

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 3–6 juin 2014

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2014/6-D/1*
3 juin 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

* Réimprimé pour raisons techniques

EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT

**Restructuration du Mécanisme de
financement anticipé**

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://executiveboard.wfp.org>).

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.

Sous-Directeur exécutif et
Directeur financier, RM*: M. M. Juneja tél.: 066513-2885

Directeur p.i., RMF**: M. R. van der Zee tél.: 066513-2544

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

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

** Division des finances et de la Trésorerie

RÉSUMÉ

À la suite de la phase précédente de l'examen du cadre de financement, qui s'est déroulée en novembre 2013, la structure financière du PAM prend désormais en charge tout l'éventail d'outils d'assistance alimentaire mis en place par l'organisation, à savoir les transferts de vivres, d'espèces et de bons, et le développement des capacités. La prochaine phase de l'examen du cadre de financement pour la période 2014-2016 consiste à poursuivre les efforts entrepris par le PAM pour façonner les systèmes de financement qui soient adaptés à sa mission et qui concordent avec ses besoins opérationnels. L'examen portera sur trois volets, l'objectif étant: i) de rendre les ressources plus prévisibles; ii) de gagner en souplesse grâce à la révision de la structure de gestion des fonds du PAM; et iii) d'améliorer le respect de l'obligation de rendre compte en matière de planification et de gestion des coûts.

Dans le cadre du premier volet de l'examen du cadre de financement, le présent document examine la structure actuelle du Mécanisme de financement anticipé. Ce mécanisme a été mis en place en 2005 afin d'avancer des fonds aux opérations sur la base des contributions prévues et de raccourcir les délais de fourniture de l'assistance alimentaire aux bénéficiaires. Avec le temps, le Mécanisme de financement anticipé a pris de l'ampleur, et il se décline aujourd'hui en trois instruments de financement distincts: i) les prêts internes en faveur d'opérations au moyen du préfinancement traditionnel; ii) la gestion globale des vivres au moyen du Mécanisme d'achat anticipé; et iii) le financement des services internes.

L'enveloppe du Mécanisme de financement anticipé est actuellement plafonnée à 607 millions de dollars É.-U. et, dans le souci d'atténuer les risques, ce mécanisme est adossé à la Réserve opérationnelle, qui se monte à 101 millions de dollars (l'effet de levier est donc de 6/1). Dans ce cadre, le préfinancement traditionnel en faveur des projets et le financement des services internes sont actuellement plafonnés à 257 millions de dollars à eux deux, tandis que le Mécanisme d'achat anticipé est plafonné à 350 millions de dollars.

Les avances en faveur des opérations sont très demandées, ce qui rend d'autant plus urgents l'examen du Mécanisme de financement anticipé du PAM et la restructuration proposée. Au cours des 12 derniers mois, le PAM a lancé plusieurs interventions coordonnées au niveau central pour répondre à des situations d'urgence de niveau 3, dont la réponse à la crise syrienne, l'intervention mise en place après le typhon qui a frappé les Philippines et les opérations de secours d'urgence en faveur des populations touchées par les conflits au Soudan du Sud et en République centrafricaine. La structure actuelle ne permet pas au PAM de disposer de la souplesse nécessaire pour intervenir avec efficacité et efficience dans les nouvelles situations d'urgence et exécuter les autres opérations inscrites à son programme de travail annuel.

Dans le but d'accroître autant que possible le recours aux instruments de préfinancement et leur efficience, le Secrétariat propose de séparer le Mécanisme d'achat anticipé (qui prendrait le nom de Mécanisme de gestion globale des vivres) et les avances au titre des services internes du Mécanisme de financement anticipé. D'autre part, l'utilisation de fonds pour procéder à des achats anticipés de vivres comporte des risques minimes, puisque cela consiste à échanger un actif (des crédits) contre un autre actif (des produits alimentaires). De même, le financement

des services internes comporte des risques très faibles puisqu'il est également adossé à des actifs ou fait appel à un mécanisme de remboursement. Le Secrétariat propose donc de constituer une réserve d'un montant limité destinée à faire face à toutes les pertes imprévues au titre des achats anticipés qui ne peuvent être couvertes au moyen d'une assurance, et de faire appel au Compte de péréquation des dépenses d'administration et d'appui aux programmes, qui servirait de filet de sécurité pour faire face en dernier recours aux pertes exceptionnelles subies au titre du financement des services internes.

La séparation de ces instruments préservera le principe qui consiste à limiter les risques afférents à la gestion du financement anticipé. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au Mécanisme de financement anticipé et à la Réserve opérationnelle permettront également de renforcer le degré de transparence de chacun des instruments de financement sous-jacents et d'accroître les capacités du PAM à accorder des prêts en faveur des projets.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Examen du cadre de financement" (WFP/EB.A/2014/6-D/1*) établi à partir des constatations de l'examen externe du Mécanisme de financement anticipé du PAM et du processus de consultation sur la voie à suivre mené avec le Secrétariat. Le Conseil:

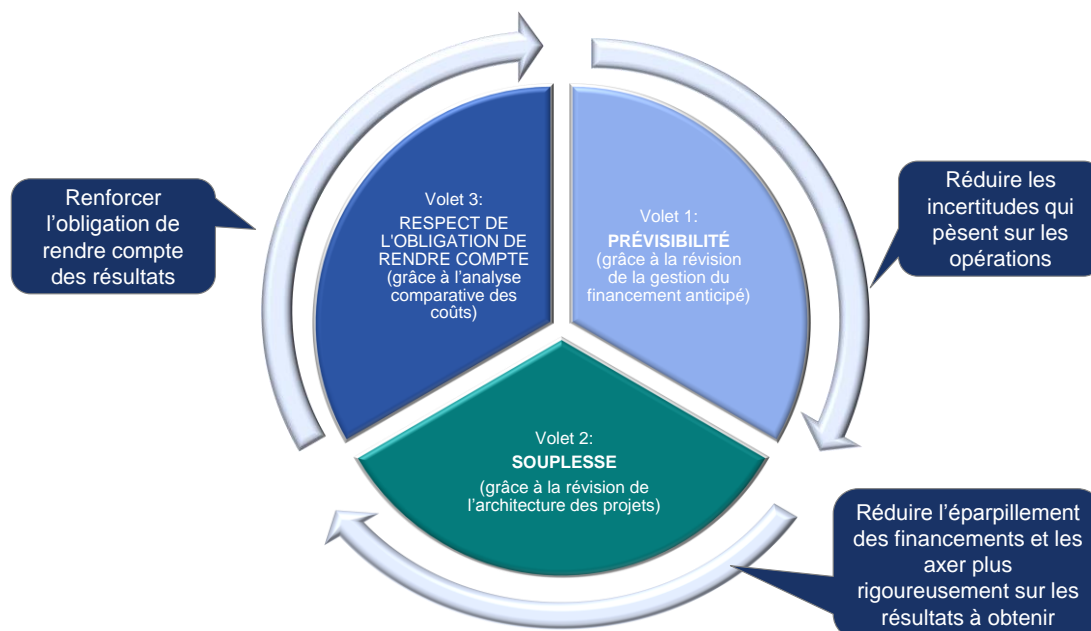
- i) se félicite de la démarche globale adoptée pour procéder à l'examen du cadre de financement;
- ii) approuve la proposition consistant à séparer le Mécanisme d'achat anticipé et les avances au titre des services internes du Mécanisme de financement anticipé;
- iii) approuve la constitution d'une réserve destinée à faire face aux pertes du Mécanisme de gestion globale des vivres et le versement à la Réserve du Mécanisme de gestion globale des vivres ainsi créée d'un montant de 6 millions de dollars prélevé sur la Réserve opérationnelle;
- iv) approuve un plafond de 570 millions de dollars pour le Mécanisme de financement anticipé, qui sera utilisé pour des opérations de prêt interne destinées à financer des activités au titre des projets;
- v) approuve un plafond de 350 millions de dollars pour le Mécanisme de gestion globale des vivres;
- vi) approuve un plafond de 70 millions de dollars pour les avances au titre des services internes pour 2014 et souhaite revoir régulièrement cette limite dans le cadre des futurs Plans de gestion;
- vii) prend note de l'intention d'utiliser le Compte de péréquation des dépenses d'administration et d'appui aux programmes comme réserve de dernier recours pour les avances au titre des services internes;
- viii) attend avec intérêt la poursuite des discussions portant sur l'examen du cadre de financement comme indiqué dans le présent document.

* 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. La phase précédente de l'examen du cadre de financement a été entreprise avec l'appui du Conseil¹ dans le but de faire en sorte que l'architecture financière du PAM prenne pleinement en charge le Plan stratégique en vigueur et les Plans stratégiques qui suivraient, et notamment les nouvelles modalités opérationnelles comme les transferts d'espèces et de bons et les activités ciblées de développement des capacités. Cette phase, menée à bien avant la fin de l'année 2013, a consisté à actualiser la structure des projets du PAM et le modèle de financement des coûts d'appui directs (CAD), facilitant ainsi la planification, la gestion et la comptabilisation des opérations d'assistance alimentaire du PAM, réparties en trois grandes catégories: les distributions de vivres, les transferts d'espèces et de bons, et le développement des capacités. S'appuyant sur cette évolution, qui contribuera à rendre sa gestion financière plus transparente, le PAM sera en mesure de donner au personnel les outils nécessaires pour gérer les opérations en s'acquittant mieux de l'obligation d'en rendre compte.
2. Dans le cadre de la phase suivante de l'examen du cadre de financement, le PAM poursuit les travaux engagés pour mettre en place des systèmes de financement adaptés à sa mission, dans la droite ligne de l'initiative de renforcement organisationnel lancée par la Directrice exécutive. Cet examen comprend les trois volets ci-après.
 - Volet 1: rendre les ressources des bureaux de pays plus prévisibles;
 - Volet 2: gagner en souplesse en révisant et en adaptant la structure de gestion des fonds du PAM;
 - Volet 3: améliorer le respect de l'obligation de rendre compte de la planification et de la gestion des coûts grâce à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation comparative des coûts des bureaux de pays assorti d'une panoplie d'outils.

Figure 1: Les trois volets de l'examen du cadre de financement du PAM



¹ "Examen du cadre de financement du PAM: Options proposées" (WFP/EB.A/2010/6-E/1).

3. Le PAM cherchera à améliorer la gestion de ses ressources et leur efficacité globale par le biais des différents volets de l'examen. Les activités proposées sont les suivantes:
- Au titre du volet 1 (prévisibilité), réviser le Mécanisme de financement anticipé (MFA) du PAM afin de parvenir à une plus grande prévisibilité des ressources pour les bureaux de pays du PAM, de manière à améliorer la planification et à gagner en efficacité.
 - Au titre du volet 2 (souplesse), procéder à un examen complet de la structure de gestion des fonds du PAM de manière à:
 - i) cerner les insuffisances et les difficultés qui caractérisent le cadre actuel;
 - ii) évaluer les possibilités de gagner en souplesse en matière de gestion des ressources;
 - iii) mettre en place des solutions de nature à améliorer la planification des opérations et la gestion des ressources, tout en renforçant les plates-formes de gestion, d'information et d'analyse financières dont le PAM est doté.
 - Au titre du volet 3 (respect de l'obligation de rendre compte), élaborer un référentiel d'analyse comparative des coûts des bureaux de pays afin de leur fournir des outils d'analyse des données et des indicateurs clés de performance, de manière à améliorer le respect de l'obligation de rendre compte dans la gestion des opérations; mettre en place des éléments qui permettront d'améliorer la qualité et la fiabilité des données; et élaborer des tableaux de bord de gestion à partir des plates-formes dont le PAM est d'ores et déjà doté, afin d'améliorer la planification et de mieux rendre compte de l'emploi des ressources.
4. L'examen du cadre de financement permettra de poursuivre le renforcement de la structure de financement du PAM au service des besoins opérationnels, l'objectif étant de rendre compte le mieux possible de l'emploi des ressources. Cet examen est également l'occasion pour le PAM de chercher à améliorer la comparabilité des coûts entre les organismes des Nations Unies, en mettant aussi à profit l'examen de l'architecture des projets et conformément aux recommandations formulées à l'issue de l'examen quadriennal complet, qui préconisent de rechercher des solutions permettant d'harmoniser les coûts.
5. Dans ce document, l'analyse sera axée sur le premier volet, l'objectif étant de chercher à faire en sorte que le Mécanisme de financement anticipé du PAM soit adapté et serve à appuyer les opérations du PAM avec efficacité et efficacité. Les autres volets de l'examen du cadre de financement succinctement décrits ci-dessus seront présentés à un stade ultérieur, et ils seront exécutés sous réserve que les ressources nécessaires soient disponibles.

PRÉSENTATION DU MÉCANISME DE FINANCEMENT ANTICIPÉ

6. Le MFA a été mis en place en 2005² de manière à accorder des avances aux opérations sur la base des contributions prévues. Il est utilisé pour raccourcir les délais de fourniture de l'assistance alimentaire aux bénéficiaires. Avec le temps, le Mécanisme de financement anticipé a pris de l'ampleur, et il recouvre aujourd'hui: i) les prêts internes en faveur d'opérations au moyen du préfinancement traditionnel; ii) la gestion globale des vivres au moyen du Mécanisme d'achat anticipé (MAA); et iii) le financement des services internes.
7. L'enveloppe du Mécanisme de financement anticipé est actuellement plafonnée à 607 millions de dollars et, dans le souci d'atténuer les risques, ce mécanisme est garanti par la Réserve opérationnelle, qui se monte à 101 millions de dollars (l'effet de levier est donc

² WFP/EB.1/2005/5-C.

de 6/1). Dans ce cadre, le préfinancement traditionnel en faveur des projets et le financement des services internes sont actuellement plafonnés à 257 millions de dollars à eux deux, le Mécanisme d'achat anticipé étant quant à lui plafonné à 350 millions de dollars.

8. En 2014, à la première session ordinaire du Conseil d'administration et durant des consultations informelles, il a été débattu de propositions visant à tirer le meilleur parti du MFA dans le cadre des consultations entamées dans le but d'améliorer le rapport coût/efficacité en réduisant les incertitudes qui pèsent sur le financement des opérations du PAM. Le Conseil s'est déclaré globalement favorable aux modifications proposées et a demandé des informations complémentaires, notamment en ce qui concerne les risques qu'elles comportent.
9. Pour permettre à la direction de donner pleine satisfaction au Conseil, qui souhaitait disposer de précisions et d'une analyse plus approfondie du MFA assortie de propositions sur la voie à suivre, le Boston Consulting Group a procédé à titre gratuit à une analyse externe du MFA. Dans cette étude, il est souligné que le modèle de préfinancement actuel répond à trois besoins de financement très différents: les prêts internes en faveur des projets, la gestion globale des vivres, et le financement des services internes, dont chacun comporte des risques qui lui sont propres. La figure 2 illustre le cadre de préfinancement actuellement en vigueur au PAM, qui fait appel au MFA et au Compte d'intervention immédiate.

Figure 2: Cadre de financement interne actuel du PAM

Mécanisme		Avantages	Ratio de levier	
			Plafond (en millions de dollars)	Réserve (en millions de dollars)
Prêts en faveur des projets	Compte d'intervention immédiate (CII)	<ul style="list-style-type: none"> Assistance immédiate dans les situations d'urgence vitale 	Jusqu'à 70	Jusqu'à 70
	Mécanisme de préfinancement traditionnel	<ul style="list-style-type: none"> Prêts aux projets garantis par les contributions prévues 	607	101
Gestion globale des vivres	Mécanisme d'achat anticipé	<ul style="list-style-type: none"> Achat de vivres anticipant sur les demandes des projets 		
Financement des services internes	Mécanisme de financement des services internes	<ul style="list-style-type: none"> Préfinancement en faveur de services internes comme les achats de véhicules 		

10. Le MFA est actuellement plafonné à 607 millions de dollars. Sur cette enveloppe, la part du préfinancement traditionnel et du Mécanisme de financement des services internes est de 257 millions de dollars, tandis que 350 millions de dollars sont réservés au MAA. Le Secrétariat propose d'apporter les modifications suivantes à la structure du Mécanisme de financement anticipé:

- séparer le MAA et les outils de financement des services internes du MFA;

- prélever 6 millions de dollars sur la Réserve opérationnelle, qui se monte actuellement à 101 millions de dollars, pour créer une réserve affectée au MAA (appelée Réserve du Mécanisme de gestion globale des vivres) afin de faire face au risque de perte de produits alimentaires;
 - plafonner à 350 millions de dollars le MAA (qui deviendrait le Mécanisme de gestion globale des vivres);
 - plafonner à 70 millions de dollars le financement des services internes, ce montant étant revu chaque année dans le cadre du Plan de gestion;
 - instaurer une enveloppe plafonnée à 570 millions de dollars pour les avances internes en faveur des opérations, qui serait garantie par la Réserve opérationnelle, dont le solde serait de 95 millions de dollars (le ratio de levier actuel de 1/6 serait donc maintenu).
11. Les sections suivantes contiennent une synthèse des constatations issues de l'examen du MFA conduit par la direction et le Boston Consulting Group. Elles proposent un complément d'analyse, un diagnostic des risques que comporte chacun des instruments et un contrôle des mesures d'atténuation en place, pour faciliter la mise en œuvre des décisions proposées, qui ont pour but de renforcer au maximum l'efficacité et l'efficacités de ces instruments, au profit des opérations du PAM.

EXAMEN DES PRÊTS INTERNES EN FAVEUR DES OPÉRATIONS DU PAM

Aperçu

12. Les outils de financement interne dont dispose le PAM sont essentiels pour relever les défis auxquels celui-ci est confronté en raison de son mode de financement, qui repose exclusivement sur des contributions volontaires. Grâce au préfinancement traditionnel effectué au titre du MFA, les opérations du PAM bénéficient de ressources dont la gestion est plus prévisible, puisque cet instrument sert à accorder aux projets des avances dans l'attente de la confirmation des contributions des donateurs. À mesure que le PAM reçoit les contributions, ces avances aux opérations sont remboursées et l'enveloppe est reconstituée. Ces avances bénéficient de la garantie de la Réserve opérationnelle, qui constitue un filet de sécurité de dernier recours au cas où une avance consentie en faveur d'une opération ne pourrait être remboursée en faisant appel aux contributions des donateurs.
13. Les prévisions de contributions sont classées selon le degré de probabilité qu'elles se concrétisent, établi en fonction de trois paramètres: le caractère officiel ou informel des annonces des donateurs, l'évolution de la situation politique des pays, et l'évolution des contributions des donateurs. À l'heure actuelle, seules les prévisions de contribution dont la probabilité qu'elles se concrétisent est jugée moyenne ou élevée peuvent servir de garantie pour l'obtention d'une avance. Une fois que le degré de probabilité d'une prévision de contribution a été évalué et jugé suffisant, une avance peut être accordée (à hauteur de 50 pour cent en cas de probabilité moyenne et de 75 pour cent en cas de probabilité élevée), après réception et examen attentif de la demande. Une avance en faveur d'une opération est remboursée dès lors que la contribution est confirmée.
14. L'enveloppe du Mécanisme de préfinancement traditionnel est actuellement plafonnée à 207 millions de dollars, un montant inférieur de quelque 45 pour cent au montant maximum qui était disponible avant 2010. Le principal motif qui a justifié cette réduction est la décision d'affecter 150 millions de dollars au développement du MAA, ce montant étant prélevé sur les ressources du MFA. Les avances accordées depuis 2005 se montent à environ 3 milliards de dollars.

15. De mi-2013 à mi-2014, la forte demande de prêts internes en faveur des projets a mis à rude épreuve la capacité du PAM à accorder des préfinancements traditionnels en faveur des projets. Dans le cadre de la structure actuelle du MFA, le solde non utilisé de l'enveloppe affectée aux prêts en faveur des projets a rarement excédé 50 millions de dollars au cours de cette période. En effet, le PAM a lancé plusieurs interventions coordonnées au niveau central pour répondre à des situations d'urgence de niveau 3, notamment pour faire face à la crise syrienne, à la suite du typhon qui a frappé les Philippines, et pour apporter des secours d'urgence aux populations touchées par les conflits au Soudan du Sud et en République centrafricaine. La structure actuelle du MFA ne permet pas au PAM de disposer de la souplesse nécessaire pour intervenir avec efficacité et efficience dans les nouvelles situations d'urgence et exécuter les autres opérations inscrites à son programme de travail annuel.

Gestion des risques

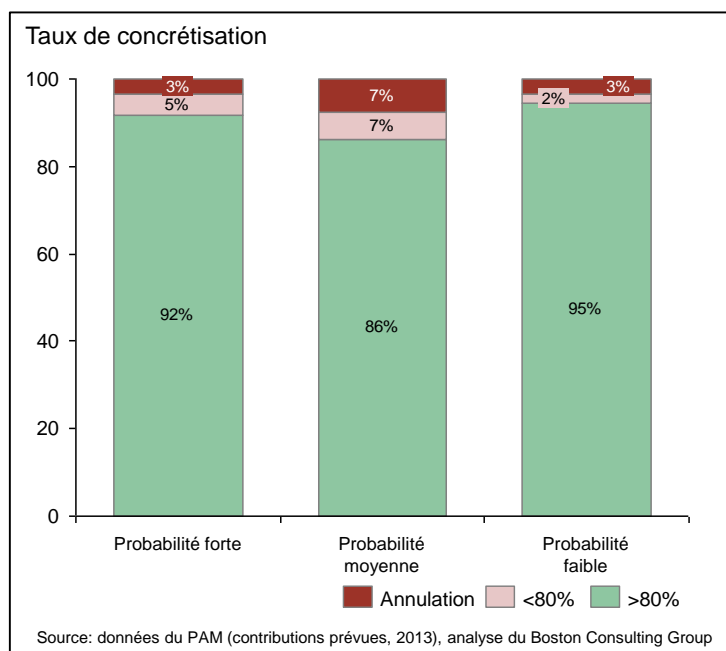
16. Le principal risque associé au préfinancement traditionnel est la réduction de la valeur d'une contribution prévue ou son annulation.
17. Le PAM a mis en place une procédure rigoureuse d'approbation de l'octroi de prêts en faveur des projets, de façon à réduire les risques financiers au minimum. Chaque prévision est élaborée avec prudence pour déterminer si la probabilité que la contribution se concrétise est faible, moyenne ou élevée.
18. Si une contribution prévue ne se concrétise pas, ou en partie seulement, le PAM dispose de recours clairement définis. Pour rentrer dans ses fonds, il peut faire appel à de nouvelles contributions prévues qui se sont concrétisées.
19. En dernier recours, il est possible de prélever des fonds sur la Réserve opérationnelle pour rembourser une avance en faveur d'une opération.

Prêts en faveur des projets: le PAM a pour principe de limiter les risques

20. Le Boston Consulting Group a effectué une analyse approfondie des mécanismes de financement du PAM afin d'évaluer les modalités actuellement suivies par le PAM en matière de prêts en faveur des projets. Il en a conclu qu'à l'heure actuelle, les risques étaient extrêmement faibles. Depuis l'instauration du mécanisme en 2004, un seul défaut de paiement a été constaté, pour un montant de 5,9 millions de dollars³.
21. Une analyse des contributions prévues en 2013 a été effectuée afin de mieux cerner la proportion et la valeur des contributions qui se concrétisent. La plupart des contributions prévues se concrétisent à hauteur de plus de 80 pour cent (figure 3), que la probabilité qu'elles se concrétisent ait été jugée forte, moyenne ou élevée. Cette analyse révèle en outre que 2 à 7 pour cent des contributions prévues se concrétisent à hauteur de moins de 80 pour cent de la valeur initialement prévue, tandis que 3 à 7 pour cent d'entre elles ne se concrétisent pas.

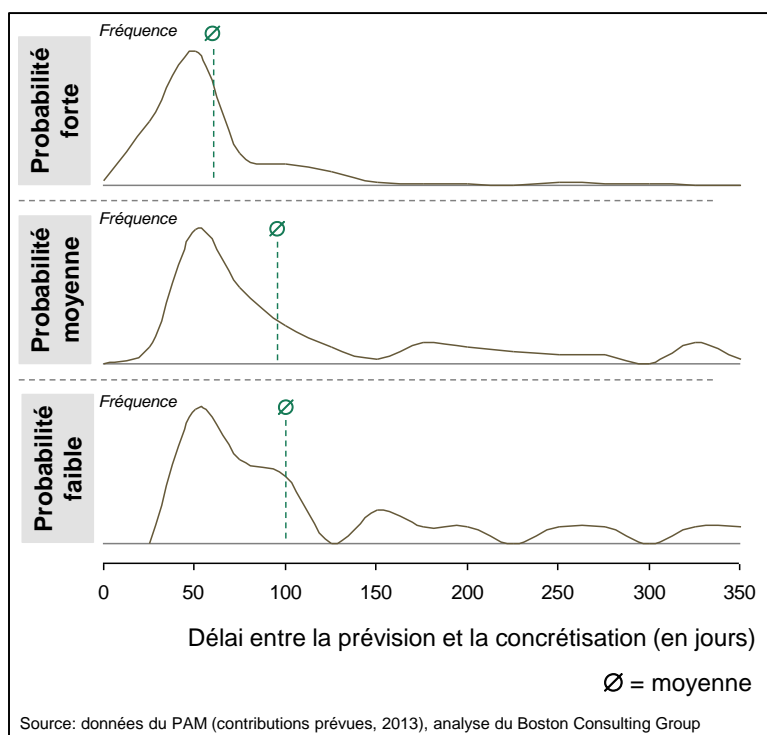
³ Il s'agissait d'une avance de 5,9 millions de dollars accordée en 2005 en faveur d'une intervention prolongée de secours et de redressement en République démocratique du Congo.

Figure 3: Concrétisation des contributions prévues



22. La principale différence entre les degrés de probabilité est que les contributions assorties d'une forte probabilité se concrétisent en moyenne 58 jours après que la prévision a été enregistrée (figure 4). Les contributions assorties d'une probabilité faible ou moyenne se concrétisent au bout d'un laps de temps plus long, une centaine de jours après l'enregistrement de la prévision de contribution.

Figure 4: Délai moyen entre la prévision de contribution et sa concrétisation (en jours)



23. En 2013, environ 43 pour cent de l'ensemble des contributions du PAM ont été jugées probables (forte probabilité: 20 pour cent, probabilité moyenne: 15 pour cent, probabilité faible: 8 pour cent), tandis que les autres contributions, parmi lesquelles les contributions en nature, les contributions multilatérales non affectées et les contributions non prévues, représentaient 57 pour cent du total. Les ressources qui correspondent à des contributions prévues pouvant donner lieu à des avances en faveur des projets représentent soit 75 pour cent, soit 50 pour cent de leur montant, selon que la probabilité qu'elles se concrétisent est forte ou moyenne; par conséquent, en 2013, environ 22 pour cent des contributions des donateurs⁴ pouvaient donner lieu à des avances avant leur confirmation officielle.
24. Le Boston Consulting Group a par ailleurs relevé que le PAM appliquait à la Réserve opérationnelle un ratio de levier prudent. Selon l'analyse effectuée, le ratio de levier actuel (6/1) pourrait être porté à 10/1. Cependant, la direction est parvenue à la conclusion qu'un ratio de levier plus prudent, et par conséquent une Réserve opérationnelle d'un montant plus élevé, conforme au ratio actuel de 6/1, permettrait de mettre en place un filet de sécurité plus solide pour les prêts internes en faveur des opérations.
25. Compte tenu des caractéristiques des prévisions de contribution à faible, moyenne ou forte probabilité telles que décrites ci-dessus, il est recommandé dans l'examen externe que le mécanisme de prêt en faveur des projets soit développé en portant dans un premier temps l'enveloppe des prêts accordés en fonction des contributions prévues à 80 pour cent en moyenne de toutes les catégories de contributions prévues.
26. Il est recommandé, dans l'examen externe, de porter le plafond de l'enveloppe affectée aux prêts internes à 600 millions de dollars afin de mieux répondre à la nécessité de rendre le financement des projets plus prévisible; toutefois, la direction est parvenue à la conclusion qu'un plafond plus prudent de 570 millions de dollars permettra, pour le moment, de concilier au mieux, d'une part, l'efficacité des opérations et, d'autre part, la gestion des risques que comporte ce mécanisme. La direction recommande en outre que ces prêts internes bénéficient de la garantie d'une Réserve opérationnelle de 95,2 millions de dollars (ce qui revient à conserver le levier actuel de 6/1). La direction continuera d'étudier la possibilité de mettre en place des mesures de gestion des risques plus dynamiques et des mécanismes de prévision plus perfectionnés afin d'étendre la portée et d'accroître le volume des prêts internes en faveur des projets pour atteindre les niveaux recommandés par le Boston Consulting Group.

EXAMEN DE LA GESTION GLOBALE DES VIVRES

Aperçu

27. L'outil de gestion globale des vivres dont le PAM est doté, appelé Mécanisme d'achat anticipé, est un compte spécial mis en place dans le cadre du MFA afin d'être en mesure d'acheter des produits alimentaires en anticipant sur les demandes au titre des projets⁵. Le PAM maintient le niveau de ses stocks de vivres de manière à fournir en continu les filières d'approvisionnement de zones géographiques prédéfinies, afin de réduire les délais de livraison. Les stocks sont reconstitués en tenant compte de deux paramètres: l'évolution de la demande globale constatée dans le passé, et les projections en matière de ressources. En 2013, l'utilisation des vivres achetés au moyen du MAA a permis de réduire les délais de

⁴ Environ 10 pour cent des contributions ne peuvent donner lieu à un préfinancement traditionnel en raison des restrictions imposées par les donateurs.

⁵ Comme il est expliqué dans le document publié sous la cote WFP/EB.1/2014/4-A/1.

livraison d'environ deux mois et demi en moyenne, ce qui représente une diminution de près de 75 pour cent.

28. En 2013, le PAM a acheté environ 955 000 tonnes de vivres selon ces modalités. Plus de 30 bureaux de pays ont acheté 873 000 tonnes de vivres provenant des stocks constitués par le PAM au moyen du MAA, et une filière d'approvisionnement d'environ 342 000 tonnes en moyenne a été alimentée tout au long de l'année.

Gestion des risques

29. L'examen externe a permis de recenser les risques que comporte le module de gestion globale des vivres du MFA. Les deux principaux risques diagnostiqués sont les suivants:
- risque que les volumes achetés soient supérieurs à la demande; et
 - autres facteurs opérationnels, notamment le risque que les vivres soient endommagés ou périmés, les conditions météorologiques défavorables, l'infestation, les problèmes de qualité, etc.
30. Il a été noté que le PAM avait fait des progrès ces dernières années en matière de prévision de la demande et de planification, grâce à la mise en place d'outils de gestion globale de la filière perfectionnés et d'un module de prévision et de planification normalisé intégré dans le Système mondial et réseaux d'information du PAM (WINGS II). Grâce à ces améliorations et aux spécialistes de ces questions qu'il a consultés, le PAM a été en mesure de faire coïncider les achats anticipés groupés avec la demande effective de vivres. De surcroît, le PAM établit ses prévisions de demande de manière globale, ce qui permet de compenser les fluctuations de la demande de vivres ou des financements constatées au niveau des projets spécifiques des bureaux de pays.
31. En ce qui concerne les risques opérationnels, le Boston Consulting Group a constaté qu'il était possible de réduire les pertes opérationnelles au minimum en assurant de bonnes conditions de stockage, en établissant des directives exhaustives concernant le transport et en intégrant des clauses relatives à l'assurance qualité dans les contrats d'achat de vivres.
32. Au cours de la période 2011-2014, les pertes de vivres imputables aux risques opérationnels représentent une faible proportion du volume total des achats de vivres effectués dans le cadre du MAA. En effet, les pertes couvertes par une assurance représentent 2 055 tonnes, soit moins de 0,1 pour cent par an, tandis que les pertes non couvertes s'établissent à 6 033 tonnes, soit moins de 0,3 pour cent.
33. Au cours de la même période, le PAM n'a subi aucune perte de vivres résultant d'une mauvaise planification de la demande. Le Boston Consulting Group a constaté que le PAM avait mis en place des modalités de gestion de la demande de bonne qualité et qu'il est notamment en mesure d'établir des prévisions fiables grâce à des outils et des moyens de gestion globale de la filière d'approvisionnement.
34. Par ailleurs, le PAM a mis en place un régime d'auto-assurance pour se couvrir en cas de pertes subies en amont du point d'entrée dans le pays, que les vivres soient endommagés, avariés ou volés. Ce régime d'auto-assurance couvre donc la plupart des risques imputables aux facteurs opérationnels que comporte le MAA. Dans le cadre de cet examen, il est recommandé d'étendre le régime d'auto-assurance interne au PAM des stocks constitués au titre du MAA, ce qui faciliterait la couverture intégrale des vivres et permettrait de pallier l'ensemble des risques que comporte cet outil de gestion faisant appel au financement anticipé. Les vivres seraient ainsi couverts dans tous les cas de figure, soit par une assurance extérieure (fournisseur, transporteur), soit par le régime d'auto-assurance, ce qui éliminerait la nécessité de disposer d'une réserve pour couvrir les pertes déclarées.

35. Un examen global de la politique d'auto-assurance est en cours au PAM. Cet examen approfondi, qui vise à rationaliser l'ensemble des modalités d'auto-assurance dans les activités du PAM afin de privilégier l'atténuation des risques, portera également sur le dispositif d'auto-assurance appliqué au MAA.
36. L'achat de vivres dans le cadre du MAA consiste à échanger un actif (des liquidités) contre un autre actif (des produits alimentaires). Les achats sont effectués au moyen des ressources dont dispose le PAM (liquidités), qui sont versées en échange d'un actif corporel jusqu'à ce que les vivres soient "vendus" à un bureau de pays. La "vente" à un projet permet de récupérer les liquidités et de reconstituer les fonds.
37. Le Secrétariat se range aux conclusions du Boston Consulting Group, qui considère que les difficultés liées au MAA sont mineures, car le PAM a mis en place des mécanismes d'atténuation des risques suffisants. Toutefois, l'auto-assurance ne couvre pas encore toutes les pertes potentielles. Le Secrétariat propose donc de séparer le MAA du MFA et d'instaurer une réserve spécifique dédiée au Mécanisme de gestion globale des vivres; cette réserve, dotée de 6 millions de dollars, servirait de filet de sécurité supplémentaire garantissant les éventuelles pertes non couvertes par les assurances, et serait financée au moyen de fonds prélevés sur la Réserve opérationnelle.
38. Le plafond du Mécanisme de gestion globale des vivres restera fixé à 350 millions de dollars, ce niveau étant réexaminé régulièrement en fonction des besoins opérationnels et en concertation avec le Conseil.

EXAMEN DU FINANCEMENT DES SERVICES INTERNES

Aperçu

39. Le Mécanisme de financement des services internes, qui fait partie du MFA, permet au PAM de mettre en œuvre des initiatives de grande ampleur intéressant l'ensemble du PAM qui permettent de gagner en efficacité et, à la longue, de faire des économies. Pour reconstituer l'enveloppe de financement des services internes, les investissements sont remboursés à mesure de l'utilisation du service selon le principe du recouvrement des coûts ou moyennant la perception d'une commission de service.
40. Au titre des services internes, il existe actuellement trois types de financement différents:
- i) le Programme mondial d'achat-location de véhicules, qui est assimilable à une ligne de crédit renouvelable;
 - ii) le Mécanisme de budgétisation des investissements, qui prend en charge les investissements de longue durée d'un montant important, comme par exemple le Système d'appui à la gestion logistique (système LESS);
 - iii) le financement d'activités donnant lieu à la perception d'un droit d'utilisation, notamment les avances servant à financer des investissements dans les services informatiques ou la sécurité du personnel, qui sont en principe récupérées dans l'année.

Gestion des risques

41. En matière de préfinancement, les risques décelés comprennent:
- la perte d'actifs;
 - l'absence d'avantages à long terme;

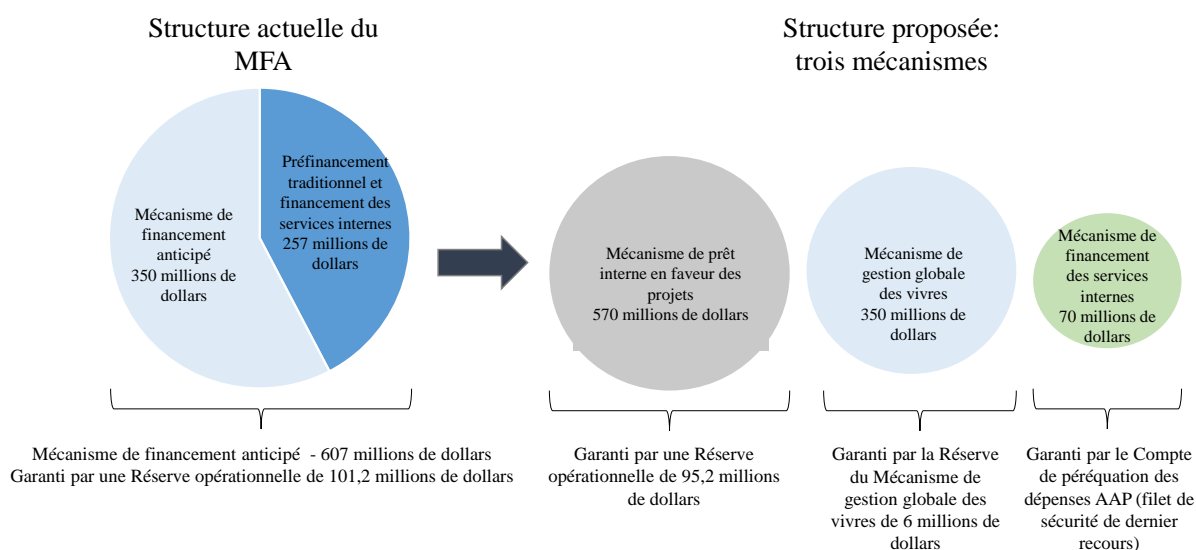
- l'échec des plans de recouvrement des coûts en raison du montant limité des financements au niveau des projets.
42. Les projets concernant les services internes présentent un potentiel de risque peu élevé puisque tous les services relevant actuellement de ce mode de financement sont facturés de manière à assurer le recouvrement des coûts. En ce qui concerne le Programme mondial d'achat-location de véhicules, le PAM a mis en place un régime d'auto-assurance pour atténuer les risques. Chaque fois qu'un bureau de pays loue un véhicule en faisant appel à ce programme, une facture d'assurance est automatiquement émise. Les primes perçues au titre du régime d'auto-assurance servent à régler les dommages en cas de sinistre et à prendre en charge les frais administratifs.
43. Dans le cadre du Mécanisme de budgétisation des investissements, les bénéfices à attendre de tous les investissements financés sont évalués avec soin, et une méthode de recouvrement des coûts appropriée est déterminée. L'encours des avances consenties au titre de ce mécanisme récemment créé s'élève actuellement à 6,7 millions de dollars, et le dispositif de recouvrement des coûts mis en place permettra de commencer prochainement à récupérer les fonds.
44. Les avances consenties en faveur d'autres comptes spéciaux sont également assorties d'un dispositif de remboursement trimestriel ou annuel, et le modèle de remboursement est analogue à celui du Mécanisme de budgétisation des investissements. À ce jour, le PAM a toujours honoré le remboursement des avances versées pour financer des investissements dans les technologies de l'information ou la sécurité du personnel.
45. Les activités de financement des services internes sont garantis par des avoirs du PAM ou des dispositifs de recouvrement des coûts et, compte tenu du fait que les services internes comportent des risques faibles, il a été noté dans l'examen externe qu'il n'était pas nécessaire d'adosser cet instrument à une réserve spécifique.
46. Le Secrétariat propose donc que les activités de financement des services internes soient séparées du MFA et que leur enveloppe de financement soit plafonnée à 70 millions de dollars, compte tenu de l'ampleur actuelle des trois types de services internes concernés, ce montant étant réexaminé chaque année. L'état des remboursements fait l'objet d'un suivi attentif, qu'il est proposé d'intégrer à l'élaboration du Plan de gestion menée en concertation avec le Conseil.
47. Dans l'hypothèse peu probable où les dépenses effectuées en faveur des services internes ne pourraient être remboursées, il est proposé que le Compte de péréquation des dépenses d'administration et d'appui aux programmes, c'est-à-dire la réserve qui sert à financer des activités selon les indications données par le Conseil⁶, constitue un filet de sécurité à utiliser en dernier recours. Une telle situation serait considérée comme extraordinaire et le Secrétariat solliciterait l'autorisation du Conseil pour procéder à ce type de remboursement.

⁶ Comme indiqué dans le document publié sous la cote WFP/EB.A/2006/6-C/1 et précisé dans le document publié sous la cote WFP/EB.A/2011/6-A/1, le budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) est alimenté par les recettes au titre des coûts d'appui indirects (CAI) prélevées sur les crédits des opérations pour financer les dépenses AAP approuvés. En fin d'exercice, l'excédent des recettes au titre des CAI par rapport aux dépenses AAP est transféré au Compte de péréquation des dépenses AAP afin de constituer une réserve qui sert à financer des activités approuvées par le Conseil. En règle générale, la réserve du Compte de péréquation des dépenses AAP sert uniquement à financer des coûts d'appui, y compris les coûts d'équipement et de développement des capacités, et à abonder le Compte d'intervention immédiate.

Conclusions

48. S'appuyant sur les conclusions de l'examen externe, le Secrétariat propose l'adoption du projet de décision, de manière à améliorer l'efficacité, l'efficacité et la transparence de ses instruments de préfinancement et de financement anticipé, et en particulier à faire en sorte de développer autant que possible les capacités de prêt en faveur des projets, afin de fournir en temps voulu des ressources suffisantes pour les besoins des opérations du PAM, en anticipant sur la confirmation d'une contribution. La figure 5 ci-après présente de manière schématique la structure proposée.

**Figure 5: Instruments de financement anticipé du PAM:
structure actuelle et structure proposée**



49. Le Secrétariat, en concertation et en coordination avec le Conseil, cherchera à préserver une approche prudente en matière de prêts en faveur des projets et de gestion des instruments de prêt en faveur des projets internes et de gestion des vivres.

50. Le Secrétariat continuera de consulter le Conseil et fera le point, de manière officielle ou informelle, sur le déroulement de l'examen du cadre de financement.

ANNEXE

EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT (2014-2016)

Historique et défis actuels

1. Le caractère volontaire des contributions financières aux opérations menées dans les pays est un aspect essentiel, qui sous-tend l'action engagée par le PAM pour optimiser l'efficacité, l'efficacité et la transparence de son architecture financière. Lorsqu'il se heurte à des difficultés pour prévoir ses ressources et ne dispose pas de suffisamment de souplesse pour les gérer, ce sont la mise en œuvre des activités d'assistance alimentaire au profit des bénéficiaires ainsi que la planification des opérations dans de nombreux bureaux de pays qui s'en ressentent. Cela peut engendrer des incertitudes quant à l'élaboration des budgets et aux dépenses, là encore au détriment de l'assistance apportée aux bénéficiaires des interventions du PAM.
2. Ces dernières années, soucieux de faire en sorte que son architecture financière suive l'évolution des besoins associés aux opérations humanitaires et de développement menées à l'échelle mondiale, le Programme a procédé à plusieurs reprises – avec l'appui de son Conseil d'administration – à l'examen de son cadre de financement. Il y a apporté plusieurs changements importants qui ont permis de renforcer la souplesse opérationnelle et la transparence dans la gestion des ressources. Les plus marquants ont été l'ajustement des modalités de recouvrement des coûts, ainsi que la mise en place et le développement de mécanismes internes d'octroi de prêts pour faciliter les interventions immédiates en situation d'urgence. En 2013, le PAM a remanié la structure financière de ses opérations afin de rendre possibles une planification et une gestion plus précises en introduisant dans la structure des projets une distinction entre les interventions alimentaires et les interventions non alimentaires. Cette modification a permis d'accroître la transparence dans l'utilisation des ressources et d'en rendre compte de manière plus rigoureuse.
3. Bien que ces initiatives aient grandement amélioré l'efficacité et la transparence de l'action menée par le PAM au cours de la période de transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, il faut persévérer pour faire en sorte que le cadre de financement du PAM soit adapté à sa mission et à l'évolution des besoins opérationnels et des exigences des donateurs. À mesure que le PAM actualise et améliore la panoplie d'outils dont il dispose pour mener des interventions d'urgence, de relèvement et de développement, il lui faut aussi perfectionner son architecture financière afin d'être en mesure de réformer et d'affiner sa politique en la matière, d'intégrer les systèmes internes et d'apporter un appui aux bureaux de pays dans le cadre de l'exécution des opérations.

Objectifs d'ensemble

4. La phase suivante de l'examen du cadre de financement est l'occasion pour le PAM de poursuivre les efforts engagés pour se doter de systèmes financiers conformes à l'initiative de renforcement organisationnelle lancée par la Directrice exécutive. L'examen se fera dans l'optique d'une modernisation de l'architecture financière et comprendra trois volets:
 - Volet 1: rendre les ressources des bureaux de pays plus prévisibles;
 - Volet 2: gagner en souplesse en révisant et en adaptant la structure de gestion des fonds du PAM;

- Volet 3: améliorer le respect de l'obligation de rendre compte de la planification et de la gestion des coûts grâce à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation comparative des coûts des bureaux de pays assorti d'une panoplie d'outils.

Harmonisation des outils financiers et des systèmes d'information du PAM

5. Ces dernières années, le PAM a procédé à un certain nombre de changements pour faire du respect de l'obligation de rendre compte et de la transparence des principes fondamentaux du Programme. Les principales modifications apportées sont décrites ci-après:

- Ajout de nouvelles catégories de coûts: Les catégories de coûts sur lesquelles reposent la planification, le suivi et l'information concernant les dépenses incluent depuis peu un nouvel élément, le type d'intervention (produits alimentaires, espèces et bons, ou développement et augmentation des capacités), ce qui a pour effet d'améliorer la transparence et la précision des données utilisées pour établir les coûts.
- Modification du modèle de recouvrement des coûts d'appui directs: Le modèle de recouvrement des coûts d'appui directs a été récemment modifié: ceux-ci ne sont plus calculés en fonction d'un coût par tonne mais en pourcentage des coûts opérationnels directs, ce qui contribue à améliorer la transparence et à faciliter les comparaisons en matière de coûts d'appui.
- Système d'appui à la gestion logistique (LESS): Le système LESS est un outil de gestion de la chaîne d'approvisionnement, de comptabilisation des stocks et de suivi en temps réel. Il est déjà utilisé en Sierra Leone et au Libéria et sera progressivement mis en place dans d'autres bureaux en remplacement du système COMPAS, ce qui permettra de mieux intégrer le suivi des stocks et les données financières.
- Outil de suivi et d'évaluation des bureaux de pays (COMET): Le module COMET relatif à l'exécution est en cours d'expérimentation; il aidera les bureaux de pays à planifier l'assistance alimentaire et la prise en charge des bénéficiaires avec les partenaires d'exécution, à suivre les progrès réalisés et à rendre compte des produits et des effets directs obtenus. Il contribuera également à renforcer l'articulation entre les ressources et les résultats.

6. L'examen du cadre de financement sera l'occasion pour le PAM de poursuivre l'adaptation de ses systèmes financiers et des cadres sur lesquels ils reposent de manière à répondre aux besoins opérationnels. L'objectif consistera à établir ou renforcer les liens avec les systèmes d'information du PAM, notamment les plates-formes de stockage de données; ce travail sera effectué en coordination avec la direction du PAM et son Conseil d'administration, de manière à définir des priorités institutionnelles pour établir le coût des aspects opérationnels, l'idée étant d'améliorer la mesure des résultats et les résultats de gestion.

Volet 1: Rendre les ressources des bureaux de pays plus prévisibles

7. En prévision de l'approbation par le Conseil de la restructuration du Mécanisme de financement anticipé, le Secrétariat continuera de perfectionner les procédures opératoires, les directives et les systèmes afin de faciliter la gestion de ces outils. Le PAM continuera aussi à tenir le Conseil informé, par les voies de consultation habituelles de la manière dont chaque mécanisme est utilisé et des nouvelles améliorations qu'il sera proposé d'apporter aux instruments de préfinancement et de gestion des financements anticipés.

Volet 2: Gagner en souplesse en révisant et en adaptant la structure de gestion des fonds du PAM

8. Le PAM recherche également des solutions permettant d'améliorer la gestion des ressources dont il dispose. À l'heure actuelle, les ressources opérationnelles sont gérées à l'échelon des projets, de nombreux pays exécutant plusieurs projets. L'examen comprendra l'évaluation de la structure actuelle de gestion des fonds du Programme et aura pour objet de rechercher des solutions permettant d'améliorer la gestion et l'utilisation des ressources, tout en donnant plus de souplesse aux bureaux de pays.
9. Dans le cadre de l'examen de la gestion des fonds, les effets recherchés seront les suivants:
 - renforcement des pouvoirs de décision des bureaux de pays en ce qui concerne les budgets opérationnels;
 - plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds disponibles, de manière à mieux synchroniser les dépenses et réduction du montant des soldes non dépensés;
 - amélioration de la transparence grâce à un suivi plus rigoureux des coûts d'exécution;
 - intégration de l'architecture financière du PAM aux initiatives institutionnelles en cours de manière à améliorer la gestion des résultats, la comptabilisation des produits et la gestion de la continuité des opérations, et meilleure intégration de la panoplie d'outils dont dispose le PAM en matière d'assistance alimentaire; et
 - normalisation/harmonisation des pratiques de gestion des fonds.
10. Les modifications de la structure qui doivent faire l'objet d'une décision du Conseil seront présentées pour examen et approbation à l'issue de consultations approfondies.

Volet 3: Améliorer le respect de l'obligation de rendre compte de la planification et de la gestion grâce à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation comparative des coûts des bureaux de pays assorti d'une panoplie d'outils

11. Au titre de ce volet, le PAM mettra au point un référentiel d'évaluation comparative des coûts au niveau national afin de mieux cerner les éléments de coût tout au long du cycle de vie des opérations et de renforcer le respect de l'obligation de rendre compte de l'emploi des fonds, en particulier en ce qui concerne les coûts. Il est prévu que le référentiel en question:
 - améliore la transparence des coûts d'appui et d'exécution des programmes;
 - renforce l'articulation entre ressources et résultats;
 - facilite autant que possible la généralisation des mesures de maîtrise des coûts ayant donné satisfaction;
 - renforce le respect de l'obligation de rendre compte de l'emploi des ressources au sein des bureaux de pays.
12. L'objectif principal de ce référentiel est de contribuer à mieux rendre compte des coûts au sein du PAM. Par ailleurs, les possibilités de comparaison entre entités du système des Nations Unies ne sont pas à négliger; par conséquent, en conjonction avec le Volet 2, l'évaluation comparative des coûts inclura l'examen des recommandations sur l'harmonisation des coûts issues de l'examen quadriennal complet, afin d'examiner les possibilités de mettre le PAM au diapason des autres organismes, fonds et programmes. En outre, le référentiel en question sera élaboré en tenant dûment compte des activités menées

au titre du Volet 2 (souplesse), afin que toutes les propositions formulées en vue de gagner en souplesse aillent de pair avec un respect plus rigoureux de l'obligation de rendre compte des coûts.

Consultation des bureaux de pays

13. La délimitation de chaque volet et la définition de son contenu reposeront dans une large mesure sur la consultation des parties prenantes, en particulier les bureaux de pays, qui dispenseront des avis techniques et apporteront des éléments portant sur les programmes afin de contribuer à l'examen du cadre de financement. Des consultations seront également organisées avec les responsables des domaines fonctionnels et des bureaux régionaux afin de trouver des solutions aux problèmes que suscite l'architecture financière actuelle du PAM sur le plan de l'exécution des opérations et des capacités de contrôle.

Résultats escomptés

14. On attend de l'examen du cadre de financement qu'il débouche sur une amélioration de l'efficacité de l'action menée par le PAM et de la transparence en ce qui concerne les coûts d'exécution; il faudra pour ce faire perfectionner les processus financiers, consolider la structure de gestion des fonds et, de manière générale, rendre compte de manière plus rigoureuse de l'utilisation des ressources. Grâce à un examen exhaustif des politiques et des procédures financières, ainsi que des systèmes d'appui dont le PAM est doté, celui-ci pourra:
- accroître l'efficacité et l'efficacités de ses instruments de prêt interne, de financement des équipements et de gestion de la filière d'approvisionnement afin de rendre plus prévisible le volume des ressources dont disposent les bureaux de pays à l'appui des interventions opérationnelles.
 - améliorer la gestion et l'utilisation de ses ressources grâce à l'instauration d'une structure opérationnelle plus performante capable de s'adapter à l'évolution des besoins opérationnels et des exigences des donateurs tout en s'efforçant d'offrir davantage de souplesse aux bureaux de pays.
 - Mettre les coûts davantage en évidence au niveau des bureaux de pays afin de détecter les marges d'efficacité, de suivre de près les résultats obtenus et de mettre en œuvre des mesures d'économie pour mieux respecter l'obligation de rendre compte et assurer une utilisation optimale des ressources financières.
15. Des consultations permettront de déterminer le rythme de progression des divers volets de l'examen du cadre de financement et il en sera rendu compte au Conseil, tout comme lui seront soumises les propositions d'amélioration des cadres de ressources et de financement et du cadre budgétaire qui relèvent de sa compétence; les propositions de modification du Statut, du Règlement général, du Règlement financier et des Règles de gestion financière du PAM, selon le cas.
16. Le PAM consultera également les donateurs à toutes les étapes du projet afin de prendre en considération leurs commentaires ainsi que les meilleures pratiques de gestion des ressources financières pour orienter les travaux. Il présentera aussi les ressources extrabudgétaires requises pour mettre en œuvre des activités prévues.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	administration et appui aux programmes
CAD	coûts d'appui directs
CAI	coûts d'appui indirects
COMET	Outil de suivi et d'évaluation des bureaux de pays
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
MAA	Mécanisme d'achat anticipé
MFA	Mécanisme de financement anticipé
WINGS	Réseau mondial et système d'information du PAM