doit veiller à ce que son cadre de financement lui permette de disposer de ressources prévisibles pour ses opérations, de gérer celles-ci avec souplesse et de rendre compte des résultats de manière fiable. Le cadre de financement appuie la mise en œuvre d'outils tels que l'assistance alimentaire et nutritionnelle, ainsi que les services communs et les modules d'action groupée administrés par le PAM.
2. Pour relever ces défis, une nouvelle phase de l'examen du cadre de financement et une étude du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) ont été lancés en 2014. Ces initiatives sont importantes pour renforcer la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle en matière de gestion des ressources financières et de la performance opérationnelle et de communication de l'information correspondante.
3. En 2013, le PAM a révisé la structure de ses projets afin de tenir compte de l'évolution de sa gamme d'outils, et en 2014 le Mécanisme de financement anticipé a été réorganisé et la capacité d'octroi de prêts aux projets a été multipliée par trois¹. Le Conseil a approuvé une augmentation du niveau du Mécanisme de gestion globale des vivres (autrefois appelé Mécanisme d'achat anticipé) en 2013, et un relèvement de celui du Compte d'intervention immédiate (CII) en 2014. Ainsi, en 2015, le PAM est mieux équipé pour continuer à faire face aux défis et aux déséquilibres, et il s'emploie actuellement à harmoniser ses règlements, outils et systèmes de manière à appuyer les opérations et à rendre compte des résultats aux donateurs.
4. À la deuxième session ordinaire de 2014, le Département de la gestion des ressources a présenté au Conseil pour approbation le document intitulé "Méthode de détermination du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM"², dont il ressortait qu'il n'y avait pour l'heure aucune raison de modifier de manière fondamentale les politiques ou pratiques en vigueur en matière de recouvrement des CAI. Le Conseil a approuvé l'application d'un taux de recouvrement des CAI de 10 pour cent pour les contributions du secteur privé et a déclaré attendre avec intérêt la conclusion de l'examen de la question des CAI en 2015.
5. Au fil de cet examen, il est apparu que les questions abordées, en particulier celles en rapport avec les facteurs influant sur les coûts et la façon dont le budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) s'inscrit dans la structure globale des coûts du PAM, ne devaient pas être traitées séparément. Il a donc été décidé d'étudier les points restants concernant les CAI dans le contexte de l'examen du cadre de financement.

Difficultés liées à l'actuelle architecture de financement du PAM

6. L'architecture de financement actuelle du PAM est morcelée. Les autorisations de dépenses sont données au coup par coup aux projets à mesure que les contributions sont prévues et reçues; au niveau des bureaux de pays, les fonds sont ventilés entre les différents projets et les rubriques extrabudgétaires, comme les fonds d'affectation spéciale; de plus,

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1.

² WFP/EB.2/2014/5-D/1.

aux fins de la programmation, les fonds des projets sont répartis dans des subdivisions telles que les catégories de coûts.

7. Cette architecture de financement a aussi des répercussions sur la planification des opérations. L'approche axée sur les projets que suit le PAM, en vertu de laquelle il répertorie les besoins et conçoit des interventions permettant d'y répondre, est souvent citée comme un atout particulier. Mais, bien que cette approche facilite l'action rapide, la mise en œuvre de plusieurs projets dans un même pays peut entraîner une fragmentation des flux de financement et de la programmation. Cela peut entraver la planification et l'exécution et par voie de conséquence affecter aussi la transparence en matière de performance et les résultats.
8. Cette approche limite également la marge de manœuvre qu'ont les bureaux de pays pour ce qui est de gérer les ressources, car elle entraîne la multiplication des enveloppes budgétaires, rendant la gestion du budget complexe; l'efficacité globale s'en trouve réduite, en particulier lorsque plusieurs projets sont en cours dans un même pays. La rigidité amoindrit l'aptitude du PAM à gérer les ressources efficacement en vue de l'obtention de résultats et il peut en découler des soldes inutilisés au titre de certaines rubriques budgétaires.
9. L'affectation des contributions, qui consiste à assigner des fonds à des projets particuliers ou à des activités spécifiques dans le cadre des projets, à des types d'aliments ou à des modalités de transfert, à des zones d'exécution ou encore à des phases spécifiques d'un projet, a pour effet de créer des niveaux supplémentaires de fragmentation. Les projets de plus grande envergure, financés par de multiples donateurs, peuvent poser des difficultés sur le plan de la gestion des ressources et de l'harmonisation des priorités des donateurs avec celles de l'exécution des activités. La souplesse dont dispose le PAM pour gérer les ressources en vue d'obtenir des résultats qui s'inscrivent dans un portefeuille de travail planifié s'en trouve réduite, et parfois aussi l'efficacité. Cette pratique augmente en outre la complexité et le niveau de détail des rapports aux donateurs, tout en diminuant l'intérêt que présentent pour nombre de parties prenantes les rapports normalisés sur les projets du PAM³.
10. Une autre difficulté majeure dans le domaine de la gestion des ressources financières tient aux incertitudes liées au calendrier des contributions. Même si le PAM peut rapidement amplifier ses opérations, ou créer de nouveaux projets, en se fondant sur des besoins humanitaires spécifiques et au moyen de fonds reçus à tout moment de l'année, le cadre de financement actuel ne lui permet pas d'optimiser l'utilisation des ressources au fil du temps pour des projets qui s'inscrivent de par leur nature dans le moyen ou le long terme. Étant donné que tant le calendrier que le niveau des contributions varient au cours du cycle des projets, toute pénurie de ressources peut entraîner des retards dans l'exécution des programmes ou une augmentation des dépenses au titre des coûts d'appui, y compris les paiements aux fournisseurs commerciaux ou aux organisations non gouvernementales (ONG) partenaires. Les administrateurs peuvent également se trouver dans l'impossibilité d'optimiser le niveau des effectifs à moyen et plus long terme, et se voir contraints à recourir à des modalités coûteuses, comme les affectations temporaires ou les contrats de courte durée, pour combler le manque d'effectifs, alors que d'autres options pourraient être plus appropriées ou plus rentables. Ce problème peut avoir des répercussions sur la bonne gestion des ressources financières du PAM.

³ Les rapports normalisés sur les projets, établis chaque année, contiennent des renseignements sur les activités liées au projet ou à l'opération au cours de l'année civile précédente. Ces rapports fournissent un grand nombre de renseignements très détaillés, mais un donateur peut demander un rapport spécifique sur sa contribution. L'organe directeur du PAM a décidé que le donateur devait assumer les frais additionnels qu'entraîne pour le PAM l'élaboration d'un tel rapport, y compris le temps qu'y consacre le personnel du Siège et des bureaux de pays (WFP/EB.3/99/INF/18).

11. Au fil du temps, le PAM a mis au point plusieurs mécanismes destinés à atténuer certaines des difficultés rencontrées en matière de gestion des ressources dans le cadre des opérations menées dans les pays, notamment pour ce qui est du calendrier des contributions. Parmi ces mécanismes figure le recours aux prêts internes en faveur des projets, pour fournir un préfinancement aux projets sur la base de contributions prévues. Toutefois, la moitié seulement de toutes les contributions allouées au PAM permet de faire de telles avances. Si les contributions sont reçues trop tard pour combler des déficits urgents, des mesures extraordinaires peuvent être prises en interne pour assurer la poursuite d'activités vitales, par exemple grâce au CII. En outre, le PAM continue de solliciter des contributions multilatérales afin de faciliter l'allocation globale de ressources aux pays ayant les plus gros besoins et aux opérations susceptibles de générer le plus fort impact au moyen des fonds alloués par les donateurs. Mais les allocations multilatérales au PAM représentent actuellement moins que la proportion cible, qui est de 11 pour cent du total des contributions⁴.
12. Malgré les progrès accomplis à ce jour s'agissant d'assurer la stabilité du financement destiné aux opérations du PAM, une approche plus exhaustive sera peut-être nécessaire pour doter les opérations des moyens de faire face aux crises humanitaires et prolongées et pour permettre au Programme de rester un partenaire fiable et de choix pour ce qui est de mettre en œuvre des activités visant à lutter contre la faim.

Analyse comparative des coûts

13. Ces dernières années, le PAM, d'autres institutions des Nations Unies et divers partenaires ont également eu à donner plus de détails sur le mode de mesure et de notification de la performance des opérations eu égard à l'obtention des résultats. En conséquence, le PAM procède à d'importants investissements dans ses systèmes de gestion de l'information institutionnelle. Les changements engendrés par les mesures prises pour adapter la structure du PAM à sa mission, ainsi que par l'examen des procédures opératoires et d'autres initiatives en cours, y compris la mise au point du Système d'appui à la gestion logistique (LESS) et de l'outil de suivi et d'évaluation destiné aux bureaux de pays (COMET), ont des incidences sur la gestion des données du PAM et la prise de décisions. Le PAM doit examiner les possibilités d'associer les données relatives à la performance financière aux résultats quantitatifs et qualitatifs.
14. En 2014, parallèlement aux efforts visant à restructurer le Mécanisme de financement anticipé, le Secrétariat a aussi procédé à une étude des facteurs de coûts et à une analyse comparative des coûts dans le contexte du Cadre d'action pour adapter la structure du PAM à sa mission, dont le thème 6 portait sur l'amélioration de la transparence, de la gestion des risques, du contrôle et de la gestion budgétaire. L'objectif était d'étudier les moyens permettant au PAM de "décondenser" les coûts pour améliorer la transparence et détecter les possibilités d'économies.
15. Outre une analyse approfondie de la gestion des ressources dans plusieurs pays – Afghanistan, Myanmar, République démocratique du Congo et Tchad – le Secrétariat a dressé un inventaire des indicateurs de performance clés à l'échelon des pays et déterminé les secteurs où il est difficile de mettre en évidence les facteurs de coût à trois niveaux, à savoir: catégorie de coût, projet et portefeuille de pays. Il s'est attaché à établir si les systèmes d'information financière du PAM, les structures de données et les procédures opératoires étaient pleinement compatibles avec la méthodologie de l'analyse comparative des coûts.

⁴ WFP/EB.A/2014/4.

16. Au niveau des pays, la détermination et la planification des dépenses administratives et d'appui, y compris celles relatives au personnel, à l'administration, à la sécurité et à l'exécution des programmes, ont des répercussions sur l'efficacité avec laquelle le PAM utilise les contributions. Une sous-estimation entrave l'aptitude à mettre en œuvre les activités, tandis qu'une surestimation du niveau des coûts connexes requis pour exécuter les activités pourrait entraîner des gaspillages ainsi qu'une réduction des rations ou du nombre de bénéficiaires recevant une assistance. Il est donc nécessaire de pouvoir répertorier et analyser les facteurs de coûts de manière plus fiable afin d'améliorer la gestion des dépenses et de renforcer l'obligation redditionnelle au moyen de la définition de structures de coûts propres aux différents pays et de la réalisation d'un suivi transparent.
17. L'analyse comparative des coûts a montré que l'intégration de l'information relative à la performance et aux coûts en vue d'élaborer des indicateurs de performance clés utiles axés sur les coûts impliquait un important travail préparatoire, notamment de définition d'hypothèses et de méthodologies à différents niveaux. L'examen du cadre de financement étudiera les articulations avec les nouveaux systèmes à mesure qu'ils sont mis en service et déterminera les possibilités de traitement automatique et d'intégration des données dans le cadre d'approches convenues. Ces travaux aideront à lier performance financière et performance opérationnelle, ainsi qu'à établir une base de comparaison entre les différentes opérations.

Un cadre de financement pour l'avenir

18. Afin d'optimiser son architecture de financement, le PAM réexaminera son cadre de gestion des ressources, l'objectif étant d'appuyer plus efficacement les opérations et d'harmoniser le cadre de financement avec le Plan stratégique.
19. En se fondant sur les volets de l'examen du cadre de financement répertoriés lors de la session annuelle du Conseil de 2014⁵, le PAM a classé par ordre de priorité les besoins à inclure dans le champ de l'examen. En 2015–2016, l'exercice visera à :
- accroître la prévisibilité du financement, de manière à ce que les bureaux de pays puissent améliorer l'efficacité 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 corrélant les responsabilités en matière de gestion des ressources aux résultats à obtenir; et
 - simplifier le cadre de gestion des ressources.
20. À l'issue des consultations tenues en 2015, le PAM examine les points ci-après :
- autorisation budgétaire: le moment choisi pour procéder à des ouvertures de crédits destinés aux opérations et la source de la décision – actuellement, il s'agit de la confirmation des contributions ou de l'approbation d'un préfinancement;
 - entités budgétaires: les niveaux auxquels les budgets sont administrés et l'information correspondante communiquée – actuellement, il s'agit des projets et des fonds d'affectation spéciale;

⁵ WFP/EB.A/2014/6-D/1. Le Conseil a approuvé ce document et salué la poursuite des délibérations (voir l'annexe I).

- structure du budget: les rubriques utilisées à des fins de vérification au sein de chaque entité budgétaire – actuellement, il s’agit de catégories telles que le transport terrestre, l’entreposage et la manutention, les autres coûts opérationnels directs, et les transferts monétaires et les bons.
21. Trois principes fondamentaux demeureront 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. L’examen du cadre de financement sera peut-être l’occasion de se pencher sur l’application de ces principes en concertation avec le Conseil.
22. En révisant le cadre de financement, le PAM a donné la priorité aux activités décrites ci-après, aux paragraphes 23 à 28. L’approche modulaire permettra de faire en sorte que les activités soient conçues et exécutées dans l’objectif d’obtenir des retombées bénéfiques au niveau aussi bien individuel que collectif.
23. Les étapes prévues pour accroître la prévisibilité des ressources s’articulent autour de deux champs de travail prioritaires ayant pour objectif de donner des autorisations budgétaires plus étendues aux bureaux de pays:
- i) *Optimisation des dispositifs de préfinancement du PAM.* En concertation avec le Conseil, le PAM entend utiliser des mécanismes tels que les prêts internes en faveur des projets pour expérimenter l’octroi d’autorisations budgétaires plus larges et plus prévisibles pour les opérations prioritaires, assortis de méthodes appropriées d’atténuation des risques liés aux prêts internes.
 - ii) *Planification fondée sur les ressources.* Une nouvelle approche de la planification fondée sur les ressources permettra de mettre au point une méthode normalisée pour définir des plans à moyen terme au niveau des pays assortis de priorités arrêtées compte tenu des niveaux de ressources attendus, et d’établir la méthodologie de base à suivre en matière de planification pour appuyer l’octroi de prêts internes plus importants.
24. Le PAM entend également étudier la possibilité d’utiliser une seule entité budgétaire, y compris l’option d’une budgétisation à l’échelon du portefeuille de pays, ce qui permettrait de regrouper toutes les interventions d’assistance alimentaire au niveau d’un pays. Une telle approche pourrait réduire la fragmentation de la gestion des ressources à l’échelon des bureaux de pays. Des études de cas réalisées à partir d’opérations en cours ou menées récemment seront utilisées, une attention particulière étant accordée aux tendances et aux meilleures pratiques en matière d’aide humanitaire et de développement. Cette analyse sera effectuée dans le cadre d’un champ de travail consacré à l’examen de la structure du budget opérationnel. L’étude conceptuelle et les méthodologies définies pour le mécanisme seront élaborées en concertation avec le Conseil et d’autres parties prenantes.
25. La "simplicité" sera un objectif central de la prochaine phase de l’examen du cadre de financement, auquel sera consacré un champ de travail pour mettre en œuvre une série d’initiatives de simplification là où il y aura lieu de le faire. Le Secrétariat appuiera un petit nombre d’initiatives choisies en fonction des retombées positives attendues pour les opérations et de la disponibilité de ressources. Les propositions de simplification feront l’objet d’une évaluation au regard de critères fixés par la haute direction, l’objectif étant de mettre en œuvre celles qui offrent les bénéfices opérationnels les plus importants.
26. Dans le contexte de l’examen du cadre de financement, des propositions seront faites en vue d’harmoniser les outils de gestion des ressources et d’améliorer la qualité des données afin d’appuyer les opérations dans les pays et d’offrir plus de visibilité en termes d’utilisation optimale des fonds. Dans un premier temps, les ressources seront allouées à l’appui des outils

et tableaux de bord utiles dans le cadre des interventions d'urgence majeures coordonnées au niveau central.

27. Conformément à l'Examen quadriennal complet et en vue de se doter d'un cadre de financement similaire à celui d'autres acteurs, le PAM examinera l'architecture de financement de divers organismes des Nations Unies et d'ONG, afin de déterminer les possibilités d'harmonisation ou d'intégration de pratiques optimales.
28. En réduisant le morcellement du financement et en s'attaquant aux difficultés institutionnelles liées à l'entité et à la structure budgétaires actuelles, le PAM peut se donner les moyens de continuer à apporter rapidement une assistance vitale dans les situations d'urgence, tout en se dotant d'une architecture de financement qui permette une planification pluriannuelle davantage axée sur les résultats. Ces caractéristiques sont essentielles pour veiller à ce que le PAM soit en mesure de faire face à l'insécurité alimentaire grave sévissant dans certains contextes opérationnels, tout en progressant vers la mise en place d'interventions centrées sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle durable dans d'autres contextes.

PARTIE II: PARACHÈVEMENT DE L'EXAMEN RELATIF AUX COÛTS D'APPUI INDIRECTS

Rétrospective de l'examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects

29. Dans le Plan de gestion pour 2014–2016, il était proposé de revoir le taux de recouvrement des CAI compte tenu des observations formulées dans l'Examen quadriennal complet et à des fins d'harmonisation avec les Objectifs stratégiques et le Cadre de résultats de gestion. La première étape, présentée au Conseil à sa première session ordinaire de 2014⁶, exposait le contexte de l'examen et les éléments à prendre en considération, notamment: i) l'Examen quadriennal complet; ii) le contexte actuel et futur de la mobilisation de ressources; iii) l'optimisation de l'utilisation des ressources financières; et iv) la structure des coûts et la structure d'appui. Le document mettait en avant quatre questions:
- i) Le PAM étant financé au moyen de contributions volontaires, il ne dispose pas d'un budget de base; devrait-il envisager un financement de base ou d'autres formules pour couvrir les coûts fixes et les coûts variables?
 - ii) Le PAM devrait-il conserver un taux uniforme de recouvrement des CAI, ou faudrait-il que ce taux varie en fonction du type d'intervention?
 - iii) Le PAM pourrait-il adopter des taux variables de recouvrement des CAI pour favoriser la mobilisation de ressources, par exemple dans le cadre de la coopération Sud-Sud ou des contributions des gouvernements hôtes?
 - iv) Étant donné que certaines dépenses afférentes à l'appui et à l'administration sont couvertes par d'autres sources, le PAM devrait-il envisager de recourir à des sources multiples pour financer des dépenses liées notamment à la sécurité ou aux investissements exceptionnels?
30. À l'issue de deux consultations informelles avec les membres du Conseil, un deuxième document soumis à la deuxième session ordinaire de 2014 traitait trois de ces questions et présentait les conclusions ci-après:
- Le modèle actuel fondé sur le financement volontaire est préférable à un modèle reposant sur des ressources de base.
 - Le modèle actuel prévoyant un taux unique de recouvrement des CAI est simple et transparent et devrait être maintenu.
 - L'adoption de taux variables de recouvrement des CAI en fonction des catégories d'activités ou des types d'intervention ne constituerait pas une amélioration.
 - Des taux variables de recouvrement des CAI ne généreraient probablement pas de contributions supplémentaires par le biais de la coopération Sud-Sud ou de la part des gouvernements hôtes.
 - Un taux unique de recouvrement des CAI de 10 pour cent devrait être appliqué aux dons du secteur privé.

⁶ WFP/EB.1/2014/4-B/1.

31. La quatrième question, formulée dans le document présenté au Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2014⁷, était la suivante: "Étant donné que le PAM fait appel à d'autres sources que le recouvrement des coûts d'appui indirects pour financer certaines dépenses d'appui et d'administration, il devrait procéder à une analyse détaillée de ses coûts indirects et examiner le Compte de péréquation des dépenses AAP, qui lui sert à se protéger des fluctuations imprévues du montant recouvré au titre des coûts d'appui indirects. Le PAM devrait-il continuer à envisager de recourir à des sources multiples pour couvrir des dépenses liées notamment à la sécurité ou aux investissements exceptionnels?" Une consultation informelle tenue en mars 2015 a examiné les conclusions préliminaires relatives à cette question.

Examen du budget AAP et des facteurs influant sur les CAI

32. Les coûts d'appui indirects sont "les coûts afférents à l'appui de l'exécution de projets et d'activités mais qui n'ont pas directement trait à leur mise en œuvre"⁸. Afin de parvenir à recouvrer intégralement les coûts liés aux opérations, le PAM applique le taux de recouvrement des CAI à toutes les contributions.

33. Le produit du recouvrement des CAI finance le budget AAP, qui est défini comme étant "la partie du budget du PAM qui concerne l'appui indirect aux activités du PAM"⁸. Il couvre la majeure partie des coûts du Siège et des bureaux régionaux, ainsi que certains coûts d'appui aux programmes dans chaque pays. Il se compose de trois lignes de crédit:

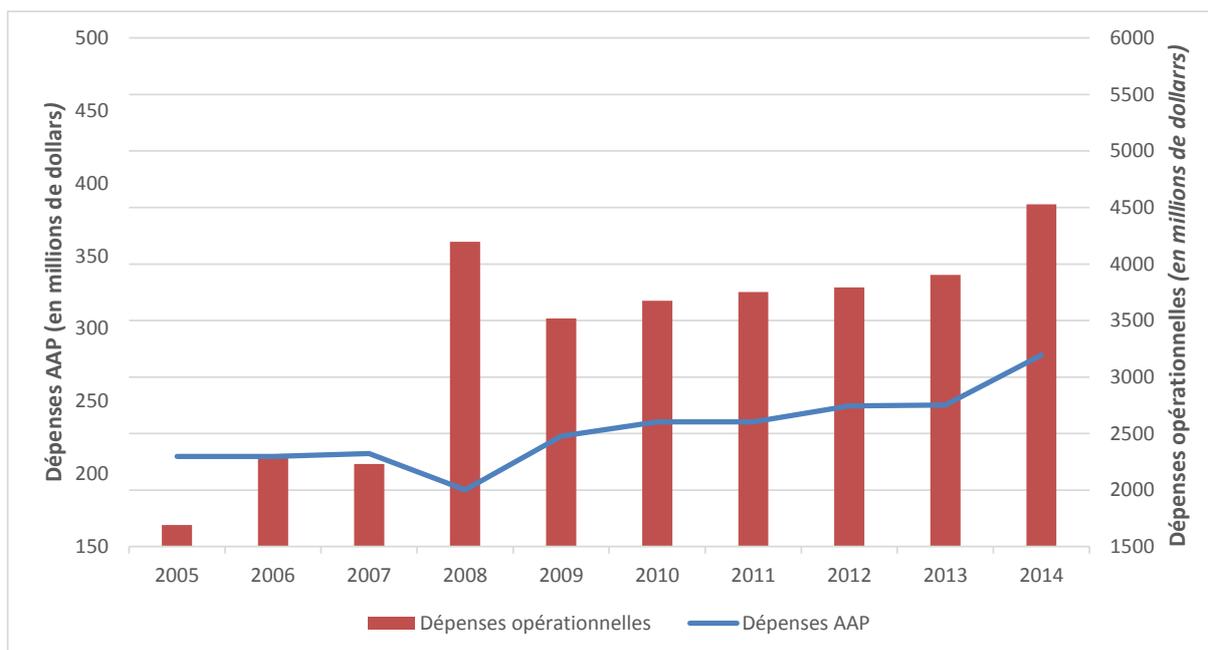
- appui aux programmes: bureaux régionaux et bureaux de pays;
- appui aux programmes: Siège;
- gestion et administration.

34. Divers autres coûts pouvant être assimilés à des dépenses AAP et qui sont par nature indirects, comme ceux liés au Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies, au système des Nations Unies et au système informatique du PAM, n'ont pas toujours été traités comme faisant partie du budget AAP ordinaire. Ces dépenses sont financées par d'autres sources, telles que le Compte de péréquation des dépenses AAP, le produit net des intérêts crédité à la partie non affectée du Fonds général et les fonds d'affectation spéciale.

35. Les opérations en cours déterminent au premier chef le budget AAP ordinaire: la variation de l'envergure des interventions du PAM est le principal facteur influant sur les dépenses AAP. La figure 1 présente la tendance sur dix ans des dépenses opérationnelles et des dépenses imputées au budget AAP, et fait apparaître que les dépenses AAP sont restées relativement stables ces dernières années compte tenu de l'accroissement des dépenses opérationnelles.

⁷ WFP/EB.2/2014/5-D/1.

⁸ Règlement financier du PAM, I: Définitions.

Figure 1: Dépenses AAP et dépenses opérationnelles 2005–2014

36. L'approbation du Plan stratégique pour 2008–2013 a marqué pour le PAM le début de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, qui prévoyait l'utilisation à plus grande échelle d'outils tels que les transferts monétaires et les bons, la maximisation de l'impact nutritionnel des interventions et le renforcement durable de la résilience. Le travail du PAM est ainsi devenu plus efficace et aussi plus difficile. L'élargissement de sa boîte à outils et la complexité croissante de ses activités figurent parmi les facteurs qui influent sur le budget AAP, lequel comprend des allocations annuelles appuyant en priorité le développement de modalités telles que la programmation de transferts d'espèces et de bons ainsi que l'assistance nutritionnelle.

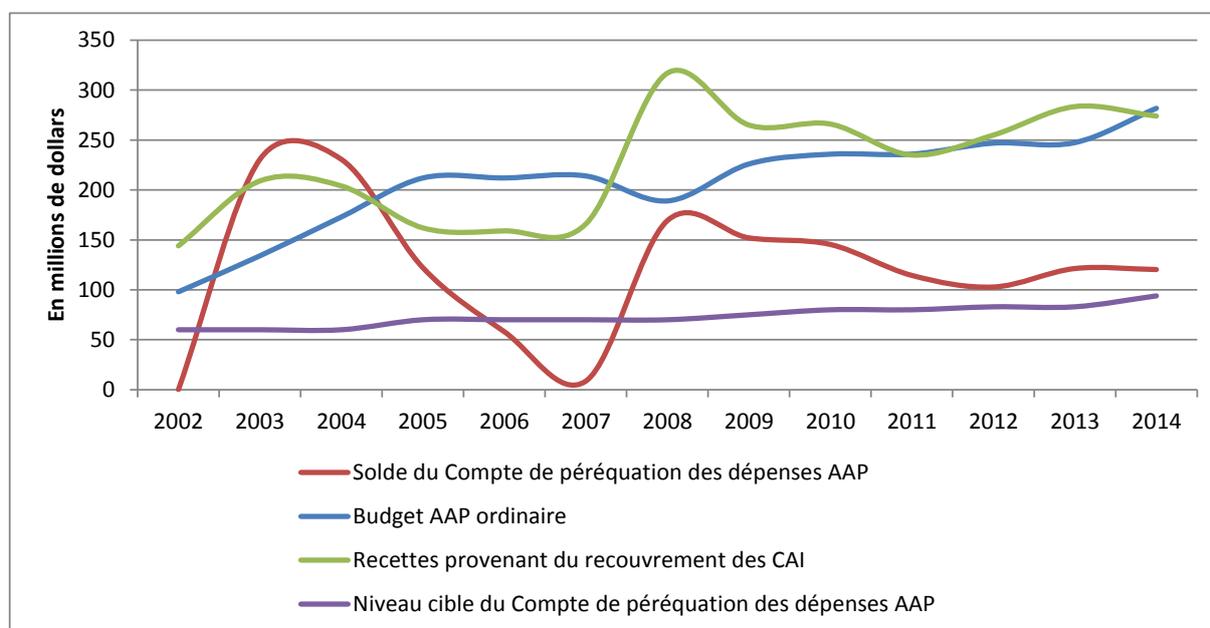
Compte de péréquation des dépenses AAP: fonction principale et utilisation comme source de financement

⇒ *Fonction principale*

37. Le Compte de péréquation des dépenses AAP a été établi en 2002 pour gérer l'écart entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP (excédent ou déficit); il permet d'atténuer les risques encourus au cas où les recettes issues du recouvrement des CAI ne se matérialiseraient pas au rythme attendu. Le Conseil a adopté pour le Compte de péréquation des dépenses AAP un niveau cible équivalant à quatre mois de dépenses, et il a approuvé toutes les utilisations proposées.
38. Le budget AAP annuel prend en compte les besoins projetés, les contributions prévues et le produit escompté du recouvrement des CAI. Dès lors qu'il est approuvé par le Conseil dans le cadre du Plan de gestion, le plafond des dépenses AAP reste fixe tandis que les recettes issues des CAI varieront au gré des fluctuations des contributions volontaires.
39. La figure 2 fait apparaître les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP effectives depuis 2002. Entre 2005 et 2007, le budget AAP ordinaire s'est retrouvé déficitaire lorsque les recettes attendues au titre du recouvrement des CAI ne se sont pas matérialisées; le PAM s'est alors servi du Compte de péréquation des dépenses AAP afin de disposer d'un élément de certitude pour planifier le budget AAP et réajuster la structure de

gestion et d'appui compte tenu des recettes effectives. Depuis 2007, le solde de ce compte augmente, et il dépasse désormais le niveau cible; avec l'aval du Conseil, le PAM fait un usage prudent du solde excédentaire.

Figure 2: Tendances du budget AAP ordinaire, des recettes provenant du recouvrement des CAI et du Compte de péréquation des dépenses AAP, 2002–2014



40. En 2007, en raison de la baisse du solde du Compte de péréquation des dépenses AAP, le PAM a présenté un budget AAP pour 2008-2009 qui prévoyait: i) une réduction de 21 pour cent en termes réels; ii) une rationalisation de la structure organisationnelle, y compris la fusion de deux départements; iii) la suppression de 290 postes financés sur le budget AAP; et iv) une réduction de sept à six du nombre de bureaux régionaux.
41. Toutefois, en 2008, le PAM a dû faire face à une flambée spectaculaire des prix des denrées et des carburants ainsi qu'aux turbulences qui ont ébranlé les systèmes financiers internationaux. Le Rapport annuel sur les résultats de 2008 indiquait que les avancées vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement avaient été brusquement inversées. Face à ces défis, les donateurs ont doté le PAM de ressources surpassant celles de toute autre année, ce qui lui a permis de venir en aide à un nombre record de bénéficiaires.
42. Ce qui s'est passé en 2007 et 2008 a montré que des coupes claires dans le budget AAP engendrent des difficultés, peuvent avoir de lourdes répercussions pour le PAM et devraient autant que possible être effectuées progressivement et s'inscrire dans une perspective qui va au-delà de l'exercice financier suivant.
43. La fonction première du Compte de péréquation des dépenses AAP, qui de fait constitue une réserve, est de "donne(r) au PAM le temps d'adapter la structure des coûts AAP si les recettes effectives au titre des CAI n'atteignent pas le niveau prévu"⁹. L'examen du taux de recouvrement des CAI a pour objectif déclaré de favoriser la résilience financière. Le PAM étant un organisme intégralement financé par des contributions volontaires, les fluctuations de ses recettes peuvent rapidement l'empêcher de couvrir intégralement ses coûts indirects.

⁹ WFP/EB.1/2006/6-A/1.

Cette situation oblige à vérifier régulièrement la solidité de ses filets de sécurité financiers de manière à gérer le risque financier en amont et faire en sorte que les fluctuations du financement global ne se répercutent pas sur la fourniture de l'appui et des services financés au titre du budget AAP.

- **Conclusion 1: Il serait opportun, dans le contexte de l'examen du cadre de financement, de se pencher de manière plus approfondie sur le niveau cible optimal du Compte de péréquation des dépenses AAP, ce qui pourrait amener à envisager de le modifier par rapport à son niveau actuel, lequel a été établi en 2006 et correspond à quatre mois de dépenses AAP.**

⇒ *Utilisation comme source de financement*

44. Le PAM étant financé à 100 pour cent par des contributions volontaires et ne disposant pas de budget de base, les excédents du Compte de péréquation des dépenses AAP lui permettent, avec l'approbation du Conseil, de prendre des initiatives stratégiques, telles que les transferts de réserve et la mise en œuvre de priorités institutionnelles, qui n'auraient pu être prises en charge par le budget AAP ordinaire. Depuis 2002, le Conseil a approuvé l'allocation de 277,1 millions de dollars É.-U. provenant du Compte de péréquation des dépenses AAP à des rubriques ne relevant pas du budget AAP ordinaire. Les états financiers établis chaque année rendent compte de l'utilisation effective des crédits approuvés (voir à l'annexe I la liste des allocations). La figure 3 montre la ventilation des allocations entre:

- les investissements exceptionnels: 150,3 millions de dollars alloués à des initiatives à caractère ponctuel concernant notamment l'équipement;
- la sécurité: 62,7 millions de dollars dégagés entre 2008 et 2011 pour renforcer la sécurité sur le terrain et couvrir la part des dépenses du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) prise en charge par le PAM;
- les transferts de réserve: le transfert de 64,1 millions de dollars a été autorisé pour augmenter le solde du CII et du Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs, qui a été par la suite fusionné avec la Réserve opérationnelle.

Figure 3: Allocations provenant du Compte de péréquation des dépenses AAP, 2002–2015



Investissements exceptionnels

45. Les années précédentes, des investissements exceptionnels avaient été accordés pour appuyer le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS II), l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS), le renforcement de la gestion financière, grâce à l'établissement de la Déclaration sur le contrôle interne, la modernisation de l'architecture informatique et l'initiative visant à adapter la structure du PAM à sa mission. Il s'agit là d'initiatives allant au-delà des activités d'appui et d'administration financées au titre du budget AAP ordinaire; ces investissements ont aidé le PAM à s'adapter et à se développer pour pouvoir faire face à l'évolution des besoins de ses bénéficiaires et des parties prenantes, et ils n'auraient pas été possibles sans le recours au Compte de péréquation des dépenses AAP.
46. Le PAM a utilisé différents termes pour décrire ces investissements: au fil du temps, les documents du Conseil ont fait référence à des "dépenses d'équipement exceptionnelles", des "crédits AAP supplémentaires ponctuels", et des "initiatives internes d'importance stratégique" (voir l'annexe II). L'uniformisation de la terminologie améliorera la clarté des décisions et permettra de mieux comprendre le type et le niveau d'importance de l'investissement.
47. À partir de la description figurant dans le Plan de gestion pour 2015–2017, on peut définir les initiatives internes d'importance primordiale comme ayant vocation à renforcer la programmation ainsi que la capacité opérationnelle et administrative du PAM pour lui permettre de s'acquitter de sa mission et de faire le meilleur usage possible des ressources. Par souci de cohérence, il est proposé d'utiliser l'expression "initiatives internes d'importance primordiale" pour désigner ce type d'allocations prélevées sur le Compte de péréquation des dépenses AAP.
48. Le PAM a établi dans le cadre de l'examen budgétaire de 2015 une procédure imposant de soumettre un dossier justifiant chaque proposition d'initiative interne d'importance primordiale. Cette procédure permet une évaluation rigoureuse de chaque proposition, fondée sur des critères normalisés portant sur les activités, les résultats quantifiables, les avantages attendus s'agissant de l'optimisation des ressources et le coût total de l'investissement.
49. Dans le cadre de la procédure d'élaboration des dossiers d'investissement relatifs aux initiatives interne d'importance primordiale, le Secrétariat propose l'ajout d'autres critères pour guider la préparation et la hiérarchisation des propositions selon leur degré de priorité, à savoir que l'initiative:
- doit être de nature ponctuelle et ne pas relever du budget AAP ordinaire;
 - ne doit pas être corrélée à un projet individuel;
 - doit nécessiter un financement prévisible;
 - doit avoir peu de probabilité de générer des investissements supplémentaires suffisants de la part de donateurs au travers des fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle; et
 - doit être centrée sur le changement organisationnel.
50. Les résultats seront consignés dans le Rapport annuel sur les résultats afin de renforcer le respect de l'obligation redditionnelle dans le processus de suivi de la performance du PAM. Cette mesure permettra d'axer la budgétisation sur la performance lors des prochaines périodes de planification.

Transferts de réserve

51. En 2003, 2004 et 2006, le Conseil a approuvé des transferts du Compte de péréquation des dépenses AAP à d'autres réserves, pour un total de 64,1 millions de dollars (voir les annexes I et II). Tout transfert de ressources à partir du Compte de péréquation des dépenses AAP nécessite l'approbation du Conseil.
52. Deux transferts distincts au CII se montant au total à 40,0 millions de dollars ont servi à relever les soldes disponibles sur ce compte, qui étaient peu élevés, ce qui a réduit le solde du Compte de péréquation des dépenses AAP. Un troisième transfert de 24,1 millions de dollars a été approuvé pour porter le solde du Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs à 60 millions de dollars. Ce mécanisme, qui est maintenant intégré à la Réserve opérationnelle, sert de garantie aux prêts internes en faveur des projets. Les avances provenant du Mécanisme de financement anticipé rendent le financement plus prévisible et raccourcissent les délais d'intervention.
53. L'injection de liquidités dans des réserves à partir des excédents du Compte de péréquation des dépenses AAP permet de tirer parti avec souplesse de ressources modiques et d'augmenter l'efficacité des services aux bénéficiaires.

Sécurité

54. Entre 2008 et 2011, le Conseil a approuvé l'allocation de 62,7 millions de dollars prélevés sur le Compte de péréquation des dépenses AAP pour financer des améliorations de la sécurité sur le terrain administrées au moyen du Fonds d'urgence pour la sécurité, ainsi que la part des coûts de l'UNDSS revenant au PAM (voir les annexes I et II)¹⁰.
55. Pour l'exercice biennal 2010–2011, il était initialement prévu que les dépenses de sécurité approuvées soient financées au moyen de la partie non affectée du Fonds général. Toutefois, conformément à ce que prévoient les normes IPSAS, d'autres obligations, comme les avantages à long terme du personnel, ont été imputées à ces sources de financement, de sorte que le produit des intérêts n'a plus suffi à couvrir les dépenses de sécurité. Le Conseil a approuvé une proposition subséquente prévoyant de financer ces dépenses sur le Compte de péréquation des dépenses AAP¹¹. Ces prélèvements sur le Compte de péréquation des dépenses AAP peuvent permettre de remédier aux carences en matière de capacité dans le domaine de la sécurité. Une approche similaire, à savoir la création d'un fonds d'appui thématique, est proposée pour amorcer le financement d'activités liées au bien-être du personnel¹².
56. Compte tenu de l'importance que revêt la sécurité pour la sûreté du personnel et les opérations du PAM, il est essentiel de disposer d'une source fiable de financement pour les dépenses de sécurité récurrentes. L'excédent du Compte de péréquation des dépenses AAP par rapport au niveau cible fixé fluctue, de sorte qu'il ne peut constituer une source stable de financement pour des dépenses récurrentes autres que celles qu'il a vocation à couvrir.

¹⁰ Entre 2002 et 2007 et entre 2012 et 2014, les dépenses de sécurité étaient financées au moyen du produit net des intérêts crédité à la partie non affectée du Fonds général.

¹¹ WFP/EB.A/2010/6-D/1.

¹² "Utilisation stratégique du Compte de péréquation des dépenses AAP du PAM" (WFP/EB.A/2015/6-D/1).

- **Conclusion 2: Toutes les utilisations du solde du Compte de péréquation des dépenses AAP continueront d'être soumises à l'approbation du Conseil, et celui-ci devrait, au moment de se prononcer, tenir compte du fait que ce solde a prioritairement pour objet de:**
 - ◇ couvrir tout écart entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP approuvées;
 - ◇ servir de réserve destinée à pallier le risque de baisse des recettes au titre des CAI ou de sous-financement du budget AAP, un niveau cible étant établi;
 - ◇ financer des initiatives internes d'importance primordiale ou des fonds d'appui à caractère thématique;
 - ◇ consolider les réserves du PAM au moyen de transferts.
- **Conclusion 3: Le PAM devrait à l'avenir utiliser l'expression "initiatives internes d'importance primordiale", telle que définie au paragraphe 47 à propos des investissements exceptionnels financés au moyen du Compte de péréquation des dépenses AAP, et rendre régulièrement compte des résultats dans les Rapports annuels sur les résultats.**

Utilisation des fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle comme source de financement

57. Les fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle sont établis par le Directeur exécutif pour comptabiliser des contributions spéciales dont l'objet, la portée et les procédures de notification ont été convenus avec le donateur. Le PAM peut faire appel à des donateurs pour financer des besoins institutionnels hautement prioritaires ou utiliser les ressources multilatérales disponibles en concertation avec le donateur. Les fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle peuvent servir à financer des activités de renforcement institutionnel ou à élaborer de nouveaux outils et modalités dont les coûts pourront être ultérieurement intégrés au budget AAP ordinaire.
58. À la lumière de la description qu'en donne le Plan de gestion pour 2015–2017, les activités de renforcement institutionnel peuvent se définir comme des activités appuyées par des fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle menées en faveur de l'innovation et de la transformation des opérations et des processus, financées par des contributions des donateurs ou des contributions multilatérales réservées à cette fin, y compris les crédits à l'appui d'initiatives internes d'importance primordiale.
59. Ces allocations sont administrées par le Comité chargé de l'allocation stratégique des ressources et approuvées par le Directeur exécutif.
- **Conclusion 4: les fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle constituent une source de financement appropriée pour les investissements exceptionnels en faveur de l'innovation et de la transformation des opérations et des processus, ainsi que pour les initiatives internes d'importance primordiale.**

Utilisation de la part non affectée du Fonds général comme source de financement des dépenses récurrentes et des coûts de sécurité

60. Pour ce qui est de la quatrième question inscrite à l'examen du taux de recouvrement des CAI, il est demandé au Conseil de donner des orientations concernant la poursuite du recours à de multiples sources de financement pour couvrir des coûts récurrents semblables à ceux relevant du budget AAP.

61. S'agissant de la catégorie la plus importante parmi ces coûts, à savoir ceux relatifs à l'UNDSS et autres coûts du système des Nations Unies, le PAM n'a pas d'influence directe sur les augmentations budgétaires et doit régler sa part quelles que soient ses propres contraintes budgétaires. Il a par le passé utilisé le produit net des intérêts crédité à la partie non affectée du Fonds général pour financer des dépenses de sécurité qui ne pouvaient pas être imputées directement aux projets. Les coûts de sécurité sont une composante essentielle de nombreuses opérations du PAM et couvrent la sécurité et la sûreté de son personnel, de ses locaux et de ses stocks.
62. Le rapport sur la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies¹³ publié par le Secrétaire général en 2000 traitait des faiblesses de l'actuel système et proposait une augmentation importante des effectifs de sécurité. En 2001, l'Assemblée générale a décidé que la sécurité sur le terrain serait gérée au niveau central mais qu'une formule de partage des coûts serait appliquée aux éléments suivants¹⁴:
- dépenses centrales à la charge du Siège de l'Organisation des Nations Unies;
 - dépenses engagées sur le terrain;
 - participation des organismes ayant une présence infime ou nulle sur le terrain.
63. Le tableau I montre la croissance du budget de l'UNDSS entre 2002 et 2013. En 2012-2013, la part des coûts incombant au PAM avait augmenté de 17 millions de dollars.

TABLE I: DÉPENSES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES RELATIVES À LA SÉCURITÉ SUR LE TERRAIN SOURCE DE FINANCEMENT¹⁵ (en millions de dollars)		
Exercice biennal	Total des coûts de l'UNDSS liés au terrain	Part du PAM
2002-2003	42,9	6,5
2004-2005	113,1	13,2
2006-2007	172,3	20,2 (a)
2008-2009	174,4	17,3
2010-2011	209,9	24,4 (b)
2012-2013	218,6	23,5

(a) Crédit de 3,2 millions de dollars reçu en 2006

(b) Crédit de 1,4 million de dollars reçu en 2010

64. Chaque fois que possible, les dépenses de sécurité sont imputées aux coûts d'appui directs des projets individuels. Avec l'approbation du Conseil, les coûts qui ne pouvaient pas être financés par les opérations ont été couverts par le Compte de péréquation des dépenses AAP entre 2008 et 2011, et par la partie non affectée du Fonds général entre 2002 et 2008 puis entre 2012 et 2014.

¹³ A/55/494.

¹⁴ Avant 2001, la sécurité sur le terrain était financée selon un dispositif de partage des coûts au niveau local.

¹⁵ WFP/EB.A/2014/11-E.

65. Les recettes du Fonds général proviennent principalement des intérêts perçus sur les portefeuilles de placement du PAM, les comptes bancaires et les comptes du marché monétaire, nets des coûts de gestion des placements. Avec la baisse des taux d'intérêt, les recettes du Fonds général sont devenues insuffisantes pour financer les obligations au titre des services de l'UNDSS et le PAM a eu beaucoup de mal à couvrir ces coûts. Le caractère imprévisible du produit net des intérêts implique que la partie non affectée du Fonds général ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort pour financer des dépenses récurrentes, qui devraient de préférence être imputées aux opérations ou au budget AAP ordinaire.
66. Le budget AAP approuvé pour 2015 a englobé une partie des dépenses de sécurité financée auparavant au moyen du Fonds général; pour ce faire, un montant provisionnel a été imputé aux dépenses standard de personnel. De ce fait, le budget a été majoré de 4,4 millions de dollars pour couvrir la part AAP de ces dépenses; le solde sera financé sur les postes hors budget AAP. Il a été convenu que cette solution serait réexaminée dans le cadre de l'examen du taux de recouvrement des CAI.
67. Les prévisions tablant sur la stabilité du financement ainsi que l'augmentation attendue des recouvrements au titre des CAI au cours de la période de planification triennale ont donné au PAM la possibilité d'intégrer ces coûts de sécurité récurrents au budget AAP ordinaire.
68. Lors des consultations tenues en 2015 avec le Conseil, le PAM a réaffirmé sa ferme volonté de s'acquitter de son devoir de prendre soin du personnel travaillant dans des environnements difficiles où les services et les équipements sont inadéquats. Parmi les problèmes signalés lors de l'évaluation des services médicaux du PAM au niveau mondial, réalisée en 2013, figuraient le manque d'accès à des bâtiments sécurisés, à des structures médicales de base ou des services de santé. Les personnes interrogées ont fait état de niveaux élevés de stress dans les lieux reculés et peu sûrs, entraînant des répercussions sur leur santé.
69. Dans les lieux d'affectation hors Siège, en particulier ceux où existent des risques concernant la santé ou la sécurité, les bureaux du PAM peuvent avoir accès aux budgets alloués aux projets pour couvrir des dépenses liées au bien-être du personnel. Là où les investissements ne peuvent être pleinement recouverts au moyen du budget des opérations sur le terrain, il est proposé de créer un fonds pour un programme intégré de promotion de la santé du personnel¹², sur le modèle du Fonds d'urgence pour la sécurité.
- **Conclusion 5: Le produit des intérêts, net des frais de gestion du portefeuille de placement correspondant, qui est versé à la partie non affectée du Fonds général, devrait servir: premièrement, à consolider les réserves du PAM et améliorer la gestion du risque financier; et deuxièmement, à financer des initiatives internes d'importance primordiale lorsque les fonds disponibles sur le Compte de péréquation des dépenses AAP sont insuffisants. Il ne devrait être utilisé qu'en dernier ressort pour financer des dépenses récurrentes.**
 - **Conclusion 6: Chaque fois que possible, les dépenses de sécurité devraient être imputées aux projets individuels. Si cela n'est pas possible et en l'absence d'autres sources de financement, ces coûts devraient être inclus dans le budget AAP, ou être financés, à titre exceptionnel, au moyen du Compte de péréquation des dépenses AAP. Cette solution est conforme à la nature indirecte de ces coûts.**

- **Conclusion 7: De la même manière que dans le cas des coûts de sécurité, les investissements proposés pour améliorer le bien-être du personnel, y compris ceux ayant trait à l'infrastructure d'appui, aux services de santé et autres priorités relatives au bien-être du personnel, devraient être imputés aux projets individuels. Si cela n'est pas possible et en l'absence d'autres sources de financement, ces coûts devraient être inclus dans le budget AAP, ou être financés, à titre exceptionnel, au moyen du Compte de péréquation des dépenses AAP.**

Application de plusieurs taux de recouvrement des CAI

70. Comme précisé lors de la deuxième session ordinaire du Conseil de 2014, l'adoption de taux de recouvrement des CAI variant en fonction des catégories d'activités ou des types d'intervention ne serait pas indiquée. À l'heure actuelle, le PAM applique les formules ci-après en matière de taux de recouvrement des CAI:

- application d'un taux de 7 pour cent à toutes les contributions faites aux différentes catégories d'activités;
- application d'un taux de 4 pour cent à certaines activités financées par des fonds d'affectation spéciale;
- application d'un taux de 10 pour cent aux dons du secteur privé;

71. D'autres dérogations à l'application du recouvrement des CAI sont autorisées au titre de l'article XIII.4 du Règlement général du PAM. Le Secrétariat renforcera les directives internes sur l'application de ces modalités dans le but de les rendre plus claires et plus cohérentes.

Prochaines étapes

72. Dans le contexte de l'examen du cadre de financement, le Secrétariat se penchera sur le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP – qui représente actuellement quatre mois de dépenses AAP – en vue d'optimiser la résilience financière. Le résultat de cette étude pourrait conduire à envisager de modifier le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP.

ANNEXE I

RÉCAPITULATIF DES ALLOCATIONS DU COMPTE DE PÉRÉQUATION DES DÉPENSES AAP			
Année	Catégorie d'allocation	Objet	Montant (en millions de dollars)
2002–2003	Transfert de réserve	Transfert de réserve au CII	20,0
2004–2005	Transfert de réserve	Transfert de réserve au Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs	24,1
2006–2007	Transfert de réserve	Transfert de réserve au CII	20,0
	Investissements ponctuels	WINGS II; autres fonds d'équipement; gestion axée sur les résultats; renforcement de la gestion financière; application des normes IPSAS	48,0
2008–2009	Sécurité	Transfert au Fonds pour la sécurité destiné à l'appui requis sur site: mesures pour assurer la mise en conformité des locaux avec les normes de sécurité, déménagement des bureaux et matériel pour la sécurité	22,5
	Investissements ponctuels	Direction de modules; programmes d'apprentissage et de perfectionnement; appui aux technologies de l'information et des communications; élargissement du projet relatif aux normes IPSAS	16,4
2010–2011	Sécurité	Amélioration de la sécurité sur le terrain; Fonds d'urgence pour la sécurité; paiements afférents au Système de gestion de la sécurité des Nations Unies	40,2
	Investissements ponctuels	Direction de modules; programmes d'apprentissage et de perfectionnement; initiatives de modernisation de l'architecture informatique; initiative de renforcement du contrôle de gestion et de l'obligation redditionnelle; cadre de gestion des risques	25,3
2012	Investissements ponctuels	Outil de suivi et d'évaluation destiné aux bureaux de pays; achèvement de l'initiative de renforcement du contrôle de gestion et de l'obligation redditionnelle; examen stratégique du budget; gestion des risques financiers liés aux transferts monétaires et aux bons; formation et perfectionnement du personnel; projet pilote de système d'appui à la gestion logistique; achèvement des initiatives dans le domaine informatique	22,2
2013	Investissements ponctuels	Enveloppe destinée à la gestion du changement couvrant la mise en œuvre du Cadre d'action; fonds visant à faciliter une gestion souple des changements concernant les effectifs	20,0
2014	Investissements ponctuels	Gestion des talents en matière de ressources humaines; examen des procédures opératoires; rationalisation de la procédure d'achat; appui aux processus visant à adapter la structure du PAM à sa mission; établissement de rapports institutionnels; soutien opérationnel	9,2
2015	Investissements ponctuels	Mise en œuvre de la stratégie en matière de personnel; examen du cadre de financement; équipe chargée de la gestion globale du changement; valorisation de l'image du PAM et sensibilisation; centre de ressources consacré aux partenariats; renforcement du soutien aux évaluations décentralisées; et amélioration de l'intégration de la chaîne d'approvisionnement du PAM	9,2

**ANNEXE II: DÉCISIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT LES ALLOCATIONS DU
COMPTE DE PÉRÉQUATION DES DÉPENSES AAP ET OBJET DE CELLES-CI**

Année	Source	Décision	Objet
2002–2003	Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2004–2005 WFP/EB.3/2003/13	Décision g) a approuvé, à titre exceptionnel, la reprogrammation de 20 millions de dollars du solde excédentaire exceptionnellement élevé du Compte de péréquation des dépenses AAP au Compte d'intervention immédiate	Relever le solde du CII
2004–2005	Comptes vérifiés de l'exercice biennal 2002-2003 WFP/EB.A/2004/9	Décision d) a approuvé le virement de 20 millions de dollars du Fonds général et de 24,1 millions de dollars du Compte de péréquation des dépenses AAP au Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs afin de porter le solde de celui-ci à 60 millions de dollars, comme approuvé par le Conseil d'administration dans le Plan de gestion pour 2004–2005.	Porter à 60 millions de dollars le solde du Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs
2006–2007	Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2006–2007 WFP/EB.2/2005/14	Décision v) a autorisé le Directeur exécutif à allouer un montant de 20 millions de dollars au maximum prélevé sur le Compte de péréquation des dépenses AAP au Fonds d'équipement afin de couvrir les coûts d'équipement non récurrents	Allocation destinée aux fonds d'équipement et de renforcement des capacités, notamment pour le projet WINGS II et le Fonds d'équipement
2006–2007	Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2006–2007 WFP/EB.2/2005/14	Décision vi) a autorisé le Directeur exécutif à allouer un montant de 5,5 millions de dollars au maximum prélevé sur le Compte de péréquation des dépenses AAP pour financer l'achèvement des initiatives de renforcement des capacités entamées dans le cadre du Plan de gestion précédent et qui devraient s'achever en 2006–2007 en vue d'introduire la gestion axée sur les résultats et de renforcer la gestion financière	Allocation destinée aux fonds d'équipement et de renforcement des capacités, notamment pour la gestion axée sur les résultats et le renforcement de la gestion financière
2006–2007	Point sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM (2006-2007) WFP/EB.A/2006/16	Décision b) a approuvé le virement au Compte d'intervention immédiate d'un montant de 20 millions de dollars prélevés sur le Compte de péréquation des dépenses AAP	Allocation au CII pour réduire le solde positif du Compte de péréquation des dépenses AAP
2006–2007	Point sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM (2006-2007) WFP/EB.A/2006/16	Décision c) a autorisé le Directeur exécutif à allouer un montant maximum de 3,7 millions de dollars prélevés sur le Compte de péréquation des dépenses AAP pour financer l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public	Allocation pour l'application des normes IPSAS
2008–2009	Point sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2008–2009 WFP/EB.2/2008/15	Décision iii) a approuvé des crédits supplémentaires ponctuels au titre des dépenses d'administration et d'appui aux programmes d'un montant maximal de 40,8 millions de dollars prélevés sur le Compte de péréquation des dépenses d'administration et d'appui aux programmes, pour financer les activités décrites dans la partie II du document	Allocations ponctuelles pour des investissements dans le renforcement des capacités, couvrant: le Fonds pour la sécurité du PAM; la mise à niveau de l'architecture informatique et les coûts connexes; le programme d'apprentissage et de perfectionnement; la stabilisation du projet IPSAS; la mise en œuvre du Plan stratégique; la direction de modules



**ANNEXE II: DÉCISIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT LES ALLOCATIONS DU
COMPTE DE PÉRÉQUATION DES DÉPENSES AAP ET OBJET DE CELLES-CI**

Année	Source	Décision	Objet
2010–2011	Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010–2011 WFP/EB.2/2009/14	Décision v) a approuvé l'inscription au budget administratif et d'appui aux programmes de crédits supplémentaires exceptionnels d'un montant de 25,9 millions de dollars prélevés sur le Compte de péréquation des dépenses AAP, comme décrit au chapitre III	Allocation exceptionnelle pour financer des dépenses non récurrentes d'équipement et de renforcement des capacités portant sur l'achèvement ou la mise en œuvre des éléments suivants: Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway; programme d'apprentissage et de perfectionnement; initiatives relatives aux outils informatiques; pilotage de modules d'action groupée; réforme du système interne d'administration de la justice des Nations Unies
2010–2011	Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010–2011 WFP/EB.2/2009/14	Décision vi) a approuvé l'affectation d'un montant maximum de 24,4 millions de dollars prélevé sur le Fonds général au Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies	Allocation destinée à financer la part du budget du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies revenant au PAM
2010–2011	Deuxième mise à jour du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010–2011 WFP/EB.A/2010/16	Décision iv) a approuvé le recours au Compte de péréquation des dépenses AAP pour financer un montant de 38,9 millions de dollars initialement imputé à la partie non affectée du Fonds général pour l'exercice biennal 2010–2011, comme indiqué dans le présent document	Allocation de 2,4 millions de dollars pour couvrir la part des dépenses de sécurité du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies revenant au PAM et provisionner le Fonds d'urgence pour la sécurité
2010–2011	Quatrième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010-2011 WFP/EB.1/2011/15	Décision ii) a approuvé des dépenses supplémentaires d'un montant maximal de 10,2 millions de dollars pour améliorer la sécurité sur le terrain, montant qui sera financé au moyen du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes	Allocation pour des améliorations de la sécurité sur le terrain
2012	Plan de gestion du PAM (2012-2014) WFP/EB.2/2011/15	Décision v) a approuvé l'inscription au budget AAP de crédits supplémentaires exceptionnels d'un montant de 22,2 millions de dollars, comme décrit au chapitre IV	Investissements exceptionnels concernant les éléments suivants: outils informatiques, formation et perfectionnement du personnel, obligation redditionnelle et gestion des risques financiers
2012	Plan de gestion du PAM (2012-2014) WFP/EB.2/2011/15	Décision vi) a approuvé l'affectation d'un montant maximum de 10,0 millions de dollars, prélevé sur le Fonds général, au Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies et au Fonds d'urgence pour la sécurité du PAM	Dépenses liées à la sécurité qui ne peuvent pas être financées par les opérations
2013	Plan de gestion du PAM (2013-2015) WFP/EB.2/2012/14	Decision v) a approuvé l'inscription au budget administratif et d'appui aux programmes de crédits supplémentaires d'un montant de 20,0 millions de dollars, comme décrit au chapitre IV	Investissements AAP supplémentaires pour la mise en œuvre des initiatives visant à adapter la structure du PAM à sa mission et la création d'un fonds de transition pour la gestion des changements concernant les effectifs



**ANNEXE II: DÉCISIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT LES ALLOCATIONS DU
COMPTE DE PÉRÉQUATION DES DÉPENSES AAP ET OBJET DE CELLES-CI**

Année	Source	Décision	Objet
2013	Plan de gestion du PAM (2013-2015) WFP/EB.2/2012/14	Décision vi) a approuvé l'affectation d'un montant maximum de 10,0 millions de dollars, prélevé sur le Fonds général, au Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies et au Fonds d'urgence pour la sécurité du PAM	Dépenses liées à la sécurité qui ne peuvent pas être financées par les opérations
2014	Plan de gestion du PAM (2014-2016) WFP/EB.2/2013/12/Rev.1	Décision iv) a approuvé l'inscription au budget administratif et d'appui aux programmes de crédits supplémentaires d'un montant de 9,2 millions de dollars, comme décrit au chapitre III	Ouverture de crédits AAP supplémentaires pour des investissements exceptionnels concernant les éléments suivants: gestion des talents en matière de ressources humaines; examen des procédures opératoires; rationalisation de la procédure d'achat; appui aux processus d'établissement d'une structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM; établissement de rapports institutionnels; soutien opérationnel – processus et obligation redditionnelle
2014	Plan de gestion du PAM (2014-2016) WFP/EB.2/2013/12/Rev.1	Décision v) a approuvé l'affectation d'un montant maximum de 10,0 millions de dollars, prélevé sur le Fonds général, au Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies et au Fonds d'urgence pour la sécurité du PAM	Dépenses liées à la sécurité qui ne peuvent pas être financées par les opérations
2015	Plan de gestion du PAM (2015-2017) WFP/EB.2/2014/13	Décision iv) a approuvé l'inscription au budget administratif et d'appui aux programmes de crédits supplémentaires d'un montant de 9,2 millions de dollars destinés à des initiatives internes d'importance stratégique, comme décrit au chapitre IV	Investissements dans des initiatives internes d'importance primordiale: stratégie en matière de personnel; examen du cadre de financement; équipe chargée de la gestion globale du PAM et changement; valorisation de l'image du PAM et sensibilisation; centre de ressources consacré aux partenariats; évaluations décentralisées; intégration de la chaîne d'approvisionnement du PAM.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	dépenses administratives et d'appui aux programmes
CAI	coûts d'appui indirects
CII	Compte d'intervention immédiate
COMET	outil de suivi et d'évaluation destiné aux bureaux de pays
LESS	système d'appui à la gestion logistique
normes IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ONG	organisation non gouvernementale
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM