

Janvier 2014

F



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITE FINANCIER

Cent cinquante-deuxième session

Rome, 21- 22 janvier 2014

**Méthode de calcul du taux de recouvrement des
coûts d'appui indirects au PAM**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Finbarr Curran

Directeur de la Division du budget et de la programmation

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

Programme alimentaire mondial

Tél.: +3906 6513 2408

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mj321f

RÉSUMÉ

- Les principes appliqués par le PAM en matière de taux de recouvrement des coûts d'appui indirects ont été révisés en 2002, et une méthode permettant de déterminer ce taux a été établie en 2006. Le contexte opérationnel ayant profondément évolué dans l'intervalle, il a été proposé dans le Plan de gestion pour 2014-2016 de revoir cette question en 2014 de manière à faire en sorte que les principes et la méthode concourent aux Objectifs stratégiques et au cadre des résultats de la gestion.
- Les deux étapes de l'examen proposé du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects se dérouleront au cours du premier semestre 2014, en concertation avec le Conseil et en tirant parti des conseils du Comité financier.
- La première étape, objet du présent document, consiste à exposer le contexte de cet examen et les éléments à prendre en considération.
- Le présent document attire également l'attention sur diverses questions pour lesquelles le Conseil est invité à formuler des orientations.
- Les consultations menées avec le Conseil à l'occasion de la première session ordinaire de 2014 permettront d'orienter la seconde phase de cet examen et de définir la méthode qu'adoptera le Secrétariat pour proposer un taux de recouvrement des coûts d'appui indirects.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER DE LA FAO EST INVITÉ A DONNER

- Le Comité financier de la FAO est invité à examiner et à avaliser le document intitulé "Méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects au PAM", qui est soumis au Conseil d'administration du PAM pour examen.

Projet d'avis

- **Conformément à l'article XIV du Statut du PAM, le Comité financier de la FAO conseille au Conseil d'administration du PAM de prendre note du document intitulé "Méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects au PAM".**

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 10–11 février 2014

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2014/4-B/1
7 janvier 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

MÉTHODE DE CALCUL DU TAUX DE RECOUVREMENT DES COÛTS D'APPUI INDIRECTS DU PAM

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Sous-Directeur exécutif, RM* et Directeur financier:	M. M. Juneja	tél.: 066513-2885
Directeur, RMB**:	M. F. Curran	tél.: 066513-2408
Chef, RMBB***:	M. C. Gardner	tél.: 066513-2077

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

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

** Division du budget et de la programmation

*** Service du budget

RÉSUMÉ

Les principes appliqués par le PAM en matière de taux de recouvrement des coûts d'appui indirects ont été révisés en 2002, et une méthode permettant de déterminer ce taux a été établie en 2006. Le contexte opérationnel ayant profondément évolué dans l'intervalle, il a été proposé dans le Plan de gestion pour 2014-2016 de revoir cette question en 2014 de manière à faire en sorte que les principes et la méthode concourent aux Objectifs stratégiques et au cadre des résultats de la gestion.

Un taux de recouvrement des coûts d'appui indirects s'applique à toutes les contributions reçues, afin de rembourser au PAM les dépenses d'appui aux programmes et d'administration qu'il supporte lors de l'exécution des projets, qui sont principalement encourues dans les services du Siège et au sein des bureaux régionaux. Cette pratique est conforme au principe de recouvrement intégral du coût des opérations, ainsi qu'aux dispositions du Règlement général qui stipulent que chaque donateur est tenu de "couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions"¹.

Les deux étapes de l'examen proposé se dérouleront au cours du premier semestre 2014, en concertation avec le Conseil.

La première étape, objet du présent document, consiste à exposer le contexte de cet examen et les éléments à prendre en considération:

- L'Examen quadriennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2012 préconise une harmonisation des politiques de recouvrement des coûts d'appui indirects au sein des Nations Unies.
- Le contexte actuel et futur de la mobilisation de ressources du PAM sera un facteur pris en compte dans l'établissement du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects.
- Il est impératif d'utiliser au mieux les ressources: à cet effet, le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects sert d'indicateur indirect d'efficacité en matière d'appui aux programmes et d'administration, et constitue un moyen d'optimiser l'efficacité et l'efficacité opérationnelles.
- La structure des coûts et la structure d'appui du PAM évoluent, en particulier du fait du recours accru aux modalités d'intervention ne reposant pas sur les produits alimentaires.

Le présent document attire également l'attention sur diverses questions pour lesquelles le Conseil est invité à formuler des orientations:

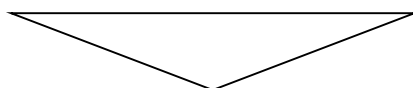
- Le PAM étant intégralement financé au moyen de contributions volontaires, il ne dispose pas d'un budget de base; faudrait-il envisager un financement de base ou diverses formules pour couvrir les coûts fixes et les coûts variables?

¹ Article XIII.2 du Règlement général.

- Étant donné que le PAM fait appel à diverses sources pour financer certaines dépenses afférentes aux activités d'appui et d'administration, faut-il persister à envisager de recourir à des sources multiples pour couvrir des dépenses liées notamment à la sécurité ou aux investissements exceptionnels?
- Le PAM devrait-il conserver un taux uniforme de recouvrement des coûts d'appui indirects, ou faudrait-il que ce taux varie en fonction du type d'intervention?
- Le PAM pourrait-il adopter des taux variables de recouvrement des coûts d'appui indirects pour favoriser la mobilisation de ressources, par exemple dans le cadre de la coopération Sud-Sud ou des contributions des gouvernements hôtes?

Les consultations menées avec le Conseil à l'occasion de la première session ordinaire de 2014 permettront d'orienter la seconde phase de cet examen et de définir la méthode qu'adoptera le Secrétariat pour proposer un taux de recouvrement des coûts d'appui indirects. Le fruit de ces travaux sera présenté lors de consultations informelles qui se dérouleront de mars à mai, et les recommandations portant sur le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects à appliquer au PAM seront soumises à la session annuelle de 2014.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM" (WFP/EB.1/2014/4-B/1) et attend avec intérêt l'analyse plus poussée reposant sur ses propres indications ainsi que les recommandations formulées par le Secrétariat sur le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects, lesquelles lui seront soumises à la session annuelle de 2014.

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

OBJECTIFS DE L'EXAMEN DU TAUX DE RECOUVREMENT DES COÛTS D'APPUI INDIRECTS

1. L'examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) entrepris en 2014 donne au Secrétariat l'occasion d'évoquer avec le Conseil et les donateurs diverses questions qui influent sur le contexte dans lequel le PAM opère et sur son modèle opératoire. Cet examen a pour objet d'établir les principes du PAM en matière de recouvrement des CAI dans l'optique de concourir aux Objectifs stratégiques définis dans le Plan stratégique pour 2014-2017 et au cadre des résultats de la gestion.
2. Il est indispensable que le PAM s'adapte à l'évolution de l'environnement dans lequel il opère, et en particulier aux fluctuations importantes de l'assistance alimentaire et des contributions tant au plan du niveau que des modalités. Le taux de recouvrement des CAI doit par conséquent être suffisamment robuste pour couvrir les dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP), dont certaines sont fixes et d'autres variables, quel que soit le niveau de financement.
3. L'objectif consiste à définir une méthode simple et transparente pour calculer le taux de recouvrement des CAI et l'appliquer, en tenant dûment compte des évolutions intervenues au sein du système des Nations Unies. Le Secrétariat consultera le Conseil de manière informelle et officielle afin de proposer un taux de recouvrement des CAI dans le Plan de gestion pour 2015-2017.
4. Il est proposé de procéder en deux étapes: la première, objet du présent rapport, consiste à exposer l'état des réflexions menées au PAM et les questions qui guideront les débats. Les orientations formulées par le Conseil contribueront à structurer les débats informels et les propositions relatives à la seconde étape.
5. Il est proposé de tenir des consultations informelles entre mars et mai 2014 afin de permettre au Conseil et au Secrétariat d'analyser les premières pistes. Un second document présentant les conclusions et les recommandations issues de l'examen sera soumis au Conseil à sa session annuelle de 2014.

HISTORIQUE

Le recouvrement des coûts d'appui indirects au PAM: principes et modalités

6. En 1995, le Groupe de travail formel du Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) a établi un rapport dans lequel il recommandait l'adoption du principe de recouvrement intégral des coûts, en vertu duquel les contributions reçues serviraient à couvrir le coût effectif des produits alimentaires fournis et du transport extérieur assuré au titre d'un projet, une partie des frais de transport terrestre, d'entreposage et de manutention, les coûts d'appui directs, et les CAI associés. Le CPA a également recommandé que le taux de recouvrement des CAI soit actualisé chaque année² sur la base d'analyses des coûts, et il a approuvé l'application de taux spécifiques aux différentes catégories d'activités.
7. Le Conseil d'administration, qui a succédé au CPA en 1996, a mis en place en 1998 un groupe de travail chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, et a approuvé la recommandation 2.4 préconisant

² En 1997, le Conseil a approuvé l'adoption de taux de recouvrement des CAI valables pour un exercice biennal plutôt que pour une seule année.

d'appliquer pour toutes les catégories d'activités un taux de recouvrement unique³ (les italiques ont été ajoutées):

*"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 approuvé à la valeur [des coûts opérationnels directs] et [des coûts d'appui directs] 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. [...] Le taux unique de recouvrement des CAI [est] fixé [...]."*⁴

8. À sa troisième session ordinaire de 2002, le Conseil a été saisi d'un examen du taux de recouvrement des CAI analysant l'écart entre les dépenses AAP et les recettes au titre des CAI et comparant les principes appliqués au PAM à ceux d'autres organismes des Nations Unies et organisations non gouvernementales⁵. Le Conseil a approuvé la création du Compte de péréquation des dépenses AAP destiné à enregistrer les écarts entre les montants effectifs des recettes et des dépenses AAP, et décidé d'abaisser le taux unique de recouvrement des CAI à 7,0 pour cent pour 2003.
9. En 2006, le Conseil a approuvé la proposition du Secrétariat de fixer le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects en se fondant sur les résultats financiers effectifs vérifiés⁶. Depuis lors, le Secrétariat présente dans chaque plan de gestion le taux de recouvrement des CAI ainsi établi. Bien que le taux de recouvrement des CAI tel que déterminé sur la base des résultats financiers effectifs vérifiés ait été systématiquement supérieur, c'est le taux de 7,0 pour cent qui a été maintenu tout au long de cette période.
10. Depuis 2003, le PAM démontre qu'il a la capacité de nouer des partenariats avec des entreprises, des fondations et des particuliers pour lever des fonds à l'appui de ses activités. En 2014, la fonction "secteur privé" sera intégrée au budget AAP afin de faire en sorte que les donateurs privés continuent d'assumer les frais d'administration et de gestion liés à leurs contributions.

ASPECTS AYANT TRAIT À LA POLITIQUE DE RECOUVREMENT DES CAI EN VIGUEUR

Succès du plan de dotation en ressources et de financement à long terme

11. Le Secrétariat estime que la simplicité et le caractère transparent du modèle de dotation en ressources et de financement à long terme contribuent à faire du PAM un partenaire de choix parce que ce modèle est facile à comprendre et donne des précisions sur la structure de coûts des projets.

³ WFP/EB.2/98/11.

⁴ WFP/EB.3/98/4-D.

⁵ WFP/EB.3/2002/5-C/1.

⁶ WFP/EB.A/2006/6-C/1.

Adéquation du produit du recouvrement des CAI

12. Il semble que le taux de recouvrement des CAI, qui est fixé dans chaque plan de gestion et a été maintenu à 7,0 pour cent depuis 2003, est insuffisant pour couvrir la totalité des dépenses d'appui et d'administration. Par exemple:
- Les sommes dues aux Nations Unies, telles celles destinées au Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies, sont imputées au Fonds général, mais ce procédé atteint aujourd'hui ses limites compte tenu de la situation du PAM.
 - Pour financer les initiatives de renforcement des capacités au PAM, il a été fait appel à de nouveaux fonds d'affectation spéciale financés par des donateurs: ces fonds sont bienvenus, mais ils sont moins prévisibles et sont généralement réservés à un emploi spécifique; en outre, les règles de gestion et les contrôles externes auxquels ils sont soumis sont moins rigoureux que dans le cas des crédits au titre du budget AAP.
 - Le PAM demande périodiquement au Conseil d'approuver des crédits supplémentaires au titre du budget AAP pour financer des réformes d'ordre organisationnel.

Variabilité du taux de recouvrement des CAI

13. Le PAM applique actuellement à l'ensemble des catégories d'activités un taux de recouvrement des CAI de 7,0 pour cent. Pour les fonds d'affectation spéciale administrés par les bureaux régionaux ou les services du Siège servant à financer des activités comme le renforcement des capacités internes, le taux de recouvrement des CAI est en règle générale de 7,0 pour cent.
14. Il existe un certain degré de variabilité des taux de recouvrement des CAI appliqués au PAM, avec une plus grande flexibilité pour les fonds d'affectation spéciale. S'agissant des fonds d'affectation spéciale destinés à un pays spécifique et constitués au niveau local, le taux de recouvrement appliqué est de 4,0 pour cent parce que les activités financées nécessitent peu d'appui de la part des services du Siège et des bureaux régionaux et que les gouvernements bénéficiaires, qui apportent le plus souvent la majeure partie des financements, prennent en charge certaines dépenses de soutien. Ces fonds d'affectation spéciale permettent aux bureaux de pays d'aider les gouvernements à gérer et mettre en œuvre des programmes en phase avec les objectifs du PAM. Certains apports comme les contributions de contrepartie en espèces versées par les gouvernements n'entraînent aucun coût d'appui indirect.
15. Pour les contributions de donateurs du secteur privé, le taux de recouvrement des CAI est déterminé en fonction de la nature du partenariat et varie selon sa complexité et le montant du don. Le taux moyen appliqué est de 12,0 pour cent.

EXAMEN DU TAUX DE RECOUVREMENT DES CAI EN 2014: ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

16. Les éléments ci-après guideront l'examen du taux de recouvrement des CAI:
- i) Examen quadriennal complet et harmonisation;
 - ii) mobilisation de ressources;
 - iii) utilisation optimale des ressources; et
 - iv) adaptation à l'évolution du cadre de financement du PAM.

Examen quadriennal complet et harmonisation

17. L'Examen quadriennal complet énonce pour 2012-2016 un certain nombre de prescriptions à prendre en compte dans l'examen du taux de recouvrement des CAI:
- Les conseils d'administration des fonds et programmes sont invités à adopter un mécanisme de recouvrement des dépenses pour application en 2014; ce mécanisme devra être transparent, harmonisé et fondé sur le principe du recouvrement intégral des coûts, à partir des ressources de base et autres ressources, proportionnellement aux montants engagés.
 - Le Secrétaire général est prié de proposer aux conseils d'administration d'adopter une définition commune des coûts de fonctionnement et un système normalisé de contrôle des coûts, tout en gardant à l'esprit que les modes opératoires peuvent différer.
 - Les fonds et programmes sont priés d'arrêter une définition commune du concept de "masse critique des ressources de base"; cela signifie que les agences dotées de ressources de base et d'autres ressources doivent déterminer le niveau minimal de ressources indispensable pour s'acquitter de leur mission.
18. Les dispositifs de financement du PAM ne correspondent pas totalement à ces prescriptions – par exemple, il ne dispose pas de ressources de base –, mais le Secrétariat reconnaît que ces éléments ont une incidence sur le recouvrement des CAI et doivent être pris en considération dans le cadre de cet examen.
19. Au titre de l'harmonisation au sein des Nations Unies, le PAM doit être au courant de ce qui se passe dans les divers organismes des Nations Unies. Par exemple, i) le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et ONU-Femmes se sont penchés sur les définitions des coûts et la classification des activités, et ils ont adopté un taux commun de recouvrement des coûts fixé à 8,0 pour cent; et ii) l'Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont opté pour des taux de recouvrement des CAI différenciés (10,0 pour cent pour les interventions d'urgence et 13,0 pour cent pour les activités de développement), et appliquent en outre aux dépenses de personnel un mécanisme de "majoration du taux de recouvrement" afin de recouvrer certaines dépenses liées au soutien et à l'administration⁷; ces deux institutions ont entrepris de réexaminer leur politique en matière de dépenses d'appui.

Mobilisation de ressources

20. Conscient de l'évolution du contexte de la mobilisation des ressources, le PAM entend encourager une plus grande flexibilité et prévisibilité des contributions volontaires. Il pourrait s'avérer utile d'analyser les formules adoptées par d'autres organismes des Nations Unies afin de déterminer si le taux de recouvrement des CAI est utilisé pour encourager les contributions non affectées ou pluriannuelles, ou encore les contributions de certains donateurs.

⁷ Voir le document du Comité financier de la FAO intitulé "Rapport détaillé sur la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui", publié en novembre 2013 sous la cote FAO FC 151/8.

21. La plupart des recettes proviennent de gouvernements qui font partie des donateurs traditionnels, mais les contributions émanant de gouvernements hôtes et de nouveaux donateurs sont appelées à se développer. Le taux de recouvrement des CAI pourrait être utilisé pour favoriser la coopération Sud-Sud ou triangulaire et pour encourager la mobilisation de ressources auprès de pays en développement destinées à financer le renforcement des capacités et les stratégies nationales appuyant le Plan stratégique.
22. Les perspectives de contribution du secteur privé sont également plus favorables. En application de la stratégie du PAM en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé⁸, la commission de gestion que doivent acquitter les donateurs privés correspond au taux arrêté pour le recouvrement des CAI, majoré d'un pourcentage perçu pour couvrir les frais supplémentaires de gestion et d'administration. Cette formule pourrait être comparée aux méthodes appliquées par d'autres organismes des Nations Unies.
23. Les fonds d'affectation spéciale associant plusieurs partenaires représentent actuellement une faible part des recettes du PAM, mais ils gagnent du terrain; ils sont régis conformément aux directives édictées par le Groupe des Nations Unies pour le développement, lesquelles limitent la commission facturée au titre des frais d'appui à 7,0 pour cent. À mesure que le PAM étoffera ses modes de financement novateurs, le recours aux fonds mondiaux comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Fonds pour l'environnement mondial gagnera en importance. Il conviendra d'en évaluer les directives en matière de CAI et les éventuelles restrictions concernant les coûts d'appui directs et indirects.

Utilisation optimale des ressources

24. L'examen du taux de recouvrement des CAI doit prendre en compte la nécessité de tirer le meilleur parti des ressources s'agissant des recettes au titre des CAI et des dépenses AAP. Le taux de recouvrement des CAI est parfois assimilé à un critère d'efficacité puisqu'il sert à financer le budget AAP. Mais les dépenses AAP encourues au Siège ou au sein des bureaux régionaux sont susceptibles d'améliorer le rapport coût-efficacité dans d'autres domaines; par exemple, une initiative visant à améliorer les filières d'approvisionnement, financée au moyen de crédits AAP provenant du recouvrement des CAI, est susceptible de se traduire par des économies au niveau des pays.

Adaptation à l'évolution du mode opératoire et du cadre de financement du PAM

25. Le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013 a marqué le début de la transition opérée par le PAM, qui est passé de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Le cadre de financement a été approuvé en 2010 et mis en œuvre en 2013 pour prendre en compte cette évolution: la structure financière des projets a été modifiée par la mise en place de trois outils – vivres, espèces et bons, et augmentation et développement des capacités –, ainsi que par leurs éléments de coûts, tels que le transport terrestre, l'entreposage et la manutention ainsi que les autres coûts opérationnels directs.
26. Les coûts d'appui directs (CAD) sont désormais calculés sur la base d'un pourcentage des coûts opérationnels plutôt que d'un taux par tonne. Cette disposition permet de mieux prévoir le financement de ces coûts et facilite la comparaison entre projets.

⁸ WFP/EB.A/2013/5-B.

27. L'introduction d'un niveau notable d'activités non alimentaires et de différentes structures de coûts et de soutien impose un examen des CAI correspondants⁹.

QUESTIONS NÉCESSITANT DES ÉLÉMENTS D'ORIENTATION

28. Les questions pour lesquelles le Secrétariat demande au Conseil de formuler des éléments d'orientation sont exposées dans la présente section:
- i) le mode de financement des dépenses AAP;
 - ii) le recours à d'autres sources de financement pour couvrir les dépenses liées au soutien et à l'administration;
 - iii) les incidences du passage à l'assistance alimentaire sur les CAI; et
 - iv) la mobilisation de ressources.

Mode de financement des dépenses administratives et d'appui aux programmes

29. Quelles sont les incidences pour le PAM de l'absence de financement de base? Faudrait-il envisager des modalités différentes de financement des coûts indirects fixes et variables?
30. Contrairement à d'autres fonds et programmes, le PAM ne dispose d'aucun budget de base pour couvrir ou compenser les dépenses AAP. Celles-ci sont financées au moyen du taux de recouvrement des CAI appliqué à chaque projet.
31. Le PAM étant une organisation financée par des contributions volontaires, il doit ajuster chaque année ses frais généraux en fonction des ressources reçues ou prévues, et il n'est pas facile d'adapter les dépenses à l'évolution du niveau des opérations. Si les activités s'intensifient, les coûts moyens devraient diminuer une fois que les dépenses fixes sont couvertes mais, dans le cas contraire, il est difficile de diminuer les coûts proportionnellement à la réduction des activités tout en maintenant l'efficacité opérationnelle.
32. Compte tenu des débats menés actuellement dans les institutions spécialisées au sujet du financement de base, de la masse critique et des politiques relatives aux coûts d'appui, il convient d'examiner d'autres options. La phase 2 de l'analyse comprendra donc les éléments suivants:
- examen des avantages d'un budget de base;
 - examen des dépenses AAP fixes et variables; et
 - étude d'autres options, telles que le financement de base ou les ressources à des fins spéciales pour couvrir les dépenses AAP variables ou fixes.

⁹ Les bureaux de pays continuent de pâtir de l'incertitude entourant le financement du PAM. Par conséquent, le Secrétariat examinera le cadre de financement dans l'objectif de trouver les moyens d'améliorer la structure de financement du PAM; il s'agira notamment d'amplifier le mécanisme de financement anticipé afin de maximiser la stabilité et la prévisibilité des opérations et l'impact du PAM sur les bénéficiaires.

Recours à d'autres sources de financement pour couvrir les dépenses d'administration et d'appui

33. Au PAM, certaines dépenses d'administration et d'appui sont financées au moyen d'autres sources telles que le Compte de péréquation des dépenses AAP, le Fonds général et certains fonds d'affectation spéciale. Cela étant, comment faut-il interpréter les CAI et dans quelle mesure les dépenses AAP devraient-elles être financées sur les montants provenant du recouvrement des CAI? Le PAM devrait-il continuer d'envisager de multiples sources pour financer certains éléments, notamment:
- *La sécurité.* Des dépenses telles que la contribution annuelle du PAM, d'un montant de 10 millions de dollars, au budget du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) sont imputées au Fonds général. Devraient-elles être imputées au budget AAP ou aux opérations menées dans les pays, moyennant "une majoration du taux de recouvrement" appliquée aux dépenses de personnel, comme ce qui est pratiqué dans certaines institutions spécialisées?
 - *Les dépenses d'investissement.* Le PAM devrait-il chercher à obtenir des engagements de la part des donateurs ou bien élargir le mécanisme de budgétisation des investissements, de manière à financer ou à prendre en charge des initiatives ponctuelles d'envergure, afin de réduire la charge pesant sur le budget AAP, le Compte de péréquation des dépenses AAP et le Fonds général?
 - *Les innovations.* Les dépenses afférentes aux innovations devraient-elles continuer d'être financées par des fonds d'affectation spéciale supplémentaires, ou bien par le recouvrement des CAI?
34. Au PAM, les dépenses couvertes par le budget AAP sont limitées; le faible montant alloué aux bureaux de pays au titre de ce budget est inversement proportionnel à leur taille. Le PAM doit trouver d'autres sources de financement pour les innovations telles que les transferts monétaires et les bons, l'initiative "Achats au service du progrès", le mécanisme d'achat anticipé et l'examen des procédures opératoires.
35. Il convient également de noter que le budget AAP finance des dépenses sur lesquelles le Secrétariat n'a guère de maîtrise et qui sont à la hausse: à titre d'exemple, les coûts partagés des services de l'UNDSS qui sont imputés au Fonds général. Depuis 2006, pour ce qui est des ressources non affectées du Fonds général, les recettes proviennent principalement des intérêts perçus sur les portefeuilles de placement du PAM, les comptes bancaires et les comptes du marché monétaire. Les gains et pertes réalisés et non réalisés sur les placements et les ajustements des taux de change, qui ne peuvent pas être imputés à d'autres fonds, viennent corriger ces produits. Il est indiqué dans le Plan de gestion (2014–2016)¹⁰ que le PAM doit trouver un financement de longue durée pour couvrir les coûts afférents à l'UNDSS qui ne sont pas liés aux projets: du fait de la diminution des intérêts crédités au Fonds général, cette solution doit être mise en œuvre à compter de 2015.
36. Le Secrétariat ne peut guère influencer sur les coûts relatifs à certaines activités des Nations Unies, telles que le réseau de coordonnateurs résidents. Ces dépenses sont imputées au budget AAP en tant que crédits sous gestion centrale bien qu'ils soient liés aux opérations menées dans les pays.

¹⁰ WFP/EB.2/2013/5-A/1, paragraphes 217–218.

37. Plusieurs coûts relatifs au soutien opérationnel ont été regroupés dans le souci de maintenir le respect des normes et l'efficacité. Il est prouvé que ce dispositif permet de réaliser des économies au niveau des opérations; en outre, il existe des mécanismes de recouvrement des coûts permettant d'imputer les dépenses directement aux projets: parmi les exemples figurent les licences et services de télécommunications, FoodSat et le Programme mondial de location de véhicules. Ces mécanismes de recouvrement des coûts préoccupent les bureaux de pays, car ils sont administrés au niveau du Siège et, de ce fait, les dépenses sont perçues comme étant indirectes, ce qui rend parfois difficile leur financement au titre des coûts directs des projets.
38. Les initiatives ponctuelles sont actuellement financées au moyen d'un budget supplémentaire, par le biais du Compte de péréquation des dépenses AAP, des ressources non affectées du Fonds général, ou d'un fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle si elles suscitent l'intérêt de donateurs, ou par des crédits provenant de contributions multilatérales. Ces initiatives contribuent à améliorer l'efficacité et l'efficacité, mais les décisions à leur sujet peuvent être prises en fonction des disponibilités de financement plutôt que des priorités de l'organisation¹¹.
39. Le Compte de péréquation des dépenses AAP permet au PAM de compenser l'écart entre les dépenses AAP et les recettes issues du recouvrement des CAI, afin de réduire le risque de pénurie de ressources au cas où les recettes ne se matérialiseraient pas au taux attendu. Le Compte de péréquation des dépenses AAP est examiné par le Conseil dans le Plan de gestion, et le niveau recommandé correspond à quatre mois de dépenses indirectes. Il n'existe pas de directives précises régissant l'utilisation des excédents du Compte de péréquation des dépenses AAP.
40. La phase 2 de l'analyse aura pour objet d'examiner: i) s'il y a lieu pour le PAM de revoir la manière dont les CAI et les CAD sont interprétés et imputés; ii) la mesure dans laquelle les dépenses administratives et d'appui peuvent être financées au moyen du recouvrement des CAI, y compris les avantages d'introduire une majoration du taux de recouvrement pour les dépenses de personnel et les options permettant de réduire la dépendance à l'égard de diverses sources à caractère imprévisible pour financer les initiatives récurrentes et exceptionnelles; iii) si le niveau cible actuel du Compte de péréquation des dépenses AAP est approprié, et si les excédents, prévus ou réalisés, de ce compte devraient servir à financer des investissements ponctuels; et iv) l'utilité de directives sur l'emploi des ressources non affectées du Fonds général et du Compte de péréquation des dépenses AAP pour ce financement de catégories de dépenses approuvées.
41. Certains de ces points revêtent un caractère administratif, notamment lorsqu'il s'agit de l'imputation des coûts aux projets, par exemple à titre de CAI ou de CAD. Toutefois, il serait souhaitable de se mettre d'accord avec les partenaires sur les principes et les pratiques de l'affectation des coûts aux différentes catégories.
42. En harmonie avec les initiatives menées par d'autres institutions, les dépenses pourraient être classées en tant que CAD et imputées aux projets, mais il convient d'évaluer l'incidence qu'aurait sur les petits bureaux de pays une augmentation des charges relevant de besoins institutionnels par rapport à une hausse du budget AAP et donc du taux de recouvrement des CAI.

¹¹ Le nouveau mécanisme de budgétisation des investissements renforcera le processus de gouvernance pour ce qui est de l'évaluation et de la matérialisation des avantages économiques découlant des investissements ponctuels financés par le biais de ce mécanisme et remboursés selon un plan d'amortissement.

43. L'intégration des dépenses concernant notamment les coûts sous gestion centrale des projets d'innovation ou d'investissement, qui ont été jusqu'ici engagées en dehors du budget AAP, pourrait nécessiter une augmentation du taux de recouvrement des CAI, ce qui risque d'amener les donateurs à avoir une perception négative de ce taux. Le Secrétariat examinera diverses pistes pour financer les investissements stratégiques, par exemple en optimisant l'utilisation du Compte de péréquation des dépenses AAP et du mécanisme de budgétisation des investissements, et en encourageant les innovations qui peuvent être financées par des contributions à emploi spécifique.

Incidences du passage à l'assistance alimentaire sur les CAI

44. Quelles sont les incidences du passage à l'assistance alimentaire dans le cadre du Plan stratégique pour 2014–2017? Le PAM devrait-il continuer d'appliquer un taux uniforme de recouvrement des CAI aux fins du recouvrement intégral des coûts, ou bien ce taux devrait-il varier selon la catégorie ou le type d'activités?
45. Jusqu'en 1998, le PAM appliquait des taux différents aux diverses catégories d'activités. Actuellement, le Secrétariat applique un taux de recouvrement des CAI de 7,0 pour cent à toutes les catégories: opérations d'urgence, interventions prolongées de secours et de redressement, opérations spéciales, projets de développement et programmes de pays.
46. Le modèle actuel, qui a été mis en place en 1998, a bien fonctionné tant que la principale activité du PAM consistait à réceptionner les produits alimentaires et à les transporter jusqu'aux bénéficiaires. Mais le passage à l'assistance alimentaire, qui implique un éventail plus large d'interventions et des niveaux croissants d'activités ne comportant pas de transferts de produits alimentaires, impose une transformation de la composition des coûts et des structures de soutien. En 2012, par exemple, les transferts monétaires et les bons devaient représenter 5 pour cent du total des besoins opérationnels, mais on estime qu'en 2014 leur part se montera à 19 pour cent des besoins opérationnels prévus. Il est donc indispensable d'examiner les CAI correspondants.
47. La phase 2 de l'analyse comprendra: i) l'examen des structures des coûts directs et indirects pour les différents types d'interventions; et ii) la modélisation de divers taux de recouvrement des CAI pour divers types d'interventions et catégories d'activités.
48. L'adoption de taux différenciés de recouvrement des CAI selon les catégories d'activités a jusqu'ici été considérée comme un facteur augmentant la complexité et le coût de gestion de ces taux. De plus, une telle différenciation des taux par catégorie d'activités risquerait de favoriser l'utilisation de catégories inappropriées.

Mobilisation des ressources

49. Le PAM pourrait-il appliquer des taux variables de recouvrement des CAI afin d'encourager la coopération Sud-Sud, les contributions des gouvernements hôtes, les contributions non affectées, les contributions pluriannuelles et celles du secteur privé?
50. Ainsi qu'il est noté plus haut, le taux approuvé de recouvrement des CAI de 7,0 pour cent sert de valeur de référence, mais en fait plusieurs taux sont appliqués¹². La stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2013–2017)¹³

¹² En vertu de l'article XIII.4 du Règlement général, le Directeur exécutif peut déroger à l'application du taux de recouvrement des CAI pour certains types de contributions. Des taux différents sont appliqués aux contributions bilatérales et aux fonds fiduciaires.

¹³ WFP/EB.A/2013/5-B.

prévoit l'application de divers taux de recouvrement des CAI calculés en fonction des coûts supplémentaires liés à la collaboration avec le secteur privé.

51. Afin de mettre en œuvre son Plan stratégique pour 2014–2017, le PAM s'attachera à devenir le partenaire de choix des gouvernements en renforçant leur capacité à mettre en place, gérer et amplifier leurs propres programmes de protection sociale. Ces activités sont principalement financées par les gouvernements bénéficiaires, au moyen de fonds d'affectation spéciale gérés par les bureaux de pays, avec un appui limité du Siège, ayant pour vocation de contribuer au coût des vivres et des projets relevant des programmes menés dans leur pays.
52. La phase 2 de l'analyse s'inspirera de l'expérience acquise par d'autres organisations pour:
 - i) évaluer l'incidence du taux de recouvrement des CAI sur la mobilisation de nouveaux donateurs, ainsi que l'effet des types de restrictions dont sont assorties les contributions;
 - ii) déterminer si des taux variables ou flexibles de recouvrement des CAI encouragent les contributions venant de donateurs non traditionnels, pour des activités telles que la coopération Sud-Sud;
 - iii) estimer si le PAM devrait adopter des taux variables de recouvrement des CAI pour les différentes catégories de contributions – à emploi spécifique ou non assorties de restrictions, multilatérales ou bilatérales – et pour les différents types de donateurs; et
 - iv) examiner si la complexité de la structure des taux de recouvrement des CAI serait compensée par le fait d'attirer de nouvelles contributions.
53. La réduction des taux de recouvrement des CAI, dans le but de favoriser la mobilisation des ressources, pourrait être justifiée par une baisse correspondante des coûts d'appui. Les gouvernements bénéficiaires pourraient, par exemple, demander au PAM un soutien réduit pour les opérations dirigées par les pays, et un taux inférieur de recouvrement des CAI permettrait d'intégrer les opérations dans les programmes de pays plutôt que d'avoir recours à des fonds d'affectation spéciale. Si cette baisse des taux de recouvrement devait être subventionnée moyennant l'encaissement de CAI destinés à d'autres dons, la subvention ne devrait pas être élevée.

PROCHAINES ÉTAPES

54. Au cours de la phase 2 de l'examen des CAI, le Secrétariat examinera les orientations émanant du Conseil et traitera les questions exposées dans le présent document.
55. Une série de consultations informelles sera organisée en mars, avril et mai 2014 afin de communiquer les résultats de la phase 1 et de recueillir d'autres avis. Les vues exprimées par le Conseil et le Secrétariat seront intégrées dans le document final, qui sera soumis au Conseil pour approbation à sa session annuelle de 2014.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
CAD	coûts d'appui directs
CAI	coûts d'appui indirects
CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies