

ANNEXE VII

Point sur l'opération de budgétisation stratégique ascendante

Introduction

1. Le Directeur exécutif a lancé l'opération de budgétisation stratégique ascendante en juin 2020 avec comme objectif général de faire en sorte que le PAM dispose des ressources nécessaires, en provenance des sources de financement les plus appropriées, pour financer son volume croissant d'activités opérationnelles, et que l'affectation de ces ressources corresponde aux priorités qui sont les siennes.
2. En octobre 2021, l'équipe chargée de l'opération de budgétisation stratégique ascendante a été dissoute, et la Division de la planification de la performance institutionnelles s'est chargée de poursuivre l'application de la nouvelle méthode et d'achever la mise en œuvre des différents axes de travail en collaboration avec d'autres divisions.
3. Au début de 2022, comme cela était préconisé dans son plan de travail annuel, le Bureau de l'audit interne a réalisé un audit de l'opération de budgétisation stratégique ascendante; le rapport correspondant a été publié en juillet 2022. Parmi les difficultés que les auditeurs ont rencontrées figure le fait que des indicateurs de performance n'avaient pas été définis au début de l'opération et qu'aucun cycle budgétaire complet n'avait été mené à son terme au moyen de la nouvelle méthode mise en place à l'issue de celle-ci. En outre, les auditeurs ont constaté que les mesures prises pour mettre en œuvre les axes de travail de l'opération étaient toujours en cours. En conséquence, ils n'ont pas été en mesure d'évaluer pleinement les effets de l'opération de budgétisation stratégique ascendante sur la procédure budgétaire ni sur les décisions prises dans le cadre de l'établissement du budget.

État d'avancement des axes de travail et des activités de l'opération de budgétisation stratégique ascendante

4. On trouvera dans le tableau ci-dessous un résumé de l'état d'avancement des activités menées dans le cadre des quatre axes de travail qui ont été définis pour atteindre les objectifs de l'opération de budgétisation stratégique ascendante.

TABLEAU A.VII.1: ÉTAT D'AVANCEMENT DES ACTIVITÉS EN COURS MENÉES DANS LE CADRE DE L'OPÉRATION DE BUDGÉTISATION STRATÉGIQUE ASCENDANTE	
Activité	État d'avancement
Gouvernance budgétaire	
Transférer la prise de décisions du Comité pour l'affectation stratégique des ressources à une nouvelle structure de gouvernance budgétaire qui comprend deux comités budgétaires.	Activité achevée
Recouvrement des coûts	
Déterminer les activités pour lesquelles il serait possible d'imputer directement les coûts, et préciser ceux-ci.	Activité achevée
Élaborer une analyse de l'incidence de ces coûts et de leur réaffectation sur les programmes de pays, les activités extrabudgétaires et le budget administratif et d'appui aux programmes.	
Entériner des principes et des mécanismes et promulguer une politique et des directives quant à l'utilisation du recouvrement des coûts.	Activité en cours

TABLEAU A.VII.1: ÉTAT D'AVANCEMENT DES ACTIVITÉS EN COURS MENÉES DANS LE CADRE DE L'OPÉRATION DE BUDGÉTISATION STRATÉGIQUE ASCENDANTE	
Activité	État d'avancement
Analyse des budgets des bureaux de pays	
Mener un examen de la présence dans les pays.	Activité achevée
Aspects techniques de la budgétisation	
Définir des priorités institutionnelles détaillées pour guider la prise de décisions relative à l'affectation des ressources.	Activité achevée
Harmoniser les intitulés d'activité dans tous les bureaux régionaux.	Activité achevée
Analyser et éliminer les chevauchements entre les divisions du Siège et les bureaux régionaux.	Activité en cours
Analyser et éliminer les chevauchements entre les domaines fonctionnels au Siège.	Activité en cours

Gouvernance budgétaire

5. L'axe de travail relatif à la gouvernance budgétaire est considéré comme terminé. Une circulaire du Directeur exécutif a été publiée en janvier 2022 pour promulguer la nouvelle structure de gouvernance budgétaire, et deux comités ont ainsi été mis sur pied pour faire des recommandations concernant l'affectation des ressources et en assurer le suivi: le Comité du budget multilatéral et le Comité du budget mondial. Ces deux comités sont désormais pleinement fonctionnels. Conformément aux priorités institutionnelles et aux directives du Groupe de direction, les deux comités se réunissent pour débattre et formuler des recommandations sur l'affectation des fonds, qui doivent ensuite être approuvées par le Directeur exécutif. Le Comité du budget mondial s'est réuni en juin pour examiner le projet de budget pour 2023 et en délibérer, et la Division de la planification et de la performance institutionnelles lui a apporté un appui d'ordre analytique et administratif pour l'aider à faire des recommandations concernant les allocations budgétaires de 2023.

Recouvrement des coûts

6. Sous la houlette du groupe de travail chargé de la question du recouvrement des coûts dans le cadre de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, cet axe de travail a progressé, passant de l'analyse des dispositifs de facturation en vigueur au PAM et dans d'autres organismes des Nations Unies au recensement des activités menées au Siège qui remplissent les conditions requises pour être imputées et facturées directement sur les budgets des plans stratégiques de pays ou sur des projets extrabudgétaires.
7. Sur la base des principes définis en 2022, le groupe de travail a collaboré avec le Comité du budget mondial afin d'analyser les activités de recouvrement des coûts dans la perspective du Plan de gestion pour 2023-2025. L'analyse a permis de faire concorder ces activités avec le processus de budgétisation du PAM.

Analyse des budgets des bureaux de pays

8. L'axe de travail relatif à l'analyse des budgets des bureaux de pays est considéré comme terminé. Le classement des seuls coûts de base liés aux activités de représentation des bureaux de pays dans la catégorie des coûts indirects a été maintenu pour le budget de 2023. Ces coûts seront donc couverts par le budget administratif et d'appui aux programmes, tandis que les autres coûts supportés par les bureaux de pays sont considérés comme des coûts directs et seront couverts par les ressources destinées aux plans stratégiques de pays.
9. Le PAM fournit une assistance alimentaire, travaille en partenariat avec les gouvernements et assure des services communs qui permettent à l'ensemble de la communauté humanitaire de sauver des vies dans les situations d'urgence et de renforcer la résilience des personnes et des communautés en situation d'insécurité alimentaire. Concernant la présence dans les pays, la question de savoir s'il faut ouvrir ou fermer des bureaux n'a pas encore été tranchée. En 2022, le PAM a ouvert un nouveau bureau de pays en Ukraine, et son bureau au Maroc fermera d'ici à la fin de l'année; aucune autre décision de fermeture de bureau de pays n'a été prise jusqu'ici en 2022.

Aspects techniques de la budgétisation

10. Au sein de l'axe de travail relatif aux aspects techniques de la budgétisation, le cadre d'établissement du budget de 2023 a été élaboré à partir de la méthode adoptée à l'issue de l'opération de budgétisation stratégique ascendante. Les projets de budget des différents niveaux organisationnels ont été détaillés par activité, chacune des activités étant reliée à un résultat de gestion et aux indicateurs de performance clés définis.
11. L'harmonisation des intitulés d'activité a réduit le nombre d'activités et amélioré la comparabilité, surtout pour les bureaux régionaux. Des ajustements supplémentaires et la poursuite du processus de simplification permettront d'améliorer l'analyse dans l'ensemble des divisions du Siège et d'une année sur l'autre.

Effets directs et produits

12. La procédure budgétaire annuelle et les allocations budgétaires proposées dans le Plan de gestion pour 2023-2025 attestent des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs énoncés dans l'opération de budgétisation stratégique ascendante.
13. Lors de l'établissement du budget annuel, toutes les activités gérées par le Siège mondial (le "Siège mondial" comprend les divisions du Siège, les bureaux régionaux et les bureaux de liaison du PAM) ont été prises en compte, indépendamment de leur source de financement. Le budget de ces activités est exposé dans le budget global relatif à l'appui aux programmes et aux activités d'appui fonctionnel (tableau IV.1).
14. Dans le budget global relatif à l'appui aux programmes et aux activités d'appui fonctionnel pour 2023, toutes les activités sont rattachées à des sources de financement précises et classées dans l'une des trois catégories suivantes: "activités fondamentales", "autres services" ou "activités directes" (paragraphe 133 à 137).
15. Le budget fondamental est relié aux résultats de gestion (paragraphe 145 à 164, et tableau IV.4).
16. Les activités de recouvrement des coûts sont maintenues (paragraphe 136 et 301).
17. Les coûts indirects supportés par les bureaux de pays sont financés sur le budget administratif et d'appui aux programmes (paragraphe 223).

18. Le Groupe de direction a communiqué les critères présidant au classement par ordre de priorité des allocations budgétaires proposées (paragraphe 140 et 145).
19. Le Comité de gouvernance budgétaire a recommandé des allocations qui ont ensuite été entérinées par le Directeur exécutif et inscrites au budget proposé dans le Plan de gestion. Elles portent sur les points suivants:
 - a) l'augmentation du budget administratif et d'appui aux programmes pour les domaines prioritaires (figure IV.2, paragraphes 181 et 193 à 209);
 - b) la mise en concordance des initiatives internes d'importance primordiale avec les priorités institutionnelles (paragraphe 140 et 251, et annexe V);
 - c) la proposition d'utiliser le Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes pour reconstituer le Compte d'intervention immédiate (paragraphe 244 et 245), la proposition d'augmenter la réserve opérationnelle pour appuyer le dispositif de prêts internes en faveur des projets (paragraphe 284 et 285) et la proposition d'appliquer un plafond évolutif au dispositif de prêts internes en faveur des projets et au Mécanisme de gestion globale des vivres (paragraphe 303 à 321), le tout conformément à la priorité accordée à l'efficacité dans les situations d'urgence.

Perspectives: recommandations issues de l'audit interne et activités en cours

20. La direction du PAM accueille favorablement et accepte les observations qui ont été formulées dans le rapport d'audit consacré à l'opération de budgétisation stratégique ascendante, et estime que ces observations offrent la possibilité de poursuivre l'ajustement des outils, des cadres et des procédures lors des cycles budgétaires ultérieurs. La direction du PAM a mis en œuvre la plupart des mesures acceptées qui ont une incidence directe sur l'établissement du budget et du Plan de gestion pour 2023.
21. De nombreuses recommandations d'audit concordent avec les enseignements dégagés par l'équipe chargée de l'opération de budgétisation stratégique ascendante et ont déjà été appliquées lors de l'établissement du budget de 2023.
22. Sur la base des recommandations d'audit et des activités en cours menées dans le cadre de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, les trois principaux domaines dans lesquels les travaux se poursuivront sont les suivants:
 - a) Mesure des effets de l'opération de budgétisation stratégique ascendante: il s'agit ici de fixer les grands objectifs d'étape à respecter le long des axes de travail et de définir des indicateurs de performance clés pour mesurer le niveau de réalisation des objectifs initialement attachés à l'opération de budgétisation stratégique ascendante.
 - b) Renforcement des outils de budgétisation: l'adéquation et l'efficacité des processus et des outils de planification budgétaire seront évalués et, lorsque cela sera nécessaire, des décisions d'investissement concernant la dotation en personnel et l'amélioration des systèmes seront prises pour poursuivre le renforcement des processus et des outils.
 - c) Remaniement de la structure utilisée pour soutenir de manière efficiente les bureaux de pays: à cette fin, l'initiative interne d'importance primordiale relative à l'optimisation et à la simplification du modèle d'appui aux bureaux de pays visera à analyser et à supprimer les chevauchements entre les divisions du Siège et les bureaux régionaux, les chevauchements verticaux et les chevauchements horizontaux entre les différents domaines fonctionnels au Siège.

23. Le groupe de travail chargé de la question du recouvrement des coûts s'emploiera à mettre la dernière main à une circulaire du Directeur exécutif et à des documents d'orientation consacrés à l'attribution des coûts directs du Siège mondial. Ces documents décriront les principes sous-jacents, la structure de gouvernance ainsi que les méthodes d'établissement et d'attribution des coûts.