

Plan de gestion du PAM pour 2022-2024
Note d'information supplémentaire
Rapport final sur l'opération de budgétisation
stratégique ascendante

Octobre 2021

Table des matières

Introduction	2
Finalité d'ensemble, objectifs et axes de travail.....	2
Observations et recommandations	4
Gouvernance budgétaire	4
Recouvrement des coûts.....	4
Analyse des budgets des bureaux de pays.....	5
Aspects techniques de la budgétisation	5
Décisions et suite à donner	6
Axe de travail relatif aux aspects techniques de la budgétisation	8
Phase 1	8
Phase 2	8
Collecte des éléments constitutifs des budgets.....	9
Contrôle de la qualité sur le plan technique	9
Instructions du Directeur exécutif	10
Examen réalisé par les directeurs de département	10
Journée de réflexion du Groupe de direction	13
Comité d'examen	14
Décision du Directeur exécutif	15
Application des décisions arrêtées aux activités	16
Conclusion.....	16
Tableaux: Évolution des projets de budget	18

Introduction

1. On trouvera dans le présent rapport un point sur l'état d'avancement de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, comprenant un récapitulatif des objectifs fixés, des recommandations formulées et des mesures prises. Il vient compléter le Plan de gestion pour 2022-2024, en particulier son chapitre IV, "Opération de budgétisation stratégique ascendante: déroulement et priorités fondamentales", et son 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 et bureaux de pays".

Finalité d'ensemble, objectifs et axes de travail

2. En juin 2020, le Directeur exécutif a lancé l'opération de budgétisation stratégique ascendante, avec pour finalité d'ensemble que le PAM dispose des ressources nécessaires, provenant des sources de financement les plus adaptées, pour mener à bien ses activités opérationnelles qui ne cessent de croître, et que ces ressources soient affectées conformément aux priorités institutionnelles, en suffisance et de manière efficiente.
3. L'opération s'articulait sur quatre objectifs principaux. En octobre 2021, l'état d'avancement de leur mise en œuvre se présentait comme suit:

Objectif	État d'avancement
Veiller à utiliser les meilleures sources de financement pour les activités.	Pratiquement atteint
Permettre une utilisation plus efficiente des ressources financières.	Partiellement atteint
Améliorer la transparence du financement des divisions du Siège et des bureaux régionaux.	Pleinement atteint
Examiner l'appui aux programmes et l'appui administratif fournis aux bureaux de pays.	Pratiquement atteint

4. L'opération de budgétisation stratégique ascendante, dont l'exécution a débuté à la mi-2020, devait être achevée au moment de la présentation du Plan de gestion pour 2022-2024. Les objectifs fixés étaient ambitieux et, à mesure que l'exécution progressait, il est apparu qu'il n'était pas réaliste d'espérer qu'elle serait menée à son terme dans le délai initialement fixé. Avec le recul, il aurait fallu prévoir une durée d'exécution plus longue pour ce projet, afin que l'ensemble des travaux initiaux puisse être mené à bien, et prévoir également un cycle complet d'exécution pour rendre possible la transition, le suivi et les ajustements nécessaires.

5. Le chapitre du présent document intitulé "Décisions et suite à donner" détaille ce qui a été accompli à ce jour, ainsi que les activités restant à exécuter. La transition vers un nouveau modèle de gouvernance budgétaire, l'adoption de politiques et de procédures relatives au recouvrement des coûts, ou encore la réduction des chevauchements horizontaux et verticaux, revêtent une importance capitale pour que l'opération soit menée à bien. La corrélation entre budget et performance sera renforcée grâce à des indicateurs de performance clés (IPC) – applicables aux activités – mais on ignore encore de quelle manière cette corrélation pèsera sur la prise de décisions.
6. Une approche rigoureuse de l'établissement des priorités facilitera la réalisation des objectifs fixés. Il s'agit: de définir et de préciser les priorités d'une manière propice à leur mise en œuvre; de faire connaître et de promouvoir ces priorités; de veiller à ce qu'elles soient mieux intégrées lors de l'établissement du budget et de la prise de décisions relatives à l'affectation des ressources. Certes, une attention plus grande a été accordée aux priorités dans le cycle budgétaire en cours, mais il est possible de faire mieux encore, ce qui sera le cas dans le prochain cycle budgétaire — qui présentera l'avantage de reposer sur un plan stratégique approuvé.
7. Pour que le PAM tire tous les avantages escomptés de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, il sera nécessaire que les mesures énumérées soient exécutées et que la corrélation entre performance financière et résultats obtenus soit exploitée. On ne pourra procéder à une évaluation finale de la réalisation des objectifs fixés qu'au terme d'un cycle complet d'exécution du budget.
8. Pour atteindre les objectifs, quatre axes de travail ont été définis.

Axe de travail	État d'avancement
Gouvernance budgétaire: Évaluer les structures de gouvernance budgétaire actuelles en prenant en compte toutes les sources de financement.	Transition en cours
Analyse du recouvrement des coûts: Répertorier les divers modèles de recouvrement des coûts à l'échelle du PAM et formuler des recommandations qui viennent étayer la position du PAM à cet égard.	En cours
Analyse des budgets des bureaux de pays: Analyser les budgets des bureaux de pays en vue de définir quelle structure de bureau est la mieux adaptée à un financement à partir du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP).	Atteint
Aspects techniques de la budgétisation: Analyser et passer en revue les changements apportés au processus de budgétisation au Siège, et en recommander d'autres, pour garantir la transparence et faire en sorte qu'il soit procédé de manière efficace à l'affectation des ressources et à l'établissement des priorités.	En cours

Observations et recommandations

9. À mesure que les activités menées au titre de chaque axe de travail progressaient, des observations et des recommandations ont été formulées.

Gouvernance budgétaire

10. Les observations formulées au sujet de la gouvernance budgétaire ont été les suivantes:
- Il est nécessaire de renforcer la gouvernance budgétaire étant donné que le PAM s'est agrandi et que son travail a gagné en complexité.
 - 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 de décisions par les dirigeants et rendrait possible une participation plus active des directeurs exerçant au Siège et des directeurs régionaux.
 - Une meilleure représentation des bureaux de pays et des bureaux régionaux rendrait possible une prise en considération plus synoptique des décisions, qui susciteraient du même coup une adhésion plus large.
11. Les recommandations formulées au sujet de la gouvernance budgétaire sont les suivantes:
- Instaurer une structure de gouvernance budgétaire révisée, à laquelle participent des représentants des bureaux de pays et des bureaux régionaux, ainsi que des directeurs exerçant au Siège.
 - Fournir des directives plus complètes reprenant les priorités institutionnelles détaillées, telles que formulées par le Groupe de direction.

Recouvrement des coûts

12. Les observations formulées au sujet du recouvrement des coûts ont été les suivantes:
- Les futures initiatives de recouvrement des coûts gagneraient à s'appuyer sur des directives plus précises, afin qu'elles soient adaptées aux évolutions futures.
 - Les mécanismes de détermination des coûts étant limités et fragmentés, ils devraient reposer sur une méthode et des directives plus élaborées, et les modalités de leur application devraient être harmonisées.
13. Les recommandations formulées au sujet du recouvrement des coûts sont les suivantes:
- Appliquer à la prestation de services en interne les principes arrêtés par le PAM en matière de coûts, de tarification et de satisfaction de la clientèle pour les services fournis à d'autres entités des Nations Unies.
 - Adopter des normes institutionnelles qui garantissent la transparence, la cohérence et l'égalité s'agissant des mécanismes de recouvrement des coûts.

Analyse des budgets des bureaux de pays

14. Les observations formulées au sujet de l'analyse des budgets des bureaux de pays ont été les suivantes:
 - Il est possible de définir un modèle qui permette de répartir plus équitablement les ressources prévisibles, et qui ne repose pas sur l'utilisation de fonds AAP pour le règlement de coûts directement imputables aux opérations menées par le PAM au niveau des pays.
15. Les recommandations relatives à l'analyse des budgets des bureaux de pays ont été les suivantes:
 - Appliquer avec plus de rigueur la définition — adoptée par le Conseil d'administration en 1998 — des fonctions essentielles des bureaux de pays qui ne sont pas directement liées à des opérations devant être financées sur la base du budget AAP.
 - Supprimer les coûts centralisés pour les bureaux de pays.

Aspects techniques de la budgétisation

16. Les observations formulées au sujet des aspects techniques de la budgétisation ont été les suivantes:
 - Le cadre budgétaire d'ensemble applicable au Siège est très complexe et ne rend pas compte intégralement des dépenses engagées par le Siège, ventilées par source de financement.
 - Les divers volets des lignes de crédit gagneraient à être plus segmentés, une attention particulière devant être accordée aux services mixtes.
 - L'actuel processus de budgétisation rend difficile de procéder de manière efficace à l'examen et à l'établissement de priorités.
 - Il est nécessaire de mettre en place un dispositif qui permette de mieux aligner les sources de financement sur les activités liées à l'appui aux programmes et aux fonctions de support.
17. Les recommandations formulées pour les aspects techniques de la budgétisation sont les suivantes:
 - Instituer une méthode de budgétisation "fondamentale", qui définisse les besoins auxquels il est primordial de pourvoir pour que les objectifs opérationnels puissent être atteints, repose sur de solides outils de gouvernance pour l'examen, l'approbation et le financement des budgets, et rende possible le suivi de l'utilisation faite des ressources financières et de la performance à l'aune des indicateurs correspondants.

- Définir le mot "fondamental" et l'expression "Autres services" et appliquer les définitions à la classification des besoins du Siège de telle sorte qu'il soit possible d'apporter un appui approprié aux opérations du PAM qui sont présentées dans le plan de gestion.
- Veiller à la transparence des modalités contractuelles pour tous les employés, quelles que soient les sources de financement, y compris pour ce qui est des contrats de courte durée.
- Instituer une présentation exhaustive de l'ensemble des éléments constitutifs du dispositif budgétaire, en incluant toutes les activités d'appui aux programmes et les fonctions de support, et en rapportant celles-ci à leurs sources de financement respectives.
- Instaurer un processus rigoureux de contrôle de la qualité et d'examen du budget afin de mieux aligner les sources de financement et les activités.

Décisions et suite à donner

18. Sur la base des constatations et recommandations formulées, plusieurs mesures devaient être prises. Compte tenu de leur degré d'importance pour le cycle budgétaire de 2022 et du temps nécessaire à leur mise en œuvre, certaines de ces mesures ont été intégralement exécutées, alors que d'autres demeurent en cours d'exécution.

Description de l'activité	État d'avancement
Gouvernance budgétaire	
Se mettre d'accord sur la constitution de deux comités d'examen budgétaire — le premier dans une optique mondiale, l'autre dans une optique multilatérale.	Achevé*
Procéder au remplacement du Comité pour l'affectation stratégique des ressources par les nouveaux comités de gouvernance budgétaire — documentation, directives générales, formation initiale des membres.	En cours — date estimative d'achèvement: deuxième trimestre de 2022
Recouvrement des coûts	
Déterminer quelles activités — en précisant leur coût — se prêtent à l'attribution de coûts directs.	Trois activités menées à bien*
Préparer une analyse d'impact, visant à déterminer quelle serait l'incidence de ces coûts et de leur réattribution sur les programmes de pays, les activités extrabudgétaires et le budget AAP.	Trois activités menées à bien*
Entériner des principes et des mécanismes et promulguer une politique et des directives quant à l'utilisation du recouvrement des coûts.	En cours — date estimative d'achèvement: premier trimestre de 2022

Description de l'activité	État d'avancement
Analyse des budgets des bureaux de pays	
Arrêter un nouveau modèle pour l'allocation des crédits AAP aux bureaux de pays, qui soit aligné sur la définition de 1998 des crédits AAP destinés aux bureaux de pays et qui abroge le concept de services centralisés dans le budget AAP.	Achevé*
Décider d'allouer une part des contributions multilatérales aux bureaux de pays au début de 2022 pour qu'ils soient dotés de ressources prévisibles avec lesquelles répondre à leurs besoins les plus pressants compte tenu du plan stratégique de pays à mettre en œuvre.	Achevé*
Procéder à l'examen de la présence du PAM dans les pays.	L'exécution doit commencer en 2022
Aspects techniques de la budgétisation	
Utiliser la méthode du budget fondamental pour élaborer le plan de gestion pour 2022-2024.	Achevé*
Définir de manière détaillée des priorités institutionnelles pour éclairer les décisions relatives à l'affectation des ressources.	Quatrième trimestre de 2021
Inclure le détail de toutes les catégories d'employés dans les projets de budget.	Achevé*
Recueillir des informations relatives aux activités, qui facilitent la prise de décisions relatives à l'établissement de priorités parmi les sources de financement et l'utilisation appropriée de celles-ci.	Achevé*
Recueillir des informations sur toutes les activités menées au Siège, indépendamment des sources de financement.	Achevé*
Segmenter davantage les divers volets des lignes de crédit en différenciant les services mixtes des transactions commerciales, et établir une distinction entre le développement des systèmes et leur maintenance.	Achevé*
Appliquer les définitions données des activités fondamentales et des autres services pour établir une classification des besoins du Siège mondial.	Achevé*
Faire une utilisation appropriée des ressources financières flexibles.	Achevé*
Harmoniser l'intitulé des activités à l'échelle de l'ensemble des bureaux régionaux.	Date estimative d'achèvement: deuxième trimestre de 2022
Analyser et éliminer les chevauchements entre divisions du Siège et bureaux régionaux.	L'exécution doit commencer au quatrième trimestre de 2021
Analyser et éliminer les chevauchements entre domaines fonctionnels au Siège.	L'exécution doit commencer au premier trimestre de 2022

* Les résultats sont pris en compte dans le Plan de gestion pour 2022-2024.

Axe de travail relatif aux aspects techniques de la budgétisation

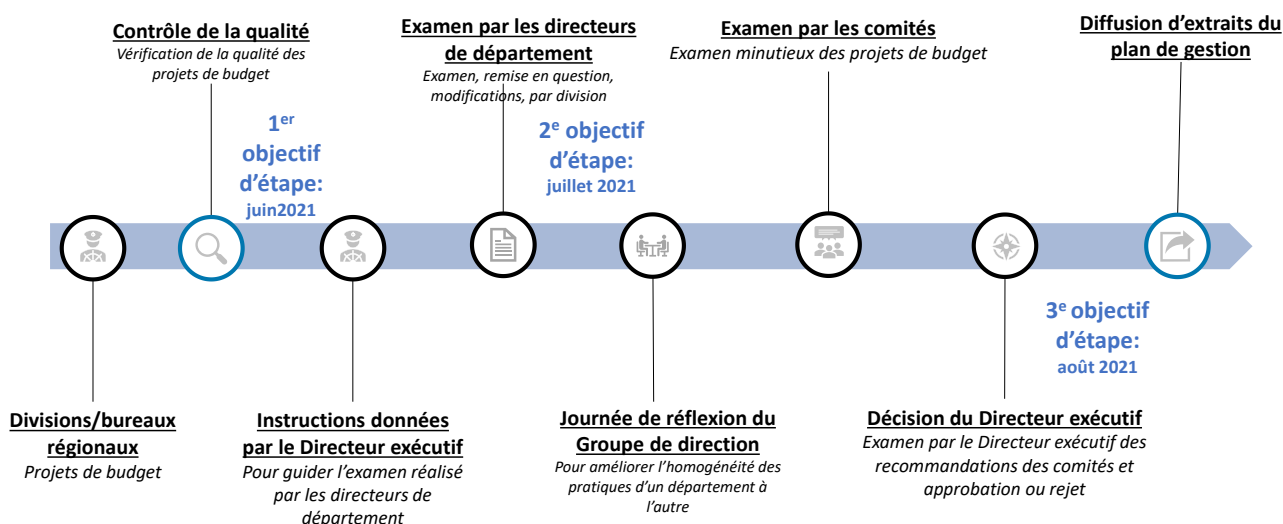
19. L'axe de travail relatif aux aspects techniques de la budgétisation englobe l'élaboration initiale de la méthode utilisée pour établir le budget annuel de 2022 jusqu'à la finalisation du budget pour inclusion dans le Plan de gestion pour 2022-2024. Cet axe de travail est présenté en détail car les activités menées au titre des autres axes de travail et les décisions prises par le Groupe de direction et le Directeur exécutif ont eu des répercussions directes sur lui.

Phase 1

20. L'axe de travail relatif aux aspects techniques de la budgétisation comportait l'évaluation initiale des projets de budget présentés au titre du plan de gestion pour 2021 au moyen d'un travail de modélisation réalisé en novembre et décembre 2020, l'objectif étant de mieux comprendre l'utilisation faite du budget AAP et des ressources extrabudgétaires, l'écart entre les ressources demandées et les crédits ouverts, ainsi que les modalités d'établissement des projets de budget. Pour ce faire, on a mis au point un cadre de planification dont les deux composantes étaient les suivantes: les divers volets des lignes de crédit; la mise au point de définitions permettant d'établir une distinction entre la catégorie des Activités fondamentales et celle des Autres services.
21. Le mois de janvier 2021 a débuté par un examen concret réalisé par les six directeurs de département, chacun se penchant sur les projets de budget relevant de sa compétence, dans l'optique de l'établissement du nouveau cadre de planification. L'examen et la validation du modèle constituaient une étape cruciale pour garantir que les budgets demandés correspondraient aux priorités des divisions, des départements et du PAM dans sa globalité.
22. L'équipe chargée de la budgétisation stratégique ascendante a présenté les constatations de cet examen au Groupe de direction à la fin du mois de janvier puis, ultérieurement, au Conseil d'administration. Pour ce qui était du Siège, les activités fondamentales se traduisaient par des besoins en augmentation de 56 pour cent par rapport aux ressources AAP allouées en novembre 2020, d'où la nécessité d'articuler plus clairement la différence entre activités fondamentales et autres services. Il a été recommandé de fournir des orientations plus précises en s'appuyant sur les six priorités institutionnelles arrêtées depuis 2018.

Phase 2

23. La phase 2 a été l'occasion de donner corps au nouveau cadre budgétaire, où une différence devait être établie entre Activités fondamentales et Autres services, et d'instaurer un processus d'examen rigoureux pour un meilleur alignement des sources de financement sur les activités.



Collecte des éléments constitutifs des budgets

24. Dans le cadre de l'établissement des budgets pour 2022, chacun des six bureaux régionaux et des 50 divisions et bureaux de liaison ont établi un projet de plan budgétaire exhaustif incluant pour la première fois toutes les activités et toutes les sources de financement. Les sources de financement existantes (y compris les comptes spéciaux, les fonds d'affectation spéciale et les initiatives internes d'importance primordiale) ont été rapprochées des activités destinataires des ressources. Cela a permis d'établir une distinction entre activités financées et activités pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement, et de mettre clairement en relief les domaines pour lesquels des sources de financement devraient être recherchées.
25. Pour rendre possible une meilleure gestion de la performance et une mise en jeu plus rigoureuse des responsabilités s'agissant de la budgétisation axée sur les résultats, des IPC et des cibles de performance ont été définis pour chaque activité.
26. Les directeurs exerçant au Siège et ceux des bureaux régionaux ont examiné et approuvé les projets de budget relevant de leur compétence, l'accent étant mis sur les fonctions de support et les priorités essentielles.
27. Une fois les projets de budget soumis, tous ont fait l'objet d'un contrôle de qualité rigoureux avant d'être renvoyés aux directeurs de département.

Contrôle de la qualité sur le plan technique

28. Le Comité du contrôle de la qualité a examiné l'ensemble des projets de budget soumis par le Siège mondial et a formulé des recommandations portant sur la lisibilité et l'application du cadre de budgétisation, ainsi que sur la portée et l'ampleur des activités. Les observations du Comité ont été recueillies et étayées aux fins d'éclairer l'évaluation des projets de budget par le Comité d'examen.

29. À l'issue du contrôle de la qualité, les projets de budget établis pour le Siège et les bureaux de pays représentaient un montant total de 971,9 millions de dollars É.-U., dont 670,7 millions de dollars au titre des activités fondamentales pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement. Il s'agissait là du premier objectif d'étape de l'opération de budgétisation stratégique ascendante.

Instructions du Directeur exécutif

30. À ce stade, le montant total des ressources nécessaires à l'exécution des activités fondamentales pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement, à savoir 670,7 millions de dollars, était supérieur au montant prévu des recettes tirées du recouvrement des coûts d'appui indirects et des fonds qu'il était prévu d'allouer aux initiatives internes d'importance primordiale. Le Directeur exécutif a chargé les directeurs de département de recenser les besoins véritablement fondamentaux, dans toutes les divisions et dans tous les bureaux régionaux, sur la base des activités et des priorités. Il a fourni des orientations générales, centrées sur l'examen à mener par les directeurs de département, comme explicité ci-après.

Examen réalisé par les directeurs de département

31. Sur la base des instructions reçues du Directeur exécutif, l'analyse s'est articulée autour de six éléments:
- **Niveau demandé:** Il s'agissait de veiller à ce que le montant total demandé corresponde aux besoins réels du PAM — en prenant pour hypothèse que le montant du produit des contributions en 2022 serait de 8,4 milliards de dollars; aux priorités stratégiques définies; à la complexité et au volume des opérations. On prévoyait un certain degré de croissance naturelle compte tenu de l'augmentation de 13 pour cent des recettes prévues par rapport au montant pris pour hypothèse dans le Plan de gestion pour 2021, mais après avoir procédé à une comparaison avec les dépenses engagées dans le passé, on a constaté que le niveau d'augmentation du montant des ressources demandées par certaines divisions était excessif, et divers exemples ont été fournis à chaque département en guise de point de départ pour leur analyse.
 - **Capacité d'absorption:** Il s'agissait de déterminer jusqu'à quel point le PAM disposait des moyens voulus pour mener à bien toutes les activités prévues. Il a été demandé aux directeurs de département de déterminer le volume des activités que le PAM, les collègues des ressources humaines et les divisions et bureaux régionaux eux-mêmes seraient en mesure d'exécuter s'il était décidé de mettre en œuvre l'ensemble des activités envisagées (financées; pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement; Activités fondamentales; Autres services).
 - **Coûts directs:** Il s'agissait de définir les possibilités offertes de faire prendre en charge certains coûts sur la base d'un modèle d'imputation directe.
 - **Dépenses non récurrentes:** Il s'agissait de déterminer quelles dépenses pourraient être prises en charge au moyen de sources de financement de substitution.

- **Examen fonctionnel:** Il s'agissait de vérifier l'alignement des projets de budget sur les constatations issues de l'examen fonctionnel achevé en 2020. Il a été demandé aux directeurs de département d'examiner les activités à l'aune de l'examen fonctionnel, et certains d'entre eux ont dû réfléchir aux corrélations existant avec les activités et les responsabilités des bureaux.
 - **Fonds d'affectation spéciale et comptes spéciaux:** Il s'agissait de veiller à ce que les ressources extrabudgétaires, c'est-à-dire en provenance de fonds d'affectation spéciale et de comptes spéciaux, soient prises en considération de manière appropriée, notamment pour les divisions traditionnellement dépendantes de ressources extrabudgétaires et qui géraient des comptes spéciaux d'envergure.
32. Aucun plafonnement de budget ni aucune réduction arbitraire n'ont été ordonnés pour l'ensemble des divisions et des bureaux régionaux, afin de ne pas pénaliser celles et ceux qui avaient fait preuve de discipline dans leurs projets de budget.
33. Après examen à l'échelon des départements, le montant total demandé, tous projets de budget confondus, était en augmentation de 6,7 millions de dollars, mais pour ce qui était des activités fondamentales, le montant total demandé avait diminué de 18,7 millions de dollars. Pour contribuer à combler le déficit de financement des activités fondamentales, on a relevé de 9,3 millions de dollars la part des ressources extrabudgétaires et des recettes issues du recouvrement des coûts destinées à financer ces activités. Le deuxième objectif d'étape de l'opération de budgétisation stratégique ascendante avait été atteint.
34. La plus forte diminution a été observée au Département de l'élaboration des programmes et des politiques, où le montant des ressources demandées pour les activités fondamentales pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement a diminué de 28 millions de dollars. Plusieurs activités pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement ont été transférées de la catégorie Activités fondamentales à la catégorie Autres services, s'agissant notamment de la carte du suivi de la faim dans le monde établie par la Division de la recherche, de l'analyse et du suivi (16 millions de dollars) et d'activités prévues par le bureau de pays du Brésil (1,7 million de dollars) – entre autres: "renforcement des approches programmatiques dans les domaines essentiels, campagnes de mobilisation de ressources et campagnes axées sur les petits exploitants". Certaines des activités qui avaient été proposées par la Division de la nutrition, mais pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement, ont elles aussi été ramenées à des proportions plus modestes, d'où une diminution de plus de 1 million de dollars du montant des crédits initialement demandés. Parallèlement, une activité consacrée à "l'intégration de l'égalité femmes-hommes et de l'avancement des femmes dans certaines approches de prestation et d'habilitation", pour un budget prévu de 550 000 dollars et initialement classée dans la catégorie Autres services, a été transférée dans la catégorie Activités fondamentales. La portée de certaines activités qui étaient envisagées par la Division de l'innovation et de la gestion des connaissances, mais pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement, a également été revue à la baisse, le crédit demandé à ce titre ayant été ramené de 4,9 millions de dollars à 3,5 millions de dollars.

35. Après réorganisation des priorités, le montant cumulatif des budgets des bureaux régionaux a également été réduit de 4,1 millions de dollars. Le budget du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique a été réduit de 600 000 dollars — les activités concernées étant liées aux transferts de type monétaire, aux orientations générales en matière de protection sociale et à l'appui technique à la chaîne d'approvisionnement en cas de situation d'urgence. Le budget du Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord a été réduit de 600 000 dollars — les activités concernées étant liées à la formation au développement des capacités et à la tenue d'ateliers portant sur cette thématique, à la fourniture d'un appui sur site aux bureaux de pays, ou encore à l'achat de matériel informatique. Le Bureau régional pour l'Afrique de l'Est a vu son budget réduit de 1,1 million de dollars — les activités concernées étant liées à la gestion des connaissances à l'échelle régionale, aux orientations en matière de logistique stratégique et à la planification des effectifs au niveau régional. Pour ce qui est du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, la réduction s'est élevée à 900 000 dollars, montant qui devait principalement financer la mise en pratique de directives opérationnelles relatives aux domaines d'intervention et l'offre d'un appui technique aux bureaux de pays; s'agissant du Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, la réduction s'est élevée à 500 000 dollars, initialement destinés à la mise en commun des pratiques optimales de la Division des technologies.
36. Le budget du Département des partenariats et de l'action de sensibilisation a été abaissé de 3,5 millions de dollars. Le montant initialement demandé pour les activités de la Division des partenariats publics et de la mobilisation de ressources, principalement celles qui avaient trait à la mobilisation et au recensement des nouvelles possibilités offertes, a été réduit de 1 million de dollars. Quant à la Division des relations avec les organismes ayant leur siège à Rome et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, dont le budget s'élevait à 790 000 dollars, elle a été supprimée et 400 000 dollars ont été transférés à la Division des programmes — action humanitaire et développement. Le montant des crédits demandés par la Division de la communication, de l'action de sensibilisation et du marketing a été réduit de 1,2 million de dollars, diminution concernant principalement des activités liées à la mise au point de l'image du PAM, à la communication numérique et aux médias sociaux, ainsi qu'aux campagnes mondiales et à la mobilisation du public. Au Bureau de Washington, le budget de l'activité liée à la mobilisation de partenariats stratégiques a été réduit de 500 000 dollars.
37. En revanche, une augmentation de 4 millions de dollars du montant des crédits demandés par le Département de la culture organisationnelle a été constaté. Certaines activités relevant de la catégorie Autres service ont été transférées dans la catégorie Activités fondamentales afin de permettre un fusionnement au sein du Département, créé en septembre 2020. Une nouvelle unité chargée de la coordination des activités relatives au personnel et à la culture organisationnelle sera établie avec pour mission d'assurer le travail de coordination, de communication, de mobilisation, de suivi et d'établissement de rapports concernant la mise en œuvre d'initiatives inspirées du plan d'action détaillé pour l'application des recommandations du groupe de travail conjoint du Conseil d'administration et de la direction du PAM sur le harcèlement, le harcèlement sexuel, l'abus de pouvoir et la discrimination, ainsi que de la politique en matière de personnel, de la

stratégie en matière de bien-être, de la stratégie en matière de ressources humaines et des catalyseurs connexes.

38. Enfin, le Département de la gestion des ressources a vu son budget croître de 2,9 millions de dollars. Cela a été rendu possible principalement par les efforts déployés, conformément aux principes de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, pour institutionnaliser des activités fondamentales intéressant la gestion globale des risques et les services de gestion, qui étaient précédemment fortement dépendantes des contributions de donateurs reconduites d'une année sur l'autre. Le Département administrera aussi un nouveau système de gouvernance budgétaire, doté de mécanismes et de cadres conçus pour que la procédure d'affectation des ressources soit transparente, rigoureuse et alignée sur les priorités et les besoins du PAM sur le terrain.

Journée de réflexion du Groupe de direction

39. À la suite de l'examen initial auquel il a été procédé par les directeurs de département, le Groupe de direction s'est réuni le 7 juillet 2021 pour procéder à un examen stratégique de l'ensemble des projets de budget soumis, veiller à aligner de façon appropriée les ressources financières et les activités, et formuler des recommandations quant à la manière dont il conviendrait de combler le déficit de financement des activités fondamentales.
40. La définition actualisée du mot "fondamental" a été communiquée au Groupe de direction: les activités fondamentales sont des activités essentielles menées au Siège et dans les bureaux de pays, qui appuient indirectement la mise en œuvre efficiente et efficace du programme de travail annuel, exécuté au moyen des plans stratégiques de pays. Sur la base de cette nouvelle définition, il a été convenu que toutes les activités déclenchant des mécanismes de refacturation prévisibles seraient considérées comme "directes" et ne seraient pas incluses dans la catégorie Activités fondamentales.
41. Il a été proposé de combler le déficit de financement en accroissant le montant des revenus indirects grâce au relèvement du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects, mais cela n'a pas été retenu par le Groupe de direction.
42. Cinq grands leviers de réduction du montant des crédits demandés pour les activités fondamentales ont été présentés, et les décisions suivantes ont été prises:
 - **Chevauchements horizontaux:** Recherche d'éventuels doublons entre les divisions ou le Siège et les bureaux régionaux.
 - **Réduction du nombre des activités à considérer comme fondamentales:** Recensement des activités qui pourraient relever intégralement, ou en partie, de la catégorie Autres services.
 - **Dépenses non renouvelables:** Recensement des activités ponctuelles qui pourraient être financées à l'aide de sources de substitution.
 - **Coûts directs:** Recensement des activités qui – dans le respect des règles et règlements en vigueur – pourraient être imputées sous la forme de coûts directs aux plans stratégiques de pays.

- **Financement bilatéral:** Recensement des activités se prêtant à la mobilisation de ressources supplémentaires auprès de donateurs.
43. Le Groupe de direction est convenu de formuler les observations et les recommandations suivantes:
- Les chevauchements horizontaux et verticaux nécessiteront un examen plus poussé, qui ne pourra être terminé à l'échéance fixée pour le Plan de gestion pour 2022-2024. Sur la base des conclusions de l'examen fonctionnel et des travaux du Groupe chargé des innovations institutionnelles, cette activité devrait se poursuivre en 2022.
 - Les coûts associés à des tâches de nature transactionnelle peuvent être directement imputés aux plans stratégiques de pays, cependant que les tâches qui sont de nature normative ou liées à la supervision continueront à relever de la catégorie des coûts indirects. Il a été convenu que les coûts applicables à trois types d'activité, à savoir les services de gestion des bénéficiaires, les services de fret et les services d'achat, seraient transférés de la rubrique Coûts indirects à la rubrique Coûts directs.
 - Le nouveau modèle de budget AAP pour les bureaux de pays devrait être mis en œuvre et les services centralisés pour les bureaux de pays dans le cadre du budget AAP devraient être abolis.
 - Les flux de financement extrabudgétaire en provenance des donateurs devraient être envisagés sur une base bilatérale pour ce qui est des activités fondamentales. Parmi ces activités, on peut citer celles qui intéressent la problématique femmes-hommes, la nutrition, l'alimentation scolaire, le changement climatique, la protection sociale, les questions liées à la paix, les systèmes alimentaires et les services de gestion des bénéficiaires.
 - Le Comité d'examen devrait accorder une attention particulière aux divisions ayant présenté des projets de budget traduisant une augmentation notable du montant des crédits demandés, en mettant en regard les activités fondamentales pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement et les crédits ouverts au titre de 2021 – y compris budget AAP, initiatives institutionnelles d'importance primordiale et allocations multilatérales.
 - La détermination de priorités destinées à éclairer les futures décisions relatives à l'affectation des ressources incombe principalement au Groupe de direction, qui devrait s'acquitter de cette tâche au quatrième trimestre de 2021.

Comité d'examen

44. Le Comité d'examen, composé de directeurs de bureau de pays et de directeurs exerçant au niveau du Siège mondial, notamment les directeurs régionaux, dotés de compétences d'expert et d'une connaissance approfondie du PAM, s'est réuni du 12 au 16 juillet 2021. L'objectif principal du Comité était de veiller à ce que les ressources financières soient allouées d'une manière compatible avec les priorités stratégiques et institutionnelles du

PAM, conformément aux politiques et procédures applicables et sur la base de critères transparents.

45. Le Comité d'examen n'était pas un organe de décision, mais il était habilité à faire des recommandations au Directeur exécutif. Il n'était pas assujéti à l'obligation de trouver un consensus, plusieurs options pouvant être soumises au Directeur exécutif pour une question donnée.
46. Le Comité d'examen avait pour tâche d'examiner et de passer au crible la justification des projets de budget sur la base des critères approuvés par le Groupe de direction et des instructions communiquées par le Directeur exécutif. L'assurance a ainsi été fournie que les priorités définies pour les demandes de crédits étaient appropriées et que les niveaux de financement d'ensemble recommandés – les sources mobilisées pouvant être le budget AAP, le Compte de péréquation des dépenses AAP et les fonds d'affectation spéciale – étaient viables.
47. Le Comité a formulé des recommandations quant à la répartition entre Activités fondamentales et Autres services. Par exemple, il a ainsi suggéré que même si une activité était considérée comme "fondamentale", le crédit demandé pour la financer pourrait être imputé en partie aux Autres services.
48. Le Comité a validé les activités supplémentaires qu'il était recommandé d'inclure dans le cadre du modèle de détermination des coûts directs, selon les principes arrêtés. Il a également validé le financement bilatéral d'un certain nombre d'activités fondamentales.
49. Le Comité a demandé aux directeurs de justifier le rang de priorité, la portée et l'ampleur de leurs activités, a fixé son attention sur les activités recoupant plusieurs fonctions, dans le but d'amener le PAM à renoncer aux demandes de crédits fragmentaires et, à l'issue d'un examen rigoureux, a suggéré des modifications à apporter à certains projets de budget.
50. Ayant analysé l'augmentation des crédits et des effectifs proposée pour le Siège, le Comité d'examen est convenu qu'il faudrait réduire les montants demandés au titre des activités fondamentales pour lesquelles il n'avait pas encore été trouvé de financement, sur la base des critères de gain d'efficacité et de capacité d'absorption. Le Comité a recensé les divisions qui, selon lui, se prêtaient le mieux à la recherche de gains d'efficacité et qui présentaient la capacité d'absorption requise. Par capacité d'absorption, on entend le rythme auquel il est possible de recruter de nouveaux membres du personnel et de leur fournir une formation initiale; par gain d'efficacité, on entend la réduction du coût de certaines activités à efficacité égale (par exemple, grâce à l'élimination des postes faisant double emploi). Le Comité a reconnu qu'il était approprié que la dotation en effectifs soit revue à la hausse, mais il a recommandé que le montant des crédits demandés pour 2022 soit réduit compte tenu du laps de temps qui serait nécessaire pour recruter du personnel supplémentaire.

Décision du Directeur exécutif

51. Un mémorandum de décision approuvé par le Directeur exécutif, regroupant les décisions du Groupe de direction et les recommandations du Comité d'examen, a été diffusé en interne.

Application des décisions arrêtées aux activités

52. Il incombait aux directeurs de département de donner effet aux décisions arrêtées en ajustant le budget des activités visées. Le troisième et dernier objectif d'étape de l'opération de budgétisation stratégique ascendante consistait en effet à procéder aux réductions recommandées par le Comité d'examen et approuvées par le Directeur exécutif dans tous les projets de budget.
53. Le budget définitif des activités fondamentales s'élève à 648,3 millions de dollars, sachant que 496,1 millions de dollars proviendront du budget AAP. Le budget correspondant aux coûts "directs", initialement inclus dans celui des activités fondamentales, s'élève à 174,2 millions de dollars, cependant que le budget alloué aux Autres services est de 49,5 millions de dollars.

Conclusion

54. L'équipe chargée de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, constituée en juin 2020, a cessé définitivement ses travaux en octobre 2021. Les divisions du Siègne ont été chargées de l'exécution des mesures arrêtées qui n'avaient pas encore été mises en œuvre, la responsabilité d'ensemble incombant au Département de la gestion des ressources. La Division de la planification et de la performance institutionnelles mènera l'action requise aux titres de la gouvernance budgétaire et des aspects techniques de la budgétisation. Le Chef de cabinet présidera les nouveaux comités chargés de la gouvernance budgétaire. La Division des finances continuera de diriger le groupe de travail sur le recouvrement des coûts. Le Bureau du Chef de cabinet, qui supervise les bureaux régionaux, jouera un rôle clé pour ce qui est de l'analyse des activités menées dans les divers bureaux régionaux, et la coopération de l'ensemble des directeurs de département sera indispensable pour l'analyse des activités fonctionnelles menées au Siègne.
55. La restructuration des modalités d'attribution des crédits et l'établissement de rapports de suivi alignés sur le nouveau modèle de budgétisation sont les tâches les plus immédiates qui incombent à la Division de la planification et de la performance institutionnelles. Ce travail est essentiel pour que les activités prévues puissent faire l'objet d'un suivi du point de vue financier et aux fins de l'établissement d'un bilan des résultats. Selon une approche intégrée de la gestion axée sur les résultats, la performance étant mise en concordance avec la budgétisation, des IPC sont assignés à chaque priorité pour qu'il soit possible de mesurer les progrès accomplis au titre des activités gérées par les divisions et les bureaux régionaux. Certes, on n'aura obtenu que des résultats partiels lorsque débutera le prochain cycle budgétaire, mais ils seront exploités dans le prochain budget.
56. Il est essentiel de déterminer des priorités pour que la budgétisation soit efficace et pour que l'utilisation faite des ressources soit optimale. Il sera primordial que le Directeur exécutif et le Groupe de direction élaborent des priorités d'un commun accord pour que l'exécution soit ensuite alignée sur les priorités en question. Selon la structure de gouvernance budgétaire révisée, le Groupe de direction déterminera la stratégie et les priorités, y compris les résultats escomptés et les résultats quantifiables. Ce dispositif contribuera à l'affectation

cohérente et transparente des ressources en fonction des priorités institutionnelles et dans le respect des paramètres stratégiques définis dans le Plan stratégique pour 2022-2025 et le cadre de responsabilité qui y est associé, à savoir le Cadre de résultats institutionnels pour 2022-2025, aux fins de l'établissement des budgets pour 2023.

57. La finalité d'ensemble et les objectifs de l'opération de budgétisation stratégique ascendante étaient ambitieux. Comme indiqué au premier chapitre du présent document, l'un des quatre objectifs a été pleinement atteint, un autre pratiquement atteint et les deux autres partiellement atteints. Les tâches principales, à savoir réinventer et restructurer le budget et les modalités d'affectation des ressources, ont été menées à bien. Les divisions compétentes se sont vu assigner la responsabilité de l'exécution des activités non encore menées à leur terme. Grâce au travail accompli jusqu'à présent, des bases solides ont été jetées pour que l'action à mener se poursuive et que les avantages envisagés lorsque l'opération de budgétisation stratégique ascendante a été engagée soient obtenus.

Mesures en attente au titre de chaque objectif

Objectif/Mesure	État d'avancement
Veiller à utiliser les meilleures sources de financement pour les activités	Pratiquement atteint
Procéder au remplacement du Comité pour l'affectation stratégique des ressources par les nouveaux comités de gouvernance budgétaire – documentation, directives générales, formation initiale des membres.	En cours – date estimative d'achèvement: deuxième trimestre de 2022
Harmoniser l'intitulé des activités à l'échelle de l'ensemble des bureaux régionaux.	Date estimative d'achèvement: deuxième trimestre de 2022
Permettre une utilisation plus efficiente des ressources financières	Partiellement atteint
Entériner des principes et des mécanismes et promulguer une politique et des directives quant à l'utilisation du recouvrement des coûts.	En cours – date estimative d'achèvement: premier trimestre de 2022
Analyser et éliminer les chevauchements entre divisions du Siège et bureaux régionaux.	L'exécution doit commencer au quatrième trimestre de 2021
Analyser et éliminer les chevauchements entre domaines fonctionnels au Siège.	L'exécution doit commencer au premier trimestre de 2022
Définir de manière détaillée des priorités institutionnelles pour éclairer les décisions relatives à l'affectation des ressources.	Quatrième trimestre de 2021
Examiner l'appui aux programmes et l'appui administratif fournis aux bureaux de pays	Pratiquement atteint
Procéder à l'examen de la présence du PAM dans les pays.	Mesure en attente, l'exécution doit commencer en 2022

Tableaux: Évolution des projets de budget

ÉVOLUTION DES PROJETS DE BUDGET (en millions de dollars)										
Objectif d'étape	Activités fondamentales			Autres services			Financement direct	Total		
	Financées	Pour lesquelles il n'a pas été trouvé de financement	Total	Financées	Pour lesquelles il n'a pas été trouvé de financement	Total	Financées	Financées	Pour lesquelles il n'a pas été trouvé de financement	Total
Premier	198,1	670,7	868,8	51,1	52,0	103,1		249,2	722,7	971,9
Deuxième	207,4	642,7	850,1	51,4	77,1	128,5		258,8	719,8	978,6
Troisième	152,2	496,1	648,3	49,5	80,1	129,6	174,2	375,9	576,2	952,1

MODIFICATIONS APPORTÉES AU BUDGET TOTAL ENTRE LE PREMIER ET LE TROISIÈME OBJECTIFS D'ÉTAPE, PAR DÉPARTEMENT (en millions de dollars)							
	Activités fondamentales				Autres services	Coûts directs*	Total
	Premier objectif d'étape	Troisième objectif d'étape	Variation		Variation	Variation	Variation
			Montant	Pourcentage			
Bureaux de pays	90,5	43,0	- 47,5	- 53	0,0	48,1	0,6
Bureaux régionaux	147,4	122,8	- 24,6	- 17	6,4	2,8	- 15,4
Siège	614,6	453,8	- 160,8	- 26	20,1	119,0	- 21,7
Chef de cabinet	8,7	9,1	0,4	5	0,0	0,0	0,4
Directeur exécutif	50,7	46,3	- 4,3	- 9	0,1	1,5	- 2,7
Directeur exécutif adjoint	154,7	111,1	- 43,5	- 28	- 0,3	24,9	- 19,0
Département des partenariats et de l'action de sensibilisation	86,6	81,4	- 5,2	- 6	- 1,7	0,2	- 6,7
Département de l'élaboration des programmes et des politiques	104,3	70,1	- 34,1	- 33	27,8	1,1	- 5,2
Département de la gestion des ressources	166,8	99,5	- 67,2	- 40	- 4,4	78,1	6,5
Département de la culture organisationnelle	42,9	36,2	- 6,7	- 16	- 1,4	13,3	5,2
Crédits sous gestion centrale	16,4	28,7	12,4	76	0,0	0,0	12,4
Total	868,8	648,3	- 220,5	- 25	26,5	169,9	- 24,2

* Au stade du premier objectif d'étape, le budget qu'il était prévu d'allouer aux activités fondamentales incluait un montant d'environ 150 millions de dollars qui a ensuite été imputé à la rubrique Coûts directs lorsque celle-ci a été créée, au stade du troisième objectif d'étape.

PART DU BUDGET FONDAMENTAL POUR LAQUELLE IL N'A PAS ÉTÉ TROUVÉ DE FINANCEMENT, PAR DÉPARTEMENT <i>(en millions de dollars)</i>				
	Premier objectif d'étape	Troisième objectif d'étape*	Variation	
			Montant	Pourcentage
Bureaux de pays	90,5	43,0	-47,5	-53
Bureaux régionaux	137,5	105,3	-32,2	-23
Siège	426,3	319,1	-107,2	-25
Chef de cabinet	8,7	9,1	0,4	5
Directeur exécutif	49,4	45,0	-4,3	-9
Directeur exécutif adjoint	81,4	54,6	-26,8	-33
Département des partenariats et de l'action de sensibilisation	68,6	58,7	-9,9	-14
Département de l'élaboration des programmes et des politiques	94,2	44,9	-49,2	-52
Département de la gestion des ressources	81,9	76,9	-5,0	-6
Département de la culture organisationnelle	42,2	29,9	-12,3	-29
Crédits sous gestion centrale	16,4	28,7	12,4	76
Total	670,7	496,1	-174,6	-26

* En outre, il a été déterminé qu'un montant de 16 millions de dollars initialement inclus dans le budget fondamental serait financé au moyen de fonds d'affectation spéciale ou de comptes spéciaux qui restent à sélectionner.