

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 20 - 22 janvier 1999

QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 4 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/99/4-A
4 décembre 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL FORMEL CHARGÉ D'EXAMINER LES POLITIQUES DE DOTATION EN RESSOURCES ET DE FINANCEMENT À LONG TERME DU PAM

A sa troisième session ordinaire, en octobre 1998, le Conseil est convenu de reporter à sa première session ordinaire de 1999 sa décision officielle concernant le Rapport du Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM.

Le document WFP/EB.3/98/4-D est soumis ci-après à nouveau au Conseil pour examen et approbation.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 19 - 22 octobre 1998

QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 4 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/99/4-A
8 octobre 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL FORMEL CHARGÉ D'EXAMINER LES POLITIQUES DE DOTATION EN RESSOURCES ET DE FINANCEMENT À LONG TERME DU PAM

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Le fonctionnaire du PAM chargé du présent document est:

Responsable de la planification stratégique J. Bailey tel.: 066513-2398
Sous-division de la planification stratégique

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).

INTRODUCTION

1. A sa deuxième session ordinaire en mai 1998, le Conseil d'administration a décidé d'établir un Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM (1998/EB.2/1), groupe qui serait ouvert à tous les membres du Programme ainsi qu'à l'observateur de la Commission européenne et élirait son président. L'examen devait s'inscrire dans le contexte des Résolutions 50/227 et 52/203 et de la Note du Secrétaire général portant la référence A52/847. Dans ces résolutions, l'Assemblée générale invite le Conseil d'administration à examiner ses besoins en ressources conformément aux décisions prises par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social (ECOSOC) afin d'instaurer des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme assurant au PAM le financement nécessaire pour mener à bien sa mission.
2. La première réunion du Groupe de travail s'est tenue le 20 mai et les suivantes les 12 et 26 juin, les 20 et 21 juillet, et le 15 septembre 1998. M. Douglas Sheldon, Etats-Unis, a été élu président; M. Jean Devlin, Canada, assurant la présidence des réunions des 20 et 21 juillet.
3. Le Groupe de travail avait été saisi du document "Examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM - Rapport de synthèse" (Annexe 2), établi par le Secrétariat sur la base de son étude de l'efficacité des politiques actuelles, mises en application en janvier 1996, et de consultations informelles tenues avec des membres du Programme fin 1997 et début 1998.
4. Le rapport de synthèse répond à la requête formulée par le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) à sa quarantième session, selon laquelle le Secrétariat devait examiner le fonctionnement du modèle de dotation en ressources et de financement à long terme et les politiques qui lui sont associées, au terme des deux premières années d'utilisation, et soumettre un rapport à l'organe directeur du PAM. Ce rapport présente une évaluation de l'efficacité et de l'efficience du modèle adopté en 1996 et des recommandations visant à apporter des améliorations dans les domaines suivants:
 - a) redéfinition des catégories de coûts;
 - b) recouvrement des coûts d'appui indirects;
 - c) mécanisme d'avance des coûts d'appui directs;
 - d) utilisation du revenu des placements;
 - e) application du principe de recouvrement intégral des coûts;
 - f) contributions en nature aux activités relevant des coûts d'appui directs et indirects;
 - g) application de taux de recouvrement des coûts d'appui indirects aux services bilatéraux;
 - h) accroissement de la proportion des contributions multilatérales non liées versées d'avance;
 - i) souplesse dans l'utilisation du Compte d'intervention immédiate;



- j) souplesse dans l'utilisation des contributions à emploi spécifique; et
 - k) assouplissement des conditions fixées par les donateurs sur le terrain.
5. En bref, il ressort du rapport de synthèse que les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme approuvées par le CPA ont amélioré la transparence et la reddition des comptes; elles ont aidé le PAM à mieux planifier et gérer ses ressources tant au niveau de l'ensemble des activités que des projets; elles ont dans une certaine mesure amélioré la prévisibilité des ressources; elles n'ont cependant pas toujours été pleinement appliquées par certains des principaux donateurs, malgré des efforts notables de leur part; elles n'ont pas empêché les contributions à emploi spécifique d'augmenter et les contributions non assorties de restrictions de diminuer, réduisant ainsi la marge de manoeuvre pour la réaffectation des ressources; elles ont gonflé artificiellement les taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) applicables aux activités de développement; une méthode complexe et lourde a dû être mise en place pour établir des taux différenciés pour le recouvrement des CAI.
6. Le Groupe de travail a examiné scrupuleusement chacune des recommandations proposées dans le rapport, demandé des éclaircissements et des renseignements supplémentaires au Secrétariat, analysé les problèmes et décidé, par consensus, de recommander au Conseil d'administration d'apporter les modifications suivantes aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM. Un glossaire des termes utilisés dans le présent rapport figure à l'annexe 1.

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Application du principe de recouvrement intégral des coûts à chaque donateur

7. Le Groupe de travail a examiné certains aspects du principe de recouvrement intégral des coûts sur lequel repose le modèle actuel de dotation en ressources et de financement du PAM. Tout en convenant qu'il est nécessaire que le PAM, et parallèlement son Statut, son Règlement général, son Règlement financier et ses Règles de gestion financière, s'adaptent à l'évolution du financement des organisations des Nations Unies, permettant ainsi au Programme de recevoir le maximum de contributions appropriées, le Groupe de travail est fermement convaincu qu'il faut continuer de demander à chaque donateur de couvrir intégralement la part des dépenses associées à sa contribution. A cet égard, le Groupe de travail a noté que le PAM devait estimer le coût que comporte le traitement des contributions à emploi spécifique et s'assurer qu'il est intégralement recouvert.

Recommandation 1.0

Le Conseil d'administration note que le Groupe de travail réaffirme le principe d'un recouvrement intégral des coûts applicable à chaque donateur pour la dotation en ressources du PAM, et que ce principe reste un élément fondamental des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du Programme.

Redéfinition des catégories de coûts et recouvrement des coûts d'appui indirects

8. Dans le cadre du modèle de dotation en ressources et de financement à long terme, les coûts du PAM ont été répartis en coûts opérationnels directs (COD), coûts d'appui directs (CAD) et coûts d'appui indirects (CAI). Les COD désignent les coûts des produits, les coûts de transport maritime et les frais connexes ainsi que les coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM). Les CAD désignent les coûts encourus par le PAM ayant directement trait à l'appui d'une opération et qui n'auraient plus lieu d'être si cette activité cessait. Il est demandé aux donateurs de payer les CAD au prorata pour chaque activité à laquelle ils contribuent. Les CAI désignent les coûts encourus pour le fonctionnement du siège, et des bureaux de région et de pays. Pour le recouvrement des CAI, un taux approuvé par le Conseil d'administration est appliqué pour chaque catégorie d'activités (Développement, Interventions prolongées de secours et de redressement, Opérations d'urgence, Opérations spéciales). Il incombe à chaque donateur de verser les espèces nécessaires pour couvrir les CAI, suivant les taux convenus et proportionnellement à leur contribution.
9. L'examen a permis de constater plusieurs difficultés dans l'application des catégories de coûts et de leurs taux, notamment:
 - la définition des catégories ne correspond pas toujours à celle d'autres organismes des Nations Unies, ce qui pose inutilement des problèmes aux donateurs qui ne peuvent aisément comparer les budgets.
 - Le taux de recouvrement des CAI du PAM pour les activités de développement est excessivement élevé car il couvre certains CAD.
 - Au plan administratif, l'établissement de taux de recouvrement des CAI différents pour chacune des catégories d'activités coûte cher et la diversité des taux est une source de confusion.
 - Le recouvrement du budget AAP est à la merci des variations des contributions entre les différentes catégories d'activités, du fait des taux différents appliqués pour le recouvrement des CAI.
10. Le Groupe de travail a examiné plusieurs options pour la redéfinition des catégories de coûts (COD, CAD et CAI). Selon l'approche recommandée, le financement des CAI serait limité aux postes du personnel et aux coûts connexes au siège et dans les bureaux de région, ainsi qu'à une structure minimum standard dans les bureaux de pays. Ces coûts, qui sont difficilement imputables à une catégorie d'activités ou à une activité, seraient répartis à parts égales entre toutes les catégories en appliquant un taux de recouvrement des CAI unique approuvé par le Conseil d'administration.
11. La catégorie des CAD est redéfinie de manière à inclure les coûts encourus directement par les bureaux de pays pour appuyer les activités, lorsqu'ils dépassent une structure minimum standard pour les bureaux de pays financée par les CAI. Quand il sera nécessaire de recruter dans les bureaux de région et au siège du personnel supplémentaire pour appuyer directement les activités, ces coûts rentreront également dans la catégorie des CAD.
12. La catégorie des COD est redéfinie de manière à inclure tous les coûts opérationnels directs, y compris certains coûts qui rentraient auparavant dans la catégorie des CAD ou des CAI.



13. Il est préconisé de poursuivre les efforts déployés pour harmoniser la terminologie et les catégories de coûts du PAM avec celles des autres Programmes et Fonds des Nations Unies.
14. Le Groupe de travail estime que ces modifications permettront de résoudre les problèmes que posent actuellement la définition des catégories de coûts et les taux différenciés.

Recommandation 2.1

Les coûts opérationnels directs (COD) sont redéfinis de manière à inclure tous les apports du PAM utilisés directement dans le cadre des activités par les bénéficiaires, le gouvernement du pays bénéficiaire ou d'autres partenaires d'exécution.

Recommandation 2.2

Les coûts d'appui indirects (CAI) correspondent aux dépenses de dotation en personnel et de fonctionnement du siège, des bureaux de région du PAM et d'une structure minimum standard pour les bureaux de pays, et qui sont difficilement imputables à une catégorie d'activités ou à une activité. Les coûts d'appui directs (CAD) recouvrent tous les coûts encourus par le PAM qui ont directement trait à l'appui fourni à une activité et qui ne sont ni des CAI, ni des COD.

Recommandation 2.3

Sans perdre de vue les caractéristiques spécifiques du Programme, le PAM continue à participer activement au processus actuel d'harmonisation des budgets des Fonds et Programmes des Nations Unies et s'efforce d'utiliser la terminologie et les définitions retenues pour les catégories de coûts. Ce faisant, le PAM doit déterminer les domaines dans lesquels il diffère le plus des autres organismes quant à l'utilisation des coûts d'appui, et, le cas échéant, adopter les mêmes pratiques.

Recommandation 2.4

Le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) est le même pour toutes les catégories d'activités. Ce taux unique est calculé en rapportant le budget des services administratifs et d'appui aux programmes (AAP) approuvé à la valeur des CAD et COD prévus pour les activités de l'exercice biennal. Le principe du taux unique sera susceptible d'être revu dans le cadre du processus normal d'établissement du budget et pourra être supprimé sur décision du Conseil d'administration. Bien que le taux unique de recouvrement des CAI soit fixé pour un exercice biennal, il pourra être révisé chaque année si la situation le justifie.

Mécanisme d'avance des coûts d'appui directs (CAD)

15. La redéfinition des catégories de coûts aggravera les difficultés rencontrées actuellement pour obtenir les fonds CAD nécessaires au démarrage, à la soudure et à la première phase d'une activité, avant qu'une contribution ou des contributions suffisantes ne soient confirmées. Les dispositifs actuels de préfinancement, tels que la Réserve opérationnelle ou le Compte d'intervention immédiate, sont limités à une catégorie particulière d'activités ou ne peuvent pas être utilisés avant confirmation des contributions. L'absence de dispositif permettant de compenser tout déficit des CAD résultant d'un financement insuffisant des activités pose un problème supplémentaire. La création d'un fonds de roulement pour assurer un préfinancement des CAD et couvrir les déficits a été évoquée et d'autres solutions ont été examinées dans leurs grandes lignes.

16. Le Groupe de travail reconnaît que le PAM a besoin d'un dispositif de préfinancement des CAD et a prié le Secrétariat de présenter au Conseil d'administration trois options détaillées, à savoir: création d'un nouveau fonds; modification d'un fonds ou d'un compte existant; mise en place d'un mécanisme de garantie.

Recommandation 3.0

Le Conseil d'administration reconnaît qu'il est nécessaire d'établir un mécanisme de préfinancement des CAD afin de permettre au PAM d'engager et de décaisser les montants dus au titre de l'appui direct, avant que les contributions correspondantes ne soient confirmées. Le Conseil prie le Secrétariat de lui présenter, à sa première session ordinaire de 1999, trois options détaillées en vue d'établir un tel mécanisme, à savoir: création d'un nouveau fonds; modification d'un fonds ou d'un compte existant; mise en place d'un mécanisme de garantie. Les avis du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et du Comité financier de la FAO lui seront présentés en même temps.

Utilisation du revenu des placements et Fonds général

17. Le Règlement financier (articles 11.2 et 11.3) du PAM autorise le Directeur exécutif à placer les sommes qui ne sont pas nécessaires immédiatement et à verser le produit des placements, s'il y a lieu, sur le compte spécial correspondant ou au Fonds général comme recette accessoire. Le Groupe de travail a étudié la manière d'utiliser ce fonds.
18. Le Groupe a pris note que certains donateurs ne peuvent pas autoriser le PAM à conserver ou réorienter vers d'autres activités les reliquats de leurs contributions et les intérêts perçus sur celles-ci.
19. Le Groupe estime qu'il ne convient pas d'utiliser le Fonds général pour des postes budgétaires ordinaires. Il souhaite que ce fonds soit utilisé pour couvrir des dépenses exceptionnelles comme le Programme d'amélioration de la gestion financière ou des déficits résultant de déséquilibres marginaux entre le montant total des ressources provenant du recouvrement des CAI et le budget AAP. Le Groupe de travail a prévu que le Secrétariat présente périodiquement au Conseil d'administration des propositions visant l'utilisation du Fonds général.

Recommandation 4.0

L'utilisation du Fonds général fait l'objet de recommandations du Secrétariat au Conseil d'administration. Ces recommandations portent sur des usages exceptionnels spécifiques plutôt que sur des postes ordinaires, et peuvent inclure le financement de déficits dus à des déséquilibres marginaux entre le montant total des ressources provenant du recouvrement des CAI et le budget AAP.

Application du principe de recouvrement intégral des coûts

20. Ayant décidé de recommander que le principe de recouvrement intégral des coûts appliqué à chaque donateur reste un élément fondamental des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du Programme, le Groupe de travail a examiné dans quels cas il conviendrait au PAM, pour mobiliser le maximum de ressources appropriées, de prendre des mesures spéciales pour assurer le recouvrement intégral des coûts. Il a étudié les diverses catégories de donateurs, actuels et potentiels, et leurs besoins particuliers pour leurs différents types de contributions. Il a décidé de recommander une



certaine souplesse pour encourager les contributions tout en préservant le principe de recouvrement intégral des coûts.

Recommandation 5.0

Quand 1) des donateurs non habituels offrent au PAM des contributions en produits ou en services appropriés et 2) qu'ils en sont pas en mesure de fournir les espèces nécessaires au financement des coûts d'appui indirects, d'appui directs et opérationnels directs correspondants, il est recommandé que le PAM assure le recouvrement intégral des coûts comme suit:

- en invitant les donateurs habituels à verser les espèces nécessaires pour couvrir ces coûts; ou
- dans le cas de contributions en produits, en monétisant une partie de la contribution, s'il y a lieu et si l'opération est rentable.

Dans tous ces cas, le PAM doit acquérir la certitude 1) qu'il est dans l'intérêt du Programme et du(des) groupe(s) de bénéficiaires d'accepter la contribution et 2) que ce type de contribution n'entraîne pas de demande excessive de rapports ni de surcharge administrative pour le PAM.

Exceptionnellement, le Directeur exécutif peut déroger à la règle susmentionnée imposant de trouver des ressources complémentaires en espèces et peut avoir recours au Fonds général du PAM si elle/il est convaincu(e) qu'une telle décision est dans l'intérêt du Programme.

Une brève description de ces contributions et des conditions de leur acceptation sera présentée au Conseil d'administration à sa réunion annuelle.

Contributions en nature aux activités relevant des CAD et des CAI

21. Le Groupe de travail a reconnu que les contributions en nature aux activités relevant des CAD peuvent entraîner une baisse des CAI correspondants et qu'il serait possible de réduire le taux prescrit de recouvrement des CAI ou d'accorder une dérogation, sans enfreindre le principe de recouvrement intégral des coûts.

Recommandation 6.1

Le taux prescrit de recouvrement des CAI est applicable aux contributions en nature versées au titre des CAD. Cependant, le Directeur exécutif est autorisé à réduire le taux prescrit ou à y déroger dans les situations suivantes:

- a) la contribution n'entraîne aucune charge de travail supplémentaire (rapports ou administration);
- b) les CAI sont peu importants et il est dans l'intérêt des bénéficiaires du PAM de renoncer à les appliquer.

Les détails de ces contributions seront communiqués au Conseil d'administration à sa session annuelle.

22. Le Groupe de travail a estimé qu'il est inutile d'exiger le recouvrement des CAI de la part de donateurs contribuant à des activités relevant de l'AAP ou de coûts de ce type, puisque le recouvrement des CAI sert à financer les coûts AAP.

Recommandation 6.2

Les contributions à des activités relevant des CAI mais correspondant aux coûts AAP ou à des coûts de ce type sont exemptées du recouvrement des CAI à condition que le donateur n'exige pas de rapport spécial et que ces contributions ne soient ni liées, ni assorties de conditions particulières.

Application de taux de recouvrement des CAI aux services bilatéraux

23. Certains donateurs ont demandé au PAM d'assurer des services de suivi pour leurs activités bilatérales. Le Conseil d'administration n'a pas fixé de taux de recouvrement des CAI pour ce type de services.

Recommandation 7.0

Les services bilatéraux, y compris le suivi, continuent d'être fournis par le PAM sur la base du principe de recouvrement intégral des coûts.

Accroissement de la proportion des contributions multilatérales non liées, non assorties de restrictions et versées d'avance

24. Le Groupe de travail a étudié les sources et les guichets de financement du PAM (multilatéral, multilatéral à emploi spécifique et bilatéral). Il a noté que le PAM ne peut réorienter les contributions à emploi spécifique avec toute la souplesse voulue et que le nombre de ces contributions tend à augmenter, tandis que celles qui ne sont pas assorties de restrictions diminuent. On a constaté que, dans une certaine mesure, le PAM gagnerait en efficacité si la majorité ou l'ensemble des contributions étaient multilatérales, non liées, non assorties de restrictions et versées d'avance.
25. Il a été admis qu'élargir les appels et les consultations sur les ressources pour couvrir plusieurs opérations d'urgence ou de secours ou des activités de développement et permettre une utilisation souple des contributions dans les secteurs visés par la consultation ou l'appel, était un moyen d'accroître la marge de manoeuvre offerte par les ressources à emploi spécifique. Ces contributions d'utilisation souple, versées en réponse à des appels élargis, seront considérées comme multilatérales. Les contributions qu'un donateur prescrit d'utiliser pour des activités spécifiques figurant dans les appels élargis ou pour lesquelles des rapports spéciaux doivent être établis seront considérées comme des contributions multilatérales à emploi spécifique.

Recommandation 8.1

Le PAM lance des appels élargis et engage des consultations plus vastes. Les contributions fournies en réponse à ces appels, pour lesquels le PAM décide de l'activité à laquelle sera affectée la contribution et comment elle sera utilisée, seront considérées comme multilatérales. Les contributions fournies en réponse à des appels concernant une seule opération seront considérées comme multilatérales à emploi spécifique.

26. Les rapports normalisés sur les projets établis par le PAM à l'intention des donateurs pour les contributions multilatérales et multilatérales à emploi spécifique, apporteront les mêmes renseignements aux donateurs utilisant le guichet multilatéral et rendront compte de leurs contributions de manière à encourager la fourniture de contributions multilatérales à l'avenir.



Recommandation 8.2

Les rapports normalisés sur les projets mentionnent les donateurs ayant fourni des contributions multilatérales au projet en question.

27. Le Groupe de travail a examiné les Résolutions 50/227, 52/203 de l'Assemblée générale des Nations Unies et la Note du Secrétaire général portant la référence A52/847. Ces résolutions, ainsi que la note du Secrétaire général, traitent des sources futures de financement des activités de développement pour l'ensemble du système des Nations Unies. Elles envisagent de nouvelles sources de financement, notamment le secteur privé. Le Groupe de travail est d'avis que le PAM devrait continuer à étudier les possibilités de trouver d'autres sources de financement. Il a également décidé de recommander au Conseil d'engager prochainement un débat de fond sur la stratégie de financement du PAM à appliquer à l'avenir, ainsi qu'il est convenu par les Etats membres dans la Résolution 50/227 de l'Assemblée générale.

Recommandation 8.3

Le PAM doit poursuivre le dialogue engagé avec les Etats membres et les autres donateurs pour trouver des instruments plus efficaces permettant de promouvoir les contributions multilatérales non liées versées d'avance. Conformément à la Résolution 50/227 de l'Assemblée générale, il doit étudier les possibilités et les moyens de diversifier ses sources de financement. En outre, le Conseil d'administration devrait engager, dès que possible, un débat de fond sur la future stratégie de financement du PAM.

Souplesse dans l'utilisation du Compte d'intervention immédiate (CII)

28. Le Groupe de travail a étudié comment le PAM pourrait s'adapter rapidement à une évolution brusque de la situation lors d'interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et d'opérations d'urgence en cours. Un mécanisme d'intervention rapide est nécessaire pour permettre au Programme d'agir quand ces IPSR et ces opérations d'urgence en cours se transforment en opérations d'urgence nouvelles. Le Groupe est parvenu à la conclusion que, sous réserve de la disponibilité de fonds suffisants, l'utilisation du Compte d'intervention immédiate (CII) devrait être élargie pour couvrir les IPSR et les opérations d'urgence, les fonds avancés étant remboursés au CII au moyen des contributions versées pour ces nouvelles opérations d'urgence. Le CII étant à la fois un fonds renouvelable et un fonds à reconstituer, il n'est pas jugé nécessaire d'en relever le montant, mais il faut accroître les contributions versées pour sa reconstitution afin de maintenir la réserve à un niveau suffisant. A cette fin, les reliquats des IPSR et des opérations d'urgence pourraient être utilisés pour reconstituer le CII, avec l'accord des donateurs concernés.

Recommandation 9.1

Dans des cas exceptionnels, lorsque des opérations d'urgence ou des IPSR en cours se transforment en opérations d'urgence nouvelles, l'on pourra avoir recours au CII pour financer les besoins accrus de produits alimentaires nécessaires dans l'immédiat ainsi que les coûts des services logistiques et autres dépenses non alimentaires. Il sera rendu compte chaque année au Conseil d'administration de ces utilisations du CII.

Recommandation 9.2

Avec l'accord des donateurs concernés, le CII est reconstitué avec les reliquats des contributions en faveur d'IPSR et d'opérations d'urgence terminées ou n'ayant plus besoin des ressources non dépensées.

Souplesse dans l'utilisation des contributions à emploi spécifique

29. Certains donateurs ont demandé que leurs contributions multilatérales à emploi spécifique soient réparties entre plusieurs activités du PAM; il en résulte parfois que le montant des contributions en faveur d'une activité est si faible qu'elle n'est pas rentable.
30. Le Groupe de travail a étudié d'autres moyens d'utiliser les contributions avec une plus grande souplesse et donc avec une plus grande efficacité. Il a convenu que le travail du PAM serait facilité s'il pouvait bénéficier d'une plus grande souplesse quant aux quantités et aux produits à fournir/acheter et à la réorientation de toute économie réalisée sur les contributions.

Recommandation 10.1

Le Conseil d'administration encourage les donateurs à veiller à ce que les contributions transitant par le guichet multilatéral à emploi spécifique et réparties entre plusieurs projets ou opérations restent rentables pour chaque activité concernée, et que les contributions dont le fractionnement entraîne un accroissement des coûts soient acceptées sous réserve du recouvrement intégral des coûts majorés en résultant.

Recommandation 10.2

Le Conseil d'administration encourage les donateurs à assouplir autant que possible les conditions fixées pour leurs contributions. Lorsqu'ils fixent les conditions d'utilisation de leurs contributions, portant par exemple sur les types et les quantités de produits à acheter, les donateurs doivent être conscients qu'en cas d'évolution de la situation opérationnelle, leur contribution risque de devenir mal adaptée et qu'une renégociation des conditions peut nuire à l'efficacité.

Recommandation 10.3

Le Conseil d'administration encourage les donateurs à accepter que le PAM réoriente les reliquats de leurs contributions vers d'autres opérations et le Programme est invité à s'employer à négocier ces réorientations.

Assouplissement des conditions fixées par les donateurs sur le terrain

31. Les conditions fixées par certains donateurs sur le terrain ont rendu la gestion des ressources et des activités sensiblement plus complexe, et ont entraîné une augmentation des coûts pour le PAM. Le Groupe de travail s'est accordé à reconnaître que les conditions imposées par les donateurs devraient être réduites au minimum et concorder avec le plan fondamental du projet ou de l'opération, et qu'en cas de coûts supplémentaires, ceux-ci devraient être imputés au donateur concerné.

Recommandation 11.0

Les conditions fixées par les donateurs sur le terrain ne doivent pas être en contradiction avec les plans fondamentaux du projet ou de l'opération du PAM ni comporter des coûts



supplémentaires ou avoir des répercussions négatives sur l'efficacité; les rapports exigés doivent rester dans le cadre des rapports normalisés sur les projets établis par le PAM à l'intention des donateurs. Quand les conditions fixées par un donateur sur le terrain entraînent des coûts supplémentaires, ceux-ci sont imputés au donateur concerné.

MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

32. Si le Conseil adopte les recommandations du Groupe de travail présentées ci-dessus, il sera nécessaire de préparer le libellé exact des modifications à apporter au Statut, au Règlement général, au Règlement financier et aux Règles de gestion financière. Sous réserve de l'avis favorable du service juridique, le Groupe de travail estime que le seul article du Statut à revoir est l'Article XIII.2 relatif aux contributions. Toute modification apportée au Statut devra être examinée par les organes dont relève le PAM; le Comité financier de la FAO et le CCQAB devront pour leur part fournir au Conseil d'administration leur avis sur tout amendement apporté au Règlement financier. Le Directeur exécutif présentera les Règles de gestion financière dûment révisées au Conseil pour information. De l'avis du Groupe de travail, il convient que les politiques révisées prennent effet au début de l'exercice biennal 2000-2001.

Recommandation 12.0

Le Conseil d'administration demande au Secrétariat de préparer toute modification à apporter au Statut, au Règlement financier et au Règlement général, par suite des décisions prises sur les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme et de présenter ces modifications aux organes compétents pour examen et approbation, afin que toutes les modifications prennent effet le 1er janvier 2000.

APPENDICE 1: GLOSSAIRE DES TERMES EMPLOYÉS DANS LE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

Note: ces définitions ne prendront effet que lorsque le Conseil d'administration aura décidé d'adopter les recommandations du Groupe de travail sur les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme.

Appel élargi. Appel lancé par le PAM uniquement ou conjointement avec d'autres institutions, concernant une opération régionale, ou plusieurs opérations distinctes.

Contribution multilatérale. Contribution dont le PAM décide de la destination (programme de pays ou activités du PAM) et de l'utilisation; elle peut désigner également une contribution apportée en réponse à un appel élargi lancé par le PAM. En pareils cas, le donateur convient qu'il se satisfera des rapports présentés au Conseil.

Contribution multilatérale à emploi spécifique. Contribution qui n'est pas versée en réponse à un appel élargi lancé par le PAM ou par le PAM en conjonction avec d'autres organismes et que le donateur prescrit d'utiliser pour une ou plusieurs activités spécifiques dont l'initiative revient au PAM ou pour un ou plusieurs programmes de pays spécifiques.

Contribution non assortie de restrictions. Contribution qui n'est pas limitée à une activité particulière du PAM, mais qui peut être limitée par le bailleur de fonds à une catégorie d'activités.

Contribution non liée. Contribution qui n'est pas limitée aux services, aux biens et aux produits provenant d'un pays particulier, qu'il s'agisse de celui du bailleur de fonds ou d'un autre pays précisé par le bailleur de fonds.

Contribution versée d'avance. Contribution qui est annoncée et confirmée à la Conférence biennale d'annonces de contributions convoquée conjointement par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et par le Directeur général de la FAO, ou à n'importe quel moment avant le début de l'année civile en vue de tirages pendant l'année en cours ou les années civiles suivantes.

Coût d'appui direct (CAD). Tout coût encouru par le PAM ayant directement trait à l'appui d'une activité, et qui n'est ni un coût d'appui indirect, ni un coût opérationnel direct.

Coût d'appui indirect (CAI). Tout coût encouru pour financer le personnel et le fonctionnement du siège, des bureaux de région du PAM et de la structure minimum standard des bureaux de pays, et qui ne peut pas être aisément imputé à une catégorie d'activités ou à une activité.

Coût opérationnel direct (COD). Tout coût encouru par le PAM pour la fourniture d'intrants utilisés directement dans le cadre des activités par les bénéficiaires, le gouvernement du pays bénéficiaire ou d'autres partenaires d'exécution, y compris le coût des produits, du transport maritime et les dépenses connexes, ainsi que le coût du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM).

Donateurs habituels. Bailleurs de fonds du PAM figurant sur les listes D et E de la Liste des Etats Membres ONU/FAO pour les élections au Conseil d'administration du PAM - hormis ceux reconnus comme pays en transition - ainsi que la Communauté européenne et l'Arabie saoudite.



Donateurs non habituels. Bailleurs de fonds du PAM qui, par définition, ne sont pas des donateurs habituels.

Pays en transition. Pays mentionnés dans le document de l'ECOSOC E/1998/50 (section 8) du 17 juin 1998 sous le nom d' "économies en transition", comprenant l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, les Etats ayant succédé à la République fédérative socialiste de Yougoslavie, les membres de la Communauté des Etats indépendants et les Pays baltes.

ANNEXE

R<F/1998/1
20 avril 1998



Examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM

Rapport récapitulatif



TABLE DES MATIERES

	Pages
I. Principales conclusions et liste de recommandations finales	17
II. Rappel des faits	22
III. Cadre de l'examen	23
IV. Evaluation des divers points et recommandations	24
A) Application du principe de recouvrement intégral des coûts	25
B) Prévisibilité et souplesse d'utilisation des ressources du PAM	39
C) Politique de gestion, contrôles financiers et systèmes	46
Annexe I: Etude comparative entre les mécanismes de dotation en ressources et de financement du PAM et ceux du PNUD, de l'UNICEF et du HCR	49
Annexe II: Traitement des coûts opérationnels directs et des coûts d'appui directs et indirects (3 mars 1998)	69

I. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET LISTE DE RECOMMANDATIONS FINALES

Principales conclusions

1. Les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont établi une corrélation claire entre le niveau global des ressources, ventilées par catégorie d'activités, sur lesquelles le PAM pouvait raisonnablement compter, et le financement des coûts d'appui connexes, aussi bien directs qu'indirects. Cette corrélation claire a aidé le PAM à planifier et à gérer ses ressources à la fois pour l'ensemble des activités et pour chaque projet.
2. Le budget d'administration et d'appui aux programmes (AAP), les coûts afférents aux transports, aux articles non alimentaires et aux services, et les autres coûts d'appui sont financés de manière plus sûre en fonction des contributions reçues. Cependant, dans une perspective à moyen et à long terme, le niveau global et la période de réception des ressources demeurent pour l'essentiel imprévisibles.
3. La communauté des donateurs appuie énergiquement les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme. S'agissant de l'application du principe de recouvrement intégral des coûts, certains parmi les principaux donateurs éprouvent encore des difficultés à respecter pleinement les politiques approuvées par le Conseil d'administration.
4. En 1997, le niveau des contributions multilatérales non liées versées d'avance est tombé à 18 pour cent du total des ressources. Il est vrai que le modèle de dotation en ressources et de financement élaboré dans le cadre des nouvelles politiques ne comporte pas, en soi, de mécanisme qui encouragerait les donateurs à verser d'avance des contributions non liées.
5. L'accroissement de la proportion des contributions à emploi spécifique a nui à la rentabilité des opérations du fait du volume réduit des livraisons à acheminer, du temps excessif consacré par le personnel à négocier des contributions spécifiques, et de l'impossibilité de réorienter avec souplesse les économies réalisées sur une opération vers une autre. Cette situation limite la capacité du PAM à gérer l'ensemble de ses ressources de manière optimale. Afin que les ressources disponibles soient utilisées plus efficacement, il est donc indispensable que les contributions des donateurs offrent davantage de souplesse.
6. Pour des raisons historiques, les bureaux de pays du PAM gérant principalement des activités de développement sont davantage tributaires du financement AAP, tandis que ceux qui s'occupent de secours d'urgence sont financés principalement ou exclusivement au titre des coûts d'appui directs¹ (CAD). Ces pratiques ont contribué à gonfler le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) applicable aux activités de développement.
7. Le processus d'approbation du budget pour l'exercice biennal 1998-99 et sa conclusion ont fait apparaître que l'instabilité des taux de recouvrement des CAI calculés par l'étude des coûts était inacceptable aux yeux de l'organe directeur. Certains ont considéré que la méthode employée pour établir ces taux, ainsi que l'application de taux différenciés par catégories d'activités, étaient complexes et lourdes.

¹ Les termes "coûts de soutien directs/indirects" ont été remplacés par "coûts d'appui directs/indirects" par souci de cohérence terminologique.



8. Au PNUD, à l'UNICEF et au HCR, les coûts de gestion et d'administration des programmes statutaires ou approuvés, ainsi que les coûts d'appui à ces programmes, sont financés au moyen des contributions ordinaires (de base) et ne reposent pas sur des redevances ou des taux de recouvrement. Le système de recouvrement des coûts du PAM est unique du fait qu'il n'établit pas de distinction entre les ressources ordinaires et les autres ressources, et qu'il repose entièrement sur des taux de recouvrement ou sur la facturation de coûts directs liés aux divers projets et activités. Il ressort de l'étude comparative que, du fait de cette pratique, le PAM se trouve dans une situation précaire pour financer ses dépenses de gestion, d'administration et d'appui aux programmes, les montants effectivement recouverts différant inévitablement des montants escomptés.
9. Il a été constaté que, rapportés à la valeur des activités exécutées, les coûts de gestion, d'administration et d'appui aux programmes du PAM étaient inférieurs à ceux du PNUD, de l'UNICEF et du HCR. Ceci, malgré le fait que les catégories des coûts d'appui CAD et CAI du PAM comprennent des postes de dépenses que d'autres institutions comptabilisent comme coûts des activités. Même si la comparaison doit rester prudente en raison des différences marquées entre les programmes, l'étude comparative se demande si les coûts d'appui comparativement faibles du PAM constituent une marque d'efficacité ou s'ils représentent de fausses économies, préjudiciables à sa capacité de programmation et d'administration.
10. Compte tenu des efforts déployés par l'ensemble du système des Nations Unies pour harmoniser la présentation des budgets et les questions connexes, il est important de tenir compte de ces éléments dans le cadre des décisions concernant les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM.

LISTE DE RECOMMANDATIONS FINALES

Redéfinition des catégories de coûts

Recommandation 1.1

11. Les coûts opérationnels directs (COD) seraient redéfinis de manière à inclure tous les apports utilisés directement dans le cadre des opérations et des projets par les bénéficiaires, le gouvernement du pays bénéficiaire ou les autres partenaires d'exécution.

Recommandation 1.2

12. Les ressources provenant du recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) serviraient à financer de manière générale les coûts afférents au siège, aux bureaux de région et à la structure minimum standard des bureaux de pays. Les ressources provenant du recouvrement des coûts d'appui directs (CAD) financeraient les coûts variables ou additionnels encourus par un bureau de pays pour appuyer les activités du PAM dans le pays en question, qu'il s'agisse d'opérations de secours ou de développement.

Recommandation 1.3

13. Le PAM continuera à participer activement au processus actuel d'harmonisation des budgets des autres Fonds et Programmes des Nations Unies et s'efforcera d'utiliser, pour ce qui concerne les catégories des coûts, la terminologie et les définitions qui seront retenues. Dans le cadre de ce processus, le PAM devrait identifier les domaines dans lesquels il

diffère le plus des autres institutions quant à l'utilisation des coûts d'appui et examiner si certains d'entre eux auraient besoin d'être renforcés.

Recouvrement des CAI

Recommandation 2.1

14. Le système de taux différenciés appliqués au recouvrement des CAI selon les catégories d'activités serait supprimé et un taux unique serait calculé à partir du budget d'administration et d'appui aux programmes (AAP), qui serait approuvé par le Conseil d'administration en fonction du volume d'activités prévu pour l'exercice biennal.

Recommandation 2.2

15. Le taux unique de recouvrement des CAI serait fixé pour un exercice biennal, mais pourrait être révisé chaque année si la situation le justifiait.

Mécanisme d'avance des CAD

Recommandation 3

16. Un fonds de roulement serait créé pour permettre au PAM d'engager et de dépenser des ressources dues au titre des CAD et pour pallier les interruptions momentanées du financement, en faisant l'avance des CAD nécessaires avant que les donateurs confirment leurs contributions.

Utilisation du revenu des placements

Recommandation 4

17. Le revenu des placements servirait à:
 - a) approvisionner et reconstituer le fonds renouvelable;
 - b) combler tout déficit éventuel entre les ressources totales provenant du recouvrement des CAI et le budget AAP; et
 - c) réduire le taux de recouvrement des CAI pour l'exercice budgétaire suivant ou financer des activités stratégiques telles que le FMIP et des initiatives en faveur des femmes.

Application du principe de recouvrement intégral des coûts

Recommandation 5.1

18. Les Etats membres et les donateurs devraient examiner la question de l'application du principe de recouvrement intégral des coûts par des donateurs/pays industrialisés afin de parvenir à un accord entre les diverses positions, satisfaisant au mieux les exigences de l'ensemble des intéressés.

Recommandation 5.2

19. La Règle générale XIII.2 devrait être révisée afin que le Programme soit autorisé à négocier les contributions de tierces parties ou à avoir recours au Fonds général pour payer l'élément en espèces des contributions venant de pays en transition, d'ONG ou de sociétés



privées. Généralement, il conviendrait d'appliquer le taux prescrit et les coûts connexes, sauf si le Directeur exécutif considérait qu'il était dans l'intérêt du Programme de déroger à cette règle.

Contributions en nature aux activités relevant des CAD et des CAI

Recommandation 6.1

20. Le taux prescrit de recouvrement des CAI serait applicable aux contributions en nature au titre des CAD dans le cas où la gestion de ces contributions comporterait des frais généraux pour le PAM. Dans le cas contraire, le Directeur exécutif pourrait être autorisé à réduire le taux prescrit de recouvrement des CAI ou à y déroger dans l'intérêt du Programme.

Recommandation 6.2

21. Les contributions en nature à des activités relevant des CAI, correspondant aux coûts AAP, seraient exemptées du recouvrement des CAI à condition que le donateur n'exige pas de rapport spécial et qu'elles ne soient ni liées, ni assorties de conditions particulières.

Application de taux de recouvrement des CAI aux services bilatéraux

Recommandation 7

22. Des services bilatéraux continueraient à être fournis par le PAM dans le respect du principe de recouvrement intégral des coûts. Etant donné que le PAM a assuré non seulement des services d'achat et de transport, mais aussi le suivi des contributions, des taux de recouvrement des CAI seraient établis pour les trois services.

Accroître la proportion des contributions multilatérales non liées versées d'avance

Recommandation 8.1

23. Le PAM s'emploierait à accroître la part des contributions annoncées comme contributions multilatérales en lançant des appels de fonds moins ciblés.

Recommandation 8.2

24. Les donateurs ayant fourni des contributions multilatérales seraient également mentionnés dans les rapports normalisés sur les projets.

Recommandation 8.3

25. Le PAM poursuivrait le dialogue engagé avec les Etats membres et les donateurs pour étudier la possibilité de trouver des instruments plus efficaces permettant de promouvoir les contributions multilatérales non liées versées d'avance.

Souplesse dans l'utilisation du Compte d'intervention immédiate (CII)

Recommandation 9.1

26. Le CII devrait pouvoir être utilisé dans le cadre d'opérations d'urgence et d'interventions prolongées de secours pour couvrir le coût des produits, des services logistiques et des

autres articles non alimentaires lorsque les circonstances opérationnelles évoluent soudainement. Pour favoriser la transparence, on rendrait compte chaque année de ces utilisations.

Recommandation 9.2

27. Afin de faciliter cet élargissement de son utilisation, le CII serait reconstitué avec les reliquats des contributions en faveur d'opérations achevées ou n'ayant plus besoin des ressources non dépensées, avec l'accord des donateurs concernés.

Souplesse dans l'utilisation des contributions à emploi spécifique

Recommandation 10.1

28. Bien que les nouvelles politiques permettent aux donateurs de répartir leurs dons par le biais des contributions multilatérales à emploi spécifique, ceux-ci sont cependant encouragés à veiller à ce que chaque contribution à une opération déterminée ait un volume suffisant pour permettre une gestion efficace et économique des ressources.

Recommandation 10.2

29. Les donateurs sont encouragés à favoriser un emploi plus souple de leurs contributions en autorisant le PAM à décider de l'utilisation de leur don pour ce qui est des produits et des quantités.

Recommandation 10.3

30. Le PAM devrait s'employer à négocier la réorientation des ressources économisées vers d'autres opérations, et les donateurs sont encouragés à accepter cette réaffectation des contributions avec davantage de souplesse.

Assouplissement des conditions fixées par les donateurs sur le terrain

Recommandation 11

31. Les conditions fixées par les donateurs sur le terrain doivent être conformes aux plans fondamentaux du projet ou de l'opération du PAM et ne pas comporter de coûts supplémentaires ou de répercussions négatives sur l'efficacité; les rapports exigés doivent être conformes aux rapports standards établis par le PAM à l'intention des donateurs.

Note: L'approbation de certaines des recommandations ci-dessus, rendrait nécessaires des modifications du Statut, du Règlement général et du Règlement financier.



II. RAPPEL DES FAITS

Un bref résumé chronologique des faits ayant amené le PAM à adopter les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme est présenté ci-après:

Décembre 1991: CPA/32	Le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) est informé du problème de liquidités auquel se trouve confronté le PAM parce que les espèces fournies par les donateurs n'atteignent pas le tiers du montant total des contributions au titre du programme ordinaire, (contrairement aux dispositions des Règles générales) et ne suffisent pas à couvrir les besoins de trésorerie du Programme. Le Comité approuve des mesures temporaires, à savoir une redevance de quatre pour cent à prélever sur toutes les contributions à la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) et aux interventions prolongées de secours en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR) et de 10 pour cent sur les opérations d'urgence complexes.
Novembre 1992: CPA/34	Le Directeur exécutif présente un rapport sur la situation de trésorerie du PAM et des propositions sur le financement à long terme des opérations. Deux principes fondamentaux sont acceptés: autofinancement de chacun des programmes et équilibre entre entrées et sorties des liquidités pour une année ou un exercice budgétaire donné.
Octobre 1993: CPA/36	La disponibilité des ressources nécessaires au financement du budget AAP pour 1994-95 est mise en doute. Le Comité prend note de la proposition de porter la redevance sur les contributions aux IPR et à la RAIU de quatre à cinq pour cent. Il prie le PAM de réaliser une analyse des coûts afin de déterminer les coûts réels des diverses activités du PAM et de fournir un point de départ aux discussions sur les modifications à apporter au recouvrement des coûts d'appui.
Mai 1994: CPA/37	Un document sur les ressources et le financement du PAM est présenté au CPA (CPA: 37/8-A "Situation des ressources du PAM"). Il fait la démonstration que l'élément en espèces des contributions ordinaires ne suffit pas à couvrir les dépenses opérationnelles et d'AAP. Le système actuel ne prévoit aucune modalité spécifique permettant au PAM d'obtenir le financement nécessaire pour les dépenses AAP: le fait que les contributions en espèces et en produits soient versées à divers guichets sans qu'aucune modalité spécifique ne soit prévue pour le financement des coûts administratifs explique en grande partie les difficultés financières du PAM et le manque de fiabilité de son financement.
Décembre 1994: CPA/38	Le CPA établit un Groupe de travail formel chargé d'étudier les options concernant les ressources et le financement à long terme du PAM.
Novembre 1995: CPA/40	Le rapport final du Groupe de travail chargé d'étudier les options concernant les ressources et le financement à long terme du PAM est présenté au CPA, qui en approuve les recommandations.
Janvier 1996	Le PAM commence à appliquer les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme.

32. Les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme reposent sur le principe du recouvrement intégral des coûts. Ce principe est appliqué à toutes les activités

pour mobiliser, sur la base d'un financement volontaire, les ressources nécessaires au financement des activités opérationnelles ainsi que des structures administratives du PAM. Le nouveau modèle de dotation en ressources adopté est fondé sur une grille comprenant les catégories d'activités (développement, interventions prolongées de secours, opérations d'urgence, opérations spéciales), les guichets de financement (multilatéral, multilatéral à emploi spécifique, bilatéral), et les catégories de coûts (opérationnels directs (COD), de soutien directs (CAD) et de soutien indirects (CAI)). Selon ce modèle, les contributions des donateurs comprennent les coûts réels des produits et du transport, une part proportionnelle des coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) et des CAD du projet, ainsi que les CAI connexes pour diverses catégories d'activités, calculés en fonction d'un taux qui sera établi périodiquement par des analyses de coûts, afin d'assurer le recouvrement intégral des coûts.

III. CADRE DE L'EXAMEN

33. L'une des recommandations du Groupe de travail formel chargé d'étudier les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, adoptées par le CPA à sa quarantième session, stipulait que: "...au terme des deux premières années d'utilisation, le Secrétariat examinera le fonctionnement du nouveau modèle et des politiques qui lui sont associées; il présentera un rapport à l'organe directeur sur l'efficacité et l'efficience du modèle, et recommandera éventuellement des améliorations ou des modifications;" (CPA 40/5, paragraphe 22 r)).
34. L'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM a pour but de parvenir à des recommandations tendant à améliorer ces politiques et les pratiques de gestion connexes, en vue de maximiser l'efficacité opérationnelle sur la base d'un système transparent de recouvrement intégral des coûts.
35. Il a été jugé important de tenir pleinement compte dans l'examen, dans une optique ouverte, transparente et participative, de l'expérience acquise par les Etats membres et par les donateurs. Cela étant, le Secrétariat a commencé l'examen par une réunion de consultation informelle le 20 novembre 1997 pour débattre du champ des travaux. Ensuite, une série de réunions ont été organisées pour que les Etats membres et les donateurs expriment leurs points de vue sur les conclusions et recommandations préliminaires du Secrétariat.
36. Le Secrétariat a distribué un questionnaire aux Etats membres et aux donateurs pour analyser leurs données d'expérience et connaître leurs points de vue respectifs. Par ailleurs, les bureaux de pays et les bureaux de région du PAM ont reçu une autre série de questionnaires visant à évaluer l'impact des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme sur les questions opérationnelles. Il est fait état des résultats de ces questionnaires, lorsqu'il y a lieu, dans le présent rapport récapitulatif.
37. Une étude comparative des mécanismes de dotation en ressources et de financement du PAM et des principaux Fonds et Programmes des Nations Unies, à savoir le PNUD, l'UNICEF et le HCR, a été commandée. Ses principales conclusions et les enseignements que peut en tirer le PAM sont examinés dans le présent rapport récapitulatif. Cette étude comparative est jointe en annexe 1.



LIMITES DE L'EXAMEN

38. Nombre des éléments des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont été appliqués progressivement pendant l'exercice biennal 1996-97. Leur mise en oeuvre a notamment conduit à modifier la présentation des comptes, à réformer de manière fondamentale les systèmes de gestion financière et les systèmes d'information, à introduire un modèle de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM), à mettre au point un système de rapports normalisés et à réviser un certain nombre de pratiques concernant les allocations des ressources et des pratiques opérationnelles. Le Conseil d'administration, assisté par le Secrétariat, a mené à bien le long processus de révision des Règles générales et du Règlement financier. Certains changements continuent à être apportés aux systèmes existants et certaines procédures continuent d'être modifiées à la lumière de l'expérience acquise pendant les deux années d'application de ces nouvelles politiques.
39. Il est important de ne pas perdre de vue que les nouvelles politiques ne permettront pas de remédier intégralement à certaines des contraintes rencontrées, dans la mesure où celles-ci sont liées à des problèmes plus vastes, notamment: les tendances mondiales concernant l'aide alimentaire et le multilatéralisme; les politiques des donateurs et leur législation concernant l'aide au développement et l'assistance humanitaire; et le choix fait par le PAM des régions où il intervient, des populations qu'il cible, de l'ordre de priorités établi parmi ses différentes activités et l'idée que s'en font aussi bien les bénéficiaires que les donateurs.
40. Dans ce contexte, l'évaluation ci-après vise essentiellement à établir dans quelle mesure la mise en oeuvre des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, au cours des deux premières années d'application, a aidé le PAM à mieux gérer ses ressources et ses finances dans l'exercice de son mandat. Les recommandations qui suivent visent à identifier les domaines dans lesquels des contraintes persistent ou de nouveaux problèmes se posent, et à suggérer des modifications à apporter aux politiques ou aux pratiques dans le cadre de politiques spécifiques de dotation en ressources et de financement à long terme.

IV. EVALUATION DES DIVERS POINTS ET RECOMMANDATIONS

41. L'évaluation des divers points et les recommandations sont classées selon trois catégories générales:

A) Application du principe de recouvrement intégral des coûts

B) Prévisibilité et souplesse d'utilisation des ressources du PAM

C) Politique de gestion, contrôles financiers et systèmes

A) APPLICATION DU PRINCIPES DE RECOUVREMENT INTEGRAL DES COÛTS

Evaluation: Financement des dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP)

42. Avant la mise en oeuvre des nouvelles politiques, les ressources étaient fournies au titre des contributions ordinaires sous forme de produits, de services acceptables et d'espèces, l'objectif étant de faire en sorte que les ressources de ce dernier type représentent au moins un tiers du total afin de couvrir les coûts de transport, les autres dépenses d'appui opérationnel et les dépenses AAP. Souvent, l'objectif consistant à obtenir un tiers des ressources en espèces n'était pas atteint et, de plus, le niveau fixé comme objectif n'était pas véritablement suffisant pour pouvoir mener à bien les opérations de secours exigeant davantage de liquidités, opérations qui commençaient à occuper une place de plus en plus large dans les activités du PAM. Les ressources fournies au titre des IPR et la RAIU couvraient les coûts réels des produits, du transport et du TIEM, mais pas l'intégralité des coûts d'appui.
43. Les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont visé à introduire un moyen de financer de manière plus certaine le budget AAP en prévoyant que le taux de recouvrement des CAI serait appliqué à toutes les activités du PAM. Le CPA a décidé que les taux appliqués pour garantir le recouvrement intégral des CAI devraient être mis à jour chaque année sur la base d'une analyse des coûts (et d'une enquête de mesure du travail). Une analyse des coûts a par conséquent été entreprise chaque année pour répartir les coûts des services financés au titre du budget AAP entre les différentes catégories d'activités et les services bilatéraux. Les taux calculés sur la base de cette analyse pour la période 1995-97 sont résumés au tableau 1 ci-dessous.

**TABLEAU 1: RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES COÛTS
TAUX DE RECOUVREMENT DES COÛTS D'APPUI INDIRECTS PAR CATÉGORIE
D'ACTIVITÉS (en pourcentage)**

	1995	1996	1997
Catégorie d'activités			
Développement	14,5	13,9	16,9
Interventions prolongées de secours	7,2	7,1	5,9
Opérations d'urgence	4,8	6,0	7,0
Opérations spéciales	15,3	11,9	5,6
Services bilatéraux			
Achat de produits	3,1	4,0	6,8
Transport	4,7	4,5	12,8
Achat/transport	3,8	4,3	9,0



44. La corrélation directe établie entre le financement des projets ou des opérations et les dépenses AAP a permis d'améliorer considérablement la planification et la prévisibilité du budget AAP. Néanmoins, un certain nombre de problèmes cruciaux interdépendants sont apparus et ont gêné l'application du principe du recouvrement intégral des coûts.
- Il a été noté dans l'analyse des coûts de 1997 que le traitement des CAD et des CAI varie de pays à pays, certains bureaux de pays ayant une grande partie de leurs coûts financés par le budget AAP et d'autres ayant les mêmes coûts financés par les CAD. Le Conseil d'administration du PAM a demandé des précisions sur la classification des coûts dans les catégories COD, CAD et CAI.
 - On s'est inquiété du taux élevé de recouvrement des CAI applicable aux activités de développement. Pour des raisons historiques, les bureaux de pays qui s'occupent surtout d'activités de développement sont davantage tributaires du financement AAP, tandis que ceux qui s'occupent de secours d'urgence sont financés principalement ou exclusivement au titre des CAD. Ces pratiques ont contribué à gonfler le taux de recouvrement des CAI applicable aux activités de développement.
 - Le Conseil d'administration s'est également déclaré préoccupé par l'instabilité des taux de recouvrement des CAI, qui fluctuent d'une année sur l'autre. Les taux de 1997, proposés à la suite de l'analyse des coûts, ont été rejetés par le Conseil. Certains ont jugé complexe et lourde la méthode employée pour établir ces taux, ainsi que l'application de taux différenciés selon les catégories d'activités.
 - L'un des problèmes qui persiste est que les ressources nécessaires pour financer le budget AAP pendant un exercice déterminé risquent encore de ne pas être intégralement recouvrées. Tel est le cas lorsque le volume de produits effectivement livrés est en-deçà des prévisions, lorsque la proportion de ressources allouées aux différentes catégories d'activités varie beaucoup (les taux de recouvrement des CAI étant différents selon les catégories), lorsque les prix des produits fluctuent et lorsque des retards interviennent dans le recouvrement des coûts auprès des donateurs.

Evaluation: Financement des articles non alimentaires, des services et des autres coûts d'appui

45. Avant la mise en oeuvre des nouvelles politiques, les articles non alimentaires, les services et d'autres coûts d'appui étaient obtenus indépendamment du financement des projets et, de ce fait, il était difficile d'établir un ordre de priorité lorsque les fonds disponibles ne suffisaient pas pour couvrir les besoins globaux, ce qui avait une incidence sur la qualité des projets.
46. La catégorie des CAD a été créée dans le cadre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, afin que le PAM dispose des liquidités nécessaires pour appuyer comme il convient tous ses projets et ses opérations. Les articles non alimentaires, les dépenses de personnel et le coût des services sont ainsi déterminés et budgétisés au stade de la conception des projets, et les donateurs sont invités à payer les CDS au prorata. D'une manière générale, cet arrangement a amélioré la disponibilité des ressources en espèces aux fins de l'exécution des opérations. Les problèmes ci-après ont néanmoins commencé à se poser dans plusieurs situations, et particulièrement dans le cas d'opérations d'urgence, où l'appui opérationnel est fortement tributaire des ressources fournies au titre des CAD.
47. **Insuffisance des ressources provenant des CAD par suite de retards de distribution.** Les retards de distribution - l'impossibilité de distribuer les produits comme prévu, rendant

nécessaire une prolongation des opérations - peuvent être causés par différents facteurs. Ils peuvent être dus à une évolution des besoins opérationnels sur le terrain, par suite de facteurs comme l'insécurité, des perturbations du transport des produits dues à des causes naturelles, les retards intervenus dans l'expédition au départ, ou d'autres perturbations du même ordre survenues dans la filière d'acheminement des produits. Le PAM ne peut pas licencier le personnel sur le terrain et réduire son infrastructure opérationnelle chaque fois qu'il y a un retard puis revenir à une vitesse de croisière quand la situation se normalise. De ce fait, les ressources provenant des CAD sont dépensées plus rapidement que les produits ne sont distribués.

Région des Grands Lacs africains: *“Pendant la phase actuelle de l'opération Rwanda/Burundi, plus de 23 000 tonnes de vivres sont nécessaires chaque mois pour nourrir plus de 1,4 million de réfugiés et de personnes déplacées dans leur propre pays. Les graves inondations qui ont eu lieu récemment en Tanzanie et au Kenya ont emporté des routes et des ponts et ont interrompu les transports ferroviaires. De ce fait, 13 000 tonnes de vivres seulement peuvent être livrées chaque mois et il se peut que la situation ne s'améliore guère au cours des six mois à venir.*

Si le PAM maintient sa présence sur le terrain (personnel, bureaux auxiliaires, infrastructure) à son niveau actuel malgré cette réduction des livraisons, il risque de dépenser chaque mois 630 000 dollars de plus que le montant correspondant aux CAD, jusqu'à ce que la situation s'améliore. A la fin de l'opération d'urgence, le PAM risque de devoir reporter des stocks très importants pour lesquels très peu de CAD restent à recouvrer, ce qui entraînera une augmentation du budget des CAD si une nouvelle phase de l'opération d'urgence doit être entreprise.”

48. **Insuffisance des ressources provenant des CAD par suite d'une insuffisance des contributions annoncées.** Le budget des CAD est calculé au prorata, par tonne, sur l'ensemble des produits nécessaires à une opération. Par exemple, si le PAM a besoin de 10 000 tonnes de produits et si le budget total des CAD est de 500 000 dollars, le PAM demandera un paiement de 50 dollars la tonne au titre des CAD. Or, il arrive souvent que les quantités de produits nécessaires ne soient pas intégralement mobilisées. Lorsque les quantités fournies sont moindres que les quantités annoncées, le montant des ressources nécessaires au titre des CAD ne peut pas toujours être revu à la baisse en proportion directe des quantités mobilisées dans la mesure où cela risque de perturber sérieusement les activités de suivi et de contrôle. L'imprévisibilité des contributions annoncées par les donateurs est donc l'un des problèmes fondamentaux auxquels se heurte le PAM lorsqu'il s'agit de mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir les CAD.
49. **Problème: pratique consistant à dépenser les CAD à mesure que les contributions sont reçues.** Les ressources provenant du recouvrement des CAD sont liées aux contributions de produits. Les coûts d'appui nécessaires ne sont donc couverts qu'à mesure que les contributions annoncées par les donateurs parviennent au PAM pendant l'année. A l'heure actuelle, le PAM ne peut pas puiser dans la Réserve opérationnelle les fonds nécessaires pour avancer les CAD aux projets et aux opérations avant de recevoir confirmation des contributions annoncées, ce qui pose plusieurs problèmes.
50. Lorsque surgit une nouvelle situation d'urgence, différents types d'infrastructure opérationnelle (personnel servant à l'évaluation des besoins ou entrepôts en location) doivent être mis en place avant que les produits ne commencent à arriver. Bien que des



fonds d'un montant limité provenant du CII puissent être utilisés à cette fin, des sommes importantes doivent être mobilisées sur les CAD pour financer les dépenses d'équipement nécessaires au début d'une opération. Si d'importantes contributions ne sont pas reçues immédiatement après qu'un appel a été lancé, il est difficile de couvrir ces dépenses de démarrage. Si l'on veut pouvoir intervenir rapidement et efficacement en cas d'urgence, les bureaux de pays doivent recevoir avant le début des opérations les ressources correspondant aux CAD.

Somalie: *“Les graves inondations qui ont touché la Somalie au début de 1998 ont conduit le PAM à lancer une nouvelle opération d'urgence. Etant donné la nature différente de l'intervention et le fait que les zones ciblées sont nouvelles, le PAM a eu besoin de ressources additionnelles substantielles, notamment de personnel d'appui pour les opérations aériennes, d'embarcations, de véhicules et de matériel de transmission, pour mettre en route l'opération de secours aux populations victimes des inondations. Le bureau du PAM en Somalie a pu emprunter 5 500 tonnes de produits à l'opération dans la région des Grands Lacs africains, mais le prêt ne comprend ni l'élément TTEM, ni les CAD.”*

51. L'imprévisibilité des contributions des donateurs a une incidence sur les contrats du personnel dont les services sont financés au moyen des CAD. Si les contributions sont reçues de manière fragmentée, les contrats du personnel ne peuvent être prolongés que pour quelques mois à la fois. Cette pratique non seulement accroît inutilement les dépenses d'administration du PAM mais crée un problème sérieux pour ce dernier dans la mesure où il ne peut pas conserver les agents les mieux qualifiés.

Soudan: *“Les opérations du PAM au Soudan n'ont pas pu obtenir des donateurs qu'ils versent d'avance des contributions importantes. De ce fait, un sérieux problème de continuité dans les contrats s'est posé pour les agents dont les services sont financés au moyen des CAD. A l'heure actuelle, plus de 130 agents nationaux et un certain nombre de fonctionnaires recrutés au plan international voient leurs contrats prolongés pratiquement mois par mois.”*

Evaluation: Les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme dans le contexte de l'harmonisation avec d'autres Fonds et Programmes des Nations Unies

52. Le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF ont entrepris d'harmoniser la présentation de leur budget et les questions connexes. Le mandat et la nature des opérations de ces diverses institutions étant profondément différents, leurs mécanismes de recouvrement des coûts diffèrent sensiblement, de même que leur définition de la gestion, de l'administration et de l'appui aux programmes. Le PAM est unique en son genre du fait qu'au titre de ses activités, il livre principalement des produits alimentaires. Pour cette raison, il n'est pas toujours justifié de comparer ses exigences en matière de coûts d'appui ou leur mécanisme de recouvrement avec ceux d'autres institutions. Il est toutefois important que le PAM participe pleinement au processus d'harmonisation des budgets des institutions jumelles qui concerne l'ensemble du système des Nations Unies. L'étude comparative des

mécanismes de dotation en ressources et de financement du PAM, du PNUD, de l'UNICEF et du HCR a mis en évidence plusieurs éléments importants que le PAM devrait examiner dans l'optique des modifications qu'il proposera d'apporter aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme.

53. Au PNUD, à l'UNICEF et au HCR, les coûts de gestion et d'administration des programmes statutaires ou approuvés, ainsi que les coûts d'appui à ces programmes, sont financés par les contributions ordinaires (de base) et ne reposent pas sur des redevances ou des taux de recouvrement. Seuls les coûts d'appui additionnels de programmes spéciaux ou d'autres programmes sont financés par des fonds provenant de sources autres que le budget, moyennant des taux de recouvrement variés, des droits ou des redevances directes liées aux projets. Le système de recouvrement des coûts du PAM est unique du fait qu'il n'y ait pas de distinction entre les ressources ordinaires et les autres ressources et qu'il repose entièrement sur des taux de recouvrement ou la facturation de coûts directs liés aux divers projets et activités. Il ressort de l'étude comparative que, du fait de cette pratique, le PAM se trouve dans une situation précaire pour financer ses dépenses de gestion, d'administration et d'appui aux programmes, les montants effectifs recouverts différant inévitablement des montants escomptés.
54. De plus, il a été constaté que, rapportées à la valeur des activités exécutées, les dépenses de gestion, d'administration et d'appui aux programmes du PAM sont inférieures à celles du PNUD, de l'UNICEF et du HCR. Ceci, malgré le fait que les catégories des coûts d'appui CAD et CAI du PAM comprennent des postes de dépenses qui, pour d'autres institutions, rentrent dans le cadre de l'exécution de leurs activités. Bien que cette comparaison ne puisse pas être prise au pied de la lettre en raison des différences dans la nature des opérations, l'étude se demande si les coûts d'appui comparativement faibles du PAM constituent une marque d'efficacité ou s'ils représentent de fausses économies, préjudiciables à sa capacité de programmation et d'administration.

Recommandation 1.1: Redéfinition de la catégorie des coûts opérationnels directs (COD)

55. La définition actuelle des COD a pour conséquence une nette sous-estimation de la valeur de ce que le PAM fournit aux projets et aux opérations qu'il appuie; l'équilibre général entre coûts opérationnels et coûts d'appui est faussé et la classification des coûts du PAM n'est pas alignée sur celle des autres institutions des Nations Unies.
56. La redéfinition de la catégorie des COD conduirait à y inclure tous les apports utilisés directement dans le cadre des opérations et des projets par les bénéficiaires, le gouvernement du pays bénéficiaire ou les autres partenaires d'exécution. Cette redéfinition a pour objectif de faire une distinction nette entre les apports nécessaires aux projets et les coûts d'appui du PAM. Les coûts suivants seraient inclus dans les COD et seraient budgétisés et recouverts au niveau du projet:
- a) coûts des produits;
 - b) transport maritime et coûts connexes;
 - c) coûts de TTEM; et
 - d) autres coûts opérationnels, notamment:
 - articles non alimentaires utilisés par les bénéficiaires (outils, ustensiles et intrants agricoles);



- articles non alimentaires fournis au gouvernement du pays bénéficiaire ou aux partenaires d'exécution (véhicules immatriculés dans le pays, ordinateurs et matériel audiovisuel, installations d'emmagasinage);
- personnel de projet, comme les Volontaires des Nations Unies, assurant directement des services consultatifs au gouvernement et travaillant normalement dans des locaux fournis par le pays;
- coûts quantifiables de formation du personnel de contrepartie;
- coûts opérationnels du gouvernement, des ONG et d'autres partenaires d'exécution non couverts au titre des TTEM;
- avions, ponts aériens et autres coûts liés aux opérations;
- aide technique financée par le PAM et assurée par des institutions des Nations Unies, des ONG et autres; et
- dépenses de mouture et autres coûts spéciaux à définir.

Recommandation 1.2: Redéfinition des catégories des coûts d'appui directs et indirects (CAD/CAI)

57. Le Secrétariat a présenté une série de trois propositions concernant le traitement des catégories des CAD et des CAI dans le document "Problèmes et options" daté du 3 mars 1998 (ci-joint en annexe 2), qui a été examiné au cours de la réunion informelle de consultation du 11 mars 1998. Elles peuvent être résumées comme suit:

- **Option 1:** cette option conduirait à redistribuer les coûts AAP entre les bureaux de pays de manière à financer un effectif et une structure opérationnelle de base fondés sur les quantités de produits distribués (en appliquant une échelle mobile). Les coûts afférents aux activités du siège et des bureaux de région seraient financés au moyen du budget AAP. Le taux unique de recouvrement des CAI serait maintenu approximativement au taux moyen actuel.
- **Option 2:** cette option aurait pour effet de réduire les coûts AAP et pourrait aboutir à un taux unique nettement plus faible pour le recouvrement des CAI. Les possibilités qui s'offrent dans le cadre de cette option consistent à: a) imputer toutes les dépenses des bureaux de pays aux CAD; b) imputer les dépenses des bureaux de pays et des bureaux de région aux CAD; ou c) imputer aux CAD les dépenses des bureaux de pays et des bureaux de région, ainsi que certaines dépenses du siège.
- **Option 3:** selon cette option, les ressources provenant du recouvrement des CAI serviraient à financer la structure minimum standard des bureaux de pays jugée essentielle à la présence du PAM, notamment à des fins de gestion et d'administration. Les ressources provenant des CAD financeraient les coûts *variables ou additionnels* encourus par un bureau de pays pour appuyer les activités du PAM dans le pays en question, qu'il s'agisse d'opérations de secours ou de développement. Les ressources provenant du recouvrement des CAI serviraient également à financer les structures des bureaux de région et le siège.

58. Les préférences des Etats membres et des donateurs pour les diverses options ont été soigneusement notées. Dans l'intervalle, les résultats de l'étude comparative des mécanismes de dotation en ressources et de financement du PAM, du PNUD, de l'UNICEF et du HCR ont été rendus, ce qui a éclairé d'une lumière nouvelle le débat sur le traitement des CAD et des CAI.

59. Il est manifeste que ces institutions disposent de moyens plus fiables de financer les coûts de gestion, d'administration et d'appui aux programmes au moyen de contributions ordinaires aux ressources de base: leur organe directeur affecte les crédits. En outre, les crédits affectés aux coûts d'appui comprennent une part importante de postes de dépenses qui, dans le cas du PAM, seraient couverts uniquement par les CAD.
60. L'option 1 assurerait une stabilité maximum à la structure des bureaux de pays et permettrait d'utiliser les fonds du budget AAP avec souplesse. La préférence du PAM pour cette option pourrait sembler justifiée étant donné que ses coûts d'appui sont suffisamment contenus, ce qu'a confirmé l'étude comparative. L'adoption d'un système de recouvrement des coûts analogue à celui d'autres institutions (affectation de fonds provenant des ressources ordinaires) assurerait un financement encore plus régulier des coûts de gestion, d'administration et d'appui aux programmes, et irait dans le sens du processus d'harmonisation des budgets entre les diverses institutions.
61. Le Secrétariat estime cependant que choisir cette option de redéfinition des catégories de coûts et ce mécanisme de recouvrement des coûts d'appui représenterait une régression dans le cas du PAM. Il est pleinement conscient de l'avantage que représente l'imputation directe d'une proportion importante des coûts d'appui à des opérations et projets spécifiques. Ceci permettrait d'ajuster plus rapidement les montants à financer au titre des coûts d'appui en fonction de la disponibilité des ressources, au fur et à mesure que la situation évolue. Il est nécessaire d'adopter une politique de recouvrement des coûts et un processus budgétaire qui permettent au PAM d'élargir et de réduire ses moyens en fonction de ses besoins, sans déstabiliser pour autant ses capacités fondamentales de gestion, d'administration et d'appui aux programmes.
62. L'option 2 compromettrait et affaiblirait la structure opérationnelle actuelle du PAM ainsi que sa capacité d'intervention en cas d'urgence, qui garantissent son action efficace dans les situations de crise et au service du développement. Tout transfert supplémentaire de postes de dépenses des CAI aux CAD, comme il est proposé dans l'option 2, aurait également de graves conséquences financières. Alors que, de plus en plus, les donateurs versent des contributions à emploi spécifique destinées à des pays et à des opérations déterminés, le PAM devrait prendre un risque considérable en engageant des dépenses importantes financées par les CAD pour des activités approuvées par le Conseil d'administration dans un pays donné, activités auxquelles il n'est pas certain que les donateurs affectent des contributions. Il faudrait mettre au point et appliquer une méthode extrêmement complexe pour imputer les coûts des bureaux de pays, des bureaux de région et du siège aux budgets des projets et des opérations. De plus, ce système d'imputation des coûts risquerait de ne pas être transparent. Par exemple, certaines fonctions d'appui assurées par les bureaux de région, telles que la coordination, la mobilisation des ressources, les activités de sensibilisation, le soutien technique, et la gestion des ressources financières et humaines, ne peuvent pas être directement rapportées au volume des produits livrés ou au montant en dollars des projets pris individuellement.
63. Le Secrétariat recommande donc d'adopter un modèle de redéfinition des catégories de coûts fondé sur l'option 3 ci-dessus. On s'efforcerait de le rendre plus souple permettant que des fonctions de soutien limitées et clairement imputables à des projets ou des opérations précis soient imputées aux bureaux de région ou au siège au titre des CAD. Ce modèle permettrait de réduire encore les coûts à financer au titre des CAI.
64. Tout en réduisant le taux de recouvrement des CAI, l'option 3 garantirait la continuité d'une structure minimum des bureaux de pays où le PAM juge qu'il est stratégiquement important d'être présent. Elle favoriserait la transparence en raison de la simplicité avec



laquelle il serait possible de définir l'objet de dépense à imputer aux CAD et aux CAI. Les gestionnaires sur le terrain et au siège pourraient planifier et contrôler les coûts avec davantage d'efficacité.

Recommandation 1.3: Harmonisation du processus de budgétisation

65. Le PAM continuera à participer activement au processus actuel d'harmonisation des budgets des autres Fonds et Programmes des Nations Unies et apportera le cas échéant des modifications à ses politiques de dotation en ressources et de financement à long terme. Par exemple, dans le cadre de l'harmonisation des budgets entre le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, les termes gestion et administration, et appui aux programmes sont utilisés pour établir les catégories de la structure des coûts d'appui (ventilés entre siège et terrain) dans son ensemble, même s'il existe encore de profondes différences entre les diverses institutions dans la définition de ces termes.
66. Il est recommandé au PAM de s'efforcer d'utiliser pour ce qui concerne les catégories de coûts la terminologie et les définitions qui seront retenues. Dans le cadre de ce processus, le PAM devrait identifier les domaines dans lesquels il diffère le plus des autres institutions, quant à l'utilisation des coûts d'appui, et examiner si certains d'entre eux auraient besoin d'être renforcés.

Recommandation 2.1: Application d'un taux unique de recouvrement des CAI

67. L'adoption d'une structure uniforme de bureaux de pays financés au titre des CAI dans tous les pays reviendrait à imputer aux CAD tous les autres coûts d'appui de ces bureaux spécifiques à des activités du PAM dans les pays, qu'il s'agisse de développement ou de secours. Les ressources provenant du recouvrement des CAI serviraient à financer les dépenses communes afférentes à la direction exécutive, à l'administration et à l'appui aux programmes encourues au siège et dans les bureaux de pays et de région. Il faut noter que les responsabilités des divisions et du personnel du PAM au siège et dans les bureaux de région, qu'il s'agisse d'opérations, de gestion des ressources, de soutien technique, d'évaluation, ou de finances et d'administration, ne sont pas réparties suivant la catégorie d'activités, développement ou secours. En outre, l'analyse des coûts de 1997 a révélé que la charge de travail du siège reflète assez fidèlement le rapport approximatif 30/70 entre les activités du PAM consacrées au développement et les secours.
68. Pour ces raisons, le Secrétariat propose, dans le cadre de la révision des catégories de coûts, de ne plus appliquer de taux différentiels de recouvrement des CAI selon les catégories d'activités. Un taux unique serait calculé en rapportant le budget AAP qui sera approuvé par le Conseil d'administration à la valeur prévue pour les activités de l'exercice biennal, les comptes étant apurés en fonction des chiffres réels au cours de l'exercice suivant. Cette méthode serait strictement conforme à la pratique de recouvrement des coûts d'appui appliquée par le PNUD, l'UNICEF et le HCR. Un taux unique permettrait de réduire l'instabilité du recouvrement des CAI, étant donné que les fluctuations de la proportion de ressources fournies au titre des différentes catégories d'activités n'auraient pas d'incidence sur la somme recouvrée.

Recommandation 2.2

69. Il est en outre recommandé que le taux unique de recouvrement des CAI soit fixé pour un exercice biennal, mais puisse être révisé chaque année si la situation le justifie.

Recommandation 3: Fonds renouvelable servant à faire l'avance des CAD

70. Etant donné qu'il serait davantage tributaire des ressources provenant du recouvrement des CAD, le PAM devrait engager des dépenses à financer au titre des CAD en faisant l'avance d'une partie des ressources correspondantes avant que les donateurs n'aient confirmé leurs contributions. Chaque année, un nombre considérable de fonctionnaires du PAM recrutés sur le plan international peuvent être mutés dans différents bureaux de pays, souvent avec leur famille. Un tel plan de réaffectation serait impossible à gérer si les ressources devant provenir des CAD ne pouvaient pas être engagées avant confirmation des contributions des donateurs. Le PAM ne pourrait pas non plus suspendre temporairement les membres du personnel recrutés au plan national ou international chaque fois que les ressources disponibles au titre des CAD seraient insuffisantes pour financer un projet ou une opération spécifiques.
71. Il est proposé de créer un fonds renouvelable pour permettre au PAM d'engager et de dépenser des ressources dues au titre des CAD, et de pallier les interruptions momentanées de financement. Les ressources provenant du recouvrement des CAD seraient engagées pour couvrir les dépenses de personnel de base et dépenses connexes, conformément aux budgets approuvés pour les programmes de pays, les projets et les opérations. Elles seraient reconstituées dès réception des contributions. Le montant de ce fonds devrait être suffisant pour couvrir une part correspondant à environ six mois des besoins en ressources dues au titre des CAD prévus pour l'exercice biennal. Il est proposé que le revenu des placements et/ou les fonds affectés aux programmes qui n'ont pas été dépensés, dont dispose actuellement le PAM, soient utilisés pour créer le fonds. Dans le deuxième cas, il faudrait obtenir l'accord explicite des donateurs concernés.
72. L'avance sur les ressources dues au titre des CAD serait soigneusement contrôlée en regard des ressources totales raisonnablement escomptées, de manière à éviter de dépenser un montant disproportionné de ressources dues au titre des CAD par rapport aux projets exécutés (COD).

Recommandation 4: Utilisation du revenu des placements

73. Les Règlements financiers 11.2 et 11.3 stipulent que "les sommes d'argent qui ne servent pas immédiatement peuvent être investies par le Directeur exécutif, en raison des impératifs de sécurité, de liquidité et de rentabilité. Les revenus des placements seront versés, s'il y a lieu, sur le compte spécial correspondant, et dans tous les autres cas, au Fonds général en tant que revenus divers...".
74. Il ressort de l'étude comparative que les institutions jumelles utilisent le revenu de leurs placements en partie, si ce n'est entièrement, pour financer leurs coûts d'appui aux programmes et d'administration (PNUD et UNICEF), ou pour approvisionner un fonds de roulement et de garantie, pour compenser les fluctuations des taux de change et pour reconstituer le fonds d'urgence (HCR).
75. Suivant une démarche analogue à la pratique approuvée par les organes directeurs de ces institutions jumelles des Nations Unies, le PAM propose que le revenu des placements soit utilisé aux fins suivantes:
- a) financer le fonds de roulement servant à faire l'avance des ressources provenant du recouvrement des CAD et le reconstituer au cas où des contributions relatives à des opérations et des projets déterminés ne se seraient pas matérialisées ou bien si les fonds se révélaient insuffisants en raison de divers facteurs tels que des retards d'exécution;



- b) combler tout déficit éventuel entre les ressources totales provenant du recouvrement des CAI et le budget AAP; et
- c) réduire le taux de recouvrement des CAI pour l'exercice suivant, ou financer des activités stratégiques telles que le FMIP et les initiatives en faveur des femmes, après que le déficit de recouvrement des CAD et des CAI a été comblé, le cas échéant, pour l'exercice biennal révolu.

Evaluation: Application du principe de recouvrement intégral des coûts

76. L'une des recommandations du Groupe de travail formel approuvées par le CPA à sa quarantième session stipulait que "le PAM renégociera avec les donateurs les accords qui ne sont pas entièrement conformes au nouveau modèle, afin que le principe de recouvrement intégral des coûts s'applique à tous les donateurs. Le Secrétariat fera preuve de souplesse à leur égard et tiendra compte de leurs problèmes individuels, mais il recouvrera l'intégralité des coûts d'appui afférents à l'exécution des opérations menées grâce à leurs contributions;" (CPA 40/15, paragraphe 22 n)).
77. A mesure que les accords avec les donateurs venaient à expirer, le PAM a négocié de nouveaux accords conformes aux nouvelles politiques. La communauté des donateurs appuie énergiquement les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme. Nombre d'entre eux ont investi beaucoup de temps et d'efforts pour aider le PAM à les mettre en oeuvre, mais certains parmi les principaux donateurs rencontrent des difficultés pour appliquer pleinement le principe de recouvrement intégral des coûts:
- les contributions d'un donateur, par exemple, sont financées au moyen de différentes sources budgétaires, sa législation nationale interdisant un recouvrement intégral des coûts au moyen d'une seule et même source. L'ensemble des ressources ainsi mises à la disposition du PAM permettent néanmoins à ce donateur de respecter le principe de recouvrement intégral des coûts;
 - certains donateurs ne peuvent pas verser les éléments de leur contribution au titre des CAD et des CAI au moment de la confirmation. Cela pose un problème particulier dans le cas des contributions additionnelles qui sont versées au niveau des bureaux de pays. Le PAM s'est attaché, en collaboration avec ces donateurs, à constituer un pool de ressources au moyen des intérêts produits par leurs contributions ou des économies réalisées sur celles-ci par le passé. Ce pool devient une avance sur les CAI/CAD qui peut être allouée de manière à couvrir le montant requis au titre des CAD et des CAI pour les contributions futures;
 - d'autres donateurs éprouvent des difficultés à verser l'élément CAI de leurs contributions en même temps que l'élément produits. Le PAM procède à une estimation annuelle des fonds dont les donateurs sont redevables au titre des CAI, et les donateurs versent ce montant par anticipation. Cette pratique permet aux donateurs d'allouer au PAM des fonds qui ne sont pas utilisés à la fin de leur propre cycle budgétaire, et qui servent ensuite à couvrir l'élément CAI des contributions versées l'année suivante;
 - un donateur est empêché, par suite de ses règlements administratifs internes, de verser la partie de sa contribution correspondant aux CAD sur la base d'un taux forfaitaire. Il peut néanmoins verser des montants fixes pour certains postes spécifiques des CAD. Le PAM identifie les postes spécifiques des CAD correspondant à l'opération et les affecte à ce donateur jusqu'à concurrence du montant que ce dernier aurait autrement acquitté sur la base d'un taux forfaitaire. Pour ce donateur, les coûts sont intégralement recouverts dès lors que les postes de CAD correspondant à l'opération qui sont couverts

atteignent un montant suffisant. Cette pratique entraîne néanmoins des problèmes dans la mesure où les CAD doivent faire l'objet de rapports spéciaux, contrairement à la politique relative à la répartition des CAD;

- le Conseil d'administration examine la révision des taux de recouvrement des CAI sur une base annuelle. Un donateur n'a pas pu s'adapter à cette révision annuelle en raison de la longueur de ses procédures internes d'approbation. Ainsi, ce donateur applique actuellement les taux en vigueur en 1996, n'ayant pu encore s'adapter aux taux de 1997.

Incidences pour le PAM - un exemple

Tanzanie: "A l'automne 1997, le PAM a lancé un appel pour mobiliser 76 000 tonnes d'aide alimentaire, d'une valeur de plus de 32 millions de dollars. Etant donné la gravité de la situation, la réaction de la communauté internationale a été immédiate. Les deux principaux donateurs de cette opération, représentant 79 pour cent du total de l'aide fournie, ont assorti de conditions très précises la manière dont leurs fonds pouvaient être alloués aux CAD. Le premier donateur ne pouvait pas payer de véhicules et ne pouvait fournir de fonds au titre des CAD que sur la base des coûts réels, et donc pas à l'avance. Le deuxième donateur ne pouvait financer que des éléments spécifiques des CAD, et seulement sur la base d'un taux fixe qui ne reflétait pas le coût réel pour le PAM, spécialement en ce qui concerne les dépenses de personnel.

Ainsi, le PAM se trouvait confronté à une situation dans laquelle les quantités de produits nécessaires avaient été presque intégralement fournies par deux donateurs qui ne pouvaient pas fournir les ressources requises au titre des CAD pour mener à bien rapidement l'opération. Des contrôleurs de l'aide alimentaire ont été rétribués pour superviser l'opération, mais le PAM ne disposait pas de fonds pour pouvoir acheter les véhicules indispensables à leurs déplacements, la mobilité étant l'un des aspects essentiels de leurs attributions. Pour pouvoir faire face aux besoins opérationnels, le PAM a dû constituer de toutes pièces l'élément CAD sur la base des articles spécifiques que les donateurs pouvaient financer. C'est ce qui a été fait, mais au prix d'un surcroît de travail de programmation financière et opérationnelle."

78. En 1996-97, le Secrétariat a suivi la recommandation formulée par le CPA à sa quarantième session lui demandant de faire preuve de souplesse avec les donateurs et de tenir compte des problèmes individuels auxquels ils se heurtent pour le remboursement intégral des coûts. Cependant, le nouveau Statut, entré en vigueur le 1er janvier 1998, n'autorise pas le Directeur exécutif (ou le Conseil d'administration) à déroger à la règle du recouvrement intégral des coûts autrement que pour accepter des contributions sous forme de produits venant exclusivement de pays en développement pouvant bénéficier de l'aide de l'Association internationale de développement (IDA), à condition que les coûts opérationnels et de soutien soient intégralement couverts par un autre donateur ou, dans des cas exceptionnels, que ces coûts afférents à une contribution sous forme de produits exclusivement provenant de pays pouvant bénéficier de l'aide de l'IDA soient couverts par le biais du Fonds général du PAM (Règle générale XIII.2).
79. Ce Statut pourrait être révisé pour plusieurs raisons. Il ressort de la mesure de restriction actuelle que:
- le PAM ne devrait pas accepter de contributions de donateurs qui ne seraient pas à même (ou seraient peu désireux) d'appliquer le principe de recouvrement intégral des coûts, quel que soit le montant de la contribution. Cette règle pourrait obliger le PAM à renoncer à des contributions de centaines de millions de dollars parce qu'elles ne sont



pas accompagnées des ressources correspondant au recouvrement intégral des CAD et des CAI;

- le PAM ne devrait pas accepter de contributions de pays en transition qui pourraient souhaiter devenir des donateurs mais ne sont pas en mesure de fournir en même temps que les produits les ressources nécessaires correspondant aux coûts opérationnels et de soutien, même si les fonds manquants sont limités et qu'il est dans l'intérêt des bénéficiaires et du Programme d'accepter la contribution; et
- le PAM ne devrait accepter de contributions ni des ONG, ni des sources de financement privées, qui élargiraient pourtant la base de ressources à l'appui des activités approuvées par le Conseil, même si les fonds manquants sont limités et qu'il est dans l'intérêt des bénéficiaires et du Programme d'accepter la contribution.

Recommandation 5.1: Application du principe de recouvrement intégral des coûts

80. Les Etats membres et les donateurs devraient examiner la question de l'application du principe de recouvrement intégral des coûts par des donateurs/pays industrialisés, afin de parvenir à un accord entre les diverses positions, satisfaisant au mieux les exigences de l'ensemble des intéressés.

Recommandation 5.2

81. Le PAM recommande que la Règle générale XIII.2 et le Règlement financier correspondant soient révisés afin que le Programme soit autorisé à négocier les contributions de tierces parties ou à avoir recours au Fonds général pour payer l'élément en espèces des contributions venant de pays en transition, d'ONG ou de sociétés privées. De manière générale, il conviendrait d'appliquer le taux prescrit et les coûts connexes, sauf si le Directeur exécutif considère qu'il est dans l'intérêt du Programme de déroger à cette règle.
82. Une note comprenant la liste de ces contributions, le montant de chacune d'elles et le montant correspondant à chaque dérogation serait présentée au Conseil d'administration.

Evaluation: Contributions en nature aux activités relevant des CAD et des CAI

83. Un nombre croissant de contributions en nature à des éléments de dépense à financer au titre des CAD ont été reçues pour les opérations de secours du PAM dans le cadre des plans de secours, par exemple des services en personnel et du matériel. Ces contributions constituent un élément critique de la capacité d'intervention rapide du PAM. Des ONG, d'autres organismes des Nations Unies et des sociétés privées ont également offert au PAM, ponctuellement, des contributions sous forme de matériel excédentaire et de produits alimentaires.
84. Ces contributions permettent au PAM d'obtenir des services spécialisés et du matériel sur lesquels autrement il ne pourrait pas compter autrement. Souvent les donateurs ont déjà couvert la majeure partie des coûts administratifs associés à leur contribution, s'agissant notamment de la sélection, du recrutement et de l'affectation des spécialistes, ou dans le cas de matériel, de l'adjudication et de l'expédition des articles nécessaires. Il est donc difficile pour le PAM de justifier l'application systématique des taux de recouvrement des CAI à ces contributions en nature.

85. Par ailleurs, des contributions en espèces ou en nature sont parfois fournies par des donateurs pour des postes de dépenses de type AAP. Il est constaté qu'il est fondamentalement illogique d'appliquer les taux de recouvrement des CAI à ces contributions, qui auraient autrement été financées au titre des CAI et ont été incluses dans les budgets AAP.
86. En outre, se pose le problème de l'actuel système d'information du PAM qui ne permet pas de comptabiliser les contributions sous forme de services de personnel ou d'articles non alimentaires fournies en nature pour des activités relevant des CAD ou des CAI, quelle que soit la catégorie d'activités. Le système de gestion financière qui devrait être opérationnel en l'an 2000 est conçu de manière à pouvoir comptabiliser ces contributions.

Recommandation 6.1: Application du taux de recouvrement des CAI aux contributions en nature à des dépenses à financer au titre des CAD

87. Le taux prescrit de recouvrement des CAI serait applicable aux contributions en nature à des dépenses à financer au titre des CAD quand l'administration de ces contributions comporte des frais généraux pour le PAM. Dans le cas contraire, le Directeur exécutif pourrait être autorisé à réduire le taux prescrit de recouvrement ou à y déroger dans l'intérêt du Programme. L'application de cette recommandation exigerait une modification aussi bien du Statut que du Règlement financier.

Recommandation 6.2

88. Les contributions en nature à des dépenses à financer au titre des CAI, correspondant aux coûts AAP, seraient exemptées du recouvrement des CAI à condition que le donateur n'exige pas de rapport spécial et que ces contributions ne soient ni liées ni assorties de conditions particulières.

Evaluation: Suivi des contributions bilatérales

89. Quand les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont été mises en oeuvre en 1996, le PAM pensait que la création du guichet de financement multilatéral à emploi spécifique réduirait considérablement la demande de services bilatéraux. Même si celle-ci a effectivement diminué, les donateurs sont toujours intéressés par l'utilisation des services bilatéraux du PAM.

Recommandation 7: Application du taux de recouvrement des CAI aux services bilatéraux

90. Le PAM continuera à fournir des services bilatéraux en appliquant le principe de recouvrement intégral des coûts. Etant donné que le PAM a assuré non seulement les services d'achat et de transport, mais aussi le suivi des contributions, des taux de recouvrement des CAI seront établis pour ces trois types de services sur les bases suivantes:



**TABLEAU 3: BASES DE CALCUL DES TAUX DE RECOUVREMENT DES CAI
APPLIQUÉS AUX SERVICES BILATÉRAUX**

Services bilatéraux fournis	Bases
Achat	Valeur des produits fournis
Transport	Valeur des services de transport assurés
Achat et transport	Valeur des produits fournis et du transport assuré
Suivi	Valeur des produits donnés et des CAD nécessaires
Transport et suivi	Valeur des produits donnés, du transport assuré et des CAD additionnels nécessaires*
Achat, transport et suivi	Valeur des produits donnés, du transport assuré et des CAD additionnels nécessaires*

* L'élément CAD des contributions bilatérales (dotation en personnel et bureaux temporaires, par exemple) demeurerait à la charge du donateur.

91. Pour ce qui est des rapports concernant les services bilatéraux, les états financiers actuels relatifs à ces services seront encore fournis et donneront le détail des dépenses encourues au titre du service. Le PAM fournira également les précisions suivantes:

TABLEAU 4: RAPPORTS SUR LES SERVICES BILATÉRAUX

Services bilatéraux fournis	Contenu du rapport
Achat	Renseignements concernant les produits achetés, la période de l'achat et le pays d'origine
Transport	Renseignements concernant le mode de provenance du transporteur et le certificat d'arrivée des produits
Suivi	Certificat attestant que les produits ont été livrés au groupe bénéficiaire désigné par le donateur

92. A l'avenir, le coût de ce service pourra être évalué, mais en attendant, les taux provisoires suivants seront utilisés:

TABLEAU 5: TAUX PROVISOIRES DE 1998 POUR LES SERVICES BILATÉRAUX

Services bilatéraux fournis	Taux (pourcentage)*
Achat	4,0
Transport	4,5
Achat et transport	4,3
Suivi	3,0
Transport et suivi	7,0
Achat, transport et suivi	Taux de recouvrement intégral des CAI pour la catégorie d'activités concernée

*Services combinés auxquels s'applique le taux de recouvrement intégral des CAI pour la catégorie d'activités concernée ou bien le taux combiné des services fournis, si ce dernier est moins élevé

B) PREVISIBILITE ET SOUPLESSE D'UTILISATION DES RESSOURCES DU PAM

Evaluation: Résoudre le problème de l'imprévisibilité du niveau des ressources

93. Au paragraphe 147 de son rapport intitulé: "Rénover l'Organisation des Nations Unies: Un programme de réformes" (A/51/950), le Secrétaire général fait observer que "les principaux Fonds et Programmes des Nations Unies voient stagner leurs ressources ordinaires, qui ne sont ni prévisibles ni assurées, et augmenter fortement les contributions d'affectation déterminée."
94. Dans une perspective à moyen et à long terme, le niveau et la période de réception des ressources demeurent pour l'essentiel imprévisibles. Si le Plan stratégique et financier soumis tous les deux ans à l'examen du Conseil pour qu'il puisse déterminer les orientations à suivre donne une meilleure indication des besoins d'aide alimentaire par catégorie d'activités à moyen terme, ces projections sont pour une large part fonction de crises humanitaires et de catastrophes naturelles hautement imprévisibles. Par ailleurs, les contributions volontaires des donateurs sont annoncées chaque année, ou tout au plus sur une base biennale. En outre, la pratique consistant à fixer les objectifs pour les annonces de contributions à la RAIU, n'a pas permis de mieux prédire le montant des ressources qui seraient sans doute disponibles. La diminution des contributions multilatérales versées d'avance et non liées subordonne encore plus les possibilités d'intervention du PAM au niveau des contributions des donateurs en général et à la date à laquelle elles sont reçues.
95. Quelques donateurs ont fait savoir que les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, qui avaient amélioré la transparence et renforcé l'obligation redditionnelle, les avaient encouragés à continuer d'appuyer le PAM. Toutefois, il ne serait pas possible d'affirmer dans quelle mesure ces politiques ont influé sur le niveau global des ressources mises à la disposition du PAM.
96. Dans ce contexte, les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont encouragé un échange d'informations sur les besoins en ressources plus systématique et plus régulier entre le PAM et les donateurs. Ces échanges ont notamment revêtu la forme de réunions de consultation sur les ressources, des Pages jaunes et du Livre bleu qui ont été publiés, et du Rapport hebdomadaire sur les situations d'urgence nouvelle formule qui est désormais distribué par voie électronique. On a constaté que, grâce à ces instruments, les donateurs sont plus au fait des besoins d'aide alimentaire et des délais d'intervention, particulièrement dans le cas des opérations de secours. Le PAM considère par conséquent que les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont eu un impact positif, à court terme, sur le niveau et la période de réception des ressources.
97. Plusieurs mesures ont été adoptées pour combler l'écart excessif qui existait entre les ressources nécessaires à la réalisation des activités approuvées et le montant des ressources sur lesquelles l'on pouvait raisonnablement compter. Par exemple, le PAM a sévèrement diminué le montant des engagements concernant des projets de développement en cours. Il a mis au point des méthodes plus affinées pour que les ressources disponibles soient allouées conformément à la décision du Conseil de mettre l'accent sur les plus nécessaires. Dans le secteur des opérations d'urgence, un nouveau Mémoire d'accord avec le HCR a été négocié afin de resserrer la collaboration en matière d'évaluation des besoins et de modalités d'exécution; il est entré en vigueur le 31 mars 1997.



Evaluation: Impact des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM sur les contributions non liées et versées à l'avance et sur la base de ressources multilatérales du Programme

98. Les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme introduites en 1996 ont créé un nouveau guichet de financement, celui des contributions multilatérales à emploi spécifique, qui permet aux donateurs d'affecter leurs contributions à des opérations ou activités déterminées du PAM. Comme cette pratique existait déjà dans le cadre du mécanisme de financement précédent, le PAM a procédé à une comparaison du montant des contributions multilatérales non liées et versées d'avance reçues en 1995, 1996 et 1997. Les résultats de cette comparaison, par modalité de financement, sont illustrés au tableau 6. Les contributions multilatérales qui ne sont pas versées d'avance et qui ne sont pas déliées sont celles qui sont versées à la suite d'appels de fonds, ou bien sont des contributions générales soumises à des conditions spéciales d'affectation. Dans le cas de ces contributions, les donateurs acceptent de considérer comme suffisants les rapports présentés au Conseil d'administration du PAM. Les contributions non liées versées d'avance sont celles qui sont versées pour la réalisation d'une catégorie d'activités déterminée ou en tant que contributions générales au PAM et ne sont donc pas liées à une opération spécifique ni subordonnées à d'autres conditions. Dans le cas des contributions non liées versées d'avance, les donateurs considèrent comme suffisants les rapports que le PAM soumet au Conseil d'administration et n'exigent pas que leurs contributions apparaissent séparément dans les rapports normalisés sur les projets établis par le PAM. Les contributions multilatérales à emploi spécifique sont celles que les donateurs destinent à une opération déterminée du PAM. Certaines de ces contributions peuvent avoir été versées à la suite d'un appel de fonds du PAM. Si un donateur exige que sa contribution apparaisse séparément dans les rapports standards sur les projets, plutôt que d'accepter les rapports que le PAM soumet au Conseil d'administration, cette contribution est considérée comme une contribution multilatérale à emploi spécifique.

**TABLEAU 6: FINANCEMENT REÇU PAR CATÉGORIE D'ACTIVITÉS ET PAR
GUICHET DE FINANCEMENT (en pourcentage)**

	1995	1996	1997
Total			
Guichet de financement			
Contributions multilatérales	88	36	32
dont non liées et versées d'avance	27	26	18
Contributions multilatérales à emploi spécifique	ND	62	63
Contributions bilatérales	12	2	5
Développement			
Guichet de financement			
Contributions multilatérales	93	75	65
dont non liées et versées d'avance	64	73	50
Contributions multilatérales à emploi spécifique	ND	20	31
Contributions bilatérales	7	5	4
Opérations d'urgence/CII			
Guichet de financement			
Contributions multilatérales	79	6	7
dont non liées et versées d'avance	6	5	5
Contributions multilatérales à emploi spécifique	ND	93	86
Contributions bilatérales	21	1	7
IPS			
Guichet de financement			
Contributions multilatérales	100	44	44
dont non liées et versées d'avance	11	9	5
Contributions multilatérales à emploi spécifique	ND	55	56
Contributions bilatérales	ND	0,23	1

99. Il est indispensable pour le PAM de disposer de ressources pouvant être utilisées avec souplesse de manière à éviter de rompre la continuité des activités et pouvoir financer les opérations qui n'attirent pas spécialement l'attention des donateurs. De plus, ces ressources permettent au PAM de transporter et de livrer les produits disponibles de la manière la plus efficace et la plus économique. Il importe au plus haut point pour le Programme de maximiser le niveau de ces contributions. En 1995 et 1996, le niveau des contributions non liées versées d'avance est demeuré stable. En 1997, il est tombé à 18 pour cent du total. Il est difficile de déterminer si les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, qui ont conduit à introduire le mécanisme de financement au moyen de contributions multilatérales à emploi spécifique, ont eu pour effet de réduire le montant des ressources multilatérales pouvant être utilisées avec plus de souplesse. Cependant, le fait est que le modèle de dotation en ressources et de financement élaboré dans le cadre des nouvelles politiques ne comporte pas, en soi, de mécanisme qui encouragerait les donateurs à verser d'avance des contributions non liées.



100. Les contributions bilatérales acheminées par l'entremise du PAM sont tombées de 12 pour cent en 1995 à deux pour cent et à cinq pour cent en 1996 et 1997, respectivement. Elles sont maintenant fournies sous forme de contributions multilatérales à emploi spécifique. Cette évolution a porté la part des contributions multilatérales et des contributions multilatérales à emploi spécifique de 88 pour cent du total des contributions en 1995 à 98 pour cent en 1996 et à 95 pour cent en 1997.

Recommandation 8.1: Accroître la proportion des contributions multilatérales non liées versées d'avance

101. Le PAM s'emploierait à accroître la proportion des contributions annoncées comme contributions multilatérales en lançant des appels de fonds moins ciblés. On peut citer comme exemples les besoins globaux indiqués lors des consultations trimestrielles avec les donateurs ou des opérations régionales comme celles menées dans la région des Grands Lacs et au Libéria. Les contributions versées en réponse à de tels appels de fonds pourraient être considérées comme multilatérales si le PAM était autorisé à affecter ces contributions à un groupe d'opérations et de pays et, inversement, comme multilatérales à emploi spécifique si le donateur souhaitait affecter sa contribution à une opération ou à un pays déterminés.

Recommandation 8.2

102. Les contributions multilatérales à emploi spécifique font l'objet d'un traitement individualisé dans les rapports normalisés sur les projets du PAM. A l'avenir, les donateurs ayant fourni des contributions multilatérales seront également mentionnés dans les rapports.

Recommandation 8.3

103. L'influence du PAM sur la décision des donateurs de fournir des contributions multilatérales non liées versées d'avance est limitée. Il conviendrait de poursuivre le dialogue engagé avec les Etats membres et les donateurs pour étudier la possibilité d'utiliser des instruments plus efficaces permettant de promouvoir ce type de contributions.

Evaluation: Utilisation du Compte d'intervention immédiate (CII)

104. Le compte d'intervention immédiate (CII) a été transformé en un compte mixte, à la fois fonds renouvelable et fonds à reconstituer, et l'objectif a été porté à 35 millions de dollars de manière à y inclure les dépenses non alimentaires; les montants remboursés au titre de l'assurance et les intérêts perçus sur les contributions bilatérales sont versés au CII avec l'accord des donateurs. Le niveau fixé comme objectif au terme des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a été atteint les deux années de l'exercice biennal 1996-97 si l'on prend en compte le report et les fonds reconstitués de l'exercice précédent. Cependant, si l'on considère qu'il concerne les nouvelles contributions d'une seule année, l'objectif, d'abord fixé à 30 millions de dollars puis à 35 millions de dollars, n'a jamais été atteint. Les nouvelles contributions ont été en fait marquées par une tendance à la baisse entre 1995 et 1997.

TABLEAU 7: MONTANT ANNUEL DU CII (en millions de dollars)

	1995	1996	1997
Nouvelles contributions	19,6	19,3	17,5
Allocations	9,9	19,1	19,3
Fonds reconstitués	0,4	5,6	0,8
Solde de fin d'année	10,1	15,9	14,9

105. Les fonds prélevés sur le CII doivent être recouvrés et reversés sur ce compte une fois obtenues les ressources nécessaires à l'opération au moyen d'autres contributions. Toutefois, en cas de financement insuffisant de l'opération, l'allocation au titre du CII devient définitive. Compte tenu du montant limité des nouvelles contributions au CII, le PAM a pris soin de ne pas trop le dégarnir et de maintenir en permanence le solde à un niveau raisonnablement élevé.
106. Le montant total des contributions multilatérales destinées à des opérations d'urgence que le PAM peut utiliser pour intervenir directement en cas de crise (c'est-à-dire sans avoir recours à des appels de fonds) demeure limité. En 1996 et 1997, il n'a représenté que six et sept pour cent respectivement du total des contributions versées pour faire face à des situations d'urgence. Les donateurs continuent d'avoir nettement tendance à répondre directement aux appels de fonds pour des opérations spécifiques.
107. Le recours au CII est limité aux trois premiers mois de toute opération d'urgence. Parfois les donations reçues sont inférieures aux prévisions ou bien le nombre de bénéficiaires augmente brusquement en raison d'un nouveau déplacement de population, ce qui entraîne une interruption de l'approvisionnement en vivres de l'opération en cours, qu'il s'agisse d'une intervention prolongée de secours ou d'une opération d'urgence. Ceci peut conduire à une situation où des vies humaines sont en danger, analogue à toute nouvelle situation d'urgence, où la capacité du PAM d'intervenir rapidement est sérieusement limitée par l'insuffisance des ressources non liées.

***Afghanistan:** "En 1996, l'approvisionnement alimentaire de la région du Bamyan en Afghanistan a été interrompu par la guerre civile. Le PAM disposait des vivres nécessaires pour nourrir les personnes déplacées, mais il n'était plus possible de les transporter par voie de terre jusqu'à la zone concernée. Il n'y avait que deux solutions possibles pour éviter une famine généralisée parmi la population, un pont aérien ou l'achat de pommes de terre sur place. L'opération d'urgence en faveur de l'Afghanistan ne disposait ni d'un budget ni de fonds pouvant être utilisés immédiatement à ces fins. Certains donateurs ont répondu à l'appel de fonds lancé par le PAM, mais le Programme aurait pu intervenir plus rapidement s'il avait été à même d'obtenir des ressources du CII."*

Recommandation 9.1: Souplesse dans l'utilisation du CII

108. Il est proposé que le CII puisse être utilisé dans le cadre d'IPS et d'opérations d'urgence pour couvrir le coût des produits, des services logistiques et des autres articles non alimentaires lorsque les circonstances opérationnelles évoluent soudainement, en attendant de pouvoir mobiliser des contributions additionnelles auprès des donateurs. Afin de



favoriser la transparence, il sera rendu compte de ces utilisations à la première et à la troisième sessions ordinaires du Conseil d'administration.

Recommandation 9.2

109. Afin de faciliter cet élargissement de son utilisation, il est proposé de reconstituer le CII avec les reliquats des contributions en faveur d'opérations achevées ou n'ayant plus besoin des ressources non dépensées. Les transferts ne se feront qu'avec l'accord explicite des donateurs concernés.

Evaluation: Utilisation des contributions à emploi spécifique

110. Lorsque des donateurs fournissent des contributions destinées à des fins multiples, le volume des expéditions diminue beaucoup, les coûts de fret augmentent, et il n'est plus possible de tirer parti des économies d'échelle. Ainsi, par exemple, un donateur a fourni une contribution de 50 000 tonnes de vivres qui, à sa demande, a dû être divisée entre neuf projets dans différents pays. De ce fait, huit des neuf expéditions ont été d'un volume si faible que les frais de transport maritime ont considérablement augmenté.
111. Nombre des contributions à emploi spécifique sont assorties de conditions très précises quant à leur utilisation portant, par exemple, sur les produits et les quantités à acheter. Le PAM consacre également beaucoup de temps à négocier les conditions d'utilisation d'une contribution individuelle. Dans les opérations de secours en particulier, les besoins de produits peuvent évoluer rapidement du fait de changements survenus dans le nombre des bénéficiaires ou en raison de ressources excessives pour un type de produit de l'assortiment alimentaire prescrit. A cause des retards dus à ces négociations, il arrive souvent que la contribution convenue entre le PAM et le donateur ne corresponde plus aux besoins opérationnels les plus urgents.
112. Le PAM s'efforce de gérer ses opérations de la manière la plus économique possible, en particulier dans des domaines comme le transport maritime et les services logistiques. Les économies réalisées pourraient être considérables vu le volume des expéditions géré par le PAM. Cependant, la proportion des contributions à emploi spécifique étant de plus en plus importante, les économies réalisées ne peuvent pas être facilement réorientées vers d'autres pays ou d'autres activités qui en ont peut-être désespérément besoin. En conséquence, des ressources considérables peuvent rester inutilisées, ou le temps consacré par le personnel pour négocier la réorientation des fonds devenir excessif. Pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles par le PAM, il est donc indispensable que les donateurs donnent davantage de souplesse à leurs contributions.

Recommandation 10.1: Souplesse dans l'utilisation des contributions à emploi spécifique

113. Bien que les nouvelles politiques permettent aux donateurs de répartir leurs dons par le biais des contributions multilatérales à emploi spécifique, ceux-ci sont cependant encouragés à veiller à ce que chaque contribution à une opération déterminée soit d'un volume suffisant pour permettre une gestion efficace et économique des ressources.

Recommandation 10.2

114. Les donateurs sont encouragés à favoriser un emploi plus souple de leurs contributions en autorisant le PAM à décider de l'utilisation de leur don, pour ce qui est des produits et des quantités.

Recommandation 10.3

115. Le PAM devrait s'employer à négocier la réorientation des ressources économisées vers d'autres opérations, et les donateurs sont encouragés à accepter cette réaffectation des contributions avec davantage de souplesse.

Evaluation: Conditions fixées par les donateurs sur le terrain

116. Les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme prévoyaient que les contributions multilatérales à emploi spécifique seraient traitées de la même façon que les contributions purement multilatérales une fois parvenues à l'opération ou au pays désignés. Toutefois, il ressort des réponses que les bureaux de pays et bureaux de région ont données au questionnaire qui leur a été distribué dans le cadre de l'examen des nouvelles politiques que les donateurs imposent souvent des conditions supplémentaires aux bureaux de pays quant à l'utilisation de leurs contributions multilatérales à emploi spécifique.

Chine: "... les contributions multilatérales à emploi spécifique ne peuvent être utilisées que dans les provinces où le donateur X fournit un appui bilatéral."

Angola: "Un donateur a versé une contribution pour une opération déterminée et a décidé des partenaires d'exécution, des projets et du montant à payer aux partenaires."

Iraq: "Les ressources nécessaires pour secourir les populations cibles dans le nord de l'Irak (Kurdistan) sont intégralement mobilisées, voire dépassent les besoins, tandis que le centre et le sud du pays luttent pour satisfaire leurs propres besoins. Nous ne pouvons pas réorienter les ressources, même temporairement. Nous donnons par conséquent l'impression de favoriser certains bénéficiaires au détriment d'autres."

Cambodge: "Le donateur X a exigé que tous les vivres soient distribués par une ONG locale qu'il soutenait."

Azerbaïdjan: "Le donateur Y nous a demandé de distribuer directement sa contribution (par l'entremise du bureau auxiliaire du PAM) à 7500 personnes déplacées se trouvant dans 10 districts du sud du pays et à six camps appuyés par le donateur Z."

117. Selon 70 pour cent des réponses au questionnaire, le PAM se voyait imposer par les donateurs sur le terrain au moins l'un des types ci-après de conditions ou d'exigences spéciales (dans l'ordre de fréquence):

- Ciblage de l'assistance sur des groupes de bénéficiaires spécifiques (22)
- Rapports spécifiques sur les contributions (20)
- Marquage spécial sur les sacs et autres mesures visant à rehausser la visibilité du donateur (15)
- Imposition de partenaires spécifiques pour le suivi/l'exécution (15)

Recommandation 11: Assouplissement des conditions fixées par les donateurs sur le terrain

118. Le PAM continuera d'accéder, dans toute la mesure du possible, à ce type de demande des donateurs. Toutefois, ces exigences spéciales devront être conformes aux plans



fondamentaux du projet ou de l'opération du PAM et ne pas avoir d'effet préjudiciable sur les coûts ou sur l'efficacité; les rapports exigés devront être conformes aux rapports normalisés établis par le PAM à l'intention des donateurs. On peut donner les exemples suivants:

- les bénéficiaires désignés par les donateurs doivent appartenir au groupe des bénéficiaires ciblés par le PAM tel que convenu, en termes généraux, dans le plan d'opérations;
- il conviendra d'éviter de privilégier un quelconque groupe de bénéficiaires;
- les activités à entreprendre au moyen de l'aide alimentaire doivent correspondre aux capacités techniques et aux capacités de suivi disponibles dans le cadre de l'opération;
- les partenaires désignés (par exemple des ONG) doivent être sélectionnés en fonction de leur capacité à mener à bien les travaux requis et leurs modalités d'opération doivent être conformes à celles convenues entre le PAM et les autres partenaires (s'agissant de la ration alimentaire, des normes de travail, du paiement, etc.); et
- les exigences des donateurs ne doivent pas alourdir le travail logistique des bureaux de pays du PAM d'une manière qui risquerait d'affecter l'efficacité des activités dans leur ensemble.

C) POLITIQUE DE GESTION, CONTROLES FINANCIERS ET SYSTEMES

Evaluation: Modifications apportées aux pratiques de gestion des activités

119. Les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme sont au coeur même de l'ensemble des politiques de gestion du PAM. De plus en plus, le niveau des activités réalisées par le PAM dans les différentes régions du monde dépend de la disponibilité des ressources fournies par les donateurs, et elles sont limitées, ce qui oblige le PAM à établir un ordre de priorité toujours plus rigoureux entre ses différentes activités. Les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont établi une corrélation claire entre le niveau global des ressources, ventilées par catégorie d'activités, sur lesquelles le PAM pouvait raisonnablement compter, et le financement des coûts d'appui connexes, aussi bien directs qu'indirects. Cette corrélation claire a aidé le PAM à planifier et à gérer ses ressources pour l'ensemble de ses activités, ainsi que pour chaque projet.

120. Avant la mise en oeuvre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, le système d'établissement des budgets des projets ne faisait pas apparaître séparément les dépenses opérationnelles directes et les coûts d'appui. Un système budgétaire approfondi appliqué aux projets a été mis en place, incitant les chargés des projets à estimer dans le détail les ressources nécessaires à chaque projet. Il a été également mis en place un système d'allocation des fonds au projet permettant aux bureaux de pays de savoir quel est le montant des ressources qu'ils sont autorisés à dépenser au titre d'un élément spécifique (par exemple frais de transport ou coûts d'appui directs) pour chacun des projets qu'ils administrent. Le questionnaire distribué aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux a fait apparaître que, selon ces derniers, les deux principaux avantages des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme étaient:

- l'introduction d'un concept de budgétisation par projet; et

- une présentation plus claire des liquidités nécessaires dans les budgets des projets et des opérations.
121. La création de bureaux de région, qui a commencé en 1997, ainsi que le processus de décentralisation qui a été entamé simultanément devraient continuer de renforcer les pouvoirs et la responsabilité des décideurs du PAM sur le terrain.

Evaluation: Contrôles financiers afférents aux avoirs, aux mouvements de liquidités et aux dépenses

122. Avant que les opérations d'urgence ne commencent à occuper une place prépondérante dans les activités du PAM, les dépenses sur le terrain étaient pour l'essentiel limitées aux dépenses AAP encourues par les bureaux de pays et aux dépenses, d'un montant relativement limité, afférentes aux articles non alimentaires et aux denrées achetées sur place pour la réalisation de projets de développement. Les dépenses étaient administrées localement par le bureau extérieur du PNUD et étaient saisies dans le système comptable du PAM au moyen du système de bordereaux interservices (BIS).
123. A mesure que le PAM s'est impliqué davantage dans les opérations d'urgence, le bureau du PNUD n'a pas pu - parfois parce qu'il n'était pas représenté dans le pays - s'occuper de transactions de caisse substantielles représentées par le paiement du personnel contractuel, des transports, des communications, du matériel et des fournitures nécessaires à une vaste structure opérationnelle axée sur des situations d'urgence. Des arrangements ponctuels ont dû être mis en place, et notamment un système d'autorisation de paiement qui exigeait le virement d'importantes sommes liquides à des comptes bancaires locaux ouverts dans les pays d'opération. De ce fait, il est devenu difficile de contrôler les dépenses et de saisir systématiquement et rapidement dans le système central de comptabilité du PAM les informations voulues concernant les paiements effectués par les bureaux de pays. Simultanément, il n'existait à Rome aucun système ni pratique permettant de communiquer aux bureaux de pays des rapports à jour sur la situation financière, l'état des allocations budgétaires, les contributions des donateurs, d'autres états financiers essentiels au suivi des opérations d'urgence.
124. L'amélioration des pratiques dans ce domaine permet déjà aux administrateurs ainsi qu'aux donateurs de disposer d'informations plus exactes et plus récentes. Ces pratiques sont notamment les suivantes:
- le traitement des informations provenant des bureaux de pays s'est amélioré, et celles-ci peuvent habituellement être saisies dans les systèmes financiers dans les 30 jours suivant leur réception;
 - les opérations de caisse ont été centralisées, des procédures claires sont désormais en place pour l'ouverture de comptes bancaires, l'encaisse n'est plus utilisée comme outil budgétaire et la méthode des comptes bancaires à solde nul a permis de faire parvenir beaucoup plus efficacement les liquidités nécessaires aux bureaux extérieurs sans devoir conserver dans le pays d'importantes liquidités;
 - les responsabilités en ce qui concerne la comptabilisation des contributions et les mouvements de produits ont été rationalisées, et des informations mises à jour peuvent maintenant être consultées, grâce aux systèmes d'information, par les services des différentes divisions du siège,
 - il a été introduit un système de rapports normalisés portant sur les projets, fondé sur les dernières informations financières disponibles, afin de réduire le nombre des rapports



personnalisés à l'intention des divers donateurs, qui prenaient beaucoup de temps et comportaient des coûts administratifs élevés. Le modèle de rapport a été conçu en consultation avec des représentants des donateurs afin qu'il réponde à leurs exigences. Ce système concerne les projets bénéficiant de contributions multilatérales à emploi spécifique, et il sera étendu ultérieurement à tous les projets;

- il a été mis au point et installé en 1997 - encore qu'il nécessite d'autres modifications - un logiciel de gestion des avoirs qui permet de disposer d'informations exactes et à jour sur les actifs immobilisés du PAM dans le monde entier.

Evaluation: Modifications apportées aux systèmes financiers et aux systèmes d'information

125. La mise en oeuvre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a nécessité d'améliorer ou de modifier les systèmes financiers et les systèmes d'information du PAM, ce qui est une entreprise complexe. Ainsi, il a fallu modifier les systèmes d'information du PAM afin de pouvoir traiter les informations par catégorie d'activités, par guichet de financement et par éléments de coût. D'autres modifications ont été également nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du nouveau système de rapport et introduire le nouveau modèle de TTEM. Ces systèmes d'information seront finalement remplacés en l'an 2000 par le nouveau système de gestion financière et les autres systèmes prévus dans le cadre du FMIP. Les autres systèmes que l'on s'attache actuellement à mettre au point au titre du FMIP sont notamment le système de mobilisation de ressources, le projet relatif à la connexion avec les bureaux extérieurs, le système de suivi des produits, le système de gestion des achats, le système de gestion de la logistique et le système d'administration des ressources humaines. Une fois qu'ils seront pleinement opérationnels, tous ces systèmes permettront des échanges d'informations exactes et à jour entre le siège et les bureaux extérieurs dans les deux principaux domaines d'activité du PAM. Cependant, les ressources nécessaires pour leur mise au point dans le cadre du FMIP n'ont pas encore été entièrement réunies.

Annexe 1

ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE LES MÉCANISMES DE DOTATION EN RESSOURCES ET DE FINANCEMENT DU PAM ET CEUX DU PNUD, DE L'UNICEF ET DU HCR

Mohamed A. Niazi
New York, New York Etats-Unis
3 avril 1998

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes
I. Introduction	1 - 3
II. Vue d'ensemble	4 - 10
III. Financement des ressources	11 - 16
IV. Mobilisation des ressources	17 - 22
V. Harmonisation des budgets	23 - 27
VI. Recouvrement des dépenses d'administration et d'appui aux programmes	28 - 34
VII. Recouvrement des dépenses d'appui afférentes à d'autres activités "non essentielles"	35 - 43
VIII. Réserves	44 - 48
IX Revenus des placements	49 - 56
X. Conclusion	57 - 60

I. INTRODUCTION

1. Le PAM m'a chargé d'exécuter une étude comparative de ses mécanismes de dotation en ressources et de financement à long terme avec ceux du PNUD, de l'UNICEF et du HCR.
2. La présente étude examine les problèmes de dotation en ressources et de financement des Programmes des Nations Unies financés par des contributions volontaires, analyse les différentes politiques de recouvrement des dépenses d'administration et d'appui aux programmes, ainsi que les politiques relatives aux revenus des placements et les différentes réserves constituées. Elle met aussi en évidence les importants progrès accomplis dans l'harmonisation de la présentation des budgets. Cette étude appelle toutefois une réserve: les activités d'aide alimentaire du PAM et la façon dont il gère ses revenus et ses dépenses font de ce Programme un organisme original. En conséquence, la comparaison avec d'autres Fonds n'est ni aisée, ni toujours appropriée.
3. Lors de la réalisation de la présente étude, j'ai eu accès à une ample documentation, complétée par des entretiens avec un certain nombre de fonctionnaires du PNUD, de l'UNICEF et du HCR. Je tiens à exprimer mes remerciements à toutes les personnes qui ont eu la patience de me recevoir, ainsi qu'à tous ceux qui m'ont invariablement apporté leur pleine et entière coopération.

II. VUE D'ENSEMBLE

4. La question de la dotation en ressources et du financement à long terme figure au premier plan des préoccupations de toutes les organisations. Dans son rapport intitulé "Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes" (A/51/950), le Secrétaire général souligne au paragraphe 147 que malgré les exigences croissantes d'aide au développement adressées aux Nations Unies "*les principaux Fonds et Programmes des Nations Unies voient stagner leurs ressources ordinaires, qui ne sont ni prévisibles ni assurées, et augmenter fortement les contributions d'affectation déterminée*". Cette réduction des "contributions ordinaires" a un impact négatif sur la bonne marche et l'efficacité des programmes, ainsi que sur le financement des dépenses d'administration et d'appui aux programmes. Les conditions imposées par la législation de certains donateurs dans le cas des contributions d'affectation déterminée, qui excluent le financement des frais généraux, compliquent encore le financement des dépenses d'administration et d'appui aux programmes.
5. Les Fonds et les Programmes des Nations Unies diffèrent beaucoup par leurs mandats et la nature de leurs opérations, et ont adopté des mécanismes variés de recouvrement des dépenses d'administration et d'appui aux programmes. Tous les organismes étudient depuis des années la question du recouvrement des dépenses d'administration et d'appui aux programmes concernant certains programmes spéciaux ou "autres programmes", ce qui les a conduit à envisager différentes méthodes de recouvrement. Néanmoins, malgré tous ces efforts, le problème demeure, et les organismes peinent à recouvrer ces dépenses.



6. Tous les organismes connaissent une baisse des “contributions ordinaires”, entraînant un financement insuffisant des “fonctions générales” (comprenant l'administration et l'appui aux programmes), qui sont essentielles à une gestion efficace. Les dépenses d'administration et d'appui aux programmes comprennent des coûts “fixes” qui varient peu en fonction de la taille du programme, et des coûts “variables” qui sont en rapport direct avec l'ampleur du programme. Les coûts “fixes”, qui peuvent être déterminés avec un degré de précision raisonnable, sont actuellement approuvés et financés par les “ressources ordinaires”. Du fait de la baisse des “ressources ordinaires”, ces coûts semblent disproportionnés, même si, par rapport aux ressources “totales”, ils paraissent raisonnables. Les coûts “variables” afférents à des programmes devraient être imputés aux programmes/budgets concernés. De manière générale, les donateurs seraient favorables à un système simple, efficace et transparent de recouvrement des frais généraux, et ne verraient pas d'inconvénient à ce que des dépenses d'administration et d'appui identifiées soient imputées à un programme.
7. L'Administrateur du PNUD, le Directeur exécutif du FNUAP et le Directeur exécutif de l'UNICEF ont entrepris d'harmoniser la présentation de leurs budgets respectifs afin de fournir aux donateurs des informations budgétaires transparentes et comparables. Ils se sont mis d'accord sur un modèle commun pour la présentation de leurs budgets biennaux, sur une terminologie et des définitions communes, et sur une méthodologie commune d'établissement des prévisions budgétaires. Ils se sont aussi engagés à faire en sorte qu'une approche harmonisée de leurs budgets biennaux soit maintenue, et à ne pas introduire de changements sans s'être mis préalablement d'accord. Le PAM a lui aussi fait un effort à cet égard dans la présentation de son budget des dépenses AAP 1998-1999. Le HCR est également associé à ce processus.
8. *L'harmonisation ne résoudra cependant pas le problème du financement des dépenses administratives afférentes à l'exécution des "autres" programmes. Les organisations ont besoin de sources de financement sûres et fiables pour remplir les fonctions de base qui sont essentielles à l'accomplissement de leur mandat.*
9. Je voudrais mentionner à cet égard le document élaboré par le Centre de coopération international de l'Université de New York, en vue de la réunion sur les “ressources destinées à l'aide humanitaire”, qui s'est tenue les 11 et 12 septembre 1997 au Centre de conférences Pocantico de la Fondation Rockefeller Brothers et à laquelle la communauté humanitaire, les gouvernements donateurs, les ONG et le système des Nations Unies, y compris le PAM, ont largement participé. Ce document analyse brièvement la situation financière globale à laquelle se trouve confrontée l'œuvre humanitaire, examine la façon dont la structure des financements ainsi que les montants bruts influent sur l'exécution de l'aide, et identifie plusieurs options susceptibles de renforcer la capacité et l'efficacité du système humanitaire, y compris l'investissement dans les mesures de préparation aux crises et dans le recrutement et la formation du personnel.
10. Comme suite aux recommandations issues de ces débats, le Centre prépare un plan de travail pour la prochaine phase de ses activités. Ce plan visera, entre autres objectifs, à élaborer des stratégies destinées à assurer que les organismes à vocation humanitaire conservent leurs compétences essentielles, et que les ressources nécessaires pour qu'ils puissent intervenir efficacement en cas de crise humanitaire soient mises à leur disposition. Le Centre collaborera avec quatre organismes désignés, dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, pour mener des études de cas portant sur les incidences sur les dépenses, de différents scénarios financiers et budgétaires. Vu que la mobilisation de fonds revêt une extrême importance pour le PAM, et que nombre des questions qui seront

étudiées par le Centre l'intéressent, il pourrait souhaiter se mettre en rapport avec le Centre afin que ses vues soient prises en considération à l'heure des conclusions.

III. FINANCEMENT DES RESSOURCES

11. La question de la dotation en ressources et du financement à long terme est au cœur des préoccupations de toutes les organisations. Dans son rapport "Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes", le Secrétaire général mentionne l'absence de prévisibilité et de fiabilité des contributions ordinaires, qui fournissent les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses de gestion et d'administration des programmes et des services du siège. Il déclare aussi qu'il n'est plus possible de ne compter que sur les seules contributions volontaires. Le Secrétaire général a recommandé, en conséquence, aux Etats membres "*l'établissement d'un nouveau système de ressources ordinaires comportant des contributions volontaires et des engagements négociés, et prévoyant des ouvertures de crédits sur une base pluriannuelle*".
12. Selon le rapport du groupe d'appui de l'UNDG sur le "financement des opérations de développement des Nations Unies", "*les ressources nécessaires au développement doivent être rétablies aussi tôt que possible et rendues plus fiables pour préserver l'intensité des opérations. Les ressources ordinaires demeurent essentielles pour la mobilisation de tous les autres fonds et leur imprévisibilité a peut-être été le principal obstacle au bon fonctionnement et à l'efficacité des opérations de développement. Le financement des Programmes et des Fonds des Nations Unies repose actuellement sur des contributions volontaires annuelles. Il serait préférable que les ressources ordinaires soient fournies sur une base pluriannuelle plutôt que par tranches annuelles. Ces contributions devraient se fonder en outre sur les objectifs des programmes pour la période considérée. Elles obéiraient au principe de la répartition des coûts entre les Etats membres, les conditions de cette répartition devant être négociées entre les Etats membres.*"
13. Dans le système de financement actuel, les donateurs déterminent le montant de leur contribution aux ressources ordinaires de l'organisation. Il est donc important qu'ils annoncent leurs contributions et prévoient leurs versements de telle manière que l'organisation puisse disposer des fonds de façon prévisible et au moment adéquat. Il est essentiel que l'Organisation des Nations Unies et les donateurs prennent en compte la capacité et la volonté de contribuer des donateurs afin de pouvoir déterminer de façon aussi réaliste que possible quand les ressources sont mobilisées.
14. Il serait bon d'attirer l'attention des donateurs sur le fait qu'à long terme l'absence de financement assuré nuit à la capacité de l'organisation à faire face aux urgences dans les délais les plus brefs. Il est par conséquent nécessaire non seulement d'accroître substantiellement les ressources destinées aux activités opérationnelles, mais aussi de faire en sorte qu'elles soient prévisibles et fiables.
15. L'un des problèmes que connaît le PNUD, ainsi que le HCR et l'UNICEF dans une moindre mesure, est celui de la baisse importante des ressources ordinaires. Ainsi, les ressources ordinaires du PNUD sont tombées de 1 074 millions de dollars en 1992 à 844 millions de dollars en 1996, tandis que les autres ressources passaient de 378 millions de dollars en 1992 à 1 295 millions de dollars en 1996. Néanmoins, l'Administrateur a réaffirmé que l'objectif primordial des efforts de mobilisation des ressources du PNUD était de faire en sorte que les ressources ordinaires soient fournies sur une base plus prévisible, plus continue et plus assurée.



16. Le tableau ci-dessous fait ressortir la baisse importante des contributions ordinaires et l'augmentation des autres contributions dans les diverses organisations pour l'exercice biennal courant et pour le précédent. Le PAM ne fait pas de distinction claire entre les ressources ordinaires et les autres ressources.

PRINCIPAUX ORGANISMES DE L'ONU FINANCÉS PAR DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES COMPARAISON ENTRE LES PROGRAMMES ORDINAIRES (DE BASE) ET LES AUTRES PROGRAMMES Telles que budgétisées en millions de dollars E.-U.						
	1996-97	1996-97	1996-97	1998-99	1998-99	1998-99
	Ordinaires	Autres	TOTAL	Ordinaires	Autres	TOTAL
PNUD	1 872,2	1 914,1	3 786,3	1 772,4	2 155,1	3 928,2
UNICEF	1 242,2	1 201,1	2 443,3	1 225,0	1 149,1	2 374,0
HCR	476,6*	779,4*	1 256,0	463,0**	611,7**	1 074,7*
	*1997 seulement			**1998 seulement		

IV. MOBILISATION DES RESSOURCES

17. Le mécanisme des annonces de contributions offrait à de nombreux gouvernements un bon moyen d'annoncer publiquement leur engagement financier en faveur des Fonds et des Programmes des Nations Unies financés par des contributions volontaires. Or depuis quelques années, cette pratique a perdu de son utilité. Le nombre d'annonces de contributions non honorées augmente et les grands donateurs ne sont pas disposés à engager publiquement des fonds qui ne seront disponibles que l'année suivante. Il est donc de plus en plus difficile aux agences des Nations Unies de compter sur les contributions volontaires pour mener à bien leurs programmes. En outre, les contributions volontaires ont un rang de priorité inférieur à celui des contributions obligatoires: lorsqu'il faut réduire les budgets de la coopération, ce sont en premier lieu les contributions volontaires qui sont réduites.
18. Non seulement les ressources affectées au développement ont diminué, mais encore leur utilisation est de plus en plus souvent soumise à des conditions. De plus en plus, les contributions volontaires font l'objet de "restrictions" et plusieurs donateurs exigent des rapports spécifiques, ainsi qu'un droit de regard sur les comptes. Ces exigences ont pour effet d'alourdir le travail administratif des organisations.

19. Le **PAM** - est financé à la fois par des contributions en produits alimentaires et des contributions en espèces. Il ne reçoit pas de contributions ordinaires. Actuellement, le PAM a recours à diverses approches pour se procurer les fonds dont il a besoin, notamment la Conférence biennale d'annonce des contributions, le processus de contribution à la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU), les appels de fonds unifiés sous les auspices du Coordonnateur des secours d'urgence, et les appels de fonds spécifiques pour des opérations particulières. Cet ensemble d'appels a évolué au cours du temps, les urgences prenant de plus en plus le pas sur le développement, ce qui n'a pas été sans créer des confusions tant pour les donateurs que pour le PAM.
20. **PNUD** - la mobilisation des ressources est un terme général qui recouvre la collecte des fonds destinés à l'administration et aux programmes du PNUD, sous forme de ressources budgétaires ordinaires ou d'autres ressources. Ces dernières peuvent revêtir la forme de participation aux dépenses, de fonds d'affectation spéciale ou de contributions de contrepartie en espèces. L'objectif primordial des efforts de mobilisation des ressources du PNUD (qui est d'ailleurs le même dans toutes les organisations) est d'assurer que les ressources ordinaires soient fournies sur une base plus prévisible, plus continue et plus assurée.
21. **UNICEF** - cet organisme met en oeuvre une approche assez différente et originale de la mobilisation des ressources. Alors que la majeure partie de son financement (64 pour cent) provient de contributions volontaires de gouvernements et d'organisations intergouvernementales, il fait aussi appel à différents circuits pour mobiliser des ressources auprès d'une vaste base de donateurs privés. Près du tiers du financement de l'UNICEF est actuellement assuré par des sources privées, largement grâce aux efforts des Comités nationaux établis dans 37 pays industrialisés. Les ressources de l'UNICEF se répartissent en trois grandes catégories: les ressources générales, les financements supplémentaires ordinaires et les financements supplémentaires d'urgence.
22. **HCR** - Les activités sont réparties entre des programmes généraux, des programmes spéciaux et un faible montant (environ deux pour cent du budget du HCR) provenant du budget des Nations Unies. Les activités relevant des programmes généraux se composent du Programme annuel, du Fonds de rapatriement volontaire et du Fonds d'urgence, et sont financées par les contributions au Fonds général. Les programmes spéciaux sont financés par divers fonds d'affectation spéciale distincts, ayant chacun son propre mécanisme de financement. En 1980, les activités statutaires du HCR (protection des réfugiés, assistance, interventions d'urgence et recherche de solutions durables) étaient financées, dans l'ensemble, par les programmes généraux du Haut Commissariat. A la suite de l'explosion des problèmes de réfugiés au cours des années 80 et du triplement du budget du HCR, de nombreuses activités sont maintenant couvertes par des programmes spéciaux.

V. HARMONISATION DES BUDGETS

23. Le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF (le PAM et le HCR s'y sont également engagés) ont entrepris d'harmoniser leurs budgets et se sont mis d'accord sur une classification commune des activités entre Programmes, Appui des programmes et gestion et administration (DP/1997/2 et E/ICEF/1997/L.3), compte dûment tenu des différences tenant à la spécificité et aux besoins particuliers de chaque organisation.
24. Le budget biennal des activités d'appui approuvé dans le cadre de l'harmonisation des budgets comprend un plan des ressources qui se compose de trois sections:



- a) Ressources disponibles - les ressources totales se divisent en deux grandes catégories: les ressources ordinaires et les autres ressources. Les ressources nécessaires aux activités d'appui sont allouées par les Conseils d'administration, à l'issue de leurs propres délibérations et de celles du CCQAB. La spécificité et la situation particulière de chaque organisation entraînent un traitement différent de ces ressources (DP/1997/21 Add.1). C'est sur le traitement différent de ces ressources que se concentre essentiellement l'effort d'harmonisation. En ce qui concerne les autres ressources, l'attribution des fonds est régie par les Règles de gestion financière et le Règlement financier de chaque organisation, qui sont modelés sur ceux des Nations Unies. Comme dans le cas de l'Assemblée générale, les Conseils d'administration n'approuvent pas l'utilisation de ces ressources, mais des informations leur sont fournies afin qu'ils puissent évaluer la gamme complète des activités entreprises par l'organisation.
 - b) Utilisation des ressources - cette section fournit un tableau complet des ressources et de leur utilisation aux fins des programmes, de l'appui aux programmes et de la gestion et de l'administration de l'organisation. L'appui aux programmes se subdivise entre le siège et les activités de terrain.
 - c) Concordance - il s'agit de rapprocher les prévisions concernant l'utilisation des ressources et celles du budget biennal des activités d'appui.
25. On constate la persistance de grandes différences: par exemple, alors que les budgets du PNUD et du FNUAP peuvent être comparés entre eux, ils ne peuvent être comparés avec celui de l'UNICEF que pour les activités du siège, car ni le PNUD ni le FNUAP ne disposent de bureaux régionaux comparables à ceux de l'UNICEF. En outre, les définitions des dépenses d'appui administratif et d'exécution des programmes utilisées par les divers organismes diffèrent sensiblement. Le PNUD inclut dans les activités "ordinaires" des éléments que l'UNICEF classe dans l'appui aux programmes. En outre, le HCR n'utilise pas les mêmes définitions que l'UNICEF, le PNUD et le PAM pour les dépenses d'appui et d'exécution des programmes. En fait, ces définitions peuvent même être très différentes. Au HCR, les principales activités de protection internationale des réfugiés, de suivi et de coordination sur le terrain, et de sensibilisation du public, qui sont en fait de nature opérationnelle, sont couvertes sous la rubrique "exécution des programmes". Si le HCR adoptait les mêmes définitions, la majeure partie des dépenses actuelles d'exécution sur le terrain deviendraient des dépenses de programme. En conséquence, le pourcentage des dépenses totales imputables à la gestion et à l'administration ainsi qu'à l'appui des programmes serait alors inférieur à celui de l'exécution des programmes et de l'appui administratif tels qu'ils sont actuellement définis. Le HCR examine actuellement les définitions concernant l'exécution des programmes et l'appui administratif, compte tenu de l'évolution de ses activités. Il prendra en compte les initiatives prises par les autres organismes des Nations Unies en vue d'harmoniser la structure de leurs budgets respectifs.

26. *En conséquence, tant que les critères utilisés pour classer les dépenses comme dépenses administratives, dépenses d'exécution des programmes ou dépenses opérationnelles n'auront pas été élucidés, et tant que les définitions utilisées pour les dépenses d'appui aux programmes et des dépenses des programmes n'auront pas fait l'objet d'un accord entre les différentes organisations, il sera très difficile de parvenir à une comparaison précise et valable des dépenses. Le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF se sont engagés à faire en sorte qu'une approche harmonisée de leurs budgets biennaux soit maintenue, et à ne pas introduire de changements sans s'être mis préalablement d'accord. Il est donc essentiel que le PAM participe dans toute la mesure possible au processus, et qu'il s'abstienne de prendre des mesures unilatérales en vue d'appliquer des définitions des coûts directs et indirects sans tenir compte des approches adoptées par les autres organisations.*
27. Vu l'importance de la question, les organisations définissent de façon très détaillée les coûts directs et les coûts indirects, et cette ventilation présente un intérêt pour les donateurs. Néanmoins, le fait que certaines dépenses sont "fixes" et d'autres "variables" est plus significatif. Les coûts fixes sont ceux qui doivent être couverts *quels que soient* les changements de catégorie ou de taille du programme au cours de l'exercice budgétaire. Les coûts variables sont ceux qui sont susceptibles de varier en fonction de l'augmentation ou de la diminution du volume du projet ou de l'opération. Or, aucune organisation ne prend cet aspect en considération dans le calcul de ses dépenses d'administration et d'appui aux programmes ou dans sa stratégie de financement. Sur un exercice budgétaire donné, les dépenses fixes sont constantes et peuvent être déterminées avec une assez grande précision, et pourraient donc être approuvées et financées au titre des programmes "ordinaires".

VI. RECOUVREMENT DES DEPENSES D'ADMINISTRATION ET D'APPUI AUX PROGRAMMES

28. Les activités du PNUD, de l'UNICEF et du HCR qui sont financées par des contributions volontaires comprennent: a) les activités statutaires (générales/de base/ordinaires) et les autres activités (spéciales/d'urgence/fonds d'affectation spéciale, etc.). A l'exception du HCR, qui reçoit des Nations Unies une dotation de 23 millions de dollars (environ deux pour cent du budget) destinée à contribuer à couvrir ses dépenses administratives, ces organisations dépendent des contributions versées à leurs fonds ordinaires/de base pour financer les dépenses administratives de leur siège, les dépenses de leurs bureaux de pays, etc. Les procédures suivies par ces organisations aux fins de la présentation et de l'adoption de leur budget "ordinaire", qui comprend les dépenses administratives de leurs programmes ordinaires/de développement, sont très semblables. Les services administratifs préparent le budget et le soumettent au Comité exécutif/Conseil d'administration pour approbation. Les ressources du programme ordinaire du PNUD, du HCR et de l'UNICEF sont disponibles pour appuyer d'autres programmes. Le recouvrement intervient sur la base de l'évaluation du montant des dépenses supplémentaires par rapport à celles qui sont prévues au budget "ordinaire".



29. Les dépenses d'administration et d'appui aux programmes afférentes aux programmes statutaires/approuvés du PNUD, de l'UNICEF et du HCR sont financées par les ressources "ordinaires". Seules les dépenses supplémentaires d'administration et d'appui aux programmes imputables à des programmes spéciaux/autres doivent être couvertes par des ressources extrabudgétaires/autres. La question du financement des dépenses supplémentaires d'administration et d'appui aux programmes imputables à des programmes financés par des contributions affectées ou réservées à des utilisations spécifiques est à l'étude et est débattue dans la quasi-totalité des organes directeurs, qui ont été autorisés à accepter des contributions autres que celles qui sont requises pour financer leurs programmes ordinaires "approuvés". En raison de la baisse des contributions ordinaires, le rapport entre les dépenses d'administration et les dépenses des programmes a atteint un niveau critique. Malgré tous les efforts déployés, les ressources ordinaires ont diminué, et elles continuent de dépendre d'un nombre limité de donateurs.
30. A la différence des autres organisations, toutes les dépenses du PAM afférentes à la gestion et à l'administration ainsi qu'à l'appui aux programmes sont financées par le recouvrement des coûts des programmes par imputation sur les différents budgets des projets. Ce mécanisme a permis au PAM de parvenir au recouvrement intégral des coûts, mais il pose des problèmes dont la solution échappe à l'administration, car les montants effectivement recouverts diffèrent inévitablement des prévisions. Cette incertitude du recouvrement des fonds déjà dépensés n'est pas propice à une bonne gestion, et est une source d'inefficacité qu'un financement approprié permettrait d'éviter.
31. L'incertitude du financement d'une grande partie des coûts fixes de gestion et d'administration ainsi que d'appui aux programmes, y compris les dépenses d'appui des programmes actuellement classées comme coûts d'appui directs, réduit les ressources du PAM au strict minimum, ce qui nuit à sa capacité d'exécuter les programmes de façon économique et efficace. Ainsi, le renouvellement continu du personnel sous contrats de brève durée, auquel les conditions de financement contraignent le PAM, a un coût administratif élevé et des répercussions non seulement sur le moral du personnel mais aussi sur l'exécution efficace des programmes et sur la capacité de répondre aux urgences.
32. Comme l'indique le tableau ci-dessous, le pourcentage des dépenses du PAM afférentes à l'appui au programme ordinaire, et à la gestion et à l'administration est plus faible que celui du PNUD, de l'UNICEF et HCR. La direction du PAM aussi bien que ses membres devraient se demander s'il ne s'agit pas là de fausses économies qui ont une incidence négative sur la capacité du Programme à accomplir la mission qui lui a été confiée.

PRINCIPALES ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES FINANÇÉES PAR DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES
COMPARAISON DES DÉPENSES D'ADMINISTRATION ET D'APPUI AUX PROGRAMMES SUR LA BASE DES DÉPENSES TOTALES INSCRITES AUX BUDGETS 1998-1999

	PNUD (note 3)	%	UNICEF (note 4)	%	HCR (note 5)	%	PAM (note 6)	%
Gestion et administration (note 8)	127,5	3,3	164,0	8,5	104,7	9,7	96,7	3,9
Appui aux programmes - siège (note 1)	290,6	7,4	71,7	3,7	40,0	3,7	42,0	1,7
Appui aux programmes - terrain (note 7)	<u>269,8</u>	<u>6,9</u>	<u>267,6</u>	<u>13,9</u>	<u>203,7</u>	<u>19,0</u>	<u>258,1</u>	<u>10,4</u>
Total administration et appui	687,9	17,5	503,3	26,1	348,4 (note 7)	32,4 (note 7)	396,8	15,9
Exécution des programmes (note 2)	<u>3 240</u>	<u>82,5</u>	<u>1 425,1</u>	<u>73,9</u>	<u>726,3</u>	<u>67,6</u>	<u>2 094,2</u>	<u>84,1</u>
Budget total	3 928	100	1 928,1	100	1 074,7	100	2 491,0	100

NOTE 1 - L'APPUI AUX PROGRAMMES DU PNUD AU SIÈGE COMPREND LES SERVICES RENDUS PAR D'AUTRES ORGANISMES DES NATIONS UNIES POUR UN TOTAL DE 199,9 MILLIONS DE DOLLARS

NOTE 2 - L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DU PNUD COMPREND L'APPUI AU BUREAU DES SERVICES ET DE L'APPUI AU SYSTÈME DES NATIONS UNIES, AUX COORDONNATEURS RÉSIDENTS, AUX VOLONTAIRES DES NATIONS UNIES ET AU BUREAU DES SERVICES D'ACHATS INTERORGANISATIONS

NOTE 3 - INFORMATION FOURNIE PAR LE PNUD SUR LA BASE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES POUR L'EXERCICE BIENNAL 1998-1999 (DP/1997/23 PAGE 18)

NOTE 4 - INFORMATION FOURNIE PAR L'UNICEF SUR LA BASE DU BUDGET BIENNAL DES ACTIVITÉS D'APPUI POUR 1998-1999 (E/ICEF/1998/AB/L.1 TABLEAU 3 PAGE 17)

NOTE 5 - (CHIFFRES POUR 1998 SEULEMENT) INFORMATION FOURNIE PAR LE HCR SUR LA BASE DES ACTIVITÉS DU HCR POUR 1998-1999 (A/AC.96/884 TABLEAU II.1, PAGE 28 ET TABLEAU II.19, PAGE 52)

NOTE 6 - INFORMATION FOURNIE PAR LE PAM SUR LA BASE DU BUDGET DU PAM POUR 1998 -1999 (WFP/EB.3/97/4-A, TABLEAU 14, PAGE 26; TABLEAU 7, PAGE 17; ET TABLEAU 1, PAGE 3)

NOTE 7 - L'APPUI AUX PROGRAMMES DU HCR EST INTITULÉ EXÉCUTION DES PROGRAMMES ET COMPREND LES COÛTS OPÉRATIONNELS DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS, DU SUIVI ET DE LA COORDINATION SUR LE TERRAIN, ET D'ACTIVITÉS TELLES QUE LA SENSIBILISATION DU PUBLIC AUX PROBLÈMES DES RÉFUGIÉS ET DE L'ASILE.

NOTE 8 - LA GESTION ET L'ADMINISTRATION DU PAM COMPRENNENT LES COÛTS D'APPUI DIRECTS DU FMIP POUR UN MONTANT TOTAL DE 17,2 MILLIONS DE DOLLARS

33. Cette importante différence entre les ressources totales consacrées à l'appui aux programmes et à l'administration provient aussi de différences fondamentales dans la façon dont les coûts des activités non essentielles sont recouverts. Toutes les institutions des Nations Unies doivent fournir des services administratifs et d'appui pour l'exécution des opérations spéciales/"non essentielles". Toutefois, les organisations ne peuvent pas utiliser à cette fin les fonds ordinaires. Elles ont donc établi divers mécanismes et taux, en fonction de leurs missions et de la nature de leurs opérations respectives afin de recouvrer intégralement les dépenses supplémentaires d'administration et d'appui aux programmes. Il convient de noter que le PNUD, l'UNICEF et le HCR peuvent utiliser leur capacité de gestion ordinaire pour fournir un appui à d'autres activités non essentielles et que par conséquent elles recouvrent leurs coûts en se fondant sur une évaluation des dépenses additionnelles par rapport à celles qui sont couvertes par le budget de base. Le système de recouvrement des coûts du PAM est unique en ce qu'il assure un recouvrement intégral des



coûts sur la base de pourcentages pour toutes les activités opérationnelles et ne fait pas de distinction claire entre les ressources ordinaires et les autres. Ce système, comme on l'a vu ci-dessus, est invariablement source d'écart entre les ressources prévues et les ressources effectivement disponibles pour financer la gestion et l'appui aux programmes.

34. Tout système de recouvrement doit: a) être acceptable pour les donateurs, b) préserver la capacité de se procurer des fonds, c) assurer que tous les coûts sont recouverts, et d) prendre en considération les règlements et dispositions législatives de certains donateurs qui interdisent le versement d'une contribution aux frais généraux destinée, ne serait-ce que partiellement, à financer des dépenses du siège.

VII. RECOUVREMENT DES DEPENSES D'APPUI AFFERENTES A D'AUTRES ACTIVITES "NON ESSENTIELLES"

PAM - Recouvrement des coûts

35. Le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) a élaboré des procédures de financement des coûts d'appui directs et indirects supportés par le PAM au titre de l'exécution de ses divers programmes (CPA 40/5). Ces procédures reposaient sur le principe du recouvrement intégral des coûts et s'appliquaient à toutes les catégories d'activités entreprises par le PAM. Actuellement, chaque projet ou opération dispose d'un crédit budgétaire destiné à couvrir les coûts d'appui directs afférents à l'exécution du projet/opération concerné, ainsi que les coûts indirects supportés par le PAM. Il est important que la distinction entre coûts directs et coûts indirects soit aussi claire que possible. La façon la plus simple d'assurer qu'une approche uniforme soit adoptée pour le financement des coûts directs et indirects serait de définir comme indirects tous les services qui ne sont pas afférents exclusivement à un projet et de les financer sur le budget AAP.
36. Le PAM inclut actuellement dans ses coûts AAP indirects un certain nombre de fonctions qui pourraient être imputées comme services d'appui directs aux projets, alors que certains articles non alimentaires sont financés au titre des coûts d'appui directs. En conséquence, les coûts indirects du PAM devraient être plus élevés que ceux des organismes qui imputent les mêmes dépenses au programme. Néanmoins, comme on l'a vu au tableau 2 ci-dessus, ce n'est pas le cas. Il apparaît donc qu'une étude plus approfondie est nécessaire, et l'harmonisation avec les autres organismes des Nations Unies élucidera peut-être cette anomalie.
37. Les taux de recouvrement des coûts des services d'appui indirects fournis par le PAM ont été calculés sur la même base que lors de la précédente analyse des coûts. On a divisé les dépenses effectives totales de l'année courante et le coût des services d'appui indirects inscrits au budget administratif et d'appui aux programmes de l'année suivante, par les dépenses opérationnelles et d'appui directes effectives de l'année courante majorées des dépenses opérationnelles prévues pour l'année suivante.

PNUD - Recouvrement des coûts

38. Le PNUD fournit une large gamme de services d'appui aux programmes ou à la gestion, à des activités qui ne sont pas financées par ses ressources ordinaires. Des dispositions ont été mises en place afin d'assurer au PNUD le remboursement des dépenses associées à la fourniture de ces services. L'approche et les modalités adoptées dépendent de la nature du soutien et du programme visé. En ce qui concerne le financement des coûts d'appui

afférents à des activités relevant de fonds d'affectation spéciale ou de la répartition des coûts, une distinction générale est établie entre:

- a) les coûts administratifs et opérationnels directement liés à l'exécution des projets et programmes proprement dits (dépenses d'appui de l'agent d'exécution);
 - b) les dépenses de contrepartie du gouvernement, en liaison également avec l'exécution nationale, qui sont à la charge des pays bénéficiaires eux-mêmes; et
 - c) les coûts supplémentaires supportés par le PNUD en rapport avec l'administration générale des contributions et des activités de programme associées (bureaux de pays, bureaux de région et services centraux du siège).
39. L'Administrateur élabore la méthodologie appropriée pour la détermination des besoins supplémentaires, et pour la fixation et la négociation des taux de recouvrement. Cette méthodologie doit être équitable, et suffisamment souple et prévisible. Toute approche adoptée doit être suffisamment souple pour s'adapter à la diversité des opérations du PNUD. Etant donné que la capacité technique et administrative de base peut être mise à contribution pour appuyer d'autres activités "non essentielles", le recouvrement des coûts se fait sur la base d'une évaluation de la part des coûts dépassant le montant des dépenses prévues dans le budget ordinaire.

UNICEF - Recouvrement des coûts

40. L'UNICEF reconnaît qu'une partie des coûts afférents à l'exécution des programmes financés par des fonds supplémentaires, tant au siège que sur le terrain, sont couverts par le budget administratif et d'appui aux programmes, qui est financé par les ressources générales. Même s'il était étendu aux donateurs exonérés, le recouvrement de six pour cent des coûts pour certains fonds supplémentaires ne suffirait pas à couvrir tous les frais généraux qu'ils génèrent tant au siège que sur le terrain.
41. Une analyse approfondie (E/ICEF/1994/AB/L2) des diverses solutions possibles a abouti à la conclusion qu'un budget administratif et d'appui aux programmes unique, englobant toutes les dépenses du siège de l'UNICEF, correspondrait à la réalité actuelle et serait conforme au principe de la répartition moyenne des coûts. L'UNICEF a abouti à ce constat en se fondant sur la nécessité de la simplicité, de la transparence et de la reddition intégrale des comptes, conformément aux critères d'équité, de justice et d'utilisation optimale de ses ressources. Sur recommandation du Directeur exécutif, le Conseil exécutif a décidé en conséquence:
- a) qu'à compter de l'exercice 1996-1997, le taux de recouvrement de six pour cent serait supprimé et que tous les postes du siège précédemment imputés sur les fonds recouverts seraient convertis en postes de base et inscrits dans le budget administratif et d'appui aux programmes financé par les ressources générales;
 - b) que tous les programmes financés par des fonds supplémentaires signés après le 31 décembre 1995 comprendraient une ligne budgétaire distincte pour les "coûts additionnels du bureau sur le terrain et d'appui au programme" équivalant à trois pour cent du budget total du programme. Cette ligne s'appliquera au coût de fonctionnement général du bureau de terrain et s'ajoutera aux dépenses générales de fonctionnement sur le terrain ainsi qu'aux coûts de fonctionnement directs sur le terrain, correspondant aux dépenses de personnel, de voyage, de matériel informatique, etc. qui continueront de figurer dans les budgets des programmes spécifiques;



- c) que le taux de trois pour cent ne pourra être modifié sans autorisation préalable du Conseil d'administration;
- d) que le taux de trois pour cent sera appliqué à tous les donateurs précédemment exonérés du recouvrement et qu'il sera intégré dans les propositions de programmes bénéficiant d'un financement supplémentaire des comités nationaux, des ONG, des gouvernements bénéficiaires, de l'Union européenne, de la Banque mondiale et des fonds de contrepartie en monnaie locale administrés conjointement.

HCR - Recouvrement des coûts

- 42. Toutes les dépenses administratives et d'appui aux programmes doivent être identifiées par ligne et inscrites dans les budgets spécifiques, et non calculées en pourcentage (section 5.1, chapitre 4 du manuel du HCR).
- 43. *La diversité des taux appliqués aux différents programmes et les différentes méthodologies adoptées témoignent de l'effort fait par les organisations pour recouvrer les dépenses administratives et d'appui aux programmes qu'elles supportent, et les justifier vis-à-vis des donateurs. Les organisations ne sauraient exécuter les programmes qui leur sont confiés sans les ressources administratives voulues, qui en dernière analyse doivent être fournies par les donateurs. Les donateurs en sont tout à fait conscients, et il faut donc tout mettre en œuvre pour surmonter la réticence de certains d'entre eux à financer ces dépenses. Les donateurs ont besoin d'un système de recouvrement à la fois simple, transparent et satisfaisant aux exigences redditionnelles, tandis que les organisations ont besoin de ressources de base à la fois prévisibles, continues et assurées.*

VIII. RESERVES

- 44. Le PAM, le PNUD et le HCR ont créé, conformément à leurs Règlements financiers et à leurs Règles de gestion financière respectifs, un certain nombre de réserves destinées à leur permettre de disposer des fonds nécessaires à l'exécution des opérations en attendant le recouvrement des contributions, un plafond étant fixé par les Conseils d'administration respectifs pour chacune des réserves.
- 45. Le PAM dispose ainsi d'une réserve opérationnelle de 57 millions de dollars qui est utilisée pour accorder des avances de fonds sur les *contributions confirmées* aux fins des dépenses en espèces jusqu'à ce que les fonds soient reçus des donateurs. Ces avances sont normalement consenties pour de brèves durées. La réserve est également utilisée pour avancer les fonds nécessaires au règlement des dépenses AAP engagées sur la base des attributions de crédits approuvées. Elles sont recouvrées dès réception des contributions.
- 46. Le PNUD dispose de deux réserves:
 - i. une réserve opérationnelle fixée à 20 pour cent des contributions ou des dépenses estimatives, le chiffre le plus élevé étant retenu. Elle a été fixée à 170 millions de dollars pour 1996 et à 200 millions de dollars pour 1997; et
 - ii. une réserve pour les besoins du terrain, dont le solde s'élevait à 17,5 millions de dollars au 31 décembre 1996 (DP/1997/24).
- 47. Le budget des programmes généraux du HCR compte une réserve et deux fonds (Règles de gestion financière des Fonds volontaires administrés par le Haut Commissaire):

- i. la réserve du programme, dont le montant de 37,1 millions de dollars (A/AC/96/878) représente 10-15 pour cent des activités programmées;
 - ii. un fonds d'urgence, d'un montant de 25 millions de dollars (A/AC/96/878), et dont le niveau ne doit pas descendre au-dessous de huit millions de dollars, alimenté par le fonds de roulement et de garantie et par des contributions volontaires. Le Haut Commissaire peut effectuer des prélèvements sur le fonds d'urgence jusqu'à concurrence de 25 millions de dollars par an, dans la limite d'un plafond de huit millions de dollars par intervention d'urgence;
 - iii. un fonds de rapatriement volontaire de 20 millions de dollars (A/AC/96/878) créé en 1996 pour fournir, dans le cadre des programmes généraux ou spéciaux, une aide financière aux opérations de rapatriement volontaire des réfugiés. Pourvu d'une dotation de base de 20 millions de dollars, il peut être porté à l'équivalent de 10 pour cent des crédits budgétaires totaux affectés au rapatriement volontaire durant l'année précédente;
 - iv. d'autres fonds, dont le régime d'assurance maladie, la caisse autonome de logement du personnel et les ressources provenant d'activités génératrices de revenus.
48. UNICEF: Hormis le régime d'assurance maladie, le rapport et les états financiers de l'UNICEF, pour l'exercice clos le 31 décembre 1995, ne mentionnent que les deux réserves ci-après:
- i. un fonds de réserve pour les biens de capital, dont le solde s'élevait à 26,6 millions au 31 décembre 1996 (E/ICEF/1997/AB/L.11), créé en 1990 pour mieux gérer les achats futurs de biens de capital, et reconstitué, selon les besoins, par des ouvertures de crédits supplémentaires;
 - ii. une réserve de 0,2 million de dollars pour l'auto-assurance des fournitures aux programmes et une autre de 0,1 million de dollars pour la responsabilité civile. Jusqu'en 1992, ces deux réserves ont été maintenues à leur niveau initial par des virements de recettes, mais depuis 1993, cette pratique a été abandonnée.

IX. REVENUS DES PLACEMENTS

49. Les Règlements financiers et les Règles de gestion financière de toutes les organisations comportent des dispositions analogues concernant les revenus des placements. En règle générale, les revenus des placements provenant de ressources du Fonds général sont crédités à ce fonds, comme recettes accessoires. Les intérêts provenant du placement des "autres" fonds sont crédités aux fonds correspondants, à moins que les donateurs, n'en disposent autrement.

PAM

50. Les recettes accessoires et les excédents accumulés dans le Fonds général sont les seules ressources dont dispose le PAM aux fins des opérations de compensation. Les revenus des placements, comme les recettes accessoires, devraient être utilisés pour compenser tout déséquilibre entre les recouvrements des coûts d'appui indirects et les **budgets AAP approuvés**. Utilisés ainsi, les intérêts contribuent directement à alléger la charge du financement des coûts d'appui.

UNICEF (E/ICEF/1994/AB/L2, paragraphe 3, page 15)

51. Le Conseil d'administration a décidé en 1968 que les revenus provenant du placement



des fonds supplémentaires non dépensés seraient crédités aux ressources générales pour compenser la partie des coûts des services administratifs et d'appui aux programmes qui étaient attribuables à l'exécution de programmes financés par des fonds supplémentaires, mais difficilement identifiables. Selon les prévisions du plan à moyen terme de l'UNICEF, les revenus du placement des soldes non dépensés des fonds supplémentaires sont tombés de huit millions de dollars en 1994 à quatre millions en 1997.

PNUD

52. Dans la comptabilité du PNUD ou dans celle du Programme, des fonds d'affectation spéciale ou de l'activité de développement, les revenus des placements doivent être enregistrés dans les recettes accessoires (UNDP/FIN REG & RULES/1 104.14 (a)). Les revenus des placements enregistrés en 1996 se sont élevés à 51 millions de dollars contre 60 millions en 1995. Ce montant ne comprend pas les 17 millions de dollars d'intérêts perçus sur les ressources liées à la répartition des coûts, qui figurent dans les revenus extrabudgétaires. Les intérêts perçus sur les fonds spéciaux et sur les fonds d'affectation spéciale ont atteint 25 millions de dollars en 1996 contre huit millions de dollars en 1995.
53. Les intérêts perçus sur les soldes de trésorerie provenant de la participation aux coûts peuvent être utilisés en recouvrement du coût additionnel afférent à la gestion des contributions au titre de la participation aux coûts. Lorsque les coûts afférents aux activités de répartition des coûts sont couverts, ces intérêts peuvent être imputés sur les ressources extrabudgétaires du PNUD ou être reversés au compte de la participation aux coûts du programme.

HCR

54. Les revenus des placements comprennent tous les intérêts et autres revenus d'investissements perçus sur les fonds investis et les comptes bancaires. La Règle de gestion financière 9.3 spécifie les conditions d'enregistrement des revenus des placements qui doivent être crédités au Fonds général. Les revenus des placements perçus en 1996 et crédités au Fonds de roulement et de garantie (Règle de gestion financière 6.2) se sont élevés à 13,2 millions de dollars. Cette somme a été utilisée pour couvrir une partie de l'écart entre les recettes et les dépenses des programmes généraux.
55. Le Règlement financier et les Règles de gestion financière interdisent tout emprunt. En outre, la comptabilité des fonds prévoit que les sommes affectées à un emploi spécifique ne peuvent être utilisées pour financer d'autres activités.
56. Article VIII des Règles de gestion financière. L'article 8.2 prévoit que le Haut Commissaire peut souscrire des engagements pour l'exécution de projets dans la mesure où les sommes correspondantes et les annonces de contributions inconditionnelles des gouvernements sont disponibles dans le fonds ou le compte approprié. Le Haut Commissaire peut aussi, en attendant le versement des contributions, souscrire des engagements jusqu'à concurrence de la moitié du montant total des annonces de contributions inconditionnelles des gouvernements et des annonces fermes d'organisations réputées. Comme il est prévu aux alinéas e) et f) de la Règle de gestion financière 6.3, le Haut Commissaire peut en outre souscrire des engagements au titre du programme annuel, du Fonds d'urgence et du Fonds de rapatriement volontaire, jusqu'à concurrence du montant financé par le Fonds de roulement et de garantie.

X. CONCLUSION

57. Comme on l'a vu dans le rapport ci-dessus, les différentes organisations prennent de nombreuses initiatives en vue d'harmoniser leurs budgets et de définir les diverses catégories de dépenses. Il paraît donc judicieux que le PAM continue, en suivant la méthode actuelle, à traiter ses problèmes de financement, dont certains relèvent de lui-même alors que d'autres dépendent de ses donateurs. S'agissant du financement des coûts de gestion, d'administration et d'appui aux programmes, le PAM devrait envisager la pratique suivie par les autres organisations, qui consiste à utiliser les ressources ordinaires pour financer les dépenses de gestion de l'organisation, d'administration et d'appui aux programmes, seuls les coûts additionnels de gestion, d'administration et d'appui aux programmes étant couverts par des ressources extrabudgétaires.
58. Il convient de se rappeler que le PAM rencontre des problèmes particuliers qui appellent des politiques particulières. Toutefois, comme on l'a indiqué ci-dessus, l'incertitude liée au mécanisme appliqué par le PAM pour financer les dépenses d'appui déjà réalisées n'est pas propice à une bonne gestion et représente une source d'inefficacité qui pourrait être supprimée au moyen d'un mode de financement approprié. Le système de recouvrement du PAM est unique en ce qu'il assure un recouvrement intégral des coûts sur la base de pourcentages appliqués à toutes les activités opérationnelles et ne fait pas clairement la distinction entre les ressources ordinaires et les autres catégories de ressources. Ce système, comme on l'a signalé, entraîne invariablement des divergences entre les ressources prévues et les ressources effectivement disponibles pour financer la gestion et l'appui aux programmes.
59. Le financement de l'administration et de l'appui aux programmes du PAM a déjà été réduit au strict minimum, ce qui ne manque pas d'avoir un impact sur sa capacité à exécuter ces programmes de façon économique et efficace, tout en affectant non seulement le moral du personnel, mais aussi la bonne exécution des programmes et la capacité de réaction aux situations d'urgence. En conséquence, les membres du Conseil d'administration et la direction du PAM devraient se demander s'il ne s'agit pas là de fausses économies ayant une incidence négative sur la capacité du Programme à accomplir la mission qui lui a été confiée.
60. Je voudrais profiter de l'occasion pour souligner sans ambages le tort que fait au PAM l'insuffisance des ressources disponibles pour financer ses dépenses de gestion, d'administration et d'appui aux programmes, ainsi que les conséquences néfastes qui découlent des nombreuses conditions dont sont assorties les contributions, de sorte que d'importants soldes de trésorerie s'accumulent faute de pouvoir être utilisés pour faire face aux problèmes actuels.







Annexe 2

Examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM:

Problèmes et options

Traitement des coûts opérationnels directs et des coûts d'appui directs et indirects

3 mars 1998



INTRODUCTION

1. Lors de la consultation officielle concernant l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, qui a eu lieu le 4 février 1998, les Etats membres et les donateurs ont prié le Secrétariat de développer les options envisagées au paragraphe 14 de son document intitulé "Traitement des coûts opérationnels directs et des coûts d'appui directs et indirects" en date du 28 janvier 1998.
2. Le présent document résume les trois options que le Secrétariat a étudiées pour trouver une nouvelle formule de reclassement des postes de dépense dans les catégories des coûts opérationnels directs (COD), des coûts d'appui directs (CAD) et des coûts d'appui indirects (CAI).
3. Les trois options reposent sur une approche commune de la redéfinition de la catégorie des COD déjà proposée dans le document présenté par le Secrétariat le 28 janvier 1998. Cette redéfinition de la catégorie des COD conduirait à y inclure tous les apports utilisés directement dans le cadre des opérations et des projets par les bénéficiaires, le gouvernement du pays bénéficiaire ou les autres partenaires d'exécution, le coût des produits et du transport maritime et les coûts connexes, ainsi que les coûts du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM).
4. Les trois options présentées ci-dessous sont fondées sur une approche différente du traitement des deux autres catégories de coûts, c'est-à-dire les CAD et les CAI. Les options 1 et 2 sont celles qui ont été brièvement évoquées au paragraphe 14 du document susmentionné. L'option 3 reflète la formule recommandée par le Secrétariat dans ledit document.

OPTION 1

Résumé

5. Selon cette option, le taux moyen de recouvrement des CAI, établi actuellement à environ 9,6 pour cent, serait maintenu. Dans le contexte du budget de l'exercice biennal en cours, cela se traduirait par un budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) d'environ 203 millions de dollars¹. Elle conduirait à redistribuer les coûts AAP entre les bureaux de pays de manière à financer un effectif et une structure opérationnelle de base fondés sur les quantités de produits transportées. Les coûts afférents aux activités du siège et des bureaux de région seraient financés au moyen du budget AAP.

Principales considérations

6. Les bureaux de pays du PAM qui s'occupent surtout d'activités de développement sont davantage tributaires du financement AAP, tandis que ceux qui s'occupent de secours d'urgence sont financés principalement ou exclusivement au titre des CAD. Ces pratiques ont contribué à gonfler le taux de recouvrement des CAI applicable aux activités de développement. Selon cette option, il y aurait quatre types de structures de base des

¹ Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

bureaux de pays qui seraient financées au moyen du budget AAP, en fonction des quantités de produits transportées. Une formule provisoire est proposée au tableau 1 ci-dessous.

**TABLEAU 1. STRUCTURE DE BASE DES BUREAUX DE PAYS
À FINANCIER AU MOYEN DU BUDGET AAP**

Structure de base des bureaux de pays	No.	Plus de 40 000 tonnes par an	No.	Plus de 20 000 tonnes par an	No.	Plus de 6 000 tonnes par an	No.	Moins de 6 000 tonnes par an
Fonctionnaires du cadre organique (int.)	4	480 000	3	390 000	2	290 000	1	155 000
Administrateurs nationaux	4	140 000	3	105 000	2	70 000	1	35 000
Services généraux	12	220 000	9	165 000	6	110 000	3	55 000
Coûts autres que les dépenses de personnel	-	185 000	-	145 000	-	105 000	-	55 000
Total		1 025 000		805 000		575 000		300 000
Nombre estimatif de bureaux de pays financés au titre du budget AAP		10		6		34		24

7. Le PAM devra faire preuve d'une certaine souplesse afin d'ajuster les crédits effectivement alloués aux bureaux de pays au titre du budget AAP sur la base de différents critères, selon qu'ils sont situés dans l'un des pays les moins avancés, qu'ils sont indépendants et ne sont pas supervisés par un bureau de région, ou qu'ils se trouvent dans une région exposée aux catastrophes ou selon d'autres facteurs spéciaux. En outre, l'appui dont les bureaux de pays auront besoin différera beaucoup selon les types d'activités réalisées et la couverture géographique des projets et des opérations menés dans le pays. Tous les postes de dépense autres que ceux de la structure de base indiqués ci-dessus seraient financés au titre des CAD.

Avantages

8. Les avantages de cette option pourraient être les suivants:
- elle réduirait au minimum le risque que la continuité des activités d'appui essentielles des bureaux de pays se trouve compromise. Le budget AAP financerait la structure de base des bureaux de pays en fonction des quantités de produits transportées et du volume des activités;
 - le PAM conserverait la latitude nécessaire pour utiliser les ressources du budget AAP de manière à fournir un appui stratégique aux bureaux de pays en cas de besoin;

- c) la redistribution des ressources du budget AAP aux bureaux de pays s'occupant d'opérations de secours aurait pour effet de réduire les taux de recouvrement des CAI applicables aux activités de développement. Une approche semblable à celle utilisée dans les actuelles analyses des coûts pourrait être appliquée pour suivre l'évolution des taux au cours des quelques prochaines années;
- d) des conditions contractuelles stables pourraient être offertes aux principaux membres du personnel international et national qui travaillent à des opérations de secours dans des conditions difficiles; et
- e) les ajustements à apporter aux systèmes actuels de budgétisation, de comptabilité et d'information seraient minimes.

Inconvénients

9. Les inconvénients de l'option 1 pourraient être les suivants:
- a) globalement, le taux moyen de recouvrement des CAI ne diminuerait pas. Il est peu probable que les donateurs à des opérations d'urgence et à des IPS accepteraient un taux unique moyen de recouvrement des CAI de 9,6 pour cent, auquel cas il serait plus réaliste de continuer à utiliser un système de taux différenciés (tout au moins pour les activités de développement et les activités de secours);
 - b) la décomposition des dépenses en coûts d'appui directs et indirects au niveau des bureaux de pays ne serait pas aussi claire que dans le cas des deux autres options. Les structures de base des bureaux de pays étant différentes, il serait difficile de décomposer les activités du personnel selon qu'elles relèvent d'un appui direct ou indirect; et
 - c) il ne serait pas aussi nécessaire d'ajuster rapidement la dotation en personnel et le niveau des coûts d'appui des bureaux de pays lorsque les ressources diminuent.

OPTION 2

Résumé

10. Cette option aurait pour effet de réduire les coûts AAP et pourrait aboutir pour le recouvrement des CAI à un taux unique nettement plus faible. Les possibilités qui s'offrent dans le cadre de cette option consistent à: a) imputer toutes les dépenses des bureaux de pays aux CAD; b) imputer les dépenses des bureaux de pays et des bureaux de région aux CAD; ou c) imputer les dépenses des bureaux de pays et des bureaux de région et des dépenses sélectionnées du siège aux CAD.

Principales considérations

11. La “désimputation” théorique des dépenses AAP des bureaux de pays et des bureaux de région ainsi que d’activités sélectionnées du siège aurait les effets suivants sur le taux de recouvrement des CAI:

TABLEAU 2. EFFETS POSSIBLES D’UNE “DÉSIMPURATION” DES COÛTS AAP DES BUREAUX DE PAYS ET DES BUREAUX DE RÉGION ET D’ACTIVITÉS SÉLECTIONNÉES DU SIÈGE

Option	Affectation des coûts AAP aux CAD	Budget AAP estimatif de l’exercice biennal (en millions de dollars)	Taux estimatif de recouvrement des CAI (en pourcentage)
2a	Imputation de tous les coûts des bureaux de pays aux CAD	128,2	5,7
2b	Imputation des coûts des bureaux de pays et des bureaux de région aux CAD	108,3	4,7
2c	Imputation des coûts des bureaux de pays et des bureaux de région et du siège (coordonnateurs de programmes OD, OTI, OTL et OTS et une partie d’OEDE) aux CAD	87,5	3,8

12. Il se peut que le PAM considère nécessaire d’intervenir dans certains pays même si le volume des activités est insuffisant pour générer, au titre du recouvrement des CAD, assez de ressources pour financer le bureau de pays. En outre, il se peut que des problèmes de capacité d’exécution se posent dans certains des pays les moins avancés ou que ces derniers revêtent une importance stratégique en matière de planification préalable. En pareils cas, il faudrait puiser dans la réserve du budget AAP pour renforcer ou financer un petit bureau.

Avantages

13. Les avantages de l’option 2 pourraient être les suivants:
- elle est plus “orientée vers l’avenir” dans la mesure où elle s’adapte à la tendance du recouvrement des coûts en établissant une corrélation aussi directe que possible entre les coûts et les opérations et en aboutissant ainsi à une structure plus souple qui peut s’élargir ou se contracter en fonction du niveau des ressources;
 - les activités d’appui qui continueraient d’être financées au moyen du budget AAP auraient un caractère plus clairement indirect. La question de savoir de quelle catégorie d’activités relève telle ou telle activité, selon cette option, n’aurait guère d’importance du point de vue des taux de recouvrement des CAI, ce qui permettrait d’appliquer un taux véritablement unifié; et
 - cette option aboutirait à un taux de recouvrement des CAI très inférieur qui apparaîtrait comme “compétitif” quel que soit le point de vue dont on se place.

Inconvénients

14. Les inconvénients de cette option pourraient être les suivants:
- a) alors que, de plus en plus, les donateurs versent des contributions à emploi spécifique destinées à des pays et des opérations déterminés, le PAM devrait prendre un risque considérable en engageant des dépenses à financer au moyen du recouvrement des CAD pour des activités auxquelles il n'est pas certain que les donateurs affectent leurs contributions;
 - b) il faudrait mettre en place un système permettant d'imputer les CAD bien avant que les contributions effectives des donateurs au titre des CAD ne soient confirmées. Le risque que représenterait l'engagement de 100 à 140 millions de dollars de ressources à financer au moyen des CAD serait nettement plus élevé que dans le cas des deux autres options;
 - c) il faudrait trouver une méthode pour prévoir et imputer une large gamme de dépenses des bureaux de pays, des bureaux de région et du siège aux budgets de nombreux projets et opérations en fonction de la charge de travail estimative représentée par chacun d'eux. Il faudrait ensuite mettre en place un système plus complexe de comptabilité, d'imputation des coûts et d'établissement des budgets des projets que celui dont dispose actuellement le PAM. Un tel système devrait répartir automatiquement, par exemple, les dépenses mensuelles (ou trimestrielles) de l'ensemble de la Division du transport entre tous les projets en cours en fonction d'un critère déterminé comme les quantités de produits transportées; et
 - d) faute de méthode ayant fait ses preuves et de systèmes d'appui, les gestionnaires sur le terrain risquent de devoir suivre de près les CAD qui sont encourus par les bureaux de région et par le siège et qui sont imputés à leurs projets afin de pouvoir contrôler les budgets des projets. De telles exigences administratives risqueraient de nuire à l'efficacité des opérations.

OPTION 3

Résumé

15. Cette option ramènerait le taux de recouvrement des CAI à 7,8 pour cent en moyenne en réimputant environ 25 pour cent des coûts AAP des bureaux de pays aux CAD. Selon cette option, les ressources provenant du recouvrement des CAI serviraient à financer l'intégralité des coûts d'appui du siège, des coûts d'appui des bureaux de région et de la structure minimum standard des bureaux de pays jugée essentielle à la présence du PAM, notamment à des fins de gestion et d'administration.

Principales considérations

16. Selon cette option, la structure de base des bureaux de pays financée au moyen des CAI se composerait comme suit:

TABLEAU 3. STRUCTURE DE BASE DES BUREAUX DE PAYS QUI SERAIT FINANCÉE AU TITRE DES CAI

Structure de base minimum des bureaux de pays à financer au moyen des CAI	Nombre	Dollars
Représentant du PAM	1	155 000
Administrateurs nationaux	2	85 000
Services généraux	3	65 000
Coûts autres que les dépenses de personnel	-	55 000
Total		360 000

Il convient de noter ce qui suit:

- Les coûts effectifs varieraient selon des éléments comme la classe des directeurs de pays du PAM, les traitements des agents locaux, le coût de la vie, etc.
 - Les structures de base feraient apparaître des différences mineures découlant de facteurs comme le volume global des activités et la question de savoir si le bureau de pays est indépendant ou est appuyé par un bureau de région.
 - Si une situation d'urgence survient dans un "nouveau" pays, les dépenses afférentes au fonctionnement du bureau de pays et aux autres activités d'appui seraient financées entièrement au moyen des CAD pour la période de l'exercice biennal restant à courir.
17. Les ressources provenant des CAD financeraient les coûts *variables ou additionnels* encourus par un bureau de pays pour appuyer les activités du PAM dans le pays en question, qu'il s'agisse d'opérations de secours ou de développement. Le financement nécessaire à un bureau de pays au titre des CAD serait déterminé par le type et le volume des activités, les quantités de produits engagées et la situation particulière du pays. Les CAD couvriraient les coûts du personnel recruté au plan national et international, les véhicules du bureau, l'équipement et les autres coûts d'appui nécessaires au fonctionnement des bureaux de pays et ne relevant pas de la structure minimum financée par les CAI.

Avantages

18. Les avantages de l'option 3 pourraient être les suivants:
- a) les coûts à imputer aux CAD et aux CAI seraient plus cohérents. L'utilisation des ressources provenant du recouvrement des CAD serait limitée à la partie variable des coûts d'appui du bureau de pays. Ainsi, les gestionnaires sur le terrain pourraient plus facilement planifier et suivre de manière responsable les coûts d'appui du bureau de pays;
 - b) tout en réduisant le taux de recouvrement des CAI, cette option garantirait la continuité d'une structure minimum des bureaux de pays où le PAM juge qu'il est stratégiquement important d'être présent; et

- c) les autres coûts à financer au titre des CAI seraient essentiellement les dépenses de gestion et d'administration de caractère général, ce qui laisserait la possibilité d'établir un taux unique de recouvrement des CAI.

Inconvénients

- 19. Bien qu'à un moindre degré, cette option entraînerait des risques semblables à ceux que suppose l'option 2:
 - a) le PAM devrait prendre le risque d'engager des dépenses devant être financées au moyen des CAD pour des activités auxquelles les donateurs n'affecteront peut-être pas leurs contributions; et
 - b) il faudrait mettre en place un système permettant d'imputer les CAD avant que les contributions effectives des donateurs à ce titre soient confirmées.

Incidences des différentes options sur le traitement des CAD

- 20. Les options 2 et 3 auraient pour effet de réduire le budget AAP et de rendre le PAM plus tributaire des ressources provenant du recouvrement des CAD, ce qui améliorerait la transparence et faciliterait la gestion des coûts pour les raisons ci-après:
 - a) pour l'avenir, le budget des CAD des programmes de pays, projets de développement, interventions prolongées de secours et opérations d'urgence serait présenté plus clairement;
 - b) l'évolution des coûts serait plus claire dans la mesure où une proportion nettement plus élevée des coûts d'appui du PAM serait imputée directement à des opérations et des projets spécifiques; et
 - c) inévitablement, les montants à financer au moyen des CAD seraient ajustés plus rapidement en fonction de la disponibilité des ressources que cela n'est actuellement le cas dans le système de financement au titre du budget AAP.
- 21. Simultanément, le PAM devrait, selon ces options, engager des dépenses à financer au moyen des CAD et faire l'avance d'une partie des ressources correspondantes avant que les donateurs n'aient confirmé leurs contributions. Selon l'option 3, par exemple, tous les postes du personnel recruté au plan international sur le terrain autres que celui de Directeur de pays seraient désormais financés au titre des CAD. Or, chaque année, un nombre considérable de fonctionnaires du PAM recrutés sur le plan international peuvent être mutés dans différents bureaux de pays, souvent avec leur famille. Un tel plan de réaffectation serait impossible à gérer si les ressources devant provenir des CAD ne pouvaient pas être engagées avant confirmation des contributions des donateurs. Le PAM ne pourrait pas non plus suspendre temporairement les membres du personnel recrutés au plan national ou international chaque fois que les ressources disponibles au titre des CAD seraient insuffisantes pour financer un projet ou une opération spécifiques.
- 22. Selon les options que le PAM adoptera à l'avenir, il faudra mettre au point des mécanismes appropriés pour faire face aux exigences comme celles qui sont mentionnées plus haut. A titre tout à fait préliminaire, ces mécanismes pourraient consister à:
 - a) porter le montant du Compte d'intervention immédiate (CII), dont l'objectif est actuellement fixé à 35 millions de dollars, à un niveau suffisant pour couvrir les dépenses afférentes aux opérations d'urgence à financer au moyen des CAD (dépenses de démarrage, déficits de trésorerie et dépenses afférentes à la dotation en personnel de base

et aux dépenses connexes). Les fonds seraient reconstitués dès réception des contributions confirmées;

- b) prévoir que le CII ainsi majoré pourrait être utilisé pour financer des interventions prolongées de secours; et
 - c) créer un fonds renouvelable semblable à la Réserve opérationnelle de manière à pouvoir faire l'avance de ressources provenant des CAD pour des projets de développement. Ces ressources seraient engagées pour couvrir les dépenses de personnel de base et dépenses connexes, conformément aux budgets approuvés des programmes et des projets. Les ressources seraient reconstituées dès que les contributions affectées aux activités de développement auraient été reçues.
23. Ces mécanismes de financement des CAD devront être définis en même temps que le mécanisme de recouvrement des coûts à appliquer. En prenant des engagements anticipés, le PAM risque de ne pas les recouvrer intégralement si les contributions attendues aux différents projets et opérations ne se matérialisent pas. Les engagements pris par anticipation au titre des CAD devront être comparés constamment au montant des ressources globales sur lesquelles le PAM peut raisonnablement compter de façon à éviter d'engager un montant disproportionné de dépenses à financer au moyen des CAD par rapport au volume des activités effectivement réalisées (COD).
24. Le Secrétariat a besoin de plus de temps pour étudier ces options et formuler des propositions plus détaillées en vue de résoudre les problèmes décrits ci-dessus.

**PRINCIPAUX ORGANISMES DES NATIONS UNIES FINANCÉS PAR DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES
COMPARAISON DES POLITIQUES DE FINANCEMENT D'ADMINISTRATION ET D'APPUI AUX PROGRAMMES**

POLITIQUE	PNUD	UNICEF	HCR	PAM
EMPLOI DES INTÉRÊTS	Les intérêts perçus sur les ressources de base sont utilisés pour financer les services de base, y compris l'administration et l'appui aux programmes; les intérêts perçus sur les ressources provenant de la participation aux coûts sont utilisés en priorité pour financer les dépenses d'appui du PNUD, et tout solde disponible peut être crédité aux ressources non essentielles (Règle de gestion financière du PNUD 104.14)	Les intérêts perçus sur les fonds supplémentaires imprévus sont crédités aux ressources générales pour compenser la partie du coût des services administratifs et de l'appui aux programmes imputable aux programmes financés par des fonds supplémentaires; tous les intérêts perçus sur les ressources ordinaires sont considérés comme des recettes accessoires et servent à financer l'administration et l'appui aux programmes	Les intérêts perçus sur tous les fonds investis sont crédités au Fonds de roulement et de garantie qui est utilisé pour effectuer les paiements avant la réception des contributions annoncées, pour garantir les augmentations budgétaires découlant de variations des taux de change et pour reconstituer le fonds d'urgence (Règle de gestion financière A/AC/96/503/Rev.6 paragraphe 6.2 (c) et 9.3)	Les intérêts sont crédités, le cas échéant au compte spécial correspondant et dans tous les autres cas, au Fonds général comme recettes accessoires; sauf instruction contraire du bailleur de fonds, les intérêts perçus sur les contributions bilatérales sont crédités au CII (article XI du règlement financier)
DÉPENSES D'APPUI AUX ACTIVITÉS ORDINAIRES (DE BASE)	Financées par les contributions aux ressources de base conformément au budget adopté par l'organe directeur - aucune redevance ou taux de recouvrement	Financées par les contributions aux ressources de base conformément au budget adopté par l'organe directeur - aucune redevance ou taux de recouvrement	Financées par les contributions aux ressources de base conformément au budget adopté par l'organe directeur - aucune redevance ou taux de recouvrement	Financées selon des taux différenciés en fonction du type de service fourni, auxquels s'ajoutent des imputations directes sur les budgets des projets
DÉPENSES D'APPUI AUX AUTRES ACTIVITÉS (NON ESSENTIELLES)	Financées par les intérêts perçus et par un ensemble de taux de recouvrement et de redevances fixés par l'Administrateur et allant de trois à 18 pour cent	Financées par les intérêts perçus et par une redevance de trois pour cent sur tous les fonds supplémentaires (E/ICEF/1994.AB/L.2)	Financées par les imputations directes sur les projets.	Financées selon des taux différenciés en fonction du type de service fourni, auxquels s'ajoutent des imputations directes sur les budgets des projets

**PRINCIPAUX ORGANISMES DES NATIONS UNIES FINANÇÉS PAR DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES
COMPARAISON DES POLITIQUES DE FINANCEMENT D'ADMINISTRATION ET D'APPUI AUX PROGRAMMES**

POLITIQUE	PNUD	UNICEF	HCR	PAM
TAUX DE RECOUVREMENT DES COÛTS D'APPUI	<p>Le PNUD verse aux organismes des Nations Unies une contribution aux coûts d'appui allant de cinq à 18 pour cent</p> <p>Fonds d'affectation spéciale - coûts d'appui des organismes: 10 pour cent</p> <p>Redevance administrative du PNUD: trois à cinq pour cent</p> <p><u>Fonds spéciaux:</u></p> <p>Fonds pour l'environnement mondial et Protocole de Montréal: remboursement sur la base du coût effectif de la charge de travail</p> <p>Mozambique: cinq pour cent</p> <p>Programme d'assistance au Peuple palestinien: huit pour cent</p> <p>Contrats de services de gestion: 14 pour cent</p> <p>Participation de tiers aux coûts: trois à cinq pour cent</p>	Tous les programmes supplémentaires (non essentiels): trois pour cent	Les dépenses effectives recouvrées sont imputées sur le budget aux lignes correspondantes	<p>Les taux de recouvrement des coûts des services d'appui indirects fournis par le PAM ont été calculés sur la base d'une analyse des coûts et élaborés en divisant le coût total des services d'appui indirects inscrit au budget financé par le budget AAP, par l'estimation des coûts opérationnels et d'appui directs. Les taux actuellement en vigueur sont les suivants:</p> <p>Développement/réhabilitation/préparation aux catastrophes: 13,9 pour cent</p> <p>Interventions prolongées de secours: 7,1 pour cent</p> <p>Opérations d'urgence: six pour cent</p> <p>Opérations spéciales: 11,9 pour cent</p> <p>Administrateurs auxiliaires: 12 pour cent</p> <p>Transport bilatéral: 4,5 pour cent</p> <p>Achats bilatéraux: quatre pour cent</p>