

**POINT SUR L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT
PROJET DE DOCUMENT**



Consultation informelle

21 septembre 2015

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

RÉSUMÉ

Le cadre de financement du PAM se compose du Statut, du Règlement général, du Règlement financier et des Règles de gestion financière, ainsi que des structures, politiques, systèmes et procédures financiers qui tous appuient les opérations et constituent pour les parties prenantes un outil de contrôle financier et de reddition de comptes. Il permet au PAM de fournir une assistance alimentaire et nutritionnelle ainsi que des services communs, et d'exercer des responsabilités au sein des modules d'action groupée.

Le PAM a récemment retouché certains aspects de son cadre de financement pour l'adapter à l'évolution des modalités opérationnelles et renforcer l'efficacité et l'efficacités. Les changements importants intervenus dans la manière de fournir l'assistance alimentaire et l'appui connexe apporté dans des contextes opérationnels en mutation sont à l'origine d'une nouvelle phase de l'examen du cadre de financement (2014-2016) portant sur des aspects fondamentaux de l'architecture financière du PAM.

Pour opérer avec la transparence, l'efficacité et l'efficacités requises par les États membres, les partenaires, les donateurs et les bénéficiaires, le PAM doit établir un cadre de financement où les allocations de ressources sont clairement déterminées en fonction des objectifs déclarés ainsi que des effets directs et des produits attendus, et où la corrélation entre les résultats financiers et opérationnels est évidente.

En 2015 et 2016, le PAM va réorganiser la structure de son cadre de financement: une meilleure correspondance entre ressources et résultats permettra d'améliorer la prise de décisions, notamment sur le terrain, et garantira une utilisation optimale des ressources. Cet examen s'inscrit dans le prolongement de l'Examen quadriennal complet et s'inspire des modèles d'activité d'autres organismes des Nations Unies.

L'examen du cadre de financement comporte trois axes d'intervention, à savoir:

- planification en fonction des ressources – généralisation, dans les bureaux de pays, de l'usage des plans établis en fonction des ressources afin d'améliorer la planification et la gestion de la performance;
- préfinancement global – autorisations budgétaires globales accordées aux bureaux de pays en début d'exercice budgétaire pour réduire l'impact du morcellement des flux de financement, accroître la prévisibilité des ressources et renforcer l'efficacité et l'efficacités; et
- budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle – remaniement de la structure budgétaire du PAM pour réduire le morcellement interne, simplifier les procédures et maximiser la transparence et la reddition de comptes, en suivant la logique des plans stratégiques de pays.

La première partie du présent document décrit chacun des axes d'intervention de l'examen du cadre de financement, recense les risques encourus et présente une estimation des coûts et un calendrier couvrant la période allant jusqu'à la fin de 2016. Le Secrétariat discutera de tous les aspects de l'examen avec les membres du Conseil et d'autres parties prenantes. Divers éléments – suggestions d'agents de terrain expérimentés, meilleures pratiques en usage dans d'autres organismes des Nations Unies et exigences des donateurs – viendront éclairer l'examen à mesure que les travaux progressent.

La deuxième partie présente les résultats de l'examen du niveau cible du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes. Le Secrétariat a l'intention de relever ce niveau pour le porter à cinq mois de dépenses afin de compenser une légère augmentation des risques due à une approche un peu moins prudente des projections de contributions. Il prévoit également de fixer un "niveau plancher" équivalent à deux mois de dépenses qui ne sera utilisé qu'en cas de déficit prolongé des recettes au titre des coûts d'appui indirects par rapport aux dépenses administratives et d'appui aux programmes. Il étudiera également dans le contexte de l'examen du cadre de financement les moyens de réduire le coût d'opportunité du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes.

PARTIE I: APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT

Contexte

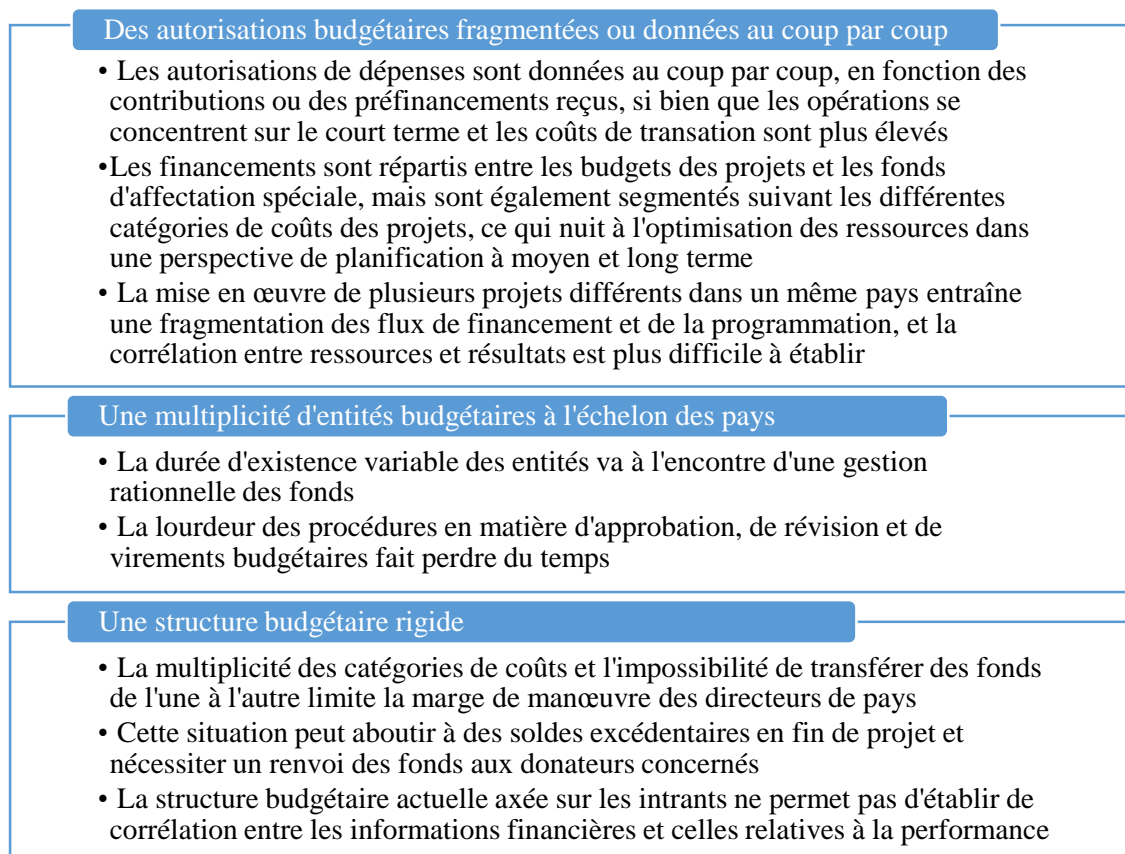
1. Cette partie définit les objectifs de l'examen du cadre de financement et présente une vue d'ensemble de chaque axe d'intervention, assortie d'un calendrier d'exécution et d'une description des modalités de fonctionnement, notamment des projets pilotes.
2. Le cadre de financement, instauré au milieu des années 1990, a, moyennant quelques changements mineurs, bien servi les besoins du PAM et facilité la mise en place de nouveaux outils tels que les transferts monétaires et les mécanismes de préfinancement. Pour s'acquitter de son devoir de transparence et de reddition de comptes à l'égard des donateurs, des gouvernements hôtes et des bénéficiaires en matière d'affectation et d'optimisation avérée des ressources, le PAM doit aujourd'hui actualiser ce cadre de financement afin de pouvoir l'appliquer au moins jusqu'en 2030.
3. En 2014, le Conseil a approuvé une restructuration du Mécanisme de financement anticipé qui a ainsi été scindé en trois éléments: un dispositif de prêts internes en faveur des projets, un mécanisme de gestion globale des vivres, et un dispositif d'avances au titre des services internes. La restructuration a aussi permis de relever les plafonds des mécanismes de préfinancement et d'améliorer la structure d'appui grâce à l'établissement d'une réserve séparée – dont le montant est adapté au niveau de risque – pour chacune des catégories¹.
4. À la session annuelle du Conseil en 2015, le PAM a défini les axes prioritaires de l'examen du cadre de financement et exposé les problèmes qui nuisent encore à la prévisibilité et à la flexibilité des ressources du PAM dans les bureaux de pays ainsi qu'au respect de l'obligation redditionnelle².
5. Cet examen va dans le sens de l'Examen quadriennal complet, qui tend à harmoniser les modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies, et dans celui du processus d'élaboration des objectifs de développement durable et du Programme 2030.
6. La figure 1 présente les principaux facteurs internes ayant déterminé l'examen du cadre de financement³ et met en évidence certains des problèmes structurels que le Secrétariat aura à résoudre.

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1.

² WFP/EB.A/2015/6-C/1.

³ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

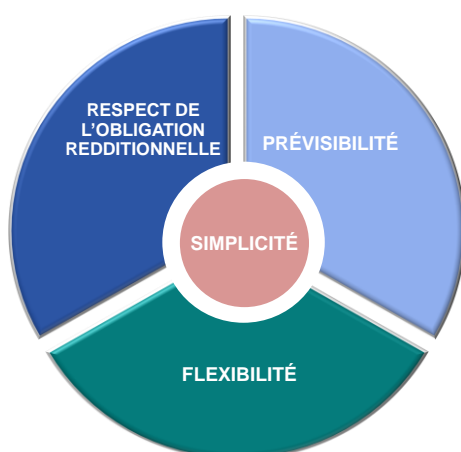
Figure 1: Arguments en faveur du changement



7. La résolution de ces problèmes passe par une planification plus réaliste, une plus grande transparence, une simplification des procédures et un morcellement moindre des structures internes, ce qui permettra d'harmoniser davantage le cadre de financement et celui des résultats et d'améliorer ainsi la gestion de la performance et les rapports. Les objectifs de l'examen du cadre de financement, qui ont été définis en consultation avec les directeurs de pays du PAM et examinés par le Conseil, sont les suivants⁴:
- Objectif 1: accroître la prévisibilité des ressources de manière à ce que les bureaux de pays puissent maximiser l'efficacité et l'efficacité des opérations;
 - Objectif 2: accroître la souplesse en vue de mieux répondre aux besoins opérationnels, tout en veillant à préserver la rigueur de la gestion, de l'information et de l'analyse financières;
 - Objectif 3: renforcer l'obligation redditionnelle en corrélant les responsabilités en matière de gestion des ressources aux résultats à obtenir; et
 - Objectif 4: simplifier le cadre de gestion des ressources.

⁴ WFP/EB.A/2014/6-D/1. Le document a été approuvé et le Conseil a souhaité poursuivre les discussions.

Figure 2: Objectifs de l'examen du cadre de financement



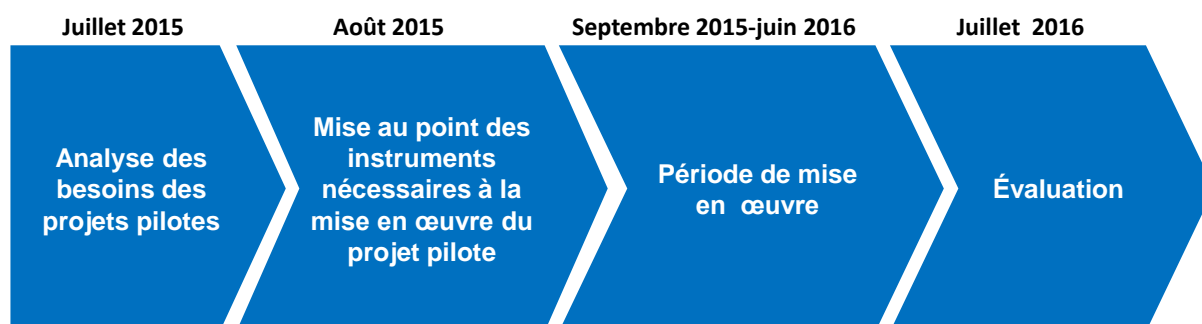
8. Le Secrétariat a établi trois axes d'intervention prioritaires qui seront mis en œuvre en parallèle pour que leurs activités puissent avoir des retombées bénéfiques aussi bien au niveau individuel que collectif:
 - planification en fonction des ressources;
 - préfinancement global; et
 - budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle à l'appui des plans stratégiques de pays.
9. Comme il a été souligné lors des consultations informelles, trois grands principes demeurent inchangés: la nature volontaire du financement du PAM, le recouvrement intégral des coûts et le suivi des dépenses liées à une contribution spécifique. L'application de ces principes sera néanmoins examinée dans le contexte de l'examen du cadre de financement, en consultation avec le Conseil.

Planification en fonction des ressources

10. Le concept de planification en fonction des ressources n'est pas nouveau au PAM. Les besoins opérationnels dépassent constamment le montant des contributions, et les gestionnaires doivent donner la priorité à certaines activités ou à certains groupes de bénéficiaires et ajuster le volume ou la durée de l'assistance en fonction des financements reçus. À la demande du Conseil, le Secrétariat a procédé à une hiérarchisation des priorités qu'il a présentée pour la première fois dans son Plan de gestion pour 2014-2016, afin de montrer comment les gestionnaires prévoyaient d'adapter la programmation dans l'hypothèse où une partie seulement des besoins opérationnels pourraient être financés et quelles en seraient les conséquences pour les bénéficiaires. Dans le plan de gestion suivant, des prévisions de financement par pays sont venues affiner l'analyse, ce qui a permis d'établir un plan de travail hiérarchisé provisoire mesurant les effets escomptés des déficits de financement s'agissant de la réduction du nombre de rations journalières distribuées et des quantités de vivres, de la valeur des bons et des transferts monétaires, de la durée de l'assistance et du nombre de bénéficiaires par type d'activité.
11. Cet axe d'intervention permettra de placer le PAM dans une logique de planification réaliste, et de faire une distinction plus nette entre les "besoins" et les "plans". Grâce à cela, les bureaux de pays pourront planifier leurs opérations 12 à 18 mois à l'avance en fonction des ressources prévues.

12. Les plans fondés sur les ressources ne remplaceront pas les évaluations des besoins, qui restent un élément fondamental de la conception des programmes et des interventions, mais ils permettront de renforcer la reddition de comptes et la gestion de la performance car il sera plus facile de comparer les résultats effectifs des opérations à ceux prévus à l'origine; ils faciliteront également l'évaluation de la performance du PAM en ce qui concerne l'optimisation de l'utilisation des ressources.
13. Cet axe d'intervention tient compte: i) des diverses méthodes et modèles librement utilisés par les bureaux de pays pour adapter les opérations aux financements disponibles; et ii) du plan de travail hiérarchisé provisoire mis au point aux fins du Plan de gestion et des processus de gestion de la chaîne d'approvisionnement du PAM. Il sera articulé comme suit:
 - Étape 1: Définition des besoins opérationnels par projet, activité, groupe de bénéficiaires, modalité de transfert et type de produit alimentaire.
 - Étape 2: Établissement par les bureaux de pays de prévisions annuelles de financement en analysant le montant des financements passés et actuels reçus par projet et, si possible, par donateur.
 - Étape 3: Élaboration de plans en fonction des prévisions de ressources, présentant une hiérarchisation des activités et un ajustement du nombre des bénéficiaires, de la taille des rations et de la durée de l'assistance.
14. Le Secrétariat expérimentera la planification fondée sur les ressources dans quelques pays, de septembre 2015 à juin 2016. Ces projets pilotes seront solidaires des programmes pilotes de préfinancement global décrits plus bas.
15. Les critères de sélection des pays pilotes seront les suivants: i) une gamme d'opérations d'envergures différentes; ii) un éventail diversifié de donateurs; iii) la volonté affichée par la direction du bureau de pays de voir aboutir le projet; iv) la capacité de gestion des ressources; et v) la probabilité de disposer au moins d'un minimum de financement. Les projets pilotes bénéficieront de l'appui d'un groupe de travail opérant au Siège.
16. Les résultats des projets pilotes seront évalués en juillet 2016, avant la mise en place d'une plateforme qui desservira les bureaux de pays. Les directeurs de pays et les gestionnaires des projets disposeront d'instruments leur permettant d'obtenir des prévisions de ressources assorties d'informations sur les chaînes d'approvisionnement et la gestion des ressources.
17. Pour pallier le risque que les donateurs concentrent leurs contributions sur des domaines particuliers plutôt que de financer des plans établis selon les besoins et leurs éventuels déficits, le PAM: i) continuera de faire connaître les besoins opérationnels et de plaider en faveur du financement intégral des besoins de tous les bénéficiaires; ii) mettra au point un système de mesures destiné à mettre les déficits en lien avec des effets directs particuliers et indiquer les conséquences pour les bénéficiaires; et iii) précisera la distinction entre les besoins et les plans durant ses campagnes de mobilisation de ressources.
18. La figure 3 présente le calendrier de la mise en place de l'axe d'intervention consacré à la planification en fonction des ressources.

Figure 3: Planification en fonction des ressources – calendrier d'exécution



Préfinancement global

19. Le préfinancement global prévoit de donner aux bureaux de pays des autorisations budgétaires globales leur permettant d'encourir des dépenses, par exemple dès le début d'un exercice budgétaire. Il s'agit d'une extension du dispositif actuel de prêts internes en faveur des projets, qui permet d'accorder des prêts en utilisant comme garantie les contributions prévues.
20. Le préfinancement global améliorera la prévisibilité des ressources pour les bureaux de pays, et le regroupement des avances devrait renforcer l'efficacité des opérations. Libérés des contraintes liées à l'incertitude et à l'irrégularité des financements, les bureaux de pays pourront mettre en œuvre avec davantage d'efficacité des projets plus stables; ils pourront par exemple passer des contrats pour toute la durée d'un exercice budgétaire plutôt qu'au coup par coup.
21. La première étape consiste à expérimenter l'approche dans un petit nombre de pays, l'objectif étant de: i) valoriser les opérations, qui seront plus efficaces et plus efficaces; ii) affiner le concept et promouvoir le cadre de responsabilités; iii) recenser et quantifier les risques; iv) tirer des enseignements applicables plus largement; et v) se concerter avec les donateurs pour optimiser la valeur opérationnelle en améliorant les processus.
22. Il est prévu que l'avance et l'autorisation budgétaire que recevront les bureaux de pays concernés pour 2016 seront calculées sur la base des prévisions de contributions en espèces et d'autres variables. Les engagements et les dépenses seront imputés au montant de l'avance, et les contributions reçues serviront à la rembourser, dans le respect des conditions imposées par les donateurs.
23. Étant donné le contexte unique dans lequel opère chaque bureau de pays, la formule d'utilisation du préfinancement global pourra varier. Cela permettra au Secrétariat de mesurer les risques qu'il peut accepter à différents niveaux et de trouver les moyens d'optimiser la valeur opérationnelle des avances.
24. Une fois les projets pilotes terminés, le Secrétariat recensera les gains d'efficacité et d'efficacité. Il confrontera les projets pilotes au modèle utilisé actuellement pour mettre en évidence le potentiel d'amélioration de l'efficacité et de l'assistance apportée aux bénéficiaires.
25. Les quatre ou cinq projets pilotes mis en œuvre seront administrés par le Secrétariat par le biais du dispositif de prêts internes en faveur des projets, qui est adossé à la Réserve opérationnelle: 150 à 200 millions de dollars É.-U. seront prélevés sur ce dispositif plafonné à 570 millions de dollars. Le préfinancement global peut être alloué par tranche renouvelable afin de réduire le solde total des préfinancements et minimiser les risques.

26. Les pays pilotes seront sélectionnés en fonction des critères suivants: i) participation au projet pilote sur la planification en fonction des ressources; ii) financements relativement prévisibles dans le passé; iii) besoins et ressources stables; iv) volonté du directeur de pays de faire aboutir le projet; et v) capacités du bureau de pays. Les bureaux retenus prépareront au préalable un modèle de risques et un "pacte" – document définissant les responsabilités d'exécution des projets pilotes.
27. La figure 4 présente le calendrier de la mise en place de l'axe d'intervention consacré au préfinancement global.

Figure 4: Préfinancement global – calendrier d'exécution

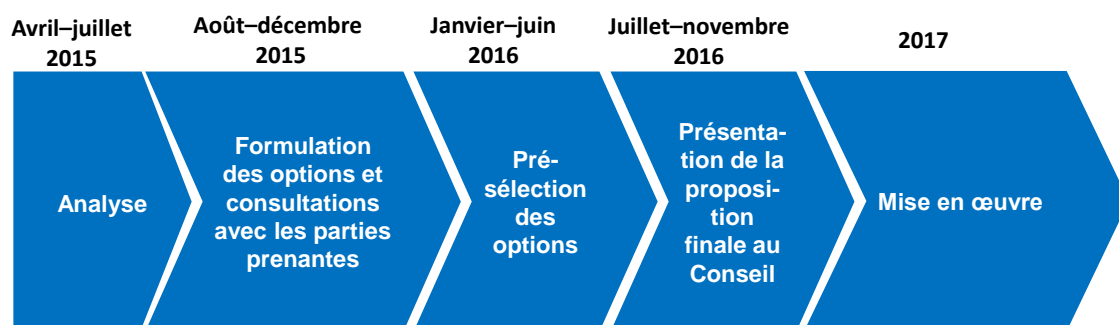


Budgétisation axée sur l'efficacité des opérations

28. Cet axe d'intervention prévoit l'examen de la structure actuelle du PAM et la préparation de propositions visant à mettre en place une structure améliorée qui exploite au mieux la capacité du PAM à répondre de manière efficiente et efficace aux besoins opérationnels prioritaires tout en garantissant une gestion, des notifications et une analyse financières rigoureuses, et qui favorise la mobilisation de ressources. Les travaux seront réalisés en consultation avec les parties prenantes.
29. La structure budgétaire révisée devrait permettre de:
- faire concorder les ressources avec le cadre des résultats pour accroître la transparence;
 - améliorer les rapports destinés aux donateurs et détailler l'utilisation des contributions individuelles;
 - donner plus de flexibilité à la dotation en ressources afin d'appuyer la réalisation des Objectifs stratégiques;
 - simplifier l'établissement des budgets dans les pays; et
 - faciliter la mobilisation rapide de ressources en cas d'urgence.
30. La structure budgétaire actuelle contraint les bureaux de pays à gérer simultanément plusieurs budgets de projets et de nombreuses catégories de coût au sein même de chaque projet. Les contributions réservées par les donateurs à des activités spécifiques accentuent ce morcellement. La structure de gestion des ressources financières, axée sur les intrants, ne permet pas d'exploiter les données utilisées pour les rapports sur la performance. En réduisant le morcellement et en renforçant la structure budgétaire, le PAM peut continuer à fournir une assistance dans des situations de crise tout en tirant parti des avantages d'une planification et d'un chiffrage des coûts pluriannuels, axés sur les résultats.

31. Cet axe d'intervention se conformera à la logique des plans stratégiques de pays, de manière à ce que les structures budgétaires soient regroupées au sein des portefeuilles d'activités, ce qui contribuera à réduire le morcellement. La stratégie préconisée, axée sur les utilisateurs, permettra de prendre en compte les points de vue de tous les intervenants, d'encourager le dialogue et de militer en faveur de solutions plus simples et sans trop de lourdeurs administratives.
32. La phase I – celle de l'analyse – est déjà entamée: elle prévoit d'examiner les procédures actuelles de budgétisation du PAM et de recenser les besoins à venir; elle prend en compte l'Examen quadriennal complet afin de définir un cadre de financement qui puisse si possible s'aligner sur ceux des autres organismes des Nations Unies. Le travail consistera notamment à analyser l'architecture financière du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ainsi qu'à étudier certaines organisations non gouvernementales (ONG) pour déterminer si un travail d'harmonisation ou d'intégration est possible.
33. La phase II prévoit d'élaborer des options et de tenir des consultations, sans perdre de vue les plans stratégiques de pays. Les options formulées par le PAM viseront à créer une entité budgétaire qui financerait au moyen d'une seule enveloppe budgétaire l'ensemble des interventions et des modalités d'assistance alimentaire du PAM dans un pays.
34. Le PAM consultera les parties prenantes pour établir une première liste d'options envisageables, laquelle sera ensuite affinée durant la phase III – qui concerne les discussions en interne – pour ne retenir au bout du compte que les options présentant le plus fort potentiel. Celles-ci seront ensuite mises à l'essai dans des bureaux de pays pour évaluer leurs effets et déterminer les risques qu'elles comportent; l'option la plus pertinente sera alors sélectionnée et présentée au Conseil pour approbation.
35. La phase IV prévoit d'affiner plus avant et d'expérimenter l'option retenue et de mettre au point un plan de mise en œuvre, qui sera soumis au Conseil pour approbation.
36. Plusieurs risques ont déjà été recensés au cours de la phase I et des mesures d'atténuation ont été mises au point. Le premier de ces risques concerne l'éventualité que les bureaux de pays, les divisions au Siège, les parties prenantes ou les États membres ne soient pas convaincus de la nécessité d'une telle initiative. Pour remédier à ce risque, le PAM tiendra de nombreuses consultations en interne, communiquera régulièrement avec les membres du Conseil et, le cas échéant, organisera des discussions bilatérales.

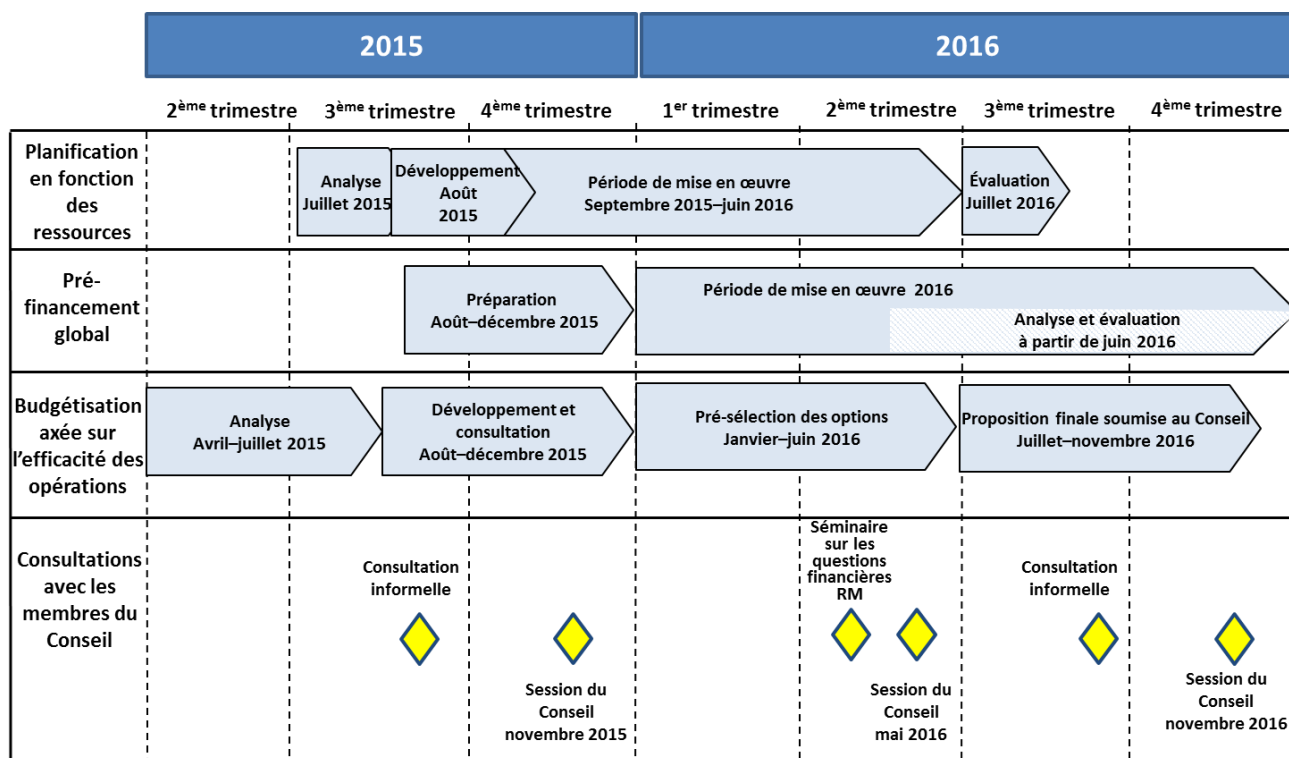
**Figure 5: Budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle –
calendrier d'exécution**



Calendrier et estimation des coûts de l'examen du cadre de financement

37. La figure 6 récapitule la chronologie des axes d'intervention et le calendrier des consultations jusqu'à la fin de 2016. Le Secrétariat se concertera avec le Bureau du Conseil pour établir si d'autres consultations ou réunions d'information sont nécessaires.

Figure 6: Calendrier récapitulatif des axes d'intervention et des consultations



38. Durant le processus de consultation, les membres du Conseil ont demandé à avoir un aperçu général du budget de l'examen du cadre de financement. Le tableau 1 présente la ventilation des dépenses (personnel et autres) telles que prévues dans le budget approuvé pour 2015 et dans celui proposé pour 2016.

Coûts		Budget approuvé pour 2015	Budget proposé pour 2016
Dépenses de personnel		1 766 387	1 297 740
Autres dépenses	Consultants	375 000	315 000
	Coûts opérationnels directs	251 928	427 412
	Technologie de l'information et des communications	46 685	39 848
	Voyages	200 000	180 000
	Formation	60 000	80 000
	Divers	400 000	160 000
TOTAL		3 100 000	2 500 000

39. Le tableau 1 présente une estimation de l'investissement nécessaire sur deux années (2015 et 2016) pour mener à bien l'examen du cadre de financement et soumettre les conclusions et projets de décision au Conseil pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2016.
40. Suivant l'issue des discussions qui auront lieu avec les membres du Conseil en 2015 et 2016, les propositions présentées à la deuxième session ordinaire de 2016 pourraient entraîner un bouleversement important des politiques et des systèmes financiers du PAM. Les options proposées dans le cadre de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle pourraient, par exemple, nécessiter la mise en œuvre de budgets de portefeuilles de pays et la mise à jour des systèmes de gestion intégrée des ressources et de gestion de la performance du PAM, ainsi qu'une actualisation des procédures et des modules de formation.
41. Le Secrétariat consultera les membres du Conseil et les autres parties prenantes à tous les stades de l'examen du cadre de financement. Les propositions seront rigoureusement chiffrées pour que le Conseil puisse disposer de toutes les informations dont il a besoin avant de décider quelles propositions et quelles initiatives de gestion du changement devront être mises en œuvre.

Appui extérieur

42. Le Boston Consulting Group, qui a déjà évalué en 2014 les mécanismes de financement et de prêt du PAM, participe à l'examen du cadre de financement. Il réalisera une étude de référence pour le projet pilote concernant le préfinancement global et mesurera les gains d'efficacité et d'efficacités à la fin de 2016. Il sera présent sur le terrain pour faciliter la mise en place de l'axe d'intervention sur la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle.
43. Le Boston Consulting Group analysera également les processus de gestion des ressources et les transversalités inhérentes aux axes d'intervention dans les bureaux de pays; il collaborera avec le Secrétariat pour recenser les dysfonctionnements et recommander des améliorations.

PARTIE II: EXAMEN DU NIVEAU CIBLE DU COMPTE DE PÉRÉQUATION DES DÉPENSES AAP

Rappel

44. Conformément au Plan de gestion pour 2014–2016⁵, le Secrétariat a examiné la question du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) en consultation avec le Conseil; il a axé ses travaux sur le contexte et les raisons de l'examen, ainsi que sur quatre questions, concernant notamment les dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP) et l'utilisation du Compte de péréquation des dépenses AAP comme source de financement.
45. Les conclusions de l'examen ont été présentées au Conseil à ses première⁶ et deuxième⁷ sessions ordinaires de 2014 et à sa session annuelle de 2015⁸. Après consultation et examen

⁵ WFP/EB.2/2013/5-A/1.

⁶ WFP/EB.1/2014/4-B/1.

⁷ WFP/EB.2/2014/5-D/1.

⁸ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

des recommandations du Secrétariat, le Conseil a décidé qu'il n'y avait pas lieu de modifier la politique en vigueur en matière de recouvrement des CAI, sauf en ce qui concerne les contributions du secteur privé, auxquelles sera appliqué un taux unique de 10 pour cent.

46. Il a été convenu que le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP devait être réexaminé pour évaluer la résilience financière du PAM face aux fluctuations des recettes. Le niveau cible – qui correspond actuellement à quatre mois de dépenses AAP – n'a pas changé depuis 2006. Dans le cadre de cet examen, le PAM a analysé les meilleures pratiques en usage dans d'autres organismes des Nations Unies et certaines ONG.
47. Le Secrétariat a également mis au point plusieurs scénarios prévoyant différents niveaux de recettes au titre des CAI et les a soumis à un "test de résistance" afin d'évaluer le temps qu'il faudrait pour réviser le budget AAP et de déterminer quel serait l'impact, dans le cas où les recettes au titre des CAI seraient inférieures aux niveaux prévus dans le plan de gestion, d'une réduction de personnel par rapport à une situation où les effectifs seraient maintenus pour préserver les capacités essentielles du PAM jusqu'à réception des contributions.

Présentation du Compte de péréquation des dépenses AAP

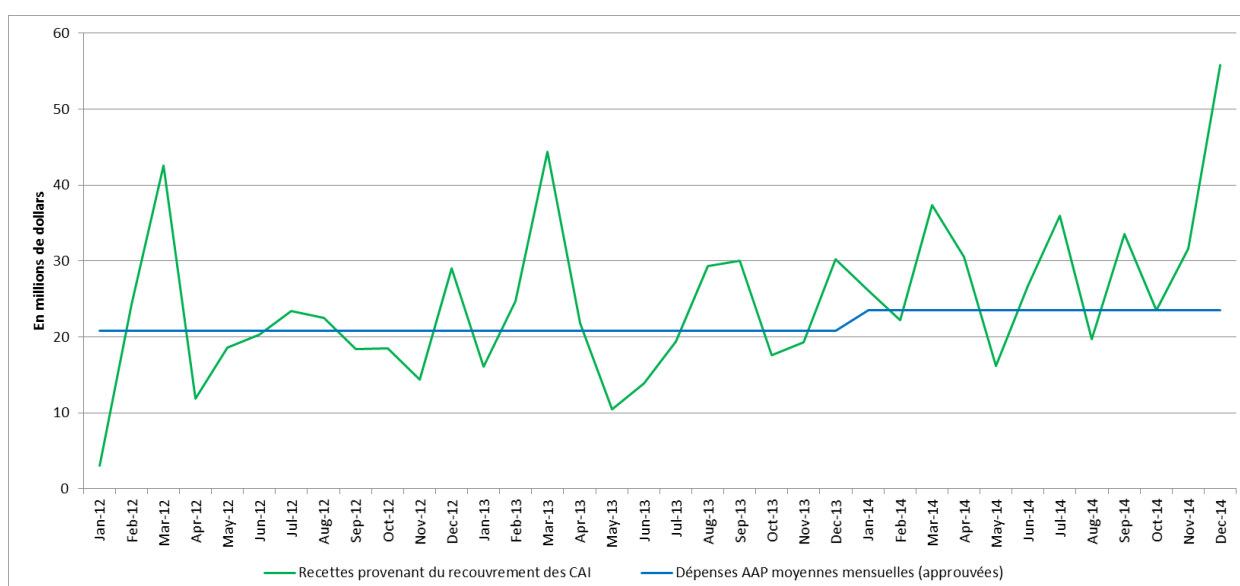
48. Le PAM étant un organisme financé par des contributions volontaires, les variations de ses recettes peuvent rapidement l'empêcher de couvrir intégralement ses coûts indirects. Le Compte de péréquation des dépenses AAP a été établi en 2002 pour gérer l'écart (excédent ou déficit) entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP de l'exercice et atténuer ainsi le risque encouru lorsque ces recettes ne rentrent pas comme prévu. Le Secrétariat a adopté un niveau cible correspondant à quatre mois de dépenses AAP. Toutes les utilisations du solde du Compte doivent être approuvées par le Conseil.
49. À sa session annuelle de 2015, le Conseil a donné son aval – sous réserve d'approbation spécifique – à l'utilisation du solde du Compte de péréquation des dépenses AAP aux fins suivantes:
 - pour combler tout écart entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP approuvées;
 - pour servir de réserve afin de couvrir le risque de réduction des recettes au titre des CAI ou le sous-financement du budget AAP;
 - pour financer des initiatives internes d'importance primordiale ou procéder à des transferts de fonds thématiques; et
 - pour consolider les réserves du PAM⁹.
50. Une gestion prudente du budget AAP et la stabilité actuelle des recettes de recouvrement des CAI ont permis de dépasser régulièrement le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP. Le PAM peut décider, avec l'approbation du Conseil, d'utiliser ces excédents pour différents emplois tels que des transferts aux réserves et le financement de priorités institutionnelles ou d'autres initiatives indispensables au renforcement de l'organisation qui n'auraient pu être prises en charge par le budget AAP ordinaire.

⁹ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

Analyse des recettes de recouvrement des CAI et des dépenses AAP du PAM

51. Le budget annuel des dépenses AAP est inscrit dans le plan de gestion et est approuvé par le Conseil en même temps que celui-ci; le montant des recettes provenant du recouvrement des CAI varie en fonction du niveau des contributions volontaires. Le Compte de péréquation des dépenses AAP a pour fonction première de combler les déficits de financement d'une année sur l'autre, et de niveler les variations mensuelles des recettes et des dépenses. La figure 7, qui présente une comparaison entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP moyennes mensuelles pendant la période allant de 2012 à 2014, fait ressortir la variabilité du calendrier et du montant des contributions d'un mois à l'autre. Durant la période considérée, le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP était fixé à l'équivalent de quatre mois de dépenses AAP – soit 83,0 millions de dollars en 2012 et 2013 et 93,9 millions de dollars en 2014.

Figure 7: Comparaison entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP moyennes mensuelles, 2012–2014 (en millions de dollars)



52. En 2012, les recettes provenant du recouvrement des CAI se sont élevées au total à 255,0 millions de dollars et le budget AAP approuvé était de 249,1 millions de dollars. Malgré un excédent global de 6,5 millions de dollars, il y a eu cette année-là sept mois de déficit pour un montant moyen de 5,7 millions de dollars, dont un déficit de 17,7 millions de dollars pour le seul mois de janvier.

53. En 2013, les recettes provenant du recouvrement des CAI ont atteint au total 283,5 millions de dollars et le budget AAP approuvé était de 249,1 millions de dollars, ce qui a donné lieu à un excédent de 36,6 millions de dollars au titre du Compte de péréquation. Cette année-là, il y a eu six mois de déficit pour un montant moyen de 4,6 millions de dollars, dont trois mois consécutifs pour un montant total de 18,6 millions de dollars – déficit le plus élevé des trois années sur lesquelles porte l'analyse.

54. En 2014, les recettes provenant du recouvrement des CAI se sont élevées au total à 354,7 millions de dollars et le budget AAP approuvé était de 281,8 millions de dollars, ce qui a donné lieu à un excédent de 76,0 millions de dollars au titre du Compte de péréquation.

Il n'y a eu cette année-là que trois mois de déficit pour un montant moyen de 4,1 millions de dollars.

55. Comme le montrent ces chiffres, le Compte de péréquation est très peu utilisé durant une année civile; le niveau cible actuel suffit à couvrir les déficits temporaires résultant de l'écart entre les recettes provenant du remboursement des CAI et les dépenses AAP. La figure 8 située en fin de document présente les soldes du Compte de péréquation, les dépenses AAP et les recettes provenant du recouvrement des CAI enregistrés chaque année de 2002 à 2015.

Compte rendu des résultats de l'examen des meilleures pratiques en usage dans d'autres organismes des Nations Unies et dans des ONG

56. L'étude théorique des pratiques en usage dans des organismes des Nations Unies et des ONG prévoyait l'analyse de certains documents mis à la disposition du public, comme les états financiers, et visait à déterminer quelles étaient les politiques de ces organismes en matière de réserve ainsi que les niveaux correspondants. Les organismes des Nations Unies considérés – le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le HCR, l'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) – sont tous intégralement financés par des contributions volontaires et leur taille, leurs objectifs et leur zone d'intervention géographique sont comparables à ceux du PAM. Les ONG considérées étaient Plan International, Care International, World Vision and Save the Children International.
57. Aucun de ces organismes n'a une réserve comparable au Compte de péréquation des dépenses AAP, qui a été établi pour atténuer les risques de fluctuation des recettes susceptibles d'empêcher le PAM de financer l'intégralité de ses coûts d'appui; toutefois, la plupart d'entre eux ont une politique en matière de réserve visant à "garantir... la viabilité et l'intégrité financières"¹⁰ et à atténuer des risques tels que la pénurie de ressources ou l'irrégularité des flux de trésorerie.
58. Le montant des réserves est variable. Pour certains organismes, le solde de fin d'année de leurs réserves au titre des ressources ordinaires doit représenter l'équivalent de trois à six mois de dépenses¹¹. D'autres fixent un montant ou un ordre de grandeur, ou calculent un pourcentage du montant net des contributions.
59. Il ressort de l'étude sur documents que la gestion du Compte de péréquation des dépenses AAP du PAM est conforme aux pratiques établies qui prévoient d'y conserver l'équivalent de trois à six mois de dépenses.

Fixer un niveau cible pour optimiser le Compte de péréquation des dépenses AAP

60. Dans le cadre des travaux récemment entrepris pour réorganiser le PAM et renforcer ses capacités sur le terrain, le Secrétariat s'efforce d'optimiser les ressources du budget AAP et l'utilisation du Compte de péréquation des dépenses AAP pour affecter au mieux les recettes provenant du recouvrement des CAI. Jusqu'ici, au moment d'établir les prévisions de recettes au titre des CAI et d'élaborer le budget AAP, le Secrétariat a eu tendance à sous-évaluer les prévisions de contributions qui figurent dans le plan de gestion (voir le

¹⁰ PNUD et FNUAP.

¹¹ DP/2014/20: "... Une gestion prudente voudrait que le PNUD dispose de ressources ordinaires liquides représentant l'équivalent de trois à six mois de dépenses"; E/ICEF/2014/AB/L.5*: "... un niveau de liquidité prudent pour les ressources ordinaires, défini comme l'équivalent de trois à six mois de dépenses".

tableau 2). Si l'on relevait le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP, on pourrait par exemple mieux planifier les besoins AAP en étant moins prudent dans les prévisions de contributions, mais les risques auxquels s'expose l'organisation seraient alors plus élevés.

TABLEAU 2: CONTRIBUTIONS PRÉVUES ET CONTRIBUTIONS EFFECTIVES 2008–2014 (en millions de dollars)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prévues*	5 200		7 500		3 750	3 700	4 200
Effectives**	5 038	4 205	4 130	3 597	4 044	4 380	5 381

* Plans de gestion

** Comptes annuels vérifiés, États des résultats financiers

61. Avec un niveau cible plus élevé, le Secrétariat pourrait établir le budget AAP en suivant une logique à moyen terme qui correspondrait au plan de gestion triennal. Cela aurait pour effet de renforcer la stabilité du budget AAP et d'éviter les compressions d'effectifs à court terme ou les restructurations, et contribuerait à préserver les capacités de réaction du PAM face aux crises.
62. S'agissant du taux de recouvrement des CAI, qui est approuvé tous les ans dans le cadre du plan de gestion, un relèvement du niveau cible serait également bénéfique; en effet, ce taux ne peut être modifié à la hâte pour faire face aux fluctuations des contributions ou des dépenses, et toute augmentation ou diminution du taux ne peut être approuvée qu'après consultation. Un niveau cible plus élevé devrait suffire à absorber les variations et l'on aurait moins besoin de recourir à une modification du taux de recouvrement des CAI pour faire face aux fluctuations des contributions.
63. Au vu de ce qui précède, le Secrétariat prévoit de relever d'un mois le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP, qui correspondra donc à cinq mois de dépenses.
64. Ce solide filet de sécurité financier continuera de protéger les activités d'appui et les services financés par le budget AAP des fluctuations du financement. Le nouveau niveau cible permettra au Secrétariat de se montrer un peu moins prudent dans ses prévisions de contributions et contribuera à améliorer la planification du budget AAP à l'appui des opérations et des besoins d'urgence.

Analyse du test de résistance du Compte de péréquation des dépenses AAP; établissement d'un niveau plancher

65. La résilience financière du Compte de péréquation des dépenses AAP a été analysée du point de vue de ses deux premiers objectifs: i) combler l'écart entre les recettes au titre des CAI et les dépenses AAP approuvées; et ii) couvrir le risque de réduction des recettes au titre des CAI ou le sous-financement du budget AAP. L'analyse, prenant comme point de départ le budget AAP de 2015, a envisagé deux scénarios: i) un revenu de 4 071 millions de dollars, soit le niveau moyen des contributions entre 2009 et 2013, à l'exclusion des montants records enregistrés en 2008 et 2014; et ii) un revenu de 3 597 millions de dollars, qui correspond au niveau des contributions en 2011, le plus bas de ces dernières années.

Scénario 1

Contributions reçues: 4 071 millions de dollars

Recettes au titre des CAI: 262,6 millions de dollars

Budget AAP ordinaire: 281,8 millions de dollars

Le budget AAP ordinaire devrait être réduit de 7 pour cent – 19,2 millions de dollars – si le Secrétariat décidait que les dépenses AAP doivent cadrer avec les recettes perçues au titre des CAI sur des contributions d'un montant de 4 071 millions de dollars.

Si le PAM prenait immédiatement des mesures pour réduire les dépenses AAP de 7 pour cent, cela pourrait s'accomplir sur une période de trois à six mois, et entraînerait des dépenses non récurrentes minimales¹².

Si le Secrétariat ne prenait aucune mesure pour réduire les dépenses AAP, par exemple parce qu'il considérerait que la baisse des recettes n'est que temporaire et que la tendance s'inverserait l'année suivante, le solde du Compte de péréquation des dépenses AAP diminuerait chaque année d'un montant équivalent à 0,8 mois de dépenses AAP.

Scénario 2

Contributions reçues: 3 597 millions de dollars

Recettes au titre des CAI: 232,0 millions de dollars

Budget AAP ordinaire: 281,8 millions de dollars

Taux de recouvrement des CAI stable à 7 pour cent

Pour faire cadrer les dépenses AAP avec les recettes, le Secrétariat devrait réduire le budget AAP ordinaire de 18 pour cent, soit 49,8 millions de dollars.

Si les recettes au titre des CAI devaient tomber à un niveau aussi bas, il est probable que la première mesure à prendre immédiatement serait de réduire les dépenses AAP de 7 pour cent sur une période de trois à six mois (pourcentage analogue à celui proposé dans le scénario 1).

Si le Secrétariat ne faisait rien pour réduire les dépenses AAP, le solde du Compte de péréquation des dépenses AAP diminuerait chaque année d'un montant équivalent à deux mois de dépenses AAP.

Si au bout de six mois la baisse des contributions était considérée comme irrémédiable, d'autres mesures seraient requises pour ramener les dépenses AAP à 232,0 millions de dollars, soit le niveau des recettes au titre des CAI. Il est probable que cette réduction supplémentaire prendrait six à douze mois et qu'elle pourrait engendrer des dépenses non récurrentes pouvant atteindre 15 millions de dollars.

Dans ce scénario, et avec les mesures de réduction des dépenses en deux temps décrites ci-dessus, il en coûterait au total 47 millions de dollars. Une partie de ces coûts (jusqu'à 32,0 millions de dollars, soit l'équivalent de 1,35 mois de dépenses AAP) serait due au maintien des dépenses AAP à un niveau supérieur à celui des recettes au titre des CAI durant la période de réduction des dépenses. L'autre partie (jusqu'à 15 millions de dollars, soit 0,64 mois de dépenses AAP) correspondrait à des dépenses non récurrentes.

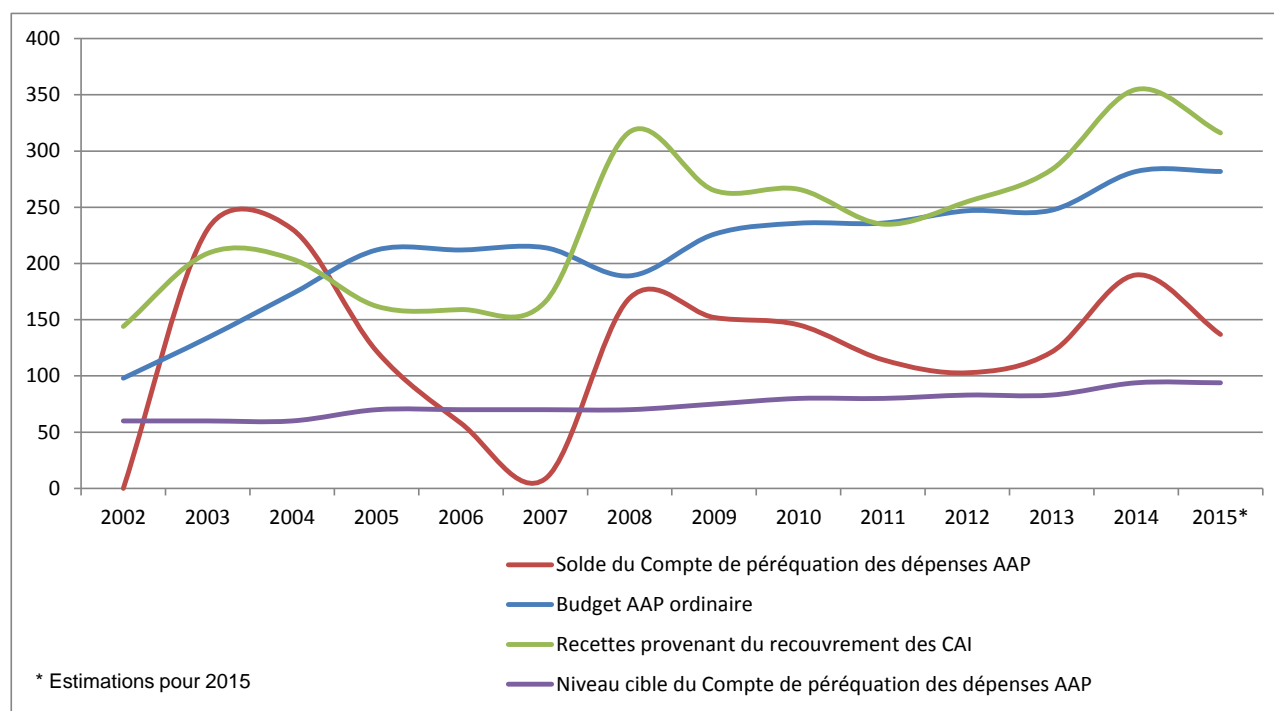
¹² WFP/EB.A/2006/6-C/1.

66. Il ressort de l'analyse que, dans les deux cas, l'équivalent de deux mois de dépenses AAP approuvées suffirait à couvrir l'écart entre les recettes au titre des CAI et les dépenses AAP dû à une diminution des contributions. Ce résultat tient compte des délais et des dépenses non récurrentes prévus pour ajuster la structure des coûts AAP.
67. Toutefois, deux mois de dépenses AAP ne suffiraient pas à soutenir une augmentation importante du volume de travail ou une intervention d'urgence, de même qu'ils ne permettraient pas de financer des initiatives internes d'importance primordiale, des transferts de fonds thématiques ou une augmentation des réserves du PAM.
68. Au vu de ce qui précède, le Secrétariat conclut qu'il convient de fixer deux niveaux au Compte de péréquation des dépenses AAP:
- deux mois de dépenses AAP – correspondant au niveau minimum nécessaire pour combler l'écart entre les recettes au titre des CAI et les dépenses AAP approuvées et pour couvrir le risque de réduction des recettes au titre des CAI ou de sous-financement du budget AAP; et
 - cinq mois de dépenses AAP – le niveau cible nécessaire pour renforcer la fonction de filet de sécurité financier du Compte de péréquation des dépenses AAP: combler tout écart provisoire entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP approuvées, couvrir le risque de réduction des recettes au titre des CAI ou de sous-financement du budget AAP, financer des initiatives internes d'importance primordiale ou procéder à des transferts de fonds thématiques, et consolider les réserves.
69. Le Secrétariat a donc l'intention de relever le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP pour le porter à l'équivalent de cinq mois de dépenses AAP, et d'établir un "niveau plancher" correspondant à deux mois de dépenses AAP. La portion située en dessous du niveau plancher serait utilisée uniquement en cas de déficit prolongé des recettes au titre des CAI par rapport aux dépenses AAP.

Coût d'opportunité du Compte de péréquation des dépenses AAP

70. Le solde du Compte de péréquation des dépenses AAP est l'un des outils de gestion des risques du PAM. Comparé à d'autres, comme le Compte d'intervention immédiate ou la Réserve opérationnelle qui servent à faire des avances de fonds aux opérations, le Compte de péréquation des dépenses AAP est par nature assez figé. Dans ces conditions, maintenir un solde de ce niveau comporte un coût. Le Secrétariat étudiera dans le contexte de l'examen du cadre de financement les moyens de réduire ce coût d'opportunité et d'optimiser la valeur du Compte de péréquation des dépenses AAP.

Figure 8: Solde du Compte de péréquation des dépenses AAP, dépenses AAP et recettes provenant du recouvrement des CAI, 2002–2015
(en millions de dollars)



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

budget AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
CAI	coûts d'appui indirects
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance