

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 4-6 février 2008

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

*Pour information**

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2008/6-D/1
25 janvier 2008
ORIGINAL: ANGLAIS

POINT SUR LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE GESTION DU PAM POUR L'EXERCICE BIENNAL 2008-2009

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment à l'avance avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

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 soumis au Conseil d'administration pour information.

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.

Directeur de la Division des services financiers et juridiques et Directeur financier:	M. A. Abdulla	tél.: 066513-2401
--	---------------	-------------------

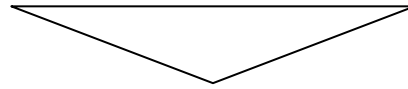
Directeur, FLB*:	M. S. O'Brien	tél.: 066513-2682
------------------	---------------	-------------------

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).

* Bureau du budget et de la planification financière



PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Point sur la mise en oeuvre du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2008-2009" (WFP/EB.1/2008/6-D/1).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (WFP/EB.1/2008/15) publié à la fin de la session du Conseil.



INTRODUCTION

1. Lors de l'approbation du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2008–2009, le Secrétariat a réitéré son engagement de faire régulièrement le point sur sa mise en œuvre au cours de l'exercice biennal. Le présent document est le premier de ces rapports pour l'exercice en cours.

GENERALITES

2. Le Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008–2009 indiquait le montant projeté des ressources requises aux fins des opérations et programmes en cours pour l'exercice, soit au total 5,4 milliards de dollars É.-U. Le budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) de 345 millions de dollars prenait en compte le niveau attendu des ressources provenant des coûts d'appui indirects (CAI) sur la base de ces besoins, compte tenu des niveaux de financement historiques et du niveau prévu des réserves.
3. Conscient que dans une organisation comme le PAM, exclusivement financée par des contributions volontaires, le niveau des ressources fournies par les donateurs peut être inférieur au financement requis, le Secrétariat surveille régulièrement le niveau des opérations, le niveau escompté des financements s'y rapportant et les recettes provenant des CAI, ainsi que les soldes des réserves correspondantes, pour s'assurer que le niveau des dépenses AAP reste viable.
4. La présente note a pour objet de communiquer au Conseil d'administration les informations les plus récentes sur ces questions. Depuis la fin de la préparation du volet opérationnel du Plan de gestion, en juin 2007, des changements sans précédent se sont produits sur les marchés mondiaux, lesquels ont une incidence sur de nombreux aspects opérationnels du PAM. L'augmentation rapide des prix des produits alimentaires associée à la hausse des prix des carburants et à un recul persistant du dollar des États-Unis par rapport à de nombreuses autres monnaies utilisées par le PAM au cours des six derniers mois ont modifié bon nombre des hypothèses sur lesquelles reposait le programme de travail opérationnel.
5. La présente note offre donc un aperçu général des modifications apportées au programme de travail depuis l'approbation du Plan de gestion, du montant projeté des ressources nécessaires pour financer ce programme de travail et une prévision des soldes d'ouverture et de clôture du Compte de péréquation des dépenses AAP compte tenu des crédits AAP approuvés. Elle souligne également les problèmes posés par le taux de change entre le dollar et l'euro et les répercussions que cela pourrait avoir sur le budget AAP.

MODIFICATION DU PROGRAMME DE TRAVAIL

6. Les besoins opérationnels indiqués dans le Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008-2009, soit 5,414 milliards de dollars, devaient permettre de distribuer 7,8 millions de tonnes d'aide alimentaire. Depuis la préparation du Plan de gestion, les marchés mondiaux, notamment des produits alimentaires, ont radicalement changé. Ces évolutions sans précédent ont entraîné des augmentations significatives des coûts, en particulier des produits alimentaires et du transport. En outre, de nouveaux besoins opérationnels ont vu le jour.



Actualisation des coûts du programme de travail pour l'exercice biennal 2008–2009

7. Le montant projeté des ressources requises aux fins des opérations pour 2008–2009 avait été calculé entre janvier et juin 2007 en se basant sur les hypothèses formulées à l'époque. La partie ci-après décrit brièvement les répercussions potentielles de l'évolution ultérieure des marchés sur le programme de travail du PAM.

⇒ *Augmentations des prix des produits de base*

8. Au cours de l'année écoulée, les marchés des produits alimentaires ont connu une hausse des prix et une incertitude sans précédent. En 2007, les cours du blé et du maïs (qui représentent depuis toujours presque la moitié de l'assortiment alimentaire du PAM) ont atteint des niveaux record sur les marchés internationaux; le prix du blé a par exemple doublé entre mai et septembre¹.

9. Le rapport de la FAO *Perspectives de l'alimentation* de novembre 2007 soulignait ce qui suit:

- un accroissement annuel de "l'indice des prix des aliments de la FAO [...] d'environ 37 pour cent [...]. La poussée des prix a été impulsée principalement par les produits laitiers et les céréales [...];
- "[...] la concomitance de la hausse des prix mondiaux, non de quelques-uns mais de presque tous les principaux produits alimentaires et fourragers";
- la montée en flèche des prix "accompagnée par une instabilité des prix beaucoup plus forte que par le passé, en particulier dans les secteurs des céréales et des graines oléagineuses [soulignant] la prédominance d'une majeure incertitude sur le marché"; et
- le blé est "le protagoniste principal" de l'évolution des prix sur le marché des céréales.²

10. Bien qu'il ne soit pas possible de prédire "à coup sûr" les évolutions futures des cours des produits alimentaires, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) a conclu qu'il semble peu probable que ces prix élevés connaissent bientôt une baisse³.

11. En conséquence, le Secrétariat a réexaminé les prix des produits dont le PAM a besoin pour 2008–2009. Les prix moyens des produits utilisés dans le Plan de gestion d'origine ont été comparés aux prix effectifs de la fin de l'année 2007. Pour tous les groupes de produits, les prix ont augmenté dans une proportion de 15 à 25 pour cent.

12. Une actualisation des coûts du programme de travail présenté initialement dans le Plan de gestion entraînerait un surcoût de 519,9 millions de dollars pour couvrir les besoins alimentaires projetés. Le coût des besoins existants pour 2008–2009 passerait de 2 426,9 à 2 946,8 millions de dollars.

¹ *The Economist*. The end of cheap food, 6 décembre 2007.

² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). 2007. *Perspectives de l'alimentation: Analyse des marchés mondiaux*, novembre 2007.

³ IFPRI. 2007. "The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions".



⇒ *Transport terrestre, entreposage et manutention*

13. Plus de 85 pour cent des dépenses de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) sont engagées en Afrique. Les dépenses de fonctionnement pâtissent constamment et gravement de l'augmentation des coûts locaux résultant de l'inflation et des fluctuations des taux de change. Ces augmentations touchent particulièrement les coûts de TTEM dans les ports d'arrivée en raison de l'augmentation des droits portuaires, des redevances et des frais de manutention. L'encombrement des ports est plus fréquent, d'où l'allongement des délais de déchargement des navires, ce qui augmente les coûts des services portuaires et du transit ainsi que les frais d'entreposage. On estime que les répercussions de l'affaiblissement continu du dollar des États-Unis sur les montants nécessaires pour faire face aux coûts de TTEM pour 2008–2009 se chiffrent à 43,9 millions de dollars.
14. Les augmentations des prix des carburants, des pneus et des lubrifiants sont des facteurs additionnels qui contribuent de manière sensible à l'augmentation des coûts du transport. Les coûts des carburants représentent environ 25 pour cent du montant total des coûts de TTEM. Les prix du pétrole ont augmenté de 35 pour cent depuis que les ressources requises aux fins des opérations ont été arrêtées pour le Plan de gestion en juin 2007, soit un ajout de 133 millions de dollars au titre des coûts de TTEM au budget existant. L'état relativement médiocre des routes en Afrique contribue en outre aux coûts élevés des frais d'entretien des parcs de camions. Pour éviter la dégradation des réseaux routiers nationaux, les gouvernements limitent de plus en plus souvent la charge maximale par essieu, ce qui multiplie le nombre de camions nécessaires pour transporter une quantité donnée d'aide alimentaire.
15. Pour ces diverses raisons, il est probable que les besoins indiqués dans le Plan de gestion pour couvrir les frais de TTEM augmenteront de manière significative. Selon les estimations actuelles, cette hausse sera de l'ordre de 176,9 millions de dollars.

⇒ *Coûts d'appui directs et autres coûts opérationnels directs*

16. La valeur du dollar des États-Unis par rapport aux autres monnaies a également une incidence directe sur les coûts d'appui directs (CAD) et sur les autres coûts opérationnels directs (Autres COD) parce qu'une part considérable des dépenses relevant de ces catégories de coûts (y compris les dépenses afférentes au personnel local, les dépenses récurrentes afférentes aux bureaux et les dépenses afférentes aux partenaires d'exécution) sont également engagées dans les pays et, pour la plupart, libellées en monnaie locale⁴.
17. Le recul du dollar des États-Unis par rapport aux principales monnaies locales s'étant poursuivi durant le deuxième semestre de 2007, le PAM pourrait devoir réviser à la hausse son budget CAD dans une proportion de 5 pour cent et son budget Autres COD dans une proportion de 2 pour cent. Cette actualisation des coûts pourrait faire passer le budget CAD de 626,1 millions de dollars (estimation d'origine figurant dans le Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008–2009) à 657,7 millions de dollars, et celui des Autres COD de 292,1 millions à 298 millions de dollars.

⁴ Voir "Analyse des catégories de coûts du PAM" (WFP/EB.A/2006/6-G/1).



⇒ *Résumé des répercussions*

18. Les paragraphes ci-dessus présentent une estimation globale prudente des effets probables de la hausse des prix des produits alimentaires et des carburants et de l'affaiblissement du dollar sur les besoins du PAM au cours de la période 2008–2009. Le Secrétariat a démarré un examen complet des budgets techniques, projet par projet, en vue d'officialiser ces augmentations et de s'assurer qu'elles sont correctement prises en compte dans tous les budgets des projets. Les résultats de cet examen seront communiqués au Conseil dans le document faisant le point sur la mise en œuvre du Plan de gestion qui lui sera présenté à sa session annuelle de 2008.
19. Le Secrétariat continuera d'étudier les répercussions des forces du marché et de l'économie sur le programme de travail du PAM. Compte tenu de l'incertitude régnant sur les marchés à l'heure actuelle, il est prévu que le coût du programme de travail sera actualisé à plusieurs reprises au cours de l'exercice biennal.

Besoins opérationnels supplémentaires

20. Outre les augmentations potentielles dues à l'évolution de la structure des coûts associés aux besoins opérationnels figurant initialement dans le Plan de gestion, à la date de décembre 2007 le programme de travail avait augmenté dans une proportion de 228 millions de dollars, soit 4 pour cent, du fait de besoins opérationnels supplémentaires, qu'ils soient nouveaux ou revus à la hausse.
21. La moitié de cette augmentation de 228 millions de dollars est imputable à des projets qui n'avaient pas été prévus, principalement des opérations d'urgence, et à un certain nombre de projets qui devaient à l'origine prendre fin en 2007 et qui ont été prolongés jusqu'en 2008, à savoir:
 - une nouvelle opération d'urgence approuvée au Bangladesh pour faire face au passage du cyclone Sidr, qui requiert 37,1 millions de dollars;
 - une intervention prolongée de secours et de redressement au Pakistan pour aider les ménages exposés à l'insécurité alimentaire, qui requiert 14,7 millions de dollars;
 - la prolongation de l'opération d'urgence en faveur des victimes de la sécheresse au Kenya jusqu'en juin 2008, qui requiert 13,8 millions de dollars;
 - la prolongation de l'opération d'urgence aux Philippines jusqu'en mars 2008, qui nécessite 4,2 millions de dollars; et
 - d'autres projets non prévus visant à apporter des secours d'urgence en Bolivie, en Gambie, au Ghana, au Nicaragua, au Pakistan, au Pérou, en République arabe syrienne, en République dominicaine et au Yémen.
22. En outre, des besoins supplémentaires ont été identifiés dans le cadre de projets menés en Éthiopie (26,4 millions de dollars) et au Zimbabwe (97,5 millions de dollars).
23. Les nouvelles hypothèses de financement du programme de travail, qui englobent tous les changements énumérés ci-dessus, sont présentées au tableau 1.

TABLEAU 1: NOUVELLES HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DU PROGRAMME DE TRAVAIL				
	Plan de gestion d'origine	Plan de gestion actualisé	Besoins opérationnels supplémentaires	Total
Budget opérationnel par catégorie de coûts (en millions de dollars)				
Produits alimentaires	2 426,9	2 946,8	128,4	3 075,2
Transport extérieur	593,2	593,2	18,1	611,3
TTEM	1 475,8	1 652,7	5,3	1 658,0
Autres COD	292,1	298,0	38,0	336,0
CAD	626,1	657,7	38,2	695,9
Total du budget opérationnel	5 414,1	6 148,4	228,0	6 376,4
Programme de travail (y compris les 7 pour cent provenant du recouvrement des CAI)	5 793,1	6 578,8	243,9	6 822,7

Besoins additionnels possibles

24. Pour le PAM, la hausse des prix des produits alimentaires et des carburants se traduira par une augmentation des coûts opérationnels et par un accroissement possible de la demande d'aide alimentaire. Certains indices portent à croire que les augmentations des prix pourraient fortement accroître l'incidence et la gravité de l'insécurité alimentaire⁵.
25. Le profil de la faim pourrait également évoluer à mesure que les ménages qui dépendent presque entièrement des marchés verront leur situation se dégrader. Ces ménages dépenseront davantage pour se nourrir, au détriment de leur budget non alimentaire (éducation et santé, par exemple). Ainsi, les premiers effets de l'augmentation des prix pourraient être une baisse des taux de scolarisation ou une aggravation des indicateurs de santé, et non une diminution immédiate de la consommation alimentaire.
26. Toutefois, un effet direct et immédiat de la hausse des prix sur la sécurité alimentaire est déjà évident chez les ménages les plus pauvres. En effet, les ménages les plus pauvres achètent plus de nourriture qu'ils n'en vendent, consacrent une part plus conséquente de leur revenu à la nourriture et les mécanismes de survie auxquels ils peuvent recourir sont moins nombreux. Les groupes les plus durement touchés sont d'abord les paysans sans terre, les éleveurs et les petits agriculteurs, mais les pauvres en milieu urbain pourraient être ceux qui souffriront le plus.

⁵ Cette partie du document s'appuie sur les publications suivantes:

Johnson, S. 2007. The (Food) Price of Success. *Finance and Development*, 44(4). Fonds monétaire international (FMI).

FMI. 2007. *Perspectives de l'économie mondiale: Mondialisation et inégalité*.

IFPRI. 2007. *The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions*.

IFPRI. 2007. *The World's Most Deprived: Characteristics and Causes of Extreme Poverty and Hunger*.

IFPRI. 2007. *Taking Action on the World's Poor and Hungry People: A Way Forward*.

Banque mondiale. 2007. *Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture au service du développement*.

FAO. 2007. *Perspectives de l'alimentation: Analyse des marchés mondiaux*, juin 2007.



27. À présent déjà, les ménages les plus pauvres consomment surtout des céréales et uniquement de très faibles quantités d'autres aliments nutritifs. La hausse des prix se traduit par un appauvrissement supplémentaire de leur régime alimentaire, dans la mesure où les familles transfèrent le maigre revenu consacré à d'autres aliments à l'achat de céréales fortement énergétiques. En outre, la documentation sur le sujet montre que les ménages réduisent leurs dépenses alimentaires de 0,75 pour cent pour chaque point de pourcentage de hausse des prix des aliments, et les ménages seront donc probablement de plus en plus nombreux à réduire également le nombre et la taille de leurs repas.
28. Tous ces éléments laissent à penser que nous entrons dans une ère nouvelle en ce qui concerne la faim dans le monde, alors qu'en termes absolus le nombre de personnes qui souffrent de ce fléau continue de croître. Il existe peu d'estimations à l'échelle mondiale des effets de la hausse des prix des produits alimentaires sur l'insécurité alimentaire, mais diverses institutions, dont le PAM, la FAO, l'IFPRI, le Département de l'agriculture des États-Unis, la Banque mondiale et le FMI, s'intéressent de près aux répercussions effectives et potentielles sur les ménages les plus pauvres et s'en inquiètent. Le PAM continuera à œuvrer avec ces institutions pour quantifier ces répercussions et tiendra le Conseil informé de l'accroissement du nombre de personnes vivant dans l'insécurité alimentaire qui pourrait en résulter.

Niveaux projetés des ressources

29. La position adoptée par les donateurs, tout comme les incertitudes liées aux opérations, aux coûts et à d'autres facteurs, aura une incidence non négligeable sur le montant des ressources qui seront mobilisées au cours de l'exercice biennal.
30. Le Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008-2009 reposait sur une prévision des recettes globales de 5,2 milliards de dollars, mais l'incidence des nouvelles tendances sur les niveaux de financement du programme de travail, en particulier la répercussion de l'augmentation des prix des produits alimentaires et des carburants et l'affaiblissement continu du dollar des États-Unis, reste à déterminer.
31. Toutefois, compte tenu de l'augmentation de 20 pour cent de son programme de travail, et en l'absence d'un accroissement concomitant de ses ressources disponibles, le PAM devra réduire soit les rations distribuées aux bénéficiaires, soit le nombre de bénéficiaires auxquels il vient en aide. En attendant que l'incidence des nouvelles tendances sur les niveaux de financement apparaisse plus clairement, le Secrétariat ne propose d'apporter aucune modification à la prévision des recettes provenant des CAI ou au montant du budget AAP.

SITUATION DU COMPTE DE PEREQUATION DES DEPENSES AAP

32. La prévision la plus récente concernant le Compte de péréquation des dépenses AAP, qui repose sur les allocations de crédits approuvées au titre du budget AAP, reste inchangée par rapport au Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008-2009 et est reproduite au tableau 2.

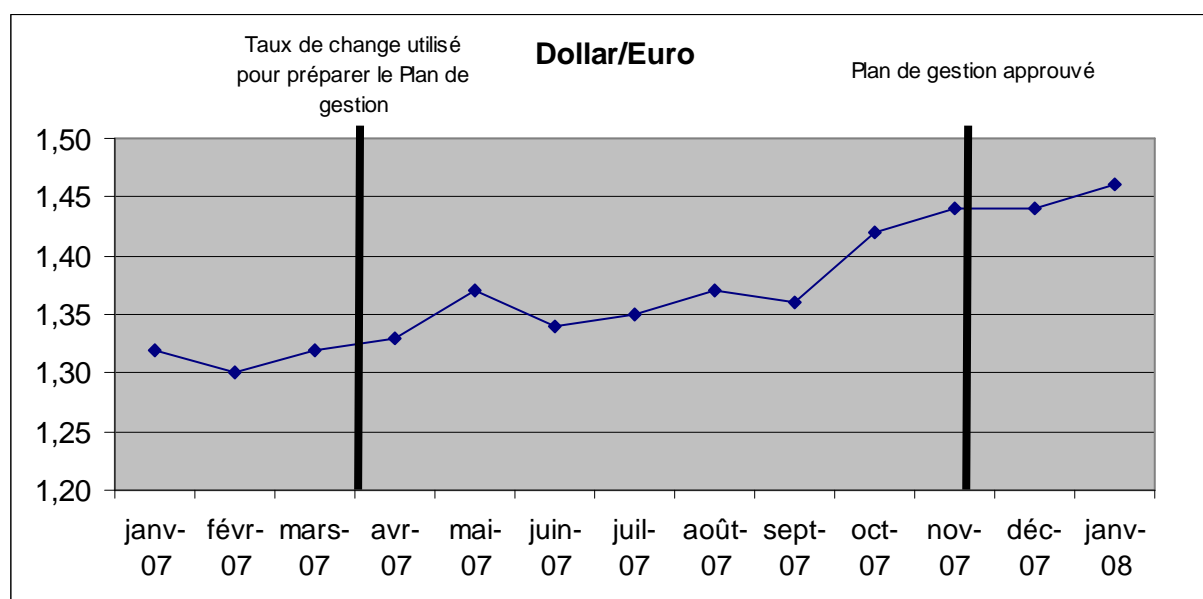


TABLEAU 2: COMPTE DE PÉRÉQUATION DES DÉPENSES AAP (2008–2009)	
	Prévisions 2008–2009
Solde d'ouverture estimé au 1 ^{er} janvier 2008	11
Transfert du Mécanisme d'avances au titre des coûts d'appui directs	24,1
Recettes provenant des CAI au cours de l'exercice 2008–2009	311
Dépenses AAP au cours de l'exercice 2008–2009	(345)
Recettes provenant d'opérations d'urgence non prévues	–
Prévision au 31 décembre 2009	1,1

33. D'après les estimations actuelles, avant que ne soit prise en compte l'incidence des fluctuations du taux de change indiquées ci-dessous, le solde de clôture du Compte de péréquation des dépenses AAP en fin d'exercice est conforme au Plan de gestion.
34. Le Secrétariat reconnaît combien il importe que le solde du Compte de péréquation reste positif et continuera à surveiller tant les recettes provenant des CAI que les dépenses AAP pour s'assurer qu'elles sont conformes aux prévisions. Le Conseil sera informé de la situation de ce compte tout au long de l'exercice.

Incidence des fluctuations du taux de change

35. L'évolution des taux de change peut avoir des répercussions importantes sur le budget AAP. Comme indiqué dans le Plan de gestion, le budget AAP actuel de 345 millions de dollars repose sur l'hypothèse d'un taux de change de 1,33 dollar pour 1 euro. La plupart des dépenses AAP sont encourues en euros alors que les montants affectés au budget AAP – et donc les autorisations données au Secrétariat par le Conseil – sont libellés en dollars.
36. Le diagramme ci-dessous indique l'évolution du taux de change entre le dollar et l'euro, sur la base du taux de change officiel de l'Organisation des Nations Unies.



37. Au cours de la formulation et de l'approbation du Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008–2009 et ultérieurement, le taux de change entre ces deux monnaies a subi des fluctuations importantes qui posent un problème du point de vue de la gestion budgétaire. À la mi-janvier 2008, le taux était de 1,46, soit 13 cents de plus que le taux utilisé dans le Plan de gestion.
38. Le Secrétariat a calculé que pour chaque cent de modification du taux dollar/euro, l'impact sur le budget AAP se chiffrait à 1,06 million de dollars. Si le taux de change entre ces deux monnaies reste, en moyenne, à son niveau actuel de 1,46 durant tout l'exercice biennal, il en résultera un accroissement des dépenses d'environ 13,8 millions de dollars.
39. Pour éviter les incertitudes liées aux fluctuations du taux de change concernant la portion du budget AAP libellée en euros, une décision quant à la couverture du risque de change devrait être prise vers les mois de mars ou d'avril de l'année au cours de laquelle est établi le Plan de gestion, car c'est la période à laquelle le taux de change est fixé aux fins d'établissement du budget. Or ce dernier est normalement présenté au Conseil aux fins d'approbation en octobre ou novembre de la même année.
40. Le Secrétariat étudiera quelles décisions et approbations soumettre au Conseil pour permettre de couvrir plus tôt le risque de change dans le processus d'élaboration du budget et de réduire le plus possible le risque de change associé aux dépenses AAP libellées en euros. Il présentera ses conclusions au Conseil en temps voulu pour préparer le prochain Plan de gestion.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
Autres COD	autres coûts opérationnels directs
CAD	coûts d'appui directs
CAI	coûts d'appui indirects
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FLB	Bureau du budget et de la planification financière
FMI	Fonds monétaire international
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
TTEM	transport terrestre, entreposage et manutention