

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 22 janvier 1999

QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 4 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/99/4-B

4 décembre 1998

ORIGINAL: ANGLAIS

MÉCANISME D'AVANCES AU TITRE DES COÛTS D'APPUI DIRECTS

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur de la Division des finances et des systèmes d'information:	G. Eidet	tel.: 066513-2700
----------------------------------------------------------------------	----------	-------------------

Directeur de la Division des politiques et des stratégies:	J. Powell	tel.: 066513-2600
------------------------------------------------------------	-----------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



INTRODUCTION

1. Le Groupe de travail formel que le Conseil d'administration a constitué à sa session annuelle de 1998 pour examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM a reconnu la nécessité d'un mécanisme permettant de préfinancer les coûts d'appui directs (CAD). Dans son rapport, le Groupe de travail formel a recommandé, entre autres, que le Secrétariat présente au Conseil des options concernant la création d'un mécanisme d'avances au titre des CAD (WFP/EB.3/98/4-D, Recommandation 3.0).
2. A sa troisième session ordinaire de 1998, le Conseil a décidé de reporter sa décision concernant le rapport du Groupe de travail formel à sa première session ordinaire de 1999. Il a décidé en outre qu'il examinerait les options concernant un mécanisme d'avances au titre des CAD en même temps que le rapport (WFP/EB.3/98/13, 1998/EB.3/5).
3. Le présent document analyse trois options qui peuvent être envisagées pour la création d'un mécanisme de préfinancement des CAD: i) mise en place d'un mécanisme de garantie, ii) modification d'un fonds existant, et iii) création d'un nouveau fonds. Il est recommandé de créer un mécanisme de garantie.

NECESSITE D'UN MECANISME D'AVANCES AU TITRE DES CAD

4. Le reclassement des coûts recommandé lors de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a fait apparaître la nécessité d'un mécanisme d'avances permettant de préfinancer les CAD. Le reclassement dans la catégorie des CAD de coûts actuellement couverts au moyen du budget des services administratifs et d'appui aux programmes (AAP) risque de rendre difficile un financement ininterrompu des coûts des bureaux de pays financés non plus au titre du budget AAP mais des CAD tant que des contributions confirmées n'ont pas été reçues.
5. L'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a conduit à modifier la structure du budget AAP. Selon la structure proposée, le budget AAP, sauf cas exceptionnels, financerait les dépenses du siège et des bureaux régionaux et les coûts de l'infrastructure de base de chaque bureau de pays. Cette infrastructure de base comprend habituellement le poste du Directeur de pays, deux postes d'administrateurs nationaux au maximum et trois postes d'agents d'appui nationaux. Tous les autres coûts afférents aux postes des bureaux de pays et les dépenses connexes seraient financés au titre des budgets des projets sous forme de CAD.
6. Cette restructuration conduira, à compter du 1er janvier 2000, à classer les dépenses de personnel et les autres coûts des bureaux de pays non plus dans la catégorie des AAP mais dans celle des CAD. Pour les bureaux de pays qui, par le passé, étaient intégralement financés au moyen des budgets de projets (principalement des opérations d'urgence), les postes de Directeur de pays et de cinq agents nationaux au maximum seraient désormais financés au titre du budget AAP. Les dépenses de personnel et autres coûts des bureaux de pays ne relevant pas de l'infrastructure de base seraient à l'avenir considérées non plus comme des coûts AAP mais comme des CAD. Ce changement affecte particulièrement les bureaux situés dans des pays où sont menés des programmes de développement de grande envergure.



7. Si cette nouvelle structure avait été en place pendant l'exercice biennal en cours, l'on estime que des coûts d'un montant total net de 33 millions de dollars auraient été transférés du budget AAP de 1998-99 aux budgets des projets. La majeure partie des dépenses de personnel et autres coûts transférés du budget AAP sont liés à des projets de développement. Ces coûts seront pour la plupart financés au moyen des contributions multilatérales aux activités de développement, sur lesquelles il est actuellement prélevé 13,9 pour cent au titre des coûts d'appui indirects (CAI). Selon les propositions formulées par le Groupe de travail formel, ce taux devrait être considérablement réduit (le taux issu de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a été estimé à 7,8 pour cent). Le surcroît de contributions multilatérales généré par la réduction du taux de prélèvement au titre des CAI servira en partie à financer les dépenses de personnel et autres coûts transférés du budget AAP aux budgets des projets.
8. Il se peut néanmoins que, pour un grand nombre des budgets de projets au titre desquels ces coûts devront être financés, les ressources nécessaires n'aient pas été intégralement mobilisées en début d'exercice biennal. Faute de mécanisme permettant au Programme de garantir le financement des dépenses de personnel et des autres coûts en attendant l'achèvement des négociations avec les donateurs et la réception des contributions confirmées pour l'exercice biennal, la capacité du PAM de fournir des services, particulièrement pendant la première année de l'exercice biennal, pourrait se trouver sérieusement perturbée et compromise. Sur la base du budget de l'exercice biennal 1998-99, il a été estimé que le montant total qui serait requis au moment considéré serait au maximum de 33 millions de dollars, soit le montant viré des AAP aux budgets des projets.
9. Lorsque le budget AAP aura été restructuré, il existe un léger risque que des ressources destinées à l'exécution de projets ne soient pas reçues pour certains des coûts encourus, ce qui pourrait affecter le financement des CAD dans les pays où les projets en cours touchent à leur fin et où des nouveaux projets doivent commencer pendant l'exercice biennal. Cette situation pourrait être aggravée si des contributions multilatérales spécifiquement affectées aux programmes de développement représentent une proportion élevée du total, ce qui limiterait la marge de manoeuvre dont le PAM dispose en matière de programmation. Sur la base du financement prévu au titre des CAD et du budget AAP pendant l'exercice biennal 1998-99, ce risque représenterait au maximum, selon les estimations, cinq millions de dollars pour l'exercice biennal.

MECANISME DE GARANTIE PROPOSE POUR LES AVANCES AU TITRE DES CAD

10. Un mécanisme de garantie paraît être celui qui pourrait être le plus facilement mis en place pour préfinancer les CAD et celui qui est le plus avantageux pour le PAM étant donné ce qui suit:
 - Il ne serait pas nécessaire de mobiliser des ressources additionnelles pour mettre en place et administrer un mécanisme de garantie, et les ressources dégagées pour ce mécanisme resteraient disponibles à d'autres fins opérationnelles et n'auraient pas à être mises de côté. Le Fonds général pourrait être utilisé et un financement ne serait autorisé que lorsque le besoin se présenterait.
 - Les CAD seraient comptabilisés au moment où il sont effectivement encourus et, dans les états financiers, le bilan continuerait de faire apparaître le compte d'avances (à recevoir) et le compte de provisions (au passif) jusqu'à ce qu'une contribution soit



perçue ou jusqu'à ce que le Conseil détermine que les ressources en question ne seront pas reçues.

- L'utilisation du Fonds général en tant que mécanisme de garantie pour le financement des CAD relève de la compétence du Conseil, compte tenu des avis formulés à ce sujet par le CCQAB et le Comité financier de la FAO, et n'exige pas de modification du Statut ou du Règlement financier.
11. Le mécanisme de garantie proposé aurait les caractéristiques suivantes:
- Il permettrait au PAM d'avancer au titre des CAD des ressources suffisantes pour que les contrats du personnel soient reconduits et pour que les engagements au titre des coûts autres que les dépenses de personnel puissent être couverts avant que les contributions ne soient confirmées, particulièrement en début d'exercice biennal.
 - Il ferait l'avance des montants nécessaires au financement des CAD pour les projets pour lesquels l'on peut raisonnablement compter sur des contributions confirmées sans que celles-ci n'aient encore été reçues. Les projets dans le cas desquels les CAD peuvent être financés au titre du Compte d'intervention immédiate (CII) ou de la Réserve opérationnelle ne pourraient pas recevoir d'avances dans le cadre du mécanisme proposé.
 - Les allocations de crédits autorisées au titre du mécanisme seraient reconstituées lorsque les contributions destinées aux activités financées seraient reçues.
 - Le Conseil déterminerait dans quelle mesure les avances faites au titre des CAD ne peuvent pas être couvertes par les contributions versées par les donateurs pendant l'exercice biennal et devraient par conséquent être financées au moyen du Fonds général. L'adéquation du niveau des avances, les montants non reconstitués ou perçus, et l'efficacité du mécanisme seraient examinés par le Conseil dans le cadre du processus d'approbation du budget de l'exercice biennal.

LES DEUX AUTRES OPTIONS POUVANT ETRE ENVISAGEES POUR LES AVANCES AU TITRE DES CAD

Modification d'un fonds existant ou de la Réserve

12. Deux mécanismes existent à l'heure actuelle pour les avances: le CII et la Réserve opérationnelle. Si le CII était élargi de manière à financer les CAD correspondant à des activités de développement, cela pourrait poser des problèmes à certains donateurs qui financent habituellement le CII au moyen de leurs ressources budgétaires d'urgence. En outre, la partie du CII affectée au financement de coûts liés à des apports non alimentaires, y compris les CAD, est insuffisante pour pouvoir être utilisée comme un mécanisme d'avances au titre des CAD. La Réserve opérationnelle peut certes être utilisée pour des activités de développement ainsi que pour des activités de secours et des opérations d'urgence, mais seulement lorsque des contributions ont été confirmées.
13. Modifier la Réserve opérationnelle afin de pouvoir avancer des fonds pour couvrir les CAD en les imputant à des contributions non confirmées se démarquerait beaucoup de la création d'un mécanisme de garantie en ce sens que:
- les directives régissant la Réserve opérationnelle (CFA38/18, paragraphes 37 à 41 et WFP/EB.A/97/4-D) devraient être modifiées par le Conseil pour que la Réserve puisse



être utilisée pour préfinancer des CAD avant confirmation des contributions. Cela représenterait un élargissement considérable des pouvoirs accordés pour l'utilisation de la Réserve;

- des ressources additionnelles seraient nécessaires pour élargir le rôle de la Réserve opérationnelle et y inclure l'avance de CAD en l'absence de contributions confirmées. Sur la base du budget 1998-99, les ressources ainsi nécessaires pourraient atteindre 33 millions de dollars et devraient provenir soit d'allocations prélevées sur le Fonds général, soit de contributions versées spécifiquement à cette fin. La partie non reconstituée des CAD devrait également être financée au moyen d'un virement de ressources prélevées sur le Fonds général avec l'accord du Conseil d'administration, ou au moyen de contributions versées spécifiquement pour la reconstitution de la Réserve;
- les ressources additionnelles destinées à la Réserve opérationnelle devraient être mises de côté et ne pourraient pas être utilisées à d'autres fins opérationnelles;
- pour pouvoir utiliser la Réserve opérationnelle pour le préfinancement de CAD par imputation sur des contributions non confirmées, le PAM devrait, pour porter en compte les décaissements de CAD, comptabiliser comme recette des contributions en espèces non encore reçues, ce qui irait à l'encontre du système comptable adopté par le PAM conformément aux normes comptables des Nations Unies.

Création d'un nouveau fonds

14. Cette formule est identique à la modification de la Réserve opérationnelle, sauf qu'une réserve devant servir à faire des avances au titre des CAD serait créée en dehors de la Réserve opérationnelle. Dans ce cas également, le financement devrait être suffisant pour couvrir des engagements pouvant se monter à 33 millions de dollars, et les ressources dégagées à cette fin devraient être mises de côté et ne pourraient pas être utilisées à d'autres fins opérationnelles. En outre, comme dans le cas de la Réserve opérationnelle, il faudrait appliquer des pratiques comptables qui ne seraient pas conformes aux normes comptables de l'ONU ni au système de comptabilité adopté par le PAM.
15. Le Règlement financier, tel qu'il est actuellement rédigé, contient des dispositions prévoyant la possibilité de créer des réserves, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de modifier le cadre réglementaire du PAM. (L'article 10.7 du Règlement financier stipule que le Conseil d'administration peut créer les autres réserves qu'il juge nécessaires.) Les directives régissant l'utilisation du nouveau fonds devraient être examinées par le CCQAB et le Comité financier de la FAO, et ces derniers devraient donner leur avis au Conseil.

RESUME ET RECOMMANDATIONS

16. Le mécanisme de garantie a des avantages en ce sens qu'il n'exige pas de ressources additionnelles, qu'il ne serait pas nécessaire de mettre des fonds de côté et que la comptabilité serait conforme aux politiques du PAM et aux normes comptables des Nations Unies en vigueur. En outre, il s'agit d'un système qu'il serait simple de créer, de mettre en place et de superviser.
17. Le Directeur exécutif recommande par conséquent au Conseil d'administration:



- a) d'approuver l'utilisation du Fonds général pour le préfinancement des CAD, selon que de besoin, jusqu'à concurrence du plafond établi par le Conseil, et de décider que cette utilisation sera appelée "mécanisme de garantie";
- b) d'approuver que le mécanisme de garantie pourra être utilisé pour permettre au Directeur exécutif d'assurer le financement continu des CAD en attendant confirmation des contributions;
- c) de fixer le niveau maximum du mécanisme de garantie et le montant de la provision devant couvrir les montants avancés par le mécanisme de garantie au titre des CAD pour lesquels des ressources n'ont pas été mobilisées à l'occasion du processus budgétaire biennal; et
- d) de revoir tous les deux ans l'adéquation du niveau du mécanisme de garantie, les montants non reconstitués ou perçus et l'efficacité du mécanisme, tel que ces indications ressortiront du rapport sur l'exécution du budget et des comptes vérifiés du PAM.

