

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 7–11 juin 2010

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2010/6-E/1
19 mai 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT DU PAM: OPTIONS PROPOSÉES

Questions financières

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 d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice exécutive adjointe et Mme G. Casar tél.: 066513-2885
Directrice financière, RM*:

Directeur, RMB**:

M. S. O'Brien tél.: 066513-2682

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

* Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle

** Division du budget et de la programmation

RÉSUMÉ

Pour faire en sorte que le Cadre de financement du PAM appuie pleinement la mise en œuvre du Plan stratégique 2008–2013, un réexamen a été décidé. Trois objectifs qui se renforcent mutuellement ont été retenus dans cette optique:

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

À la demande des membres, le Secrétariat a donné la priorité à la question des catégories d'activités. En février 2010, les membres ont exprimé le souhait de passer également en revue d'autres questions. Après toute une série de discussions au sein de l'organisation, le Secrétariat a présenté aux membres plusieurs questions et recommandations initiales sur les trois points suivants:

- i) le modèle axé sur le tonnage, y compris une proposition de modèle de coûts pour les activités non alimentaires;
- ii) le financement des coûts d'appui directs (CAD); et
- iii) la stabilité du budget administratif et d'appui aux programmes.

Ce document présente les conclusions et recommandations du Secrétariat sur ces questions. L'examen des catégories d'activités fait l'objet d'un document distinct.

Le Secrétariat formule les recommandations suivantes:

Recommandation 1: Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets et permettre - à titre exceptionnel - des filières de financement séparées

Recommandation 2: Modifier le mode de financement actuel des coûts d'appui directs et calculer ces coûts sur la base d'un pourcentage des coûts opérationnels directs, plutôt que d'un taux par tonne

Recommandation 3: Encourager et accepter les contributions destinées spécifiquement à financer les coûts d'appui directs, dans des conditions plus souples et plus transparentes

Recommandation 4: Passer à un plan de gestion triennal à horizon mobile, avec approbation annuelle

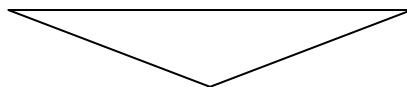
Recommandation 5: Encourager et accepter les contributions directes au budget administratif et d'appui aux programmes, au cas par cas et dans des conditions plus souples et plus transparentes.

Recommandation 6: Conserver le modèle actuel des coûts d'appui indirects pour le financement du budget administratif et d'appui aux programmes.

À la lumière des décisions qui auront été prises par le Conseil à sa session annuelle de 2010, le Secrétariat déterminera s'il est nécessaire d'apporter des amendements au Statut et au Règlement général du PAM, ainsi qu'à ses procédures et systèmes internes, et, le cas échéant, présentera lesdits amendements au Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2010.

Le Secrétariat a l'intention de présenter au Conseil, à sa deuxième session ordinaire de 2010, un document distinct sur la question du financement anticipé et des achats à terme.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil approuve les six recommandations formulées par le Secrétariat, telles qu'elles figurent dans le présent document, et attend avec intérêt que lui soient soumis, à sa deuxième session ordinaire, en novembre 2010:

- a) les amendements proposés au Règlement général et au Statut du PAM, ainsi qu'aux Règles de gestion financière et au Règlement financier afin de modifier le cadre de financement du PAM, et un aperçu de tout autre changement nécessaire; et
- b) un document distinct préparé pour le Conseil sur les questions de financement anticipé et d'achats à terme.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. Le cadre de financement du PAM est réexaminé pour faire en sorte qu'il appuie pleinement la mise en œuvre du Plan stratégique du PAM (2008–2013)¹. Cet examen répond à trois objectifs qui se renforcent mutuellement:
 - i) assurer la prévisibilité et la stabilité du financement du PAM;
 - ii) améliorer la flexibilité et l'efficacité de l'utilisation des ressources; et
 - iii) renforcer la transparence de l'allocation des ressources.
2. Le processus d'examen et les questions à résoudre dans ce cadre ont été débattus lors de sessions du Conseil et de consultations informelles. À la demande des membres, le Secrétariat a donné la priorité à la question des catégories d'activités, y compris leur application en toute transparence et cohérence.
3. À la première session ordinaire du Conseil de 2010, les membres ont exprimé le souhait de passer en revue d'autres questions inhérentes à l'examen du cadre de financement, parallèlement à la question des catégories d'activités. Lors des consultations informelles tenues en mars, avril et mai 2010, le Secrétariat a donc présenté aux membres des questions et des recommandations initiales, dans les trois grands domaines suivants:
 - i) le modèle axé sur le tonnage, y compris une proposition de modèle de coûts pour les activités non alimentaires;
 - ii) le financement des coûts d'appui directs (CAD); et
 - iii) la stabilité du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP).
4. Les discussions ont également porté sur des questions apparentées, comme le financement anticipé, les achats à terme et la définition des priorités pour l'allocation des ressources.
5. Les recommandations présentées s'appuyaient sur une analyse du Secrétariat concernant la structure des coûts et le cadre de financement du PAM et sur de vastes consultations internes – y compris avec tous les directeurs régionaux et les directeurs de pays – au cours desquelles des contraintes et lacunes importantes du cadre de financement ont été identifiées.
6. Le présent document contient les conclusions et recommandations du Secrétariat sur les questions susmentionnées et est soumis au Conseil pour approbation. Selon l'issue des débats, le Secrétariat identifiera les amendements à apporter aux règles et règlements du PAM, ainsi que les ajustements requis des processus et systèmes internes et les présentera au Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2010.
7. Le présent document ne porte pas sur les questions relatives aux catégories d'activités, qui seront abordées dans un document séparé du Secrétariat (WFP/EB.A/2010/11), comme des membres l'avaient suggéré lors des consultations informelles de mai 2010.

¹ WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1, prolongé jusqu'en 2013, conformément à la décision 2009/EB.A/3 du Conseil.

LE MODÈLE AXÉ SUR LE TONNAGE

8. Le PAM applique le principe du recouvrement intégral des coûts, selon lequel chaque donateur doit couvrir "l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions"². Selon ce principe, chaque contribution doit comprendre un montant approprié pour couvrir les coûts associés³, y compris une somme, en pourcentage, destinée à couvrir les coûts d'appui indirects (CAI) du PAM. Ce pourcentage – dénommé taux de recouvrement des CAI – est approuvé par le Conseil à chaque exercice biennal. Les revenus ainsi générés sont utilisés pour financer le budget AAP du PAM.
9. Le mode actuel de financement prévu dans le Statut et le Règlement général (voir encadré ci-dessous) exige que l'on établisse une distinction claire, d'une part entre les coûts opérationnels et les coûts d'appui, d'autre part entre les coûts d'appui directs et indirects.
10. Dans le modèle, les coûts opérationnels directs (COD) comprennent les produits alimentaires, le transport extérieur, le transport terrestre, l'entreposage et la manutention (TTEM), ainsi que les Autres COD, qui couvrent "tout autre intrant fourni par le PAM aux bénéficiaires, au gouvernement du pays bénéficiaire ou autres partenaires d'exécution"⁴.
11. Les coûts d'appui du PAM incluent: i) les CAD engagés pour soutenir la mise en œuvre des intrants opérationnels directs; et ii) les CAI qui soutiennent l'exécution des projets et des activités, mais ne peuvent pas être reliés directement à leur mise en œuvre.
12. Le mode de financement du PAM peut être considéré, en général, comme étant axé sur le tonnage, étant donné que:
 - i) les éléments de coût (produits alimentaires, transport extérieur, TTEM, etc.) sont principalement définis par rapport au nombre de tonnes acheminées. Nombre de processus de budgétisation, de mise en œuvre et d'établissement de rapports du PAM sont donc structurés en fonction de ces catégories; et
 - ii) le nombre de tonnes de produits alimentaires sert de base pour financer certains coûts des projets: TTEM, Autres COD et CAD sont en effet financés en fonction du nombre de tonnes mobilisées pour les projets (voir Article XIII.4 a) iii) et iv) du Règlement général).

² Article XIII.2 du Règlement général.

³ Les coûts directs associés comprennent le transport extérieur, le TTEM, les Autres COD et les CAD.

⁴ Article 1.1 du Règlement financier du PAM.

Article XIII.4 du Règlement général: Types de contributions [non souligné dans le texte original]

Conformément à l'Article XIII.2 du Statut, les dispositions ci-après s'appliquent aux différents types de contributions que reçoit le PAM:

- (a) Les donateurs qui apportent des contributions en produits alimentaires ou des contributions en espèces affectées à des fins particulières, telles que des espèces en remplacement de produits (ERP), fournissent également un apport suffisant en espèces, en services acceptables ou en articles non alimentaires acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution en produits, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants:
 - (i) produits alimentaires: valeur à déterminer conformément aux dispositions de l'article XIII.6 du Règlement général;
 - (ii) transport extérieur: coût réel estimatif;
 - (iii) transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM): **taux moyen par tonne** appliqué au projet;
 - (iv) autres coûts directs: au prorata du montant budgétisé pour le projet **sur la base du tonnage** et en vigueur au moment de la contribution;
 - (v) coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs tel qu'établi par le Conseil.
- (b) Les donateurs fournissant des articles non alimentaires acceptables qui ne sont pas directement associés à d'autres contributions apportent suffisamment d'espèces ou de services acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution.
- (c) Les donateurs fournissant des services acceptables qui ne sont pas directement associés à d'autres contributions apportent suffisamment d'espèces ou d'autres ressources acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution.[...]

13. Lorsque le modèle actuel a été introduit en 1996, il reflétait l'assistance en produits alimentaires mise à la disposition du PAM et représentait une méthode transparente et fiable pour la prise en charge des coûts du PAM par les donateurs concernés.
14. Le Plan stratégique du PAM 2008–2013 élargit les moyens d'action de l'assistance alimentaire, en y ajoutant des outils et des solutions plus spécifiques et plus fiables pour répondre aux besoins vitaux de ceux qui ont faim. De nos jours, le PAM reçoit à la fois des contributions en espèces et en produits alimentaires, et il peut ainsi fournir une assistance qui ne se limite pas aux transferts d'aliments mais comprend un éventail plus large d'interventions: apports en espèces pour les activités Vivres-contre-travail et Vivres pour la création d'actifs; production locale de produits alimentaires enrichis sur le plan nutritionnel; transferts en espèces; distribution de bons; renforcement des capacités; et services dispensés dans le cadre des modules des Nations Unies dirigés par le PAM.
15. Même si les activités recourant à ces outils sont d'habitude appuyées par des ressources financières plutôt que par des produits alimentaires, on leur applique, dans le cadre actuel, les structures de coûts et les modalités de financement et d'établissement de rapports propres aux activités strictement alimentaires, ce qui pose les problèmes suivants:
 - Les coûts de ces activités ne sont pas classés séparément, aux fins de la budgétisation, du financement, de l'exécution et de l'établissement de l'information financière.

- Les coûts associés – notamment les CAD – sont financés principalement sur la base du tonnage, d'où des difficultés de planification et un manque de cohérence dans la répartition des charges entre les donateurs.
16. On estime également que les coûts de financement fondés sur le tonnage encouragent les opérations d'assistance prévoyant un grand volume de produits alimentaires, ce qui n'est pas toujours le meilleur moyen de répondre aux besoins des bénéficiaires et de soutenir les marchés locaux.

MODÈLE DE COÛTS PROPOSÉ POUR LES ACTIVITÉS NON ALIMENTAIRES

17. Le PAM fournit de plus en plus une assistance alimentaire sans recourir à la distribution d'aliments. Ces apports et activités non liés à la distribution de produits alimentaires, tels que les transferts monétaires, les bons d'alimentation, l'appui technique et la formation, jouent de plus en plus un rôle important dans l'assistance fournie aux bénéficiaires et sont souvent combinés aux distributions de vivres pour atteindre les objectifs des projets.
18. Le fait d'intégrer des activités non alimentaires à une structure de coûts fondée sur les aliments n'affecte pas nécessairement les coûts globaux ou l'efficacité opérationnelle, mais ces activités ne sont pas définies ou classées comme il se doit, ce qui crée des problèmes appréciables lors de la planification, du contrôle, de la gestion et de la mise en œuvre de toute la gamme d'activités.
19. Cette pratique complique également les comparaisons entre projets, l'établissement de mesures de performance et l'évaluation des effets des activités. Par exemple, deux projets similaires peuvent comporter des taux de CAD fort différents, si on compare les taux par tonne. Le projet présentant le taux par tonne le plus élevé peut sembler le moins efficace, alors qu'il peut faire appel à une méthode plus efficace, qui réduit le volume des produits alimentaires et/ou augmente les intrants non alimentaires, ce qui se traduit par une hausse du taux de CAD par tonne.
20. Pour résoudre ce problème, les options ci-après ont été examinées avec les directeurs régionaux et les directeurs de pays du PAM, ainsi qu'avec les membres du Conseil, à l'occasion de trois consultations informelles.

Option A: Conserver le modèle actuel

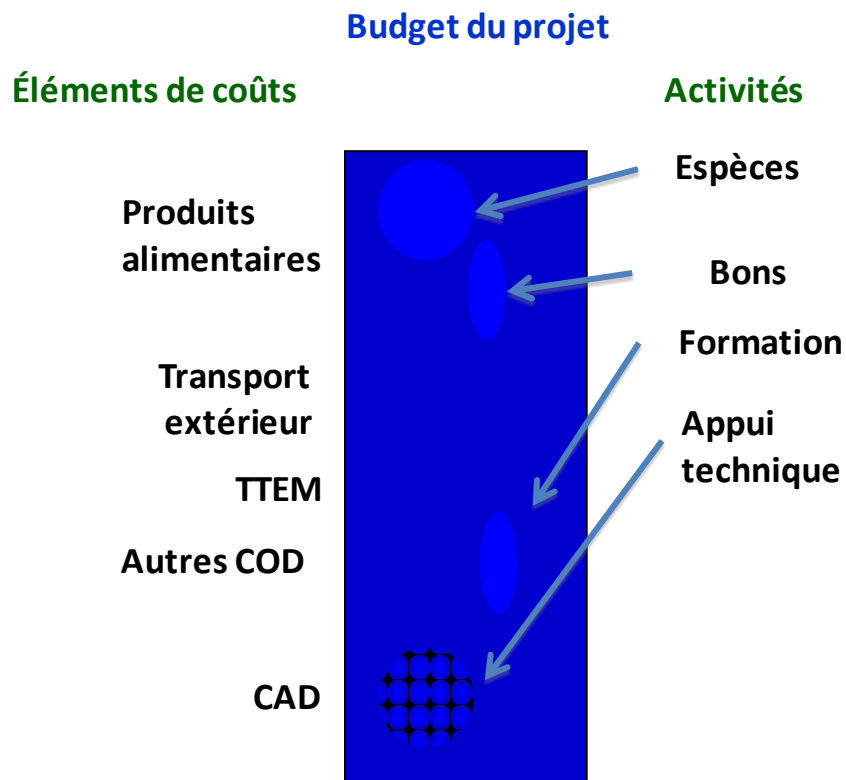
Option B: Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets⁵

Option C: Traiter séparément les activités non alimentaires dans le cadre de projets distincts

Option A: Conserver le modèle actuel

21. Cette option est examinée comme point de comparaison. La figure 1 illustre le modèle actuel, qui intègre les activités non alimentaires dans les catégories de coûts existantes. Cette option ne permettrait pas de résoudre les problèmes de planification et de financement évoqués plus haut, mais elle n'impliquerait aucun changement au niveau de la gouvernance, des systèmes ou des processus.

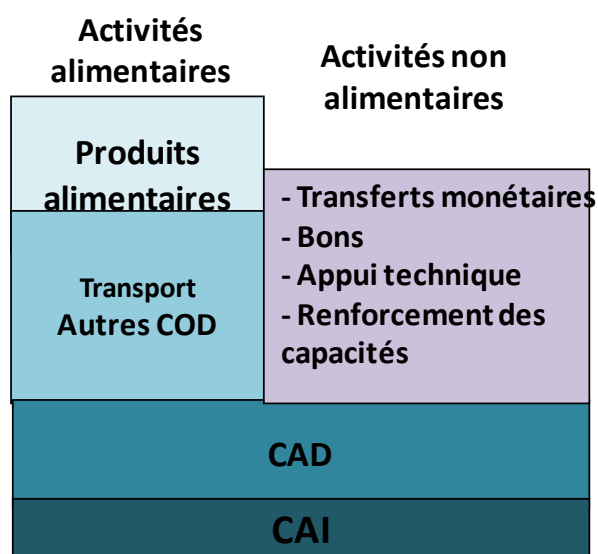
⁵ On notera que les activités alimentaires peuvent être appuyées par des contributions en espèces et/ou en nature.

Figure 1: *Option A*: Modèle actuel

***Option B*: Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets**

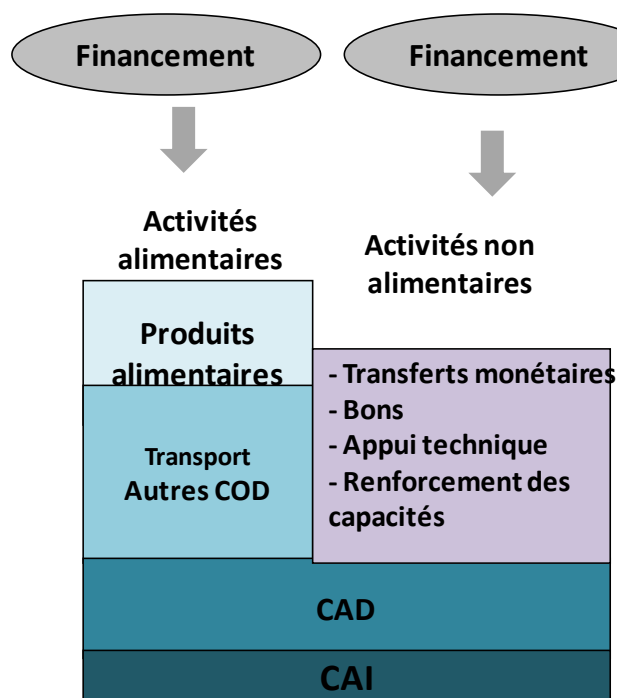
22. Cette option, illustrée à la figure 2, prévoit de traiter séparément le coût des activités non alimentaires, à l'intérieur des projets. Elle permet d'améliorer la transparence, la budgétisation et le contrôle des activités non alimentaires. Le coût par tonne de produits alimentaires serait aisément calculable, ce qui faciliterait la comparaison des activités alimentaires entre les projets.
23. Cette option améliorerait la transparence, renforcerait la planification et la gestion et permettrait d'établir des liens plus clairs avec des indicateurs de performance, pour les activités alimentaires, comme pour les autres activités.

Figure 2: Option B: Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets



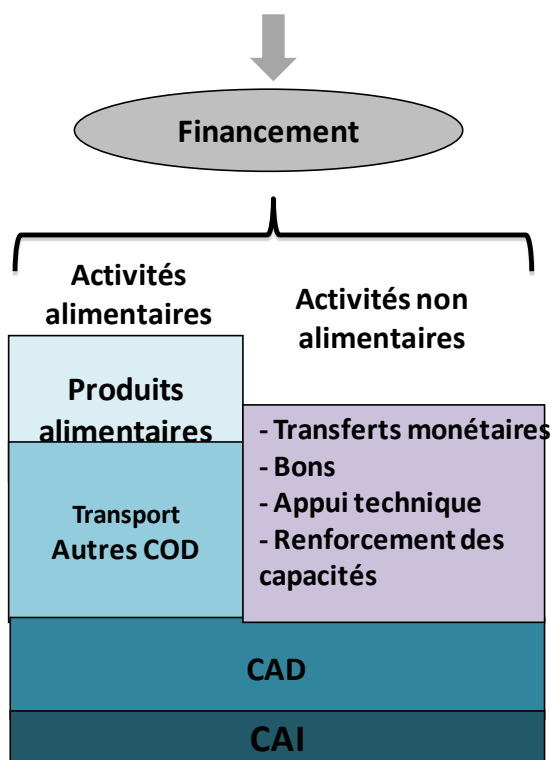
24. Trois méthodes différentes de financement sont proposées, pour cette option.
25. La première méthode, illustrée à la figure 3, prévoit deux filières de financement distinctes pour chaque projet: une pour les activités alimentaires et l'autre pour les activités non alimentaires.

Figure 3: Méthode de financement B1



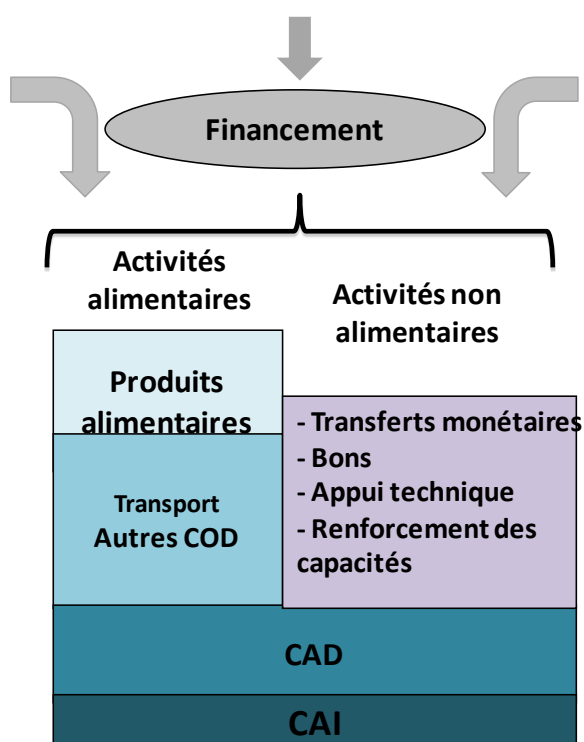
26. Avec cette méthode, le PAM pourrait mobiliser des ressources pour chacun des deux types d'activités, en fonction de ses avantages et de son ampleur. Cela signifie toutefois que des composantes importantes d'un projet pourraient manquer de ressources si les donateurs ne leur prêtent pas grand intérêt. De plus, du point de vue de la programmation, cela signifie que l'on n'aurait plus la flexibilité voulue pour choisir un type d'intervention, plutôt qu'un autre.
27. La figure 4 présente une autre méthode de financement pour l'option B, selon laquelle toutes les contributions seraient données à un projet dans son ensemble, sans que l'on fasse la distinction entre les activités alimentaires et les autres activités.

Figure 4: Méthode de financement B2



28. Avec une seule filière de financement par projet, il devient possible de choisir, au moment de l'exécution du projet, les types d'activités les plus appropriés, d'où une plus grande flexibilité et une efficacité accrue des interventions.
29. Toutefois, comme cette méthode ne permettrait pas au PAM de mobiliser séparément des ressources pour des activités spécifiques, elle risque de limiter le montant des ressources disponibles pour un projet donné.
30. La figure 5 illustre une troisième méthode de financement pour l'option B, qui prévoit que le gros des ressources serait donné à l'ensemble du projet (comme dans la méthode de financement B2), mais que des ressources pourraient être acceptées, à titre exceptionnel, pour appuyer l'un des deux types d'activités.

Figure 5: Méthode de financement B3

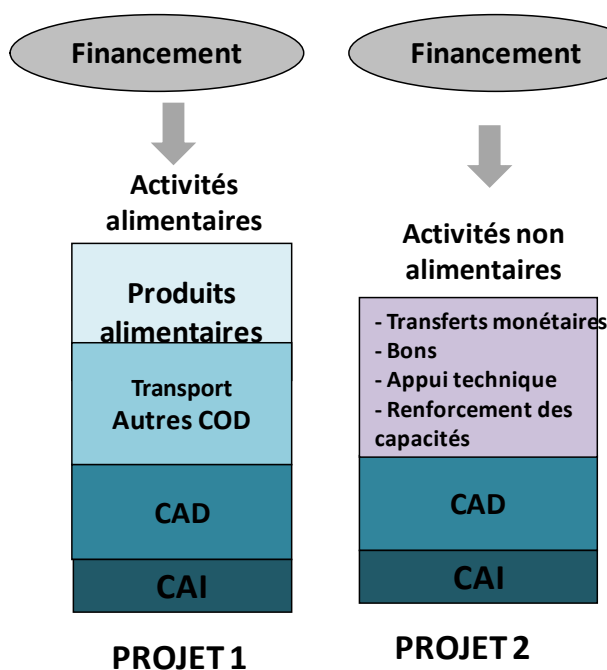


31. Cette méthode permettrait au PAM de mobiliser, globalement ou de façon sélective, selon les circonstances, des ressources pour les activités alimentaires et les autres activités. Cette souplesse se traduirait par une optimisation de la mobilisation des ressources, pour le plus grand bien du projet.
32. La création d'une structure séparée pour les activités non alimentaires, avec la possibilité d'un financement séparé, offre la possibilité d'intégrer les fonds fiduciaires - qui sont pour la plupart des fonds établis par les gouvernements des pays bénéficiaires pour la réalisation d'activités non alimentaires, comme les services d'appui technique et d'achat - aux projets du PAM, au lieu d'un fonctionnement hors projet. Cette méthode fournit également une structure qui encourage des contributions directes à l'appui du renforcement des capacités et d'autres activités.
33. Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Secrétariat recommande cette méthode.

Option C: Traiter séparément les activités non alimentaires dans le cadre de projets distincts

34. Selon l'option C, les activités non alimentaires seraient approuvées, gérées et financées dans le cadre de projets distincts, comme l'illustre la figure 6.
35. Cette méthode préserverait nombre des avantages de l'option B mais réduirait fortement le degré de flexibilité. Elle pourrait entraîner une fragmentation des interventions, qui réduirait l'efficacité et l'efficacité opérationnelle, étant donné que les activités non alimentaires contribuent souvent à la réalisation des objectifs des projets. De plus, cette méthode ne serait pas pratique pour les activités réalisées à petite échelle, car il serait difficile de calculer et de financer les CAD pour des projets non alimentaires de faible ampleur.

Figure 6: Option C: Traiter séparément les activités non alimentaires dans le cadre de projets distincts



Résumé et recommandation

36. Le tableau 1 fait la synthèse des options décrites ci-dessus, en fonction des objectifs de l'examen du cadre de financement: l'option B se traduit par une amélioration de la prévisibilité, de la stabilité et de la transparence, par rapport à la situation actuelle.

Tableau 1: Options pour le financement des activités non alimentaires

	Prévisibilité Stabilité	Flexibilité	Transparence
Option A: Modèle actuel (base)	X	—	X
Option B: Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets	↑	↑	↑
Option C: Traiter séparément les activités non alimentaires dans le cadre de projets distincts	↑	↓	↑

Recommandation 1: (Option B3) *Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets et permettre - à titre exceptionnel – des filières de financement séparées*

OPTIONS PROPOSÉES POUR LE FINANCEMENT DES COÛTS D'APPUI DIRECTS

37. Les CAD sont les coûts engagés, généralement au niveau des bureaux de pays, qui "ont directement trait à l'appui d'une opération et qui n'auraient plus lieu d'être si cette activité cessait"⁶. Pour calculer le montant des CAD, on évalue les coûts récurrents – personnel, véhicules, location et fournitures de bureaux, suivi et évaluation et formation – et on les inclut dans le budget du projet.
38. Cependant, une fois calculés, les CAD sont financés au prorata du montant inscrit au budget du projet, sur la base du tonnage. Cette méthode pose les problèmes suivants:
- i) Les ressources disponibles pour financer les CAD d'un projet donné peuvent être variables et imprévisibles, alors que les coûts, eux, sont relativement fixes, du moins à court terme, ce qui pose d'importants problèmes de planification.
 - ii) La diversification et la complexité accrue des activités d'assistance alimentaire du PAM font que le tonnage n'est plus l'indicateur le plus approprié pour mesurer l'ampleur ou la complexité d'une opération.
 - iii) Le principe qui veut que chaque donateur finance les CAD sur la base du nombre de tonnes fournies ne permet pas de répartir équitablement les charges lorsqu'il y a des contributions pour des activités non alimentaires.
 - iv) Le système actuel encourage implicitement les activités à gros tonnage.
39. Pour résoudre les problèmes susmentionnés, trois options ont été examinées:
- Option A:** Conserver le modèle actuel (CAD financés en fonction du tonnage);
 - Option B:** Modifier le modèle actuel et calculer les CAD en pourcentage des coûts opérationnels directs; et
 - Option C:** Financer les CAD indépendamment des coûts opérationnels directs et en appelant des fonds spécialement à cet effet.

Option A: Conserver le modèle actuel

40. Cette option est examinée comme point de comparaison. La conservation du modèle actuel ne permettrait pas de résoudre les problèmes de planification, de financement et d'incitation évoqués plus haut, mais elle n'impliquerait aucun changement au niveau de la gouvernance, des systèmes ou des processus.

Option B: Modifier le modèle actuel et calculer les CAD en pourcentage des coûts opérationnels directs

41. Cette option implique un ajustement du mécanisme de financement des CAD, pour que ceux-ci soient calculés en pourcentage du montant total des coûts opérationnels directs inscrits au budget, plutôt qu'en fonction du nombre de tonnes acheminées. Un pourcentage uniforme serait appliqué à chaque contribution versée pour un projet donné, ce qui permettrait de répartir de manière équitable les CAD entre les donateurs, quel que soit le type d'activité envisagé. Le pourcentage de CAD varierait selon les projets, en fonction de leurs exigences respectives.

⁶ Article 1.1 du Règlement financier.

42. Cette option présente deux avantages de taille: i) elle élimine l'incitation à accroître le nombre de tonnes acheminées pour un projet; et ii) elle permet de calculer équitablement les CAD pour tous les donateurs fournissant des ressources à un projet, que ce soit pour des activités alimentaires ou non alimentaires.

Option C: Financer les CAD indépendamment des coûts opérationnels directs et appeler des fonds spécialement à cet effet

43. Cette option prévoit de constituer des ressources distinctes pour financer les CAD des projets, en invitant les donateurs à couvrir ces coûts, indépendamment des autres coûts opérationnels desdits projets.
44. Si l'on réussit à mobiliser des ressources distinctes pour financer les CAD, on peut prévoir une nette amélioration de la planification et l'obtention de gains d'efficacité. Toutefois, l'expérience acquise en la matière par le PAM jusqu'en 1996 – date à laquelle le modèle actuel a été adopté – et les résultats de l'examen actuel donnent à penser qu'une telle solution constituerait un risque accru pour l'exécution et la gestion des projets: cette option représente en effet un changement radical par rapport au principe du recouvrement intégral des coûts. Il pourrait en résulter une "subvention transversale", avec pour conséquence que certains donateurs supporteraient une part plus importante des charges, puisqu'il n'y aurait plus de mécanisme assurant une répartition équitable des coûts entre tous les donateurs.
45. Toutefois, s'il n'est pas conseillé de financer les CAD exclusivement de cette manière, il n'en reste pas moins vrai que des contributions fournies au cas par cas pour couvrir les CAD peuvent être un facteur de prévisibilité et de stabilité et, à condition d'être confirmées assez longtemps à l'avance et d'atteindre un montant suffisant, peuvent fortement améliorer la planification et générer des gains d'efficacité. Cette solution, pourtant autorisée par le Statut et le Règlement général, n'a été suivie que rarement.
46. En conséquence, le Secrétariat encourage les donateurs à apporter des contributions spécifiques pour financer les coûts d'appui directs de projets individuels, afin d'améliorer la prévisibilité et la planification des opérations. Il compte modifier ses processus pour appuyer cette option de manière plus souple et transparente.

Résumé et recommandations

47. L'option A maintiendrait le niveau actuel de souplesse et transparence, mais n'aurait pas d'effet sur la prévisibilité. L'option B relierait de manière plus appropriée les COD et les CAD et améliorerait la transparence. L'option C dissocierait le financement des COD et des CAD et pourrait entraîner des problèmes de mobilisation des ressources, qui auraient un effet négatif sur l'efficacité opérationnelle.
48. Le tableau 2 fait la synthèse des options possibles pour le financement des CAD, en fonction des objectifs de l'examen du cadre de financement: amélioration de la prévisibilité et de la stabilité, de la flexibilité et de la transparence, par rapport à la situation actuelle.

Tableau 2: Options pour le financement des CAD

	Prévisibilité Stabilité	Flexibilité	Transparence
Option A: Maintien du modèle actuel (taux par tonne)	X	—	—
Option B: Modification du modèle actuel (pourcentage des COD)	—	↑	↑
Option C: Financer séparément les CAD à l'intérieur des projets et appeler des fonds spécialement [a cet effet	↓	—	↓

Recommandation 2: Modifier le mode de financement actuel des CAD et calculer ces coûts sur la base d'un pourcentage des COD, plutôt que d'un taux par tonne (option B)

Recommandation 3: Encourager et accepter les contributions destinées spécifiquement à financer les CAD, dans des conditions plus souples et plus transparentes

EXAMEN DE LA STABILITÉ DU BUDGET ADMINISTRATIF ET D'APPUI AUX PROGRAMMES

49. L'examen du cadre de financement a également permis d'aborder la question de la stabilité du budget AAP.
50. Le PAM applique le principe du recouvrement intégral des coûts, ce qui veut dire que chaque donateur doit couvrir "l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à sa contribution" et qu'un pourcentage de la contribution doit couvrir les CAI. Les revenus générés par le recouvrement des CAI servent à financer le budget AAP.
51. Le budget AAP couvre les coûts afférents à l'exécution de projets et d'activités mais qui n'ont pas directement trait à leur mise en oeuvre⁷; ceux-ci comprennent les dépenses de personnel ainsi que les dépenses de fonctionnement du Siège du PAM, d'une grande partie des bureaux régionaux et d'une structure fixe dans les bureaux de pays. Il est préparé et présenté au Conseil dans le cadre du Plan de gestion biennal.
52. Actuellement, l'établissement du budget AAP suit un cycle de deux ans, avec une interruption claire et nette entre les périodes. Cette méthode est assez transparente, mais elle peut causer des problèmes d'organisation et de décision et alourdir le travail administratif.

⁷ Article 1.1 du Règlement financier, Définitions: coûts d'appui indirects.

53. Certaines difficultés structurelles découlent de ce cycle budgétaire biennal bien délimité:
- i) recours à des financements très incertains pour financer des coûts relativement fixes;
 - ii) nécessité de nombreuses mises à jour du Plan de gestion (cinq au cours de l'exercice biennal 2008–2009) en raison de changements fréquents des besoins opérationnels; et
 - iii) difficultés de mobilisation des contributions sur une base pluriannuelle;
 - iv) absence de concordance avec les états financiers annuels établis conformément aux normes comptables internationales du secteur public (IPSAS).
54. Pour remédier à ces problèmes, on a examiné trois options, qui ne s'excluent pas mutuellement:
- Option A:** Conserver le modèle actuel
- Option B:** Établir un plan de gestion à horizon mobile
- Option C:** Établir un mécanisme pour financer exclusivement le budget en appelant directement les fonds à cet effet

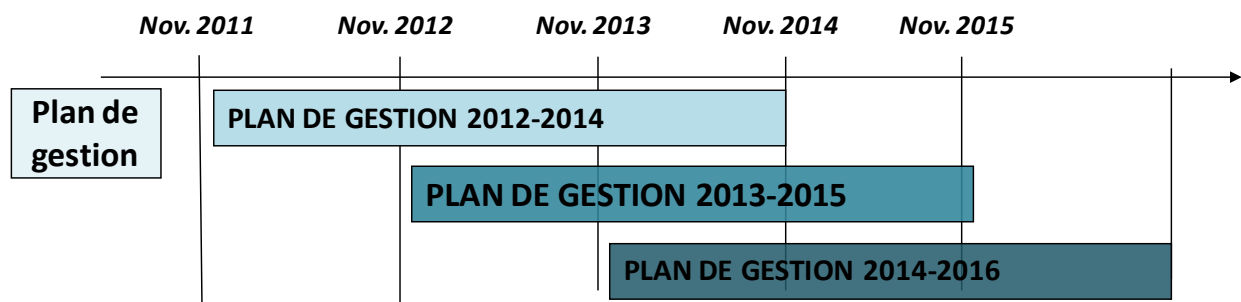
Option A: Conserver le modèle actuel

55. Cette option a été examinée à des fins de comparaison. Elle permettrait certes au PAM de continuer à appliquer ses procédures opérationnelles et budgétaires internes, mais n'améliorerait en rien la stabilité et la prévisibilité de son budget AAP.

Option B: Établir un plan de gestion à horizon mobile

56. Cette option prévoit la possibilité d'introduire un plan de gestion triennal à horizon mobile, faisant l'objet d'approbations annuelles, comme illustré à la figure 7.

Figure 7: Plans de gestion triennaux à horizon mobile



57. Ainsi, si l'on reprend l'exemple de la figure 2, le Secrétariat présenterait tout d'abord un plan de gestion triennal couvrant la période 2012-2014 lors de la deuxième session ordinaire de 2011, puis un plan de gestion triennal actualisé, couvrant la période 2013-2015, à la deuxième session ordinaire de 2012. De cette façon, le PAM disposerait toujours d'un plan de gestion valable pour deux ou trois ans. Chose plus importante encore, le plan de gestion et la proposition de budget AAP qui l'accompagne seraient fondés sur des perspectives à plus long terme et en évolution constante concernant les besoins et les ressources, plutôt que sur l'optique statique et à plus court terme qui caractérise le processus de planification actuel.

58. Le passage d'un plan de gestion biennal fixe à un plan de gestion triennal à horizon mobile introduirait davantage de stabilité dans l'établissement du budget AAP et permettrait au PAM de revoir à la hausse ou à la baisse l'ampleur de ses activités de manière plus structurée et plus systématique. Il contribuerait également à attirer davantage de contributions pluriannuelles, lesquelles ne représentent actuellement qu'un très faible pourcentage des contributions totales.

Option C: Établir un mécanisme pour financer exclusivement le budget AAP en appelant directement des fonds à cet effet

59. Le Secrétariat a examiné l'option consistant à financer directement le budget AAP. Une analyse des pratiques en vigueur dans d'autres organisations ou institutions, appartenant ou non au système des Nations Unies⁸, montre que nombre d'entre elles financent directement l'équivalent pour elles du budget AAP, ce qui leur permet de maintenir une capacité administrative et d'appui opérationnel plus stable et facilite la planification. Plusieurs d'entre elles financent également les coûts correspondant au budget AAP à l'aide de ressources non affectées. Le mode de financement du PAM est très différent, car il repose sur le principe du recouvrement intégral des coûts et ne permet pas de disposer de ressources prévisibles pour financer le budget AAP.

60. Le PAM étant entièrement financé par des contributions volontaires, un financement direct du budget AAP ne serait possible que si des fonds étaient spécifiquement appelés à cette fin. Le recours exclusif à des appels de fonds pour financer le budget AAP devrait permettre de couvrir au moins la part fixe de ces dépenses (entre 70 et 80 pour cent) au moyen de contributions volontaires. Cependant, si le principe du recouvrement intégral des coûts n'était plus appliqué, la prise en charge des coûts du budget AAP par les donateurs ne serait plus liée à leurs contributions respectives et il n'y aurait donc plus d'égalité. De plus, comme de nombreux donateurs n'aiment pas fournir des contributions destinées uniquement à financer le budget AAP, il est probable que l'option envisagée aurait un impact négatif, du point de vue de la prévisibilité et de la stabilité, sur le financement et la préparation de ce budget. D'ailleurs, même si le cadre de financement actuel du PAM autorise les contributions directes destinées à couvrir les dépenses AAP⁹, les montants versés à ce titre ont été jusqu'ici assez rares et relativement limités.

61. Il pourrait être intéressant d'appeler directement des fonds pour financer le budget AAP, parallèlement au mécanisme de financement actuel, mais cette option ne serait pas valable si elle devait constituer le seul moyen de financer ce budget.

Conclusions et recommandations

62. Le Secrétariat recommande de modifier le cycle du plan de gestion, afin d'améliorer la planification, même si cela ne permet pas d'éliminer l'incertitude inhérente au processus de planification du budget AAP, du fait de l'impossibilité d'en prévoir le financement.

⁸ Il y a deux grands types de financement direct:

- a) Les contributions statutaires: Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Organisation mondiale de la santé (OMS), Fonds international de développement agricole (FIDA).
- b) Les appels de fonds lancés par le Siège et autres ressources: Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Banque mondiale, FAO, Save the Children Fund.

⁹ Article XIII.4 (d) du Statut.

63. Le tableau 3 fait la synthèse des options possibles pour assurer la stabilité du budget AAP, en fonction des objectifs de l'examen du cadre de financement: amélioration de la prévisibilité et de la stabilité, de la souplesse et de la transparence, par rapport à la situation actuelle.

Tableau 3: Options pour assurer la stabilité du budget AAP

	Prévisibilité Stabilité	Flexibilité	Transparence
Option A: Modèle actuel	X	--	--
Option B: Budgets AAP à horizon mobile	↑	--	↑
Option C: Financement exclusif du budget AAP par des appels de fonds spécialement destinés à cet effet	↓	↑	↓

Recommandation 4: Passer à un plan de gestion triennal à horizon mobile, avec approbation annuelle

Recommandation 5: Encourager et accepter les contributions directes au budget AAP, au cas par cas et dans des conditions plus souples et plus transparentes.

Recommandation 6: Conserver le modèle actuel des CAI pour le financement du budget AAP¹⁰

CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

Conclusion

64. L'examen du cadre de financement a permis de cerner les principaux problèmes et les solutions possibles et d'en débattre avec les gestionnaires des opérations et les dirigeants du PAM. Les problèmes mis en évidence – absence d'un modèle clair applicable aux coûts des activités non alimentaires et difficultés inhérentes au mode actuel de financement des CAD et du budget AAP– touchent au principe essentiel du recouvrement intégral des coûts, et plus particulièrement à la façon dont celui-ci est appliqué (le principe en soi n'est pas remis en cause). Les deux options qui prévoyaient un changement radical par rapport au système actuel ont été jugées irréalisables et ont été écartées.

¹⁰ Cela signifie qu'il n'y aura pas de changement important dans le mode de financement du budget AAP. Comme indiqué lors des consultations informelles, le Secrétariat compte incorporer dans le budget AAP les coûts de base des modules des Nations Unies dirigés par le PAM (6 millions de dollars É.-U. en 2010–2011) à compter de 2012. Il ne l'avait pas fait jusqu'à présent car il attendait les conclusions du présent examen.

65. Le Secrétariat recommande de maintenir le principe du recouvrement intégral des coûts, comme le propose, par exemple, la recommandation 6. Il recommande en même temps d'adapter les modalités d'application de ce principe pour assurer une plus grande transparence concernant les activités non alimentaires (recommandation 1) et d'autoriser le financement des CAD sur la base d'un pourcentage des coûts opérationnels, plutôt que sur celle du tonnage (recommandation 2).
66. En outre, le Secrétariat encourage – et s'engage à traiter de manière plus transparente – les contributions destinées spécifiquement à financer les CAD (recommandation 3) et le budget AAP (recommandation 5) et il propose de modifier le cycle de planification budgétaire pour passer à un plan de gestion triennal à horizon mobile (recommandation 4).

Prochaines étapes

67. Si les recommandations ci-dessus sont approuvées, le Secrétariat propose de prendre les mesures suivantes pour achever l'examen du cadre de financement.
- i) Le Secrétariat achèvera son examen détaillé des incidences des recommandations susmentionnées, notamment en ce qui concerne la modification des systèmes et procédures.
 - ii) Les changements à apporter au Règlement général, au Statut et au Règlement financier pour donner effet aux recommandations ci-dessus et d'autres modifications seront soumis au Conseil d'administration, pour approbation, à sa deuxième session ordinaire de 2010.
 - iii) Le Secrétariat poursuivra ses consultations avec le Conseil sur le financement anticipé et les achats à terme afin de présenter des propositions sur ces questions à la deuxième session ordinaire de 2010, au titre d'un point distinct de l'ordre du jour.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
CAD	coûts d'appui directs
CAI	coûts d'appui indirects
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
COD	coûts opérationnels directs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
OMS	Organisation mondiale de la santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TTEM	transport terrestre, entreposage et manutention