



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

F

COMITÉ FINANCIER

Cent cinquante-cinquième session

Rome, 27 - 28 octobre 2014

**Méthode de détermination du taux de recouvrement
des coûts d'appui indirects du 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

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



m1793f

RÉSUMÉ

- Le présent document est le deuxième d'une série consacrée à l'examen en deux étapes du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects. La première phase décrivait le contexte et les raisons de l'examen et posait quatre questions pour aider à structurer la discussion. Le présent document, qui s'inscrit dans la deuxième phase, examine la situation concernant trois de ces questions:
 - Le PAM est intégralement financé au moyen de contributions volontaires et n'a pas de budget de base: faudrait-il envisager un financement de base ou diverses formules pour les coûts fixes et variables?
 - 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, s'agissant par exemple de la coopération Sud-Sud ou des contributions des gouvernements hôtes?
- En ce qui concerne la première question, le Secrétariat conclut que le modèle des ressources de base serait moins souhaitable pour le PAM que son modèle en vigueur.
- Pour ce qui est de la deuxième question, le Secrétariat conclut que l'adoption de taux de recouvrement des coûts d'appui indirects variant en fonction des catégories d'activités ou des types d'intervention ne serait pas indiquée.
- Quant à la troisième question, le Secrétariat recommande de s'en tenir à la pratique actuelle en ce qui concerne les taux de recouvrement des coûts d'appui indirects applicables s'agissant de la coopération Sud-Sud et des contributions versées par des gouvernements hôtes.
- S'agissant des contributions du secteur privé, le Secrétariat recommande d'opter pour un taux unique de 10 pour cent.
- Il est prévu de consulter à nouveau le Conseil en 2015. Un document final sera préparé pour la session annuelle de 2015, proposant une méthode de détermination du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM qui sera soumise au Conseil pour approbation.

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

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

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 d'approuver le projet de décision figurant dans le document intitulé "Méthode de détermination du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM".**

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 10–13 novembre 2014

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2014/5-D/1
10 octobre 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

MÉTHODE DE DÉTERMINATION 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 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.

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

Le présent document est le deuxième d'une série consacrée à l'examen en deux étapes du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects et aux consultations correspondantes organisées par le Secrétariat avec le Conseil d'administration. Les conclusions de la première phase ont été présentées au Conseil à sa première session ordinaire de 2014 dans le document intitulé "Méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM", qui décrivait le contexte et les raisons de l'examen et posait quatre questions pour aider à structurer la discussion. Le présent document, qui s'inscrit dans la deuxième phase, a été établi compte tenu des consultations informelles menées avec le Conseil et il examine la situation concernant trois de ces questions:

- Le PAM est intégralement financé au moyen de contributions volontaires: faudrait-il envisager un financement de base ou diverses formules pour couvrir les coûts variables indirects?
- 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, s'agissant par exemple de la coopération Sud-Sud ou des contributions des gouvernements hôtes?

En ce qui concerne la première question, le Secrétariat reconnaît que les fonds pluriannuels non affectés permettent au PAM de s'acquitter de sa mission plus efficacement et au meilleur coût, mais conclut néanmoins que le modèle des ressources de base serait moins souhaitable pour le PAM que le modèle en vigueur.

Pour ce qui est de la deuxième question, le Secrétariat conclut que l'adoption de taux de recouvrement des coûts d'appui indirects variant en fonction des catégories d'activités ou des types d'intervention ne serait pas non plus indiquée. Le modèle à taux unique en vigueur est simple et transparent.

Quant à la troisième question, le Secrétariat conclut qu'il est peu probable que la modification des dispositions existantes concernant les taux de recouvrement des coûts d'appui indirects stimule la coopération Sud-Sud ou les contributions des gouvernements hôtes. Une analyse des contributions reçues au cours de la période 2009-2013 montre que ce ne sont pas les taux de recouvrement des coûts d'appui indirects qui ont entraîné les fluctuations des contributions allouées dans le cadre de la coopération Sud-Sud ou par des gouvernements hôtes, mais des facteurs tels que les besoins d'assistance alimentaire lors de crises humanitaires, ou le fait que les programmes du PAM soient considérés comme étant de qualité. Le Secrétariat recommande donc de s'en tenir à la pratique actuelle en ce qui concerne les taux de recouvrement des coûts d'appui indirects.

Toutefois, s'agissant des contributions du secteur privé, le PAM applique actuellement des taux de recouvrement des coûts d'appui indirects qui se situent entre 10 et 20 pour cent, selon le tableau établi à cet effet. Il serait plus équitable, plus transparent et plus efficient d'appliquer un taux unique, d'un niveau permettant de respecter le principe de recouvrement intégral des coûts. Étant donné que l'efficacité opérationnelle s'améliore, comme le montre la baisse des coûts se rapportant à la mobilisation de fonds auprès du secteur privé, et que les contributions privées progressent depuis 2012, le Secrétariat recommande d'opter pour un taux unique de 10 pour cent pour les contributions du secteur privé. En application du principe de recouvrement intégral des coûts, entériné par le Conseil à sa session annuelle de 2013, ce taux garantit que les donateurs privés fournissent des liquidités suffisantes pour couvrir les coûts d'administration et de gestion afférents à leurs contributions.

La quatrième question à examiner est la suivante:

- Étant donné que le PAM fait appel à d'autres sources que le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects pour financer certaines dépenses d'appui et d'administration, il devrait procéder à une analyse détaillée de ses coûts indirects et examiner le Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes, qui lui sert à se protéger des fluctuations imprévues du montant recouvré au titre des coûts d'appui indirects. Le PAM devrait-il continuer à envisager de recourir à des sources multiples pour couvrir des dépenses liées notamment à la sécurité ou aux investissements exceptionnels?

Il est prévu de consulter à nouveau le Conseil en 2015. Un document final sera préparé pour la session annuelle de 2015, lequel abordera la quatrième question, résumera les travaux effectués sur les quatre questions et proposera une méthode de détermination du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects au PAM, qui sera soumise au Conseil pour approbation.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Méthode de détermination du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM" (WFP/EB.2/2014/5-D/1) et attend avec intérêt de conclure l'examen en 2015.

Le Conseil approuve l'application d'un taux unique de recouvrement des coûts d'appui indirects de 10 pour cent pour les dons du secteur privé, en application du principe de recouvrement intégral des coûts défini dans le document intitulé "Stratégie du PAM en matière de partenariats et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2013–2017)" (WFP/EB.A/2013/5-B).

* 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.

INTRODUCTION

Raison d'être de l'examen

1. Le Plan de gestion du PAM pour 2014–2016 proposait de revoir le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI). Plusieurs préoccupations motivaient cette proposition:
 - a) Viabilité financière. Comme le PAM est une organisation intégralement financée par des contributions volontaires dont la mission est d'intervenir en situation d'urgence, les fluctuations de ses recettes peuvent rapidement l'empêcher de financer intégralement ses coûts indirects. Cette situation oblige donc à valider périodiquement le modèle de recouvrement des coûts du PAM et ses filets de sécurité financiers.
 - b) Processus de transition stratégique. L'évolution de la nature des activités du PAM, qui est en transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire depuis 2008 – et notamment la croissance des activités faisant appel à des transferts monétaires ou à des bons – pourrait modifier le niveau et la structure de ses coûts indirects. Dans la mesure où la gamme de ses activités se développe, le PAM doit également mieux comprendre la nature de ses dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP).
 - c) Optimisation des ressources. L'examen des CAI offre une occasion de rassurer les bailleurs de fonds sur le fait que le modèle de recouvrement des coûts indirects satisfait à la nécessité de maîtriser les coûts et d'utiliser les ressources de façon optimale.
2. Dans le Plan de gestion pour 2014–2016, le Secrétariat proposait un examen en deux étapes comprenant la tenue de consultations informelles avec le Conseil et la présentation de conclusions et de recommandations dans une série de documents. Au cours de la première phase de l'examen, qui a démarré au début de 2014, quatre questions ont été posées. La deuxième phase, qui aborde les problèmes soulevés par chacune des questions, a débuté en mai 2014 par une consultation informelle au cours de laquelle le Secrétariat a présenté les premiers avis exprimés sur les quatre questions, demandé que des orientations lui soient fournies sur les deux premières, et défini les stades suivants de l'examen.
3. La première étape a été présentée au Conseil dans le document intitulé "Méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM"¹, qui exposait le contexte et les motifs de l'examen:
 - l'Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2012, qui préconisait une harmonisation des politiques de recouvrement des CAI au sein du système des Nations Unies;
 - le contexte actuel et futur de la mobilisation de ressources du PAM;
 - l'impératif d'utiliser au mieux les ressources – le taux de recouvrement des CAI étant considéré comme un indicateur indirect de l'efficacité en matière d'appui aux programmes et d'administration, et comme un moyen d'optimiser l'efficacité et l'efficacité opérationnelles;
 - l'évolution de la structure des coûts et de la structure d'appui du PAM, en particulier le recours accru aux modalités d'intervention ne reposant pas sur les produits alimentaires.

¹ WFP/EB.1/2014/4-B/1.

4. Compte tenu des débats qui se déroulent actuellement au sein des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies au sujet du financement de base, de la masse critique des ressources de base et des principes applicables aux coûts d'appui, le PAM a envisagé d'autres options que son modèle actuel de recouvrement des CAI. Il a notamment examiné les avantages d'un budget de base et de dépenses AAP fixes ou variables, et étudié d'autres options, telles que les ressources de base ou les ressources autres que les ressources de base pour couvrir les dépenses AAP variables ou fixes.
5. Une consultation informelle du Conseil tenue en mai 2014 a porté sur les deux premières questions, à savoir:
 - Le PAM est intégralement financé au moyen de contributions volontaires: faudrait-il envisager un financement de base ou diverses formules pour couvrir les coûts variables indirects?
 - Le PAM devrait-il conserver un taux uniforme de recouvrement des CAI, ou faudrait-il que ce taux varie en fonction du type d'intervention?
6. Lors d'une consultation ultérieure, en septembre 2014, une troisième question a été examinée:
 - Le PAM pourrait-il adopter des taux variables de recouvrement des CAI pour favoriser la mobilisation de ressources, s'agissant par exemple de la coopération Sud-Sud ou des contributions des gouvernements hôtes?
7. Le présent document résume les discussions et les conclusions des consultations informelles².

HYPOTHÈSES FONDAMENTALES DE L'EXAMEN

8. Le modèle de financement du PAM repose sur trois principes: i) le financement provient intégralement de contributions volontaires; ii) il est procédé au recouvrement intégral des coûts afférents aux contributions; et iii) le financement croisé n'est pas autorisé. Il devrait également:
 - pouvoir être administré et géré de manière simple et efficiente;
 - être souple pour s'adapter à des volumes d'opérations variables;
 - assurer la prévisibilité et la transparence des niveaux de financement et des ressources du budget AAP;
 - garantir un traitement équitable des donateurs;
 - être en adéquation avec les approches suivies à l'échelle du système des Nations Unies, en particulier celles des fonds et programmes.
9. Le modèle actuel du PAM, qui comprend un budget AAP, un Compte de péréquation des dépenses AAP et un taux unique de recouvrement des CAI revu périodiquement par le Conseil, s'est avéré être un moyen fiable, transparent, facile à appliquer et efficient de gestion et d'administration du contexte financier qui est celui du PAM.
10. Le PAM reconnaît qu'il est utile de rechercher l'harmonisation entre les diverses institutions en vue de parvenir à des positions communes lorsque cela est possible. Dans le même temps, le paragraphe 50 de la résolution portant sur l'Examen quadriennal complet

² On trouvera à l'annexe I un résumé de l'évolution de la politique du PAM en matière de recouvrement des CAI.

adoptée par l'Assemblée générale³, le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires portant sur le document relatif aux CAI présenté au Conseil⁴, et les délibérations du Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont admis qu'il existait différents modèles économiques. Tout en considérant que l'harmonisation est utile, ces documents et avis reconnaissent ce qui suit: i) les organismes des Nations Unies appliquent des modèles économiques divers; et ii) au nom de l'harmonisation, il est possible de préconiser des changements qui ne sont pas dans l'intérêt de toutes les organisations concernées.

11. Les taux de recouvrement des CAI ne sont pas un indicateur adéquat de l'efficacité ou de l'optimisation des ressources des opérations d'une institution, principalement parce que les mandats distincts des divers organismes des Nations Unies exigent des structures de financement différentes et que les organismes qui bénéficient de ressources de base ne sont par exemple pas comparables à ceux qui financent la totalité de leur budget AAP par le biais du recouvrement des CAI.

RÉSULTATS DES CONSULTATIONS INFORMELLES

Question 1: modèle des ressources de base

12. Un examen des avantages et des inconvénients du modèle des ressources de base⁵ appliqué au PAM reconnaît l'utilité des fonds pluriannuels non affectés à un emploi spécifique pour répondre de manière plus efficace et économique aux besoins opérationnels et administratifs. Les domaines d'activités qui pourraient bénéficier de ressources de base sont notamment les interventions humanitaires du PAM lors de situations d'urgence survenant brutalement, et les activités destinées à accroître la résilience. Lors des consultations avec le Conseil, il a néanmoins été pris acte des difficultés que posait la mobilisation de ressources de base auprès des donateurs. Au cours des deux dernières décennies, malgré les appels répétés lancés et les résolutions adoptées par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, les donateurs n'ont guère fait preuve d'empressement pour accroître les ressources de base du système des Nations Unies, comme le prouve la relative stagnation des ressources de base par rapport à la croissance substantielle des ressources autres.
13. Le Secrétariat en a conclu que le modèle de financement du PAM et les outils financiers actuels liés au budget AAP sont efficaces et performants, sous réserve que la conjoncture ne change pas de façon radicale.
14. Les risques et les difficultés liés au modèle actuel sont notamment le fait qu'il dépend de contributions à court terme alors que les capacités institutionnelles – qui sont financées au moyen du budget AAP et sont cruciales pour intervenir rapidement et de manière efficace – doivent être envisagées dans une perspective à moyen ou long terme. Le Mécanisme de budgétisation des investissements a été créé pour régler ce problème intrinsèque du modèle

³ A/RES/67/226.

⁴ WFP/EB.1/2014/4 (A,B)/2.

⁵ "Par ressources de base, on entend les ressources qui peuvent être mises en commun sans restriction et dont l'utilisation et l'application sont directement liées aux mandats multilatéraux et aux plans stratégiques des organismes qui sont approuvés par les organes directeurs respectifs dans le cadre d'un processus intergouvernemental. À l'opposé, et selon les consignes des contributeurs, les ressources autres que les ressources de base sont pour la plupart préaffectées et ont, de ce fait, une utilisation et une application restreintes". A/67/94–E/2012/80 "Analyse du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2010".

de financement du PAM. L'utilisation de contributions des donateurs pour financer des activités de renforcement institutionnel, les excédents du Fonds général et l'imputation d'investissements exceptionnels au Compte de péréquation des dépenses AAP permettent aussi de faire face à ces difficultés. Cet aspect sera examiné avec le Conseil lors de l'étude de la quatrième question.

Question 2: modèle du taux unique ou modèle prévoyant un taux de recouvrement des CAI variant en fonction des programmes et des types d'activités

15. La consultation informelle organisée en mai 2014 a conclu que le modèle de taux unique actuellement en vigueur au PAM était le plus adapté pour garantir l'application du principe de recouvrement intégral des coûts. Ce modèle est simple et facile à administrer, il est fondé sur une méthodologie tout à fait transparente, et il met l'accent sur la structure, l'efficacité et l'efficacité du budget AAP.
16. Depuis 2003, un taux unique de recouvrement des CAI de 7 pour cent est appliqué aux contributions pour toutes les catégories d'activités: opérations d'urgence, interventions prolongées de secours et de redressement, opérations spéciales, projets de développement et programmes de pays. Tous les donateurs du secteur public sont traités sur un pied d'égalité. Les exceptions, qui sont abordées dans les sections suivantes, sont l'application d'un taux de 4 pour cent aux fonds d'affectation spéciale mobilisés localement et spécifiquement destinés à un pays donné, l'exemption du recouvrement des CAI prévue pour les contributions de contrepartie en espèces versées par des gouvernements, et l'application de taux divers aux contributions du secteur privé, qui se situent dans une fourchette de 10 à 20 pour cent, et dont la moyenne est de 12 pour cent. En 2013, le taux de 7 pour cent a permis d'obtenir 95 pour cent des recettes totales au titre des CAI, le reste provenant de contributions à des fonds d'affectation spéciale locaux et de contributions du secteur privé.

Question 3: taux variables pour stimuler la mobilisation des ressources

17. La proposition d'abaissement des taux de recouvrement des CAI part du principe que des taux inférieurs génèreraient des contributions supplémentaires. Or, l'efficacité de taux réduits de recouvrement des CAI pour mobiliser des ressources dépend des facteurs suivants:
 - les possibilités de mobiliser des ressources supplémentaires par des canaux de financement différents;
 - l'ordre de grandeur des ressources supplémentaires par rapport au niveau global du financement;
 - l'augmentation du montant recouvré au titre des CAI par suite de l'accroissement des ressources ainsi mobilisées, comparée à la diminution du produit des CAI due à l'abaissement du taux de recouvrement.
18. Les autres facteurs à prendre en considération sont notamment les suivants:
 - le financement croisé entre donateurs lorsque les taux inférieurs de recouvrement des CAI ne vont pas de pair avec une diminution des dépenses AAP;
 - les difficultés que poserait la renégociation des taux réduits ou le retour en arrière, le cas échéant, par exemple si les effets escomptés devaient ne pas se matérialiser;
 - les activités et les investissements des organisations partenaires (institutions des Nations Unies et organisations non gouvernementales humanitaires œuvrant dans le même domaine) qui pourraient chercher à accéder aux mêmes sources de financement.

Sources de financement du PAM, y compris les fonds d'affectation spéciale

19. La plupart des fonds du PAM sont réservés à des programmes ou à des projets. Au cours des cinq dernières années, environ 85 pour cent des financements ont été mobilisés auprès des partenaires habituels, à savoir des pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE). D'autres contributions proviennent de la coopération Sud-Sud, du secteur privé et des gouvernements hôtes.

TABLEAU 1: CONTRIBUTIONS CONFIRMÉES, PAR SOURCE^a TENDANCES SUR CINQ ANS (en millions de dollars)						
	Source	2009	2010	2011	2012	2013
1a	Gouvernements hôtes	82,0	119,8	61,6	167,8	153,4
1b	Gouvernements hôtes (à titre unilatéral) ^b	63,8	66,7	44,6	138,4	116,7
2a	Coopération Sud-Sud – BRICS ^c	60,3	62,1	143,2	131,3	85,7
2b	Coopération Sud-Sud – autres flux	6,1	18,2	5,1	5,8	6,5
2c	Coopération Sud-Sud – Moyen-Orient	34,9	106,3	78,8	39,0	99,5
3	Fonds multidonateurs	217,8	209,0	203,8	223,1	224,9
4 et 5	CAD de l'OCDE	3 536,6	3 209,9	3 133,8	3 359,5	3 772,2
6	Secteur privé	103,8	141,5	85,3	65,2	84,7
	TOTAL^d	4 023,3	3 813,8	3 694,6	3 962,3	4 390,0
	Sources IV et V par rapport au total	88%	84%	85%	85%	86%

^a 1 = ressources mobilisées dans les pays à l'initiative de gouvernements hôtes; 2 = économies émergentes et pays du Golfe; 3 = système des Nations Unies, fonds multidonateurs et fonds thématiques; 4 = nouveaux outils de financement de donateurs de l'OCDE; 5 = base actuelle des donateurs avec moins de conditions imposées par ces derniers; et 6 = secteur privé.

^b Ne contribuent qu'au titre de cette catégorie.

^c BRICS = Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

^d Le total général n'est pas égal à la somme des sous-totaux des diverses catégories car certains donateurs sont comptés dans plus d'une catégorie: Algérie, Égypte, Inde, Iraq, République arabe syrienne, République islamique d'Iran et Yémen.

20. Les fonds d'affectation spéciale et les fonds mondiaux multidonateurs, par exemple le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ou le Fonds pour l'environnement mondial, représentent actuellement une part restreinte mais tout de même non négligeable du financement du PAM.

⇒ Rôle des fonds d'affectation spéciale du PAM

21. Les fonds d'affectation spéciale ménagent une souplesse qui permet au PAM de mener à bien des activités pour lesquelles il pourrait lui être difficile de mobiliser des ressources par les canaux habituels.

22. Les fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle sont établis au Siège pour mener des actions de renforcement institutionnel, notamment mettre en œuvre des innovations ou des activités expérimentales qui ne peuvent être, ou ne sont pas, financées au moyen du budget AAP. Le taux de recouvrement des CAI de 7 pour cent est appliqué à ces ressources.

23. Les fonds d'affectation spéciale établis pour un pays donné servent à appuyer les projets et programmes menés dans ce pays. Un taux standard de recouvrement des CAI de 4 pour cent est appliqué dans les cas où la planification, la dotation en ressources, l'exécution et la gestion de l'activité du fonds d'affectation spéciale se font dans le pays. Ce type de projet a besoin d'un appui moins important du Siège et du budget AAP. Les fonds d'affectation spéciale spécifiques à un pays permettent au PAM de fournir aux pays membres un appui en matière de développement de leurs capacités adapté à leurs besoins particuliers, et souvent sans qu'une composante alimentaire ne soit prévue.
24. L'application d'un taux inférieur de recouvrement des CAI, justifiée par le fait que les dispositions AAP applicables aux fonds d'affectation spéciale par pays sont rationalisées, sera validée au moment où le PAM abordera la quatrième question de l'examen en réalisant une analyse plus détaillée de ses coûts indirects. En attendant, le Secrétariat ne voit aucune raison de ne pas s'en tenir aux pratiques actuelles de fixation des taux de recouvrement des CAI pour les fonds d'affectation spéciale, puisqu'elles sont conformes au principe de recouvrement intégral des coûts.

Coopération Sud-Sud, contributions des gouvernements hôtes et contributions du secteur privé⁶

⇒ *Coopération Sud-Sud et contributions des gouvernements hôtes*

25. Le Bureau des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud définit cette coopération de la manière suivante: "processus par lequel deux ou plusieurs pays en développement visent leurs objectifs nationaux propres ou partagés de développement des capacités en échangeant les connaissances, les compétences, les ressources et le savoir-faire technique, et par des actions régionales et interrégionales collectives, y compris les partenariats mettant en jeu les gouvernements, les organisations régionales, la société civile, les universités et le secteur privé, pour leur avantage individuel ou mutuel dans les régions et entre elles". Pour le PAM, la coopération Sud-Sud intervient généralement avec des gouvernements de pays en développement qui donnent des produits alimentaires ou de l'argent sur leurs budgets publics pour des programmes du PAM. Ces contributions peuvent être complétées par des arrangements triangulaires ou des accords de couplage, ce qui signifie généralement qu'un pays en développement fournit une contribution sous forme de produits alimentaires à l'appui d'une activité menée au niveau d'un pays, tandis qu'un autre donateur est disposé à couvrir les dépenses opérationnelles et d'appui y afférentes⁷.
26. Les contributions des gouvernements hôtes sont celles que fournissent au PAM les gouvernements de pays en développement pour aider à exécuter des activités qui relèvent de la mission technique du PAM dans leur pays⁸. Les contributions des gouvernements hôtes sont notamment les contributions de contrepartie en espèces, qui sont versées dans le pays pour appuyer les opérations du PAM. Le recouvrement des CAI ne s'applique pas à ces contributions, qui couvrent habituellement la location des installations et les services

⁶ Cette section repose sur les informations fournies par les directeurs du PAM et d'autres organismes des Nations Unies, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

⁷ Cette coopération triangulaire peut faire intervenir un ou plusieurs pays développés et/ou organisations multilatérales.

⁸ Certaines entités des Nations Unies classent ces contributions aux activités des programmes dans la catégorie des fonds d'affectation spéciale unilatéraux.

d'utilité publique. À l'heure actuelle, ces contributions des gouvernements hôtes sont limitées.

27. Le taux actuel de recouvrement des CAI n'a pas posé problème lors des négociations de financement ayant trait à la coopération Sud-Sud ou aux contributions des gouvernements hôtes. D'autres facteurs semblent plus pertinents: la réputation du PAM et le fait qu'il soit à même de fournir une assistance alimentaire aux groupes vulnérables d'une manière fiable, économique et efficace; sa capacité d'administrer des contributions de montants modestes ou importants; son cadre de responsabilité et sa capacité d'information sur son activité; sa capacité d'association avec des partenaires locaux; et ses réalisations finales. Ces constatations confirment celles d'une étude réalisée en 2003 sur le PAM et les organisations non gouvernementales (ONG)⁹, qui concluait que "la plupart des décisions que prennent les donateurs s'agissant de répartir l'aide alimentaire entre le PAM et les ONG et entre les ONG elles-mêmes étaient prises sur la base de considérations liées aux programmes et à leurs politiques générales plutôt que d'une comparaison des coûts d'appui".
28. Le Statut et le Règlement général du PAM prônent la souplesse pour stimuler la mobilisation des ressources par le biais de la coopération Sud-Sud, y compris le couplage¹⁰, à condition que cela n'augmente pas de manière significative les coûts d'appui indirects.
29. Le PAM reconnaît l'importance croissante de la coopération Sud-Sud, qui joue un rôle modeste mais important dans son financement global, aux côtés des contributions des gouvernements hôtes, y compris aux fonds d'affectation spéciale. Le Secrétariat ne recommande pas de modifier le taux standard de recouvrement des CAI de 7 pour cent, ou de 4 pour cent pour les fonds d'affectation spéciale destinés à un pays donné et mobilisés localement.

⇒ *Secteur privé*

30. Le PAM définit le secteur privé comme étant les particuliers, les fondations et sociétés indépendantes ainsi que les fondations d'entreprise. Le principe du recouvrement intégral des coûts s'applique aux contributions du secteur privé, au moyen d'un dispositif incluant une commission de gestion qui a été appliquée de 2008 à 2013 et, à l'heure actuelle, du taux applicable aux donateurs privés, qui se situe dans une fourchette de 10 à 20 pour cent. Ces taux garantissent que les donateurs privés financent les frais de gestion et d'administration afférents à leurs contributions.
31. Les taux variables de recouvrement des CAI appliqués par le PAM aux contributions privées, approuvés par le Conseil en juin 2013 et mis en place en décembre de la même année, sont fonction du type de donateur ainsi que du montant de la contribution et de la complexité de sa gestion. Ces taux sont indiqués au tableau 2.

⁹ "Étude comparative du PAM et des organisations non gouvernementales" (WFP/EB.1/2003/4-D).

¹⁰ Article XIII.4 du Règlement général du PAM.

TABLEAU 2: TAUX DE RECOUVREMENT DES CAI APPLICABLES AUX DONNS DU SECTEUR PRIVÉ (en pourcentage)		
Type de donateur	Taux standard	Taux réduit pour contributions de montant élevé/sans complexité de gestion
Sociétés et fondations d'entreprise	20	12
Particuliers	15	15
Fondations indépendantes	15	10
Fonds mobilisés par les bureaux de pays	12	10

32. Le PAM jouit d'une marge de manœuvre pour s'écarter de ce modèle dans certaines circonstances¹¹, mais le taux appliqué aux contributions du secteur privé ne peut être inférieur au taux de 7 pour cent, ou de 4 pour cent pour les fonds d'affectation spéciale et les comptes spéciaux.
33. Le taux standard de recouvrement des CAI de 20 pour cent qui s'applique aux sociétés est difficile à justifier, en particulier quand celles-ci savent que d'autres entités des Nations Unies, par exemple l'UNICEF, le HCR et le PNUD, appliquent des taux inférieurs. L'abaissement de ce taux rendrait le PAM plus compétitif en matière de mobilisation de fonds auprès des entreprises privées. D'autres organismes des Nations Unies appliquent des taux inférieurs et, pour la plupart, un taux unique pour tous les dons privés.
34. L'application de ce modèle s'est révélée difficile. La notion de "faible complexité" qui permet de bénéficier d'un taux réduit de recouvrement des CAI donne lieu à bien des interprétations. Les négociations menées entre les donateurs et les services du PAM chargés de la mobilisation de fonds pour abaisser les taux de recouvrement des CAI applicables aux contributions privées, ou obtenir une dérogation, aboutissent souvent à des dispositions inefficaces et à une hausse des coûts de transaction, ce qui ne présente pas de valeur ajoutée. Les donateurs privés actuels et potentiels estiment que le modèle en vigueur est difficile à comprendre et à appliquer et qu'un taux unique en rendrait l'administration plus transparente et plus efficace.
35. La stratégie du PAM en matière de partenariats et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2013-2017) préconise d'examiner régulièrement et d'ajuster les taux appliqués aux donateurs privés pour tenir compte de l'évolution des coûts et de la dynamique du marché. Depuis 2012, les recettes provenant du secteur privé sont en progression et les coûts en baisse. Cette efficacité accrue permet d'envisager une baisse de la part des CAI provenant du secteur privé et donc des taux appliqués, qui s'établissent actuellement en moyenne à 12 pour cent.

¹¹ Dons de montants élevés, pour lesquels les obligations d'information sont standard et ne nécessitent aucune communication supplémentaire.

36. Le Secrétariat propose d'appliquer un taux unique de recouvrement des CAI de 10 pour cent aux dons du secteur privé, en application de la stratégie du PAM en matière de partenariats et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2013-2017). Ce taux serait accueilli favorablement par les partenaires privés potentiels, correspondrait davantage aux taux appliqués par d'autres organisations et favoriserait une mise en œuvre et une gestion efficaces. Il serait également conforme au principe de recouvrement intégral des coûts¹².

PROCHAINES ÉTAPES

37. Sur la base de l'examen réalisé jusqu'à présent et des consultations tenues avec les membres du Conseil, le Secrétariat conclut qu'il n'y a aucune raison de modifier de manière fondamentale les politiques ou pratiques en vigueur au PAM. Le Secrétariat demande au Conseil d'approuver l'application d'un taux unique de recouvrement des CAI de 10 pour cent pour les dons privés, conformément au principe de recouvrement intégral des coûts adopté par le Conseil en juin 2013.

38. L'analyse exposée dans le présent document concerne l'examen des première, deuxième et troisième questions et donne quelques éléments historiques qui permettront d'étudier la quatrième question, la plus importante:

- Étant donné que le PAM fait appel à d'autres sources que le taux de recouvrement des CAI pour financer certaines dépenses d'appui et d'administration, il devrait procéder à une analyse détaillée de ses coûts indirects et examiner le Compte de péréquation des dépenses AAP, qui lui sert à se protéger des fluctuations imprévues du montant recouvré au titre des CAI. Le PAM devrait-il continuer à envisager de recourir à des sources multiples pour couvrir des dépenses liées notamment à la sécurité ou aux investissements exceptionnels?

39. L'analyse des coûts qui doit être réalisée pour répondre à cette question va démarrer au cours du dernier trimestre de 2014. Elle devrait comprendre un examen détaillé des dépenses récurrentes du budget AAP du PAM et des autres propositions budgétaires financées au titre du Compte de péréquation des dépenses AAP. Des consultations informelles avec le Conseil contribueront à l'élaboration d'un document qui sera soumis pour approbation à la session annuelle de juin 2015. Ce document contiendra les conclusions globales de l'examen des taux de recouvrement des CAI du PAM.

¹² WFP/EB.A/2013/5-B, paragraphe 47.

ANNEXE I

HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DU PAM RELATIVE AU TAUX DE RECOUVREMENT DES CAI

La politique du PAM concernant le taux de recouvrement des CAI a évolué en plusieurs étapes depuis 1995¹.

Avant 1995	<i>Les frais généraux fixes étaient financés par les contributions ordinaires en espèces, ce qui a créé des problèmes de financement, en particulier des coûts d'appui.</i>
1995	<i>Adoption du principe de recouvrement intégral des coûts: les contributions reçues servent à couvrir le coût effectif des produits alimentaires et du transport extérieur d'un projet ainsi qu'une partie des frais de transport terrestre, d'entreposage et de manutention, des coûts d'appui directs et des CAI associés. Les taux de recouvrement des CAI étaient actualisés tous les ans², sur la base d'analyses des coûts, et l'application de taux différenciés avait été approuvée³ pour les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et de redressement, les projets de développement et les opérations spéciales⁴.</i>
1999	<i>Redéfinition de certaines catégories de coûts, y compris AAP, et décision d'utiliser un taux unique de recouvrement pour toutes les catégories d'activités "en rapportant le budget des services administratifs et d'appui aux programmes [AAP] 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"⁵.</i>
2002	<i>Examen du taux de recouvrement des CAI⁶ qui a permis de mettre en lumière un "écart AAP", c'est-à-dire la différence, pour une période donnée, entre le montant des dépenses AAP et celui des recettes provenant du recouvrement des CAI.</i>
2003	<i>Création d'un Compte de péréquation des dépenses AAP⁷ pour comptabiliser les écarts entre les dépenses AAP et les recettes provenant du recouvrement des CAI, et abaissement du taux de recouvrement des CAI à 7,0 pour cent pour 2003. Le Compte de péréquation des dépenses AAP, qui permet d'isoler les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP du reste du Fonds général, ne peut être utilisé qu'avec l'approbation du Conseil et sert généralement à couvrir des dépenses AAP ou des dépenses analogues, concernant par exemple les fonds d'équipement ou le renforcement des capacités⁸. L'objectif de la direction était de maintenir le solde de ce compte à zéro, que ce soit au moyen d'ajustements structurels du budget AAP ou de modifications du taux de recouvrement des CAI.</i>
2006	<i>Détermination du taux de recouvrement des CAI sur la base des résultats financiers effectifs, après vérification des comptes. Le taux de 7,0 pour cent a été retenu bien que le taux de recouvrement des CAI calculé par cette méthode ait été régulièrement supérieur.</i>
2011	<i>Passage du cycle biennal qui s'appliquait au Plan de gestion et au budget du PAM à un Plan de gestion triennal à horizon mobile assorti d'un budget annuel, approuvé chaque année⁹.</i>
2014	<i>Inclusion de la mobilisation de fonds auprès du secteur privé dans le budget AAP pour s'assurer que les donateurs privés couvrent les frais de gestion et d'administration associés à leurs contributions.</i>

¹ Méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM (WFP/EB.1/2014/4-B/1).

² En 1997, le Conseil a approuvé l'adoption de taux de recouvrement des CAI pour deux ans et non plus un an.

³ "Examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM" (WFP/EB.2/98/11).

⁴ "Examen des modes d'établissement du taux de recouvrement des CAI" (WFP/EB.1/2006/6-A/1).

⁵ "Rapport du groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM" (WFP/EB.3/98/4-D).

⁶ Un taux de recouvrement des CAI est appliqué à chaque contribution reçue afin de rembourser au PAM les dépenses AAP afférentes à l'exécution des projets, principalement au Siège et dans les bureaux régionaux.

⁷ Le Compte de péréquation des dépenses AAP, créé en tant qu'élément du Fonds général, sert "à enregistrer toutes les dépenses AAP et toutes les recettes destinées à financer ces dépenses", afin d'améliorer la transparence et de faciliter la prise des décisions concernant les taux de recouvrement des CAI.

⁸ L'unique exception concernait les transferts au Compte d'intervention immédiate et au Mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs.

⁹ "Examen du cycle du Plan de gestion" (WFP/EB.A/2011/6-B/1).

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	administration et appui aux programmes
CAD	Comité d'aide au développement
CAI	coûts d'appui indirects
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance