

Octobre 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم 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
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ FINANCIER

Cent trente-quatrième session

Rome, 21 – 22 octobre 2010

Examen du cadre de financement

Prière d'adresser toute question relative à la teneur du document à:

M. Sean O'Brien

Directeur, Division du budget et de la programmation

Tél: +3906 6513 2682

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. Les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.fao.org.

W0000

RÉSUMÉ

- L'examen du cadre de financement est présenté au Conseil pour approbation. Ce document expose les motifs qui justifient les changements que le Secrétariat propose d'apporter au Règlement général et au Règlement financier afin de donner suite aux recommandations finales issues de l'examen du cadre de financement.

ORIENTATIONS DEMANDÉES AU COMITÉ FINANCIER DE LA FAO

- Le Comité financier est prié de prendre note du document "Examen du cadre de financement" présenté par le PAM et à l'enteriner en vue de son approbation par le Conseil d'administration.

Projet d'avis

- Conformément à l'article XIV du Statut du PAM, le Comité financier de la FAO invite le Conseil d'administration du PAM à approuver les modifications au Règlement général et au Règlement financier qui sont exposées dans le document "Examen du cadre de financement".



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

Rome, 8–11 novembre 2010

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

Pour approbation

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2010/5-A/1
7 octobre 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

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

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

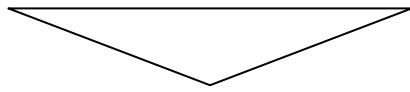
Directeur financier adjoint et M. S. O'Brien tél.: 066513-2682
Directeur, RMB**:

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de 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

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil approuve les modifications apportées à l'article XIII.4 du Règlement général et à l'article 1.1 du Règlement financier, telles qu'elles sont exposées dans le document intitulé "Examen du cadre de financement" (WFP/EB.2/2010/5-A/1).

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

APERÇU GÉNÉRAL

1. L'examen du cadre de financement du PAM a été entrepris dans le but de faire en sorte que ce cadre appuie pleinement la mise en œuvre du Plan stratégique du PAM (2008-2013). Des questions très diverses ont été étudiées dans ce contexte, notamment:
 - les catégories d'activités;
 - le modèle de budgétisation et de détermination des coûts fondé sur le volume; et
 - le financement des coûts d'appui directs et indirects.
2. Les débats consacrés à l'examen du cadre de financement ont également permis de faire émerger deux questions connexes: les mécanismes de préfinancement et d'achat anticipé et la hiérarchisation des priorités.
3. Au fil des consultations informelles et des sessions du Conseil, les membres ont transmis au Secrétariat des orientations sur la façon de procéder pour mener l'examen. Aux premiers stades du processus, les membres ont donné la priorité aux questions relatives aux catégories d'activités, puis ont isolé celles-ci des sujets plus financiers à la session annuelle du Conseil de 2010. Les propositions de modification des mécanismes de préfinancement et d'achat anticipé du PAM sont également traitées séparément et seront présentées à la deuxième session ordinaire du Conseil de 2010. Les questions liées à la hiérarchisation des priorités ont été examinées lors de plusieurs consultations informelles et demeurent un aspect important des échanges en cours avec le Conseil sur les problèmes de gestion des ressources.
4. L'examen des points relatifs au modèle axé sur le tonnage et au financement des coûts d'appui directs et indirects s'est également poursuivi en parallèle. À la session annuelle du Conseil de 2010, le Secrétariat a présenté le document intitulé "Examen du cadre de financement du PAM: Options proposées" (WFP/EB.A/2010/6-E/1), qui esquissait six recommandations:
5. **Recommendation 1.** Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets et permettre –à titre exceptionnel– des filières de financement séparées.
6. **Recommendation 2.** Modifier le mode de financement actuel des coûts d'appui directs et calculer ces coûts sur la base d'un pourcentage des coûts opérationnels directs, plutôt que d'un taux par tonne.
7. **Recommendation 3.** Encourager et accepter les contributions destinées spécifiquement à financer les coûts d'appui directs, dans des conditions plus souples et plus transparentes.
8. **Recommendation 4.** Passer à un plan de gestion triennal à horizon mobile, avec approbation annuelle.
9. **Recommendation 5.** Encourager et accepter les contributions directes au budget administratif et d'appui aux programmes, au cas par cas et dans des conditions plus souples et plus transparentes.
10. **Recommendation 6.** Conserver le modèle actuel des coûts d'appui indirects pour le financement du budget administratif et d'appui aux programmes.
11. À l'issue de ces débats, le Conseil a pris note des recommandations et demandé la tenue d'autres consultations. Lors d'une consultation informelle en juillet, il est apparu clairement qu'il n'existait aucun consensus sur les recommandations tendant à permettre que certaines contributions versées par les donateurs soient affectées au financement des

coûts d'appui directs (CAD) et des dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP). En conséquence, et étant donné que la mise en pratique et l'impact de ces recommandations, ainsi que de la recommandation 6, appelaient des approfondissements, le Secrétariat a retiré ces questions du champ de l'examen.

12. Le Secrétariat a également décidé d'étudier la recommandation 4, concernant la mise en œuvre d'un plan de gestion à horizon mobile, dans le contexte d'un examen général du contenu et de la présentation du plan de gestion dont le Conseil avait demandé la réalisation lorsqu'il s'était penché sur le Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010-2011, en novembre 2009. Les modifications du cycle du plan de gestion, s'il y en a, seront donc proposées à l'issue de cet examen.
13. Le présent document propose d'apporter un certain nombre de changements au Règlement général et au Règlement financier du PAM afin de permettre à celui-ci de donner suite aux recommandations 1 et 2. Ces changements viseraient à:
 - i) mettre à jour le modèle de détermination des coûts du PAM pour y inclure les activités non alimentaires; et
 - ii) modifier le modèle de financement du PAM pour financer les CAD sur la base d'un pourcentage plutôt que du volume des produits.

MODIFICATIONS PROPOSÉES

14. En 1996, le PAM a adopté le principe du recouvrement intégral des coûts, selon lequel les donateurs doivent couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à leurs contributions. Ce principe est exposé à l'article XIII.2 du Règlement général:

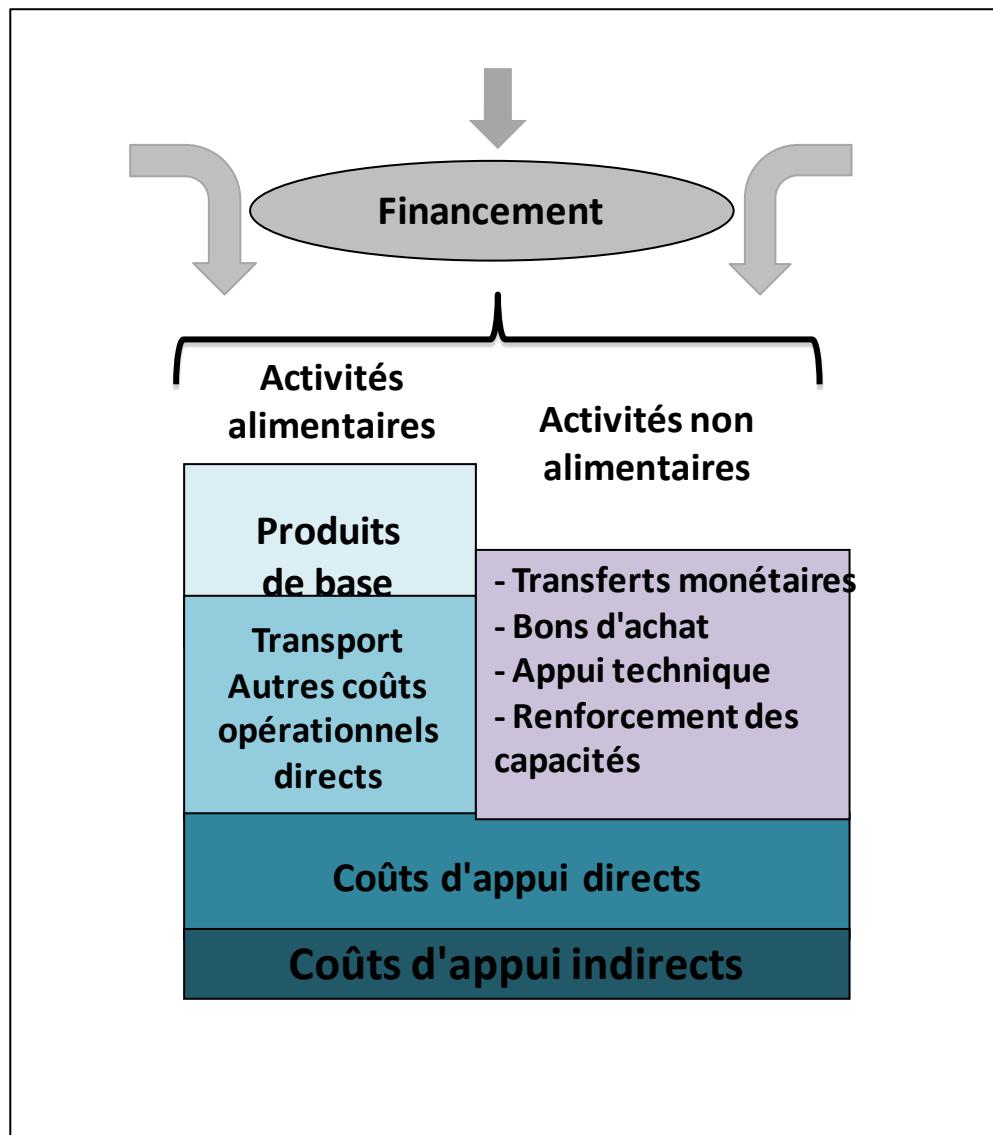
"Sauf disposition contraire du Règlement général concernant les pays en développement, les pays en transition et d'autres donateurs non habituels, ou d'autres cas exceptionnels, chaque donateur doit verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions."
15. Au moment de son adoption, ce principe était adapté à l'assistance en nature qui constituait le principal mode d'action du PAM, et représentait une méthode transparente et fiable pour garantir la couverture intégrale des coûts, en particulier quand les contributions reçues l'étaient en nature ou devaient impérativement être utilisées pour acheter un produit de base donné. Compte tenu de ce mode de fonctionnement et de financement, la méthode de calcul indiquée à l'article XIII.4 du Règlement général pour le recouvrement intégral des coûts ne s'applique qu'à une "contribution en produits".
16. Bien que le principe du recouvrement intégral des coûts ait gardé toute sa pertinence, on observe aujourd'hui une demande croissante d'utilisation des contributions pour des activités non alimentaires, telles que les transferts monétaires ou les bons d'alimentation, la production locale d'aliments enrichis en nutriments et le renforcement des capacités locales, comme cela est évoqué dans le Plan stratégique du PAM (2008-2013). Comme les activités alimentaires, ces activités génèrent deux types de coûts: certains leur sont directement imputables, tandis que d'autres leur sont liés parce qu'ils se rattachent à la structure globale d'appui au projet.
17. Pour permettre une application transparente et équitable du principe de recouvrement intégral des coûts à toutes les contributions que reçoit le PAM, il est proposé de modifier le

cadre de financement du Programme de façon qu'il couvre aussi les activités non alimentaires.

MODÈLE DE DÉTERMINATION DES COÛTS PROPOSÉ POUR LES ACTIVITÉS NON ALIMENTAIRES

18. De plus en plus, l'assistance alimentaire apportée par le PAM revêt d'autres formes que la distribution de vivres. Des activités destinées à promouvoir l'accès à des aliments nutritifs et à protéger les moyens de subsistance, comme les transferts monétaires, les bons d'alimentation, l'appui technique et la formation, jouent un rôle grandissant dans l'aide aux bénéficiaires et dans la coopération avec les partenaires, et sont souvent associés aux distributions de produits alimentaires pour atteindre les objectifs des projets.
19. La pratique consistant à incorporer des activités non alimentaires dans une structure de coût axée sur les produits alimentaires ne permet pas de définir ni de classer correctement les intrants non alimentaires, ce qui crée de grosses difficultés au niveau de la planification, du contrôle, de la gestion et de la mise en œuvre de ces activités. Cette pratique complique également les comparaisons entre projets, l'établissement de systèmes de mesure de la performance et l'évaluation des effets des activités.
20. Donner suite à la recommandation ci-après (figure 1) permettrait de traiter séparément dans les projets le coût des activités non alimentaires. Cette option accroîtrait la transparence, renforcerait la planification et la gestion, et établirait des liens plus évidents avec les indicateurs de performance pour tous les types d'activités. Le coût par tonne des produits alimentaires serait aisément calculable et la comparaison entre projets des activités alimentaires seraient plus précises.
21. Cette méthode permettrait au PAM de mobiliser des ressources pour les activités alimentaires et non alimentaires soit conjointement, soit séparément, selon les circonstances. Le PAM continuera de solliciter des contributions pour des projets pris dans leur ensemble, ce qui donnera aux responsables de projets la possibilité de lancer l'activité qui sera la plus efficace et la plus efficiente au moment où la contribution sera reçue. Toutefois, étant entendu que, dans certains cas, les intérêts et les réglementations des donateurs peuvent faire obstacle à ce que les contributions servent à financer un ou plusieurs types d'activités au sein d'un projet, les contributions pourraient être confirmées en partie ou en totalité pour une ou plusieurs activités données. Cette approche maximiseraît à la fois la capacité du PAM de mobiliser des ressources et les effets des projets.

Figure 2. Traiter séparément les activités non alimentaires et permettre l'affectation d'un financement à tout un projet ou à certaines activités



Recommandation 1. Traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets et permettre –à titre exceptionnel– des filières de financement séparées.

FINANCEMENT PROPOSÉ DES COÛTS D'APPUI DIRECTS

22. Les coûts d'appui directs (CAD) sont les coûts, généralement engagés au niveau des bureaux de pays, qui "ont directement trait à l'appui d'une opération et qui n'auraient plus lieu d'être si cette activité cessait"¹. Pour calculer le montant des CAD, on évalue les dépenses récurrentes (personnel, véhicules, location et fournitures de bureaux, suivi et évaluation, et formation) et on les inclut dans le budget du projet.
23. Cependant, une fois calculés, les CAD sont financés au prorata du montant inscrit au budget du projet, sur la base du volume des produits, conformément à l'article XIII.4 (a) du Règlement général. Il découle ce qui suit de cette méthode:
- i) les ressources disponibles pour financer les CAD d'un projet donné peuvent être variables et imprévisibles, alors que les coûts, eux, sont relativement fixes, du moins à court terme, ce qui pose d'importants problèmes de planification;
 - ii) la nature plus diverse et plus complexe de l'assistance alimentaire du PAM fait que le tonnage n'est plus l'indicateur le plus approprié pour mesurer l'ampleur ou la complexité d'une opération;
 - iii) le principe qui veut que chaque donneur finance les CAD sur la base du volume de produits fournis ne permet pas toujours de répartir équitablement les coûts entre les donateurs lorsqu'il y a des contributions pour des activités non alimentaires;
 - iv) il se pourrait que le système actuel encourage implicitement les activités à gros tonnage.
24. À la session annuelle de 2010 du Conseil, le Secrétariat a recommandé de "modifier le modèle actuel et [de] calculer les CAD en pourcentage des coûts opérationnels". Le Conseil a pris note de cette recommandation et demandé qu'elle soit examinée plus avant lors d'une consultation informelle. Celle-ci s'est tenue en juillet 2010 et a apparemment permis de dégager un consensus sur le fait que la recommandation devait être adoptée.
25. Selon cette recommandation, le pourcentage de recouvrement des CAD en vigueur au moment de la confirmation des contributions serait appliqué à chacune d'elles indépendamment de l'utilisation prévue. Ce pourcentage varierait d'un projet à l'autre en fonction des exigences de chacun.
26. Cette approche présente trois gros avantages: i) comparer les CAD entre projets en tenant compte à la fois des activités alimentaires et non alimentaires; ii) calculer les CAD de manière équitable pour tous les donateurs fournissant des ressources à un projet, que les activités soient alimentaires ou non; et iii) supprimer l'incitation à acheter un maximum de tonnes de vivres quand des denrées plus coûteuses ou des activités non alimentaires seraient plus efficaces.

Recommandation 2. Modifier le mode de financement actuel des coûts d'appui directs et calculer ces coûts sur la base d'un pourcentage du budget opérationnel, plutôt que d'un taux par tonne.

¹ Article 1.1 du Règlement financier du PAM.

Conclusion

27. Les modifications exposées ici sont fondamentales pour la mise en œuvre du Plan stratégique du PAM (2008–2013). La clarté, la simplicité et la transparence du calcul des coûts et du financement des activités non alimentaires sont indispensables au passage d'un modèle d'aide alimentaire à un modèle d'assistance alimentaire. La transformation du modèle de financement des coûts d'appui permettra de répartir les coûts équitablement entre les donateurs et de fournir un appui plus stable aux bureaux de pays.

MODIFICATIONS PROPOSÉES DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL ET DU RÈGLEMENT FINANCIER

28. L'article XIII.4 (a) du Règlement général définit actuellement le calcul des autres coûts directs d'une contribution comme le "prorata du montant budgétisé (...) sur la base du tonnage". Cette formulation pose deux problèmes pour appliquer les recommandations 1 et 2 ci-dessus. En premier lieu, elle ne distingue pas les coûts d'appui directs des autres coûts directs. En second lieu, quand une contribution est destinée à des activités non alimentaires (emploi de bons d'achat ou développement des capacités, par exemple), la totalité des coûts opérationnels est exprimée sous forme monétaire uniquement, et l'on ne dispose donc d'aucune base permettant de calculer la valeur des coûts d'appui directs.
29. Pour mettre en œuvre les recommandations, il est proposé d'apporter les modifications suivantes au Règlement général:
- modifier l'article XIII.4 (a) pour qu'il soit clair qu'il ne s'applique qu'aux activités alimentaires, et établir une distinction entre les autres coûts directs et les coûts d'appui directs;
 - insérer un alinéa dans l'article XIII.4 de façon à traiter des contributions en espèces non affectées aux achats de produits alimentaires; et
 - établir le calcul des coûts d'appui directs associés aux contributions alimentaires et non alimentaires sur la base d'un pourcentage des coûts opérationnels directs du projet.
30. En outre, la mise en œuvre des recommandations ci-dessus suppose d'élargir la définition des coûts opérationnels qui figure à l'article 1.1 du Règlement financier.

Article XIII.4 du Règlement général

Texte actuel	Version révisée (texte nouveau souligné)
<p>"Conformément à l'article XIII.2 du Statut, les dispositions ci-après s'appliquent aux différents types de contributions que reçoit le PAM:</p> <p>(a) Les donateurs qui apportent des contributions en produits alimentaires ou des contributions en espèces affectées à des fins particulières, telles que des espèces en remplacement de produits (ERP), fournissent également un apport suffisant en espèces, en services acceptables ou en articles non alimentaires acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution en produits, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants:</p> <p>(i) produits alimentaires: valeur à déterminer conformément aux dispositions de l'article XIII.6 du Règlement général;</p> <p>(ii) transport extérieur: coût réel estimatif;</p> <p>(iii) transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM): taux moyen par tonne appliqué au projet;</p> <p>(iv) autres coûts directs: au prorata du montant budgétisé pour le projet sur la base du tonnage et en vigueur au moment de la contribution;</p> <p>(v) coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs tel qu'établi par le Conseil.</p>	<p>"Conformément à l'article XIII.2 du Statut, les dispositions ci-après s'appliquent aux différents types de contributions que reçoit le PAM:</p> <p>(a) Les donateurs qui apportent des contributions en produits alimentaires ou des contributions en espèces affectées à des fins particulières l'achat de vivres, telles que des espèces en remplacement de produits (ERP), fournissent également un apport suffisant en espèces, en services acceptables ou en articles non alimentaires acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution en produits, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants:</p> <p>(i) produits alimentaires: valeur à déterminer conformément aux dispositions de l'article XIII.6 du Règlement général;</p> <p>(ii) transport extérieur: coût réel estimatif;</p> <p>(iii) transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM): taux moyen par tonne appliqué au projet;</p> <p>(iv) autres coûts <u>opérationnels</u> directs: au prorata du montant budgétisé pour le projet sur la base du tonnage et en vigueur au moment de la contribution <u>taux moyen par tonne applicable à la composante alimentaire du projet</u>;</p> <p>(v) <u>coûts d'appui directs: pourcentage des coûts opérationnels directs du projet; et</u></p> <p>↔ (vi) coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs <u>du projet, y compris les coûts opérationnels directs et les coûts d'appui directs</u>, tel qu'établi par le Conseil.</p>
	<p>b) <u>Les donateurs apportant des contributions en espèces affectées à des activités qui ne comportent pas de distributions de vivres fournissent un montant en espèces suffisant pour couvrir l'ensemble des coûts opérationnels et des coûts d'appui liés à leurs contributions, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants:</u></p> <p>(i) <u>coûts opérationnels directs: coûts réels estimatifs;</u></p> <p>(ii) <u>coûts d'appui directs: pourcentage des coûts opérationnels directs du projet; et</u></p> <p>(iii) <u>coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs du projet, y compris les coûts opérationnels directs et les coûts d'appui directs, tel qu'établi par le Conseil.</u></p>
ARTICLE 1.1 DU RÈGLEMENT FINANCIER	
Texte actuel	Révisions
<p>L'expression "Coûts opérationnels" désigne les coûts des produits, les coûts de transport maritime et les frais connexes ainsi que les coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) et tout autre apport fourni par le PAM aux bénéficiaires, au gouvernement du pays bénéficiaire ou autres partenaires d'exécution.</p>	<p>L'expression "Coûts opérationnels" désigne <u>tous les coûts autres que les coûts d'appui directs et indirects associés aux projets et activités du PAM.</u></p>

Texte révisé:

Article XIII.4 du Règlement général

"Conformément à l'article XIII.2 du Statut, les dispositions ci-après s'appliquent aux différents types de contributions que reçoit le PAM:

- (a) Les donateurs qui apportent des contributions en produits alimentaires ou des contributions en espèces affectées à l'achat de vivres fournissent également un apport suffisant en espèces, en services acceptables ou en articles non alimentaires acceptables pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et d'appui correspondant à leur contribution en produits, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants:
 - (i) produits alimentaires: valeur à déterminer conformément aux dispositions de l'article XIII.6 du Règlement général;
 - (ii) transport extérieur: coût réel estimatif;
 - (iii) transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM): taux moyen par tonne appliqué au projet;
 - (iv) autres coûts opérationnels directs: taux moyen par tonne applicable à la composante alimentaire du projet;
 - (v) coûts d'appui directs: pourcentage des coûts opérationnels directs du projet; et
 - (vi) coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs du projet, y compris les coûts opérationnels directs et les coûts d'appui directs, tel qu'établi par le Conseil.
- (b) Les donateurs apportant des contributions en espèces affectées à des activités qui ne comportent pas de distributions de vivres fournissent un montant en espèces suffisant pour couvrir l'ensemble des coûts opérationnels et des coûts d'appui liés à leurs contributions, ces coûts étant calculés en appliquant les critères suivants:
 - (i) coûts opérationnels directs: coûts réels estimatifs;
 - (ii) coûts d'appui directs: pourcentage des coûts opérationnels directs du projet; et
 - (iii) coûts d'appui indirects: pourcentage des coûts directs du projet, y compris les coûts opérationnels directs et les coûts d'appui directs, tel qu'établi par le Conseil.

ARTICLE 1.1 DU RÈGLEMENT FINANCIER

L'expression "Coûts opérationnels" désigne tous les coûts autres que les coûts d'appui directs et indirects associés aux projets et activités du PAM.