

ANNEXE VI

Point sur les axes de travail de l'opération de budgétisation stratégique ascendante relatifs à la gouvernance budgétaire, à l'analyse du recouvrement des coûts et à l'analyse des budgets des bureaux de pays

Introduction

1. Quatre axes de travail ont été définis pour atteindre les objectifs de l'opération de budgétisation stratégique ascendante. La présente annexe a pour objet de préciser ce qui a été accompli dans le cadre de trois de ces axes, à savoir la gouvernance budgétaire, l'analyse du recouvrement des coûts et l'analyse des budgets des bureaux de pays¹. Les résultats du quatrième axe de travail, qui concerne les aspects techniques de la budgétisation, sont exposés au chapitre IV du Plan de gestion.

Gouvernance budgétaire

2. Au cours de la phase initiale de l'opération, lancée en 2020, un premier tour d'horizon du cadre de gouvernance budgétaire du PAM a été réalisé: toutes les instances dans lesquelles les décisions concernant le budget du PAM sont prises ont été passées en revue. L'équipe chargée de l'opération de budgétisation stratégique ascendante a établi un état des lieux des structures de gouvernance budgétaire du PAM pour toutes les sources de financement et a élaboré une matrice qui décrit les rôles et les responsabilités de chacun et les différents niveaux hiérarchiques pour l'ensemble des budgets et des sources de financement au PAM.
3. Voici les conclusions de ce travail:
 - Il est nécessaire de renforcer la gouvernance budgétaire, car le PAM a pris plus d'ampleur et est devenu plus complexe.
 - Les hauts dirigeants du PAM sont obligés de participer aux travaux de multiples instances de décision en matière budgétaire.
 - Le recours accru à des sous-comités chargés d'effectuer les travaux préparatoires à l'examen des budgets et de formuler des recommandations faciliterait la prise de décisions par les hauts responsables du PAM et permettrait à l'ensemble des directeurs, dont les directeurs régionaux, de s'impliquer davantage.
 - Une représentation plus large des bureaux de pays et des bureaux régionaux dans la gouvernance budgétaire permettrait de prendre davantage en compte le point de vue des acteurs de terrain dans les prises de décisions.
4. À la suite ce tour d'horizon, l'équipe a recommandé que la gouvernance budgétaire soit examinée de plus près dans le cadre de la deuxième phase de l'opération de budgétisation stratégique ascendante. Le Groupe de direction a accepté cette recommandation et a confié la responsabilité de cet examen au Département de la gestion des ressources, qui a chargé la Division de la planification et de la performance institutionnelles de le réaliser à partir de janvier 2021.

¹ Le précédent point a été présenté en février 2021. Voir le document WFP/EB.1/2021/5-A/1.

5. Cet examen avait principalement pour objet d'analyser les activités suivantes:
 - la budgétisation, c'est-à-dire l'établissement du budget annuel du PAM, moyennant l'élaboration et la présentation d'un plan de gestion et de demandes de financement hors cycle, et les procédures d'examen et d'approbation du budget;
 - la recherche de financements et la gestion des sources de financement; et
 - le suivi budgétaire et l'analyse des résultats obtenus.
6. L'examen mené durant la deuxième phase a porté sur les activités des services du Siège du PAM à Rome, des bureaux régionaux et des bureaux mondiaux et sur l'affectation de ressources multilatérales à la mise en œuvre des plans stratégiques de pays (PSP). Étant donné que les budgets de portefeuille de pays sont bien en place et que leur fonctionnement donne satisfaction, leur structure et leurs mécanismes de gouvernance n'ont pas été soumis à cet examen de la gouvernance budgétaire (contrairement aux modalités de prise de décisions concernant l'allocation des ressources).
7. De plus, l'équipe de la Division de la planification et de la performance institutionnelles a analysé les documents relatifs à la budgétisation et à l'allocation des ressources et a mené des entretiens avec plus de 40 parties prenantes essentielles, notamment des membres du Comité pour l'affectation stratégique des ressources, des directeurs de bureaux régionaux, de divisions et de bureaux de pays et des hauts responsables d'autres entités des Nations Unies (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et Fonds des Nations Unies pour l'enfance). Elle s'est également penchée sur les recommandations issues d'audits récents, en particulier la mission de conseil portant sur l'affectation des ressources au PAM conduite en 2019 par le Bureau de l'Inspecteur général² et le Rapport de l'Auditeur externe sur les initiatives internes d'importance primordiale pour l'exercice 2020³.
8. Le Directeur exécutif a approuvé le 29 juillet 2021 un mémorandum de décision reprenant les principales recommandations issues de cet examen⁴. Ce mémorandum de décision prend acte des points suivants:
 - La méthode d'élaboration du budget dit "fondamental" instaurée dans le cadre de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, qui a été utilisée lors de l'examen des projets de budget présentés au titre du Plan de gestion pour 2022-2024, sera généralisée afin de faire en sorte que les incidences budgétaires de l'ensemble des politiques adoptées et des décisions prises par le Groupe de direction soient prises en considération, y compris les dépenses ponctuelles ou pluriannuelles.
 - La structure de prise de décisions en matière de gouvernance budgétaire comprendra deux nouveaux comités d'examen autonomes présidés par le Chef de cabinet et épaulés par la Division de la planification et de la performance institutionnelles, qui en assurera le secrétariat. Ces comités examineront les budgets et adresseront des recommandations au Groupe de direction et au Directeur exécutif, sur la base des stratégies et des priorités déterminées par le Groupe de direction.

² Mission de conseil AA/19/01. *Advisory Assignment on WFP Corporate Resource Allocation*.

³ WFP/EB.A/2021/6-F/1.

⁴ OED 3897(2021).

- L'un de ces comités, qui s'occupera des budgets du Siège du PAM, des bureaux régionaux et des bureaux mondiaux, comptera des directeurs régionaux et des directeurs de pays parmi ses membres; l'autre, auquel siègeront des directeurs en poste au Siège, se concentrera sur l'affectation des ressources multilatérales aux activités des PSP.
 - Pour certains mécanismes de financement, comme les prêts internes en faveur des projets, le préfinancement global (une catégorie de prêts internes en faveur des projets) et le Mécanisme de budgétisation des investissements, la prise de décisions sera déléguée au Directeur financier et à la Division de la planification et de la performance institutionnelles.
9. La nouvelle structure de gouvernance budgétaire devrait être en mise place d'ici au début 2022, sous la direction de la Division de la planification et de la performance institutionnelles.

Analyse du recouvrement des coûts

10. Au cours de la première phase, l'équipe chargée de l'opération de budgétisation stratégique ascendante a étudié l'utilisation du recouvrement des coûts dans l'ensemble du PAM. Les méthodes employées ont été répertoriées et des recommandations ont été formulées pour que les divisions concernées puissent aller plus loin dans l'analyse.
11. L'objet, les mécanismes de recouvrement et les soldes de 33 comptes spéciaux actifs⁵ pour lesquels un mécanisme de recouvrement des coûts est utilisé ont été analysés et les constatations ont été validées par les responsables de ces comptes. D'autres mécanismes de recouvrement des coûts, principalement afférents aux transferts entre divisions liés à des prestations de services, ont également été étudiés. Les pratiques optimales d'autres entités des Nations Unies dont les centres de services communs mis en place se sont développés et proposent désormais des services qui ont fait leurs preuves ont également été analysées, de même que les travaux du Groupe des innovations institutionnelles, de manière à permettre à l'équipe chargée de l'opération de budgétisation stratégique ascendante de tirer parti des initiatives mises en œuvre dans l'ensemble du système des Nations Unies.
12. Cette analyse menée à l'échelle du PAM a mis en évidence que le recouvrement des coûts est une méthode de plus en plus fréquemment utilisée pour financer des prestations de services internes et a conclu que, afin de garantir la transparence et l'égalité, il est nécessaire que le PAM adopte des règles internes en ce qui concerne:
- les critères d'estimation des coûts directs;
 - les outils nécessaires à l'application d'une formule 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, afin d'associer les utilisateurs finals et d'améliorer les services proposés.

⁵ Le Directeur exécutif peut établir un compte spécial 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, comme il est indiqué dans l'Article 1.1 du Règlement financier du PAM.

13. La deuxième phase a débuté en 2021 avec la mise en place d'un groupe de travail sur le recouvrement des coûts dont la Division des finances assure la direction. Ce groupe avait principalement pour mission de renforcer les directives institutionnelles sur le recouvrement des coûts au PAM, en particulier le recouvrement interne des coûts, et de répertorier les activités internes centralisées qui étaient financées au moyen des coûts d'appui indirects et qu'il était possible d'imputer aux budgets de portefeuille de pays et à d'autres sources de financement.
14. Le groupe de travail a procédé à une étude exhaustive des mécanismes en usage au PAM pour les besoins du recouvrement interne des coûts. Il existe trois types de mécanismes de recouvrement des coûts, chacun employant une méthode de recouvrement des coûts différente:
 - Les grands dispositifs de prestation de services qui existent au sein du PAM (comme le Mécanisme de gestion globale des vivres, le réseau d'entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies, le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies et d'autres services liés à la chaîne d'approvisionnement) sont administrés à l'aide de comptes spéciaux; ils fournissent des services au sein du PAM et à des organismes extérieurs, et les coûts opérationnels directs et les frais de gestion sont mis à la charge de leurs clients puisque les services assurés leur sont facturés.
 - Pour les unités du Siège qui fournissent un appui aux bureaux de pays dans leur domaine de compétence technique (comme le Système d'appui à la gestion logistique, l'Unité de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments et l'unité chargée des technologies de l'information), le recouvrement des coûts se fait en appliquant des taux de recouvrement dont le pourcentage est fixé en interne, le montant étant calculé en utilisant les facteurs de coût les plus appropriés, tels que le volume pris en charge ou le nombre d'utilisateurs.
 - Certains coûts, principalement liés aux avantages des employés (comme les indemnités de départ, les avantages après la cessation de service et le programme de promotion du bien-être du personnel), sont inclus en tant que charges s'ajoutant aux coûts standard de personnel. Une partie des coûts afférents à la sécurité sur le terrain relève également de cette catégorie.
15. Bien que les mécanismes internes de recouvrement des coûts qui sont en place soient devenus plutôt sophistiqués, le groupe de travail a conclu que le recouvrement des coûts tel qu'il est actuellement pratiqué au PAM est limité et manque de cohérence, et qu'il serait utile de l'appliquer de manière plus large et plus homogène à l'aide de méthodes plus perfectionnées et d'élaborer des directives.
16. Pour en savoir plus sur les méthodes couramment pratiquées en matière d'imputation interne des coûts dans le système des Nations Unies, le groupe de travail a interrogé des membres du personnel de cinq entités des Nations Unies. Les principales constatations sont que dans les autres entités des Nations Unies, le niveau d'imputation directe des coûts est plus élevé qu'au PAM et que les formules utilisées par ces cinq entités présentent un grand nombre de points communs. Plus précisément, ces entités imputent aux fonds et aux projets la majeure partie de leurs activités transactionnelles centralisées dans les domaines de la finance, des ressources humaines, des achats et de l'informatique, tandis que les principales activités de gouvernance, d'élaboration de politiques et de contrôle sont financées sous forme de coûts d'appui indirects.

17. Sur la base du constat dressé à la faveur de l'évaluation des mécanismes de recouvrement des coûts en place au PAM et des entretiens avec le personnel d'autres entités des Nations Unies, le groupe de travail sur le recouvrement des coûts a répertorié plusieurs activités qui font actuellement partie des services d'appui aux opérations (services mixtes dont la gestion relève du volet B) qui sont financées sous forme de coûts d'appui indirects, et dont il serait très possible d'imputer directement les coûts. Ces activités sont par nature transactionnelles, elles sont clairement identifiables et mesurables, et il est possible de définir un ou plusieurs facteurs de coûts qui permettent d'en répartir les coûts entre les sources de financement correspondantes. En d'autres termes, ces activités peuvent être directement rattachées à des opérations ou à des unités budgétaires précises et devraient de ce fait être mises à la charge du budget de l'entité qui en bénéficie, sous forme de coûts directs. Les activités en question sont l'administration des finances et du budget, la gestion des ressources humaines (dont la gestion des droits à prestations et des contrats), la gestion des bénéficiaires, les services informatiques et les services relatifs à la chaîne d'approvisionnement (achats et expédition).
18. Le groupe de travail se prépare à aborder les questions suivantes:
- Dans le Plan de gestion pour 2022-2024, il est proposé que, à compter de janvier 2022, certains services d'achat, d'expédition et de gestion des bénéficiaires soient considérés comme des coûts directs. Cela suppose de mettre au point et d'instaurer d'ici à la fin de 2021 des mécanismes de refacturation appropriés.
 - Les autres activités qui se prêteraient à l'imputation directe des coûts feront l'objet d'une évaluation approfondie, les facteurs de coût seront déterminés et les mécanismes d'imputation correspondants seront mis au point.
 - Les effets de l'essor de l'imputation directe des coûts sur les activités relevant des programmes, les activités hors budget et les activités relevant du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) seront analysés.
 - Une structure de gouvernance relative à l'imputation directe des coûts, accompagnée de directives, sera élaborée et soumise à l'approbation du Groupe de direction d'ici à la fin de 2021.

Analyse des budgets des bureaux de pays

19. Le PAM mène des opérations dans plus de 80 pays partout dans le monde, où il dispose de moyens et d'effectifs d'importance variable. Dans le cadre de la première phase de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, les allocations de crédits AAP ont été analysées et plusieurs modèles destinés à renforcer le rôle du bureau de pays type tout en se conformant aux règles et règlements en vigueur au PAM ont été étudiés, l'objectif étant de parvenir à une répartition plus équitable des crédits AAP et de définir la structure optimale d'un bureau de pays type.
20. Auparavant, chaque bureau de pays recevait une enveloppe de crédits AAP qui comprenait le financement d'un poste de directeur de pays et les montants supplémentaires nécessaires pour prendre en charge les dépenses afférentes au personnel recruté sur le plan national et les coûts de fonctionnement. Les crédits AAP alloués aux bureaux de pays dans le Plan de gestion pour 2021-2023, soit 103,4 millions de dollars, représentaient 23 pour cent du budget AAP total. Sur ce montant, 55 pour cent (56,6 millions de dollars) correspondaient à des allocations directes, 1 pour cent (1,5 million de dollars) constituaient un fonds pour imprévus réservé aux bureaux de pays, et 44 pour cent (45,3 millions de dollars) étaient destinés à financer des services centralisés. Ces derniers concernent les technologies de l'information, la sécurité et la promotion du bien-être du personnel, pour

lesquelles le coût est calculé en fonction des effectifs, et l'évaluation, dont le coût peu élevé (1,5 million de dollars) ne dépend pas des effectifs.

21. Cette enveloppe de 45,3 millions de dollars allouée aux services centralisés offrait l'occasion de concevoir un nouveau modèle de financement qui permettrait de répartir les crédits de manière plus équitable et d'éviter d'utiliser des crédits AAP pour financer des coûts qui sont directement imputables aux opérations. Le Groupe de direction a donc approuvé la recommandation de l'équipe chargée de l'opération de budgétisation stratégique ascendante préconisant de supprimer à partir de janvier 2022 les coûts centralisés des bureaux de pays.
22. Au cours de la deuxième phase de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, un modèle plus équitable a été élaboré pour l'allocation des crédits AAP aux bureaux de pays, conformément à la définition du budget AAP destiné aux bureaux de pays adoptée par le Conseil en 1998. Un projet de document décrivant ce modèle a été communiqué aux bureaux régionaux et à plus de la moitié des directeurs de pays pour qu'ils formulent des observations. Les nouvelles enveloppes de crédits allouées aux bureaux de pays sont conçues pour prendre en charge des fonctions essentielles qui ne sont pas directement imputables aux opérations, mais qui donnent aux bureaux de pays une capacité stratégique et apportent un appui essentiel au plus près des bénéficiaires des programmes du PAM. Lorsque le directeur a en charge un seul pays, une enveloppe de crédits AAP standard sera allouée au bureau de pays. Dans les autres cas, par exemple lorsqu'un directeur gère deux pays ou plus, ou dans les pays où l'effectif du PAM est moins important, l'allocation sera adaptée en conséquence. Le montant total du budget AAP fondamental alloué aux bureaux de pays en 2022 sera de 43 millions de dollars; cette enveloppe servira à financer, pour chaque bureau de pays, un poste de directeur, un assistant recruté sur le plan national et un chauffeur, les frais de fonctionnement de base et un fonds pour imprévus. Cette somme sera complétée par une allocation de 48 millions de dollars en faveur des PSP, financée au moyen de contributions multilatérales souples. L'utilisation de ces fonds sera laissée à la discrétion de chaque bureau de pays, étant donné que les besoins varient d'un bureau à l'autre. Au total, les bureaux de pays disposeront ainsi pour 2022 de 91 millions de dollars de financements prévisibles.
23. À compter de 2022, les dépenses liées aux activités obligatoires du Département de la sûreté et de la sécurité du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (UNDSS) seront incluses dans les crédits sous gestion centrale. Le PAM, qui participe au système de gestion de la sécurité des Nations Unies, prend en charge une partie des coûts des services de l'UNDSS. Ce dernier répartit le coût des services qu'il assure sur le terrain entre les organismes participants selon une clé de répartition convenue, qui est fonction du nombre de membres du personnel en poste dans des pays non membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.
24. Les crédits AAP affectés à la promotion du bien-être du personnel servent à prendre en charge une partie du coût des postes décentralisés de responsables de la promotion du bien-être dans les bureaux régionaux (0,7 million de dollars en 2021). Ces coûts ont été retirés de l'enveloppe de crédits AAP affectée aux services centralisés dont bénéficient les bureaux de pays, à la suite de la décision du Chef de cabinet d'inclure les postes de responsable du bien-être dans les budgets des bureaux régionaux.

25. Le Fonds pour imprévus en matière d'évaluation sert à venir en aide aux bureaux de pays qui ont correctement planifié des évaluations décentralisées et inscrit les crédits nécessaires à leur budget, mais qui rencontrent de réelles difficultés de financement. À partir de 2022, ce Fonds viendra également en aide aux bureaux de pays qui ont planifié des évaluations de PSP et inscrit les crédits nécessaires à leur budget et aux petits bureaux de pays qui ont besoin d'un soutien financier pour prendre en charge la collecte des données nécessaires aux évaluations d'impact, mais qui rencontrent de réelles difficultés de financement. Les dotations du Fonds pour imprévus en matière d'évaluation sont allouées aux bureaux de pays qui remplissent certaines conditions et répondent à des critères d'appréciation bien précis. Le groupe de pilotage de la fonction d'évaluation décide en dernier ressort de l'attribution de ces allocations, sur la base des recommandations émises conjointement par le Bureau de l'évaluation et la Sous-Division des services de programmation. Au cours de la période 2017-2021, le Fonds pour imprévus en matière d'évaluation était financé sur le budget AAP mais, étant donné que ces coûts sont directement liés aux PSP, à compter de 2022 ce Fonds sera financé au moyen de contributions multilatérales.
26. Les coûts informatiques, calculés au prorata des effectifs, seront imputés à la source de financement des postes concernés. La majeure partie des coûts informatiques qui correspondent à des postes non pris en charge sur le budget AAP sera à l'avenir financée au titre des PSP.
27. Le Groupe de direction a validé ce modèle d'allocation de crédits AAP aux bureaux de pays. 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 et les divisions du Siège compétentes pour mettre en place cette nouvelle formule.