

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Première session ordinaire  
du Conseil d'administration**

**Rome, 23-27 février 2004**

## **RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES**

**Point 5 de l'ordre du  
jour**

***Pour approbation***



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2004/5-A/1**  
27 janvier 2004  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **EXAMEN DES PROCÉDURES DE L'ORGANISATION: FINANCEMENT DES PROJETS PILOTES**



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 approbation.**

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère 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.

Chef de cabinet, Directeur, OED et M. M. Stayton Administration: tél.: 066513-2002

Responsable du projet, Examen des M. R. Wilcox procédures de l'Organisation: tél.: 066513-2399

Gestionnaire du projet, Examen des M. B. Busetto procédures de l'Organisation: tél.: 066513-2224

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



## RESUME

En mars 2003, le Secrétariat a entamé un Examen des procédures de l'Organisation en vue d'accroître l'efficacité du PAM, l'objectif essentiel étant de garantir une utilisation optimale des ressources pour répondre aux besoins du plus grand nombre de bénéficiaires. Les recommandations formulées sur la base de cet examen sont actuellement mises à l'essai sur le terrain dans le cadre d'une série de projets pilotes, dont le premier a été lancé au milieu de décembre 2003.

L'une des principales recommandations de l'examen est d'autoriser l'engagement des dépenses sur la base des contributions prévues et non des contributions confirmées, comme cela se fait à présent. Pour tester l'efficacité de cette méthode, le PAM doit établir un mécanisme de financement temporaire qui restera en vigueur jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur un nouveau modèle de financement à la troisième session ordinaire de 2004 du Conseil d'administration.

Le Secrétariat soumet le présent document au Conseil d'administration pour approbation, après avoir procédé à des consultations informelles avec les membres les 23 septembre et 20 novembre 2003, et 14 janvier 2004 pour leur présenter les résultats de l'Examen des procédures de l'Organisation et leur expliquer qu'il était nécessaire pour le PAM d'adopter un nouveau modèle financier, et compte tenu du fait que la mise à l'essai des nouveaux modes opératoires a commencé.

## PROJET DE DECISION\*

Le Conseil:

- i) prend note que l'engagement des dépenses relatives aux cinq projets pilotes mentionnés dans le présent document (WFP/EB.1/2004/5-A/1) débutera dès l'approbation des projets par le Conseil d'administration ou conjointement par le Directeur exécutif et le Directeur général de la FAO dans l'exercice des pouvoirs qui leurs sont délégués;
- ii) approuve l'utilisation de la Réserve opérationnelle pour financer les projets pilotes sur la base des contributions escomptées à titre d'exception à la décision du Conseil concernant l'utilisation de la Réserve opérationnelle qui figure dans le document WFP/EB.A/97/4-D, et prend note de la décision du Directeur exécutif d'autoriser une exception à la Règle de gestion financière 110.1 afin de pouvoir utiliser la Réserve opérationnelle à cette fin.

\* 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. En mars 2003 le Secrétariat a entamé un Examen des procédures de l'Organisation pour améliorer l'efficacité du PAM. Les résultats présentés aux membres lors des consultations du 23 septembre, du 20 novembre 2003 et du 14 janvier 2004 montrent que le PAM doit adopter un nouveau modèle financier.
2. En vertu des arrangements existants, le PAM n'engage les ressources que lorsque les contributions sont confirmées par les donateurs. Dans la mesure où les donateurs ont leurs propres besoins et des cycles budgétaires indépendants, le système en vigueur donne lieu à un décalage dans le temps entre les besoins alimentaires et l'arrivée des contributions, même dans les cas où, globalement, les ressources disponibles sont suffisantes pour un projet donné. De fréquentes pénuries de produits alimentaires mettent les bénéficiaires en péril durant l'exécution des projets, et les contributions s'accumulent à la fin des projets, d'où l'existence de soldes non utilisés et de stocks de produits alimentaires non livrés.
3. D'après l'une des conclusions de l'examen, en supprimant la cause du décalage entre les besoins alimentaires et les cycles budgétaires des donateurs moyennant l'engagement des dépenses par rapport aux contributions escomptées et non aux contributions confirmées, on parviendrait à augmenter de 20 pour cent la mise à disposition des produits alimentaires en temps utile, avec un risque financier minime.
4. Dans le même temps, deux approches ont été proposées à l'issue de l'examen pour accroître encore l'efficacité de l'aide alimentaire du PAM:
  - i) la budgétisation à scénarios multiples pour éviter tout excédent budgétaire;
  - ii) la caisse unique pour engager les dépenses, laquelle permet aux directeurs de pays de supprimer le décalage entre leurs besoins de fonds et la confirmation des contributions durant un cycle de projet; ce concept a été entériné par le Conseil d'administration en 2003 (WFP/EB.A/2003/6-A/1).
5. L'annexe I résume l'analyse et les conclusions de l'examen à l'intention du Conseil, pour information.
6. En concertation avec les membres, le PAM a lancé ou envisage de lancer cinq projets pilotes pour mettre à l'essai les approches proposées à l'issue de l'examen. Pour tester l'efficacité de l'engagement des dépenses par rapport aux prévisions de contributions dans le cadre des projets pilotes, le PAM doit créer un mécanisme de financement temporaire; le mécanisme proposé dans le présent document restera en vigueur jusqu'à ce qu'une décision soit prise, à la troisième session ordinaire de 2004 du Conseil, sur un nouveau modèle financier l'annulant et le remplaçant.
7. Au cours de l'examen, on a estimé les besoins financiers du PAM et les éventuels déficits résultant des erreurs de prévision; les résultats initiaux du premier projet pilote donnent à penser qu'en modifiant la structure des dépenses par la méthode de la caisse unique, on réduira les besoins financiers et les éventuelles pénuries de produits. Dès que les projets pilotes auront produit une quantité suffisante de données, le modèle financier sera revu en fonction de l'impact de la nouvelle structuration des dépenses. Le Secrétariat a proposé une méthode transitoire de financement des projets pilotes et recommandé qu'une décision finale soit prise à la troisième session ordinaire de 2004 du Conseil, compte tenu des données tirées des projets pilotes, car ce sont les besoins de financement du PAM qui détermineront la nature des éventuels mécanismes de financement des projets.



8. Le présent document souligne la nécessité et la portée du financement des projets pilotes, décrit le mécanisme proposé dans le contexte du cadre réglementaire en vigueur et résume les points sur lesquels le Conseil est invité à donner son approbation.

---

## **NECESSITE ET PORTEE DU FINANCEMENT DES PROJETS PILOTES ENTRANT DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DES PROCEDURES DE L'ORGANISATION**

9. Une source de financement est requise pour pouvoir financer les projets pilotes avant que les contributions ne soient confirmées. Durant la phase expérimentale, le PAM se contentera de consentir les avances requises en les imputant sur ce fonds en fonction des contributions escomptées.
10. Le Secrétariat propose d'utiliser la Réserve opérationnelle comme source de financement des projets pilotes étant donné que la raison d'être de cette dernière, telle qu'énoncée à l'article 10.5 du Règlement financier, est d'"assurer la continuité des opérations en cas de pénurie temporaire de ressources".

### **Calcul des besoins financiers**

11. Les budgets estimés des projets pilotes pour 2004 se chiffrent comme suit:
  - IPSR République démocratique du Congo: 86 millions de dollars E.-U.;
  - IPSR Région côtière de l'Afrique de l'Ouest: 74 millions de dollars;
  - IPSR Territoire palestinien: 16 millions de dollars;
  - IPSR Indonésie: 19 millions de dollars;
  - IPSR Cambodge: 9 millions de dollars.
12. Le budget total approximatif pour 2004 est de 204 millions de dollars.
13. Les besoins d'avances de fonds pour l'ensemble des projets pilotes en 2004 devraient probablement se situer entre 14 et 49 millions de dollars, sur la base des 7 à 24 pour cent des besoins financiers estimés à l'aide des anciennes procédures; avec le nouveau mode opératoire, les besoins de financement devraient être moindres. Tel est donc le montant qui pourrait devoir être mis de côté sur la Réserve opérationnelle au fil de l'exécution des projets. Seul le manque à gagner éventuel mentionné ci-après serait imputé sur la Réserve opérationnelle une fois le projet achevé.

### **Calcul du manque à gagner potentiel**

14. On estime que le manque à gagner enregistré à la clôture des projets pilotes, fin 2004, devrait être nettement inférieur au montant des avances.
15. Les projets pilotes en République démocratique du Congo, au Cambodge et en Indonésie sont exécutés sur plusieurs années. Le financement de la première année d'un projet pluriannuel ne présente quasiment aucun risque, car tout manque à gagner enregistré en fin d'année peut être récupéré les années suivantes. En ce qui concerne les projets pilotes dans la Région côtière de l'Afrique de l'Ouest et dans le Territoire palestinien, il reste moins d'un an d'exécution; en supposant une perte de 7 pour cent par projet, on estime le manque à gagner à environ 6 millions de dollars.



## LE MECANISME DE FINANCEMENT PROPOSE POUR LES PROJETS PILOTES

16. Le Secrétariat propose d'utiliser la Réserve opérationnelle pour financer les avances consenties aux projets pilotes. La Réserve opérationnelle serait le fonds sur lequel seraient imputées les avances consenties dont le montant se situe entre 14 et 49 millions de dollars, comme on l'a indiqué plus haut. Le manque à gagner éventuel de 6 millions de dollars pourrait être reconstitué conformément aux règles régissant la Réserve opérationnelle.
17. Le *Règlement financier* du PAM, le document du Conseil intitulé "Financement et reconstitution de la Réserve opérationnelle" (WFP/EB.A/97/4-D) et les Règles de gestion financière applicables constituent le cadre réglementaire qui régit cette proposition.
18. L'article 8.1 du *Règlement financier* autorise le Directeur exécutif à engager des dépenses lorsqu'un projet est approuvé.

### Article 8.1 du Règlement financier:

Lorsque le programme de pays ou le projet est approuvé, le Directeur exécutif est autorisé à attribuer des crédits, à engager des dépenses et à décaisser des ressources pour le programme de pays ou le projet, à condition que l'accord de programme ou de projet soit dûment établi et signé

19. Le *Règlement financier* autorise donc à engager les dépenses en les imputant sur les contributions escomptées, comme proposé dans le cadre de l'Examen des procédures de l'Organisation. La présente proposition vise à autoriser les engagements de dépenses dès l'approbation des projets conformément à l'article 8.1 du *Règlement financier*. L'applicabilité de la Réserve opérationnelle à cette fin est définie à l'article 10.5 du *Règlement financier*.

### Article 10.5 du Règlement financier:

Le Fonds général comprend une Réserve opérationnelle d'un montant fixé de temps à autre par le Conseil, sur recommandation du Directeur exécutif, et compte tenu des avis du CCQAB et du Comité financier. **La Réserve opérationnelle sert à assurer la continuité des opérations en cas de pénurie temporaire des ressources** (pas de caractères gras dans l'original). Le Conseil établit des directives régissant l'utilisation de la Réserve opérationnelle.

20. La raison d'être du financement basé sur les contributions escomptées est d'anticiper la pénurie temporaire des ressources dans la mesure où le PAM devance la confirmation des ressources par les donateurs. En finançant sur la base des contributions escomptées, on évite les délais et la perturbation des opérations que représente l'attente de la confirmation des donateurs; ce faisant, on assure la continuité des opérations, comme le prescrit l'article 10.5 du *Règlement financier*. Le mécanisme susmentionné restituerait les fonds à la Réserve opérationnelle une fois que les contributions sont confirmées, satisfaisant ainsi au critère défini à l'article 10.6 du *Règlement financier*.



**Article 10.6 du Règlement financier:**

Les montants prélevés sur la Réserve opérationnelle sont restitués dès que possible à l'aide des contributions en espèces reçues pour le motif pour lequel le prélèvement a été effectué. À la fin de chaque période financière, le Directeur exécutif doit identifier le cas échéant les contributions de ce genre qui ne sont pas recouvrables et au titre desquelles des dépenses ont été encourues et demander au Conseil d'administration d'approuver la reconstitution de la Réserve opérationnelle à l'aide de la partie non programmée du Fonds général. Les demandes de ce genre sont formulées au moment de la présentation des comptes vérifiés de l'exercice biennal.

21. En sus du *Règlement financier*, le Conseil d'administration a émis des directives concernant l'utilisation de la Réserve opérationnelle (WFP/EB.A/97/4-D); ces dernières sont conformes aux règles de gestion financière applicables à la Réserve opérationnelle, lesquelles stipulent ce qui suit.

**Financement et reconstitution de la Réserve opérationnelle (WFP/EB.A/97/4-D)**

1. La Réserve opérationnelle est actuellement plafonnée à 57 millions de dollars. Dans la mesure où ce niveau maximum n'est pas atteint, tout excédent des recettes sur les dépenses qui se trouve à l'entière disposition du Programme sera transféré à la Réserve opérationnelle après approbation des états financiers vérifiés de l'exercice biennal.
2. La Réserve opérationnelle sera utilisée pour ce qui suit:
  - i) financer l'exécution de projets approuvés en cours et d'autres opérations multilatérales déjà engagées (y compris les opérations financées par des contributions multilatérales à emploi spécifique) qui ont fait l'objet d'annonces fermes de contributions, en attendant la réception de celles-ci;
  - ii) financer le budget administratif et d'appui aux programmes approuvé, pour lequel des annonces fermes de contributions, ou d'autres sources certaines de recettes auraient été identifiées;
  - iii) consentir des avances remboursables à d'autres fonds multilatéraux que pourrait instituer le Conseil d'administration, correspondant à des engagements fermes ou à d'autres sources certaines de recettes, jusqu'à concurrence de cinq millions de dollars ou de 10 pour cent de la Réserve opérationnelle, le montant le plus bas étant retenu.



### **Règle de gestion financière 110.1**

La Réserve opérationnelle sera utilisée pour ce qui suit:

- i) financer l'exécution de projets approuvés en cours et d'autres opérations multilatérales déjà engagées (y compris les opérations financées par des contributions multilatérales à emploi spécifique) qui ont fait l'objet d'annonces fermes de contributions, en attendant la réception de celles-ci;
- ii) financer le budget administratif et d'appui aux programmes approuvé, pour lequel des annonces fermes de contributions, ou d'autres sources certaines de recettes auraient été identifiées; et
- iii) consentir des avances remboursables à d'autres fonds que pourrait instituer le Conseil d'administration, correspondant à des engagements fermes ou à d'autres sources certaines de recettes, jusqu'à concurrence de cinq millions de dollars ou de 10 pour cent de la Réserve opérationnelle, le montant le plus bas étant retenu.

La Réserve opérationnelle sera reconstituée dès que les contributions correspondantes auront été reçues. Lorsque des annonces de contributions fermes ou d'autres sources fermes de recettes sont ultérieurement jugées non recouvrables et que des dépenses ont été encourues à ce titre, le Directeur exécutif demande au Conseil d'administration de ramener la Réserve opérationnelle au niveau autorisé en la reconstituant à l'aide de la part non programmée du Fonds général. Les raisons pour lesquelles les recettes n'ont pas été recouvrées doivent être expliquées, documents à l'appui. La demande d'approbation est soumise au Conseil d'administration au moment de la présentation des comptes vérifiés de l'exercice biennal pour la période financière correspondante. La reconstitution de la Réserve opérationnelle prend effet à l'ouverture de la période financière suivante.

22. Les directives approuvées par le Conseil d'administration et les Règles de gestion financière ultérieurement approuvées par le Directeur exécutif spécifient que la Réserve opérationnelle doit financer des projets qui ont fait l'objet d'annonces fermes de contributions, en attendant la réception de celles-ci. La prévision des contributions sur la base de laquelle seraient financés les projets pilotes est moins sûre que les contributions annoncées ou confirmées dont il est fait état à la Règle de gestion financière 110.1.
23. Afin d'utiliser la Réserve opérationnelle pour financer les projets pilotes, le Directeur exécutif, dans le cadre des pouvoirs dont il dispose pour modifier les Règles de gestion financière, a autorisé une exception à ces règles pendant la durée d'exécution des projets pilotes jusqu'à ce que sa décision soit annulée et remplacée par une décision que prendra le Conseil à sa troisième session ordinaire de 2004. Cette exception autorise l'utilisation de la Réserve opérationnelle pour préfinancer les contributions prévues à concurrence du niveau actuel de la Réserve opérationnelle. Le Conseil est invité à approuver l'exception aux Règles de gestion financière autorisée par le Directeur exécutif, étant donné que ces règles reflètent les directives approuvées.

## **RESUME ET RECOMMANDATION**

24. L'utilisation de la Réserve opérationnelle pour préfinancer les contributions escomptées durant l'exécution des projets pilotes est une étape importante sur la voie de la mise en œuvre des résultats de l'Examen des procédures de l'Organisation.



25. Le Directeur exécutif recommande au Conseil:

- i) de prendre note que l'engagement des dépenses relatives aux cinq projets pilotes mentionnés dans le présent document débutera dès l'approbation des projets par le Conseil d'administration ou conjointement par le Directeur exécutif et le Directeur général de la FAO dans l'exercice des pouvoirs qui leurs sont délégués;
- ii) d'approuver l'utilisation de la Réserve opérationnelle pour financer les projets pilotes sur la base des contributions escomptées à titre d'exception à la décision du Conseil concernant l'utilisation de la Réserve opérationnelle qui figure dans le document WFP/EB.A/97/4-D, et de prendre note de la décision du Directeur exécutif d'autoriser une exception à la Règle de gestion financière 110.1 afin de pouvoir utiliser la Réserve opérationnelle à cette fin.



## ANNEXE I

### Examen des procédures de l'Organisation

#### Note d'information

1. La présente annexe au document concernant le financement des projets pilotes soumis au Conseil pour approbation entend informer les membres sur l'Examen des procédures de l'Organisation, qui est le fondement conceptuel des projets pilotes. Cet examen est le processus par lequel le PAM met à jour ses modes opératoires et ses politiques pour pouvoir livrer aux bénéficiaires plus de produits alimentaires en temps voulu.
2. Il s'agit d'un projet d'une durée de 18 mois. La présente note d'information, qui résume les travaux effectués à ce jour, se divise en huit sections:
  - i) Contexte et raisons du lancement de l'Examen des procédures de l'Organisation
  - ii) Objectifs
  - iii) Principaux résultats à ce jour
  - iv) Le nouveau modèle opérationnel: schéma général
  - v) Projets pilotes: objectifs, résultats à ce jour et prochaines étapes
  - vi) Attentes des donateurs
  - vii) Questions d'ordre réglementaire et politique
  - viii) Prochaines étapes
3. On trouvera à l'annexe II une explication sur la gestion des risques financiers.

---

### SECTION I: CONTEXTE ET RAISONS DU LANCEMENT DE L'EXAMEN DES PROCEDURES DE L'ORGANISATION

4. L'Examen des procédures de l'Organisation a deux objectifs:
  - améliorer les modes opératoires du PAM afin de garantir l'utilisation optimale des contributions;
  - veiller à ce que les ressources soient mises à la disposition des bénéficiaires au moment où elles sont requises.
5. Ces deux objectifs répondent à l'évolution rapide du Programme ces dernières années. L'augmentation importante du volume d'activités (dont le budget est passé de 1,4 milliard de dollars en 1996 à 4 milliards de dollars en 2003), l'accroissement des contributions à emploi spécifique, l'introduction d'un système de gestion de l'information (WINGS) et, surtout, la diminution des projets de développement au profit des opérations d'urgence et de secours ont changé le mode d'opérer du PAM. Dans les opérations d'urgence, la livraison sans retard de l'aide alimentaire est déterminante.
6. Ces changements imposent également d'autres impératifs au PAM, notamment les suivants:
  - instaurer une plus grande transparence et une discipline budgétaire plus stricte;
  - améliorer la qualité et la ponctualité des rapports portant sur les dépenses des projets;



- mieux utiliser les contributions;
  - éliminer les soldes inutilisés.
7. Comme les membres du Conseil d'administration l'ont fait remarquer au cours du débat sur l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme qui s'est tenu lors de la première session ordinaire du Conseil en février 2003, le Programme ne s'est pas encore entièrement adapté à ces changements. L'augmentation des soldes de contributions non utilisés et le décalage entre le moment où les bénéficiaires ont besoin d'une aide alimentaire et celui où l'aide alimentaire est mise à disposition dans le pays témoignent du manque d'adaptation du PAM à son nouvel environnement. Le PAM peut maintenant tirer profit de son nouveau système d'information pour surmonter ces problèmes.
8. Compte tenu de ces questions et de ces possibilités, le Secrétariat a démarré un Examen des procédures de l'Organisation à la session de février 2003. Par la suite, il a organisé une série de consultations informelles avec le Conseil d'administration —en septembre et en novembre 2003, et en janvier 2004— ainsi qu'avec les principaux donateurs, tant à Rome que dans leurs pays respectifs.

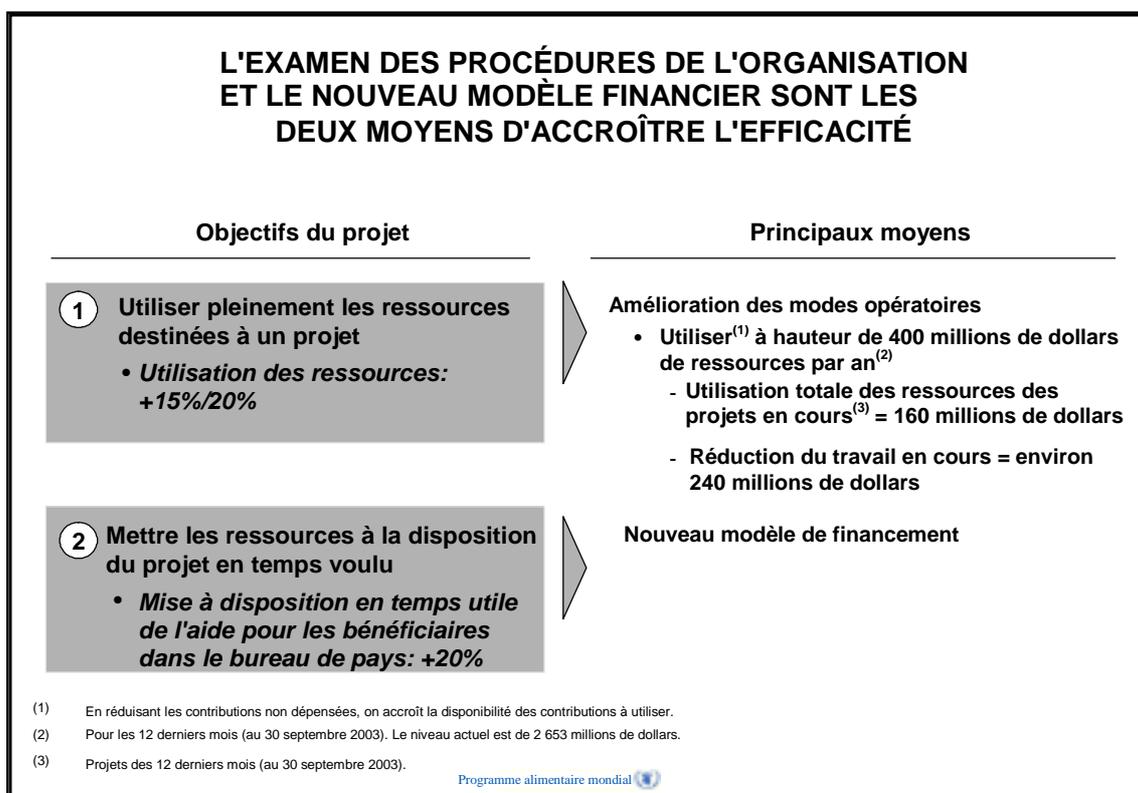
---

## **SECTION II: OBJECTIFS**

9. L'Examen des procédures de l'Organisation vise deux objectifs:
- améliorer les modes opératoires du PAM afin de garantir l'utilisation optimale des contributions. L'examen a permis de dresser la liste des améliorations à apporter et qui, si elles sont introduites, se traduiront par une hausse de 15 à 20 pour cent de l'utilisation des contributions;
  - veiller à ce que les ressources soient mises à la disposition des bénéficiaires au moment où elles sont requises —l'examen a permis de concevoir un nouveau modèle de financement qui, s'il est adopté, contribuera à accroître de 20 pour cent la mise à disponibilité en temps utile des ressources dans les pays bénéficiaires.
10. On trouvera à la figure 1 une illustration de la manière dont ces deux objectifs sont porteurs d'une amélioration.



**Figure 1: Comment les objectifs de l'Examen des procédures de l'Organisation sont porteurs d'une amélioration**



11. Il importe de bien comprendre les deux types de gain d'efficacité introduits par cet examen. Pour améliorer l'efficacité, il existe deux moyens —les améliorations apportées aux modes opératoires et le modèle de financement, qui augmentent la valeur des contributions et améliorent les disponibilités en temps voulu. Par augmentation de la valeur des contributions, on entend que chaque contribution peut aider un nombre accru de bénéficiaires: avec la même somme d'argent, on nourrit plus de monde parce qu'il n'y aura pas de soldes inutilisés. Par amélioration des disponibilités en temps voulu, on entend que les produits alimentaires arrivent dans le pays au moment exact où on en a besoin. Les améliorations apportées aux modes opératoires ont eu un certain impact; le nouveau modèle financier fera le reste pour combler le décalage entre les flux de ressources et la mise à disposition de l'aide en temps voulu.
12. L'équipe chargée de l'examen a beaucoup travaillé pour analyser les divers éléments qui, associés, formeraient un plan cohérent d'amélioration des modes opératoires, et a recensé les besoins urgents sur lesquels il convient de se pencher pour jeter les bases de cette amélioration:
- une souplesse accrue;
  - une planification et une exécution améliorées;
  - une décentralisation des pouvoirs et des responsabilités.
13. **Une souplesse accrue —planifier l'imprévisible.** Le PAM doit trouver les moyens d'adapter ses modes opératoires à un environnement extérieur imprévisible et en mutation constante qui comprend les donateurs, les bénéficiaires, de nouvelles situations d'urgence, les gouvernements, les marchés internationaux, les facteurs liés à la distribution et à la



politique. Par ailleurs, outre ces facteurs exogènes, le PAM doit également prendre en compte des facteurs internes: gestion axée sur les résultats, décentralisation, budgétisation à base zéro, plan stratégique concernant les ressources humaines, formation des directeurs de pays et amélioration de la gestion financière.

14. **Planification et exécution améliorées —réduire le délai entre le début et la fin d'une opération.** La rapidité opérationnelle du PAM dépend d'interactions complexes liées aux prévisions, à la continuité entre approbation du projet et son financement, à l'offre de crédit, à la gestion des produits et à la sous-traitance.
15. **Décentralisation supplémentaire des pouvoirs et des responsabilités —mieux rendre des comptes.** Le succès des opérations dépend pour une large part des facteurs suivants: i) une délégation et une démarcation claires des pouvoirs; ii) le transfert de la responsabilité de la prise des décisions, sous réserve que les résultats des personnes assumant ces pouvoirs et ces responsabilités fassent l'objet d'une surveillance régulière pour s'assurer qu'ils répondent aux attentes du PAM. Le PAM doit orienter la gestion des programmes au niveau des directeurs de pays.

### SECTION III: PRINCIPAUX RESULTATS A CE JOUR

16. L'équipe chargée de l'Examen a noté que la réduction et l'élimination des soldes était l'une des priorités qu'il était possible d'atteindre à court terme. Un groupe de travail du projet a été créé pour étudier les soldes inutilisés; on en verra les résultats au tableau 1.

**TABLEAU 1: ANALYSE FINANCIÈRE COMPARATIVE AU 30 NOVEMBRE 2003**  
(en millions de dollars)

	31/12/2001	31/12/2002	31/03/2003	30/06/2003	30/09/2003	30/11/2003
<b>Soldes de trésorerie</b>						
Trésorerie d'exploitation	359,5	500,9	535,5	483,2	463,0	482,6
Fonds détenus localement en fiducie	57,3	47,4	41,7	45,2	53,4	54,0
Réserves et autres comptes	402,8	467,1	411,5	512,0	385,8	431,0
<b>Total espèces</b>	<b>819,6</b>	<b>1 015,4</b>	<b>988,7</b>	<b>1 040,4</b>	<b>902,2</b>	<b>967,6</b>
<b>Ratio de liquidité générale</b>						
Recettes annualisées	1 650,8	2 007,7	3 684,0	4 052,0	3 475,1	3 057,8
Trésorerie d'exploitation	359,5	500,9	535,5	483,2	463,0	482,6
Trésorerie d'exploitation en % des recettes	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>16</b>
Trésorerie d'exploitation par mois	2,61	2,99	1,74	1,43	1,60	1,89
Recettes annualisées moyennes par mois	137,57	167,31	307,00	337,67	289,59	254,82



17. L'analyse financière du fonds de roulement entre le 31 décembre 2001 et le 30 novembre 2003 montre que le PAM a doublé le niveau de ses recettes au cours de cette période mais a réduit de près de moitié le pourcentage de sa trésorerie d'exploitation par rapport à ses recettes.
18. La diminution de la trésorerie d'exploitation est due, en partie au moins, à diverses initiatives lancées de manière concertée:
19. **Amélioration des procédures de clôture des projets.** La clôture d'un projet a une incidence directe sur les soldes des contributions, car les soldes définitifs ne peuvent être calculés qu'après la clôture comptable du projet. Clore les projets en temps opportun est donc devenu une priorité pour améliorer l'efficacité et la productivité de la gestion de l'aide alimentaire.
20. En juillet 2002, le PAM a lancé une première opération de grande envergure visant à clore les projets en temps voulu, et il a depuis lors mené à bien quatre actions de portée générale ayant abouti à la clôture opérationnelle de 584 projets.
21. De cette façon, le Programme a considérablement amélioré ses procédures et davantage de projets sont clos plus rapidement. Le délai entre la fin des opérations et la clôture financière est de quatre mois, entre trois et cinq mois supplémentaires étant requis pour présenter aux donateurs les rapports normalisés sur les projets qui leur permettent de décider du remboursement ou de la reprogrammation des fonds.
22. Des directives détaillées sur la clôture des projets ont été élaborées à l'intention des bureaux de pays, en indiquant les mesures préventives à appliquer pour chaque projet pour éviter l'accumulation de soldes de trésorerie trop élevés. Ces directives sont déjà intégrées dans les activités au jour le jour.

*Outre l'accélération de la clôture des projets, la plupart des soldes des contributions concernant des projets clos (90 millions de dollars) ont été reprogrammés ou remboursés pour la période allant de juin à novembre 2003. Les données jusqu'à la fin de 2003 sont en cours d'élaboration mais le but est que tous les excédents des projets clos avant 2003 aient été reprogrammés ou remboursés, et que le nombre de projets financièrement actifs soit inférieur à 200, contre près de 600 il y a un peu plus de deux ans.*
23. **Amélioration du suivi "en temps réel" des budgets des projets et recensement des économies réalisées.** Les budgets des projets sont établis sur la base de prévisions concernant les besoins à venir. Toutefois, la situation peut évoluer rapidement et rendre les prévisions initiales caduques, par exemple, dans le cas où l'on peut emprunter des filières de transport plus économiques ou passer des marchés localement plutôt qu'à l'échelle internationale. Dans ces deux cas, les dépenses comptabilisées seront obligatoirement moins élevées que celles initialement prévues, ce qui a pour conséquence de générer des "économies" (soit un excédent) à la fin du projet.
24. Il est donc essentiel que les bureaux de pays contrôlent en permanence les recettes prévues et les dépenses des projets, afin de déterminer les économies susceptibles d'être réalisées *durant le cycle d'exécution* d'un projet et de les reprogrammer en faveur des bénéficiaires; il est souvent trop tard pour reprogrammer les économies repérées *à la fin d'un projet*.
25. WINGS et COMPAS (le système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements des produits du PAM) donnent aux bureaux de pays la possibilité d'opérer un meilleur contrôle du budget et d'analyser en "temps réel" la fluctuation des besoins opérationnels. Un nombre croissant de bureaux de pays contrôlent maintenant leurs budgets opérationnels de plus près aux fins de recenser les économies pouvant être dégagées. Les nouveaux outils



d'établissement des rapports proposés dans WINGS et COMPAS sont actuellement mis en place dans les bureaux de pays afin de les aider à mieux contrôler leurs budgets. Les politiques et les procédures ont été améliorées pour accélérer la réaffectation des fonds.

*Il y a lieu de noter que jusqu'en novembre 2003, les bureaux de pays ont déjà recensé 42 millions de dollars d'économies susceptibles d'être reprogrammées. L'objectif est de mettre en place des bilans trimestriels de tous les budgets opérationnels, afin de dégager jusqu'à 10 millions de dollars d'économies par trimestre pendant l'année 2004. Cependant, l'introduction d'un nouveau modèle de financement institutionnel (voir ci-dessous), vise tout d'abord à éviter l'accumulation des soldes excédentaires.*

26. **Ressources mises plus rapidement à la disposition des bureaux de pays.** Conformément à l'initiative de décentralisation lancée par le PAM, les bureaux de pays bénéficient à présent d'un accès plus rapide aux ressources allouées au titre des coûts d'appui de leurs projets. Sur le plan technique, cela signifie qu'un bureau de pays peut gérer tous les éléments TTEM, CAD et autres COD correspondant à une contribution, dès que celle-ci est programmée.
27. Si les directeurs de pays ont une maîtrise accrue de la gestion de leurs ressources, ils seront plus à même d'utiliser ces ressources de manière plus efficace.

*Cette mesure a permis d'améliorer immédiatement la capacité de traitement des contributions, et elle permet de faire en sorte que les bureaux de pays disposent des contributions en espèces généralement deux mois plus tôt que par le passé. Cette mesure a donné lieu au transfert exceptionnel de plus de 200 millions de dollars vers les bureaux de pays.*

28. **Décentralisation de la gestion de l'élément TTEM.** La gestion de l'élément TTEM — la composante en espèces des contributions qui constitue la plus grande partie des soldes inutilisés — passe progressivement du siège aux bureaux de pays. La Division des transports met actuellement au point des instruments de gestion de l'information et assure la formation correspondante afin de garantir que les bureaux de pays et les bureaux régionaux soient bien équipés pour faire face à ce changement.
29. La maîtrise réelle de la gestion sur le terrain devrait encourager les gestionnaires à utiliser les ressources plus rapidement. Au siège, l'accent est désormais mis principalement sur les fonctions de service, par exemple l'autorisation des budgets de TTEM et l'analyse globale des coûts de TTEM, dans le souci de garantir la cohérence et de réduire les budgets trop élevés.
30. Ce faisant, l'équipe chargée de l'Examen des procédures de l'Organisation a également recensé divers objectifs qu'il est possible d'atteindre et qui constituent les 12 composantes fondamentales de l'amélioration des modes opératoires, dont 4 sont cruciaux pour l'introduction d'un nouveau modèle de financement (voir la figure 2).



**Figure 2: Actions prioritaires dans le cadre de l'Examen des procédures de l'Organisation**

<b>ACTIONS PRIORITAIRES POUR AMÉLIORER LES MODES OPÉRATOIRES <sup>1</sup></b>	
<p>1 <b>Prise en charge du projet (gestion de l'acheminement des vivres et des espèces)</b></p> <p>2 <b>Amélioration de l'établissement, du suivi et de la révision des budgets</b></p> <p>3 <b>Gestion des risques</b></p> <p>4 Réduction du décalage dans le processus opératoire et amélioration du rendement</p> <p>5 Assurer une affectation plus ciblée et plus souple du personnel</p> <p>6 Dispenser une formation <i>ad hoc</i></p>	<p>7 Améliorer la planification des projets</p> <p>8 Mettre les systèmes d'information à niveau</p> <p>9 <b>Améliorer l'évaluation des besoins</b></p> <p>10 Établir un mode opératoire et des procédures pour clore les projets</p> <p>11 Définir le système de réorientation des dons</p> <p>12 Définir des politiques</p>
Aspects essentiels du modèle de financement	
<p><sup>1</sup> Du point de vue des modifications de l'organisation, de l'impact sur les parties prenantes, etc. Les coûts de mise en oeuvre ne sont pas pris en compte au nombre des principaux critères</p>	
Source: Analyse <i>Boston Consulting Group</i> .	
Programme alimentaire mondial 	

## SECTION IV: LE NOUVEAU MODELE OPERATIONNEL: SCHEMA

### GENERAL

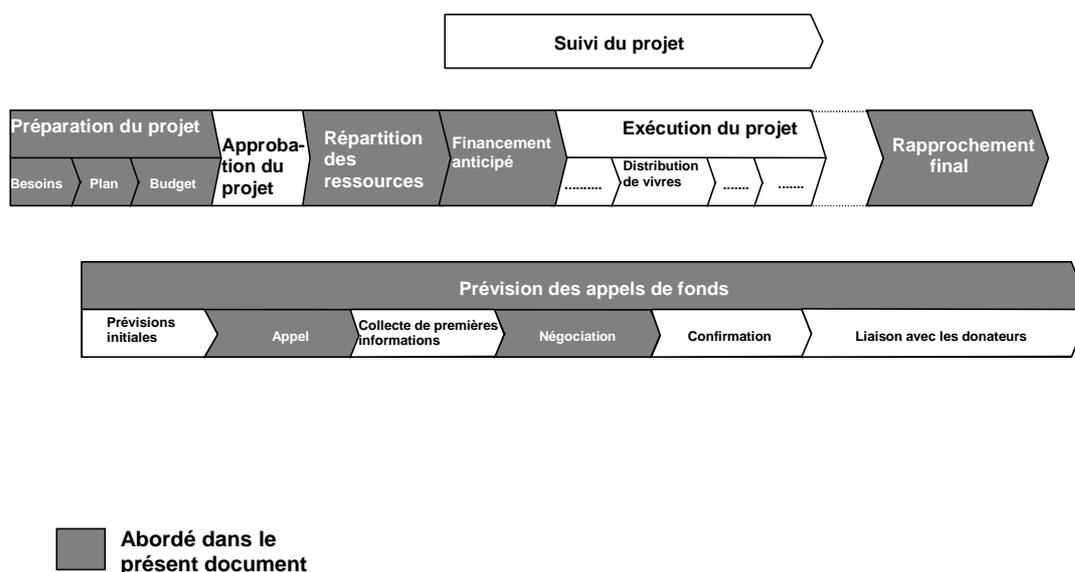
31. Comme cela a été indiqué durant les consultations, le Secrétariat a sélectionné des domaines d'activité qui devraient amener les gains d'efficacité les plus significatifs, mesurés à l'aune des livraisons de vivres en quantités accrues en temps voulu et d'une utilisation plus efficace des ressources affectées aux projets. L'approche centrale est de doter les bureaux de pays des outils qui leur permettent de tirer le meilleur parti des ressources disponibles.
32. À cette fin, des améliorations sont nécessaires dans plusieurs domaines clés, notamment la préparation des projets, la mobilisation des fonds, l'affectation des ressources aux projets, le financement des opérations et le rapprochement final des dépenses des projets. Cette illustration n'aborde que les modifications les plus importantes, et met l'accent sur les procédures qui concernent le plus directement les donateurs.



33. L'équipe chargée de l'Examen des procédures se penche actuellement sur le lancement de projets pilotes afin de mettre à l'essai et d'affiner les différentes modifications des modes opératoires qui seront mises en œuvre. Le présent chapitre présente les vues du Secrétariat au moment du lancement de ces projets pilotes, mais il pourrait néanmoins être nécessaire de procéder au fil des mois à venir à certains ajustements, auxquels il faut donc s'attendre.
34. Tout au long de ce texte, il est fait référence aux illustrations graphiques servant à décrire les questions abordées. On trouvera juste à la fin de l'examen de chaque question des tableaux comparant le nouveau modèle aux procédures en vigueur et décrivant les avantages que présente le nouveau modèle pour le PAM.

### Illustration 1

#### APERÇU DES PRINCIPALES PROCÉDURES S'APPLIQUANT AUX PROJETS DU PAM



Programme alimentaire mondial 

### Préparation du projet

#### ⇒ *Évaluation des besoins*

35. La procédure actuelle d'évaluation des besoins ne devrait pas subir de modification majeure au cours de ce processus. Globalement, la seule modification importante concerne l'élaboration d'un profil détaillé des besoins d'aide alimentaire sur une base mensuelle, et non plus d'une évaluation globale des besoins du projet dans son ensemble. Les évaluations mensuelles des besoins sont une composante essentielle des plans et budgets des projets.

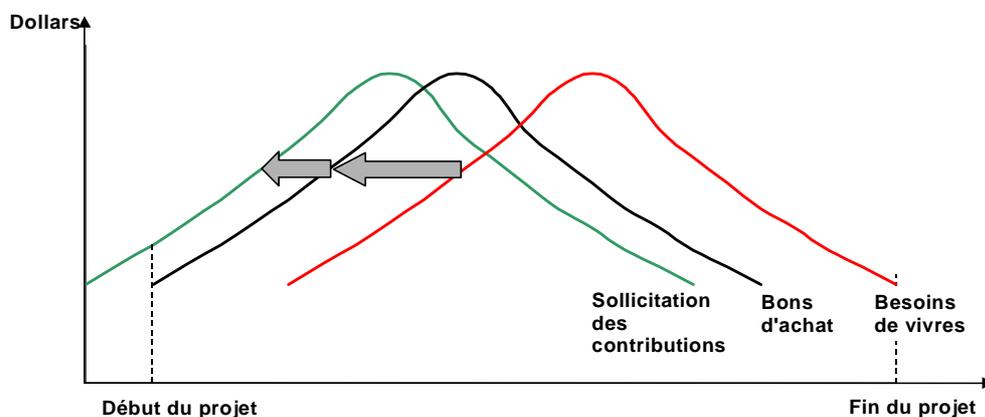


⇒ *Plan et budget opérationnel*

36. Au stade de la planification du projet, il convient de noter deux changements importants:
- premièrement, un plan et un budget de projet seront préparés chaque mois, pour permettre aux bureaux de pays de programmer à rebours à compter d'une date estimée de livraison des produits alimentaires calculée à partir des évaluations mensuelles des besoins. Ce type de programmation d'aval en amont permet de tenir compte des délais d'exécution logistique et de définir avec précision à quel moment il convient d'émettre les bons de commande (illustration 2).

### Illustration 2

**POUR LIVRER L'AIDE ALIMENTAIRE À TEMPS, IL FAUT  
QUE LES CONTRIBUTIONS ARRIVENT AU PLUS TÔT**  
Exemple illustrant les projets en cours



1

Programme alimentaire mondial 

37. Au titre de la procédure actuelle, les responsables des projets ne préparent un plan et un budget que pour la globalité du projet, sans préciser quand l'argent sera nécessaire au cours de son cycle de vie.



## PREPARATION DU PROJET: PLANIFICATION ET BUDGETISATION

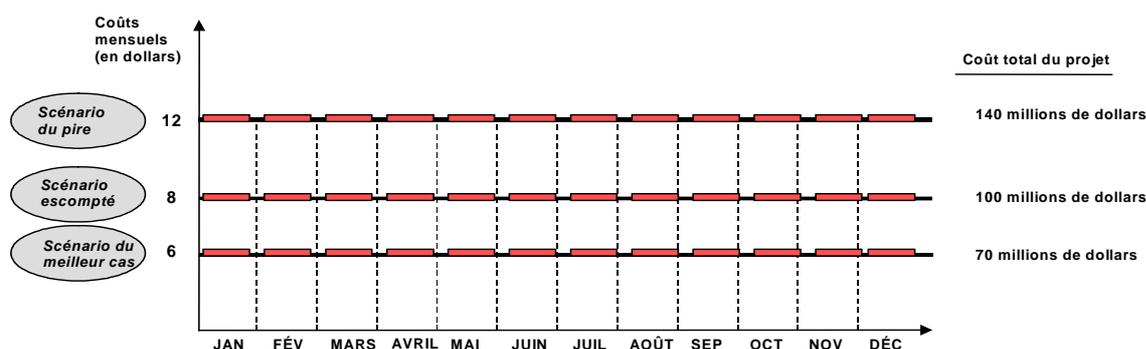
<p><b>Nouveau modèle</b></p> <p>Des plans et budgets du projet seront préparés <b>chaque mois</b> pour faciliter le calcul des délais d'exécution nécessaires et repérer le moment approprié pour émettre les bons de commande.</p>	<p><b>Procédures actuelles</b></p> <p>Le plan et le budget du projet sont préparés <b>une seule fois</b> pour tout le cycle de vie du projet, et ne permettent pas de repérer systématiquement le moment où les contributions seront effectivement requises.</p>
<p><b>Avantages du nouveau modèle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– permet un suivi étroit et, si nécessaire, des ajustements;</li> <li>– facilite le passage d'une phase d'un projet à une autre;</li> <li>– permet l'enregistrement plus systématique des engagements dans le système de financement du PAM.</li> </ul>	

- Deuxièmement, les directeurs de pays prépareront les plans du projet et budgets s'y rapportant pour divers scénarios opérationnels, en détaillant les coûts mensuels que représente chacun d'entre eux; c'est ce que l'on appelle la *méthodologie des scénarios multiples*. En commençant par le scénario escompté, un directeur de pays pourra repérer des événements possibles ou d'autres paramètres quantifiables qui déclencheront le passage du scénario escompté à un autre scénario, soit le plus onéreux (le pire) ou le moins cher (le meilleur cas). Pour un profil d'aide alimentaire donné, les variations de coûts concernent essentiellement les augmentations ou les diminutions des coûts de transport et/ou de distribution (illustration 3).

### Illustration 3

#### LA BUDGÉTISATION À SCÉNARIOS MULTIPLES DEVRAIT PRENDRE EN COMPTE LA PLUPART DES VARIATIONS DE COÛTS

Chaque mois, le projet suivra l'un des trois scénarios approuvés



Les directeurs de pays doivent rendre pleinement compte des

- Opérations courantes conformément aux plans et budgets de projet approuvés
- Du changement de scénario dans le cas où les facteurs de déclenchement définis sont apparus (et uniquement dans ce cas)

Programme alimentaire mondial

38. Cette méthodologie des scénarios multiples est cruciale, étant donné que l'approche actuelle reposant sur un taux fixe unique pour toute la durée du projet rend très difficile les ajustements en fonction de l'évolution des opérations —ajustements qui ne sont possibles que par le biais de révisions budgétaires, soit une tâche complexe et qui demande du temps— et entraîne les trop-perçus dans les budgets, l'une des causes principales des soldes inutilisés.



## PREPARATION DU PROJET: SCENARIOS MULTIPLES CONTRE SCENARIO UNIQUE

### Nouveau modèle

Les directeurs de pays prépareront des plans de projet et budgets s'y rapportant pour **différents scénarios possibles** (en indiquant les coûts mensuels estimés pour chacun d'entre eux), et définiront des **facteurs déclenchant le passage** des opérations effectives **d'un scénario à l'autre**.

### Procédures actuelles

Les projets reposent sur un **taux fixe unique pour tout le cycle de vie du projet**, ce qui peut entraîner une sur-budgétisation et aboutir à des soldes inutilisés.

### Avantages du nouveau modèle

- possibilité d'ajuster les besoins et les dépenses durant le cycle de vie d'un projet;
- souplesse accrue au niveau opérationnel;
- la définition de "déclencheurs" permettra aux projets de mieux faire face à la situation réelle sur le terrain à tout moment du cycle de vie du projet.

39. Le modèle actuel ne laisse guère de souplesse puisque les donateurs sont d'emblée informés des taux exacts des différents éléments de coût du projet (transport extérieur, TTEM, autres COD, CAD, etc.), et savent donc exactement comment leur contribution sera utilisée. Ce manque de marge de manœuvre est une autre cause des soldes inutilisés et du manque d'efficacité de l'aide fournie aux bénéficiaires.
40. Dans le nouveau modèle, étant donné que les scénarios ont une incidence sur les éléments de coût du projet, le recours à la méthodologie des scénarios multiples signifie que le PAM ne pourra pas indiquer à l'avance aux donateurs les taux exacts de ces éléments de coût. Par contre, des fourchettes seront définies dès le départ et le taux définitif, qui sera calculé à la fin du projet, se situera dans ces fourchettes (illustration 4).

### Illustration 4

#### DES FOURCHETTES DE CATÉGORIES DE COÛTS REMPLACENT LES TAUX FIXES POUR CHAQUE PROJET

(dollars)

Éléments de coût	Coût par tonne (4 dollars)	
	Minimum	Maximum
Transport extérieur	62	221
TTEM	241	528
Autres COD	14	
CAD	119	

100 000 tonnes



## PREPARATION DU PROJET: FOURCHETTES DE COÛTS CONTRE TAUX FIXE

### Nouveau modèle

Des **fourchettes de taux** seront définies à l'**avance** pour les éléments de coût du projet (par exemple TTEM, autres COD, CAD, etc.) mais les donateurs ne seront informés des **taux effectifs qu'à la fin du projet**, étant entendu que ces derniers se situeront dans les fourchettes précédemment approuvées.

### Procédures actuelles

Les donateurs sont informés à l'**avance** des **taux exacts** pour les différents éléments de coût, ce qui ne laisse aucune souplesse durant le cycle de vie du projet, source potentielle de soldes inutilisés et de prestations d'aide alimentaire non optimales aux bénéficiaires ciblés.

### Avantages du nouveau modèle

- souplesse quant au moment où l'on engage les dépenses durant le cycle de vie du projet;
- liberté par rapport aux contraintes que représentent les taux fixés à l'avance qui sont susceptibles de changer; dans le pire des cas, ces contraintes pouvaient même signifier sacrifier les besoins des bénéficiaires;
- le PAM sera à même de réduire les coûts réels dans les cas où les taux des éléments de coût baissent, ou de transférer les "économies" éventuellement réalisées d'un élément à l'autre.

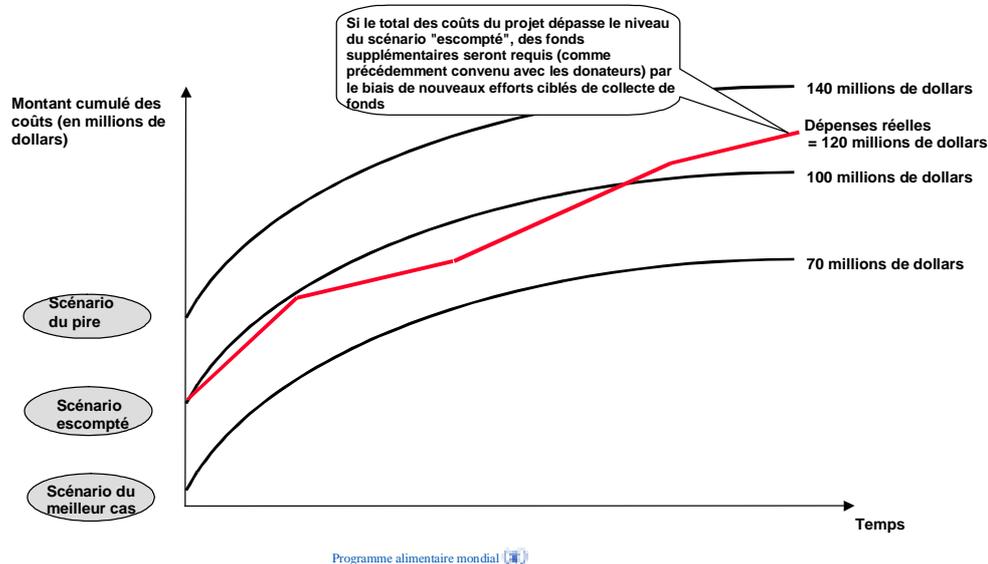
## Mobilisation des fonds

41. Le nouveau modèle prévoit que le PAM préparera un appel initial en fonction du scénario escompté pour le projet, comme il le fait aujourd'hui (par exemple le coût total du projet est de 100 millions de dollars). La principale différence par rapport aux procédures actuelles est que le PAM précisera dans cet appel initial que les besoins pourraient augmenter au niveau de ceux du scénario du pire si la situation se détériorait (c'est-à-dire jusqu'au plafond de 140 millions de dollars fixé pour le pire des cas).
42. À l'heure actuelle, étant donné que le modèle en vigueur ne le requiert pas, le PAM ne prépare pas systématiquement des prévisions des dons pour chaque projet. Avec le nouveau modèle, il sera nécessaire d'établir en temps voulu des prévisions exactes des contributions pour chaque projet, et de préparer un rapport mensuel sur les dons faisant état des dons confirmés et des dons prévus, en indiquant tout fractionnement éventuel entre contributions en nature et contributions en espèces, ainsi que tous les autres détails disponibles. Les donateurs joueront un rôle important dans ce processus en rendant leurs contributions plus visibles plus tôt.
43. Au cours de l'exécution d'un projet, si la situation empire et qu'il est estimé que le montant total des coûts cumulés du projet (réels + prévus jusqu'à la fin du projet) dépassera le niveau escompté, le PAM devra procéder à une nouvelle collecte de fonds pour ce projet en intervenant prestement par anticipation (illustration 5).



## Illustration 5

### DES FONDS SUPPLÉMENTAIRES DOIVENT ÊTRE DEMANDÉS QUAND IL EST PRÉVU QUE LE MONTANT TOTAL CUMULÉ DES COÛTS VA DÉPASSER LE NIVEAU DU SCÉNARIO ESCOMPTÉ



44. Cette nouvelle approche sera cruciale pour assurer le succès du modèle à scénarios multiples.

### MOBILISATION DES FONDS: LES APPELS

#### Nouveau modèle

Dans ses appels de contributions, le Département de la mobilisation des fonds et de la communication précisera aux donateurs que le scénario envisagé au départ pourrait changer durant le cycle de vie d'un projet pour passer à un scénario plus négatif.

**Des prévisions exactes et fournies en temps voulu** seront nécessaires en ce qui concerne les contributions destinées à chaque projet.

Le Département de la mobilisation des fonds et de la communication préparera **des rapports mensuels sur les dons**, en y incluant notamment des détails sur les dons confirmés et prévus (en précisant s'ils sont en nature ou en espèces).

Dans le cas d'un projet obligé de passer à un scénario plus négatif en cours d'exécution, le Département de la mobilisation des fonds et de la communication **renouvellera l'action de collecte de fonds du PAM** par le biais d'une action ciblée par anticipation.

#### Procédures actuelles

Les appels de contributions **ne sont pas systématiquement préparés sur la base des prévisions des dons destinés à chaque projet.**

Il n'existe aucune procédure de ce type.

Il n'existe aucune procédure de ce type.

**Il n'existe aucune procédure de renouvellement systématique de l'appel de fonds** pour les projets déjà approuvés.

#### Avantages du nouveau modèle

- Les directeurs de pays peuvent planifier les activités opérationnelles ainsi que les actions de collecte de fonds sur la base des prévisions de contributions.
- Les prévisions de contributions permettront de financer par anticipation les ressources du projet.



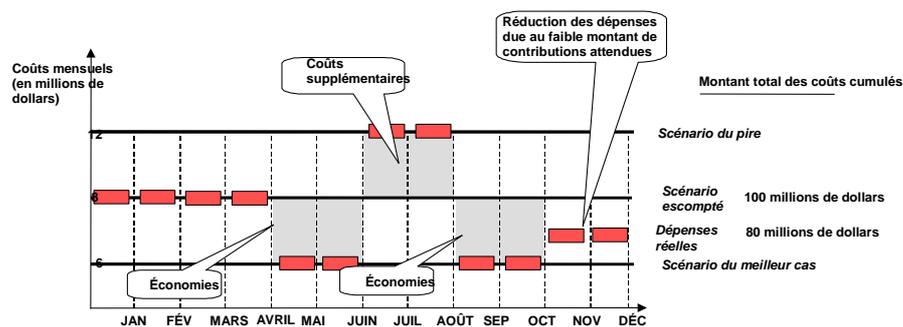
## Répartition des ressources

45. Lorsque les plans et budgets des projets sont approuvés, les directeurs de pays ou les responsables du projet sont autorisés à engager des dépenses, et doivent rendre compte de celles-ci, en fonction du scénario en cours, sous réserve que le montant total des coûts cumulés du projet ne dépasse pas le niveau maximal du total des contributions attendues (illustrations 6 et 7)

### Illustration 6

#### CHAQUE TRIMESTRE, LES DÉPENSES DU PROJET SE FERONT SELON DES SCÉNARIOS PRÉALABLEMENT DÉFINIS...

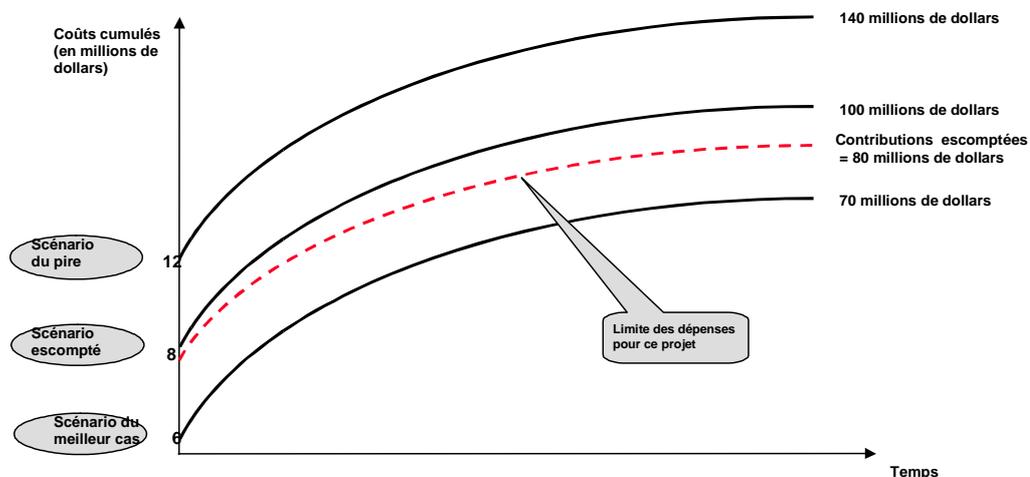
Appel concernant 100 millions de dollars, les contributions escomptées s'élevant à 80 millions de dollars



Programme alimentaire mondial

### Illustration 7

#### ... MAIS SANS DÉPASSER LE NIVEAU TOTAL ESCOMPTÉ DES CONTRIBUTIONS



Programme alimentaire mondial



46. Il s'agit là de la modification principale par rapport à ce qui se fait aujourd'hui, parce que les directeurs de pays ou les responsables du projet engageront les dépenses en fonction des prévisions de contributions, et non après que ces dernières aient été confirmées, ce qui est la pratique actuelle. Durant le cycle de vie d'un projet, les dépenses seront ajustées en fonction du montant total des contributions, contrairement à ce qui se fait actuellement.

#### REPARTITION DES RESSOURCES: POUVOIR D'ENGAGER DES DEPENSES

Nouveau modèle	Procédures actuelles
<p>Les directeurs de pays ou les responsables du projet peuvent engager les dépenses —et doivent rendre compte de ces dernières— <b>pour chaque scénario préalablement défini utilisé durant le cycle de vie d'un projet</b>, sous réserve que ces dépenses ne dépassent pas le plafond préalablement défini et convenu; cela signifie engager les dépenses en fonction des prévisions et non des confirmations de contributions.</p>	<p>Les dépenses du projet ne peuvent être engagées que lorsque les <b>contributions ont été confirmées</b>.</p>
<p><b>Avantages du nouveau modèle</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Un projet peut démarrer la distribution à temps sans être obligé d'attendre que les contributions soient confirmées.</li> <li>– Les directeurs de pays peuvent planifier et engager les dépenses dans le cadre des scénarios préalablement établis et donc procéder aux achats locaux de produits et de services, entre autres besoins opérationnels, au moment le plus approprié et opportun.</li> <li>– La prestation fournie aux bénéficiaires s'en trouvera améliorée, et la distribution se fera ainsi au bon moment.</li> </ul>	

#### REPARTITION DES RESSOURCES: AJUSTEMENTS DES DEPENSES

Nouveau modèle	Procédures actuelles
<p>Durant le cycle de vie d'un projet, les dépenses <b>pourront être ajustées</b> en fonction du niveau total des contributions.</p>	<p>Il ne pourra être procédé à <b>aucun ajustement</b> des dépenses du projet.</p>
<p><b>Avantages du nouveau modèle</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Le suivi mensuel permettra aux directeurs de pays d'ajuster les dépenses si les prévisions changent.</li> <li>– Des seuils de dépenses minimaux/maximaux ménageront aux directeurs de pays une marge de manœuvre accrue pour ajuster les niveaux de dépenses des composantes des projets en fonction de la situation.</li> </ul>	

47. Un changement de scénario ne signifie pas nécessairement qu'il faudra réviser le budget, et ne nécessitera donc pas l'intervention du Directeur exécutif ou du Conseil d'administration, ou d'un donateur spécifique. Une révision budgétaire ne sera requise que si les scénarios divergent de ceux qui ont été planifiés et approuvés.



48. L'engagement des dépenses à l'échelle des projets appellera également une modification des procédures internes. Aujourd'hui, un projet reçoit du siège des attributions de contributions pour chaque élément de coût, ces contributions restant ainsi affectées jusqu'à la fin du projet. On en arrive de ce fait à des situations où le projet dispose d'un excédent dans une catégorie de coût donnée et enregistre des déficits dans d'autres, et où il n'est donc pas en mesure de satisfaire pleinement les besoins des bénéficiaires.
49. Avec le nouveau modèle, nous envisageons de supprimer cet effet en créant une "caisse unique" à l'échelle du projet, à partir de laquelle les fonds seront ensuite répartis à l'échelle du projet entre les différentes catégories de coûts, en fonction des besoins opérationnels. Cela nous permettra d'améliorer la prestation fournie aux bénéficiaires et de réduire les soldes inutilisés à l'avenir.

### Financement anticipé

50. Pour mener à bien les activités décrites ci-dessus, il est nécessaire de supprimer le décalage dans le temps entre le flux des contributions et les dépenses. Il faut pour cela que le PAM commence à financer les projets sur la base des contributions prévues et non des contributions confirmées.
51. Cela signifie par exemple que, s'il est prévu qu'un projet reçoive 80 pour cent des ressources qui lui sont nécessaires, le PAM peut avancer jusqu'à 80 pour cent des besoins de ce projet durant le premier trimestre, au cours duquel les projets reçoivent généralement des contributions inférieures à celles dont ils ont besoin. Les contributions confirmées seront ultérieurement utilisées pour rembourser les avances faites à chaque projet à partir du système central d'encaisse, comme le montre l'illustration 8.

### Illustration 8

#### APERÇU DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES, DES CONTRIBUTIONS ET DE LA POSITION DE TRÉSORERIE DU PROJET

	Trim. -1	Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4	Total
<b>Budget du projet</b>	5	25	25	25	20	100
<b>Contributions escomptées</b>	0	0	10	40	30	80
<b>Ressources débloquées</b>	4	20	20	20	16	80
<b>Position de trésorerie (en fin de trimestre)</b>	(- 4)	(- 4) (- 20)	(- 24) (- 20) + 10	(- 34) (- 20) + 40	(- 14) (- 16) + 30	
	(- 4)	(- 24)	(- 34)	(- 14)	0	0

Calculé en multipliant le budget du projet par les ressources escomptées

**Financement escompté <sup>(1)</sup> 80%**

(1) Montant des contributions escomptées divisé par budget du projet



52. Actuellement, à tout moment, le PAM ne finance un projet qu'à concurrence du montant total des contributions confirmées pour ce projet. La gestion des risques résultant de ce mode de financement est expliquée à l'annexe I.

### FINANCEMENT ANTICIPE

<p><b>Nouveau modèle</b></p> <p>S'il est prévu qu'un projet donné reçoive X pour cent des ressources dont il a besoin, le PAM peut <b>avancer</b> jusqu'à X pour cent des besoins des phases initiales, durant lesquelles le flux des contributions est généralement moins important; les contributions confirmées serviront, dès leur réception, à rembourser ces avances.</p>	<p><b>Procédures actuelles</b></p> <p>Le PAM <b>ne finance</b> un projet donné <b>qu'à concurrence du montant total des contributions confirmées</b> pour ce projet.</p>
<p><b>Avantages du nouveau modèle</b></p> <p>– Les activités des projets peuvent se dérouler à concurrence du montant des contributions escomptées bien avant que ces dernières ne soient confirmées.</p>	

### Rapprochement final

53. À la fin du projet, le PAM fera la synthèse des dépenses réelles à l'intention des donateurs, en leur fournissant un rapport sur la manière dont les contributions ont été effectivement dépensées. Ce rapprochement final se fera *au pro rata* pour l'ensemble des donateurs et pour chaque projet, à hauteur des dépenses totales du projet. Cette procédure diffère également de l'approche actuelle qui assure le rapprochement final d'après les taux définis au départ dans les propositions de financement du projet.

### RAPPROCHEMENT FINAL

<p><b>Nouveau modèle</b></p> <p>Le PAM effectuera le rapprochement <i>au pro rata</i> à la fin du projet et le communiquera aux donateurs concernés; ce rapprochement <i>au pro rata</i> sera effectué pour l'ensemble des donateurs et pour chaque projet à hauteur des dépenses totales du projet.</p> <p>Si, malgré l'application de la nouvelle procédure, des soldes inutilisés apparaissent en raison de l'excédent des contributions ou d'économies imprévues faites par le projet, le rapprochement se fera selon la méthode "<i>dernière entrée-première sortie</i>" de sorte que les dernières contributions reçues sont les premières à être rendues ou réorientées.</p>	<p><b>Procédures actuelles</b></p> <p>Les dépenses sont imputées sur les contributions confirmées, soit un travail long et souvent difficile.</p>
<p><b>Avantages du nouveau modèle</b></p> <p>- Le rapprochement final <i>au pro rata</i> réduira la charge de travail du PAM en rattachant chaque poste de dépense à une contribution confirmée.</p>	

54. La section ci-après décrit quelques-unes des activités mises en œuvre dans certains de ces domaines dans le cadre du projet pilote en République démocratique du Congo.



## **SECTION V: PROJETS PILOTES: OBJECTIFS, RESULTATS A CE JOUR ET PROCHAINES ETAPES**

### **Objectifs**

55. Pour tester l'efficacité des nouveaux modes opératoires dans des situations réelles, le Secrétariat a prévu une phase d'exécution de projets pilotes visant quatre objectifs:
- validation sur le terrain des concepts qui sous-tendent les nouvelles procédures proposées;
  - examen de la faisabilité de la mise en œuvre des nouvelles procédures;
  - renforcement des capacités (personnel, outils, méthodologie) en vue de la mise en œuvre future;
  - préparation du PAM en vue de la mise en œuvre des nouvelles procédures à l'échelle de tout le Programme à partir de 2005.
56. L'objectif est de tester les étapes suivantes, qui sont le fondement même du nouveau mode opératoire.

### **Préparation du projet**

57. Un bureau de pays, avec l'aide des services d'appui de son bureau régional et du siège, déterminera les besoins mensuels et préparera les divers scénarios possibles.

### **Approbation du plan du projet**

58. La procédure d'approbation du projet sera mise à l'essai moyennant l'approbation des nouveaux modes de présentation des projets.

### **Prévision des dons**

59. Le Département de la mobilisation des fonds et de la communication préparera une estimation des contributions escomptées pour toute la durée du projet concerné moyennant des contacts avec les donateurs et l'analyse des renseignements disponibles.

### **Financement anticipé et gestion des risques**

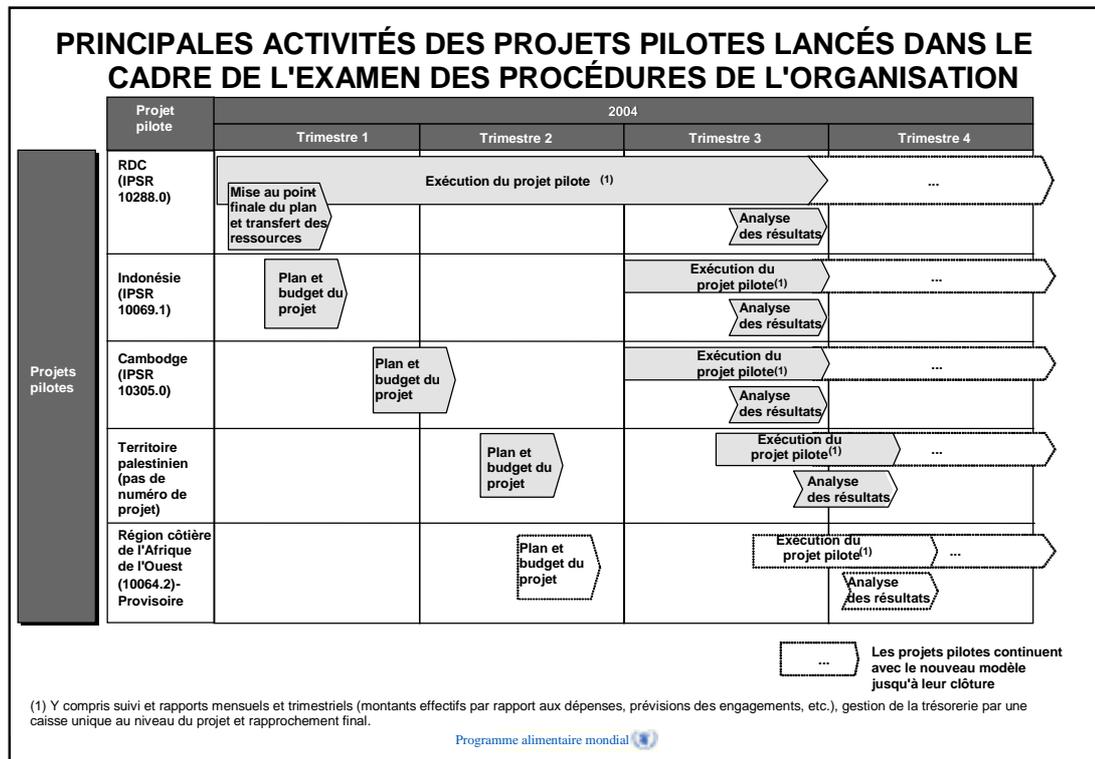
60. Le PAM envisagera le financement par anticipation dans les situations où les besoins du bureau de pays chargé du projet pilote ne seraient pas couverts par les contributions confirmées, et où aucune autre solution n'existe. Le montant de ce financement se limitera à celui de la prévision des recettes du moment où le bureau de pays en fera la demande.

### **Renforcement de la gestion et de la prise en charge du projet à l'échelle du pays**

61. Pour les projets pilotes, le PAM mettra à l'essai un nouveau mécanisme de déblocage des fonds: les fonds seront immédiatement versés au bureau de pays, à moins que des avances ne doivent être remboursées, via une caisse unique; le bureau de pays sera chargé de répartir les fonds à partir de la caisse unique.





**Figure 3: Illustration graphique du calendrier des projets pilotes**

## SECTION VI: LES ATTENTES DES DONATEURS

67. Le Secrétariat a mis l'accent, depuis le début de l'Examen des procédures de l'Organisation, sur l'amélioration de l'efficacité. Nous avons pris des mesures pour diminuer les soldes et pour clore les projets en temps voulu, et avons défini les améliorations décrites ci-dessus. L'amélioration des procédures internes reste la priorité. En réponse aux questions posées par les membres du Conseil, le Secrétariat a néanmoins précisé les domaines dans lesquels la modification des pratiques des donateurs améliorera au fil du temps l'efficacité du nouveau mode opératoire.

68. **Accroissement des dons multilatéraux.** Un accroissement des dons multilatéraux améliorerait certainement la marge de manœuvre opérationnelle et la disponibilité de l'aide dans les délais requis. Les améliorations des procédures et le nouveau modèle financier proposés contribuent à accroître considérablement l'utilité des contributions et à garantir que les ressources à emploi spécifique sont utilisées de la manière la plus efficace possible; ces propositions ne résolvent néanmoins aucunement le problème des opérations dont les ressources sont insuffisantes.

69. **Harmoniser les contributions avec les délais d'exécution des projets.** Certaines contributions viennent à expiration avant la fin d'un projet, parce que c'est la fin de l'exercice budgétaire ou que les donateurs rencontrent des difficultés particulières. Il s'agit là d'une utilisation des ressources des donateurs qui est loin d'être optimale. Les directeurs de pays devraient avoir la responsabilité de dépenser aussi efficacement que possible toutes les ressources destinées à leur projet; aligner le calendrier de versement des contributions sur celui des projets serait très utile à cet égard.



70. **Aider à prévoir les contributions.** Comme on l'a indiqué plus haut, prévoir les contributions avec précision est absolument essentiel pour le nouveau mode opératoire. Notre Département de la mobilisation des fonds et de la communication invitera la communauté des donateurs à l'aider à trouver les moyens d'assurer plus tôt la visibilité des contributions potentielles des donateurs.
71. **Entériner le concept de la répartition des fonds par le biais d'une caisse unique et du rapprochement des soldes éventuels au pro rata.** La mise en application de cette idée en République démocratique du Congo a déjà donné des résultats nettement améliorés en ce qui concerne l'utilisation des ressources. Une situation qui aurait entraîné un déficit de 5 millions de dollars a été convertie en une situation où les besoins d'au moins tout le premier trimestre du projet sont couverts. Cette approche améliorera nettement l'utilisation des ressources et réduira les soldes; elle limitera également les besoins de financement. Si un solde positif est enregistré, les fonds seront remboursés ou reprogrammés au pro rata pour assurer le traitement équitable des donateurs.
72. **Appuyer le processus de transfert des ressources.** À moins que nous ne clôturons les projets en temps voulu et fassions en sorte que les ressources inutilisées soient transférées d'une phase du projet à une autre, la sous-utilisation des fonds et l'accumulation des soldes se poursuivront. Les nouvelles procédures tentent de supprimer les soldes inutilisés à la fin des projets en utilisant les ressources plus efficacement en cours d'exécution, mais le Secrétariat reconnaît que, même le système le plus efficace peut engendrer des ressources inutilisées qui devront être reprogrammées. L'équipe chargée de l'Examen des procédures de l'Organisation a maintenant élaboré des procédures internes et des modifications du système d'information en vue d'accélérer le transfert des ressources d'une phase à l'autre d'un projet. Sans l'appui des donateurs, toutefois, ces efforts seraient vains. Le Secrétariat prie instamment le Conseil d'approuver globalement le transfert des ressources d'un projet à un autre si les objectifs de ces projets sont les mêmes.

---

## SECTION VII: QUESTIONS D'ORDRE REGLEMENTAIRE ET POLITIQUE

73. Les modes opératoires modifiés et le nouveau modèle financier appelleront certaines modifications d'ordre politique et réglementaire. À l'heure actuelle, le Secrétariat n'envisage pas de modifier le Statut, le Règlement général ou le Règlement financier; il envisage par contre une modification des Règles de gestion financière. Le Secrétariat va demander une prolongation de l'utilisation de la Réserve opérationnelle au-delà des projets pilotes et la fixation d'un nouveau niveau pour celle-ci. Ces modifications seront soumises au Conseil à sa session d'octobre 2004.
74. Les documents internes du PAM relatifs à la conception et à la gestion des projets et des programmes devront être remaniés pour intégrer les nouvelles procédures après la période de mise à l'essai sur le terrain dans le cadre de projets pilotes. Ces modifications seront apportées aux documents de politique générale concernés après la conclusion des projets pilotes mais avant la mise en œuvre à l'échelle de toute l'Organisation.
75. Le PAM continuera d'utiliser les ressources multilatérales pour financer les projets selon les priorités actuelles. Les propositions faites précédemment au cours de l'Examen des procédures de l'Organisation relatives à l'utilisation des fonds multilatéraux pour réduire les risques financiers éventuels résultant du financement des projets ont été abandonnées. Lorsque le nouveau modèle financier sera prêt et aura été testé sur le terrain, il pourra être appliqué à tous les types de projets du PAM —opérations d'urgence, IPSR, opérations spéciales et projets de développement. Le déploiement qui commencera en 2005 donnera la priorité aux opérations d'urgence, aux IPSR et aux opérations spéciales.



## **SECTION VIII: PROCHAINES ETAPES**

76. Le Secrétariat prévoit de terminer la modification des modes opératoires du PAM en octobre 2004 afin de mettre les nouvelles procédures en service pour les opérations d'urgence et les IPSR en 2005. Les projets pilotes et les décisions du Conseil sont les grandes étapes sur la voie de l'application des procédures remaniées et du nouveau modèle financier à l'échelle de l'ensemble du Programme.
77. Comme on l'a vu à la Section II, les objectifs de cet examen et le but qui consiste à améliorer la prestation fournie aux bénéficiaires sont trop importants pour qu'il ne soit pas permis de ne pas réussir sur toute la ligne. Pour garantir que le nouveau modèle sera examiné de manière très approfondie, et communiquer le détail des modifications à toutes les parties prenantes, le Secrétariat a prolongé le processus d'examen au-delà de la date prévue au départ (février 2004) jusqu'en octobre 2004.
78. Étant donné que les projets pilotes devraient durer tout au long de 2004, le Secrétariat se propose d'en examiner l'état d'avancement avec les membres début mai et en septembre 2004. Compte tenu des données et de l'expérience tirées de ces projets pilotes, le Secrétariat tentera de revoir le modèle financier pour la réunion du Conseil qui doit se tenir au mois d'octobre. La nouvelle configuration financière pourrait avoir une incidence sur le niveau requis des fonds de réserve permettant de couvrir toutes pertes éventuellement encourues en finançant les projets sur la base des contributions prévues. Enfin, le Programme proposera également une méthode de recouvrement des coûts associés à ce financement à la session de mai ou d'octobre du Conseil, selon l'état d'avancement des projets pilotes. Les projets pilotes n'entraînent pas de coûts supplémentaires



## ANNEXE II

### GESTION DES RISQUES FINANCIERS

1. En réponse à la note d'information de novembre 2003, les membres ont demandé de plus amples renseignements sur le système proposé de gestion des risques financiers.
2. En engageant les dépenses en fonction de la prévision d'une contribution et non de sa confirmation, on court le risque que la contribution confirmée ne soit pas à la hauteur de la contribution escomptée —en d'autres termes, que le PAM dépense des fonds qui ne se matérialisent pas par la suite. Le système proposé par le PAM pour gérer ce risque repose sur trois piliers: i) une prévision des recettes itérative; ii) les contrôles des dépenses; et iii) un fonds de réserve pour risque.
3. Pour gérer les risques financiers, la première étape est de disposer de prévisions très précises sur les recettes. Pour chaque projet, le Département de la mobilisation des fonds et de la communication fournira des prévisions mensuelles des recettes du projet jusqu'à sa clôture, en fixant la limite des dépenses qu'il peut engager. Si, par exemple, d'après la prévision des recettes, on estime qu'un projet est financé à hauteur de 85 pour cent, le projet pourra dépenser un montant correspondant à 85 pour cent de son budget.
4. La deuxième étape consiste à contrôler les dépenses. Comme cela a été indiqué à la section IV de l'annexe I, un budget de projet se divisera en prévisions mensuelles des recettes qui anticipent les dépenses sur les quatre mois suivants, en fonction du délai moyen entre la date du bon d'achat et la mise à disponibilité des produits alimentaires dans le pays; la durée moyenne de ce temps mort sera estimée pour chaque projet. Si la prévision des recettes devait être revue à la baisse par rapport au niveau anticipé, le niveau des dépenses futures du projet sera réduit pour compenser la baisse des recettes, ce qui permettra au responsable du projet de s'assurer que le projet n'enregistre pas de déficit.
5. Les contrôles des dépenses ne peuvent cependant pas compenser les erreurs de prévision des recettes escomptées pour les quatre derniers mois d'un projet. Compte tenu du délai d'exécution susmentionné, ces dépenses auront été engagées avant la période au cours de laquelle l'erreur de prévision se sera manifestée, c'est-à-dire au moment où les contributions sont confirmées. Toutefois, compte tenu de la répartition moyenne des recettes sur la durée du projet, ce risque restera minime.
6. Une analyse des neuf projets les plus importants exécutés en 2002 a montré que 14 pour cent seulement des contributions sont généralement confirmées durant les quatre derniers mois d'un projet. En prenant pour hypothèse une erreur de prévision de 50 pour cent sur cet aspect des recettes d'un projet, on obtiendrait comme résultat que 7 pour cent des revenus escomptés d'un projet se matérialiseront. Si une telle erreur se produit dans entre 12,5 et 25 pour cent des projets, le risque financier global pour le PAM est de 1 à 2 pour cent des contributions – soit 7 pour cent divisé par 8, à 7 pour cent divisé par 4, les chiffres étant arrondis. Le risque financier est donc de 7 pour cent pour un seul projet et de 1 à 2 pour cent pour plusieurs projets. En l'absence de données historiques, ce calcul est évidemment hypothétique. Le PAM n'a pas tenté par le passé de prévoir les contributions. Au fil de l'exécution de projets pilotes, l'équipe chargée de l'Examen des procédures de l'Organisation validera ces hypothèses; l'important à cet égard est d'assurer la transparence quant aux bases de nos estimations.



7. Le Secrétariat propose de couvrir ce risque en constituant une réserve. Pour les projets pilotes, il propose au Conseil d'approuver la modification des règles autorisée par le Directeur exécutif qui permettrait d'utiliser la Réserve opérationnelle pour couvrir les risques inhérents aux projets pilotes.



---

## **LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT**

CAD	Coût d'appui direct
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
COD	Coût opérationnel direct
COMPAS	Système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvement des produits
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM

