



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Première session ordinaire
Rome, 22–24 février 2021

Distribution: générale

Point 5 de l'ordre du jour

Date: 15 janvier 2021

WFP/EB.1/2021/5-A/1

Original: anglais

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

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

Point sur l'opération de budgétisation stratégique ascendante

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Point sur l'opération de budgétisation stratégique ascendante" (WFP/EB.1/2021/5-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.

Coordonnateurs responsables

M. G. Barrett
Chef de cabinet et Directeur
Bureau du Directeur exécutif
Tél.: 066513-2009

M. R. Turner
Directeur de projet
Budgétisation stratégique ascendante
Tél.: 066513-4262

Présentation de la budgétisation stratégique ascendante

1. Le Programme alimentaire mondial (PAM) joue un rôle crucial pour ce qui est de garantir que la réalisation des objectifs de développement durable est en bonne voie. Il est donc important qu'il dispose des ressources nécessaires, provenant des sources de financement les plus adaptées, pour mener à bien ses activités opérationnelles qui ne cessent de croître. Ces ressources doivent être affectées conformément aux priorités institutionnelles, en suffisance et de manière efficiente.
2. À cette fin, le Directeur exécutif a lancé l'opération de budgétisation stratégique ascendante. Il s'agit d'une analyse approfondie des besoins récurrents du PAM liés à l'appui aux programmes et aux modalités de fonctionnement, ainsi que d'un examen des sources actuelles de financement de ces besoins. Les quatre objectifs principaux en sont les suivants:
 - veiller à utiliser les meilleures sources de financement pour les activités;
 - permettre une utilisation plus efficiente des financements;
 - améliorer la transparence du financement des divisions du Siège et des bureaux régionaux; et
 - examiner l'appui fourni aux bureaux de pays au titre du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP).
3. La budgétisation stratégique ascendante a été mise en place au PAM afin de déterminer le niveau optimal des ressources AAP qu'il convient d'affecter aux divisions du Siège et aux bureaux régionaux à partir de 2022, en tenant compte des facteurs ci-après:
 - Le volume d'activité du PAM a considérablement augmenté ces dernières années, en raison de l'environnement opérationnel de plus en plus complexe dans lequel il opère et du nombre accru de situations d'urgence et d'interventions menées (par exemple, transferts de type monétaire et autres interventions concernant la nutrition, l'adaptation au changement climatique et le lien entre action humanitaire, développement et paix). Il devient donc nécessaire d'examiner si la structure d'appui du PAM reste adéquate pour accompagner la croissance des opérations tout en garantissant l'efficience et une cohérence accrue.
 - L'évolution des budgets AAP et l'augmentation des ressources extrabudgétaires ont abouti à un financement incohérent des divisions du Siège et des bureaux régionaux. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que les budgets AAP sont établis à l'avance sur la base d'estimations des recettes totales du PAM, qui ces dernières années ont été sous-estimées.
 - Le panachage entre ressources AAP et ressources extrabudgétaires varie considérablement entre les divisions du Siège et les bureaux régionaux. Les initiatives qui correspondent aux priorités des donateurs et les situations dans lesquelles ces derniers veulent obtenir des assurances supplémentaires sur le fait que les fonds seront consacrés à une fin donnée attirent des financements extrabudgétaires (les domaines de la chaîne d'approvisionnement et des programmes, par exemple, sont financés dans une large mesure par des ressources autres que celles du budget AAP), ce qui est à l'origine d'un financement inégal au sein de l'organisation. Cette situation a par ailleurs entraîné une augmentation du nombre de contrats de courte durée de consultants financés hors budget AAP; cela permet de maintenir le budget AAP à un niveau modeste mais rend difficile l'estimation des coûts effectifs de fonctionnement du PAM ou un financement cohérent et prévisible d'activités importantes.
 - La réforme du système des Nations Unies et d'autres initiatives en cours à l'échelle de ce système (par exemple celles du Groupe des innovations institutionnelles du

Groupe des Nations Unies pour le développement durable ou celle concernant la classification des coûts des fonds et programmes) doivent être prises en compte afin d'optimiser le budget AAP.

L'approche de la budgétisation stratégique ascendante

4. Une approche graduelle de la budgétisation stratégique ascendante a été retenue en raison principalement du calendrier fixé dans le Plan de gestion en cours du PAM, ainsi que pour disposer d'une solide base qui permette de mener à bien un examen approfondi apportant des avantages tangibles et répondant aux attentes du Conseil d'administration et du Conseil de direction.
5. La première phase de l'opération, en 2020, a consisté à réaliser un état des lieux de la budgétisation au PAM et en particulier à élaborer des constatations et des recommandations relatives à l'affectation et à la gestion des fonds du budget AAP et des ressources extrabudgétaires.
6. La deuxième phase, en 2021, consistera à mettre en œuvre les recommandations élaborées lors de la première phase, en tirant parti de ce travail fondateur essentiel. Une étude approfondie des besoins et des priorités de financement des divisions du Siège et des bureaux régionaux sera réalisée pour étayer leurs demandes de financement.
7. Les avantages des deux phases se concrétiseront en 2022 dans le Plan de gestion pour 2022-2024, à savoir une cohérence et une transparence accrues et une utilisation plus optimale des ressources.

Justification de l'approche graduelle

8. La budgétisation stratégique ascendante a démarré en juin 2020, alors que l'élaboration du Plan de gestion en cours était déjà bien avancée; il n'était donc guère possible d'apporter des changements significatifs ayant une incidence sur l'établissement du Plan de gestion pour 2021. Cette phase initiale s'est donc concentrée sur une analyse sans rapport avec les travaux liés au plan de gestion et à sa préparation pour 2022.
9. L'approche graduelle a permis au PAM de se préparer à procéder à un examen plus rigoureux en 2022 en élaborant ou en précisant des définitions et des directives et en créant des dispositifs permettant d'effectuer un travail de budgétisation plus détaillé. La finalité première est d'améliorer la clarté et la cohérence des budgets présentés par les divisions et les bureaux régionaux.
10. Maintenant que les concepts ont été présentés au PAM, que les activités fondatrices ont été menées à bien et que les délais sont suffisants pour établir l'opération de budgétisation stratégique ascendante, des changements seront apportés au processus d'élaboration du Plan de gestion pour 2022 qui auront pour résultat de faire davantage correspondre les sources de financement aux activités.

Phase I

Champ d'étude

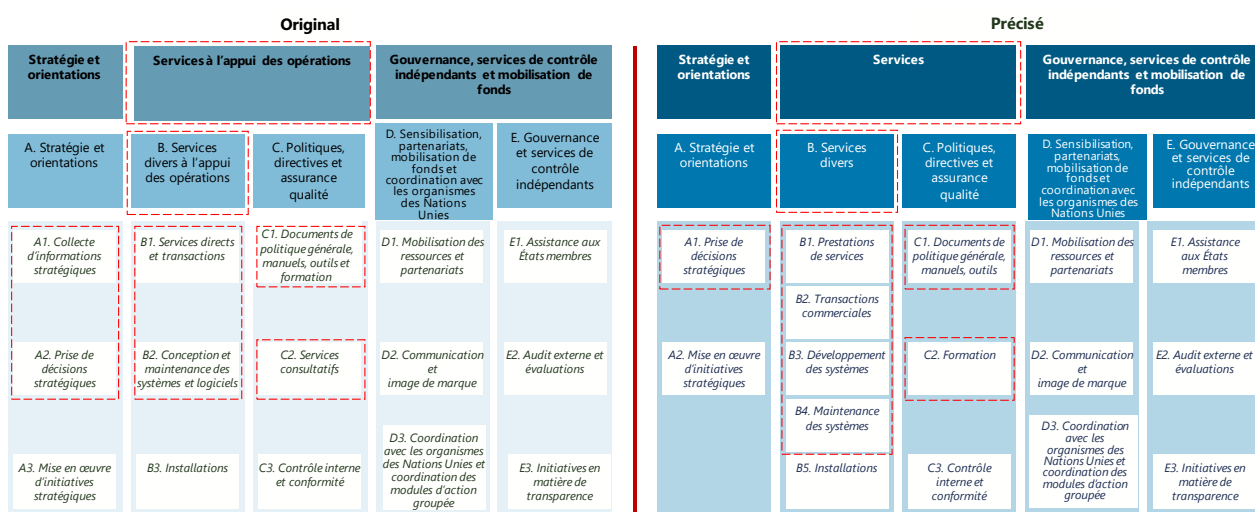
11. Pour atteindre les objectifs de la première phase, quatre axes de travail ont été définis:
 - **aspects techniques de la budgétisation:** passer en revue le recours actuel aux diverses sources de financement des budgets des divisions du Siège et des bureaux régionaux et élaborer un schéma d'allocation optimale des fonds en fonction de la nature de l'activité financée;
 - **gouvernance budgétaire:** évaluer les structures de gouvernance budgétaire actuelles des diverses sources de financement;

- **analyse du recouvrement des coûts:** répertorier les divers modes de recouvrement des coûts à l'échelle de tout le PAM et formuler des recommandations relatives à un positionnement institutionnel; et
- **analyse des budgets des bureaux de pays:** analyser les budgets des bureaux de pays en vue de définir la structure optimale d'un bureau de pays type à financer à l'aide du budget AAP.

Aspects techniques de la budgétisation

12. L'axe de travail relatif aux aspects techniques de la budgétisation a consisté en un examen initial des budgets présentés au titre du Plan de gestion pour 2021 afin de mieux comprendre l'utilisation qui est faite des fonds AAP et des ressources extrabudgétaires, l'écart observé entre les financements demandés et les ressources allouées ainsi que les modalités d'élaboration des projets de budget eux-mêmes.
13. Afin d'améliorer l'élaboration des budgets, un cadre de planification a été défini comportant deux aspects: le perfectionnement du Cadre de résultats institutionnels et l'adoption de définitions permettant de classer les activités entre activités fondamentales, autres services et activités directes.
14. Le Cadre de résultats institutionnels élaboré en 2018 et révisé depuis lors correspond aux activités prévues dans les plans stratégiques de pays et permet au PAM de comparer et de suivre les dépenses des divisions et des bureaux régionaux; il sert également à communiquer des données dans le plan de gestion. L'analyse effectuée durant l'opération de budgétisation stratégique ascendante a conclu que le Cadre de résultats institutionnels gagnerait à ce que les définitions soient précisées pour en assurer une application homogène.

Le Cadre de résultats institutionnels a aussi été renforcé, ce que mettra en évidence la proposition de Plan de gestion pour 2022



15. Les principaux changements concernent la partie inférieure du Cadre de résultats institutionnels, c'est-à-dire les produits et les services (par exemple A1, A2, etc.). Les produits et les services fournis constituent les cinq grands volets: A. Stratégie et orientations, B. Services divers, C. Politiques, directives et assurance qualité, D. Sensibilisation, partenariats, mobilisation de fonds et coordination avec les organismes des Nations Unies, E. Gouvernance et services de contrôle indépendants. Les cinq volets constituent les trois

- lignes de crédit: Stratégie et orientations; Services; Gouvernance, services de contrôle indépendants et mobilisation de fonds.
16. Ces changements avaient pour objet de distinguer les prestations de services des transactions commerciales (B1 et B2 du schéma ci-dessus) dans la mesure où le niveau de compétences et les processus requis pour exécuter ces activités sont différents. Il s'agit dans les deux cas d'activités directes exécutées pour le compte de bureaux de pays, de bureaux régionaux ou de divisions. D'autres modifications ont été apportées, notamment la séparation du développement des systèmes et de leur maintenance (B3 et B4). Ce changement rend plus visibles les engagements pris en matière de financement car les activités correspondantes ont des profils de financement différents (coûts de développement ponctuels contre frais d'exploitation courants).
 17. Le deuxième aspect concernait l'application des définitions des activités (activités fondamentales, autres services et activités directes) afin de pouvoir classer les besoins des divisions du Siège et des bureaux régionaux:
 - **services fondamentaux d'appui indirect aux programmes et de facilitation (activités fondamentales):** les besoins fondamentaux qui doivent être financés pour appuyer l'organisation compte tenu des recettes prévues et des priorités institutionnelles;
 - **autres services d'appui indirect aux programmes et de facilitation (autres services):** besoins exceptionnels – renforts, montée en puissance ou initiatives visant à combler des lacunes, ponctuelles ou nouvelles; et
 - **activités directes:** se rapportant spécifiquement à un bureau de pays, à un bureau régional ou à une division du Siège, et considérées comme un sous-ensemble des services fondamentaux aux fins de ce travail.
 18. Un travail de modélisation a été réalisé en novembre et décembre 2020 afin d'appliquer les volets du Cadre de résultats institutionnels tel que précisé et les catégories (activités fondamentales, autres services et activités directes) aux budgets présentés au titre du Plan de gestion pour 2021. Il a été demandé aux directeurs de cinq bureaux régionaux et de 23 divisions du Siège de revoir leur projet de budget et d'en classer les postes conformément au nouveau mode de budgétisation. Au total, les budgets demandés représentent plus de la moitié du budget AAP approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2020, dont le montant était de 443,5 millions de dollars É.-U. Une fois prêts, les projets de budget révisés par les directeurs ont ensuite été communiqués aux responsables de département.
 19. Le mois de janvier 2021 a commencé par un examen concret réalisé par les six responsables de département, dont chacun a examiné les demandes de budget des divisions et des bureaux régionaux relevant de sa compétence, y compris les volets du Cadre de résultats institutionnels tel que précisé et les catégories (activités fondamentales, autres services et activités directes) retenues. L'examen et la validation du modèle constituent une étape cruciale pour garantir que les budgets demandés correspondent aux priorités des divisions, des départements et du PAM dans son ensemble.
 20. L'équipe chargée de la budgétisation stratégique ascendante prévoit de présenter les constatations de cet examen au Groupe de direction à la fin du mois de janvier et au Conseil d'administration ultérieurement.

Gouvernance budgétaire

21. Au titre de l'axe de travail concernant la gouvernance budgétaire, le cadre de gouvernance existant du PAM a été passé en revue: les instances qui prennent les décisions budgétaires au niveau institutionnel ont été examinées et des recommandations ont été formulées concernant la mise à jour de ce cadre.

22. L'équipe chargée de la budgétisation stratégique ascendante a établi un schéma des structures de gouvernance pour les diverses sources de financement et une matrice RACI (responsables, comptables, consultés et informés). Cette dernière précisait les rôles et les responsabilités des personnes et des niveaux hiérarchiques en matière de budget et de sources de financement au PAM.
23. Les observations ci-après résument les résultats de ce travail:
- Il est nécessaire de renforcer la gouvernance budgétaire étant donné que l'organisation a augmenté en taille et s'est complexifiée.
 - Les hauts responsables sont tenus de participer aux travaux de nombreuses instances.
 - Un recours accru à des sous-comités pour les travaux préparatoires et l'élaboration des recommandations faciliterait la prise des décisions par les dirigeants et une participation plus active des directeurs est possible.
 - Une représentation accrue des bureaux de pays et des bureaux régionaux aurait pour effet un examen plus large des décisions et une meilleure adhésion à celles-ci.
24. La responsabilité de la mise en œuvre des recommandations concernant la gouvernance budgétaire a été assignée à la Division de la planification et de la performance institutionnelles.

Recouvrement des coûts

25. S'agissant de l'axe de travail se rapportant au recouvrement des coûts, l'utilisation faite du recouvrement des coûts à l'échelle de tout le PAM a été étudiée. Les méthodes appliquées ont été consignées et des observations et des recommandations formulées pour que les divisions concernées puissent aller plus loin dans l'analyse.
26. Trente-trois comptes spéciaux¹ en activité ont été passés en revue, notamment leur finalité, leurs mécanismes de recouvrement et leurs soldes. Les constatations ont été validées par les responsables de ces comptes. L'analyse a montré que trois mécanismes de recouvrement des coûts sont actuellement utilisés pour les comptes spéciaux:
- **recouvrement des coûts de gestion:** couvre les coûts des gestionnaires et de l'infrastructure d'appui à la gestion;
 - **prestations de services facturées:** dépenses correspondant aux services particuliers rendus par le responsable d'un compte spécial;
 - **surprime:** application initiale de commissions supplémentaires aux biens et aux services pour une série de facteurs qui servent à déterminer le montant des versements.
27. D'autres mécanismes de recouvrement des coûts ont aussi été pris en compte dans l'analyse, souvent en rapport avec des transferts entre divisions correspondant à des prestations de services. L'analyse a montré que les initiatives futures relatives au recouvrement des coûts pourraient tirer profit d'une amélioration des directives afin de s'assurer qu'elles correspondent aux besoins futurs.
28. Ont été prises en compte dans l'analyse les pratiques optimales d'autres entités des Nations Unies ayant établi des centres de services communs qui ont déjà évolué et sont parvenus au fil des ans à améliorer les services proposés. Les travaux du Groupe des innovations

¹ "L'expression compte spécial désigne un compte établi par le Directeur exécutif aux fins de comptabiliser des contributions spéciales ou des montants réservés à des activités déterminées et dont le solde peut être reporté sur l'exercice suivant" (article 1.1 du Règlement financier du PAM).

institutionnelles ont également été très utiles dans la mesure où l'équipe chargée de la budgétisation stratégique ascendante entendait tirer parti des initiatives mises en œuvre dans tout le système des Nations Unies. Il est recommandé que les engagements actuels du PAM en faveur des principes convenus en matière de fixation des coûts et des prix et de satisfaction de la clientèle pour les services fournis à d'autres entités des Nations Unies servent de fil conducteur pour les prestations de services en interne.

29. Cette analyse à l'échelle de toute l'organisation a souligné que le recouvrement des coûts était une méthode de plus en plus courante de financement des prestations de services internes et qu'il était possible pour le PAM d'adopter des normes institutionnelles relatives à la transparence et à l'égalité. Des directives institutionnelles sont requises pour:
 - les critères d'estimation des coûts directs;
 - les outils nécessaires à l'application d'une méthode de recouvrement des coûts;
 - les mécanismes financiers permettant de suivre efficacement les transferts et d'en rendre compte; et
 - les dispositifs de remontée de l'information, pour associer les utilisateurs finals et améliorer les services fournis.
30. Un groupe de travail chargé du recouvrement des coûts a été établi sous la conduite du Directeur de la Division des finances pour donner suite aux recommandations de l'opération de budgétisation stratégique ascendante. Le groupe de travail poursuivra l'analyse, en continuant à recueillir des informations sur l'ampleur du recouvrement des coûts, en définissant des options pour le PAM et en élaborant des directives et des principes.

Analyse des budgets AAP des bureaux de pays

31. Le PAM est présent dans plus de 80 pays, partout dans le monde, où il dispose de moyens et d'effectifs d'importance variable. La première phase a analysé les allocations AAP actuelles versées aux bureaux de pays, qui couvrent les postes de directeur de pays et les montants supplémentaires nécessaires pour financer le personnel recruté sur le plan national et les coûts de fonctionnement. Plusieurs modèles destinés à renforcer un bureau de pays type conformément aux règles et règlements en vigueur ont été étudiés afin de parvenir à une répartition plus équitable des ressources AAP et au renforcement du bureau.
32. Les crédits AAP alloués aux bureaux de pays dans le Plan de gestion pour 2021, soit 103,4 millions de dollars, représentaient 23 pour cent du budget AAP total. Sur ce montant, 56 pour cent (soit 56,6 millions de dollars) correspondaient à des allocations directes² et 44 pour cent (45,3 millions de dollars) à des services centralisés³. Ces derniers concernent des dépenses afférentes aux technologies de l'information, à la sécurité et au bien-être du personnel, qui sont calculées au prorata des effectifs, l'évaluation représentant une petite dépense (1,5 million de dollars) qui n'est pas calculée au prorata des effectifs.
33. Le montant de 45,3 millions de dollars étant distribué dans une large mesure en fonction du nombre de membres du personnel de chaque bureau de pays, il est possible de définir un modèle qui permettrait d'allouer les fonds de manière plus équitable et de ne pas financer des coûts directement imputables aux opérations, ce que peuvent être les dépenses de personnel calculées au prorata des effectifs.

² Les allocations directes de ressources AAP aux bureaux de pays en 2021 concernent: les coûts de personnel correspondant aux postes de directeur de pays; d'autres dépenses AAP; et des ressources additionnelles provenant de projets d'investissement (notamment concernant l'amélioration de l'efficacité opérationnelle, le développement des partenariats et le financement, et l'excellence de la conception des programmes).

³ Fonds pour imprévus destiné aux bureaux de pays, d'un montant de 1,5 million de dollars, non affecté à des bureaux de pays donnés.

34. Un projet de modèle a été mis au point, lequel permettrait de répartir plus équitablement le montant total de ressources AAP allouées aux bureaux de pays (103,4 millions de dollars en 2021) afin de renforcer la capacité stratégique du bureau de pays type et de permettre au PAM d'intervenir plus efficacement en fonction du contexte de chaque pays. Cette proposition ne modifierait pas le montant total des ressources AAP allouées aux bureaux de pays mais permettrait à ceux-ci de disposer d'une base financière plus stable pour faire face aux besoins des pays.
35. Le modèle a été entériné par le Groupe de direction. L'Unité d'appui à la gestion des opérations et la Division de la planification et de la performance institutionnelles travailleront avec les bureaux de pays pour le mettre en œuvre et s'assurer que des coûts préalablement financés au prorata des effectifs sont désormais financés au moyen d'une source adaptée.

Phase II

Champ d'étude

36. La première phase a mis en place au PAM une solide base pour la deuxième phase en mettant au point un mécanisme qui permet de déterminer les besoins essentiels de manière plus précise et en formulant des recommandations qui garantiront une transparence accrue de l'allocation des ressources.
37. La deuxième phase améliorera la qualité et la cohérence des budgets des divisions et des bureaux régionaux en appliquant le Cadre de résultats institutionnels tel que précisé et en généralisant l'utilisation des notions "activités fondamentales, autres services et activités directes". Le nouveau modèle budgétaire permettra une répartition optimale des financements en fonction de la nature des activités exécutées par les divisions du Siège et les bureaux régionaux.

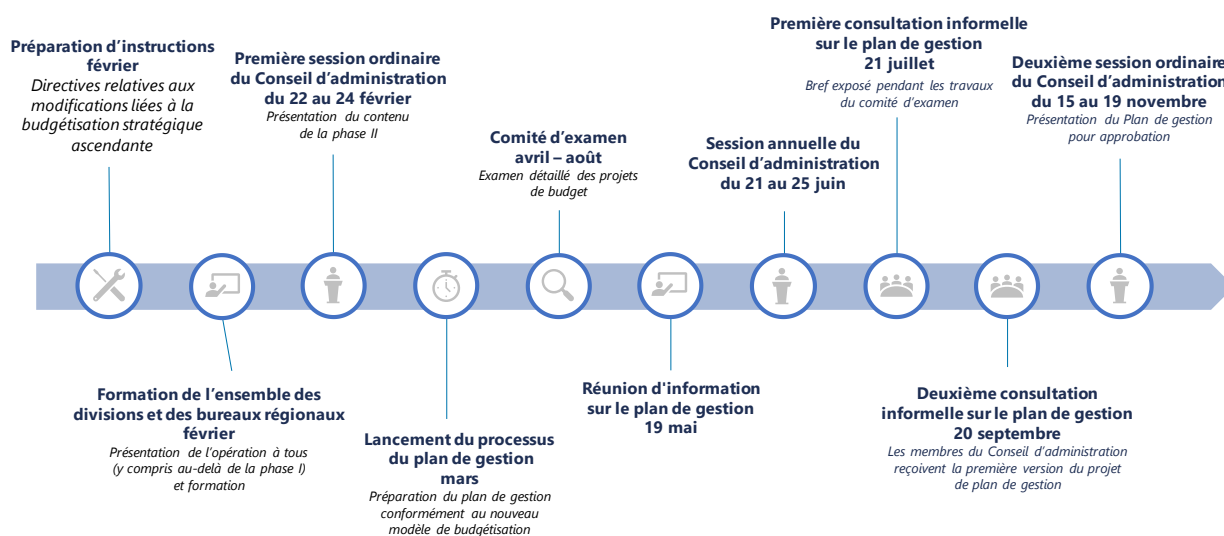
Résultats attendus de la phase II

38. Un processus d'examen sera mis en place pour aligner davantage les sources de financement sur les activités, veiller à la cohérence, à la transparence et à l'impartialité et réduire les distorsions au minimum. Il sera demandé aux membres du personnel de divisions du Siège, de bureaux régionaux et de bureaux de pays clés de faire partie d'un comité d'examen. Les principaux objectifs de ce comité seront de veiller à ce que les ressources financières soient attribuées conformément aux priorités stratégiques et institutionnelles du PAM ainsi qu'à ses politiques et procédures et en appliquant des critères transparents. Le comité se concentrera sur les activités recoupant plusieurs fonctions afin d'éviter les demandes de budget fragmentaires.
39. Les responsabilités du comité seront les suivantes: examiner les budgets proposés pour 2022 et demander des justificatifs aux directeurs dans les cas où les résultats visés ne sont pas clairs; confirmer que, lors de la préparation de leur projet de budget, les divisions et les bureaux régionaux ont appliqué le Cadre de résultats institutionnels tel que précisé et ont correctement expliqué leurs besoins fondamentaux; et recommander au Directeur exécutif les sources de financement les plus adaptées.

Calendrier proposé pour le Plan de gestion pour 2022

40. Pour mener à son terme l'élaboration du Plan de gestion pour 2022 d'ici à novembre 2021, le calendrier habituellement prévu pour la préparation du plan de gestion devra être revu. Des présentations supplémentaires et des contacts informels avec le Conseil d'administration pourraient être nécessaires.

La phase II de la budgétisation stratégique ascendante devra comporter des étapes supplémentaires



D'autres points de la situation et consultations informelles avec le Conseil d'administration seront organisés selon que de besoin

41. Le nouveau modèle de budgétisation qui a été mis à l'essai dans 28 des 53 divisions et bureaux régionaux servira de base aux travaux de 2022 en permettant de préparer les demandes de budget se rapportant au Plan de gestion pour 2022. Les autres divisions devront donc être mises au courant. Des instructions détaillées présenteront les changements proposés et seront préparées pour contribuer à la formation qui sera dispensée à l'ensemble des divisions et des bureaux régionaux. Le calendrier proposé laisse amplement le temps à toutes les divisions du Siège et à tous les bureaux régionaux de préparer leur proposition de budget au titre du plan de gestion.
42. Toutes les propositions budgétaires devront être examinées en détail par le comité d'examen. Les propositions de financement tenant compte de la disponibilité des ressources prévues et des priorités stratégiques seront transmises au Conseil d'administration. Comme à l'habitude, ce dernier sera régulièrement consulté au cours du processus d'élaboration du Plan de gestion pour 2022.
43. Le Plan de gestion pour 2022 sera présenté au Conseil d'administration pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2021.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

AAP budget administratif et d'appui aux programmes