

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 9–13 novembre 2009

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

*Pour information**

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2009/5-B/1
21 octobre 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT DU PAM

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

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

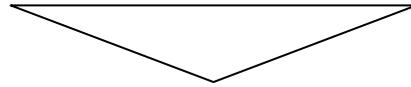
Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

Directeur de la Division du budget et M. S. O'Brien tél.: 066513-2682
de la programmation et Directeur
financier adjoint:

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

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "État d'avancement de l'examen du cadre de financement du PAM" (WFP/EB.2/2009/5-B/1).

* 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. Lors de sa session annuelle de 2009, le Conseil d'administration a pris note des trois objectifs assignés à l'examen du cadre de financement, à savoir¹:
 - 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. L'alignement stratégique et l'harmonisation au sein du système des Nations Unies devaient constituer l'arrière-plan de la réflexion. Au cours de la session, un certain nombre de membres du Conseil ont également souligné qu'il importait d'emblée d'éclaircir plusieurs points concernant les catégories d'activités et les mécanismes de financement. L'examen du cadre de financement du PAM suit son cours et il fait partie des priorités du Secrétariat.
3. Le calendrier initialement proposé prévoyait que les premières conclusions et propositions issues de l'examen seraient présentées à la deuxième session ordinaire du Conseil en 2009. Après un échange de vues avec le Bureau du Conseil d'administration, il a été jugé préférable de soumettre à la deuxième session ordinaire de 2009 du Conseil, pour information, un document faisant le point sur l'état d'avancement de l'examen, afin que de nouvelles consultations puissent avoir lieu en vue de dégager un accord sur plusieurs questions importantes, car aucune des propositions avancées n'avait été unanimement appuyée. Le présent document a donc pour objet d'informer le Conseil des mesures prises et de l'état d'avancement du processus d'examen à ce jour, de résumer les discussions qui ont eu lieu au sujet des principales questions en jeu et d'indiquer les prochaines étapes envisagées pour la suite des travaux.

RECAPITULATIF DES MESURES PRISES ET DU PROCESSUS D'EXAMEN

4. C'est à la suite de l'approbation du Plan stratégique, en juin 2008, qu'a débuté l'examen du cadre de financement du PAM, vers la fin de la même année². Au départ, il s'agissait essentiellement de définir les principales questions à traiter, de faire les premières recherches et d'établir les critères de comparaison avec d'autres institutions.
5. Au début de 2009, le Secrétariat a tenu des discussions informelles avec les représentants des Listes régionales siégeant au Conseil d'administration. Le séminaire financier annuel qui s'est ensuite tenu avec les membres, le 25 mai, a permis de passer en revue les questions à aborder dans le cadre de l'examen et de présenter les premiers résultats d'une comparaison effectuée avec des institutions analogues. À cette occasion, il est apparu clairement qu'un certain nombre de membres du Conseil souhaitaient voir accorder la priorité aux questions ayant trait à la relation entre mécanismes de financement et catégories d'activités. Le Secrétariat a répondu à ce souhait et il s'est résolument attaqué à cette problématique en vue de faciliter les contributions des donateurs dotés de structures de financement différentes de celle du PAM. Il a également lancé un certain nombre de réformes et de procédures visant à clarifier la définition des différentes catégories

¹ "Examen du cadre de financement du PAM" (WFP/EB.A/2009/6-C/1 et WFP/EB.A/2009/6-C/1/Corr.1).

² Le Plan stratégique du PAM (2008-2011) a été prolongé de deux ans, jusqu'en 2013, sur décision du Conseil d'administration (2009/EB.A/3).



d'activités, à rendre leur application plus cohérente et à renforcer le contrôle des programmes, ainsi qu'il est décrit dans la section ci-après. Ces initiatives se poursuivent parallèlement aux discussions plus générales consacrées aux aspects structurels du cadre de financement.

6. Les résultats du séminaire financier ont été présentés au Conseil, pour information, à sa session annuelle de 2009, dans un document qui évoquait par ailleurs les mesures à envisager de façon générale dans le cadre de l'examen.
7. Le Secrétariat et le Conseil ont engagé un certain nombre de réformes et de mesures destinées à renforcer la transparence, la responsabilité et la réactivité aux préoccupations du Conseil. En voici quelques exemples récents.

Consultations et faits marquants

8. Une consultation informelle organisée le 29 juillet 2009 a fourni l'occasion de discuter de la relation entre les mécanismes de financement et les catégories d'activités, ainsi que de la meilleure façon de tenir compte des contraintes et des priorités des donateurs. Beaucoup de questions ont été soulevées sur la distinction à opérer entre interventions de redressement, interventions prolongées de redressement et activités de développement, dans certains cas pour des raisons comptables ou financières à caractère purement technique. L'une des difficultés tient au fait que les acteurs de l'aide humanitaire ne sont pas tous d'accord sur cette distinction. Quoi qu'il en soit, le Secrétariat a cherché à savoir si les opérations menées dans la "zone grise" entre redressement et développement – prévention, stabilisation et redressement à long terme – ne pourraient pas constituer une nouvelle catégorie d'activités qui offrirait aux donateurs le choix de financer ce type d'opérations. Certains membres ont estimé que la prévention ne devrait *pas* faire partie de la nouvelle catégorie proposée.
9. Une consultation informelle a eu lieu le 24 septembre 2009 au cours de laquelle des représentants de la Banque mondiale ont fait une communication sur les moyens d'assurer une plus grande prévisibilité et une plus grande stabilité des financements et des opérations grâce à une meilleure gestion des risques. Une proposition détaillée concernant les catégories d'activités (laquelle prévoyait notamment une nouvelle catégorie pour les situations de redressement au sens large) a été présentée et discutée lors de la même réunion.
10. Entre juin et septembre, des discussions informelles bilatérales ont eu lieu avec plusieurs États membres pour connaître leurs besoins spécifiques et leurs priorités en matière de financement et discuter de leurs vues sur les options envisagées.
11. Plusieurs réunions à haut niveau ont eu lieu avec la Banque mondiale en septembre 2009 pour discuter d'une éventuelle collaboration dans des domaines susceptibles d'aider à atténuer les fluctuations inhérentes au Modèle opératoire du PAM.
12. L'ajustement du cadre de financement du PAM et ses conséquences pour la mise en œuvre des programmes et la cohérence des politiques avec celles des pays et d'autres institutions ont donné lieu aux premiers travaux entrepris à l'échelle des pays, avec l'inauguration, en octobre 2009 à Johannesburg, d'une série d'ateliers organisés sur la question à l'intention des directeurs de pays.

13. Le PAM réfléchit avec d'autres organismes partenaires aux questions financières soulevées par l'exécution harmonisée de programmes dans le cadre de l'initiative "Unis dans l'action". L'examen du cadre de financement du PAM porte sur de nombreux aspects importants pour l'harmonisation de ses politiques avec celles des organismes des Nations Unies et d'autres partenaires au niveau des pays.
14. Plusieurs réunions entre les représentants des listes de pays et la direction du PAM ont eu lieu avant la session annuelle de 2009 du Conseil d'administration pour connaître les vues des États membres au sujet de l'examen et déterminer, parmi les questions et solutions proposées, celles qui seraient susceptibles de rallier l'adhésion.

Mesures directement liées à l'examen du cadre de financement

15. Après la session annuelle de 2009 du Conseil, il a été créé une nouvelle instance de concertation au niveau de la direction, le Comité pour l'affectation stratégique des ressources (SRAC), dans le but de renforcer la cohérence de la prise de décisions concernant l'allocation des ressources ainsi que la contribution des dirigeants à cet égard. Il s'agissait en fait de doter l'institution d'un mécanisme décisionnel interne plus formel pour la gestion de ses finances, à l'image des comités interdépartementaux qui existaient déjà dans d'autres domaines (Comité des politiques, Comité de l'examen des programmes et Comité chargé des effectifs).
16. Le SRAC s'est tout d'abord attaché aux questions structurelles: i) finalisation de son mandat; ii) contribution à l'examen du cadre de financement; et iii) mise en place d'une structure extrabudgétaire pour le Plan de gestion.
17. En ce qui concerne l'allocation des ressources, le Comité a décidé de se pencher sur les financements multilatéraux et sur les moyens de faire en sorte qu'ils soient utilisés de façon plus transparente et plus judicieuse sur le plan stratégique. Selon lui, pour jouer pleinement le rôle qui lui incombe et pour donner une orientation stratégique plus marquée aux décisions de l'institution, il faudrait avant tout rassembler des données utiles et bien organisées sur les déficits de financement et leur impact éventuel. Une fois ce système d'information en place, le Comité pourra s'attacher à donner davantage de conseils et à dialoguer avec les donateurs multilatéraux qui destinent leurs contributions à des emplois spécifiques.
18. Les mécanismes de contrôle financier et les structures de gestion ont été sensiblement remaniés, comme indiqué au Conseil à la session annuelle de 2009. Pour renforcer le contrôle de la gestion financière, tous les flux de ressources, entrants et sortants, sont désormais centralisés au sein du nouveau Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle (le premier du genre dans le système des Nations Unies), lequel est dirigé par un Directeur exécutif adjoint qui rend directement compte à la Directrice exécutive. La Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle, elle aussi issue d'une restructuration et qui relève du nouveau département, veille à faire en sorte que les décisions de la direction en matière de ressources prennent en compte la double dimension de l'efficacité et de l'évaluation.
19. La Directrice exécutive a conduit un examen des directives internes sur lesquelles repose la distinction entre les différentes catégories d'activités, afin de parvenir à une définition et à une application à la fois plus précises et plus cohérentes des critères utilisés.
20. La Directrice exécutive a conduit un examen des mécanismes et procédures internes applicables à l'approbation des nouveaux programmes et des révisions budgétaires, afin de rationaliser l'établissement des priorités, de gagner en cohérence dans l'application des directives et de mieux harmoniser les processus aux niveaux national, régional et mondial.



21. La certification sans réserve obtenue par le PAM à l'issue de la vérification de ses comptes financiers de 2008 est une éclatante confirmation du succès de la mise en œuvre des Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) au sein de l'institution. Le PAM est le premier organisme du système des Nations Unies à avoir appliqué les normes IPSAS, en conformité avec la décision du Comité de haut niveau sur la gestion des Nations Unies adoptée par les organes directeurs de toutes les organisations des Nations Unies, parmi lesquels l'Assemblée générale de l'ONU et le Conseil d'administration du PAM. Le PAM est en avance de plusieurs années sur les autres organismes des Nations Unies dans l'application des normes IPSAS.
22. Au mois de juillet 2009, le PAM est devenu le premier organisme des Nations Unies à avoir lancé une version actualisée du progiciel SAP compatible avec les normes IPSAS, le système WINGS II, qui permet dorénavant un suivi plus fin et détaillé des ressources financières et humaines, des services du Siège jusqu'aux bureaux auxiliaires. Le déploiement du nouveau système s'est déroulé avec succès en juillet. De nouvelles fonctionnalités seront ajoutées dans le futur, à mesure que le PAM continuera d'évoluer.
23. Conformément aux recommandations formulées par différents organes et comités de gouvernance et de supervision du PAM, et suite aux délibérations sur des questions ayant trait au contrôle interne, à la gestion des risques institutionnels et à l'organisation des responsabilités au sein du système des Nations Unies, le PAM a confié à son Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle le soin de mettre en œuvre le projet COSO³ (du nom du Comité des Organisations de tutelle de la Commission Treadway) au second semestre de 2009. Le projet COSO a pour principal objectif de créer et de mettre en place avec la formation appropriée des dispositifs de contrôle interne et de gestion des risques institutionnels qui permettront de renforcer les obligations redditionnelles dans l'ensemble de l'institution. Il prévoit également la préparation, chaque année, de bilans sur le contrôle interne et sur la gestion des risques institutionnels qui seront intégrés aux états financiers annuels vérifiés³.
24. Le nombre d'agents du PAM soumis à des obligations d'information dans le domaine financier est passé de 6 à plus de 400; ce chiffre comprend désormais, par exemple, tous les membres du personnel investis de compétences étendues en matière d'achats.
25. Avec le concours d'experts extérieurs, le PAM a élaboré une nouvelle politique d'investissement destinée à atténuer les risques apparus avec la crise financière mondiale.
26. Le PAM a consolidé le Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP) afin de stabiliser les finances, de réduire les risques et d'assurer la sécurité financière de l'institution dans une conjoncture marquée par l'instabilité des marchés.

ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA REFLEXION SUR LES PRINCIPAUX ASPECTS DE L'EXAMEN

27. Les travaux et les réflexions menés dans le contexte de l'examen du cadre de financement se sont attachés à quelques-uns des aspects les plus importants du Modèle opératoire du PAM, récapitulés ci-après.

³ COSO est une organisation professionnelle indépendante qui a pour vocation de guider les entités de direction et de gouvernance dans l'établissement de processus opératoires plus efficaces, plus efficaces et plus éthiques à l'échelle mondiale. Il encourage et diffuse des cadres et procédures fondés sur des recherches approfondies, sur des analyses et sur les meilleures pratiques.



Catégories d'activités et mécanismes de financement

⇒ *Question*

28. Les catégories d'activités constituent le cadre opérationnel dans lequel s'inscrivent tous les programmes du PAM en fonction du moment, du but et du contexte de leur mise en œuvre⁴. L'adoption du Plan stratégique du PAM pour 2008-2013 et l'évolution des politiques des donateurs obligent aujourd'hui à revoir la cohérence de ces catégories d'activités et leur interaction avec les mécanismes de financement multilatéraux, à emploi spécifique ou non.

⇒ *État de la réflexion et mesures prises à ce jour*

29. La relation entre mécanismes de financement et catégories d'activités a été examinée dans le cadre de consultations informelles qui ont eu lieu en juillet et en septembre. Plusieurs questions ont retenu l'attention des membres:

- **Définition et délimitation des catégories d'activités.** Plusieurs membres ont demandé des précisions sur la façon dont les catégories d'activités sont définies, et notamment sur la distinction entre les notions de secours et de redressement accéléré, ainsi qu'entre les programmes de stabilisation, de redressement et de développement. Cette question est importante pour les donateurs qui sont tenus de distinguer entre aide humanitaire et aide au développement. Le Secrétariat procède à un examen de ces aspects qui facilitera la différenciation.
- **Cohérence dans l'application.** Les membres ont pointé du doigt les incohérences observées entre les pays dans l'application aux projets des différentes catégories d'activités et demandé que le contexte et l'horizon temporel de chacune d'elle soient définis avec plus de précision. Le Secrétariat élabore actuellement une série de propositions et de directives à cet égard.
- **Transparence de l'allocation et de l'utilisation des ressources.** Les membres souhaiteraient avoir des précisions concernant la manière dont les ressources sont allouées et utilisées à l'intérieur des différentes catégories d'activités, et de l'une à l'autre, y compris les critères employés pour établir les priorités et les procédures d'affectation des fonds. Bien que la grande majorité des fonds soit affectée à des programmes spécifiques, cette question intéresse néanmoins tout particulièrement les donateurs qui fournissent des financements multilatéraux non liés. La création du SRAC est en partie motivée par le souci de répondre à certaines de ces préoccupations.

30. Le SRAC, qui s'est réuni à six reprises depuis sa création en juin 2009, peut aussi contribuer à améliorer encore la transparence, en particulier pour la petite fraction que représentent les financements du PAM de source multilatérale. Le SRAC étudie à l'heure actuelle, en vue de leur perfectionnement, les critères et les procédures appliquées pour déterminer les priorités, et il s'est déjà employé à améliorer le partage d'informations concernant les besoins et problèmes critiques.

⁴ Tous les projets du PAM se rangent dans quatre catégories d'activités: les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), les activités de développement comprenant les programmes de pays et les opérations spéciales.



31. Par ailleurs, le Secrétariat a proposé la création d'une nouvelle catégorie d'activités pour les situations de redressement au sens large. Elle regrouperait les projets de stabilisation au service du redressement (en anglais *Stabilization Actions For Enhanced Recovery* ou *SAFER*) présentant les caractéristiques suivantes:
- un contexte où un fort pourcentage de ménages vivent d'expédients dangereux, où les capacités du gouvernement restent faibles et où l'on observe une destruction massive de l'environnement au sein d'écosystèmes fragiles, pauvres et densément peuplés;
 - des activités clairement axées sur le ou les chocs qui ont frappé initialement la population – la moitié au moins de ces activités seraient assorties d'un élément de conditionnalité;
 - un mécanisme solide de consultation et une articulation cohérente avec les initiatives nationales, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, etc.;
 - la possibilité de réunir les conditions nécessaires à la mise en place de filets de protection durables; et
 - un étalement sur plusieurs années (par exemple trois ans).
32. La proposition de création d'une nouvelle catégorie d'activités pour les projets SAFER, telle que présentée lors des deux consultations informelles, a été diversement accueillie par les membres du Conseil. Certaines délégations ont estimé qu'il serait intéressant d'approfondir le concept, tandis que d'autres pencheraient plutôt pour une amélioration des catégories d'activités existantes. De nouvelles consultations seront nécessaires pour parvenir à un consensus sur l'option à retenir.

Stabilité du budget administratif et d'appui aux programmes ainsi que des ressources

⇒ Question

33. Avec des contributions purement volontaires et une part de financement pluriannuel réduite à moins de 5 pour cent, le PAM est une entité dont les ressources sont difficilement prévisibles, ce qui pose un sérieux problème pour la planification et la gestion des fonctions et programmes essentiels à sa mission. Or, pouvoir disposer de ressources fiables pour faire face à ces besoins est une nécessité encore plus grande lorsque les marchés et les niveaux de financement subissent de fortes fluctuations, comme on l'a vu récemment.

⇒ État de la réflexion et mesures prises à ce jour

34. La question de la stabilité du budget AAP a été soulevée lors du séminaire financier du 25 mai. Les premières données de comparaison avec des institutions analogues ont été présentées à cette occasion, mais elles n'ont pas été examinées en détail et aucune proposition précise n'a été formulée à l'issue de la discussion.
35. Au cours des consultations du 24 septembre, les membres ont pris connaissance des résultats du diagnostic effectué par la Banque mondiale sur les risques auxquels le PAM est confronté. Plusieurs d'entre eux ont exprimé le souhait de voir explorer les moyens d'améliorer la prévisibilité du financement du PAM, ainsi que l'efficacité de ses dépenses.

Catégories de coûts

⇒ *Question*

36. La structure des coûts du PAM a été élaborée à partir de trois hypothèses: i) la plupart des contributions seront versées en nature, le transport et la distribution des produits correspondants étant financés selon le principe du recouvrement intégral des coûts; ii) la quasi-totalité des interventions seront à caractère alimentaire; et iii) des taux de recouvrement pourront être calculés pour chaque projet, en fonction des quantités de produits distribuées, et ils seront suffisants pour couvrir toutes les dépenses connexes, selon le principe du recouvrement intégral des coûts.
37. Deux grandes raisons incitent à revoir cette structure: i) les contributions monétaires ont tendance à se généraliser depuis que de nombreux donateurs ont changé de politique; et ii) le PAM mène de nombreuses activités qui ne reposent pas sur la distribution de vivres, par exemple les programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation; la structure actuelle des coûts du PAM est difficile à appliquer à toutes les activités qu'il met en œuvre et il faudrait mettre au point un système plus complet.

⇒ *État de la réflexion et mesures prises à ce jour*

38. La question de la structure des coûts et de leurs composantes a été soulevée lors du séminaire financier du 25 mai et abordée par la suite à plusieurs reprises à l'occasion de réunions informelles bilatérales avec les pays membres. Le Secrétariat en débat à l'heure actuelle avec des partenaires spécialisés dans les programmes de sécurité alimentaire qui ne comportent pas de distribution de vivres; il entend tirer parti de ces consultations pour mettre au point et proposer ultérieurement au Conseil d'autres systèmes de gestion des coûts adaptés à ce type d'activités.

ÉTAPES ENVISAGÉES POUR LA SUITE DES TRAVAUX

39. Plusieurs éléments de l'examen du cadre de financement revêtent une importance cruciale pour l'efficacité du PAM. Suite aux discussions qui ont eu lieu sur le choix des thèmes à étudier, le Secrétariat a décidé qu'il serait donné priorité dans l'immédiat à la question des mécanismes de financement et des catégories d'activités, et que celle de la stabilité du budget AAP et des catégories de coûts serait examinée ultérieurement, dans une seconde phase.
40. Le calendrier des travaux a été revu en conséquence et propose désormais les étapes suivantes:
- i) Nouvelles consultations informelles sur les catégories d'activités et les mécanismes de financement.
 - ii) Présentation d'un document de synthèse sur les catégories d'activités et les mécanismes de financement à la première session ordinaire de 2010 du Conseil d'administration.
 - iii) Présentation, pour approbation, de propositions définitives concernant les catégories d'activités à la session annuelle de 2010 du Conseil.

- iv) Consultations sur la stabilité du budget AAP et les catégories de coûts entre la première session ordinaire et la session annuelle de 2010 du Conseil, et plus tard dans le courant de l'année. Un document de synthèse sera soumis à la deuxième session ordinaire de 2010 du Conseil, suivi d'une proposition de décision à la première session ordinaire de 2011 du Conseil.
 - v) Le Secrétariat poursuivra ses efforts visant à améliorer la clarté et la cohérence dans l'application des catégories d'activités, et la manière dont les programmes sont hiérarchisés continuera à faire l'objet d'une surveillance accrue parallèlement au débat plus large sur les aspects structurels tenu dans le contexte de l'examen du cadre de financement.
41. Un calendrier est proposé en annexe.

ANNEXE

CALENDRIER (à partir de novembre 2009)

