



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

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITE FINANCIER

Cent soixante-deuxième session

Rome, 23 - 25 mai 2016

Point sur l'examen du cadre de financement

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

M. Sean O'Brien
Directeur du Bureau de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des ressources
Programme alimentaire mondial
Tél: +3906 6513 2682

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



mq549

RÉSUMÉ

- Le document intitulé "Point sur l'examen du cadre de financement" est soumis au Conseil d'administration du PAM pour examen.
- Le résumé du document intitulé " Point sur l'examen du cadre de financement" figure dans le document présenté au Comité financier pour examen.

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

- Le Comité financier de la FAO est invité à prendre note du document du PAM intitulé "Point sur l'examen du cadre de financement".

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 "Point sur l'examen du cadre de financement".**



Distribution: générale

Date: 13 mai 2016

Original: anglais

* *Nouvelle parution pour raisons techniques*

Point 5 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2016/5-C/1*

Questions de politique générale

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

Point sur l'examen du cadre de financement

Résumé

Le cadre de financement du PAM a été établi dans les années 90 pour faciliter l'apport de l'aide alimentaire, notamment dans les situations d'urgence. Il a subi par la suite quelques modifications visant l'introduction d'outils tels que le préfinancement et les transferts de type monétaire, mais la structure budgétaire elle-même n'a été que légèrement ajustée pour permettre la transition du PAM vers l'assistance alimentaire ont été limités.

Avec l'examen du cadre de financement, le Secrétariat se propose d'introduire des changements fondamentaux pour accroître l'efficacité du PAM et répondre aux exigences des parties prenantes, du Programme 2030 et des objectifs de développement durable. Trois axes de travail prioritaires sont actuellement en phases pilote et d'expérimentation dans plusieurs bureaux de pays. Le Secrétariat présentera ses recommandations au Conseil pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2016.

Le premier axe de travail – budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle - fait partie de la feuille de route intégrée¹. L'objectif est de mettre au point une structure budgétaire pour les portefeuilles de pays qui soit conforme à l'approche de la planification stratégique par pays et au Plan stratégique pour 2017-2021. Les budgets de portefeuille de pays doivent remplacer le système budgétaire actuel par projet afin d'améliorer la gestion axée sur les résultats et de favoriser une approche centrée sur les pays en matière de stratégie, de planification, de mise en œuvre, de budgétisation et de rapports. La structure du budget de portefeuille de pays couvrira l'ensemble des opérations conduites par le PAM dans un pays donné, permettant ainsi de réduire la fragmentation interne actuelle due à la multiplicité des budgets de projets et des catégories de coûts, et de maximiser la transparence, la flexibilité, la prévisibilité et le respect de l'obligation redditionnelle. Le modèle de budget est actuellement en phase II d'expérimentation dans plusieurs bureaux de pays.

Le Secrétariat souhaite connaître les réactions du Conseil à propos de la nouvelle structure budgétaire proposée afin de pouvoir aller de l'avant et aborder ensuite l'examen d'aspects tels que le recouvrement intégral des coûts, le contexte et la gouvernance.

¹ WFP/EB.A/2016/5-D.

Coordonnateurs responsables:

M. M. Juneja
Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la
gestion des ressources et Directeur financier
tél.: 066513-2885

M. S. O'Brien
Directeur
Division de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des
ressources
tél.: 066513-2682

D'autres axes de travail ont été retenus pour répondre à des besoins internes de gestion des ressources. Celui qui concerne la planification fondée sur les ressources vise à uniformiser le processus qui permet aux bureaux de pays de faire coïncider les plans opérationnels avec les prévisions de financement pour améliorer la planification et la gestion de la performance. Des projets pilotes sont en cours dans neuf bureaux de pays: les outils de planification fondés sur les ressources seront ajustés en fonction des enseignements tirés de cette expérience avant leur mise en service dans tous les bureaux de pays, où ils viendront compléter l'approche actuelle de la planification axée sur les besoins.

L'axe de travail sur le préfinancement global traite des problèmes de prévisibilité des ressources, notamment des incertitudes concernant le calendrier et le montant des contributions; à cet effet, il prévoit de donner aux bureaux de pays les autorisations budgétaires nécessaires pour qu'ils puissent engager des dépenses sur la base du montant total des financements prévus. Des projets pilotes seront lancés en 2016 pour tester le concept, estimer le niveau d'appétence du PAM pour le risque ainsi qu'évaluer les avantages opérationnels en termes d'efficacité et d'efficience.

Le Secrétariat reconnaît que l'examen du cadre de financement doit tenir compte des réalités des modes de financement qui sont ceux des donateurs, et il est résolu à dialoguer pleinement avec les parties prenantes dans le cadre de réunions bilatérales et de consultations informelles.

Projet de décision*

Ayant examiné le document intitulé "Point sur l'examen du cadre de financement" (WFP/EB.A/2016/5-C/1*), le Conseil:

- i) prend note des travaux actuellement consacrés à l'examen du cadre de financement; et
- ii) attend avec intérêt les conclusions de l'examen du cadre de financement, notamment en ce qui concerne la structure de planification et de budgétisation par portefeuille de pays proposée, qui lui seront présentées pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2016.

Introduction

1. Le présent document décrit l'état d'avancement de l'examen du cadre de financement et définit la structure du budget de portefeuille de pays proposée. La discussion des éléments essentiels de cette structure, qui constitue un remodelage fondamental de l'architecture de financement, contribuera à approfondir des aspects tels que le recouvrement intégral des coûts, le contexte et la gouvernance.
2. Au cours de la consultation informelle qui s'est tenue le 1^{er} avril 2016, les membres ont pu examiner les premiers résultats des phases pilote et de la mise à l'essai des prototypes; le Secrétariat a accueilli avec satisfaction les observations des participants et pris en considération les questions et commentaires formulés durant la consultation et lors de réunions bilatérales.

Aperçu général de l'examen du cadre de financement

Contexte

3. À sa deuxième session ordinaire de 2016, le Conseil examinera les propositions relatives au soutien que le PAM va apporter au Programme 2030 et aux objectifs de développement durable (ODD), lesquelles englobent le Plan stratégique pour 2017–2021, l'approche de la planification stratégique par pays, une nouvelle structure de planification et de budgétisation issue de l'examen du cadre de financement et le nouveau Cadre de résultats institutionnels. Cette approche globale

* 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.

permettra au PAM d'établir un lien entre stratégie, planification, mise en œuvre, ressources et résultats afin de faire plus clairement montre de l'efficacité et de l'efficience de ses programmes.

4. Tenant compte de la recommandation découlant de l'Examen quadriennal complet qui préconise que les institutions des Nations Unies s'attachent à harmoniser chaque fois que possible leurs modes opératoires, l'examen du cadre de financement a commencé par une étude des cadres de financement d'autres organismes des Nations Unies. Il se poursuivra par un examen du modèle harmonisé de classification des coûts adopté par 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, et passera en revue les travaux du Réseau finances et budget du Comité de haut niveau sur la gestion et du Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire, ainsi que les résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire.

Rappel de la situation

5. L'examen du cadre de financement, qui est une composante de la feuille de route intégrée (WFP/EB.1/2016/4-F), a pour objectif de maximiser l'efficacité opérationnelle moyennant une planification réaliste, un respect accru de l'obligation redditionnelle, la rationalisation des processus et l'harmonisation des cadres de financement et de résultats.
6. À sa session annuelle de 2015, le Conseil s'est penché sur les problèmes structurels qui fragilisent le cadre de financement actuel – fragmentation des autorisations budgétaires, multiplicité des entités budgétaires au niveau des pays et rigidité de la structure budgétaire². À la deuxième session ordinaire du Conseil de 2015, le Secrétariat a précisé les axes de travail prioritaires de l'examen du cadre de financement ainsi que les risques corrélés³.
7. L'examen du cadre de financement repose sur trois principes fondamentaux: i) le PAM restera un organisme financé intégralement à titre volontaire; ii) le recouvrement intégral des coûts continuera à s'appliquer à toutes les contributions, bien que les modalités actuelles d'application soient susceptibles de changer; et iii) le PAM continuera d'assurer le suivi des dépenses liées à des contributions spécifiques et s'attachera avec les donateurs à simplifier et à harmoniser les exigences en matière de rapports.

Examen du cadre de financement: axes de travail prioritaires

8. L'examen porte sur les axes de travail suivants:
 - *Budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle*: l'objectif est de réduire la fragmentation interne, de simplifier les procédures et de maximiser la transparence, la flexibilité, la prévisibilité et le respect de l'obligation redditionnelle; cet axe, qui aura pour résultat de définir la structure du budget de portefeuille de pays, est conforme à l'approche de la planification stratégique par pays.
 - *Planification fondée sur les ressources*: cet axe a pour but d'uniformiser les plans fondés sur les ressources mis au point par les bureaux de pays afin d'améliorer la planification et la gestion de la performance.
 - *Préfinancement global*: il est prévu de donner aux bureaux de pays des autorisations budgétaires globales aux premiers stades de la procédure afin de réduire les effets de la fragmentation des flux de financement, d'accroître la prévisibilité des ressources et de maximiser l'efficience et l'efficacité.

Budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle: le budget de portefeuille de pays

9. Le budget de portefeuille de pays proposé harmonisera les stratégies et les opérations du PAM dans les pays avec le Plan stratégique, l'approche de la planification stratégique par pays et le Cadre de résultats institutionnels.

² WFP/EB.A/2015/6-C/1.

³ WFP/EB.2/2015/5-C/1*.

10. Cet axe de travail repose sur un examen de l'actuelle structure budgétaire du PAM et des cadres de financement d'autres organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales et d'entités du secteur privé. Les entretiens qui ont eu lieu avec des responsables lors de visites auprès de bureaux de pays ont permis de cerner les difficultés liées à la budgétisation dans divers contextes fonctionnels et opérationnels.
11. Une synthèse présentée en septembre 2015 au Groupe d'experts chargé de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle⁴ précisait les éléments indispensables à une structure budgétaire propre à: i) maximiser l'aptitude du PAM à répondre avec efficacité et efficacité aux besoins opérationnels prioritaires; ii) assurer une gestion financière disciplinée, ainsi que la production d'analyses et de rapports rigoureux; et iii) faciliter la mobilisation de fonds. On peut citer parmi les éléments à prévoir:
 - un aperçu de toutes les opérations dans tous les contextes, en conformité avec l'approche de planification stratégique par pays;
 - une "ligne de visée" claire, allant de la stratégie jusqu'aux résultats, en passant par la planification et la dotation en ressources;
 - une structure simple et unifiée pour la mise en œuvre des opérations;
 - la démonstration probante des effets directs, du rapport coût-efficacité et du rapport coût-efficience; et
 - une obligation redditionnelle renforcée.
12. Deux types de budget préliminaires ont été élaborés: l'un fondé sur les activités du bureau de pays, l'autre sur les résultats du bureau de pays. Tous deux ont servi de modèles aux budgets actuellement mis à l'essai dans les bureaux du PAM en Colombie, en Indonésie, en Jordanie, en Ouganda et au Zimbabwe afin d'en tester la viabilité, la facilité d'utilisation et l'efficacité, et d'en déterminer les incidences sur la gouvernance et la mobilisation de fonds. Les bureaux de pays participant au projet ont fait observer que, du point de vue de la gestion opérationnelle, les activités – qui certes découlaient des résultats stratégiques et des effets directs stratégiques du PAM – devaient constituer le cœur de la structure.
13. En novembre 2015, le Groupe d'experts chargé de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle a examiné les résultats obtenus avec les modèles préliminaires mis à l'essai et a proposé une structure applicable au budget de portefeuille de pays prévoyant:
 - une période de planification unique englobant toutes les opérations d'une année civile dans tous les contextes, pour un an au minimum;
 - une approche axée sur les résultats conforme aux résultats stratégiques et aux effets directs stratégiques du PAM, les activités étant au cœur de la planification des opérations;
 - une "ligne de visée" claire, partant des résultats stratégiques et passant par les effets directs stratégiques, jusqu'aux activités et aux coûts;
 - la détermination du coût des activités en termes de coûts des transferts ou d'exécution;
 - l'établissement de nouvelles définitions des coûts harmonisées chaque fois que possible avec celles appliquées par d'autres organismes des Nations Unies, afin de faciliter l'établissement des rapports et la comparaison;
 - la gestion des coûts d'appui directs et des coûts d'appui indirects ajustés⁵ sera assurée à l'échelle du pays et non pas au niveau de chaque activité; et
 - l'introduction d'un effet direct stratégique distinct au moins ou l'amplification d'un effet direct stratégique existant au moins concernant une première intervention face à une situation d'urgence.

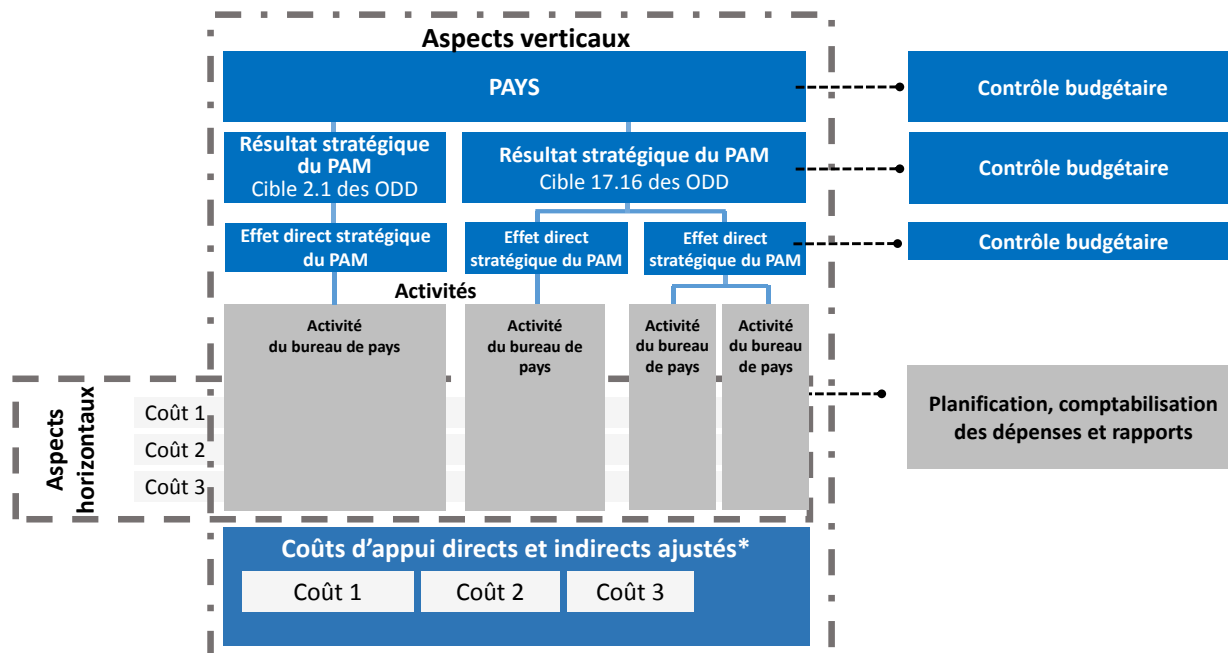
⁴ Dont les participants sont issus de bureaux de pays, de bureaux régionaux et du Siège.

⁵ Les concepts et la terminologie seront ajustés en fonction des observations reçues des bureaux de pays et du Conseil.

Structure préliminaire du budget de portefeuille de pays

14. La structure préliminaire du budget de portefeuille de pays est conçue pour englober l'ensemble des opérations et des ressources du PAM dans un pays donné pour une année civile. Le passage à une logique de portefeuille implique que la structure préliminaire du budget de portefeuille de pays rattache l'orientation stratégique de l'assistance du PAM au plan stratégique de pays et à la gestion de la performance. La priorité donnée aux résultats dans le plan stratégique de pays se retrouve dans le budget de portefeuille de pays, le but étant de relier les aspects stratégiques, programmatiques et opérationnels de la planification et d'améliorer la gestion de la performance en faisant apparaître les ressources utilisées et les résultats obtenus.
15. La hiérarchie des contrôles budgétaires de cette structure se situe à trois niveaux, à celui du pays ainsi qu'à ceux des résultats stratégiques et des effets directs stratégiques du PAM. La figure 1 illustre les aspects "verticaux" du budget de portefeuille de pays et la hiérarchie des contrôles budgétaires.
16. Le niveau le plus élevé de contrôle budgétaire se situe à l'échelle du pays. Vient ensuite le contrôle au niveau du résultat stratégique du PAM, qui correspond aux cibles relevant des ODD. Dans le cadre d'un plan stratégique de pays, le PAM aidera à atteindre les cibles nationales retenues pour les ODD, en accord avec les effets directs liés à chaque résultat stratégique. Le troisième et plus bas niveau de contrôle budgétaire est celui des effets directs stratégiques. Chaque effet direct stratégique ne peut se rapporter qu'à un seul résultat stratégique.
17. La quatrième strate verticale du budget de portefeuille de pays relie les activités du bureau de pays à un seul effet direct stratégique et, partant, au résultat stratégique correspondant. Il s'agit là du plus bas niveau de planification d'un bureau de pays, qui ne sert qu'à des fins de planification, de comptabilisation des dépenses et d'établissement des rapports; il ne fait pas partie de la hiérarchie des contrôles budgétaires.

Figure 1: Modèle préliminaire du budget de portefeuille de pays

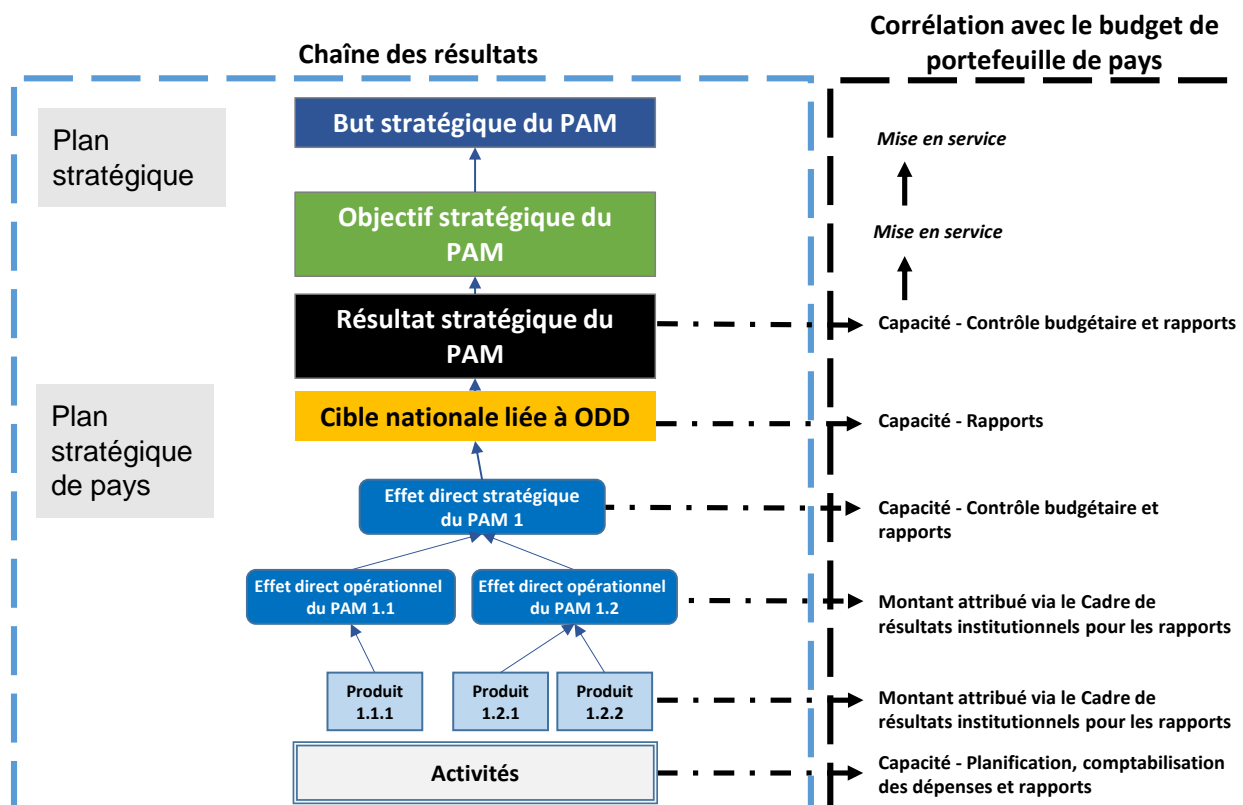


*Présentation et modalités des coûts d'appui en cours d'examen

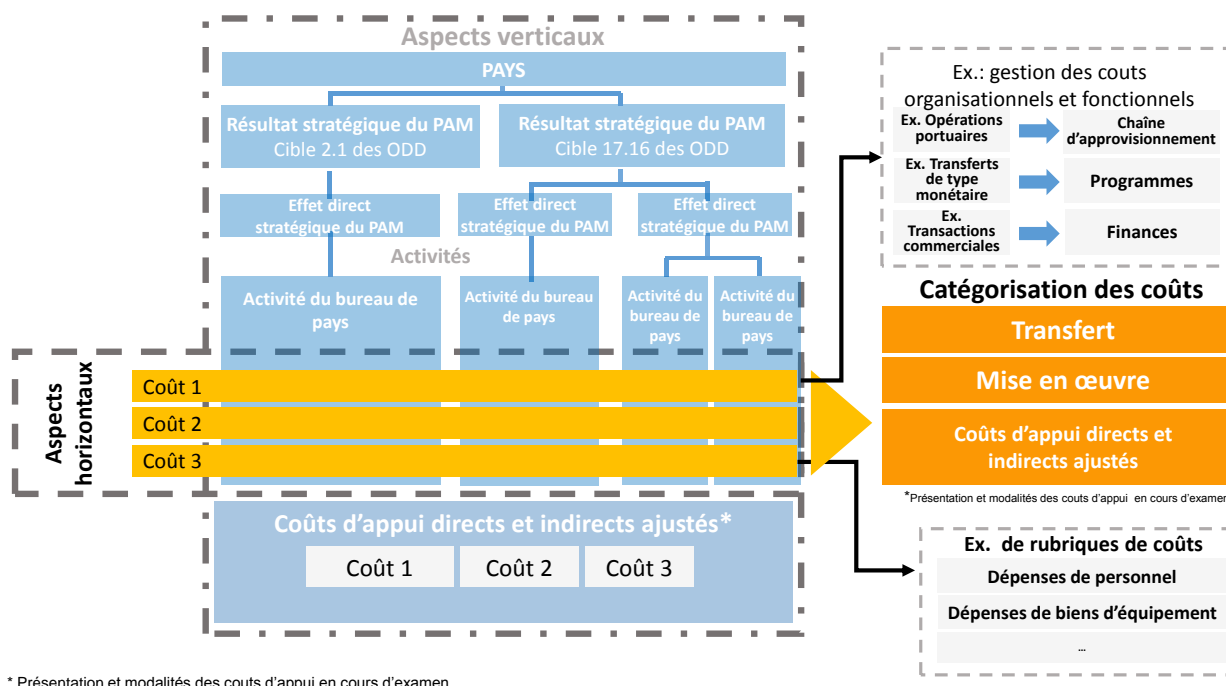
18. Suite à la consultation informelle qui s'est tenue le 1^{er} avril 2016, les effets directs stratégiques ont été intégrés à la structure hiérarchique des contrôles budgétaires compte tenu de la place primordiale qu'ils occupent dans les plans stratégiques de pays et les rapports sur la performance. Gérer les budgets par effet direct stratégique permettra aussi de mieux adapter la gestion budgétaire au contexte.

19. La chaîne de résultats du PAM (voir la figure 2) est le fondement sur lequel repose le principe de la gestion axée sur les résultats dans les pays. Le lien avec le budget de portefeuille de pays est indiqué dans la colonne de droite, qui précise les compétences en matière de contrôle budgétaire et de rapports. La chaîne de résultats montre comment les dimensions verticales du modèle préliminaire de budget de portefeuille de pays permettent de maintenir la "ligne de visée", depuis les opérations jusqu'aux résultats. Les gestionnaires peuvent ainsi évaluer la manière dont les produits contribuent aux effets directs à court et à plus long terme ainsi qu'à l'impact au niveau national et à celui des ODD. Il s'agit là d'un changement fondamental par rapport au cadre budgétaire actuel, qui englobe de multiples budgets de projets ventilés par catégorie de coûts et sans liens concrets avec les résultats.

Figure 2: Exemple de chaîne de résultat pour un pays



20. La figure 3 illustre les aspects "horizontaux" – à savoir les catégories de coûts du modèle préliminaire de budget de portefeuille de pays qui seront utilisées à des fins de planification, de gestion des fonds, de comptabilisation des coûts et d'établissement des rapports.

Figure 3: Aspects horizontaux du modèle préliminaire de budget de portefeuille de pays

* Présentation et modalités des coûts d'appui en cours d'examen

21. Utilisant les résultats stratégiques et les effets directs stratégiques du PAM comme fils conducteurs, les activités seront planifiées par catégorie de coûts relevant d'une nouvelle structuration des coûts. La structure des coûts actuellement en vigueur a été mise au point dans les années 90 lorsque l'activité du PAM reposait sur l'aide alimentaire; la nouvelle structure rendra plus visible les coûts de transfert et d'exécution de chaque activité, et fera le lien avec les résultats. Cette structure sera établie sur la base des définitions harmonisées des coûts des Nations Unies, lesquelles faciliteront, s'il y a lieu, l'élaboration d'une approche commune des Nations Unies en matière de budgétisation sur le terrain. Elle remplacera les catégories de coûts actuellement utilisées (autres coûts opérationnels directs, coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention, etc.). Le modèle de budget de portefeuille de pays facilite la gestion des coûts organisationnels et fonctionnels car il permet, si besoin est, de gérer collectivement les catégories de coûts, par exemple les coûts fonctionnels liés à la chaîne d'approvisionnement.
22. Le cadre budgétaire actuel n'est pas assez détaillé pour identifier à coup sûr les facteurs qui déterminent les coûts des différents projets. Le nouveau modèle permettra de comparer plus aisément les coûts des activités, de déterminer les facteurs de coûts dans tous les bureaux de pays et de les relier aux produits, aux effets directs stratégiques et aux résultats stratégiques, améliorant ainsi la transparence.
23. D'aucuns reconnaissent qu'il est sans doute préférable et utile de gérer certains coûts à l'échelle de chaque pays. À la figure 3, la case "coûts d'appui directs et coûts d'appui indirects ajustés" se rapporte aux dépenses d'un bureau de pays qui ne peuvent être directement rattachées à l'exécution d'une activité. Ce concept sera étudié lors de la phase II du processus expérimental de budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle (voir paragraphe 36 à 38).
24. Pour parvenir à une réelle efficacité opérationnelle, la flexibilité est indispensable. Comme les nouveaux processus de planification et de budgétisation doivent permettre d'intervenir rapidement en cas d'urgence soudaine, il est envisagé d'ajouter un ou plusieurs effets directs stratégiques ou d'amplifier un ou plusieurs effets directs stratégiques existants afin de subvenir aux besoins d'urgence et de les inscrire dans le budget du portefeuille. Grâce à cette approche, la "ligne de visée" sera maintenue en reliant les résultats stratégiques, les effets directs stratégiques et les ressources du PAM aux interventions d'urgence du PAM quelles qu'elles soient; elle permettra également d'améliorer la visibilité, de faciliter la mobilisation de fonds et d'octroyer des avances au titre du dispositif de prêts internes en faveur des projets. Si les conditions le

permettent, lorsque la situation d'urgence aura pris fin, les effets directs stratégiques et les activités correspondantes seront incorporés dans le plan stratégique de pays et le budget.

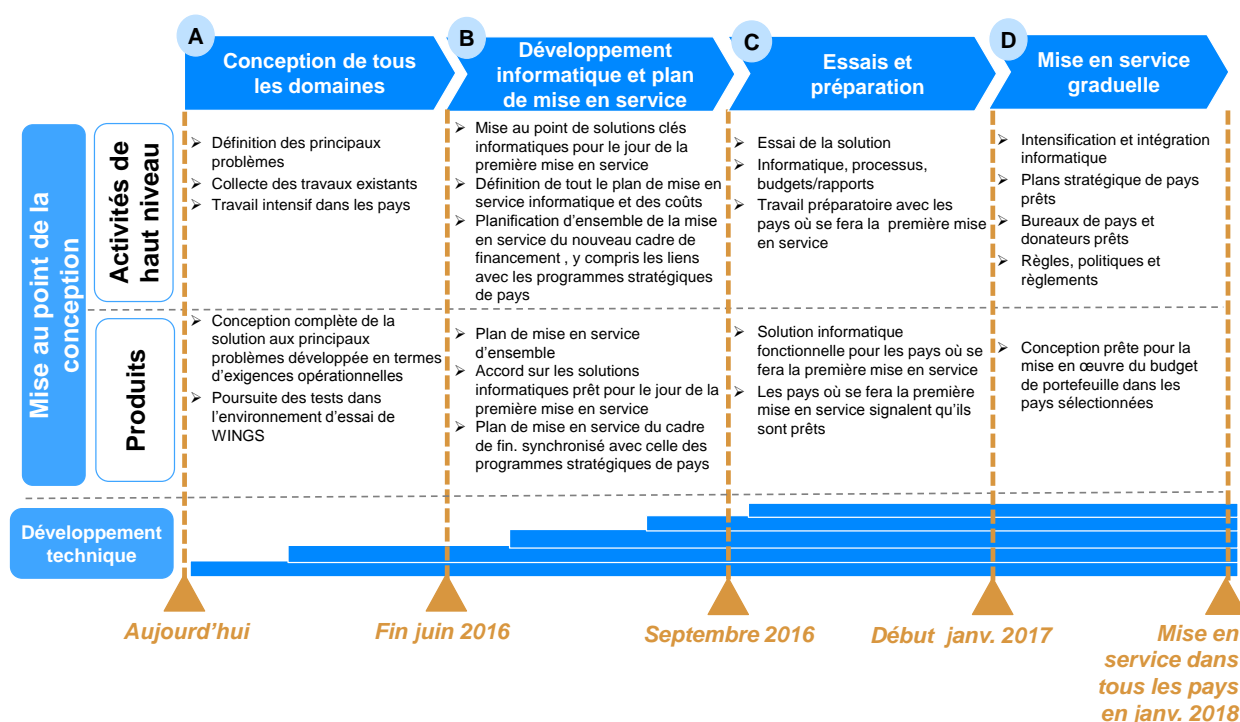
25. Le modèle du budget de portefeuille de pays offre la possibilité d'améliorer:
- l'efficacité opérationnelle – les responsables auront une vue des opérations englobant tous les contextes, ce qui permettra de mettre plus efficacement les fonctions, l'appui et la gestion au service des résultats;
 - la "ligne de visée", qui va de la stratégie aux résultats en passant par la planification, l'exécution et la dotation en ressources;
 - la démonstration, à l'intention des parties prenantes, de la compétitivité et de la transparence;
 - la flexibilité – les bureaux de pays seront en mesure de répondre aux besoins sans être soumis à des contraintes artificielles au niveau des entités budgétaires;
 - le respect de l'obligation redditionnelle – les responsabilités des directeurs de pays seront plus claires; et
 - la simplification - les processus seront rationalisés et harmonisés avec les opérations.
26. Le modèle de budget de portefeuille de pays sera conçu de manière à prendre en considération la manière d'harmoniser les informations requises sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes avec le Cadre de résultats institutionnels.

Les étapes du processus expérimental

27. Le modèle de budget de portefeuille de pays et ses caractéristiques ont été mis à l'essai dans des bureaux de pays durant les six premiers mois de 2016. Ils seront adaptés et arrêtés à la lumière des résultats de la phase expérimentale et le modèle pourra être modifié à des fins d'optimisation de l'efficacité opérationnelle. Les bureaux de pays, qui conduisent les essais, présentent des évaluations intermédiaires au Conseil du projet⁶, avec l'appui du Boston Consulting Group.
28. La plupart des bureaux de pays participant à la phase expérimentale avaient déjà pris part à l'exercice initial de modélisation du budget. Les bureaux du PAM en Indonésie et au Zimbabwe ont terminé la préparation de leur plan stratégique de pays; en Colombie, en Jordanie et en Ouganda, ces plans sont encore en cours d'élaboration. La phase II inclura également le bureau du PAM au Kenya, et le PAM envisage d'ajouter d'autres bureaux de pays, notamment là où une crise de niveau 3 est en cours.
29. La figure 4 donne le calendrier prévu des travaux de mise au point de la structure du budget de portefeuille de pays.

⁶ Le Conseil du projet est composé de sous-directeurs exécutifs et de plusieurs directeurs de divisions, directeurs régionaux et directeurs de pays.

Figure 4: Calendrier des travaux de mise au point du modèle de budget de portefeuille de pays, 2016-2017



30. Au vu des résultats de l'évaluation de la phase I, le Secrétariat a décidé que plusieurs problèmes devaient être résolus avant qu'une solution informatique ne soit mise au point. En conséquence, comme indiqué lors de la consultation informelle du 1^{er} avril 2016, la phase III sera anticipée et fusionnée avec la phase II.

Résultats de la phase I

31. Durant la phase I, qui s'est déroulée de janvier à mars 2016, la structure de planification budgétaire de haut niveau a été affinée pour introduire une "ligne de visée" allant des résultats stratégiques du PAM jusqu'aux activités des bureaux de pays. Les bureaux de pays ont commencé à tester les prototypes en travaillant sur les aspects liés à la stratégie et à la planification de la nouvelle structure budgétaire globale.
32. Les bureaux du PAM en Jordanie et en Indonésie ont aligné leurs opérations et leurs budgets sur les résultats stratégiques du PAM afin de tracer une "ligne de visée" allant de la stratégie à l'exécution. Un échantillon représentatif de transactions a été enregistré dans un environnement parallèle afin de tester sa viabilité et d'affiner les concepts relatifs au budget de portefeuille de pays.
33. Un premier modèle de comptabilisation des coûts a été mis au point pour s'assurer que la valeur des transferts directs, les coûts d'exécution et les coûts gérés à l'échelon du pays – par exemple les coûts d'appui directs et les coûts d'appui indirects ajustés – sont bien pris en compte. Le bureau du PAM en Indonésie ayant été l'un des premiers à élaborer un plan stratégique de pays, le PAM a pu vérifier la concordance entre l'approche de la planification stratégique par pays et le modèle de budget de portefeuille de pays.
34. Les premières évaluations du concept de budget de portefeuille de pays et des résultats de la phase expérimentale réalisées par les équipes des bureaux de pays ont été généralement positives. Le bureau du PAM en Jordanie a indiqué que l'accent mis sur les activités et leur regroupement par résultat stratégique reflétait bien la réalité opérationnelle, et que la "ligne de visée" améliorerait l'efficacité et la transparence. Le bureau du PAM en Indonésie s'est félicité des améliorations apportées en matière de respect de l'obligation redditionnelle et des pouvoirs accrus confiés aux responsables de budget. L'organisation des deux bureaux de pays a été globalement adaptée à la structure prévue dans le modèle de budget de portefeuille, mais des

mesures supplémentaires de gestion du changement devraient être prises et les délégations de pouvoirs réexaminées de façon à s'assurer que les structures organisationnelles requises sont en place.

35. La phase I a fait apparaître que certaines questions appelaient des approfondissements: i) examen de la terminologie et de la méthode de gestion des "coûts d'appui directs et d'appui indirects ajustés" (figure 3)⁷; et ii) actualisation des catégories de coûts actuelles et des modalités d'application du recouvrement intégral des coûts afin de mieux prendre en compte la panoplie d'outils du PAM et l'assistance fournie au niveau des pays. Ces questions et d'autres problèmes seront traités durant la phase II de la mise à l'essai des prototypes.

Objectifs de la phase II

36. Pendant la phase II, qui est en cours, les bureaux de pays doivent effectuer des exercices de simulation pour tester le modèle de budget de portefeuille de pays, le but étant de résoudre les problèmes et de parachever la mise au point du modèle informatique. Les objectifs de cette phase sont de créer une structure budgétaire globale, de définir les procédures de comptabilisation des coûts, d'examiner les modalités d'application du recouvrement intégral des coûts et de déterminer les besoins en matière de contexte et de gouvernance.
37. Les bureaux de pays devront tester une structure budgétaire qui englobe la totalité des opérations et des services communs d'un bureau de pays, les accords de prestation de services, les fonds d'affectation spéciale, les opérations régionales et les situations d'urgence soudaines. Ils devront par ailleurs: i) envisager les moyens d'harmoniser la classification des coûts, s'il y a lieu, avec celle d'autres organismes des Nations Unies; ii) définir comment mesurer les résultats et l'optimisation des ressources et établir les rapports correspondants dans le contexte du Cadre de résultats institutionnels proposé; iii) déterminer quelles modifications doivent être apportées aux politiques, procédures et règlements; et iv) fournir une estimation initiale des investissements nécessaires à la mise en œuvre.
38. La phase II sera menée en Colombie, en Indonésie, en Jordanie, au Kenya, en Ouganda et au Zimbabwe. La participation d'autres bureaux de pays est envisagée, notamment celle d'un bureau couvrant une crise de niveau 3.

Plan de mise en service prévu pour 2016-2017

39. Le plan de développement et de mise en service de la technologie nécessaire sera défini durant le troisième trimestre de 2016 et mis à l'essai au cours du quatrième trimestre pour vérifier que le budget de portefeuille de pays et les systèmes concernés peuvent effectivement supporter la mise en œuvre des plans stratégiques de pays en 2017, après que le Conseil aura approuvé les recommandations issues de l'examen du cadre de financement et le document de fond sur la planification stratégique par pays.

Ressources nécessaires

40. Le développement intégré du Plan stratégique, des plans stratégiques de pays, du Cadre de résultats institutionnels et de l'examen du cadre de financement ainsi que la participation accrue des bureaux de pays à la phase expérimentale ont entraîné une hausse des dépenses prévues par rapport à celles indiquées dans le plan de travail établi pour l'examen du cadre de financement en 2016, notamment dans le domaine de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle. Une estimation des investissements nécessaires pour 2017 est également en cours de préparation.

Questions à débattre

Gouvernance

41. Les questions concernant la gouvernance portent notamment sur les modalités d'attribution ou de délégation de pouvoirs au titre des plans stratégiques de pays et des budgets de portefeuille de pays, et sur l'information requise pour permettre au Conseil d'exercer son rôle de gouvernance et de contrôle. Actuellement, c'est au Conseil qu'il incombe d'approuver les programmes de développement, les interventions prolongées de secours et de redressement, les opérations

⁷ Appelés coûts "de base" dans le document présenté à la consultation informelle du 1^{er} avril 2016.

spéciales, les modifications apportées aux budgets prévisionnels annuels des projets et les révisions budgétaires, conformément à l'article VI.2 du Statut, à l'exception des dispositions de l'alinéa c).

42. Si le Conseil donne son feu vert aux plans stratégiques de pays et aux budgets de portefeuille de pays, il pourrait aussi examiner les modalités d'approbation des opérations et des budgets à appliquer dans ce nouveau cadre. Il pourrait ainsi être envisageable d'abandonner la modalité d'approbation par projet prévue à l'article VI.2 du Statut et le processus de révision budgétaire. Le plan stratégique de pays, structuré à partir des effets directs stratégiques du PAM, pourrait devenir le document de référence du Conseil en matière de gouvernance. Le Secrétariat sollicitera l'avis du Conseil quant à l'étendue des pouvoirs qu'il conviendra de déléguer au Directeur exécutif.
43. Le Secrétariat discutera avec le Conseil, les donateurs, les partenaires et les parties prenantes de l'information qu'il faudra communiquer au Conseil chaque année pour qu'il soit à même de s'acquitter de ses fonctions de gouvernance et de contrôle. Conformément aux prescriptions du Sommet mondial sur l'action humanitaire et du rapport du Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire, le PAM entend garantir un maximum de transparence concernant ses opérations, leurs coûts et les résultats obtenus.
44. Le Secrétariat reconnaît que ces questions devront être étudiées en profondeur avec le Conseil et s'engage à ce que toutes leurs implications soient analysées et expliquées clairement avant qu'une proposition ne soit présentée au Conseil.

Contexte

45. Les catégories d'activités du PAM correspondent au contexte. Compte tenu de l'abandon probable de ces catégories, la question du contexte sera examinée en tenant compte du budget de portefeuille de pays. L'ajout des effets directs stratégiques du PAM dans la hiérarchie des contrôles budgétaires du nouveau modèle de budget a pour but d'aider les partenaires à déterminer plus facilement le contexte.
46. Le Secrétariat est conscient que les changements apportés à la structure budgétaire du PAM peuvent avoir une incidence sur le financement par les partenaires et va continuer à examiner avec eux le nouveau modèle de budget afin de s'assurer que leurs points de vue sont bien pris en compte.
47. Le Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire a relevé que des termes comme "humanitaire" et "développement" créent des clivages artificiels et que les interventions, qu'elles concernent l'action humanitaire, le développement, le maintien de la paix ou les changements climatiques sont de plus en plus interdépendantes et que leur financement devrait en tenir compte. Le Secrétariat est confiant qu'une nouvelle structure de planification et de budgétisation plus transparente, mettant en corrélation ressources et résultats, permettra de mobiliser plus de contributions multilatérales et incitera les partenaires à orienter leurs contributions vers les niveaux supérieurs de la structure ou vers telle ou telle thématique.

Recouvrement intégral des coûts

48. Le principe de recouvrement intégral des coûts exige que tous les coûts relatifs à la mise en œuvre des activités financées par des contributions soient couverts par le PAM et partagés équitablement entre les donateurs (voir l'article XIII.2 du Statut). Comme toutes les contributions au PAM sont volontaires, celui-ci doit faire en sorte que tous les coûts liés à l'exécution des programmes soient couverts par des contributions des donateurs.
49. L'article XIII.4 du Règlement général stipule que le principe de recouvrement intégral des coûts s'applique aux coûts opérationnels, aux coûts d'appui directs et aux coûts d'appui indirects. De manière générale, le PAM applique un taux de recouvrement à chaque contribution pour couvrir les coûts d'exécution – par exemple, 7 pour cent pour les coûts d'appui indirects, ou encore un pourcentage ou un taux par tonne pour certaines catégories de coûts.

50. Toutefois, cette méthode a entraîné une fragmentation et une rigidité de la structure budgétaire. Au niveau des pays, les contributions sont allouées aux projets et aux fonds d'affectation spéciale, où elles sont subdivisées en catégories de coûts. L'enveloppe budgétaire attribuée à chaque catégorie de coût constitue pour les gestionnaires une limite ou une contrainte. Sans révision budgétaire, il leur est difficile de transférer des fonds d'une catégorie à l'autre, situation qui peut être à l'origine de soldes non utilisés devant être restitués aux donateurs, au détriment de l'efficacité opérationnelle.
51. Le passage au nouveau modèle de budget proposé et les changements à apporter aux catégories de coûts imposent de revoir l'application du principe de recouvrement intégral des coûts. Les bureaux de pays participant à la phase II du processus expérimental devront donc examiner les points suivants: i) modification des catégories de coûts conformément à la structure budgétaire proposée; ii) amélioration de la définition des coûts; iii) modalités d'application du principe de recouvrement intégral des coûts aux contributions. Le PAM est résolu à assurer une répartition équitable des coûts entre les donateurs; le Secrétariat débatera de ces questions avec les membres du Conseil dans le cadre de consultations informelles et lui présentera des exemples d'adaptation du principe de recouvrement intégral des coûts au modèle de budget de portefeuille de pays. L'examen de ces questions dépendra également des résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire.

Planification fondée sur les ressources

52. Le programme de travail actuel du PAM se compose de projets conçus sur la base d'évaluations des besoins menées en collaboration avec des homologues gouvernementaux et des partenaires. Il s'agit d'un plan fondé sur les besoins⁸ qui se présente de fait comme un appel à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des opérations, et il continuera de servir de référence pour les activités de plaidoyer du PAM en faveur du financement intégral des opérations menées pour subvenir aux besoins des bénéficiaires.
53. L'axe de travail consacré à la planification fondée sur les ressources tient compte du fait que les besoins opérationnels dépassent systématiquement le montant des contributions effectives; nombre de bureaux de pays tentent actuellement de résoudre ce problème en hiérarchisant les opérations en fonction des prévisions de ressources. L'objectif de cet axe de travail est de créer une strate secondaire de planification opérationnelle dans tous les bureaux de pays pour intégrer la planification fondée sur les ressources. Les plans établis par les différents bureaux de pays en fonction des prévisions de ressources sont ensuite regroupés pour produire le plan de travail hiérarchisé qui figure dans le Plan de gestion annuel.
54. L'utilisation de plans normalisés fondés sur les prévisions de ressources devrait permettre d'obtenir les avantages suivants:
- *Efficacité.* Grâce à l'intégration des projections de financement, des plans de distribution et d'exécution et des budgets fondés sur les ressources, les bureaux de pays pourront utiliser les ressources avec efficacité pour obtenir les meilleurs résultats possibles.
 - *Mobilisation des ressources.* Les bureaux de pays seront en mesure de montrer plus clairement les effets des déficits de ressources lorsqu'ils s'efforceront de mobiliser des fonds.
 - *Orientation.* La planification opérationnelle et la hiérarchisation des activités seront plus cohérentes et mieux focalisées.
 - *Anticipation des problèmes.* Les bureaux de pays pourront traiter en amont les problèmes tels que des ruptures d'approvisionnement ou des conditions météorologiques défavorables afin de réduire au minimum leurs effets sur les bénéficiaires et d'optimiser l'utilisation des ressources dont ils disposent.
 - *Visibilité.* Dans le cadre des projections de financement annuelles, les bureaux de pays pourront hiérarchiser leurs activités en fonction des besoins; les unités du Siège et les bureaux régionaux pourront accéder à ces informations.

⁸ À l'exclusion des projets de développement, conformément à l'article X.8 du Règlement général.

- *Centralisation et normalisation des données.* Les données concernant les projections de financement des bureaux de pays, les prévisions de dépenses mensuelles et les activités prioritaires seront collectées et rassemblées dans un seul système sous un format standard. Cette procédure assurera la traçabilité des données, en optimisera la circulation et réduira au minimum le temps nécessaire à l'analyse.

Activités pilotes

55. Des activités pilotes sont en cours dans plusieurs bureaux de pays sélectionnés en vue de normaliser la planification fondée sur les ressources. Les recommandations formulées lors d'un atelier tenu en octobre 2015, auquel ont participé des membres du personnel de bureaux de pays, de bureaux régionaux et du Siège, ont été intégrées au processus pilote et incorporées dans l'outil de planification fondée sur les ressources. Les activités pilotes sont menées en utilisant les outils existants.
56. Un plan fondé sur les ressources permet de comparer avec plus de précision les coûts prévus et les coûts effectifs et accroît le respect de l'obligation redditionnelle. Dans le cadre de l'approche de la planification axée sur les résultats, les projets menés dans les pays pilotes appliquent le principe du recouvrement intégral des coûts en se basant sur les plans qu'ils ont établis en fonction des ressources en vue de stabiliser les taux des projets.
57. Les bureaux du PAM en Éthiopie, au Guatemala, au Kenya, au Lesotho, au Mali, au Nicaragua, au Pakistan, au Soudan et au Zimbabwe ont participé au projet pilote de planification fondée sur les ressources, dont les résultats seront évalués en juillet 2016. Les enseignements dégagés guideront l'élaboration d'une solution à long terme qui pourrait nécessiter également des outils et systèmes nouveaux pour prendre en compte les changements de la structure budgétaire.

Préfinancement global

58. Le dispositif de prêts internes en faveur des projets permet à ceux-ci d'obtenir des prêts en utilisant comme garantie les contributions prévues⁹. Ce dispositif est plafonné à 570 millions de dollars É.-U. et adossé à la réserve opérationnelle, d'un montant de 95 millions de dollars, ce qui correspond à un effet de levier de 6 pour 1.
59. Le préfinancement global est un processus interne de gestion des ressources en vertu duquel le PAM supporte le risque inhérent au dispositif de prêts internes en faveur des projets. L'intention est de donner aux bureaux de pays l'autorisation d'encourir des dépenses, par exemple dès le début d'un exercice budgétaire. Les avances globales ne sont pas liées aux prévisions de contributions en espèces: elles sont liées au niveau de ressources qu'un bureau de pays s'attend à recevoir pour une année donnée sur la base d'informations relatives aux tendances historiques et d'une bonne connaissance des intentions des donateurs. Toutes les conditions imposées par les donateurs sont respectées lors du remboursement des avances.
60. Parmi les effets que pourrait avoir le préfinancement global sur les opérations figurent les éléments suivants:
 - amélioration de la prévisibilité des financements, de la stabilité et de la continuité de la mise en œuvre;
 - réalisation d'économies dans le domaine des achats et du transport grâce à l'acquisition de produits alimentaires en temps opportun;
 - continuité des activités nutritionnelles dont les résultats sont sensibles aux interruptions;
 - exécution efficace d'activités ayant un calendrier à respecter, comme la création d'actifs et l'alimentation scolaire;
 - amélioration de la productivité et du bien-être du personnel grâce à l'octroi de contrats de longue durée.

⁹ Certaines contributions prévues ne peuvent être utilisées comme garantie en raison des conditions imposées par les donateurs.

Activités pilotes

61. À la deuxième session ordinaire de 2015 du Conseil, le PAM a indiqué que "... les quelques projets pilotes mis en œuvre seront administrés par le Secrétariat au moyen du dispositif de prêts internes en faveur des projets, qui est adossé à la Réserve opérationnelle: il est proposé de mettre de côté à cet effet une somme de 150 millions à 200 millions de dollars É.-U. au titre de ce dispositif plafonné à 570 millions de dollars." ¹⁰ Les pays pilotes ont été sélectionnés en fonction des critères suivants: i) tendances passées du financement; ii) stabilité des résultats des évaluations des besoins et des risques; iii) participation à l'expérimentation de la planification en fonction des ressources avec un plan validé fondé sur les ressources; et iv) établissement d'un accord définissant les responsabilités et les obligations découlant du préfinancement global.
62. Les avances globales allouées aux quatre pays pilotes ont été approuvées par le Comité pour l'affectation stratégique des ressources et avalisées par la Directrice exécutive (voir le tableau 1). Les engagements et les dépenses seront imputés au montant des avances et les contributions reçues serviront à les rembourser, en conformité avec les conditions imposées par les donateurs.
63. Au terme de l'expérimentation, le Boston Consulting Group aidera à quantifier les gains d'efficacité et d'efficacités; le Secrétariat évaluera son niveau d'appétence pour le risque et mettra en place les moyens propres à optimiser l'utilité opérationnelle des avances. Les modèles pilotes seront comparés au modèle actuel pour démontrer le potentiel de gain d'efficacité et d'amélioration dans la fourniture de l'assistance aux bénéficiaires.

Exemples de pays

64. Le tableau 1 dresse la liste des bureaux de pays participant à l'expérimentation de la planification fondée sur les ressources et du préfinancement global. Le tableau 2 indique les avantages attendus pour les bureaux de pays participants.

TABLEAU 1: RÉCAPITULATIF DES PLANS FONDÉS SUR LES RESSOURCES ET DU PRÉFINANCEMENT GLOBAL				
Pays	Projet	Plan pour 2016*	Plan fondé sur les ressources pour 2016	Préfinancement global débloqué (à ce jour)
		<i>En millions de dollars</i>		
Éthiopie	IPSR 200700	163	97	25,0
Kenya	IPSR 200737	118	89	11,5
Kenya	IPSR 200736	114	65	8,3
Kenya	Programme de pays 200680	30	27	9,5
Mali	IPSR 200719	106**	73	15,0
Soudan	IPSR 200808	347	270	13,0
Montant total du préfinancement global				82,3

*WINGS, 3 mars 2016.

** Révision budgétaire en cours.

¹⁰ WFP/EB.2/2015/5-C/1*, paragraphe 25.

TABLEAU 2: RÉCAPITULATIF DES AVANTAGES ATTENDUS DES PLANS FONDÉS SUR LES RESSOURCES ET DU PRÉFINANCEMENT GLOBAL		
Pays	Projet	Avantages
Éthiopie	IPSR 200700	Permet au bureau de pays d'atténuer les ruptures d'approvisionnement qui nuiraient à l'état nutritionnel des réfugiés et de réduire les coûts opérationnels en adoptant les transferts de type monétaire. Permet au bureau de pays d'avoir recours aux moyens biométriques pour améliorer le ciblage des bénéficiaires.
Kenya	IPSR 200737	Facilite la fluidité des flux de trésorerie permettant de procéder aux achats et aux livraisons de produits alimentaires en temps opportun entre les réceptions de contributions en nature. Maintient la continuité du financement de la composante en espèces des rations hybrides. Maintient la continuité des activités nutritionnelles dont les résultats sont sensibles aux interruptions.
Kenya	IPSR 200736	Pourvoit à la planification anticipée et à la continuité pour assurer la réussite du programme de création d'actifs, ce qui facilitera également les activités de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et du Fonds international de développement agricole.
Kenya	Programme de pays 200680	Pourvoit à la continuité du programme d'alimentation scolaire pour en assurer le transfert harmonieux au gouvernement au cours de l'année 2016.
Mali	IPSR 200719	Permet l'achat en temps utile de produits nutritionnels afin de réduire les délais de livraison et de prévenir les ruptures d'approvisionnement. Permet le lancement d'activités liées à la résilience au moment opportun. L'achat en début de récolte de céréales cultivées localement devrait se traduire par des économies notables.
Soudan	IPSR 200808	Permet l'achat en temps utile de produits alimentaires destinés au prépositionnement dans le Darfour occidental et le Kordofan méridional avant la saison des pluies. Assure l'exécution ininterrompue des activités nutritionnelles de janvier à juin 2016. Assure la pérennité des transferts de type monétaire aux réfugiés dans le Kassala.

Prochaines étapes

65. Avant la deuxième session ordinaire de 2016, le Secrétariat organisera des consultations informelles avec le Conseil et des réunions avec les membres pour discuter de l'examen du cadre de financement et d'autres éléments de la feuille de route intégrée. Reconnaisant que les changements envisagés pourraient avoir des incidences sur les systèmes et les principes d'action de ses partenaires, le Secrétariat du PAM continuera de prendre en considération leurs points de vue sur la planification stratégique par pays et la budgétisation par portefeuille de pays, et sur d'autres aspects de l'examen du cadre de financement.
66. La mise en œuvre de la planification stratégique par pays et de la budgétisation par portefeuille de pays, et le rôle central que jouent les bureaux de pays dans ce nouveau contexte, transformera la manière de travailler du PAM. L'approche expérimentale prévoit d'intégrer le Plan stratégique pour 2017-2021, l'approche de planification stratégique par pays et le Cadre de résultats institutionnels afin d'optimiser l'efficacité opérationnelle du cadre d'ensemble. Les besoins financiers du projet devront être revus, et une proposition d'investissement pour 2017 est en cours de préparation.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

IPSR Interventions prolongée de secours et de redressement

ODD Objectif de développement durable

WINGS Système mondial et réseau d'information du PAM