

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 8–12 juin 2009

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2009/6-C/1
15 mai 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT DU PAM

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour examen.

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

Directrice exécutive adjointe: Mme G. Casar tél.: 066513-2885

Directeur financier par intérim: M. S. O'Brien tél.: 066513-2682

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

RESUME

Lors de l'examen du Plan stratégique du PAM pour 2008–2011, les membres du Conseil ont jugé qu'il était nécessaire de procéder à un examen du cadre de financement du PAM afin de s'assurer que les mécanismes en place étaient suffisamment flexibles, prévisibles et transparents pour appuyer la pleine réalisation du Plan stratégique.

Sur la base de cet examen, des discussions informelles qui ont eu lieu par la suite avec les membres du Conseil, de la Banque mondiale et du Boston Consulting Group, et de l'analyse préliminaire menée par le Secrétariat sur l'évolution des environnements externe et interne du PAM depuis le dernier examen approfondi de 2003, il s'est dégagé un consensus sur les trois principaux domaines appelant un examen et des échanges plus approfondis:

- i) assurer la **prévisibilité** et la **stabilité** du financement du Programme;
- ii) améliorer la **flexibilité** et l'**efficacité** de l'utilisation des ressources; et
- iii) renforcer la **transparence** de l'allocation des ressources.

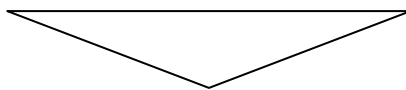
L'alignement stratégique et l'harmonisation au sein de l'ensemble du système des Nations Unies constitueront des aspects importants de cet examen. Un Comité chargé de l'allocation stratégique des ressources a été récemment créé, qui aura pour tâches:

- de superviser l'établissement d'un ordre de priorités stratégiques dans l'allocation de toutes les ressources, y compris celles des fonds fiduciaires;
- d'élaborer des lignes directrices, directives et procédures visant à donner effet aux politiques financières du PAM et d'en assurer le respect;
- de replacer dans une perspective stratégique toutes les ressources nécessaires aux opérations du PAM et celles qui restent à mobiliser; et
- d'identifier les domaines sur lesquels doivent porter en priorité les appels et les activités de mobilisation de fonds.

Ce Comité sera chargé de superviser les prochaines phases du processus d'examen, qui prévoient des réunions avec les membres du Conseil et l'établissement de documents destinés au Conseil. Des experts de la Banque mondiale et d'autres partenaires seront consultés selon que de besoin.

Un calendrier est fourni à la fin du document.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil, ayant examiné le document intitulé "Examen du cadre de financement du PAM" (WFP/EB.A/2009/6-C/1), prend note du calendrier proposé et attend avec intérêt le rapport plus détaillé qui doit lui être soumis à sa deuxième session ordinaire, en novembre 2009.

* 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.



INTRODUCTION

1. Lors de l'examen du Plan stratégique du PAM pour 2008–2011, les membres du Conseil ont jugé qu'il était nécessaire de procéder à un examen du cadre de financement du PAM afin de s'assurer que les mécanismes en place étaient suffisamment flexibles, prévisibles et transparents pour appuyer la pleine réalisation du Plan¹. Les événements survenus depuis l'adoption du Plan stratégique ont fait apparaître la nécessité de tenir compte également d'un certain nombre de changements ayant affecté le contexte opérationnel externe et interne du Programme, comme le rôle joué par ce dernier dans la riposte à la crise alimentaire, les transformations structurelles des marchés mondiaux entraînées par la crise financière et les progrès accomplis concernant l'harmonisation et l'unité d'action du système des Nations Unies.
2. Avec ces considérations à l'esprit, le Secrétariat a adopté différentes mesures pour mettre en route l'examen du cadre de financement du PAM.
 - i) Le Secrétariat a tenu des discussions informelles avec les Listes afin de définir et de vérifier les questions essentielles devant être abordées lors de l'examen.
 - ii) Le Secrétariat a tenu des discussions informelles bilatérales avec plusieurs États membres pour connaître leurs vues.
 - iii) La Banque mondiale a été invitée à analyser l'architecture financière du PAM pour trouver les moyens de renforcer ses systèmes de gestion des risques.
 - iv) Le Secrétariat a demandé au Boston Consulting Group (BCG), qui a bien voulu le faire à titre gracieux, de mener une étude diagnostique des principales questions soulevées par le cadre du financement du PAM et de comparer celles-ci à celles d'autres institutions semblables.
 - v) Le Secrétariat a entrepris de revoir sa structure organisationnelle afin de réaligner les systèmes de gestion financière et de reddition de comptes sur la base des recommandations visant à renforcer l'obligation redditionnelle.
 - vi) L'architecture et la mise en œuvre du système WINGS II ont été adaptées de manière à tenir compte du nouveau Plan stratégique.
 - vii) Le PAM, premier organisme des Nations Unies à le faire, a adopté les Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), ce qui a considérablement amélioré les systèmes d'information financière du Programme.
3. À la suite de l'adoption de ces mesures, il paraît s'être dégagé un consensus concernant les questions qui devront être approuvées dans le cadre de l'examen du cadre de financement. Ce bref document a pour objet de décrire le contexte de l'examen, d'exposer brièvement les principales questions à analyser et d'esquisser la procédure proposée pour la suite des travaux.

¹ Il était relevé dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2011 (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1) que: "La mise en œuvre de cette stratégie guidera les discussions sur les mécanismes de financement du Programme qu'il faudra éventuellement ajuster. Dans le même temps, des discussions auront lieu entre le Secrétariat et les États membres pour examiner le cadre de financement et les catégories d'activité du PAM afin de s'assurer que les États membres peuvent apporter leur plein appui à la mise en œuvre du Plan stratégique. Les mécanismes de financement devraient être suffisamment souples pour s'adapter aux différents contextes et besoins — les ressources devraient être plus prévisibles et moins souvent affectées à des fins particulières — tout en garantissant que l'allocation des ressources répond aux principes d'obligation redditionnelle et de transparence." (par. 9).

CONTEXTE

4. Le cadre de financement du PAM est unique parmi les organismes des Nations Unies et représente à la fois un atout et une source de difficulté pour le Programme. Ne pouvant compter ni sur le recouvrement de contributions, ni sur un niveau fixe de ressources de base, le PAM doit chaque année mobiliser les ressources dont il a besoin pour financer l'intégralité de son budget opérationnel et gérer les coûts d'appui de niveaux variables.
5. Le cadre de financement actuel trouve son origine dans les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme élaborées pendant l'exercice biennal 1996-1997, qui ont introduit pour la première fois le concept de recouvrement intégral des coûts. Depuis lors, il y a eu plusieurs examens détaillés et révisions du cadre de financement:
 - 1999** Un réexamen des premières politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a conduit à redéfinir plusieurs catégories de coûts et à appliquer un seul et même taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) à toutes les contributions, quelle que soit la catégorie d'activité.
 - 2002** Le Conseil a approuvé une réduction du taux de recouvrement des CAI de 7,8 pour cent à 7 pour cent et l'établissement du Compte de péréquation des dépenses d'administration et d'appui aux programmes (WFP/EB.3/2002/5-C/1).
 - 2003** À la suite d'un examen d'ensemble du cadre de financement, il a été décidé d'accepter les contributions de contrepartie en espèces des gouvernements en tant que contributions des donateurs (WFP/EB.1/2003/5-A/1 et WFP/EB.A/2003/6-A/1).
 - 2004–2005** De profonds changements ont été apportés au cadre de financement de façon à modifier les mécanismes de préfinancement existants ou à mettre en place de nouveaux mécanismes: il a été créé un Mécanisme d'avance au titre des contributions annoncées assorti d'un plafond de 180 millions de dollars (WFP/EB.1/2005/5-C); les utilisations du Compte d'intervention immédiate (CII) ont été redéfinies et l'objectif de son niveau de financement a été porté à 70 millions de dollars (WFP/EB.3/2004/12-A); et des modifications ont été apportées à l'article 8.1 du Règlement financier du PAM pour permettre l'engagement de dépenses au stade de la préparation des projets (WFP/EB.1/2005/5-C).
 - 2006** Le Conseil, après réexamen du taux de recouvrement des CAI, a décidé de laisser inchangé le taux de 7 pour cent (WFP/EB.A/2006/6-C/1).
6. Le PAM est aujourd'hui confronté à plusieurs difficultés qui appellent un nouvel examen de son cadre de financement. La série d'outils de programmation novateurs introduits dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2011 exige une analyse des mécanismes de financement nécessaires à leur application. De plus, les problèmes critiques auxquels a été confronté le PAM lors des crises alimentaire et financière de 2008–2009 ont fait apparaître la nécessité de trouver les moyens de faire face à: i) la diminution des disponibilités alimentaires; ii) l'instabilité des prix des produits et des taux de change; et iii) l'accroissement considérable des besoins d'aide alimentaire résultant de la crise financière mondiale.

7. Par ailleurs, il importe au plus haut point pour le PAM d'étudier comment ses politiques financières peuvent être harmonisées avec les pratiques optimales suivies par d'autres organismes des Nations Unies – en particulier ceux qui sont membres du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) – à mesure qu'évolue la mise en œuvre de l'initiative "Unis dans l'action" et d'autres efforts d'harmonisation. Ce nouvel examen doit être mené à la lumière de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et des discussions qui ont eu lieu par la suite lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, qui a eu lieu à Accra (Ghana) en septembre 2008.

APERÇU DE L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT DU PAM

Objet

8. L'objet de ce nouveau processus d'examen est de s'assurer que le cadre de financement du PAM répond aux défis de l'environnement externe dans lequel évolue le Programme et est aligné sur ses processus stratégiques. Il consistera essentiellement à passer en revue les grands principes qui sous-tendent les politiques financières actuelles, ainsi qu'à examiner leur évolution, les pratiques organisationnelles connexes et leur applicabilité à la situation et aux besoins actuels du PAM.
9. Sur la base des discussions relatives au du Plan stratégique, des discussions informelles qui ont eu lieu par la suite avec les membres du Conseil, et de l'analyse préliminaire menée par le Secrétariat sur l'évolution des environnements externe et interne du PAM depuis le dernier examen approfondi de 2003, le nouveau processus d'examen a essentiellement trois objectifs:
- i) Assurer la **prévisibilité** et la **stabilité** du financement du Programme;
 - ii) Améliorer la **flexibilité** et l'**efficacité** de l'utilisation des ressources; et
 - iii) Renforcer la **transparence** de l'allocation des ressources.
10. Comme indiqué ci-dessus, l'alignement stratégique et l'harmonisation au sein de l'ensemble du système des Nations Unies constitueront des aspects importants de l'examen.

⇒ *Prévisibilité et stabilité du financement*

- Réussir à s'adapter aux variations soudaines et considérables du nombre de ses bénéficiaires constitue pour le PAM un sérieux problème de gestion. Si la politique de recouvrement intégral des coûts a généralement donné de bons résultats, la gestion des coûts de fonctionnement de base est problématique dans la mesure où la taille du Programme varie en fonction du financement à sa disposition pour faire face aux besoins opérationnels.
- Un cadre de financement calculé sur la base de la quantité de produits à distribuer ne se prête pas à la mise en œuvre de plusieurs des interventions novatrices envisagées dans le Plan stratégique, qui prévoient des distributions réduites, voire aucune distribution de produits.
- L'examen dressera l'inventaire des mécanismes susceptibles de corriger les déséquilibres à court terme et de permettre au PAM de s'adapter rapidement et comme il convient à l'évolution des tendances macro.

⇒ *Flexibilité et efficacité de l'utilisation des ressources*

- Les opérations du PAM ne peuvent être efficaces et efficientes et les soldes non dépensés ne peuvent être gérés comme il convient que si les ressources peuvent être utilisées de façon souple et être employées de façon optimale.
- Le PAM aurait intérêt à assouplir ses mécanismes de financement de manière à pouvoir affecter des ressources d'une catégorie de coûts à l'autre dans le cadre de ses projets. Il aurait également intérêt à rationaliser la structure de ses coûts de manière à financer ses activités sans se soucier de la question de savoir si elles impliquent ou non la distribution de produits alimentaires. Une plus grande flexibilité permettrait aussi au Programme de mettre plus rapidement en place ses projets, en particulier en période de crise.
- Il conviendra d'analyser les méthodes actuelles de calcul des coûts et les mécanismes de financement existants et envisager les formules qui permettraient une plus grande flexibilité.

⇒ *Transparence de l'allocation des ressources*

- Les modalités de réception et d'allocation des contributions influent directement sur l'efficacité des opérations du PAM.
- Le PAM aurait sans doute intérêt à ce que les critères d'allocation des ressources soient explicités et à ce que les catégories d'activités et les mécanismes de financement soient utilisés de façon plus uniforme et plus cohérente.
- L'examen du cadre de financement du PAM portera notamment sur les mécanismes de financement et d'allocation des ressources existants et sur les mesures qui permettraient d'en améliorer la cohérence et la transparence.

PROCESSUS

11. Comme indiqué ci-dessous, un nouveau Comité chargé de l'allocation stratégique des ressources supervisera les prochaines phases du processus d'examen, qui prévoient des réunions avec les membres du Conseil et l'établissement de documents destinés au Conseil. Des experts de la Banque mondiale et d'autres partenaires seront consultés selon que de besoin.

Comité chargé de l'allocation stratégique des ressources

12. Suite à la demande du Conseil tendant à ce qu'il soit mis un accent stratégique plus marqué sur l'établissement d'un ordre de priorités dans l'utilisation des ressources, il sera créé en mai 2009 un Comité chargé de l'allocation stratégique des ressources (CASR), en même temps qu'un nouveau Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle². Le CASR aura pour mandat de superviser la gestion financière et l'allocation des ressources du PAM.

² Ce Département sera placé sous la responsabilité du Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle et du Directeur financier.



13. Plus particulièrement, le CASR sera chargé:
- de superviser l'établissement d'un ordre de priorités stratégiques dans l'allocation de toutes les ressources, y compris celles des fonds fiduciaires;
 - d'élaborer des lignes directrices, directives et procédures visant à donner effet aux politiques financières du PAM et d'en assurer le respect;
 - de replacer dans une perspective stratégique toutes les ressources nécessaires aux opérations du PAM et celles qui restent à mobiliser; et
 - d'identifier les domaines sur lesquels doivent porter en priorité les appels et les activités de mobilisation de ressources.
14. Le CASR formulera des recommandations au Directeur exécutif. Il sera présidé par le Directeur exécutif adjoint chargé des opérations et de la gestion et Directeur de l'Administration générale, et réunira tous les autres directeurs exécutifs adjoints, le Directeur des opérations, le Directeur de la Division des relations avec les gouvernements donateurs, le Directeur de la Division de la conception et de l'appui aux programmes, le Directeur de la Division du budget et de la programmation et d'autres cadres dont le concours pourra être nécessaire.
15. La perspective stratégique dans laquelle travaillera le CASR en fera une instance appropriée pour l'examen de l'ensemble du cadre de financement du PAM.

Réunions avec les membres

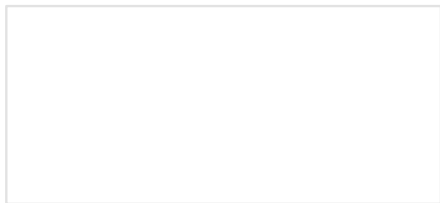
16. Le processus d'examen se distinguera par un dialogue régulier avec les membres du PAM concernant les divers aspects des questions en jeu. À l'heure actuelle, il est prévu trois réunions entre mai et octobre 2009 pour discuter des points suivants:
- i) **historique et contexte de l'examen du cadre de financement du PAM:** historique des précédents examens et évolution des questions traitées;
 - ii) **comparaison avec des organismes des Nations Unies et des ONG:** comparaison de la structure des coûts et des mécanismes de financement du PAM et de ses partenaires (organismes des Nations Unies et ONG); et
 - iii) **atténuation de l'instabilité et amélioration de la prévisibilité:** outils et méthodes novatrices pouvant être utilisées par le PAM pour atténuer les risques liés à l'instabilité du marché (la Banque mondiale devrait participer à cette discussion).

Documents devant être soumis au Conseil

17. Il est prévu que le Conseil soit saisi de deux autres documents. Le premier, qui lui sera présenté à sa deuxième session ordinaire de 2009, résumera les résultats de l'examen et appellera l'attention sur les décisions devant être éventuellement approuvées par le Conseil. Le second portera sur les modifications proposées devant être approuvées par le Conseil et sera présenté à celui-ci à sa première session ordinaire de 2010.



CALENDRIER



ERROR: invalidaccess
OFFENDING COMMAND: --filter--

STACK:

/LZWDecode
-filestream-
[112 0 0 -228 0 228]
true
228
112
-savelevel-