

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

## QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 5 de l'ordre du  
jour

*Pour approbation*

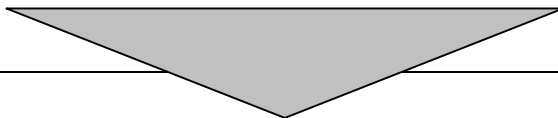
**F**

Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2002/5-C/1**  
13 septembre 2002  
ORIGINAL: ANGLAIS

## RAPPORT FINAL SUR L'ANALYSE DU TAUX DE RECOUVREMENT DES COÛTS D'APPUI INDIRECTS (CAI)

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 le fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Sous-Directeur exécutif (AD):      Mme J. Mabutas      tél.: 066513-2007

Directeur, Division des finances      M. S. Sharma      tél.: 066513-2700  
(FS):

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).



# Résumé

Le présent document expose les résultats finals de l'analyse et de l'examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI), qui avaient été présentés au Conseil à titre préliminaire en mai 2002. Cette analyse réserve une place aux résultats des sept "étapes suivantes" entreprises par le Secrétariat suite à la demande qui lui en avait été faite par le Conseil en mai 2002, aux conclusions se rapportant à chacune de ces mesures et aux mesures que doit encore prendre le Secrétariat ainsi qu'aux recommandations adressées au Conseil du fait de ces conclusions.

Ce document apporte réponse aux questions ci-après:

- Quelle est la situation finale des dépenses des services administratifs et d'appui aux programmes (AAP) par rapport aux recettes AAP pour l'exercice 2000–2001? Comment s'explique cette situation (ou l'"écart constaté"), et quelles sont les mesures à prendre pour le corriger?
- Compte tenu des résultats de l'analyse appliquée à l'exercice 2000–2001, quelles sont les mesures et les décisions à prendre dans l'immédiat pour l'exercice 2002–2003 et, dans une perspective plus longue, pour l'exercice 2004–2005?
- Comment le PAM se situe-t-il par comparaison avec d'autres organismes des Nations Unies et organisations non gouvernementales (ONG) pour ce qui est des CAI?

Les résultats de cette analyse et de cet examen d'ensemble des taux CAI se résument comme suit:

## **Déséquilibres structurels entre les recettes AAP et les dépenses AAP**

Les déséquilibres structurels entre les recettes AAP et les dépenses AAP sont imputables aux normes et méthodes comptables actuellement appliquées aux recettes (comptabilité de gestion ou de caisse) et aux dépenses (comptabilité d'exercice ou méthode du fait générateur), ainsi qu'aux fluctuations de prix et de volume, et à d'autres dépenses et recettes imprévues. Pour l'exercice 2000–2001, l'écart correspondait à un déficit de 40,1 millions de dollars (déficit des recettes AAP en regard des dépenses AAP). En conséquence, une partie des intérêts générés au cours de l'exercice a été utilisée pour compenser le déficit.

L'écart que provoque l'application de deux pratiques comptables peut être corrigé en changeant tout simplement la méthode de comptabilisation des recettes. Le Directeur exécutif a décidé de procéder à ce changement pour l'exercice 2002–2003 afin de supprimer le déséquilibre et d'aligner comme il convient les recettes sur les dépenses.

L'élimination des différences imputables à l'application des deux normes comptables pour l'exercice 2000–2001 aurait réduit à zéro l'écart global dans le budget AAP de l'exercice. Mais, d'autres différences importantes entre recettes et dépenses AAP se sont compensées pour donner un solde nul pour 2001–2002. Les variations de "prix" des coûts directs ont réduit les recettes CAI de 24 millions de dollars, mais l'accroissement du "volume" des opérations les a augmentées de 61 millions de dollars. Ces facteurs, combinés avec l'accroissement des autres recettes AAP, soit 5 millions de dollars, ont exactement compensé l'excédent des dépenses encourues pendant l'exercice, soit 42 millions de dollars.



Il conviendrait que ces écarts dans les comptes AAP soient reflétés dans un **compte de péréquation** permettant à la fois de les comptabiliser et de fournir au Conseil des informations suffisantes pour régler les problèmes.

Le compte de péréquation fera apparaître, de manière transparente, à la fin de chaque année ou de chaque exercice, le montant de l'écart et les raisons de celui-ci. Si l'écart est positif (excédent de recettes), le Conseil pourra décider de rembourser les donateurs ou de l'utiliser pour financer des dépenses AAP futures, et ainsi, réduire les taux de recouvrement des CAI, ou de reprogrammer l'excédent à d'autres fins. Si l'écart est négatif (déficit des recettes), il pourra autoriser, suivant la pratique actuelle, l'utilisation des intérêts acquis, si leur montant est suffisant pour couvrir le déficit, ou décider de modifier le taux de recouvrement des CAI. Le Directeur exécutif a décidé de créer un compte de péréquation pour l'exercice biennal 2002–2003.

### **Éléments fixes et variables du budget AAP et incidences sur les budgets des exercices 2002–2003 et 2004-2005**

L'examen de la nature des dépenses AAP en fonction de leurs éléments fixes et variables a révélé que dans une fourchette de 4 à 7 millions de tonnes par exercice (soit une variation de 75 pour cent), les besoins AAP ne varient que de 12 pour cent. Or c'est dans cette fourchette que se sont inscrits les niveaux d'activité des six derniers exercices. Au niveau d'activité opérationnelle budgétisé pour 2002–2003 (5,5 millions de tonnes), on peut considérer qu'environ les trois quarts du budget AAP correspondent à des dépenses fixes.

Un quart des coûts AAP varient en fonction du volume des opérations. Sur le montant de 165,5 millions de dollars budgétisé pour l'AAP au siège et dans les bureaux régionaux en 2002–2003, seul un montant de 39,2 millions de dollars correspond à des coûts variables. Il y a de bonnes raisons de reclasser dans la catégorie des coûts d'appui directs (CAD) les coûts AAP qui varient avec le volume des opérations et qui peuvent être directement liés à l'appui à une opération. Le Directeur exécutif établira un système d'attribution de ces coûts aux projets et d'allocation des fonds à différentes fins. Le budget AAP correspondrait alors strictement aux coûts ou frais généraux fixes de gestion et d'administration du Programme et d'appui à ses opérations, indépendamment du tonnage distribué sur une période donnée. Le Directeur exécutif recommande au Conseil de souscrire au principe du reclassement dans la catégorie des CAD les éléments variables du budget AAP qui peuvent être directement liés à une opération.

En outre le Directeur exécutif se propose de réduire de 10 pour cent le montant qui reste à engager des dépenses budgétisées pour 2003, et il recommande au Conseil de ramener le taux de recouvrement des CAI à 7,0 pour cent pour 2003.

Pour ce qui est du budget AAP pour l'exercice 2004-2005, il sera procédé à un examen complet des hypothèses et des valeurs de référence servant à l'établissement des niveaux de dépenses AAP, selon une approche à base zéro, afin de s'assurer que le PAM a été rationalisé autant que faire se peut à la suite de la mise en place d'une structure organisationnelle décentralisée et de l'installation de WINGS, et de traduire le fait qu'une partie importante du budget AAP est fixe et ne peut donc être déterminée seulement en fonction des tonnages livrés.

### **Étude comparative du PAM et d'autres organismes de l'ONU**

Le présent document apporte aussi les résultats d'une étude comparative des coûts d'appui indirects du PAM et d'autres organismes de l'ONU. Cette étude montre que les coûts d'appui indirects du PAM, en regard des coûts d'appui directs, sont inférieurs aux coûts correspondants dans les autres organismes de l'ONU sur lesquels l'étude a porté. Toutefois



même avec ces organismes, la comparaison reste difficile en raison des différences de mandat, de stratégie, de modalités de mise en œuvre des programmes, de résultats et de classification des coûts.

Le Secrétariat a commencé l'étude comparative concernant les ONG, et en a inséré le calendrier d'achèvement dans le présent document.

### **Observations du Commissaire aux comptes**

À la demande Conseil, le projet final du présent rapport, avec ses annexes, a été soumis au Commissaire aux comptes, dont les observations et les suggestions préliminaires ont été incorporées dans le présent document. Un rapport formel du Commissaire aux comptes, dans lequel seront exposées les observations relatives à tous les documents financiers, sera diffusé début septembre.

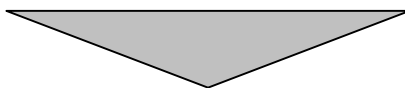
### **Examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme**

Le présent examen des CAI a aussi révélé certains aspects des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme dont devra traiter l'examen à venir:

- Examen du financement des bureaux de pays. L'allocation de fonds AAP aux bureaux de pays devrait être examinée de près, en particulier dans les pays où le PAM décide de poursuivre ses opérations mais peut ne pas avoir la capacité d'absorber le niveau d'activité nécessaire pour générer des niveaux suffisants de CAD.
- Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG). L'utilisation des CCEG comme source supplémentaire de recettes AAP, en particulier pour couvrir les coûts des bureaux de pays, mérite aussi de retenir l'attention – notamment la possibilité d'appliquer les dispositions du Règlement financier relatives à la perception des CCEG.
- Grille de mesure des résultats AAP. La possibilité d'instituer une grille de mesure des résultats des activités financées sur le budget AAP mérite elle aussi d'être étudiée.



# Projet de décision



Le Directeur exécutif recommande au Conseil:

- a) **de prendre note** du présent document final d'examen des CAI et de ses annexes, y compris l'étude comparative des organismes de l'ONU, qui représentent une analyse exhaustive des CAI du Programme;
- b) **de prendre note** du déficit de 40,1 millions de dollars dans le financement en 2000–2001 des dépenses AAP effectives et **d'approuver** l'utilisation des intérêts produits par le Fonds général pour compenser ce déficit;
- c) **de prendre note** du changement de pratique comptable décidé par le Directeur exécutif, qui conduira à comptabiliser les recettes sur la base de l'exercice avec effet rétroactif au 1er janvier 2002;
- d) **de prendre note** de la création, par le Directeur exécutif, d'un compte de péréquation AAP pour comptabiliser tout écart entre les recettes AAP et les dépenses AAP effectives, et de décider de la manière de compenser ces écarts dans l'avenir, y compris de la poursuite de la pratique consistant à utiliser les intérêts acquis pour combler tout déficit;
- e) **d'approuver** le reclassement des dépenses AAP qui sont variables par nature (coûts d'appui qui varient en fonction du volume) et qui peuvent être directement liées à une opération afin que l'AAP ait un caractère plus fixe (autrement dit, qu'il représente les coûts qui ne varient pas en fonction du volume); le Directeur exécutif établira un système d'attribution de ces coûts aux projets et d'allocation des fonds à différentes fins;
- f) **de prendre note** de la décision du Directeur exécutif de réviser le solde du budget AAP à la baisse de 10 pour cent à compter du 1er janvier 2003;
- g) **de confirmer** le taux CAI de 7,8 pour cent pour 2002;
- h) **d'approuver** la réduction du taux CAI à 7,0 pour cent pour 2003;
- i) **de se préparer à** la présentation par le Directeur exécutif du budget AAP pour 2004–2005 fondé sur une approche "à base zéro" afin que soit fixé un niveau approprié pour l'AAP;
- j) **d'examiner** les questions suivantes lors de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM:
  - i) financement AAP des bureaux de pays;
  - ii) perception, enregistrement et comptabilisation des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG);
  - iii) grille de mesure des résultats des activités financées au titre du budget AAP.



## SECTION 1: INTRODUCTION ET OBJET

1. L'objet du présent document est d'apporter une conclusion à l'analyse du taux de recouvrement des CAI pour 2000–2001 lancée avec "l'Examen préliminaire des taux des CAI" dont a été saisi le Conseil en mai 2002. Il présente les résultats des analyses récemment effectuées par le Secrétariat pour préparer les "prochaines étapes" approuvées par le Conseil en vue de fixer un taux approprié pour les CAI. Il est structuré comme suit:
  - **Section 2: Analyse des recettes et des dépenses AAP effectives en 2000–2001** — identification et analyse de l'écart entre les recettes AAP et les dépenses AAP sur la base des états financiers vérifiés.
  - **Section 3: Déséquilibres structurels des recettes CAI** —examen de l'impact des normes et méthodes comptables et des différences de coûts directs sur le financement des dépenses AAP.
  - **Section 4: Nature des dépenses AAP** —analyse des éléments fixes et variables des coûts AAP.
  - **Section 5: Examen final du taux unique de recouvrement des CAI** —analyse détaillée de l'écart AAP et de ses conséquences sur le taux CAI.
  - **Section 6: Gestion des écarts AAP** —options disponibles pour gérer les écarts AAP.
  - **Section 7: Autres solutions de financement de l'AAP** —examen et analyse d'autres solutions de financement pour l'AAP, y compris celles proposées par le Groupe de travail en 1998.
  - **Section 8: Niveau approprié du budget AAP** —examen de la manière dont un niveau approprié pour l'AAP peut être déterminé et établi.
  - **Section 9: Étude comparative des organismes de l'ONU et des organisations non gouvernementales** —résultats d'une étude comparative des coûts d'appui indirects de certains organismes des Nations Unies.
  - **Section 10: Conclusions générales et recommandations** —conclusions de l'étude et énoncé des recommandations.
2. Le présent document suit la structure esquissée ci-dessus et celle du descriptif annoté communiqué aux membres du Conseil en juin 2002. La présentation et le plan ont été revus pour faire place à toutes les observations reçues à la suite de la diffusion du descriptif annoté, et pour traiter de toutes les questions de manière logique et systématique.
3. Pour ce faire et dans un souci de simplicité de présentation, les analyses détaillées et leurs résultats sont renvoyés aux annexes:
  - **Annexe I:** Historique et méthodologie.
  - **Annexe II:** analyse de l'écart AAP.
  - **Annexe III:** Normes et pratiques comptables.
  - **Annexe IV:** Analyse théorique de l'impact des différences de coûts directs dues aux variations de prix et de volume sur les recettes CAI.
  - **Annexe V:** Analyse de sensibilité des coûts AAP.
  - **Annexe VI:** Solutions de financement proposées par le Groupe de travail.



- **Annexe VII:** Étude comparative des coûts d'appui indirects: PAM et autres organismes des Nations Unies.
- **Annexe VIII:** Modalités de l'étude comparative.

## SECTION 2: ANALYSE DES RECETTES ET DES DEPENSES AAP EFFECTIVES EN 2000–2001

### A. Définitions

4. Aux fins de la présente étude, les termes et expressions employés se définissent comme suit:

- **Coûts AAP:** Dépenses AAP sur une période donnée, qui peuvent être:
  - ◇ des **dépenses budgétisées au titre de l' AAP** ("budget AAP"): dépenses AAP projetées ou estimées pour la période; ou
  - ◇ des **dépenses AAP "effectives"** ("dépenses AAP"): dépenses AAP effectives ou réelles pour la période.

Les coûts AAP sont actuellement ventilés entre les catégories suivantes:

- ◇ **appui aux programmes** —coûts résultant de l'élaboration, de la formulation, de l'exécution et de l'évaluation des programmes, qui ne peuvent pas être directement liés à la mise en oeuvre d'un projet spécifique;
- ◇ **gestion et administration** —coûts résultant du maintien de l'identité, de la direction et du bien-être de l'organisation.
- **Recettes AAP:** Recettes AAP pendant une période donnée, qui se composent:
  - ◇ des **recettes au titre des CAI:** montants recouvrés sur les contributions pendant la période considérée par application du taux de recouvrement des CAI; et
  - ◇ des **autres recettes AAP:** toutes les autres sources de financement de l'AAP. Incluent actuellement les contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG) et les économies sur annulation d'engagements contractés durant des exercices précédents.
- **Écart AAP:** Pour une période donnée, correspond à la différence entre les recettes AAP et les dépenses AAP. L'écart AAP peut être un "déficit" (quand les dépenses AAP sont en excès des recettes AAP) ou un "excédent" (quand les recettes AAP sont en excès des dépenses AAP).
- **Taux CAI:** Pourcentage appliqué aux contributions pour obtenir des recettes CAI afin de financer les dépenses AAP. Ce pourcentage est actuellement de 7,8 pour cent pour les contributions multilatérales et les contributions multilatérales à emploi spécifique. Des taux variables, compris entre 3 et 7,8 pour cent, sont appliqués aux contributions bilatérales et aux fonds fiduciaires.
- **Intérêts:** Recettes correspondant aux intérêts générés par les soldes de caisse des contributions multilatérales et des contributions multilatérales à emploi spécifique.
- **Coûts directs:** Expression employée pour désigner le coût de tous les apports directement identifiables à l'exécution des projets et des programmes, à savoir les coûts opérationnels directs (COD) et les coûts d'appui directs (CAD).





- **Coûts de programme:** Expression employée par les autres organismes de l'ONU mentionnés dans la présente étude pour désigner le coût des apports directs aux projets et programmes.

## B. Écart AAP—Causes

5. Toute analyse du taux de recouvrement des CAI (première source de financement des dépenses AAP) doit commencer par un examen de l'écart AAP, à savoir la différence entre les recettes AAP et les dépenses AAP.
6. Sur la base des états financiers vérifiés de l'exercice biennal 2000–2001, un écart AAP —un déficit— de 40,1 millions de dollars (tableau 1) a été enregistré. En mai ce déficit avait été estimé à 41,9 millions de dollars sur la base des comptes non vérifiés.
7. Les recettes AAP n'ont donc pas été suffisantes pour financer les dépenses AAP de l'exercice.

**TABLEAU 1: ÉCART ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES  
AAP POUR 2000–2001 (millions de dollars E.-U.)**

Recettes CAI		188,5
CCEG	3,0	
Économies sur annulation d'engagements contractés durant des exercices précédents	4,3	
Total, recettes d'autres sources		7,3
<b>Total , recettes AAP</b>		<b>195,8</b>
Dépenses AAP effectives		235,9
<b>Ecart AAP (déficit)</b>		<b>40,1</b>

*Note:* Le montant des dépenses AAP pour 2000–2001 se compose de 229,6 millions de dollars inscrits dans les états financiers sous la rubrique AAP et de 6,3 millions de dollars qui ont été virés au compte spécial FMIP.

8. Les facteurs qui expliquent cet écart AAP ont été exposés dans l'Examen préliminaire. Ce document mettait en relief plusieurs "déséquilibres structurels" —notamment l'application de méthodes et normes comptables différentes, et l'effet des variations de prix des apports directs et des variations de volume— qui sont à l'origine de ces écarts.
9. Nous analysons ici plus avant cet écart AAP en ventilant les effets de chacune de ces variables et en comparant les chiffres initiaux du budget AAP 2000–2001 aux chiffres correspondants des états financiers vérifiés.
10. Les chiffres initiaux du budget AAP ont servi de base et les écarts par rapport à ces chiffres ont été analysés, comme indiqué au tableau 2 (écart AAP 2000–2001).



**TABLEAU 2: ANALYSE DES ÉCARTS POUR 2000–2001 (millions de dollars E.-U.)**

	2000–2001
<b>Déficit AAP selon états financiers</b>	-40,1
<b>A. Différences dues aux normes et méthodes comptables</b>	
Différence de recettes due aux normes et méthodes comptables (comptabilité de gestion contre comptabilité d'exercice)	40,1
<b>Écart AAP recalculé sur la base de la comptabilité d'exercice appliquée aux recettes</b>	0,0
<b>B. Différence due aux prix</b>	
Recettes CAI non réalisées en raison de baisses des prix des apports directs	24,2
<b>C. Différence due au volume</b>	
Recettes CAI supplémentaires dues à des accroissements de volume	- 60,7
<b>D. Différence due aux autres recettes AAP</b>	
Autres recettes supplémentaires	- 5,3
<b>E. Différence due à l'accroissement des dépenses AAP</b>	
Dépenses AAP supplémentaires: budgétisées et effectives	41,9
Facteur d'arrondissement des chiffres	- 0,1
<b>Total</b>	<b>0,0</b>

Note: Le calcul détaillé correspondant figure à l'annexe II.

### ⇒ *Déséquilibres structurels et différences imprévues*

11. Cette analyse fait apparaître les différences, qui peuvent être classées par catégories comme suit:

- a) **Déséquilibres structurels des recettes CAI**, y compris différences dues:
  - i) aux normes et méthodes comptables;
  - ii) aux recettes CAI affectées par des variations de prix des coûts directs; et
  - iii) aux recettes CAI affectées par des variations de volume des coûts directs.
- b) **Différences imprévues** dans les autres recettes AAP et les dépenses AAP

Les différences imprévues dans les autres recettes AAP se produisent sous l'effet des facteurs suivants:

- i) contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG): bien qu'un montant de 2 millions de dollars ait été inclus dans le budget AAP, le montant effectif reçu a été de 3 millions de dollars. Cette différence est imputable au fait qu'il est difficile de prévoir ces montants;
- ii) les annulations d'engagements contractés durant des exercices précédents ont apporté une économie de 4,3 millions de dollars au cours de l'exercice. Aucun montant n'avait été inscrit au budget AAP car ces économies, par nature, sont imprévisibles.

L'accroissement imprévu des dépenses a été l'un des résultats d'une activité opérationnelle plus intense —plus de 10 pour cent au-dessus du niveau budgétisé— sur la base de laquelle le budget AAP a été relevé.



12. Pour le budget et la planification, ce sont les déséquilibres structurels des recettes CAI qui engendrent les plus grandes difficultés; ils sont de ce fait examinés plus en détail à la section 3.

### Conclusion 1

L'écart AAP peut être attribué aux facteurs suivants:

- a) **Déséquilibres structurels des recettes CAI**, y compris différences dues aux:
  - normes et méthodes comptables
  - recettes CAI affectées par des variations de prix des coûts directs
  - recettes CAI affectées par des variations de volume des coûts directs
- b) **Différences imprévues** dans les autres recettes AAP et les dépenses AAP

### C. Recommandations

13. Il est recommandé au Conseil de prendre note du déficit AAP de 40,1 millions de dollars pour 2000–2001, et d'approuver l'utilisation des intérêts acquis pour financer ce déficit.

## SECTION 3: DESEQUILIBRES STRUCTURELS DES RECETTES CAI

### A. Déséquilibres structurels—Normes et méthodes comptables

#### ⇒ Introduction

14. Les normes et méthodes comptables ont été identifiées comme étant l'une des causes de l'écart AAP. La différence due aux normes et méthodes comptables, mise en relief au tableau 2, vient du manque de cohérence dans le calcul des recettes CAI:
- a) Dans le budget AAP, les recettes CAI sont calculées en appliquant le taux CAI aux coûts directs budgétisés (après prise en compte d'une estimation des autres recettes AAP).
  - b) Dans les états financiers, les recettes CAI sont comptabilisées sur la base des encaissements, à savoir du règlement effectif de l'élément CAI par le donateur.
15. Cette incohérence tient au fait que, dans les états financiers, les recettes sont comptabilisées sur une base (comptabilité de gestion) autre que la base utilisée pour les dépenses (comptabilité d'exercice), ce qui crée une disparité entre les recettes et les dépenses sur un exercice financier donné.
16. Cette disparité est contraire au principe d'équilibre en comptabilité qui "suppose la constatation simultanée ou conjointe des recettes et des dépenses résultant directement et conjointement de la même opération ou d'autres événements".
17. La comptabilisation des recettes CAI selon la méthode de la gestion introduit par ailleurs un élément d'incertitude dans le processus de planification des CAI, à savoir la date de recouvrement effectif des CAI. Il est donc plus difficile de prévoir les recettes CAI et d'assurer le financement adéquat des dépenses AAP.



### ⇒ *Méthode de comptabilisation des recettes*

18. Changer de pratique pour comptabiliser les recettes, sur la base du fait générateur, à la date à laquelle elles sont dues, c'est-à-dire à la date qui concorde le mieux avec celle de la dépense correspondante, serait plus conforme à la pratique de constatation des dépenses et permettrait d'établir un meilleur équilibre entre recettes et dépenses. Cela réduirait aussi l'incertitude du processus de planification des CAI, car les recettes CAI seraient dégagées du facteur temps et de la date effective des encaissements. L'annexe III expose ce point de manière plus détaillée.
19. Ce changement de pratique comptable, s'il avait été appliqué en 2000–2001, aurait donné les résultats ci-après:

**TABLEAU 3: COMPTABILISATION DES RECETTES SUR LA BASE DE LA GESTION ET SUR LA BASE DE L'EXERCICE, 2000–2001  
(millions de dollars E.-U.)**

	2000–2001
Recettes CAI—Comptabilité d'exercice	255,1
Recettes CAI—Comptabilité de gestion	188,5
<b>Différence due à la méthode de comptabilisation des recettes CAI (accroissement)</b>	<b>66,6</b>

20. La différence de 66,6 millions de dollars en plus dans le montant des recettes CAI calculé selon la nouvelle méthode comptable est plus élevée que la différence due aux normes et méthodes comptables indiquée au tableau 2 ci-dessus (40,1 millions de dollars). Cela s'explique par le fait que, selon la nouvelle pratique, les recettes sont comptabilisées plus tôt que les dépenses correspondantes au titre des "affectations cumulatives" pour lesquelles il n'existe aucun lien direct avec des contributions individuelles. Comptabiliser les recettes au moment où les dépenses sont portées en compte serait impossible. Par ailleurs si toutes les recettes étaient comptabilisées simultanément comme dépenses, la différence imputable aux normes et méthodes comptables (tableau 2) disparaîtrait totalement.

### **Conclusion 2**

Le changement de pratique comptable, à compter du 1er janvier 2002, établit une correspondance plus étroite —mais pas exacte— entre les recettes et les dépenses. Il réduit aussi au minimum le déséquilibre structurel entre recettes AAP et dépenses AAP qui tient aux différences entre les normes et méthodes comptables, ce qui isole les déséquilibres structurels résultant de l'imprévisibilité des coûts directs.



## B. Déséquilibres structurels—Variations de prix des apports directs

### ⇒ Introduction

21. Le recouvrement des CAI sur les contributions des donateurs correspond à un pourcentage des coûts directs afférents à chaque contribution. C'est pourquoi tout changement dans les coûts directs a une incidence sur les recettes CAI, même si le taux de recouvrement des CAI demeure le même.
22. Les coûts directs, et par conséquent les recettes CAI, peuvent changer sous l'effet soit de variations du prix des coûts directs, soit de variations du volume de ces coûts. L'effet théorique des variations de l'un ou l'autre de ces éléments sur les recettes CAI est détaillé à l'annexe IV.

### ⇒ Variations de prix des coûts directs

23. Comme indiqué dans l'Examen préliminaire des CAI, les changements de prix des apports directs peuvent avoir des effets significatifs sur les recettes CAI sans en avoir nécessairement sur les dépenses AAP.
24. L'incertitude inhérente au calcul prévisionnel des coûts des apports directs —jusqu'à deux ans à l'avance— entache d'incertitude les recettes CAI. Le coût direct moyen par tonne (qui peut être retenu comme mesure de l'effet des prix des apports directs) pour l'exercice biennal est affecté par de nombreux facteurs tant internes qu'externes, notamment:
  - l'assortiment alimentaire global du PAM;
  - la portée géographique et le lieu des projets et des programmes;
  - les sources de produits;
  - l'efficacité de l'organisation;
  - les prix et l'état du marché;
  - les niveaux des dépenses directes non liées au tonnage (par exemple dans les opérations spéciales et les opérations bilatérales).
25. Ces facteurs introduisent un degré considérable d'incertitude dans les coûts directs effectifs pour un exercice donné, et par conséquent dans le calcul des recettes CAI correspondantes, ce qui se répercute sur les recettes AAP.

## C. Déséquilibres structurels—Variations de volume

### ⇒ Variations de volume des coûts directs

26. Le niveau des opérations (qui peut être mesuré par le volume de produits) est un élément encore plus déterminant des recettes CAI. Un "niveau d'opérations" doit être estimé, et cette estimation prise comme hypothèse de départ pour établir le budget AAP —ceci plus de deux ans avant l'expédition finale. Quand l'exercice vient à son terme, les priorités et les hypothèses sur lesquelles le budget biennal était basé ont presque inmanquablement changé, vu la nature des opérations du PAM.



27. Bien qu'un mécanisme ait été institué pour modifier les dépenses AAP si le niveau des opérations varie de plus de 10 pour cent par rapport au niveau budgétisé, il ne permet pas de résoudre de manière adéquate deux problèmes fondamentaux:
- a) Un changement allant jusqu'à 10 pour cent dans le niveau des opérations peut entraîner une modification des recettes CAI pouvant atteindre 18,9 millions de dollars. À moins que le changement ne *dépasse* 10 pour cent, aucun mécanisme ne permet actuellement de modifier les dépenses AAP en conséquence. Les calculs détaillés correspondants figurent à l'annexe IV.
  - b) Avant que le niveau effectif des opérations ne devienne assez clair, une partie significative des dépenses AAP aura déjà été engagée. Un niveau d'opérations différent du niveau prévu peut provoquer un écart AAP significatif —étant donné surtout l'élément relativement fixe des dépenses AAP (voir ci-dessous)— car le volume a une influence beaucoup plus grande sur les recettes AAP que sur les dépenses AAP.
28. L'incertitude quant au niveau des opérations futures tient à la nature du PAM. Même s'il est possible de ne ménager aucun effort pour réduire au minimum les différences entre les niveaux d'opérations budgétés et effectifs, des différences de volume se produiront presque à coup sûr.
29. Bien que des mesures puissent être prises pour ajuster en conséquence les dépenses AAP, la nature de ces dépenses et l'imprévisibilité des opérations du PAM font qu'un écart AAP dû aux variations de volume sera pratiquement toujours inévitable.

### Conclusion 3

L'imprévisibilité des recettes CAI due aux variations de prix et de volume provoquera presque toujours un écart AAP, qui pourra être soit un déficit, soit un excédent.

## D. Décision du Directeur exécutif

30. Le Directeur exécutif a décidé de changer la pratique comptable pour passer à la comptabilisation des recettes sur la base de l'exercice à compter du 1er janvier 2002. Ce changement permettra d'équilibrer mieux —sans que ce soit parfaitement— les recettes et les dépenses et réduira l'un des principaux déséquilibres structurels des recettes CAI.

## SECTION 4: NATURE DES DEPENSES AAP

### A. Introduction

31. L'analyse qui précède s'est concentrée sur certains des facteurs qui déterminent les recettes CAI, et par conséquent les recettes AAP. Toutefois un examen complet de l'écart AAP suppose que l'on examine aussi les dépenses AAP.
32. La "différence due à l'accroissement des dépenses AAP" au tableau 2 souligne en particulier la nécessité de s'interroger sur le rapport entre les dépenses AAP et le niveau des opérations ou leur volume, donc d'examiner la nature de l'AAP en termes d'éléments fixes et d'éléments variables.



## B. Eléments AAP fixes et variables sur cinq exercices

33. Pour permettre une vue d'ensemble de la nature des dépenses AAP, le tableau 4 récapitule les budgets et les dépenses AAP ainsi que les dépenses et les tonnages opérationnels connexes pour les cinq derniers exercices biennaux, de 1992 à 2001.

<b>TABLEAU 4: ANALYSE DE TENDANCE</b>					
	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
	(en millions de dollars)				
Dépenses AAP*	188,8	181,8	226,2	230,8	235,9
Autres dépenses imputées au Fonds général	0,0	1,2	17,0	22,4	22,4
Dépenses directes	3 071,0	2 510,0	2 134,6	2 664,3	2 931,3
<b>Dépenses totales</b>	<b>3 259,8</b>	<b>2 963,0</b>	<b>2 377,8</b>	<b>2 917,5</b>	<b>3 189,6</b>
Dépenses AAP en pourcentage des dépenses directes**	6,1	7,2	10,5	8,6	8,0
Tonnage (millions de tonnes)	6,977	6,230	4,916	6,182	7,031
Dépenses AAP par tonne (dollars)	27,06	29,18	46,01	37,33	33,55

\* Le montant des dépenses AAP pour 2000-2001 se compose de 229,6 millions de dollars inscrits dans les états financiers sous la rubrique AAP et de 6,3 millions de dollars qui ont été virés au compte spécial FMIP.

\*\* La moyenne simple de ces valeurs s'établit à 8,1 pour cent.

34. Les données ci-dessus indiquent que, après l'exercice 1994-1995, les dépenses AAP ont augmenté sensiblement indépendamment des niveaux opérationnels. Preuve en est donnée par la comparaison des exercices biennaux 1994-1995 et 1998-1999, qui présentent des tonnages analogues, mais des niveaux de dépenses AAP bien différents. Les dépenses AAP ont dépassé en 1998-1999 de 49 millions de dollars celles de 1994-1995.
35. Le rapport entre le tonnage —ou le niveau opérationnel— et les dépenses AAP sera donc examiné en distinguant trois périodes: de 1992 à 1995 (avant les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme), de 1996 à 1999 (après ces politiques) et en 2000-2001 (après la révision de ces politiques).

### ⇒ 1992-1995

36. Pendant cette période, il y avait une corrélation directe entre les dépenses AAP et le tonnage (à savoir que les deux facteurs baissaient ensemble) mais, d'un point de vue statistique, les données sont insuffisantes pour que l'on puisse tirer une quelconque conclusion.

### ⇒ 1996-1999

37. Cette corrélation directe disparaît après 1995. L'explication peut en être trouvée dans le document de budget AAP 1996-1997, qui identifie 18,6 millions de dollars de coûts extra-budgétaires continus supplémentaires (principalement des dépenses de personnel) imputés à l'AAP à compter de 1996-1997. Ce document décrit également les priorités stratégiques du Plan stratégique et financier pour 1996-1999. Ces priorités, en particulier "une responsabilité accrue", la mise en place de "systèmes modernes de gestion" et une "action renforcée de plaidoyer", ont aussi contribué à l'accroissement des dépenses AAP.



38. Pour déterminer le rapport (éventuel) entre les dépenses AAP et le niveau opérationnel, des ajustements doivent être apportés au poste des dépenses AAP pour prendre en compte ces coûts additionnels.

### ⇒ 2000–2001

39. Le tableau 4 ne tient pas compte des effets des politiques révisées de dotation en ressources et de financement à long terme en application desquelles 25 pour cent des dépenses AAP des bureaux extérieurs ont été transférés de la catégorie des CAI (budget AAP) à la catégorie des CAD (dépenses directes).
40. Un ajustement doit être fait pour en tenir compte.

### ⇒ Dépenses AAP ajustées pour la période 1996–2001

41. Le tableau ci-après indique les dépenses AAP ajustées pour tenir compte des effets des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme et des dépenses AAP supplémentaires engagées à partir de 1996.

**TABLEAU 5: ANALYSE DE TENDANCE AJUSTÉE**

	1992–1993	1994–1995	1996–1997	1998–1999	2000–2001
	(en millions de dollars)				
Dépenses AAP*	188,8	181,8	226,2	230,8	235,9
Ajustements au titre des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme	- 21,6	- 21,6	- 24,8	- 25,1	0,0
Ajustements pour dépenses extrabudgétaires avant 1996	+ 18,6	+ 18,6	0,0	0,0	0,0
Ajustements pour coûts des priorités stratégiques (estimation)	+ 15,0	+ 15,0	0,0	0,0	0,0
<b>Dépenses AAP ajustées</b>	<b>200,8</b>	<b>193,8</b>	<b>201,4</b>	<b>205,7</b>	<b>235,9</b>
Dépenses AAP ajustées, en pourcentage des dépenses directes**	6,5	7,7	9,4	7,7	8,0
Tonnage (millions de tonnes)	6,977	6,230	4,916	6,182	7,031
Dépenses AAP ajustées par tonne (dollars)	28,78	31,10	40,96	33,27	33,55

\* Le montant des dépenses AAP pour 2000–2001 se compose de 229,6 millions de dollars inscrits dans les états financiers sous la rubrique AAP et de 6,3 millions de dollars qui ont été virés au compte spécial FMIP.

\*\* La moyenne simple de ces valeurs s'établit à 7,9 pour cent.

42. Le tableau 5 indique que pour un volume compris entre 4,9 millions de tonnes et 7,0 millions de tonnes (soit une différence de 43 pour cent), les dépenses AAP ajustées ne sont passées que de 193,8 millions de dollars à 235,9 millions de dollars (différence de 21 pour cent seulement).





**Conclusion 4**

Une partie substantielle des dépenses AAP ne varie pas en fonction du volume opérationnel.

**C. Éléments AAP fixes et variables: dépenses AAP 2002–2003****⇒ Analyse de sensibilité**

43. Pour déterminer la part des éléments fixes dans le budget AAP, une analyse de sensibilité a été effectuée afin d'obtenir des informations supplémentaires, pour l'exercice 2002–2003, sur le rapport entre les changements du volume des opérations et les besoins de dépenses AAP. La méthodologie, les résultats et les conclusions de cette analyse figurent à l'annexe V.
44. L'analyse de sensibilité a permis de distinguer d'éventuels changements dans les effectifs de personnel et dans les niveaux de coûts non liés au personnel en fonction des volumes d'activité opérationnelle (que l'on appellera "tranches de tonnage") pour l'exercice biennal 2002–2003:
- jusqu'à 4 millions de tonnes
  - de 4 à 5 millions de tonnes
  - de 5 à 6 millions de tonnes
  - de 6 à 7 millions de tonnes
45. Les résultats sont récapitulés au tableau 6.

**TABLEAU 6: DÉPENSES AAP NÉCESSAIRES PAR TRANCHE DE TONNAGE  
(en millions de dollars)**

	Jusqu'à 4 millions de tonnes	De 4 à 5 millions de tonnes	De 5 à 6 millions de tonnes	De 6 à 7 millions de tonnes
<b>Appui aux programmes</b>				
Bureaux de pays *	44,3	44,3	44,3	44,3
Bureaux régionaux	35,9	40,3	43,4	47,6
Siège	17,9	18,4	18,7	19,5
<b>Total partiel</b>	<b>98,1</b>	<b>103,0</b>	<b>106,4</b>	<b>111,4</b>
Gestion	40,2	40,6	41,3	41,7
Administration et obligations statutaires	57,2	59,5	62,1	65,2
<b>Besoins totaux de dépenses AAP</b>	<b>195,5</b>	<b>203,1</b>	<b>209,8</b>	<b>218,3</b>

\* Les coûts AAP des bureaux de pays n'ont pas été examinés dans le cadre de cette analyse, mais sont considérés comme fixes car ils ont été établis centralement en appliquant une structure standard à tous les bureaux.



### ⇒ Coûts AAP fixes

46. Le tableau 6 montre que, dans une tranche de 4 à 7 millions de tonnes de produits par exercice (différence de 75 pour cent), les besoins AAP ne varient que de 12 pour cent. Autrement dit, une partie considérable des dépenses AAP reste fixe quel que soit le niveau opérationnel.
47. L'analyse a été poussée plus loin sur ce point afin d'avoir une meilleure idée de la ventilation probable du budget AAP 2002–2003 entre éléments fixes et éléments variables. L'analyse linéaire permet d'estimer un niveau théorique des coûts AAP pour un tonnage nul. Ces coûts peuvent être considérés comme représentant l'élément AAP fixe.

**TABLEAU 7: ÉLÉMENTS FIXES ET VARIABLES DU BUDGET AAP 2002–2003**

	Budget 2002–2003	Éléments fixes	Éléments variables	Coûts fixes
	(en millions de dollars)			%
<b>Coûts d'appui aux programmes</b>				
Bureaux de pays	44,3*	44,3*	0 *	*
Bureaux régionaux	43,4	23,0	20,4	53
Siège	18,7	16,8	1,9	90
<b>Total, appui aux programmes</b>	<b>106,4</b>	<b>84,1</b>	<b>22,3</b>	
<b>Total, appui aux programmes (à l'exclusion des bureaux de pays)</b>	<b>62,1</b>	<b>39,8</b>	<b>22,3</b>	<b>64</b>
Gestion	41,3	38,6	2,6	94
Administration	59,2	44,9	14,3	76
Obligations statutaires	3,0	3,0	0,0	100
<b>Total AAP</b>	<b>209,8</b>	<b>170,6</b>	<b>39,2</b>	
<b>Total AAP (à l'exclusion des bureaux de pays)</b>	<b>165,5</b>	<b>126,3</b>	<b>39,2</b>	<b>76</b>

\* Les coûts AAP des bureaux de pays n'ont pas été examinés dans le cadre de cette analyse, mais sont considérés comme fixes car ils ont été établis centralement en appliquant une structure standard à tous les bureaux.

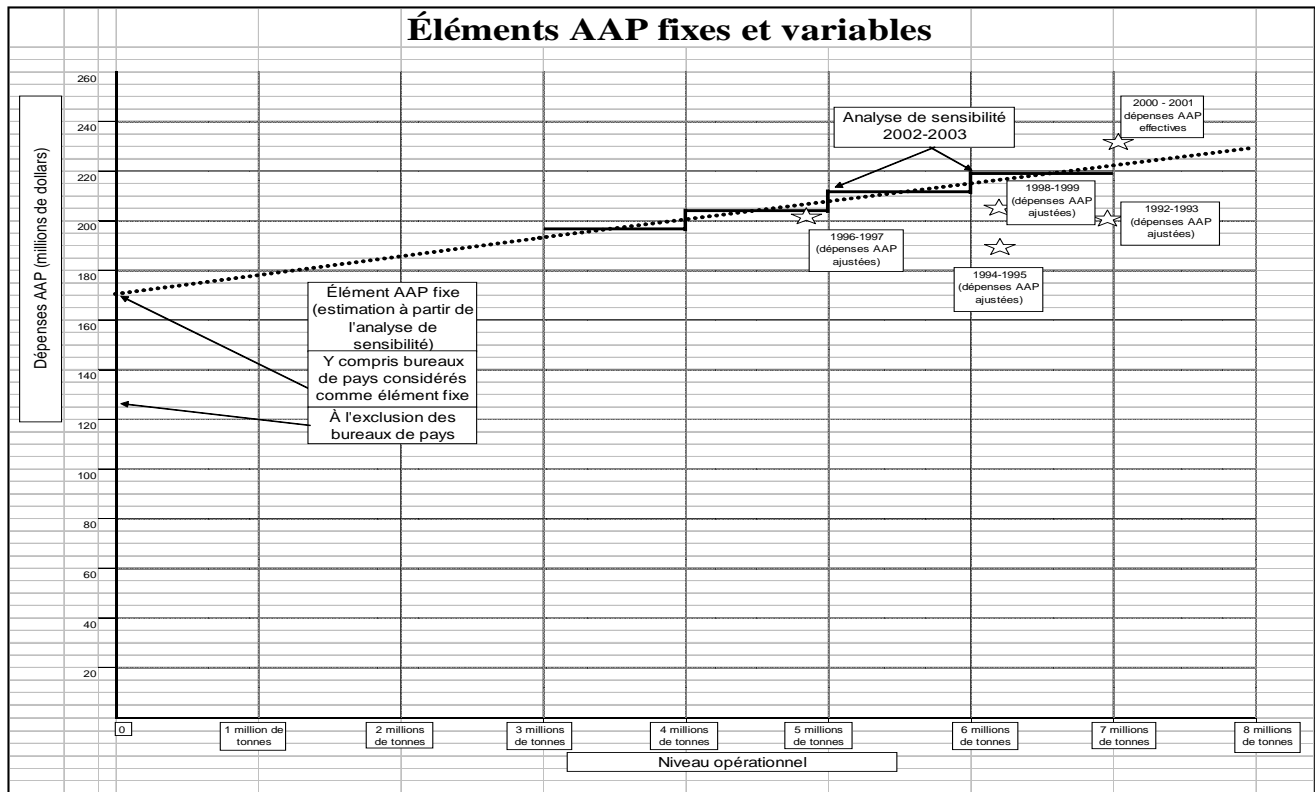
### ⇒ Coûts AAP variables

48. Le tableau 7 indique que, sur les 165,5 millions de dollars budgétisés pour le siège et les bureaux régionaux au titre de l'AAP pour 2002–2003, 39,2 millions de dollars peuvent être considérés comme correspondant à des besoins variables.
49. L'existence d'un élément variable dans les coûts AAP signifie que ces coûts varient en fonction du niveau opérationnel et sont donc dans une certaine mesure imputables aux opérations. Toutefois, aux termes du Règlement financier, pour pouvoir être classés comme CAD les coûts doivent présenter "un lien direct avec la fourniture d'un appui à une opération". Si ce "lien direct" peut être établi et bien identifié ou isolé du niveau AAP actuel, il y a de bonnes raisons de reclasser l'élément variable de l'AAP actuel dans la catégorie des CAD, à financer sur les ressources correspondantes et non au moyen des recettes AAP.
50. Après l'identification, restent la question de l'attribution des coûts aux projets et celle de savoir comment utiliser les fonds CAI pour couvrir ces coûts.



## ⇒ Résumé graphique

51. Les résultats de l'analyse de tendance et de l'analyse de sensibilité sont aussi illustrés par le graphique ci-après, qui montre comment les dépenses AAP répondent aux changements du volume des opérations.



*Note explicative:* Ce graphique illustre le rapport entre le niveau opérationnel (mesuré en volume sur l'axe horizontal) et les dépenses AAP (mesurées en millions de dollars sur l'axe vertical) à partir des données réunies pour la présente étude. Les données proviennent de l'analyse de sensibilité du budget AAP 2002-2003 (représenté par des lignes continues) et des valeurs ajustées des dépenses AAP effectives correspondant aux exercices de 1996 à 2001 tirées du tableau 5, "Analyse de tendance ajustée" (représentées par des étoiles).

### Conclusion 5

On constate une certaine variation des dépenses AAP nécessaires en fonction du volume des opérations du Programme. Toutefois une grande partie de ces besoins ne varie pas quand le volume passe d'une tranche de tonnage à une autre, et peut donc être considérée comme élément de dépense fixe.

### Conclusion 6

Pour le budget AAP 2002-2003:

- Environ 75 pour cent des dépenses budgétisées ne varieront pas en fonction du volume des opérations et peuvent être considérés comme des éléments fixes.
- Environ 25 pour cent de ces dépenses varieront en fonction du volume des opérations et peuvent être considérés comme des éléments variables.



### Conclusion 7

Les dépenses AAP sont essentiellement financées par les sommes recouvrées au titre des CAI, qui varient directement en fonction du tonnage (voir section 3 ci-dessus). En conséquence, chaque changement du volume des opérations produit sur les recettes AAP des effets qui ne correspondent pas à ses effets sur les dépenses AAP. La variation des dépenses AAP en raison de changements du volume des opérations correspond probablement à environ un quart de celle des recettes CAI (et par conséquent des recettes AAP).

### Conclusion 8

Si un "lien direct avec la fourniture d'un appui à une opération" peut être établi pour l'élément AAP variable (estimé à 39,2 millions de dollars pour le budget 2002–2003), il est tout à fait justifiable de reclasser ces coûts dans la catégorie des CAD, de les attribuer aux projets correspondants et d'allouer les fonds à différentes fins.

## D. Recommandation

52. Il est recommandé de reclasser les coûts AAP qui varient en fonction du volume des opérations et qui peuvent être directement liés à la fourniture d'un appui à une opération dans la catégorie des CAD pour donner au budget AAP un caractère plus strictement fixe. Le Directeur exécutif établira un système d'attribution de ces coûts aux projets et d'allocation des fonds à différentes fins.

## SECTION 5: EXAMEN FINAL DU TAUX UNIQUE DE RECOUVREMENT DES CAI

### A. Introduction

53. Dans cette section sont examinés plus avant le mécanisme actuel de financement des CAI et les incidences de l'écart AAP sur le taux unique de recouvrement des CAI.

### B. L'écart AAP dans les exercices récents (de 1996 à 2001)

54. L'examen des états financiers de 1996 à 2001 met en évidence les écarts AAP ci-après:

**TABLEAU 8: ÉCART CUMULATIF ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES AAP DE 1996 A 2001 (millions de dollars)**

	1996–1997	1998–1999	2000–2001	Cumulatif 1996-2001
Recettes CAI	178,0	215,7	188,5	
Recettes totales d'autres sources	4,5	6,8	7,3	
<b>Recettes AAP totales</b>	<b>182,5</b>	<b>222,5</b>	<b>195,8</b>	
Dépenses AAP effectives	226,2	230,8	235,9	
<b>Écart AAP (Déficit)</b>	<b>(43,7)</b>	<b>(8,3)</b>	<b>(40,1)</b>	<b>(92,1)</b>



55. Le tableau 8 montre qu'il y a eu déficit pour les trois derniers exercices, d'un montant cumulé de 92,1 millions de dollars. Avant d'interpréter ce chiffre, il convient d'en examiner les causes. Le tableau 9 récapitule les causes de ces écarts.

**TABLEAU 9: ANALYSE DES ÉCARTS ENTRE 1996 ET 2001**  
(millions de dollars)

	1996–1997	1998–1999	2000–2001	Cumulatif 1996-2001
<b>Déficit AAP selon états financiers</b>	<b>-43,7</b>	<b>-8,3</b>	<b>-40,1</b>	<b>-92,1</b>
<b>A. Différences dues aux normes et méthodes comptables</b>				
Différence de recettes due aux normes et méthodes comptables (comptabilité de gestion contre comptabilité d'exercice)	1,5	-7,6	40,1	34,0
<b>Écart AAP recalculé sur la base de la comptabilité d'exercice appliquée aux recettes - Déficit</b>	<b>-42,2</b>	<b>-15,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-58,1</b>
<b>B. Différence due aux prix</b>				
Recettes CAI non réalisées en raison de la baisse du "prix" des coûts directs	32,1	33,0	24,2	89,3
<b>C. Différence due au volume</b>				
Recettes CAI supplémentaires réalisées en raison d'accroissements de volume	24,2	-74,4	-60,7	-110,9
<b>D. Différence due aux autres recettes AAP</b>				
Autres recettes supplémentaires	-4,5	-6,8	-5,3	-16,6
<b>E. Différence due à l'accroissement des dépenses AAP</b>				
Dépenses AAP supplémentaires (réduites): budgétisées et effectives	-3,8	16,8	41,9	54,9
<b>F. Différence due aux catégories d'activités</b>				
Recettes CAI (supplémentaires)/réduites en raison des différents taux de recouvrement des CAI par catégorie d'activités	-5,8	47,5	0,0	41,7
Facteur d'arrondissement de la différence	0,0	-0,2	-0,1	-0,3
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

*Note:* La seule différence entre ce tableau et le tableau 2 est l'ajout de la rubrique F, différence due aux catégories d'activités, qui vient de ce que des taux CAI différents étaient appliqués à chaque catégorie avant 2000–2001.

56. À partir du tableau 9, on peut faire les observations suivantes:
- **Le déficit AAP selon les états financiers** pour les trois exercices a été de 92,1 millions de dollars. Les déficits ont tous été financés par les intérêts acquis au cours de chaque exercice.
  - **Différences dues aux normes et méthodes comptables:** une partie considérable — 34,0 millions de dollars — du déficit AAP est imputable aux normes et méthodes comptables. L'application aux recettes de la méthode de comptabilisation sur la base du fait générateur qui alignerait les recettes sur les dépenses éliminerait ce facteur d'écart.



- Si la différence due aux normes et méthodes comptables était supprimée, le déficit AAP serait ramené à 58,1 millions de dollars. Cela représente presque 8 pour cent des dépenses AAP pour les trois exercices considérés, qui n'ont pas été financées par les CAI ou par d'autres recettes AAP.
- **Différences dues aux prix et au volume:** les variations de prix au cours de la période ont eu pour conséquence le fait que des recettes CAI budgétisées représentant un montant de 89,3 millions de dollars n'ont pas été encaissées, tandis que les variations de volume ont fait que des recettes CAI non budgétisées représentant un montant de 110,9 millions de dollars ont été encaissées. Pour chacun des trois exercices la différence due aux prix a contribué au déficit. Pour deux des exercices ce manque à percevoir a été compensé par l'accroissement de volume. Pour l'exercice 1996–1997 —celui qui accuse le plus gros déficit— les différences dues à la fois aux prix et au volume ont contribué au déficit.
- Pour ce qui est des **autres recettes AAP non budgétisées**, un montant de 16,6 millions de dollars a été encaissé au cours de la période; le fait que ce montant n'ait pas été inscrit au budget s'explique par la difficulté de prévoir et de comptabiliser par avance les recettes AAP de ces provenances (CCEG et annulation d'engagements contractés durant des exercices précédents).
- Un **accroissement des dépenses AAP d'un montant** de 54,9 millions de dollars a été enregistré au cours des trois exercices biennaux pris ensemble. Il s'explique par la révision à la hausse des budgets AAP en 1998–1999 et en 2000–2001, sous l'effet des niveaux d'opérations plus élevés que prévu.
- **Différence due aux catégories d'activités:** avant 2000, l'application de taux CAI différents à chaque catégorie d'activités faisait que les recettes CAI budgétisées étaient basées sur un "dosage" de dépenses directes entre les catégories d'activités. Si le dosage effectif de dépenses directes était différent de ce qui avait été budgétisé, les recettes CAI en étaient affectées. Pour 1998–1999 en particulier, ce facteur a entraîné une différence importante (47,5 millions de dollars) entre les recettes budgétisées et les recettes CAI effectives. L'application d'un taux unique de recouvrement des CAI a supprimé ce type de différence.

### Conclusion 9

Même après ajustement pour tenir compte des différences dues aux normes et méthodes comptables, le déficit du budget AAP —58,1 millions de dollars— pour les exercices récents (de 1996 à 2001) reste significatif. Il représente 8 pour cent des dépenses AAP pour la période. Cela indique que les taux de recouvrement des CAI n'ont pas été fixés à un niveau suffisant pour assurer le recouvrement intégral des coûts. Ces déficits ont été couverts par les intérêts acquis.



### Conclusion 10

Au cours des trois exercices, l'un des principaux facteurs de déficit a été l'effet des variations de prix. Pour deux des exercices, cet effet a été compensé par un volume accru. Toutefois le plus fort déficit s'est produit en 1996–1997, du fait d'un volume inférieur à celui qui avait été budgétisé combiné à une variation de prix défavorable. À mesure que le PAM s'efforce d'abaisser les prix qu'il paye pour les apports directs, il réduit sa capacité de couvrir ses besoins de financement des CAI en l'absence de changements de volume.

### Conclusion 11

L'autre grand facteur imprévu de déficit pour les trois exercices a été le caractère imprévisible du dosage des dépenses par catégorie d'activités. S'il se combine à l'application de taux différents de recouvrement des CAI par catégorie d'activités, ce facteur ajoute une inconnue supplémentaire au processus de planification des CAI, ce qui rend les recettes CAI encore plus imprévisibles.

## C. Écart AAP de l'exercice écoulé (2000–2001)

57. L'analyse de l'écart AAP pour 2000–2001, au tableau 9, montre qu'après ajustement des différences dues aux normes et méthodes comptables, l'écart serait nul.
58. Toutefois cela masque l'effet compensateur d'autres variables:
- En raison d'un volume d'opérations plus élevé que prévu, un montant de dépenses AAP supplémentaires représentant 41,9 millions de dollars a été autorisé et engagé en 2000–2001 (différence due aux dépenses AAP supplémentaires).
  - Le volume effectif des opérations plus élevé que celui qui était budgétisé s'est aussi traduit par des recettes CAI supplémentaires représentant 60,7 millions de dollars (différence due au volume).
  - Un montant de recettes CAI budgétisées de 24,2 millions de dollars n'a pas été réalisé parce que les prix effectifs applicables aux coûts directs ont été inférieurs aux prix budgétisés (différence due aux prix).
  - D'"autres recettes AAP", supplémentaires et inattendues, d'un montant de 5,3 millions de dollars ont été réalisées pendant l'exercice.
59. Autrement dit, s'il n'y avait eu aucune augmentation de volume, et par conséquent pas de dépenses AAP supplémentaires, la différence due aux prix aurait donné lieu à un déficit AAP substantiel.
60. Par conséquent les effets des différences dues aux prix sur le taux actuel de recouvrement des CAI méritent d'être examinés plus avant.

### Conclusion 12

L'ajustement du déficit AAP pour tenir compte de la différence due aux normes et méthodes comptables (sur la base d'une correspondance exacte entre recettes et dépenses) pour l'exercice 2000–2001 aurait donné un écart nul.



### Conclusion 13

Toutefois cela masque des différences significatives dues aux variations de volume et de prix ainsi qu'à des recettes et des dépenses AAP imprévues, qui ont un effet compensateur sur l'écart AAP cumulé. S'il n'y avait pas eu augmentation de volume, la différence due aux prix (résultant de coûts directs par tonne inférieurs aux prévisions) aurait provoqué un déficit AAP significatif.

### D. Effets des différences de prix

61. Comme il est expliqué ci-dessus, les prix des apports directs —mesurés aux coûts directs moyens par tonne— ont eu un effet significatif sur les recettes CAI.
62. Le tableau 10 donne les coûts directs moyens, effectifs et budgétisés, par tonne.

**TABLEAU 10: DEPENSES DIRECTES PAR TONNE**

	Effectives 1996–1997	Effectives 1998–1999	Effectives 2000–2001	Budgétisées 2002–2003
Dépenses directes (millions de dollars)	2 135	2 664	2 931	2 664
Tonnage (millions de tonnes)	4,916	6,182	7,031	5,471
<b>Dépenses directes par tonne— effectives (dollars)</b>	<b>434</b>	<b>431</b>	<b>417</b>	<b>S/O</b>
<b>Dépenses directes par tonne— budgétisées (budget AAP initial) (dollars)</b>	<b>505</b>	<b>509</b>	<b>477</b>	<b>487</b>
Budget, différence effective (%)	14	15	13	S/O

Note: Le calcul détaillé correspondant figure à l'annexe II.

63. En 2000–2001, les coûts directs réels par tonne (417 dollars) ont été inférieurs de 13 pour cent aux coûts budgétisés (477 dollars), si bien que les recettes CAI ont été inférieures de 24,2 millions de dollars aux prévisions. Pour les trois derniers exercices, du fait de ces différences, les recettes CAI effectives ont été inférieures de 89,3 millions de dollars au montant budgétisé (tableau 9).
64. Le tableau 10 montre aussi une tendance à la baisse des coûts directs réels par tonne depuis 1996–1997. Quoique les montants budgétisés diminuent eux aussi, une différence significative demeure entre les coûts effectifs et les coûts budgétisés par tonne. Les différences sont dues au caractère incertain de ces coûts, qui est décrit plus haut, à la section 3.B.
65. Il convient de noter que l'évolution à la baisse des prix des apports directs pourrait être due, en partie, à l'efficacité accrue du PAM. Si tel est le cas, l'efficacité est donc elle-même facteur de réduction des recettes CAI.





### Conclusion 14

Les différences de prix au cours des exercices récents sont attribuables à la baisse des coûts directs moyens par tonne, les coûts directs réels par tonne étant inférieurs aux valeurs budgétisées. Elles pourraient être dues à l'efficacité accrue de l'Organisation, ou au caractère imprévisible des coûts directs qui aboutit à une surestimation des valeurs budgétisées.

### E. Écart AAP: Exercice en cours (2002–2003)

66. Le budget AAP biennal approuvé pour 2002–2003 établi sur la base de coûts directs moyens par tonne de 487 dollars fait apparaître un écart AAP nul. L'évolution à la baisse des coûts directs moyens par tonne a été mise en relief ci-dessus. Dans les sections ci-après, on examine les effets qu'aurait une stabilisation des coûts directs moyens par tonne à leur niveau de 2000–2001, à savoir 417 dollars.

#### ⇒ Effets d'une éventuelle différence due aux prix, au taux de recouvrement des CAI de 7,8 pour cent

67. **Scénario A:** Le tableau 11 indique les effets éventuels de la tendance des prix des apports directs sur les recettes CAI budgétisées pour 2002–2003, en partant de l'hypothèse que les coûts directs par tonne se stabilisent à une moyenne de 417 dollars la tonne.

**TABLEAU 11: DIFFÉRENCE ÉVENTUELLE DUE AUX PRIX POUR 2002–2003**

	Budget approuvé 2002–2003	Scénario A
Budget AAP—dépenses (millions de dollars)	210	210
Recettes CAI budgétisées (millions de dollars)	208	208
Autres recettes AAP budgétisées (millions de dollars)	2	2
Coûts directs moyens par tonne (dollars)	487	417
Tonnage (millions de tonnes)	5,471	5,471
Dépenses directes (millions de dollars)	2 664	2 281
Taux de recouvrement des CAI (%)	7,8	7,8
<b>Recettes CAI (millions de dollars)</b>	<b>208</b>	<b>178</b>
<b>Écart AAP—déficit (millions de dollars)</b>	<b>0</b>	<b>30</b>
Taux AAP nécessaire pour générer 208 millions de dollars (%)		9,1

*Scénario A:* Ces chiffres ont été calculés sur la base du budget 2002–2003 approuvé, révisé en partant de l'hypothèse que les coûts directs seraient de 417 dollars par tonne, donc sans changement par rapport aux prix moyens de 2000–2001.

68. D'après le scénario A, à supposer que les coûts directs par tonne se stabilisent à 417 dollars par tonne, tous les autres facteurs (y compris le taux de recouvrement des CAI) restant tels que budgétisés, le déficit AAP serait de **30 millions de dollars**. Il faudrait que le taux de recouvrement des CAI soit de 9,1 pour cent pour que les recettes CAI permettent de combler le déficit.



⇒ **Effets d'une éventuelle différence due aux prix, au taux de recouvrement des CAI de 7,0 pour cent**

69. Dans les mêmes conditions de prix des apports directs, deux autres scénarios ont été examinés:
- **Scénario B:** le taux de recouvrement des CAI est réduit à 7,0 pour cent à compter du 1er janvier 2003, mais les dépenses AAP demeurent aux niveaux budgétisés.
  - **Scénario C:** le taux de recouvrement des CAI est réduit à 7,0 pour cent et les dépenses AAP réduites de 10 pour cent à compter du 1er janvier 2003.

**TABLEAU 12: EFFET D'UN TAUX DE RECouvreMENT DES CAI DE 7,0 POUR CENT POUR 2002–2003**

	Budget approuvé 2002–2003	Scénario B	Scénario C
Budget AAP—dépenses initialement budgétisées (millions de dollars)	210	210	199,5
Recettes CAI budgétisées (millions de dollars)	208	208	208
Autres recettes AAP budgétisées (millions de dollars)	2	2	2
Coûts directs moyens par tonne (dollars)	<b>487</b>	<b>417</b>	<b>417</b>
Tonnage (millions de tonnes)	5,471	5,471	5,471
Dépenses directes (millions de dollars)	2 664	2 281	2 281
Taux CAI—2002 (%)	7,8	7,8	7,8
Taux CAI—2003 (%)	7,8	7,0	7,0
<b>Recettes CAI estimatives révisées (millions de dollars)</b>	<b>208</b>	<b>169</b>	<b>169</b>
<b>Écart AAP—déficit* (millions de dollars)</b>	<b>0</b>	<b>39</b>	<b>28,5</b>

*Scénario B:* Ces chiffres ont été calculés sur la base du budget 2002–2003 approuvé, révisé en partant de l'hypothèse que les coûts directs seraient de 417 dollars par tonne et le taux de recouvrement des CAI de 7,0 pour cent, à compter du 1er janvier 2003.

*Scénario C:* Ces chiffres reposent aussi sur une réduction des dépenses AAP de 10 pour cent à compter du 1er janvier 2003.

\* Si la date effective de réduction du taux de recouvrement des CAI était avancée au 1er janvier 2002 (au lieu du 1er janvier 2003), le déficit AAP pourrait augmenter de 9 millions de dollars.

70. Le scénario B montre que si les prix des apports directs demeurent aux niveaux de 2000–2001 et si le taux de recouvrement des CAI est réduit à 7,0 pour cent à compter du 1er janvier 2003 —tous les autres facteurs restants tels que budgétisés— il se produirait un déficit AAP de **39 millions de dollars**.
71. Le scénario C indique un déficit potentiel de **28,5 millions de dollars** dans les mêmes conditions que dans le scénario B adapté pour tenir compte d'une réduction de 10 pour cent des dépenses AAP au 1er janvier 2003.

⇒ **Effets d'une éventuelle variation de volume**

72. Les scénarios ci-dessus reposent sur l'hypothèse que le tonnage demeure au niveau budgétisé et approuvé de 5,471 millions de tonnes. Le tableau 13 fait apparaître le tonnage qui serait nécessaire pour compenser chacun de ces déficits:



**TABLEAU 13: ACCROISSEMENT DE VOLUME NÉCESSAIRE POUR  
COMPENSER LES DEFICITS**

	Scénario A1	Scénario B1	Scénario C1
Déficit éventuel (millions de dollars)	30	39	28,5
Taux CAI—2002 (%)	7,8	7,8	7,8
Taux CAI—2003 (%)	7,8	7,0	7,0
Dépenses directes supplémentaires (millions de dollars)	384,6	527,0	385,1
Coût direct moyen par tonne (dollars)	487	417	417
Tonnage supplémentaire requis pour un déficit nul (millions de tonnes)	0,789	1,26	0,924
<b>Tonnage révisé nécessaire (millions de tonnes)</b>	<b>6,260</b>	<b>6,734</b>	<b>6,395</b>
Déficit AAP révisé (dollars)	0	0	0

### Conclusion 15

Dans l'hypothèse où tous les autres facteurs restent tels que budgétisés, et où les coûts directs moyens par tonne se stabilisent à leurs niveaux de 2000–2001:

**Scénario A:** Au taux actuel de recouvrement des CAI, les recettes CAI seraient de 30 millions de dollars inférieures au montant budgétisé pour l'exercice 2002–2003. Pour financer ce manque à percevoir, un taux de recouvrement des CAI de 9,1 pour cent serait nécessaire.

**Scénario B:** Si le taux de recouvrement des CAI était abaissé à 7,0 pour cent à compter du 1er janvier 2003, le déficit AAP serait d'environ 39 millions de dollars.

**Scénario C:** Si le taux de recouvrement des CAI était abaissé à 7,0 pour cent et si les dépenses AAP étaient réduites de 10 pour cent à compter du 1er janvier 2003, un déficit AAP de 28,5 millions de dollars serait à prévoir.

### Conclusion 16

Dans ces cas, le volume budgétisé (5,471 millions de tonnes) devrait être augmenté comme suit pour annuler le déficit:

**Scénario A1:** de 789 000 tonnes pour atteindre 6,26 millions de tonnes

**Scénario B1:** de 1,263 million de tonnes pour atteindre 6,734 millions de tonnes

**Scénario C1:** de 924 000 tonnes pour atteindre 6,395 millions de tonnes

## F. Décision du Directeur exécutif

73. Le Directeur exécutif a décidé de réviser le solde du budget AAP à la baisse de 10 pour cent à compter du 1er janvier 2003.



## G. Recommandation

74. Compte tenu du déficit AAP cumulé sur les trois derniers exercices (58,1 millions de dollars après ajustement pour différences dues aux normes et méthodes comptables), de l'incertitude qui entoure les prix des apports directs, et des conséquences qui risquent de se produire si ces prix restent inférieurs aux niveaux budgétisés, il est recommandé d'abaisser le taux de recouvrement des CAI à 7,0 pour cent pour 2003, en prenant note du fait que, combinée à la réduction des dépenses AAP de 10 pour cent au 1er janvier 2003, cette baisse pourra se solder par un déficit AAP de 28,5 millions de dollars si les prix des apports directs se stabilisent à leurs niveaux de 2000–2001.
75. Ce déficit éventuel devrait être compensé au moins partiellement par le reclassement dans la catégorie des CAD des éléments variables des dépenses AAP qui peuvent être directement liés à une opération, comme indiqué à la section 4 ci-dessus.

## SECTION 6: GESTION DES ÉCARTS AAP

### A. Introduction

76. Indépendamment du taux de recouvrement des CAI dont aura décidé le Conseil dans le système actuel, il se produira presque à coup sûr un écart AAP. Il est donc nécessaire de définir une politique claire pour gérer ces écarts.

### B. Compte de péréquation

77. L'écart AAP présente une importance déterminante pour le PAM, ses donateurs et le Conseil. La pratique actuelle, qui veut que l'écart soit comblé par le Fonds général, ne facilite pas le suivi de l'effet cumulatif des écarts AAP d'un exercice à l'autre. Un tel suivi est pourtant fondamental pour fixer le taux de recouvrement des CAI.
78. La création d'un compte de péréquation pour enregistrer tous les écarts AAP (c'est-à-dire les effets de toutes les dépenses AAP et de toutes les recettes utilisées pour financer ces dépenses) faciliterait la surveillance continue de cet indicateur crucial et permettrait de gagner en facilité et en transparence. Un tel compte permettrait d'enregistrer l'excédent ou le déficit AAP cumulatif d'un exercice au suivant.
79. L'analyse annuelle ou biennale des mouvements intervenant sur ce compte par composante (variation de prix, variation de volume, etc.) améliorerait la transparence et ferait ressortir les facteurs à prendre en compte pour fixer le taux de recouvrement des CAI et prendre les décisions au sujet du déficit ou de l'excédent.
80. La création d'un compte de péréquation AAP permettrait aussi de mettre en évidence l'écart AAP cumulé reporté des exercices précédents.

### Conclusion 17

Un compte de péréquation des écarts AAP permettant d'enregistrer ces écarts et une procédure d'analyse de leurs composantes (variations de prix, variations de volume, etc.) améliorerait la transparence et faciliterait grandement le processus décisionnel de détermination du taux de recouvrement des CAI.



### C. Déficit AAP—Utilisation des intérêts acquis

81. La proposition faite au Conseil en 1997 au sujet de l'utilisation des intérêts acquis (WFP/EB.3/97/4-C) mettait aussi l'accent sur "les déséquilibres structurels entre le budget AAP approuvé et le niveau de recouvrement des coûts d'appui indirects". Il y était recommandé que les intérêts "acquis au cours d'un exercice financier en cours soient utilisés pour corriger tout déséquilibre structurel".
82. Dans son récent rapport sur "Les coûts d'appui liés aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies", le Corps commun d'inspection (CCI) recommande également qu'il soit envisagé d'utiliser les intérêts acquis "pour réduire les coûts d'appui extrabudgétaires".
83. L'utilisation des recettes disponibles au titre des intérêts acquis en fin d'exercice pour compenser tout déficit AAP correspondant à la période considérée contribuerait à améliorer le processus de planification des CAI. Cela réduirait aussi les risques liés à l'abaissement du taux de recouvrement des CAI, car il y aurait un mécanisme permettant d'absorber les déficits AAP qui en résulteraient.
84. Il ne s'agit toutefois que d'un mécanisme, qui ne pourra fonctionner que si les intérêts sont suffisants pour couvrir le déficit.

#### Conclusion 18

Tout déficit AAP doit être financé. Le seul mécanisme disponible à l'heure actuelle pour financer les écarts AAP consiste à utiliser les intérêts acquis, pratique qui doit être officialisée.

### D. Excédent AAP

85. En présence d'un excédent cumulé (lorsque les recettes AAP viennent en excès des dépenses AAP) à l'issue d'une période donnée, on disposerait de plusieurs options. L'excédent pourrait être utilisé aux fins de:
- financement des dépenses AAP de l'exercice suivant;
  - réduction du taux de recouvrement des CAI au cours des exercices suivants;
  - remboursement aux donateurs (bien que cela suppose un travail administratif lourd),  
ou
  - reprogrammation pour des projets ou le Compte d'intervention immédiate.

### E. Décision du Directeur exécutif

86. Le Directeur exécutif a décidé d'établir un compte de péréquation AAP et une procédure formelle d'analyse des mouvements opérés sur ce compte et de présentation de rapports à ce sujet au Conseil, afin de faciliter l'examen annuel du taux de recouvrement des CAI.

### F. Recommandations

87. Il est recommandé que les intérêts acquis au cours d'une période donnée soient rendus disponibles pour financer les déficits AAP résultant de déséquilibres structurels. Dans le même temps, il faudrait établir d'autres mécanismes pour régler les cas où, à l'avenir, les intérêts acquis pourraient ne pas être suffisants pour couvrir les déficits.



88. Il est recommandé, en présence d'excédents AAP, de réduire le taux de recouvrement des CAI pour "remettre à zéro" le compte de péréquation.

## SECTION 7: AUTRES SOLUTIONS DE FINANCEMENT DE L'AAP

### A. Introduction

89. L'exposé qui précède illustre le caractère relativement fixe des dépenses AAP par rapport au volume d'activité opérationnelle. Cela les rend raisonnablement simples à prévoir.
90. Inversement, les recettes AAP —composées principalement des sommes recouvrées au titre des CAI— varient directement avec l'activité opérationnelle et sont aussi sensiblement affectées par les prix des apports directs. Ensemble ces deux facteurs rendent le niveau des recettes AAP extrêmement imprévisible.
91. Plusieurs solutions de financement de l'AAP visant à parer à cette incertitude sont examinées dans les sections ci-après.

### B. Solutions de financement proposées par le Groupe de travail en 1998

92. Dans son rapport, le Groupe de travail chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a envisagé trois solutions pour identifier des approches susceptibles remplacer la classification des coûts entre coûts opérationnels directs, coûts d'appui directs et coûts d'appui indirects. Ces trois solutions prenaient principalement en compte le traitement des coûts des bureaux de pays et des bureaux régionaux.
93. Dans les sections ci-après ces solutions sont réexaminées et mises à jour pour les exercices 2000–2001 et 2002–2003. L'annexe VI donne des détails supplémentaires.

#### ⇒ *Solution 1: AAP des bureaux de pays en fonction du volume des opérations*

94. Suivant cette solution, le budget AAP servirait à financer "un effectif de personnel et une structure opérationnelle minimums en fonction du tonnage de produits géré par chaque bureau (de pays)".
95. L'application des niveaux de dotation en personnel, des coûts autres que ceux liés au personnel et des volumes d'activité opérationnelle utilisés par le Groupe de travail aurait pour effet de majorer les besoins AAP des bureaux de pays d'un montant de 55,3 millions de dollars pour 2002–2003 —soit une augmentation de 26 pour cent du budget total AAP. Cela supposerait une augmentation correspondante du taux de recouvrement des CAI, qui passerait à plus de 9,6 pour cent.
96. Une "solution 1 révisée", qui consisterait à classer les bureaux de pays en partant d'autres hypothèses pour les volumes d'activité, la dotation en personnel et les structures opérationnelles a également été envisagée. Elle supposerait un accroissement de 7 pour cent du budget AAP pour 2002–2003, et un relèvement du taux de recouvrement des CAI d'approximativement 0,5 pour cent.
97. Ces solutions assurent un certain degré de continuité dans les fonctions essentielles d'appui des bureaux de pays tout en permettant avec la souplesse nécessaire d'user de l'AAP pour renforcer les bureaux de pays en cas de besoin. Toutefois un taux plus élevé de recouvrement des CAI serait nécessaire.



⇒ **Solution 2: Reclassement des coûts supplémentaires AAP dans la catégorie des CAD**

98. Cette solution repose sur la possibilité de déplacer les coûts AAP supplémentaires vers la catégorie des coûts d'appui directs (CAD), avec pour effet une réduction des coûts AAP et par conséquent du taux de recouvrement des CAI.
99. Diverses autres possibilités de reclassement de ces coûts ont été identifiées. Les effets théoriques en ont été revus et peuvent être récapitulés comme suit:

**TABLEAU 14: RECAPITULATIF DE LA SOLUTION 2  
DU GROUPE DE TRAVAIL—REVISION**

	Taux CAI estimatif 2000–2001 (%)	Taux CAI estimatif 2002–2003 (%)
Transfert de tous les coûts des bureaux de pays à la catégorie des CAD	5,5	6,2
Transfert de tous les coûts des bureaux régionaux à la catégorie des CAD	6,8	6,4
Transfert de tous les coûts des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des pôles régionaux à la catégorie des CAD	4,5	4,6
Transfert de tous les coûts des bureaux de pays, des bureaux régionaux, des pôles régionaux et des coûts d'appui aux programmes du siège à la catégorie des CAD	3,1	3,9

100. Le groupe de travail avait estimé que cette solution était davantage "tournée vers l'avenir", et assurerait aux coûts AAP un caractère plus indirect, tout en permettant d'abaisser sensiblement le taux de recouvrement des CAI.
101. En revanche, elle accroît le risque car elle augmente le montant des coûts fixes financés au titre des CAD, source de financement variable dans le cadre des politiques actuelles de dotation en ressources et de financement à long terme.

⇒ **Solution 3: "Solution actuelle"**

102. C'est au titre de la solution actuelle appliquée depuis 2000–2001 que 25 pour cent des coûts AAP des bureaux de pays ont été transférés à la catégorie des CAD et que le taux de recouvrement des CAI a été fixé à 7,8 pour cent. Les CAI servent à financer tous les coûts d'appui du Siège, les coûts d'appui des bureaux régionaux et une structure minimale standard de bureau de pays jugée essentielle pour assurer la présence du PAM.



### Conclusion 19

La solution 1 (AAP des bureaux de pays sur la base de volumes d'activité opérationnelle) du Groupe de travail 1998 continuerait d'exiger un taux de recouvrement des CAI supérieur à 9,6 pour cent. Toutefois les concepts énoncés par le Groupe de travail peuvent être révisés, en utilisant d'autres volumes d'activité et des structures minimales différentes, pour obtenir une "solution 1 ajustée" qui exigerait une augmentation du taux de recouvrement des CAI de 0,5 pour cent par rapport au taux actuel de 7,8 pour cent.

La solution 2 (reclassement des coûts supplémentaires AAP dans la catégorie des CAD) du Groupe de travail 1998 ramènerait le taux de recouvrement des CAI dans une fourchette de 3,9 à 6,2 pour cent pour 2002–2003. Cela alourdirait le risque car des coûts supplémentaires (dont certains fixes) seraient financés au titre des CAD (sur des ressources variables).

### C. Mécanisme des "taux CAI différentiels"

#### ⇒ Double taux CAI

103. Le concept d'un taux différentiel de recouvrement des CAI avait été introduit dans l'Examen préliminaire. Cette solution supposait d'appliquer des taux plus élevés aux dons initiaux au cours d'un exercice donné, et des taux inférieurs aux dons suivants pour accroître les certitudes dans le processus de planification des CAI, et pour réduire le risque de déficit de financement de l'AAP.
104. Il existe d'autres manières d'obtenir le même résultat. Comme indiqué dans l'Examen préliminaire et à la section 4 ci-dessus, une partie substantielle des dépenses AAP est fixe par rapport au volume d'activité opérationnelle. Un taux initial plus élevé de recouvrement des CAI, ou taux primaire, pourrait être appliqué à toutes les contributions jusqu'à ce que l'élément fixe des dépenses AAP soit financé. Ensuite, un taux secondaire serait appliqué pour couvrir l'élément variable des dépenses AAP.

#### ⇒ Taux CAI primaire

105. Le taux CAI primaire, plus élevé, devrait permettre de générer suffisamment de recettes CAI pour assurer le financement de dépenses AAP —compte tenu des autres recettes AAP— correspondant à un "volume minimum d'activité prévisible" pour l'exercice biennal.
106. Le volume minimum d'activité prévisible, dans ce modèle, serait le résultat d'une évaluation prudente, car les conséquences sur les recettes CAI, s'il n'était pas atteint, seraient d'un tout autre ordre que dans la pratique actuelle.
107. Les effets potentiels de quatre volumes minimums d'activité prévisible sur le taux primaire de recouvrement des CAI sont présentés au tableau 15.





**TABLEAU 15: EFFETS DE DIFFERENTS VOLUMES MINIMUMS SUR LE TAUX  
PRIMAIRE DE RECOUVREMENT DES CAI**

	Volume minimum d'activité prévisible par exercice			
	3 millions de tonnes	4 millions de tonnes	5 millions de tonnes	6 millions de tonnes
Dépenses AAP prévues (millions de dollars)	192	201	207	215
<i>Moins:</i> "Autres recettes AAP" prévues (millions de dollars)	2	2	2	2
Besoins de recettes CAI (millions de dollars)	190	199	205	213
Coût direct par tonne* (dollars)	417	417	417	417
<b>Taux primaire de recouvrement des CAI nécessaire (dans l'hypothèse du maintien des prix directs 2000–2001) (%)</b>	<b>15,3</b>	<b>12,0</b>	<b>9,8</b>	<b>8,5</b>

\* Supposé rester au niveau de 2000–2001: voir section 5 – D ci-dessus.

### ⇒ Taux CAI secondaire

108. Une fois atteint le volume minimum d'activité opérationnelle, le taux secondaire, moins élevé, de recouvrement des CAI serait appliqué. Il faudrait seulement que ce taux soit suffisant pour couvrir l'élément "variable" des dépenses AAP; il pourrait être calculé comme suit:

**TABLEAU 16: TAUX SECONDAIRE DE RECOUVREMENT DES CAI**

Besoins AAP selon analyse de sensibilité	
6 - 7 millions de tonnes (millions de dollars)	218
5 - 6 millions de tonnes —budget 2002–2003 approuvé— (millions de dollars)	210
4 - 5 millions de tonnes (millions de dollars)	203
Jusqu'à 4 millions de tonnes (millions de dollars)	195
Variation moyenne des besoins AAP par million de tonnes de variation <sup>(A)</sup> (millions de dollars)	7,7
Coût direct moyen par tonne* (dollars)	417
Coûts directs moyens par million de tonnes <sup>(B)</sup> (millions de dollars)	417
<b>Taux secondaire nécessaire</b> <sup>(A divisé par B)</sup> <b>(sur la base de l'analyse de sensibilité et dans l'hypothèse du maintien des prix directs 2000–2001) (%)</b>	<b>1,8</b>

\* Supposé rester au niveau de 2000–2001: voir section 5 – D ci-dessus.

109. Les calculs ci-dessus sont basés sur le budget AAP approuvé pour 2002–2003. La proposition de reclassement des dépenses variables AAP qui peuvent être directement liées à une opération dans la catégorie des CAD réduirait le taux différentiel en conséquence.



### ⇒ **Seuil de déclenchement du taux différentiel**

110. Le seuil de déclenchement du taux secondaire de recouvrement des CAI devrait être simple, transparent et équitable pour tous les donateurs, mais ne devrait pas décourager ou retarder les contributions. Il est donc difficile de le définir.
111. Une solution pourrait consister à déclencher le taux secondaire quand chaque donateur dépasse un niveau de contribution permettant d'atteindre le volume minimum d'activité prévu au niveau de l'Organisation. Cela peut se faire sur la base:
- a) des prévisions de contributions: quand les donateurs dépassent leur contribution prévue pour un exercice, le taux secondaire leur est appliqué.
  - b) des contributions passées: quand les donateurs dépassent un niveau de contribution basé sur leurs contributions des années précédentes, le taux secondaire leur est appliqué.
112. Autrement, le taux primaire de recouvrement des CAI pourrait s'appliquer à toutes les contributions jusqu'à ce que le niveau nécessaire de recettes soit atteint. Mais cela peut dissuader les donateurs d'apporter des contributions en début d'exercice.

### ⇒ **Autres solutions**

113. Il convient de noter que la solution exposée ci-dessus n'est pas la seule; il y en a bien d'autres. On pourrait envisager par exemple des taux primaires plus bas que les taux secondaires.
114. L'application de taux différentiels de recouvrement des coûts d'appui est une pratique qui est largement utilisée par les organismes de l'ONU étudiés dans le cadre de l'étude comparative et qui est examinée en détail dans un rapport récent du Corps commun d'inspection sur les coûts d'appui aux activités extrabudgétaires du système des Nations Unies. Cette pratique suppose un volume important de financements croisés. L'un des organismes de l'ONU examiné dans l'étude comparative prévoit de l'abandonner.
115. L'expérience de ces organismes devrait être prise en compte dans l'examen de toute proposition tendant à instituer au PAM des taux différentiels de recouvrement des CAI.

## **Conclusion 20**

Un mécanisme de recouvrement des CAI à "taux différentiels" réduirait l'incertitude quant aux recettes CAI s'il permettait de générer des montants plus élevés de contributions par application d'un taux primaire de recouvrement des CAI vers le début de l'exercice, et ensuite des montants moins élevés par application d'un taux secondaire. Cela pourrait se faire de bien des manières différentes, dont l'une est décrite ci-dessus.

Cette approche aurait une incidence fondamentale sur les rapports que le PAM entretient avec les donateurs. Elle obligerait à définir des seuils équitables de déclenchement et va à l'encontre de l'expérience d'autres organismes de l'ONU qui appliquent des taux différentiels.

## **D. Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG)**

### ⇒ **Introduction**

116. Les contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG) sont également l'une des sources de financement de l'AAP. Actuellement, elles ne représentent qu'un



montant relativement faible: pour l'exercice 2000–2001, 3 millions de dollars, soit seulement 1,3 pour cent des dépenses AAP. Les CCEG sont uniques à de nombreux égards et mériteraient à ce titre d'être examinés plus avant.

### ⇒ *Règlement financier*

117. Le Règlement financier du PAM (article 4.7) dispose que les gouvernements des pays bénéficiaires prennent normalement à leur charge une part importante des coûts des bureaux du PAM dans les pays, en versant une contribution en nature et en espèces. L'ampleur de cette contribution est définie dans un accord conclu entre le PAM et le gouvernement concerné. Sur recommandation du Directeur exécutif, le Conseil peut autoriser certains pays à déroger aux dispositions de cet article.
118. Il a été difficile d'appliquer ces dispositions du Règlement financier. Nombre des pays dans lesquels les bureaux ont été fermés vers la fin de 1997 étaient parmi ceux qui auraient eu les moyens de verser des contributions en espèces au titre du fonctionnement de ces bureaux. Plusieurs des bureaux encore ouverts sont dans des pays en butte à des difficultés financières qui empêchent les gouvernements de payer ces contributions. D'autre part, certains gouvernements fournissent des contributions en nature, sous forme par exemple de locaux et bureaux ou autres services mis gratuitement à disposition des bureaux de pays du PAM. Les pratiques comptables actuelles ne prennent pas en compte ces contributions en nature, qui ne sont donc pas comptabilisées comme CCEG. Cela pose un problème, car si le Programme décide de faire une évaluation de ces contributions en nature et de les comptabiliser à la fois comme recettes et dépenses AAP, les niveaux d'AAP augmenteront en conséquence.

### ⇒ *Comptabilisation des recettes*

119. L'autre problème concernant ces contributions a trait à la comptabilisation des recettes. À l'heure actuelle, celles-ci ne sont portées en compte comme recettes qu'une fois effectivement perçues, selon la méthode de la comptabilité de gestion. Cependant, si la pratique comptable change (voir la section 3 ci-dessus), le PAM doit se prononcer sur la manière de comptabiliser ces recettes provenant des gouvernements des pays bénéficiaires. Les comptabiliser sur la base de l'exercice comme sommes à recevoir peut aboutir à une accumulation de sommes impossibles à recouvrer en raison des difficultés de ces gouvernements à faire face à leurs obligations financières.

### ⇒ *Accords CCEG*

120. La formulation d'accords de base avec les gouvernements hôtes précisant ces obligations a été longue, et l'inclusion de dispositions relatives aux CCEG dans les nouveaux accords ou dans les accords révisés s'est révélée difficile à négocier. En fait, en 2001, année au cours de laquelle sept accords devaient être négociés, les résultats ont été modestes, comme le Commissaire aux comptes l'a relevé dans son rapport 2000–2001. Jusqu'ici, deux accords seulement ont été négociés avec succès, deux autres sont en cours de négociation, et les autres n'ont pas avancé.
121. Récemment, quelques pays désireux de s'acquitter de leurs obligations financières se sont efforcés de trouver des moyens d'honorer leurs engagements. Un pays, par exemple, a payé son dû directement au PAM mais a demandé que les fonds ne soient pas comptabilisés comme recettes AAP au titre du Fonds général, mais utilisés directement pour régler le loyer des locaux occupés par le bureau de pays du PAM. Le montant réglé dépassait néanmoins l'allocation de 55 000 dollars fixée pour les "coûts autres que les



dépenses de personnel" de tous les bureaux de pays conformément aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme. Un autre pays a déposé une somme dans un fonds fiduciaire en stipulant que seuls les intérêts produits par cette somme seraient remis au PAM en tant que contribution en espèces. Cette modalité de paiement donne au moins quelque assurance quant à la contribution annuelle de ce pays au titre des CCEG.

### ⇒ Examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme

122. En raison des complexités susmentionnées et de la nature unique des CCEG, il est recommandé d'inscrire les questions relatives à la collecte, à la comptabilisation et à l'enregistrement des CCEG en tant qu'élément des recettes AAP dans le cadre de l'examen de ces politiques. Cet examen devrait aussi porter sur les dispositions du Règlement financier et sur la manière dont elles peuvent être appliquées dans la pratique vu la situation des gouvernements hôtes.

#### Conclusion 21

Les CCEG n'ont pas été une source significative de recettes AAP en raison des difficultés que les pays ont à honorer leurs obligations et de celles que pose la conclusion d'accords avec certains gouvernements hôtes.

Actuellement, les contributions en nature des gouvernements hôtes ne sont pas reflétées dans les comptes. Les contributions en espèces ne sont comptabilisées comme recettes que lorsqu'elles ont été effectivement encaissées.

### E. Recommandations

123. Il est recommandé que l'examen prochain des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM porte de plus près sur le financement de l'AAP des bureaux de pays et sur la collecte, l'enregistrement et la comptabilisation des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG).

## SECTION 8: NIVEAU APPROPRIÉ DU BUDGET AAP

### A. Introduction

124. Il est difficile de déterminer quel est le "niveau approprié" du budget AAP parce qu'il faut trouver un équilibre entre deux exigences opposées, à savoir:

- a) la nécessité de consacrer une proportion aussi importante que possible des recettes du PAM à l'exécution directe des programmes, des projets et des activités d'aide alimentaire qui sont la raison d'être du Programme; et
- b) la nécessité de disposer d'une organisation dotée d'une structure efficace et rationnelle d'appui à ces mêmes programmes et projets. Cette structure doit permettre de pourvoir à ce qui suit:
  - i) gouvernance de l'organisation, orientations et coordination intergouvernementale et interorganisations;
  - ii) orientation stratégique et gestion opérationnelle efficace du Programme;



- iii) planification et décisions de politique générale avisées;
- iv) infrastructure, notamment :
  - ◇ infrastructure nécessaire sur le plan administratif et financier et celui des ressources humaines pour diriger efficacement le Programme de manière continue; et
  - ◇ infrastructure permettant de mener avec un maximum d'efficacité les missions de plaidoyer, de centre de connaissances, de communication et d'évaluation du Programme;
- v) obligation redditionnelle et contrôle au sein du PAM; et
- vi) capacité de réagir rapidement en cas d'urgence —élément déterminant du succès des opérations, qui en réduit les coûts à long terme.

125. Il faut donc veiller à trouver le juste équilibre entre ces deux impératifs, en portant au maximum l'utilisation directe des ressources tout en assurant au PAM une capacité institutionnelle suffisante pour que les ressources utilisées contribuent à la réalisation des objectifs à long terme du Programme.

126. Le besoin d'équilibre, combiné au caractère différent des dépenses et des recettes AAP, indique que le budget AAP ne doit pas être seulement basé sur des considérations de tonnage ou de pourcentage des coûts directs prévus. Vu la nécessité de disposer d'une structure organisationnelle, il y a en effet d'autres facteurs à prendre en considération dans la formulation du budget AAP du Programme.

## B. Rapport coût/efficacité

127. Une étude comparative a été menée pour déterminer comment se situe le PAM en regard d'autres organismes de l'ONU en termes de **coûts** d'appui indirects. Les résultats de cette étude font l'objet de la section 9 ci-après.

128. Dans tout débat sur le rapport coût-**efficacité** de l'AAP, il est évident qu'il doit être question de coûts, mais aussi d'efficacité. L'efficacité peut être considérée comme la capacité d'aboutir aux résultats désirés, donc dans le cas présent d'honorer le mandat de l'Organisation. L'étude comparative est centrée sur les coûts qui sont plus faciles à mesurer, mais qui ne constituent qu'un membre de l'équation.

129. Outre l'analyse comparative, d'autres techniques permettent au PAM d'établir le rapport coût-efficacité de l'AAP de manière interne:

- Un examen complet du budget AAP —fondé sur une approche à base zéro— permettrait d'identifier le niveau d'infrastructure AAP nécessaire pour les opérations du PAM. En fait, c'est le moment maintenant de réaliser cet examen, étant donné les changements profonds qui sont récemment intervenus dans l'Organisation, avec notamment la décentralisation et la mise en œuvre de WINGS. Il faut de toute évidence procéder à un examen complet du budget AAP actuel, qui a été établi pour l'organisation avant ces changements.
- Une grille de mesure des résultats des activités financées sur le budget AAP établirait un lien entre les dépenses AAP et les résultats, et livrerait des informations sur l'efficacité de l'AAP.



**Conclusion 22**

Bien qu'une comparaison des CAI du PAM ait été faite avec ceux d'autres organismes de l'ONU, tout débat sur l'efficacité du PAM, ou sur son efficacité par rapport à celle d'autres organismes, doit reposer sur une analyse complète —et une comparaison— des résultats de chacun d'eux, et de la façon dont ces résultats contribuent à l'exécution de leur mandat.

Quand l'étude comparative a été achevée, certains organismes de l'ONU ont déclaré avec inquiétude que de tels travaux devraient être menés conjointement.

**Conclusion 23**

En raison du caractère distinct des recettes et des dépenses AAP, le budget AAP devrait ne pas être basé seulement sur des considérations telles que le tonnage ou un pourcentage des coûts directs prévus. Le besoin de structure organisationnelle montre que d'autres facteurs sont à prendre en compte dans la formulation du budget AAP.

**Conclusion 24**

L'adoption d'une approche à base zéro pour établir le budget AAP pour l'exercice 2004-2005 permettrait de déterminer le niveau le plus approprié d'infrastructure AAP nécessaire aux opérations du PAM.

**Conclusion 25**

Une grille de mesure des résultats des activités financées sur le budget AAP donnerait aussi des informations supplémentaires sur le rapport coût-efficacité de l'AAP.

**C. Décision du Directeur exécutif**

130. Le Directeur exécutif a décidé d'établir le budget AAP pour 2004-2005 en se fondant sur une approche à base zéro afin de définir un niveau approprié pour l'AAP.

**D. Recommandations**

131. Afin de mieux refléter la nature des dépenses et des recettes AAP, les budgets AAP ne devraient pas être fondés uniquement sur des considérations de tonnage ou de pourcentage des coûts directs prévus. Il est recommandé d'adopter une approche à base zéro pour établir le budget AAP pour l'exercice 2004-2005, afin de déterminer le niveau le plus approprié d'infrastructure AAP nécessaire aux opérations du PAM.

132. Il est en outre recommandé d'examiner —dans le cadre de l'examen prochain des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme— la définition d'une grille de mesure des résultats des activités financées sur le budget AAP qui permette de réunir des informations supplémentaires sur le rapport coût-efficacité de l'AAP.



## SECTION 9: ÉTUDE COMPARATIVE DES ORGANISMES DE L'ONU ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

### A. Introduction

133. Le Conseil d'administration du PAM a demandé au Secrétariat d'effectuer une étude comparative des budgets d'appui d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organismes de l'ONU comparables.

### B. Organisations non gouvernementales

134. L'étude des ONG examinera ce qui distingue le PAM de ces ONG et résultera d'une enquête menée sur trois mois; ses résultats donneront lieu à un document dont sera saisi le Conseil en février 2003.

#### ⇒ *Portée de l'étude sur les ONG*

135. L'étude des ONG qui associera études théoriques, études de cas et visites sur le terrain, permettra d'évaluer la situation du PAM en regard de celle d'ONG comparables dans trois domaines principaux:

#### a) Mandats:

- i) comparaison du mandat du PAM à ceux des ONG;
- ii) examen de la façon dont les différences et les similitudes de mandat peuvent affecter les coûts d'appui indirects et directs du PAM et des ONG;
- iii) examen de la mesure dans laquelle des mandats différents exigent des structures organisationnelles différentes, et en quoi cela peut affecter les coûts d'appui.

#### b) Études de cas:

- i) comparaison des interventions du PAM et des ONG dans trois pays et entre ces trois pays (opérations de secours, interventions prolongées de secours et de redressement [IPSR] et programmes de développement);
- ii) examen des procédures techniques spécifiques du PAM et des ONG (expédition, achats, entreposage, évaluation, etc.).

#### c) Comparaison des coûts:

- i) examen des travaux de comparaison des coûts entre le PAM et les ONG.
- ii) comparaison des coûts d'appui du PAM et d'une sélection d'ONG internationales, à partir des rapports annuels publiés et d'autres sources.
- iii) comparaison des structures de coûts du PAM et des ONG.
- iv) examen des sources de financement du PAM et des ONG.

### C. Organismes de l'ONU

136. Le Secrétariat a effectué une étude unilatérale du traitement des coûts d'appui dans cinq organismes de l'ONU: Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et PAM.



137. Cette étude fondée sur un examen des documents publiés et des entretiens approfondis avec le personnel des organismes concernés, a été réalisée par plusieurs fonctionnaires du PAM, sous la direction d'un consultant extérieur ayant une vaste expérience professionnelle du système de l'ONU et d'autres organisations.
138. Les résultats et les conclusions de cette étude sont résumés dans les paragraphes ci-après, qui suivent le plan de l'étude, laquelle figure à l'annexe VII.

### ⇒ **Mandats, stratégies, activités et taille des organisations**

139. L'examen des mandats, des activités, des stratégies et de la taille des organismes a montré que:
- les organismes ont des objectifs, des stratégies et des mandats très différents, qui exigent l'utilisation d'apports directs très variés pour produire les différents résultats de chacun;
  - le choix des modalités d'exécution de chaque organisme va de l'exécution directe quasi intégrale à la quasi absence d'exécution directe;
  - les organismes diffèrent aussi beaucoup en termes de dépenses, le rapport allant de 1 à plus de 10;
  - en outre, la diversité des résultats obtenus par les organismes limite la validité de la comparaison des apports, y compris des coûts d'appui.
140. Les différences fondamentales entre les mandats, les stratégies, les activités, la taille et les résultats des organismes *exigent* différents niveaux de gestion et d'appui. Les coûts d'appui, par nécessité, sont donc différents d'un organisme à l'autre. La comparabilité s'en trouve réduite d'autant.

### ⇒ **Structure organisationnelle**

141. Les organismes ont des structures semblables (le caractère décentralisé des bureaux régionaux du PAM et de l'UNICEF constituant la principale exception), mais leur couverture géographique varie considérablement, comme l'indique le nombre des bureaux extérieurs:

**TABLEAU 17: NOMBRE DE BUREAUX DE PAYS**

	Nombre de bureaux de pays
PAM	83
UNICEF	126
PNUD	136
FNUAP	110
HCR	123

### ⇒ **Pratiques budgétaires**

142. Les pratiques budgétaires de chacun des organismes présentent des similitudes, en particulier pour ce qui est de leurs budgets d'appui.





143. À l'exception du HCR, les organismes établissent actuellement leurs budgets d'appui sur une base biennale. Toutefois, ils appliquent tous les définitions harmonisées dans ces budgets, en ventilant les coûts entre les catégories ci-après:

- coûts des programmes;
- coûts d'appui, subdivisés en:
  - ◇ appui aux programmes: bureaux de pays;
  - ◇ appui aux programmes: siège;
  - ◇ gestion et administration.

144. Outre ces catégories de coûts, deux des organismes budgétisent les coûts d'appui dans les catégories suivantes:

- appui aux programmes —organismes: catégorie utilisée par le FNUAP pour les paiements à d'autres organismes au titre des activités d'appui technique et administratif; et
- appui aux activités opérationnelles de l'ONU —catégorie utilisée par le PNUD pour les coûts suivants:
  - ◇ appui aux programmes des coordonnateurs résidents;
  - ◇ coûts liés au Fonds spécial de contributions pour les Volontaires des Nations Unies; et
  - ◇ appui aux bureaux de pays, bureaux du Groupe des Nations Unies pour le développement, Volontaires des Nations Unies et bureaux des Services d'achats interorganisations.

### ⇒ Normes et méthodes comptables

145. Les méthodes de comptabilisation des recettes et des dépenses peuvent se récapituler comme suit:

**TABLEAU 18: RECAPITULATIF DES PRATIQUES COMPTABLES**

	Base de comptabilisation des contributions recettes	Base de comptabilisation des dépenses
PAM	Gestion	Exercice*
UNICEF	Exercice	Exercice*
PNUD	Gestion	Exercice**
FNUAP	Exercice	Exercice**
HCR	Exercice	Exercice*

\* Exception faite des dépenses de personnel qui sont comptabilisées sur la base des décaissements

\*\* Exception faite des dépenses de personnel et de projets exécutés par les gouvernements et les ONG, qui sont comptabilisées sur la base des décaissements



### ⇒ *Dotation en ressources et financement des coûts d'appui*

146. À l'exception du PAM, tous les organismes étudiés utilisent leurs ressources ordinaires (ou les contributions non liées) pour financer un niveau de base de coûts d'appui. Des contributions autres qu'ordinaires sont utilisées pour financer les coûts d'appui **supplémentaires**, et non pas une proportion fixe de la totalité des coûts d'appui.
147. Cette approche est analogue par son principe à la solution consistant à appliquer les "taux différentiels" de recouvrement des CAI décrits plus haut, le taux primaire étant appliqué pour financer l'élément fixe des dépenses AAP, et le taux secondaire pour financer l'élément variable.

### ⇒ *Catégories de coûts*

148. L'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et le HCR classent tous les coûts qui ne sont pas inclus dans leur budget d'appui dans la catégorie des coûts de programmes. Ils n'ont pas de catégorie de coûts équivalente à celle des CAD du PAM pour enregistrer séparément les coûts qui sont d'appui par nature mais qui sont directement liés à un projet.
149. Il est de ce fait difficile de comparer directement les coûts d'appui totaux (directs et indirects). Différentes méthodes de comparaison des coûts d'appui ont donc été examinées et sont décrites à l'annexe VII.

### ⇒ *Analyse des coûts budgétisés*

150. Pour établir une comparaison plus significative des coûts d'appui indirects (et comparer des choses comparables), les coûts des autres organismes ont été reventilés en deux catégories, à savoir "indirects" et "directs" selon la méthodologie appliquée par le PAM.
151. Le PAM classe les coûts de la "structure standard" (dépenses de personnel et autres coûts) des bureaux de pays dans la catégorie des coûts d'appui indirects, les autres coûts entrant dans celle des coûts directs.
152. L'application de cette méthodologie aux autres organismes, c'est-à-dire imputer les coûts des bureaux de pays qui dépassent la "structure standard" retenue par le PAM au chapitre des coûts de programme directs, donnerait les coûts d'appui indirects budgétisés ci-après, exprimés en pourcentage des coûts totaux budgétisés pour les deux années 2002 et 2003:

**TABLEAU 19: COMPARAISON DES COÛTS  
APRES RECLASSEMENT (%)**

	2002–2003
PAM	7,2*
UNICEF	14,0
PNUD	13,0**
FNUAP	25,7†
HCR	13,1

\*L'utilisation faite ici des coûts totaux comme dénominateur donne un taux autre que le taux de recouvrement des CAI par le PAM (actuellement 7,8 pour cent) qui prend seulement les coûts directs comme dénominateur.

\*\* Ces coûts d'appui incluent une part de 5,7 pour cent correspondant à l'appui aux activités opérationnelles de l'ONU.

† Ces coûts d'appui incluent une part de 5,1 pour cent correspondant à l'appui technique et administratif à d'autres organismes.



### Conclusion 26

Compte tenu des informations disponibles, et du caractère singulier de la catégorie des CAD du PAM, les chiffres indiqués au tableau 19 représentent la meilleure comparaison des coûts d'appui indirects qu'il était possible de réaliser dans les délais impartis. Ces chiffres montrent que les coûts d'appui indirects du PAM, par rapport au niveau des coûts directs, sont inférieurs à ceux des autres organismes de l'ONU étudiés.

## SECTION 10: CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

### A. Conclusions générales

#### ⇒ Déséquilibres structurels

153. Les analyses qui précèdent ont porté sur les différences récemment enregistrées entre les recettes et les dépenses AAP – les "écarts AAP". Actuellement, ces écarts sont imputables aux facteurs ci-après:

- a) déséquilibres structurels des recettes CAI, y compris différences dues:
  - i) aux normes et méthodes comptables;
  - ii) aux recettes CAI affectées par des variations de "prix" des coûts directs; et
  - iii) aux recettes CAI affectées par des variations de "volume" des coûts directs;
- b) variations imprévues des autres recettes AAP et des dépenses AAP.

154. Le passage à la pratique de comptabilisation des recettes sur la base du fait générateur aura pour effet de mieux aligner les recettes sur les dépenses et de réduire au minimum les déséquilibres structurels dus aux normes et méthodes comptables (mais sans les supprimer totalement). Cela permettra de mieux cibler les déséquilibres structurels dus aux variations de prix et de volume et aux variations imprévues des autres recettes AAP et des dépenses AAP.

#### ⇒ Recettes AAP

155. Les déséquilibres structurels restants sont dus aux variations des coûts directs, attribuables soit aux variations du volume d'activité opérationnelle ou aux variations des prix des apports directs.

156. En raison de la nature du PAM —de ses opérations diversifiées, de la variabilité de ses apports et du changement constant de ses priorités opérationnelles— il est extrêmement difficile de prévoir le volume des opérations et les prix de ses apports aux opérations.

157. Ces incertitudes de volume et de prix affectent en conséquence les recettes CAI et, partant, les recettes AAP.



### ⇒ **Dépenses AAP**

158. Les dépenses AAP sont plus stables et plus prévisibles que les recettes correspondantes. L'analyse de sensibilité consacrée au budget AAP 2002–2003 indique qu'environ 75 pour cent des dépenses AAP sont "fixes", et indépendantes du volume d'activité opérationnelle. Les 25 pour cent qui restent sont des dépenses "variables" qui devraient être reclassées dans la catégorie des CAD si elles peuvent être directement liées à des opérations. Toutefois, il faut établir un système d'attribution de ces coûts aux projets et d'allocation des fonds à diverses fins.

### ⇒ **Écarts AAP**

159. L'incertitude des recettes AAP, et des recettes CAI en particulier, fait qu'il y aura presque à coup sûr un certain écart entre les recettes et les dépenses AAP sur une période donnée.
160. Les écarts AAP, qui peuvent être soit des déficits, soit des excédents, sont actuellement absorbés par le Fonds général. Il est donc difficile d'en évaluer avec précision l'effet cumulatif et de déterminer l'impact des variations de prix et de volume d'un exercice au suivant.
161. C'est pourquoi le Directeur exécutif a décidé d'établir un compte de péréquation pour isoler ces écarts et en suivre l'accumulation ou la réduction dans le temps.
162. En l'absence d'un tel compte, une analyse portant sur les trois derniers exercices fait apparaître un déficit cumulatif de 58,1 millions de dollars, après ajustement pour tenir compte des différences dues aux normes et méthodes comptables. Autrement dit, les taux de recouvrement des CAI sur cette période ont été insuffisants pour assurer le recouvrement intégral des coûts.
163. La méthode de financement de ces déficits devrait également être officialisée. Officialiser l'utilisation d'une source supplémentaire de recettes AAP —comme les intérêts acquis— est une possibilité qui serait conforme à la pratique actuelle. Cela permettrait d'améliorer le processus de planification du budget AAP et de réduire les risques liés à la réduction des taux de recouvrement des CAI. Toutefois d'autres mécanismes devraient être explorés pour faire face aux cas où les intérêts acquis ne suffiront pas à couvrir le déficit.
164. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un excédent, celui-ci pourrait être utilisé aux fins de:
- financement des dépenses AAP de l'exercice suivant;
  - réduction du taux de recouvrement des CAI au cours des exercices suivants;
  - remboursement aux donateurs (encore que cela suppose un travail administratif lourd), ou
  - reprogrammation pour des projets ou pour le Compte d'intervention immédiate (CII).

### ⇒ **Prix des apports directs**

165. Les deux principaux facteurs inattendus qui ont contribué au déficit au cours des trois exercices passés ont été les suivants :
- a) les recettes CAI non réalisées en raison de l'application de taux différents de recouvrement des CAI à chaque catégorie d'activités, et
  - b) les recettes CAI non réalisées en raison de prix plus bas que prévu des coûts directs.



166. L'introduction du taux unique de recouvrement des CAI début 2000 a supprimé le premier de ces facteurs.
167. Toutefois la tendance à la baisse des prix des coûts directs fait que les recettes CAI ont été inférieures de 24,2 millions de dollars aux prévisions pour 2000–2001. Si cette tendance devait se poursuivre, mais à supposer que tous les autres facteurs restent tels que budgétisés:
- si le taux de recouvrement des CAI reste fixé à 7,8 pour cent pour 2002–2003, il se produira un déficit AAP de plus de 30 millions de dollars. Il faudrait appliquer un taux de 9,1 pour cent pour compenser entièrement ce déficit;
  - si le taux de recouvrement des CAI était ramené à 7,0 pour cent pour 2003, il s'ensuivrait un déficit AAP de 39 millions de dollars; ou
  - si le taux était ramené à 7,0 pour cent pour 2003 et si les dépenses AAP étaient réduites de 10 pour cent à compter du 1er janvier 2003, le déficit tomberait à 28,5 millions de dollars.
168. Ces déficits potentiels pourraient être compensés par une augmentation de volume. Ils peuvent être compensés, au moins partiellement, par le reclassement dans la catégorie des CAD des éléments variables des dépenses AAP qui peuvent être directement liés à une opération, comme il a été indiqué plus haut.

### ⇒ *Étude comparative*

169. La comparaison des coûts d'appui du PAM à ceux d'autres organismes de l'ONU met en évidence les différences de mandat, de stratégies, de taille et de modalités d'exécution et le fait que les organismes ont besoin de niveaux d'appui, et donc de coûts d'appui, très différents.
170. L'étude fait aussi apparaître les différences qui résultent de l'utilisation faite par le PAM de la catégorie des coûts d'appui directs par rapport à la formule harmonisée qui ne prévoit pas de catégorie distincte pour ces coûts.
171. Appliquée aux autres organismes, la méthodologie de ventilation des coûts du PAM montre que les niveaux des coûts d'appui indirects du PAM sont inférieurs à ceux des autres organismes de l'ONU étudiés.

### ⇒ *Niveau approprié du budget AAP*

172. Bien que l'étude comparative indique une efficacité comparative, le **rapport coût-efficacité** du AAP est plus complexe. Le niveau approprié du budget AAP devrait être déterminé en partant d'une approche à base zéro pour établir le budget AAP pour 2004–2005 et en mettant en place une grille de mesure des résultats de l'AAP.

## **B. Principales recommandations**

173. Sur la base des analyses qui précèdent, le Directeur exécutif recommande au Conseil:
- de prendre note** du présent document final d'examen des CAI et de ses annexes, y compris l'étude comparative des organismes de l'ONU, qui représentent une analyse exhaustive des CAI du Programme;
  - de prendre note** du déficit de 40,1 millions de dollars dans le financement en 2000–2001 des dépenses AAP effectives et **d'approuver** l'utilisation des intérêts produits par le Fonds général pour compenser ce déficit;



- c) **de prendre note** du changement de pratique comptable décidé par le Directeur exécutif, qui conduira à comptabiliser les recettes sur la base de l'exercice avec effet rétroactif au 1er janvier 2002;
- d) **de prendre note** de la création, par le Directeur exécutif, d'un compte de péréquation AAP pour comptabiliser tout écart entre les recettes AAP et les dépenses AAP effectives, et de décider de la manière de compenser ces écarts dans l'avenir, y compris de la poursuite de la pratique consistant à utiliser les intérêts acquis pour combler tout déficit;
- e) **d'approuver** le reclassement des dépenses AAP qui sont variables par nature (coûts d'appui qui varient en fonction du volume) et qui peuvent être directement liées à une opération afin que l'AAP ait un caractère plus fixe (autrement dit, qu'il représente les coûts qui ne varient pas en fonction du volume); le Directeur exécutif établira un système d'attribution de ces coûts aux projets et d'allocation des fonds à différentes fins;
- f) **de prendre note** de la décision du Directeur exécutif de réviser le solde du budget AAP à la baisse de 10 pour cent à compter du 1er janvier 2003;
- g) **de confirmer** le taux CAI de 7,8 pour cent pour 2002;
- h) **d'approuver** la réduction du taux CAI à 7,0 pour cent pour 2003;
- i) **de se préparer à** la présentation par le Directeur exécutif du budget AAP pour 2004–2005 fondé sur une approche "à base zéro" afin que soit fixé un niveau approprié pour l'AAP;
- j) **d'examiner** les questions suivantes lors de l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM:
  - i) financement AAP des bureaux de pays;
  - ii) perception, enregistrement et comptabilisation des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG);
  - iii) grille de mesure des résultats des activités financées au titre du budget AAP.

