

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 23 - 26 octobre 2000**

## QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 3 de l'ordre du  
jour

*Pour approbation*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2000/3-B**  
4 septembre 2000  
ORIGINAL: ANGLAIS

## UNE STRATÉGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LE PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM ([http://www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

# Note au Conseil d'administration



**Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.**

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur par intérim, Division des ressources et des relations extérieures (RE):	Mme Aleesa Blum	tel.: 066513-2009
---	-----------------	-------------------

Chargé des ressources (communications), Service de la mobilisation des ressources—Amérique, Australie et Asie (REA):	Mme Anthea Webb	tel.: 066513-2411
--	-----------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



# Résumé

Depuis sa création, le PAM a eu la chance de pouvoir compter sur l'appui généreux de ses donateurs. La preuve en est que, grâce à eux, il est le plus grand organisme d'aide du système des Nations Unies, mis à part le Groupe de la Banque mondiale. Le Programme et ses membres ont toutefois défini un certain nombre de domaines dans lesquels le financement du PAM pourrait être amélioré, afin de lui permettre d'être davantage au service des pauvres souffrant de la faim. La stratégie exposée dans le présent document indique plusieurs manières d'y parvenir.

La révision de la Stratégie de mobilisation des ressources du Programme alimentaire mondial a été entreprise suite aux recommandations formulées par l'Assemblée générale des Nations Unies dans ses résolutions 50/227 et 52/203, par le Secrétaire général dans la résolution A/52/847 et par le Conseil économique et social dans sa résolution 1997/59, tendant à ce que tous les fonds et programmes examinent et revoient leurs mécanismes de financement afin de pouvoir compter sur un financement plus sûr et plus prévisible. Le Conseil d'administration lui-même a manifesté le souhait d'examiner la stratégie de financement du PAM pour l'avenir lorsqu'il a approuvé le rapport du Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM.

Au début de 1999, le Secrétariat a entrepris un processus d'examen interne et a simultanément entamé une série d'activités pour s'enquérir des vues des Etats Membres. Une analyse de l'historique du financement du PAM a été conduite, parallèlement à une enquête sur les progrès accomplis par les autres institutions des Nations Unies financées par des contributions volontaires dans la préparation de leurs stratégies de mobilisation des ressources. Les résultats de ce processus de recherche et de consultation ont été pris en compte lors de l'élaboration du présent document.

La stratégie de mobilisation des ressources a pour objectifs d'assurer au PAM un financement plus prévisible et plus sûr, avec une plus grande marge de manœuvre. Parallèlement, une série de mesures sont proposées en vue d'accroître le financement des activités de développement et d'inciter les donateurs à réagir plus rapidement en cas de situation d'urgence.

La stratégie vise à améliorer la **prévisibilité** des ressources du PAM en encourageant les donateurs à communiquer leurs annonces de contributions indicatives pluriannuelles, sur la base de leurs engagements au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA). En fait, la CAA offre au PAM une réelle possibilité d'acheminer une plus grande part des ressources fournies au titre de la Convention et d'améliorer la prévisibilité grâce au cycle triennal d'engagements de celle-ci. La discussion des besoins futurs et des ressources escomptées aura lieu lors de la dernière Consultation du PAM sur les ressources de chaque année. Le Programme fera en sorte que la Conférence FAO/ONU d'annonce de contributions soit l'occasion pour les donateurs d'annoncer leurs contributions indicatives pluriannuelles, lorsque cela est possible. Enfin, le Secrétariat poursuivra avec les divers gouvernements donateurs l'établissement



d'accords standards donnant une indication des ressources annuelles escomptées.

Il est essentiel que le PAM dispose d'une **marge de manœuvre** dans l'utilisation de ses ressources pour pouvoir nourrir ceux qui en ont le plus besoin, lorsque cela est le plus nécessaire. A cette fin, la stratégie propose un certain nombre de mesures pour encourager les contributions multilatérales, qui laissent une plus grande marge de manœuvre, et pour réduire les conditions auxquelles sont soumises les contributions, notamment: défendre avec plus d'énergie la nécessité d'un multilatéralisme accru; mieux démontrer les résultats concrets des interventions du PAM; fournir, sur demande, des rapports normalisés sur les projets aux donateurs multilatéraux. La stratégie recommande également de permettre aux donateurs d'"affecter négativement" leurs contributions, afin d'encourager les contributions multilatérales tout en garantissant que ces ressources ne sont pas allouées à des pays qu'il leur est interdit d'appuyer en raison de sanctions ou d'autres mesures restrictives législatives, et de préparer un programme approprié de publicité convenant aux donateurs multilatéraux.

Bien que le Programme soit conscient que, du fait des contraintes législatives ou autres, les gouvernements doivent souvent assortir leurs contributions de conditions, la stratégie préconise que le PAM informe les donateurs des incidences de l'imposition de conditions excessives et plaide pour leur suppression. En outre, les donateurs sont invités à s'abstenir d'imposer une "double affectation" pour leurs ressources en faveur du développement, ce qui permettrait au Secrétariat d'allouer les ressources conformément au mandat qui lui a été confié par l'organe directeur du PAM et qui lui impose d'utiliser au moins 50 pour cent de ses ressources dans les pays les moins avancés, et au moins 90 pour cent dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier.

La difficulté d'assurer au PAM des ressources **sûres**, compte tenu du très petit nombre de donateurs sur lesquels le Programme peut compter pour l'essentiel de son financement, a suscité des inquiétudes. La stratégie propose donc que le PAM s'attache à répartir davantage les charges entre les gouvernements donateurs nouveaux et habituels. Elle reconnaît par ailleurs l'importance du secteur privé pour faire connaître le PAM auprès du public, renforcer le soutien accordé pour ce qui est des contributions des gouvernements donateurs au Programme, et apporter éventuellement des ressources nouvelles.

Plusieurs propositions sont également formulées pour accroître le **financement des activités de développement**, entre autres: faire participer davantage les gouvernements des pays donateurs et des pays bénéficiaires à la conception, l'examen et l'évaluation des projets; demander aux gouvernements bénéficiaires de manifester leur adhésion aux projets du PAM en acquittant leurs contributions de contrepartie en espèces et la part locale des coûts des projets; organiser des consultations de donateurs pour mettre en évidence les besoins relatifs aux activités de développement du PAM.



La majeure partie des ressources du PAM est maintenant consacrée aux **urgences**, et la stratégie présente une série de recommandations visant à favoriser une réaction plus rapide des donateurs, à étoffer le Compte d'intervention immédiate (CII), à renforcer la fonction de mobilisation des ressources des processus d'appels communs, et à mettre en lumière les situations d'urgence "oubliées".

Conscient du fait que les ressources affectées au Programme reflètent la qualité du service qu'il assure à ses bénéficiaires et la manière dont il s'acquitte de son obligation redditionnelle à l'égard de ses membres, le Secrétariat a également formulé plusieurs recommandations à usage interne: renforcer les partenariats avec d'autres organismes et organisations, rationaliser le contenu des rapports normalisés sur les projets et améliorer leur ponctualité, promouvoir les initiatives de plaidoyer, améliorer les communications entre le PAM et les donateurs, en particulier au niveau du terrain, et accélérer le processus de reprogrammation des soldes non dépensés. Par ailleurs, ce qui est plus important, le Secrétariat continuera à chercher à accroître le nombre de donateurs en encourageant de nouveaux donateurs à verser des contributions au Programme.

Le PAM a la chance de pouvoir compter sur un personnel dévoué et sur des donateurs résolus à réaliser l'idéal d'un monde à l'abri de la faim. La mise en oeuvre de cette stratégie permettra de se rapprocher de la réalisation de ces objectifs communs.

## Projet de décision

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être approuver les recommandations présentées ci-dessous:

- i) *Le PAM devrait utiliser tous les moyens à sa disposition pour défendre avec énergie la nécessité d'accroître les contributions multilatérales.*
- ii) *Le meilleur moyen d'encourager les contributions multilatérales est de pouvoir mesurer les effets des projets du PAM et donner la preuve de leurs résultats concrets. Le PAM doit démontrer que ses interventions donnent de bons résultats en améliorant ses projets de développement, comme indiqué lors de la Consultation sur l'aide alimentaire et le développement, et grâce à un meilleur ciblage, à un suivi plus rigoureux et à une évaluation de l'impact des projets dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats.*
- iii) *Il est tout à fait raisonnable qu'un donateur "véritablement multilatéral" ait un intérêt substantiel dans les opérations appuyées au moyen de sa contribution, même si le PAM reste totalement libre de déterminer comment elle sera utilisée. Aussi est-il recommandé que les donateurs (sur leur demande) reçoivent des rapports normalisés sur les projets pour les opérations financées au moyen de leurs contributions, sans pour autant porter atteinte au caractère "véritablement multilatéral" de leur appui.*
- iv) *Il importe de ne pas perdre de vue que certaines contraintes juridiques peuvent limiter l'utilisation des ressources dans certains pays ou régions. S'il faut éviter d'encourager les donateurs à sélectionner les opérations auxquelles leurs contributions multilatérales seront allouées, le PAM propose de considérer qu'un certain degré d'"affectation négative"*



- n'affecte pas le caractère multilatéral d'une contribution.*
- v) *Afin de promouvoir le multilatéralisme et de rehausser la visibilité des donateurs, une coopération plus étroite devrait être établie entre les responsables des opérations dans les pays, la Division des ressources et des relations extérieures et les différents donateurs pour déterminer quelles mesures de publicité convenant aux donateurs et aux circonstances pourraient être adoptées.*
- vi) *Il est demandé aux donateurs de trouver un meilleur équilibre entre les contributions à emploi spécifique et les contributions multilatérales. A cet égard, il y a lieu de mobiliser la volonté politique nécessaire pour enrayer la tendance actuelle, afin de répondre aux exigences des Nations Unies.*
- vii) *Le champ d'application et les priorités de la nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire (approuvée en juin 1999) correspondent exactement au mandat du PAM. Ainsi, les signataires de la convention pourraient faire mention de leurs engagements dans le cadre de la CAA pour donner une indication de leurs contributions probables en faveur du PAM à long terme. Le Conseil pourrait souhaiter encourager les donateurs à communiquer au Secrétariat des annonces de contributions indicatives pluriannuelles. Ces indications pourraient être utilisées à des fins de planification mais ne seraient pas considérées comme des engagements fermes.*
- viii) *Le PAM devrait renforcer ses moyens d'aider les donateurs à présenter les rapports requis en vertu de la Convention, afin de les encourager davantage à acheminer leurs contributions au titre de la CAA par l'entremise du PAM.*
- ix) *Les dispositions de la Convention relative à l'aide alimentaire qui permettent d'inclure les frais de transport et les contributions au CII dans les contributions annoncées devraient être utilisées comme argument supplémentaire pour convaincre les donateurs que l'acheminement de leurs contributions par l'intermédiaire du PAM est une formule efficace.*
- x) *Le PAM devrait s'employer activement à exploiter les possibilités qu'offrent l'élargissement de l'assortiment alimentaire et les dispositions selon lesquelles les contributions en espèces utilisées pour des transactions triangulaires peuvent entrer en ligne de compte dans l'exécution des engagements pris au titre de la Convention afin de conclure avec les donateurs des arrangements novateurs et avantageux.*
- xi) *Le PAM devrait exploiter la possibilité offerte de prendre en compte les contributions sous forme de micronutriments pour intégrer l'enrichissement des aliments à ses programmes tout en mobilisant des ressources additionnelles.*
- xii) *La Consultation sur les ressources du PAM devrait être utilisée pour discuter des besoins futurs et planifier les ressources escomptées.*
- xiii) *La Conférence des annonces de contributions serait revivifiée pour en faire une instance aussi productive et utile que possible pour l'annonce de contributions indicatives pluriannuelles.*
- xiv) *Il conviendrait de généraliser la pratique de la conclusion d'un accord-cadre avec chaque donateur en ce qui concerne les ressources annuelles prévues.*
- xv) *Le PAM prendra des dispositions pour informer les donateurs des incidences de l'imposition de conditions excessives et plaidera*



- énergiquement en faveur de l'élimination ou de la réduction des conditions dans tous les cas où cela sera possible.*
- xvi) *Le PAM demande instamment aux donateurs de mettre fin à la double affectation des contributions en chargeant le Programme d'allouer les ressources selon le cadre déterminé par le Conseil d'administration, et en s'abstenant d'imposer des conditions supplémentaires concernant les contributions en faveur du développement.*
- xvii) *Le PAM devrait redoubler d'efforts pour faire participer les gouvernements des pays donateurs et des pays bénéficiaires à la conception, à l'examen et à l'évaluation des projets, dans le cadre d'une action concertée visant à améliorer ses interventions conformément aux conclusions de la Consultation sur l'aide alimentaire et le développement.*
- xviii) *Les gouvernements bénéficiaires devraient manifester leur pleine association aux programmes du PAM en honorant leurs engagements en ce qui concerne les contributions de contrepartie en espèces et en acquittant la part qui leur revient des coûts des projets.*
- xix) *Dans les pays qui sont sur le point de ne plus avoir besoin d'aide alimentaire pour le développement, le PAM devrait mettre en place des arrangements visant à renforcer encore la participation aux coûts, lorsqu'il convient, afin de les aider à parvenir sans contretemps à l'autosuffisance.*
- xx) *Il faudrait s'attacher à rehausser la visibilité des pays bénéficiaires pour reconnaître le rôle important qu'ils jouent dans la bonne exécution des activités du PAM.*
- xxi) *Il faudrait profiter de la consultation sur les ressources pour mieux informer les donateurs des besoins et pour les engager à appuyer les activités de développement du PAM. Lorsqu'il convient, il faudrait encourager le Conseil d'administration à se rendre sur les sites des projets de développement.*
- xxii) *Afin de mobiliser dès que possible des ressources pour les nouvelles situations d'urgence en fournissant des renseignements préliminaires dès les premiers jours de la crise, le PAM devrait mettre en oeuvre les dispositions contenues dans le document en deux volets relatif aux opérations d'urgence.*
- xxiii) *Il faudrait s'efforcer d'attirer l'attention sur les situations d'urgence oubliées, dans le cadre des activités de plaidoyer, sur Internet, et en invitant les membres du Conseil à se rendre sur place.*
- xxiv) *Le PAM devrait s'employer activement à appliquer les dispositions découlant de la décision 1999/EB.1/3 selon lesquelles (avec l'assentiment des donateurs) les soldes non dépensés de contributions à des opérations terminées ou à des opérations pour lesquelles des ressources ne sont plus nécessaires pourraient être virés au CII.*
- xxv) *Les donateurs sont encouragés à considérer la reconstitution du CII comme une priorité et à accepter que leurs contributions aux opérations d'urgence et aux IPSR soient utilisées à cette fin.*
- xxvi) *Vu la nécessité de rehausser la visibilité des donateurs, les bureaux de pays intéressés devraient veiller tout particulièrement à faire connaître les contributions de donateurs utilisées pour reconstituer le CII.*



- xxvii) *Il faudrait organiser des missions conjointes d'évaluation avec les donateurs concernant des activités devant être réalisées au moyen des fonds reçus à la suite des appels communs. En outre, des représentants des donateurs pourraient être invités à participer à l'examen à mi-parcours des activités financées au moyen des ressources ainsi mobilisées.*
- xxviii) *Le PAM et la FAO, en coordination avec OCHA, devraient compléter le lancement annuel du processus d'appels communs à Genève en organisant ensuite à Rome une réunion d'information à ce sujet pour faire connaître les besoins propres au PAM et à la FAO. Une réunion semblable pourrait aussi être organisée à l'intention des représentations permanentes basées à Rome pour les informer des résultats de l'examen à mi-parcours, en juillet, des opérations financées au moyen de ces appels de fonds.*
- xxix) *Les donateurs et les Etats Membres réaffirment que la politique de recouvrement intégral des coûts doit continuer d'être appliquée à tous les donateurs. Il est relevé que le Directeur exécutif peut, dans des cas exceptionnels, user de son pouvoir d'accorder des dérogations pour les contributions considérées comme répondant aux intérêts supérieurs du Programme. Un rapport annuel sur l'utilisation de ce pouvoir de dérogation devrait être communiqué au Conseil d'administration.*
- xxx) *Pour permettre au PAM d'exploiter pleinement le potentiel qu'offre le secteur privé sur les plans aussi bien de la mobilisation des ressources que de la sensibilisation du public, il est recommandé de recruter un spécialiste expérimenté de la mobilisation de fonds. Celui-ci aurait pour première tâche de préparer des directives, à soumettre au Conseil d'administration pour examen, afin de donner les indications nécessaires pour les initiatives futures du Programme dans ce domaine. Le rapport coût-utilité de ce poste sera examiné dans trois ans.*





## I. INTRODUCTION

1. Le Programme alimentaire mondial a entrepris d'élaborer une stratégie de mobilisation des ressources comme suite à la demande formulée par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social des Nations Unes, tendant à ce que tous les fonds et programmes examinent et suivent leurs mécanismes de financement afin de pouvoir compter sur un financement plus sûr et plus prévisible.
2. Bien que le PAM ait eu la chance depuis sa fondation, il y a 37 ans, de pouvoir compter sur des donateurs extrêmement généreux et, le plus souvent, des ressources suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de sa mission, celle-ci et les préoccupations des donateurs ont progressivement évolué. Cette évolution est retracée dans la section du présent rapport intitulée "Historique du financement", dont l'un des principaux thèmes est celui de la répartition des charges. Or, les ressources substantielles qui ont été mises à la disposition du PAM ont traditionnellement été fournies par un petit nombre d'importants donateurs (voir l'annexe II: Répartition des charges). Cette dépendance à l'égard d'un petit nombre de donateurs n'est pas dans l'intérêt à long terme de l'Organisation ni dans l'intérêt immédiat des bénéficiaires dans la mesure où il en est résulté de sérieux déficits de financement des opérations majeures. Aussi importe-t-il au plus haut point d'entreprendre sur plusieurs fronts des efforts tendant à renforcer les relations avec les donateurs actuels et à élargir la base de financement du PAM pour mobiliser des sources non traditionnelles de soutien. A cet égard, il est tout aussi important que les gouvernements des pays bénéficiaires apportent la preuve de leur association avec le PAM en honorant leurs engagements financiers.
3. Depuis la fondation du PAM, pendant les années 60, une communauté mondiale s'est créée et la stratégie suivie par le PAM pour mobiliser ses ressources doit elle aussi changer. Le citoyen du monde, lorsqu'il allume son poste de télévision, ouvre son journal ou navigue sur Internet, ne peut ignorer la faim dont souffrent les personnes déplacées en Colombie, la sécheresse qui sévit dans la Corne de l'Afrique et les guerres civiles qui dévastent l'Angola. Grâce à l'Internet et au progrès des communications et de l'informatique, ce qui se passe en Indonésie n'est plus un événement isolé dans un pays lointain. Comme dans tous les domaines de la vie contemporaine, ces innovations constituent à la fois des possibilités et des défis.
4. Dans un monde où la famine persiste, où les catastrophes naturelles surviennent avec une fréquence et une férocité effrayantes et où des guerres civiles opposant voisins contre voisins sont des nouvelles quotidiennes, la prise de conscience de ces tragédies par le public a ajouté une dimension nouvelle à l'oeuvre menée par les organisations humanitaires comme le PAM. Cela a contribué à faire porter l'attention non plus tant sur les activités de développement mais plutôt sur les opérations d'urgence. Pour pouvoir faire face à ces exigences croissantes et soudaines, le PAM doit être doté d'une structure de financement qui soit assez souple pour lui permettre d'intervenir rapidement. Comme on le verra plus loin, le PAM estime qu'un retour au multilatéralisme est un des moyens de ménager une souplesse accrue et de renforcer ses capacités d'intervention rapide.
5. Il va de soi que, de par leur nature même, les situations d'urgence sont imprévisibles, mais le PAM a établi au cours de ces dernières années un niveau de base des besoins, qui pourrait donner une indication du volume minimum des ressources nécessaires pour faire face aux urgences. L'on trouvera plus loin des propositions concernant les mesures qui pourraient être prises pour garantir cette base de financement afin de permettre au PAM d'intervenir sur des bases plus prévisibles.



6. Bien que l'orientation des activités du PAM ait nécessairement été infléchiée vers les situations d'urgence, le Conseil d'administration a, l'an dernier, entrepris une analyse approfondie et systématique du rôle de l'aide alimentaire dans le développement. Cette analyse a débouché sur une réaffirmation de la vocation de l'Organisation à participer aux programmes de développement, et des objectifs clairs ont été fixés pour améliorer la qualité et le ciblage des activités du PAM. Le présent document examine aussi l'interface entre ces nouvelles politiques et la question du financement des activités de développement.
7. Le PAM ne s'est pas seulement tourné vers l'extérieur pour trouver des solutions mais il est aussi conscient de la nécessité d'un processus d'introspection. Ainsi, nombre de problèmes internes, brièvement évoqués plus loin, ont été soulevés lors de l'élaboration de la présente stratégie.
8. La sensibilisation croissante du public offre au PAM la possibilité d'élargir la base non seulement de son soutien mais aussi de son financement. Aussi le PAM s'est-il attaché à mener un programme visant à obtenir l'appui du secteur privé pour son travail. Ces possibilités sont exposées plus loin.



## II. PROCESSUS DE CONSULTATION

9. Une révision du Programme de mobilisation des ressources du PAM a été entreprise à la suite des recommandations formulées par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolutions 50/227 et 52/203), par le Secrétaire général (résolution A/52/847) et par le Conseil économique et social (résolution 1997/59), tendant à ce que les fonds et programmes examinent et revoient leurs mécanismes de financement afin de pouvoir compter sur un financement plus sûr et plus prévisible. Le Conseil d'administration lui-même a manifesté le désir de voir examinée la stratégie de financement du PAM pour l'avenir lorsqu'il a approuvé le rapport du Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM.
10. Au début de 1999, le Secrétariat a entrepris un processus d'examen interne de son système de dotation en ressources et il a simultanément lancé une série d'activités pour s'enquérir des vues des Etats Membres, leur demandant leur avis sur les questions qui devraient être abordées dans la stratégie, et sur les mesures possibles pour rendre les ressources plus sûres et plus prévisibles.
11. En août 1999, il a été adressé à tous les Etats Membres du PAM une lettre exposant les problèmes qui avaient été identifiés par le groupe de travail interne du Secrétariat et demandant leur avis à ce sujet ainsi qu'à propos de toutes autres questions. Dans cette lettre, les Etats Membres et les donateurs étaient également invités à prendre contact avec le groupe de travail interne afin d'exposer leurs vues plus en détail. Des entretiens ont ainsi eu lieu avec des représentants de 24 Etats Membres.
12. Les questions évoquées ont également été discutées avec les Etats Membres lors de trois consultations informelles qui ont eu lieu en décembre 1999, en mars et en mai 2000. Les tendances et suggestions dégagées de ces consultations et des entretiens ont été incorporées à la présente stratégie.



### III. HISTORIQUE DU FINANCEMENT

13. En **1960**, l'Assemblée générale des Nations Unies a instamment demandé au Secrétaire général, à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et aux autres institutions spécialisées de trouver le moyen de mettre les excédents de produits alimentaires à la disposition des pays à déficit vivrier. Il a donc été proposé de mettre sur pied un programme multilatéral pour une période expérimentale de trois ans qui serait doté de 100 millions de dollars de ressources en espèces et en produits. Pour faciliter le démarrage de l'opération, les Etats-Unis, par la voix de George McGovern, chef de la délégation des Etats-Unis à la Conférence de la FAO, ont offert de fournir 40 millions de dollars de produits.
14. En **1962**, 33 pays se sont engagés à verser 87,3 millions de dollars de contributions volontaires au Programme alimentaire mondial, qui devait devenir opérationnel le 1er janvier 1963. Un tremblement de terre ayant frappé l'Iran en septembre 1962 et un cyclone la Thaïlande en octobre, le PAM a commencé à fournir une aide alimentaire trois mois avant la date officiellement fixée pour son démarrage.
15. A la fin de cette période expérimentale de trois ans, le PAM avait approuvé 116 projets de développement et 32 opérations d'urgence dans 25 pays.
16. En **1970**, par suite de la hausse constante des taux de fret, le Programme a traversé la première de ses nombreuses crises de liquidités, les annonces de contributions tombant à moins du tiers des contributions en espèces et en services requis par son Statut (voir l'annexe IV: Contributions en espèces et en nature au PAM).
17. En **1974**, une généreuse contribution de l'Arabie saoudite, d'un montant de 50 millions de dollars, a aidé à faire face temporairement à la crise de liquidités.
18. En **1975**, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU), qui devait représenter au minimum 500 000 tonnes de céréales. Ces produits ont été mis à la disposition du PAM pour le mettre mieux à même de faire face aux situations de crise. En 1975 également, les contributions, qui se sont montées à 542 millions de dollars, ont dépassé pour la première fois dans l'histoire du PAM l'objectif fixé pour les annonces de contributions de l'exercice biennal, à savoir 440 millions de dollars.
19. En **1978**, conformément au mandat qu'il avait reçu de nourrir les plus pauvres d'entre les pauvres, 90 pour cent des projets que le PAM a soumis à l'approbation du Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) devaient être réalisés dans des pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés (PMA) ou des pays les plus durement touchés.
20. En **1979**, l'épuisement des réserves liquides du PAM causé par l'augmentation des coûts de transport et l'inflation a de nouveau suscité des préoccupations.
21. En **1983**, lorsqu'il a célébré son vingtième anniversaire, le PAM était devenu, hormis le Groupe de la Banque mondiale, la plus importante source d'assistance du système des Nations Unies.
22. La crise de liquidités s'est poursuivie en **1984**, ce qui a amené le Directeur exécutif à lancer un appel spécial aux donateurs. Malgré tout, cette année-là, les dépenses en espèces ont dépassé de 31,5 millions de dollars les recettes en espèces.



23. En **1989**, 23 pour cent de l'aide alimentaire totale était acheminée par l'entremise du PAM, contre cinq pour cent seulement en 1979.
24. En **1991**, la crise de liquidités du PAM s'est intensifiée. Les appels spéciaux lancés aux donateurs ont permis de porter le niveau global des contributions en espèces à 29 pour cent des ressources ordinaires pour l'exercice biennal. Le CPA a décidé que le surcroît de dépenses d'administration et de coûts de soutien afférents aux activités de secours devrait être couvert par l'imposition d'un prélèvement de quatre pour cent sur la RAIU et les interventions prolongées de secours (IPS).
25. Le Compte d'intervention immédiate (CII) a été créé en **1992**, avec une dotation initiale de 7,5 millions de dollars. Un objectif minimum de financement annuel de 30 millions de dollars a alors été fixé et, la première année, le CII a reçu 23,8 millions de dollars de ressources. Ces fonds ont servi à lancer 26 opérations d'urgence dans 22 pays.
26. **1992** a été une année qui a fait date en ce sens que le rapport entre les activités de secours et les activités de développement du PAM a atteint un tiers pour les activités de développement et deux tiers pour les activités de secours et les IPS (voir l'annexe VI: Contributions aux activités de développement et de secours, 1990–1999).
27. En **1994**, les contributions sont tombées à leur niveau le plus bas, ne représentant que 65 pour cent de l'objectif fixé.
28. Le problème de liquidités persistant (voir l'annexe IV), le Groupe de travail formel chargé d'étudier les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM a été créé en **1995** pour formuler des propositions tendant à améliorer la prévisibilité et la souplesse des ressources. Le Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) a également été lancé la même année pour renforcer les capacités du PAM dans ce domaine. En outre, le CII a été porté à son niveau actuel de 35 millions de dollars.
29. Le début de l'année **1996** a été marqué par la mise en oeuvre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, selon lesquelles les dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP) sont financées au moyen des montants recouverts au titre des coûts d'appui indirects (CAI).
30. La mise en route d'un examen de l'impact des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme a marqué l'année **1997**. Les contributions ont de plus en plus été caractérisées par une affectation à des emplois spécifiques, et les contributions multilatérales à des activités de développement ont diminué de 10 pour cent pendant l'année.
31. Bien que constituée juridiquement en 1996, l'Association des Amis américains du PAM a été officiellement lancée en **1997** afin d'aider le PAM dans ses efforts de mobilisation de ressources, de plaidoyer et de recherche d'un large soutien à la base.
32. En **1998**, le montant global des financements mis à la disposition du PAM a augmenté de 30 pour cent en raison de l'importance et de l'envergure des opérations d'urgence et d'une généreuse contribution des Etats-Unis au titre de l'écoulement des excédents agricoles. Bien qu'elles aient atteint un niveau sans précédent, les contributions sont demeurées inférieures de 23 pour cent à celles que le PAM aurait dû recevoir pour pouvoir faire face à des besoins énormes.
33. Le Groupe de travail formel chargé d'étudier les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, à l'issue de son analyse, est parvenu à la conclusion que les nouvelles politiques avaient eu un impact nettement positif: amélioration de la transparence, renforcement de l'obligation redditionnelle, prévisibilité accrue des



ressources et amélioration de la planification et de la gestion des ressources au niveau aussi bien de l'Organisation que des projets.

34. En **1998**, les contributions multilatérales ne représentaient que cinq pour cent des contributions aux opérations d'urgence, et les ressources disponibles aux fins des activités de développement avaient diminué de 13 pour cent depuis 1996.
35. Le Conseil d'administration a pris une autre décision d'importance majeure en donnant pour instruction au PAM de convertir toutes les opérations d'urgence en cours depuis plus de deux ans en interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR).
36. En **1999**, les ressources mises à la disposition du PAM ont à nouveau atteint le niveau élevé de 1,5 milliard de dollars mais, de nouvelles situations d'urgence étant apparues ou la situation s'étant aggravée dans plusieurs régions (Angola, Kosovo et Timor oriental), les besoins ont de beaucoup dépassé les ressources disponibles. La création de l'Association japonaise des Amis du PAM a été annoncée à Tokyo. Les ressources nécessaires pour la mise en oeuvre des IPSR ont augmenté de près de 100 pour cent lorsque la décision prise par le Conseil d'administration en 1998 a été appliquée, 14 opérations d'urgence étant converties en IPSR, ce qui en a porté le nombre total à 32. Les contributions non liées versées pour des opérations d'urgence ont continué de diminuer, pour tomber à deux pour cent seulement en 1999.



## IV. PROBLEMES INTERNES

37. Le PAM étant une organisation financée intégralement au moyen de contributions volontaires, l'appui que les donateurs lui apportent dépend directement de la qualité de ses projets sur le terrain et de la manière dont il s'acquitte de son obligation redditionnelle à l'égard des parties prenantes. Si, pour une large part, les mesures visant à améliorer la prévisibilité et accroître le volume des ressources qui sont envisagées dans le cadre de la stratégie de mobilisation des ressources visent des éléments extérieurs au PAM, un processus d'introspection est important également. Aussi a-t-on identifié un certain nombre de problèmes internes que le PAM devra résoudre pour faciliter la mobilisation de ressources.

### Partenariats

38. Le PAM est conscient de l'importance qu'il y a à nouer des partenariats efficaces avec d'autres organisations et avec les parties prenantes. Les donateurs et les Etats Membres l'ont réaffirmé lors des entrevues ainsi que des consultations sur la stratégie de mobilisation des ressources. En conséquence, le PAM resserrera les liens déjà solides qu'il entretient avec les autres organismes des Nations Unies, les ONG, les institutions financières multilatérales et les milieux universitaires. Le PAM continuera de participer au processus d'élaboration des bilans communs de pays, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et des notes de stratégie nationales, de prendre part aux évaluations conjointes des besoins et de conclure des accords d'exécution avec les ONG associées.

### Rapports

39. Le PAM a introduit les rapports normalisés sur les projets en 1996 afin de fournir aux donateurs des informations sur la réalisation des projets et sur l'utilisation de leurs contributions. Lors des entrevues et des consultations, les Etats Membres ont souligné à maintes reprises que la ponctualité de ces rapports constituait une source de sérieuses préoccupations. Par la suite, le Secrétariat a déployé des efforts considérables pour répondre à ces préoccupations et présenter les rapports beaucoup plus rapidement.

40. Simultanément, les donateurs ont fait savoir que le contenu et la présentation des rapports pourraient être rationalisés et simplifiés. La présentation des rapports sera revue dans le contexte des nouveaux systèmes de gestion financière, de gestion de l'information et de gestion axée sur les résultats du PAM. Une mini-consultation sur le contenu des rapports normalisés relatifs aux projets pourrait être organisée afin de parvenir à un consensus sur le contenu des rapports rationalisés.

### Plaidoyer

41. Dans le cadre de l'approche parallèle de plaidoyer et de mobilisation de ressources prévue dans le Plan stratégique et financier pour 2000–2003 (WFP/EB.A/99/5-A/1), le Programme s'attache à faire mieux comprendre au public les problèmes posés par la faim et à faire mieux connaître ses activités, particulièrement dans les milieux agricoles de certains importants pays donateurs. Les efforts entrepris à cette fin tendront principalement à nouer des relations de travail avec la presse spécialisée dans l'agriculture, les groupements communautaires, les associations de producteurs, les chercheurs et d'autres groupes de défense d'intérêt particulier.



## Communication

42. Nombre des Etats Membres interrogés ont fait savoir que des communications plus fréquentes entre les bénéficiaires du PAM et les représentants des donateurs favoriseraient la fourniture des contributions. Les représentants/directeurs de pays du PAM seront encouragés à intensifier leurs consultations sur le terrain, par exemple en organisant régulièrement des réunions d'information et en invitant les donateurs à participer à des examens conjoints et des missions d'évaluation.
43. Il est également important pour les donateurs de notifier rapidement les opérations nouvelles ou révisées. Le PAM s'efforcera de placer sur son site Web les documents opérationnels nouveaux et/ou actualisés dans les 24 heures suivant leur approbation. Il utilisera par ailleurs Internet pour mettre en lumière les opérations d'urgence "oubliées" ou manquant sérieusement de fonds.

## Répartition des charges/élargissement de la base de donateurs

44. Le PAM s'attache constamment à encourager de nouveaux donateurs à verser des contributions. En 1999, plusieurs gouvernements donateurs potentiels ou nouveaux ont été invités à assister à un séminaire organisé en Slovaquie pour les informer des activités menées par le Programme et les encourager à verser des contributions supplémentaires. Grâce à ce type d'initiative ou à d'autres, le Secrétariat continuera à se tenir étroitement en contact avec les gouvernements qui ne sont pas des donateurs habituels. Il s'attache par ailleurs à inciter les particuliers et les entreprises à apporter leur soutien à son travail. Ces efforts sont décrits plus en détail ci-dessous.

## Reprogrammation des soldes non dépensés

45. Le Secrétariat s'attache actuellement à identifier les soldes non dépensés des contributions et à solliciter l'accord des donateurs sur leur reprogrammation. Les nouveaux systèmes de gestion financière et de gestion de l'information qui sont mis en place permettront d'accélérer ce processus.





## V. PROBLEMES EXTERNES ET RECOMMANDATIONS

### Multilatéralisme

#### *Définitions*

46. L'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM (WFP/EB.1/99/4-A, Appendice 1) définit comme suit les contributions multilatérales et les contributions multilatérales à emploi spécifique:
47. **Contribution multilatérale.** Contribution dont le PAM décide de la destination (programme de pays ou activités du PAM) et de l'utilisation; il peut également s'agir d'une contribution apportée en réponse à un appel élargi lancé par le PAM. En pareils cas, le donateur convient qu'il se satisfera des rapports présentés au Conseil.
48. **Contribution multilatérale à emploi spécifique.** Contribution qui n'est pas versée en réponse à un appel élargi lancé par le PAM seul ou en liaison avec d'autres organismes et que le donateur prescrit d'utiliser pour une ou plusieurs activités spécifiques dont l'initiative revient au PAM ou pour un ou plusieurs programmes de pays spécifiques.

#### *Importance du multilatéralisme*

49. Le Programme alimentaire mondial a reçu pour mandat de favoriser la sécurité alimentaire dans le monde entier, c'est-à-dire la possibilité pour tous d'avoir convenablement accès à tout moment à la nourriture nécessaire pour mener une vie saine et active, conformément aux recommandations des Nations Unies et de la FAO. Des contributions véritablement multilatérales permettraient au PAM de s'acquitter de sa mission, qui s'inspire également du principe de l'universalité, en lui ménageant la souplesse nécessaire pour faire parvenir rapidement des vivres à ceux qui sont les plus vulnérables.
50. Il importe au plus haut point de pouvoir programmer rapidement les vivres disponibles dans des situations d'urgence où chaque minute gagnée permet de sauver des vies.
51. L'efficacité par rapport à leur coût des contributions multilatérales et des contributions multilatérales à emploi spécifique est très différente, comme le démontre l'annexe V, qui compare les différentes tâches que représentent la négociation, l'acceptation et la programmation d'une contribution multilatérale non liée et d'une contribution multilatérale à emploi spécifique. Les contributions multilatérales, outre qu'elles exigent moins de temps de travail du personnel, ont d'autres avantages du point de vue de la programmation grâce aux économies d'échelle qui peuvent être réalisées sur les frais de transport et le prix d'achat des produits.
52. Malheureusement pour le PAM et pour ses bénéficiaires, les contributions multilatérales ont eu tendance à diminuer au cours des cinq dernières années. Le montant des contributions multilatérales est resté relativement stable depuis 1996, tandis que les besoins et les contributions multilatérales à emploi spécifique ont sensiblement augmenté. Particulièrement préoccupante est la prédominance des contributions multilatérales à emploi spécifique offertes pour les opérations d'urgence: elles ont représenté en moyenne 92 pour cent de ces contributions entre 1996 et 1999. C'est dans cette catégorie, où la flexibilité est de la plus haute importance, que l'utilisation des ressources du PAM est la moins souple.
53. L'existence de contraintes juridiques, de sanctions par exemple, interdisant l'utilisation de leur contribution dans certains pays est un facteur qui influe sur les décisions des



donateurs concernant les contributions multilatérales. Dans ce cas, afin d'éviter que leur contribution multilatérale ne soit utilisée dans un pays interdit, les donateurs versent une contribution à emploi spécifique à des pays jugés acceptables. Cette pratique pourrait être réduite si le PAM autorisait un degré limité d'"affectation négative", c'est-à-dire permettait aux donateurs de lui préciser dans quels pays leur contribution multilatérale ne peut PAS être utilisée, tout en lui laissant une plus grande latitude pour allouer des ressources aux pays qui, selon lui, en ont le plus besoin.

### Recommandations

54. Il est demandé aux Etats Membres et aux donateurs d'approuver les idées ci-après, qui pourraient faciliter un retour au multilatéralisme:
- ✍ i) *Le PAM devrait utiliser tous les moyens à sa disposition pour défendre avec énergie la nécessité d'accroître les contributions multilatérales.*
  - ✍ ii) *Le meilleur moyen d'encourager les contributions multilatérales est de pouvoir mesurer les effets des projets du PAM et donner la preuve de leurs résultats concrets. Le PAM doit démontrer que ses interventions donnent de bons résultats en améliorant ses projets de développement, comme indiqué lors de la Consultation sur l'aide alimentaire et le développement, et grâce à un meilleur ciblage, à un suivi plus rigoureux et à une évaluation de l'impact des projets dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats.*
  - ✍ iii) *Il est tout à fait raisonnable qu'un donateur "véritablement multilatéral" ait un intérêt substantiel dans les opérations appuyées au moyen de sa contribution, même si le PAM reste totalement libre de déterminer comment elle sera utilisée. Aussi est-il recommandé que les donateurs (sur leur demande) reçoivent des rapports normalisés sur les projets pour les opérations financées au moyen de leurs contributions, sans pour autant porter atteinte au caractère "véritablement multilatéral" de leur appui.*
  - ✍ iv) *Il importe de ne pas perdre de vue que certaines contraintes juridiques peuvent limiter l'utilisation des ressources dans certains pays ou régions. S'il faut éviter d'encourager les donateurs à sélectionner les opérations auxquelles leurs contributions multilatérales seront allouées, le PAM propose de considérer qu'un certain degré d'"affectation négative" n'affecte pas le caractère multilatéral d'une contribution.*
  - ✍ v) *Afin de promouvoir le multilatéralisme et de rehausser la visibilité des donateurs, une coopération plus étroite devrait être établie entre les responsables des opérations dans les pays, la Division des ressources et des relations extérieures et les différents donateurs pour déterminer quelles mesures de publicité convenant aux donateurs et aux circonstances pourraient être adoptées.*
  - ✍ vi) *Il est demandé aux donateurs de trouver un meilleur équilibre entre les contributions à emploi spécifique et les contributions multilatérales. A cet égard, il y a lieu de mobiliser la volonté politique nécessaire pour enrayer la tendance actuelle, afin de répondre aux exigences des Nations Unies.*

### Prévisibilité

55. Depuis la fondation du PAM, en 1963, la composition de ses activités a totalement changé: initialement, son portefeuille comportait beaucoup d'activités de développement



(70 pour cent) et peu de secours d'urgence (30 pour cent), alors qu'aujourd'hui 80 pour cent de ses ressources sont allouées à des opérations d'urgence et un peu moins de 20 pour cent aux activités de développement (voir l'annexe VI: Contributions aux activités de développement et de secours, 1990–1999)

56. Le PAM est une organisation intégralement financée au moyen de contributions volontaires et, de ce fait, ne peut pas compter sur une base de ressources provenant du recouvrement de cotisations, de quotes-parts, d'un financement de base, de dotations, etc. Même en 1998, année pendant laquelle le financement mis à la disposition du PAM a atteint le niveau très élevé de 1,7 milliard de dollars, les ressources ont manqué pour nombre d'opérations. Les retards intervenus dans la confirmation et l'arrivée des contributions ont interrompu la filière et perturbé la distribution de vivres, de sorte que les bénéficiaires ont manqué de nourriture pendant de longues périodes.
57. Cette situation présente un dilemme à l'Organisation. Si, d'une part, la place occupée par les activités d'urgence dans les activités du PAM fait que les besoins sont imprévisibles et immédiats, de l'autre, la base de ressources du Programme est imprévisible et instable. Les secours d'urgence étant appelés à occuper une place toujours croissante dans les activités du PAM, il importe au plus haut point pour celui-ci de pouvoir, en comptant sur des appuis solides, réagir rapidement et utiliser des ressources aussi bien à court qu'à long terme pour atténuer les souffrances des populations.
58. Si l'imprévisibilité des activités du PAM est reconnue, il a été relevé que les secours d'urgence qu'il a distribués ne sont jamais tombés à moins de 500 000 tonnes de produits depuis 1982. Par conséquent, même s'il n'est pas possible de prévoir le plafond des ressources nécessaires pour ce type d'opération, il serait raisonnable d'utiliser ce chiffre comme minimum aux fins de la planification.
59. Le concept d'annonces indicatives de contributions pluriannuelles a été envisagé favorablement par le groupe de travail interne et par les Etats Membres et les donateurs qui l'ont conseillé. Ces annonces permettraient de prédire les ressources disponibles, ce qui faciliterait la planification du PAM aussi bien à long terme qu'à court terme, tout en reconnaissant que les engagements financiers que prennent volontairement tous les gouvernements donateurs sont sujets aux vicissitudes d'un cycle budgétaire annuel.

### ***Convention relative à l'aide alimentaire***

60. La nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) offre au PAM une réelle possibilité d'acheminer une plus grande part des ressources fournies au titre de la CAA et d'améliorer la prévisibilité grâce au cycle triennal d'engagements de cette dernière. Sur cette base, les donateurs pourraient faire des annonces de contributions pluriannuelles indicatives au PAM, correspondant à leur annonce à la CAA pour les trois ans.
61. La Convention relative à l'aide alimentaire a pu être renégociée en 1999, l'intention étant de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et d'améliorer la capacité de la communauté internationale de faire face aux situations d'urgence et aux autres situations dans lesquelles une aide alimentaire est nécessaire dans les pays en développement. La nouvelle Convention présente un certain nombre de changements qui offrent au PAM des possibilités nouvelles de collaborer plus étroitement avec les donateurs. Parmi ces changements, il convient de citer la possibilité qu'ont les donateurs d'exprimer leurs contributions en tonnes d'équivalent blé, en termes de valeur, ou en combinant les deux. En outre, la nouvelle Convention permet aux donateurs d'inclure le montant des frais de transport et des autres dépenses opérationnelles dans le calcul de la valeur totale de leurs contributions (à condition que les dépenses opérationnelles ne dépassent pas 50 pour cent de la valeur totale pour l'année). De nouveaux produits peuvent maintenant être fournis à



titre des engagements, notamment des céréales, des légumineuses, de l'huile alimentaire, des plantes racines, du lait écrémé en poudre et du sucre. Les micronutriments fournis en association avec les produits peuvent également entrer en ligne de compte.

62. La nouvelle Convention prévoit un système complexe de rapports semestriels que le PAM est disposé à appliquer, ce qui dégagera les donateurs de cette responsabilité et—il faut l'espérer—les encouragera à acheminer par l'entremise du PAM une plus grande proportion de l'assistance qu'ils fournissent en vertu de la Convention. Aux termes de celle-ci, les donateurs sont instamment invités à verser des contributions en espèces pour permettre des transactions triangulaires (achats de denrées alimentaires dans des pays en développement pour livraison aux bénéficiaires) ou, le cas échéant, des achats locaux (achats de produits alimentaires dans une région d'un pays en développement pour distribution dans une région à déficit vivrier du même pays). Dans l'un et l'autre cas, le PAM pourrait avoir accès plus rapidement à des produits alimentaires pour ses opérations d'urgence, et réaliser des économies substantielles sur les frais de transport.
63. La nouvelle CAA met l'accent sur les aspects qualitatifs plutôt que quantitatifs de la sécurité alimentaire. Ainsi, elle insiste sur l'évaluation des besoins, le ciblage des groupes vulnérables et des groupes les plus nécessiteux et les programmes de nature à contribuer au renforcement des capacités nationales. Ce sont là autant d'éléments qui caractérisent les programmes du PAM et qui confortent l'idée selon laquelle c'est de préférence par son entremise que devraient être acheminées les contributions offertes au titre de la CAA.
64. Les possibilités de coopération accrue avec le PAM dans le cadre de la CAA sont considérables. Pendant la campagne 1997/98, les produits expédiés au titre de la CAA ont représenté au total 6,1 millions de tonnes, tandis que, la même année, 1,5 million de tonnes de produits seulement ont été acheminés par l'entremise du PAM.
65. Le niveau de l'assistance au titre de la Convention est demeuré à peu près stable, soit avec un engagement minimum de 4 895 000 tonnes (équivalent blé) par an, plus 130 millions d'euros.

### **Consultation sur les ressources**

66. On a également appuyé la proposition tendant à ce que le PAM essaie d'utiliser la dernière Consultation sur les ressources de chaque année civile comme moyen de centrer la discussion sur les besoins futurs et les ressources escomptées. Le document intitulé "Besoins projetés pour les projets et les opérations du PAM", également dit "Livre Bleu", servirait de référence pour ces débats.



### **Conférence FAO/Nations Unies pour les annonces de contributions**

67. Bien que les donateurs aient estimé à de multiples reprises qu'elle devrait être supprimée, la Conférence FAO/Nations Unies pour les annonces de contributions au Programme alimentaire mondial continue d'être organisée pendant chaque exercice biennal, la dernière session s'étant tenue en novembre 1998. Si cette conférence était peut-être jadis un moyen réaliste, pour une organisation financée au moyen de contributions volontaires, d'obtenir des informations sur l'appui à attendre des donateurs, son utilité a à tel point diminué que ce n'est plus dans ce cadre que la plupart des donateurs annoncent leurs contributions. Lors de la conférence de l'année dernière, par exemple, les donateurs ont présenté 341 millions de dollars d'annonces de contributions biennales en espèces et en produits (325 millions de dollars des Etats-Unis, 13 millions de dollars de la Belgique, 2,3 millions de dollars de la République populaire de Chine, 300 000 dollars de la Grèce, 5 000 dollars du Ghana et 3 847 dollars du Yémen). Il suffit pour apprécier son utilité en tant qu'indicateur des contributions à venir de rappeler qu'au milieu de l'exercice biennal en question, le PAM avait déjà reçu des contributions évaluées au total à 1,5 milliard de dollars, soit près du quintuple des annonces faites à la Conférence même.
68. Malgré son utilité douteuse et le manque d'intérêt des donateurs, cette conférence continue d'être organisée, conformément à la décision prise par le Conseil économique et social. Par conséquent, tant qu'elle subsistera, le PAM essaiera de faire en sorte que la Conférence soit aussi productive et utile que possible. Dans ce contexte, il collaborera étroitement avec tous les Etats Membres et donateurs, avant la Conférence, pour les encourager à annoncer à cette occasion leurs contributions indicatives pluriannuelles.

### **Accords-cadres avec les donateurs**

69. Enfin, nombre de gouvernements donateurs concluent déjà chaque année des accords individuels avec le PAM qui définissent les conditions, les modalités et le niveau prévu de leurs contributions. A l'intérieur de ce cadre de planification, et bien que les donateurs ne puissent pas tous prendre d'engagements concernant le niveau précis de leurs contributions en début d'exercice, nombre d'entre eux ont déclaré qu'ils pourraient donner rapidement une indication du niveau minimum des ressources qu'ils comptent fournir pour les différentes catégories d'activités.

### **Recommandations**

- ∞ vii) *Le champ d'application et les priorités de la nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire (approuvée en juin 1999) correspondent exactement au mandat du PAM. Ainsi, les signataires de la convention pourraient faire mention de leurs engagements dans le cadre de la CAA pour donner une indication de leurs contributions probables en faveur du PAM à long terme. Le Conseil pourrait souhaiter encourager les donateurs à communiquer au Secrétariat des annonces de contributions indicatives pluriannuelles. Ces indications pourraient être utilisées à des fins de planification mais ne seraient pas considérées comme des engagements fermes.*
- ∞ viii) *Le PAM devrait renforcer ses moyens d'aider les donateurs à présenter les rapports requis en vertu de la Convention, afin de les encourager davantage à acheminer leurs contributions au titre de la CAA par l'entremise du PAM.*
- ∞ ix) *Les dispositions de la CAA qui permettent d'inclure les frais de transport et les contributions au CII dans les contributions annoncées devraient être utilisées comme argument supplémentaire pour convaincre les donateurs que l'acheminement de leurs contributions par l'intermédiaire du PAM est une formule*



*efficace.*

- ✍ x) *Le PAM devrait s'employer activement à exploiter les possibilités qu'offre l'élargissement de l'assortiment alimentaire et les dispositions selon lesquelles les contributions en espèces utilisées pour des transactions triangulaires peuvent entrer en ligne de compte dans l'exécution des engagements pris au titre de la Convention afin de conclure avec les donateurs des arrangements novateurs et avantageux.*
- ✍ xi) *Le PAM devrait exploiter la possibilité offerte de prendre en compte les contributions sous forme de micronutriments pour intégrer l'enrichissement des aliments à ses programmes tout en mobilisant des ressources additionnelles.*
- ✍ xii) *La Consultation sur les ressources du PAM devrait être utilisée pour discuter des besoins futurs et planifier les ressources escomptées.*
- ✍ xiii) *La Conférence des annonces de contributions serait revivifiée pour en faire une instance aussi productive et utile que possible pour l'annonce de contributions indicatives pluriannuelles.*
- ✍ xiv) *Il conviendrait de généraliser la pratique de la conclusion d'un accord-cadre avec chaque donateur en ce qui concerne les ressources annuelles prévues.*

## Conditionnalité

70. Le PAM, tout en ayant eu la chance de pouvoir compter sur des donateurs d'une extrême générosité, ploie de plus en plus sous la charge des conditions dont les donateurs assortissent leurs contributions. Le tableau figurant à l'annexe III donne une idée de l'étendue des conditions imposées. Si, isolément, chacune de ces contraintes supplémentaires ne semble pas particulièrement gênante, il arrive souvent que les contributions soient assorties simultanément de conditions multiples qui rendent leur mise en oeuvre difficile et coûteuse pour le PAM. Autre aspect plus important, ces conditions affectent l'efficacité avec laquelle les services sont fournis aux bénéficiaires.
71. La conditionnalité a une autre conséquence en ce sens que l'organe directeur du PAM exige que les ressources affectées aux activités de développement soient destinées en priorité aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Le Conseil d'administration demande que 90 pour cent de ces ressources soient utilisés pour les PFRDV et 50 pour cent au moins dans les PMA. Le montant des ressources utilisées dans des pays n'appartenant pas à ces catégories ne doit pas dépasser 10 pour cent du total. La diminution des contributions véritablement multilatérales, jointe à la multiplication des conditions imposée aux ressources, pose un sérieux dilemme au PAM. Malgré cette politique du Conseil d'administration clairement définie et soigneusement appliquée, les donateurs décident souvent, pour une foule de raisons, que leurs contributions en faveur du développement devront être utilisées dans des catégories ou des pays particuliers. Cette pratique, dénommée "double affectation" en raison des doubles conditions qu'elle impose effectivement, limite les ressources non liées à disposition pour couvrir les besoins du Conseil. Elle restreint encore la marge de manoeuvre dont dispose le PAM auquel il devient alors très difficile de s'acquitter de ses obligations au titre des programmes.
72. Le PAM est conscient de la complexité de l'environnement politique et législatif qui dicte l'allocation des contributions des gouvernements donateurs. Refuser des contributions en raison des innombrables contraintes auxquelles elles sont soumises ne serait pas dans



l'intérêt des bénéficiaires. Le PAM considère néanmoins qu'il aurait sans doute pu faire davantage pour faire comprendre aux donateurs les conséquences de certaines des conditions qu'ils imposent. Il lui appartiendra donc de plaider énergiquement en faveur de l'élimination ou de la réduction de la conditionnalité imposée aux contributions dans tous les cas où cela sera possible.

### **Recommandations**

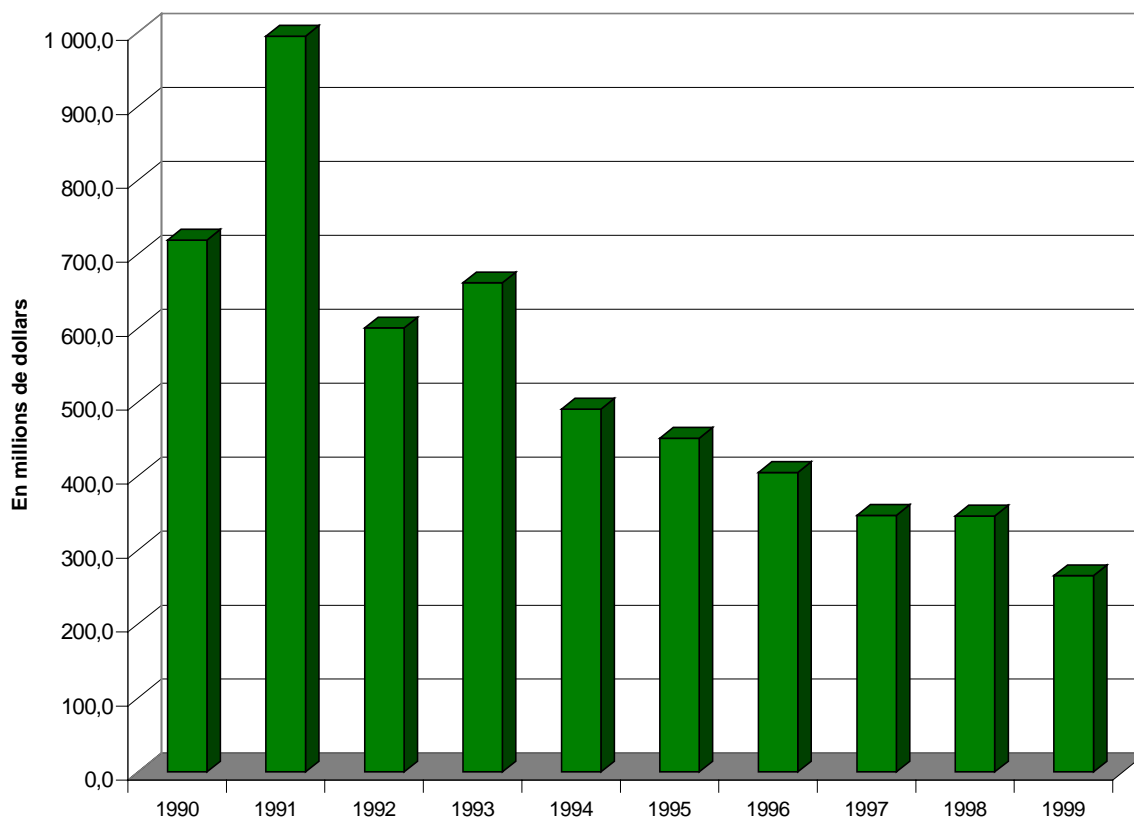
- ✍ xv) *Le PAM prendra des dispositions pour informer les donateurs des incidences de l'imposition de conditions excessives et plaidera énergiquement en faveur de l'élimination ou de la réduction des conditions dans tous les cas où cela sera possible.*
- ✍ xvi) *Le PAM demande instamment aux donateurs de mettre fin à la double affectation des contributions en chargeant le Programme d'allouer les ressources selon le cadre déterminé par le Conseil d'administration, et en s'abstenant d'imposer des conditions supplémentaires concernant les contributions en faveur du développement.*

### **Financement des activités de développement**

73. La composition des activités du PAM a changé au fil des ans, la proportion des activités de développement, qui représentaient jadis la majorité, diminuant en faveur des secours d'urgence, qui dominent aujourd'hui. Le graphique ci-dessous fait ressortir l'évolution des contributions aux activités de développement au cours des 10 dernières années.



### Contributions aux activités de développement du PAM, 1990-1999



74. Pendant la dernière décennie du XXe siècle, les ressources mises à la disposition du PAM pour des activités de développement ont atteint le chiffre record de 994,8 millions de dollars en 1991 avant de chuter brutalement à 600,3 millions de dollars en 1992. La tendance à la baisse, plus lente mais régulière, se poursuit depuis lors, les ressources fournies au PAM pour des projets de développement n'atteignant que 268,2 millions de dollars en 1999.
75. Ce fléchissement des ressources destinées aux activités de développement, qui ne concerne pas seulement le PAM, a de graves conséquences. Les activités de développement jouent, par exemple, un rôle important dans l'atténuation des effets des catastrophes; elles permettent aussi d'intervenir rapidement si une crise éclate à proximité, en permettant au PAM d'emprunter des produits pour couvrir les besoins urgents.
76. Tandis que le financement disponible pour les activités de développement a diminué, le PAM a continué de s'acquitter de son mandat, qui est de ne nourrir que les plus pauvres des pauvres et d'aider les autres pays à passer progressivement d'une situation de dépendance à l'autonomie. L'attachement du PAM à ces principes se reflète dans la structure de l'allocation de ses ressources: 50 pour cent doivent aller aux PMA et 90 pour cent aux PFRDV, le montant utilisé dans des pays n'appartenant pas à ces catégories ne doit pas dépasser 10 pour cent du total; en outre, au cours des cinq dernières années, le PAM a fermé ses bureaux et mis fin à ses opérations dans 26 pays.
77. Dans cette optique, il importe que les donateurs reconnaissent les progrès substantiels que le PAM a accomplis sur la voie de la réforme de son portefeuille d'activités de développement et de l'amélioration des résultats depuis l'examen tripartite de 1993-94. A





titre d'exemple, le PAM a collaboré avec les donateurs pour réduire le recours à des produits de haute valeur. En améliorant continuellement ses performances et son efficacité, le PAM a pu expédier des quantités accrues de produits pour appuyer des activités de développement alors même que les ressources en espèces effectivement disponibles pour cette catégorie d'activités continuaient de diminuer.

78. Le PAM a suivi l'avis des donateurs et des Etats Membres en organisant la Consultation sur l'aide alimentaire et le développement, dans le but de parvenir à un accord sur les principes généraux qui doivent inspirer les politiques et les programmes et faire en sorte ainsi que l'assistance du PAM soit ciblée, intégrée et orientée vers des résultats.
79. Indépendamment des engagements et des mesures très substantiels qui ont été pris, les donateurs et les Etats Membres ont instamment invité le PAM à étudier un certain nombre de suggestions pour accroître le niveau du financement fourni pour les activités de développement.
80. Le PAM a décentralisé une large part de ses pouvoirs de décisions au niveau du terrain, et tel a aussi été le cas des gouvernements donateurs. Etant donné la présence croissante des représentants des donateurs sur le terrain, il est recommandé au PAM d'associer activement les homologues locaux des gouvernements donateurs et bénéficiaires à la conception, à l'examen et à l'évaluation des projets. Cette implication aux premiers stades du cycle des projets et cette participation aux activités du PAM contribueront sans doute à renforcer l'appui en faveur des projets.
81. Du fait de la réduction des ressources destinées au développement, les contributions des pays bénéficiaires prennent davantage d'importance. Il ne faut pas perdre de vue que le PAM ne met pas en œuvre les projets seul; il aide les gouvernements hôtes à les mettre en œuvre. Il importe donc au plus haut point que les gouvernements bénéficiaires fassent la preuve de leur engagement et de leur volonté d'être associés aux programmes du PAM en versant la part des dépenses opérationnelles afférentes aux projets du PAM qui leur revient au titre des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements et en prenant à leur charge la part des coûts des projets qui leur incombe. Le PAM, pour sa part, a commencé à relever les engagements non réglés et les paiements reçus, et il s'efforcera de faire honorer les engagements du pays hôte. Il s'attachera à faire mieux connaître les importantes contributions versées par les pays bénéficiaires pour la bonne exécution des projets, des programmes et des opérations du PAM.
82. De plus, dans toute la mesure du possible, l'on introduira des arrangements de participation aux coûts, particulièrement dans le cas des pays qui sont sur le point ne plus avoir besoin d'aide alimentaire pour le développement.
83. Le PAM a depuis peu entrepris de consulter plus activement les donateurs touchant l'affectation des ressources à des opérations de secours à forte visibilité, mais il a été suggéré qu'il pourrait, selon les mêmes modalités, consulter les donateurs touchant les besoins des projets de développement. Lorsqu'il y a lieu, il faudrait encourager le Conseil d'administration à se rendre sur les sites des projets de développement.

### **Recommandations**

- xvii) *Le PAM devrait redoubler d'efforts pour faire participer les gouvernements des pays donateurs et des pays bénéficiaires à la conception, à l'examen et à l'évaluation des projets, dans le cadre d'une action concertée visant à améliorer ses interventions conformément aux conclusions de la Consultation sur l'aide alimentaire et le développement.*



- ✍ xviii) *Les gouvernements bénéficiaires devraient manifester leur pleine association aux programmes du PAM en honorant leurs engagements en ce qui concerne les contributions de contrepartie en espèces et en acquittant la part qui leur revient des coûts des projets.*
- ✍ xix) *Dans les pays qui sont sur le point de ne plus avoir besoin d'aide alimentaire pour le développement, le PAM devrait mettre en place des arrangements visant à renforcer encore la participation aux coûts, lorsqu'il convient, afin de les aider à parvenir sans contretemps à l'autosuffisance.*
- ✍ xx) *Il faudrait s'attacher à rehausser la visibilité des pays bénéficiaires pour reconnaître le rôle important qu'ils jouent dans la bonne exécution des activités du PAM.*
- ✍ xxi) *Il faudrait profiter de la consultation sur les ressources pour mieux informer les gouvernements des besoins et pour les engager à appuyer les activités de développement du PAM. Lorsqu'il y a lieu, il faudrait encourager le Conseil d'administration à se rendre sur les sites des projets de développement.*

### Financement des opérations d'urgence

84. La rapidité avec laquelle les catastrophes se produisent et avec laquelle des millions d'habitants de la planète en connaissent les conséquences représente un véritable défi pour le PAM. Une réaction rapide et coordonnée est essentielle pour sauver des vies humaines. Le Programme a mis au point plusieurs moyens lui permettant de prêter immédiatement assistance au lendemain d'une crise, notamment: l'emprunt à des opérations moins urgentes, le détournement d'expéditions, la préparation aux situations d'urgence et la délégation de pouvoirs aux directeurs de pays, autorisés à déboursier jusqu'à 200 000 dollars en cas d'urgence.
85. Il est essentiel de profiter de l'attention croissante des médias pour accélérer la mise à disposition de fonds dès le début de l'urgence. Dans le même temps, il incombe également au PAM d'appeler l'attention sur les situations d'urgence pour lesquelles les ressources mobilisées sont insuffisantes. Il devrait intensifier au maximum ses activités de plaidoyer, et en particulier utiliser Internet, pour attirer de nouveau l'attention sur les victimes des crises éclipsées par des catastrophes plus récentes ou plus proches. Des visites organisées par le PAM à l'intention des donateurs sur les sites de certaines opérations d'urgence pourraient contribuer à attirer davantage l'attention sur ces opérations.

### Document en deux volets pour les opérations d'urgence

86. Soucieux d'améliorer le flux des contributions, le Secrétariat propose d'adopter pour les opérations d'urgence un document en deux volets. Le premier, à présenter dans les jours suivant le début de la situation d'urgence, fournirait des informations préliminaires sur les bénéficiaires, le volume de produits et les fonds nécessaires pour l'opération; ces premiers renseignements permettraient aux donateurs de commencer à verser des contributions. Ensuite, dans les six semaines suivant le début de la crise, un document plus détaillé serait fourni après une évaluation approfondie des besoins.

### Compte d'intervention immédiate (CII)

87. Le CII est censé donner au PAM la latitude nécessaire pour réagir rapidement dès que surgit une situation d'urgence et commencer à expédier des vivres et des articles non



alimentaires dont les populations ont un besoin pressant tandis qu'il cherche à obtenir des contributions pour appuyer l'opération à plus longue échéance. Ce fonds ne peut être utilisé qu'au cours des trois premiers mois d'une nouvelle opération d'urgence ou, dans le cadre des opérations d'urgence ou des IPSR en cours, lorsque les besoins alimentaires augmentent brutalement en raison d'événements imprévus.

88. Dans des situations où des vies humaines sont menacées, les ressources du CII peuvent être utilisées, qu'il y ait ou non des contributions prévues dans un proche avenir, sans être reversées au fonds tant que la majeure partie des besoins opérationnels n'ont pas été financés.
89. Le CII est un fonds renouvelable doté d'un financement dont l'objectif a été fixé à 35 millions de dollars. Il est financé au moyen de contributions affectées à cette fin. Avec l'assentiment des donateurs, les montants recouverts des compagnies d'assurance et les intérêts produits par les contributions bilatérales peuvent être également versés au CII. Lorsqu'il a examiné la nouvelle politique de dotation en ressources et de financement à long terme, le Conseil d'administration a décidé (décision 1999/EB.1/3) qu'avec l'assentiment des donateurs, les soldes non dépensés des contributions à des opérations qui étaient terminées ou pour lesquelles des ressources n'étaient plus nécessaires pourraient être virés au CII.
90. Lors des consultations qui ont eu lieu à l'occasion de l'élaboration de la présente stratégie, la visibilité des contributions des donateurs a été citée parmi les principales préoccupations. Ce problème se pose en particulier lorsque la contribution d'un donateur sert à reconstituer le CII. Les responsables des opérations dans les pays devront par conséquent veiller tout particulièrement, en pareil cas, à ce que les contributions des donateurs apparaissent clairement comme telles.
91. Les fonds prélevés sur le CII pour l'exécution d'opérations spécifiques doivent être reversés au compte dès lors que l'opération est financée au moyen d'autres contributions. Lorsque les ressources mobilisées pour une opération sont insuffisantes, l'allocation faite au titre du CII devient définitive et n'est pas remboursée. Les donateurs, pour un certain nombre de raisons différentes, ont hésité à ce que leurs contributions soient utilisées pour reconstituer le CII et, de ce fait, les soldes du Compte n'ont cessé de diminuer (voir le tableau ci-dessous). Une augmentation ponctuelle a été enregistrée en 1999 lorsqu'un donateur a décidé d'affecter six millions de dollars d'économies au CII.

**UTILISATION DU COMPTE D'INTERVENTION IMMÉDIATE, 1995–1999  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)**

	1995	1996	1997	1998	1999
Solde d'ouverture		10,1	15,9	16,3	10,2
Nouvelles contributions	19,6	19,2	17,6	15,1	23,9
Allocations	9,9	19,0	18	29,3	17,1
Fonds reversés	0,4	5,6	0,8	8,1	5,6
Solde en fin d'année	10,1	15,9	16,3	10,2	22,6

92. En 1998, le CII a été utilisé pour lancer rapidement 36 opérations d'urgence, pour une valeur totale de 29,3 millions de dollars. En 1999, les chiffres correspondants ont été de



22 opérations d'urgence et de 17,1 millions de dollars. Ce mécanisme a énormément accru les capacités opérationnelles du PAM de réagir rapidement.

### **Processus d'appels communs**

93. Depuis la mise en oeuvre du programme de réforme proposé par le Secrétaire général de l'ONU, la restructuration du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et la multiplication des situations d'urgence complexes, le processus d'appels communs des Nations Unies est devenu un moyen important de consultations et de mobilisation de ressources. Il permet en effet de coordonner les interventions des organismes des Nations Unies, des gouvernements bénéficiaires, du Mouvement de la Croix-Rouge, des ONG et de la communauté des donateurs. Les donateurs ont réagi de manière très positive aux efforts de mobilisation de ressources déployés par le PAM dans le cadre des processus d'appels communs de 1999, ce qui fait penser que ce processus offre un potentiel intéressant.
94. Le PAM a participé à la récente réunion, tenue à Rome le 5 avril 2000, du Comité permanent interorganisations, qui a réaffirmé son attachement au processus d'appels communs. Les participants ont reconnu que ce processus constitue un outil important qui permet une intervention humanitaire stratégique et efficace, ainsi que la mobilisation des ressources. Le personnel des organisations et les donateurs réunis en retraites pour étudier ce processus ont recommandé de lui apporter une série d'améliorations, notamment de mettre l'accent sur la stratégie, les consultations avec les donateurs et autres parties prenantes, le suivi et l'évaluation permanents, la poursuite de l'action de plaidoyer et de sensibilisation, ainsi que l'interaction élargie entre le groupe de liaison pour les affaires humanitaires et le siège des institutions des Nations Unies.
95. Le PAM a pris une part active à la révision du processus d'appels communs ainsi qu'aux ateliers et séminaires organisés à cette occasion, aux réunions du Sous-Groupe de travail, et aux stages de formation des équipes de pays des Nations Unies chargées de préparer les processus d'appels communs.
96. Afin de fournir aux donateurs des rapports plus clairs sur la situation financière des opérations du PAM faisant partie d'un processus d'appels communs, le Programme a décidé de préparer chaque mois des rapports financiers consolidés sur les ressources reçues au titre de chaque appel. Ces informations devraient aider les donateurs et le PAM à suivre la situation de la dotation en ressources au titre du processus d'appels communs et à mettre en évidence l'appui apporté respectivement par les divers donateurs.

### **Recommandations**

- xxii) *Afin de mobiliser dès que possible des ressources pour les nouvelles situations d'urgence en fournissant des renseignements préliminaires dès les premiers jours de la crise, le PAM devrait mettre en oeuvre les dispositions contenues dans le document en deux volets relatif aux opérations d'urgence.*
- xxiii) *Il faudrait s'efforcer d'attirer l'attention sur les situations d'urgence oubliées, dans le cadre des activités de plaidoyer, sur Internet, et en invitant les membres du Conseil à se rendre sur place.*
- xxiv) *Le PAM devrait s'employer activement à appliquer les dispositions découlant de la décision 1999/EB.1/3 selon lesquelles (avec l'assentiment des donateurs) les soldes non dépensés de contributions à des opérations terminées ou à des opérations pour lesquelles des ressources ne sont plus nécessaires pourraient être virés au CII.*



- ✍ xxv) *Les donateurs sont encouragés à considérer la reconstitution du CII comme une priorité et à accepter que leurs contributions aux opérations d'urgence et aux IPSR soient utilisées à cette fin.*
- ✍ xxvi) *Vu la nécessité de rehausser la visibilité des donateurs, les bureaux de pays intéressés devraient veiller tout particulièrement à faire connaître les contributions de donateurs utilisées pour reconstituer le CII.*
- ✍ xxvii) *Il faudrait organiser des missions conjointes d'évaluation avec les donateurs concernant des activités devant être réalisées au moyen des fonds reçus à la suite des appels communs. En outre, des représentants des donateurs pourraient être invités à participer à l'examen à mi-parcours des activités financées au moyen des ressources ainsi mobilisées.*
- ✍ xxviii) *Le PAM et la FAO, en coordination avec OCHA, devraient compléter le lancement annuel du processus d'appels communs à Genève en organisant ensuite à Rome une réunion d'information à ce sujet pour faire connaître les besoins propres au PAM et à la FAO. Une réunion semblable pourrait aussi être organisée à l'intention des représentations permanentes basées à Rome pour les informer des résultats de l'examen à mi-parcours, en juillet, des opérations financées au moyen de ces appels de fonds.*

### Partenariats avec le secteur privé

97. A mesure que les particuliers, les associations et les entreprises connaissent mieux le travail du Programme alimentaire mondial, ils demandent fréquemment de quelle manière ils pourraient contribuer à nourrir ceux qui ont faim. Le programme du PAM relatif au secteur privé cherche à tirer parti de cet intérêt en leur permettant de manifester concrètement leur soutien. En se tournant vers le secteur privé pour les activités de sensibilisation et la mobilisation des fonds, le PAM crée un solide réseau de soutien formé de citoyens et de groupements qui appuient les efforts déployés, notamment par leur gouvernement, pour lutter contre la faim.
98. La mission du PAM, qui est de nourrir ceux qui ont faim à des périodes critiques de leur vie, ainsi que le pragmatisme avec lequel il fournit ses services, sont deux éléments qui répondent aux préoccupations du secteur privé. Les initiatives qu'a prises le PAM pour se réformer et créer une organisation dynamique, efficace, souple et économique sont du type de celles qu'apprécient les milieux d'affaires. Le fait que le PAM est intégralement financé au moyen de contributions volontaires et doit apporter la preuve de son efficacité pour mobiliser un appui est aussi facilement apprécié par les chefs d'entreprise qui doivent chaque jour faire leurs preuves sur le marché. La présence du PAM dans le monde entier, sa neutralité et sa responsabilité sont autant d'avantages supplémentaires aux yeux du secteur privé.
99. Ce type de financement ne peut pas et ne doit pas remplacer les substantielles et généreuses contributions des gouvernements donateurs, mais il renforce l'appui fourni par les pays en faveur de l'aide alimentaire. Il peut également apporter des contributions importantes du point de vue stratégique. Les fondations privées, par exemple, peuvent appuyer tel ou tel projet de développement, ou bien des sociétés peuvent fournir des ressources d'une utilité incalculable pour une opération d'urgence. La plupart du temps, les particuliers et les fondations apportent un soutien en espèces.



100. Les partenariats avec le secteur privé peuvent également être un moyen d'avoir accès à un réseau de communication qui aiderait le PAM à se faire mieux connaître et à mobiliser un réseau de soutiens dans les pays donateurs.
101. Les chances de réussite du PAM dans ce domaine sont fonction du montant des ressources que celui-ci décidera d'affecter à cet effort. A l'heure actuelle, la collecte de fonds dans le secteur privé est confiée, entre autres attributions aux responsables de la mobilisation des ressources qui doivent, chacun, administrer des portefeuilles de gouvernements donateurs très substantiels et complexes.
102. La collecte de fonds dans le secteur privé exige des compétences très spécifiques. Pour optimiser les efforts, il est proposé de recruter un fonctionnaire supplémentaire de façon à doter l'Organisation des capacités et des compétences requises dans ce domaine spécialisé. Ce spécialiste de la mobilisation des fonds ferait directement rapport au Directeur de la Division des ressources et des relations extérieures.
103. La première tâche assignée à ce nouveau fonctionnaire serait de préparer des directives, à soumettre au Conseil d'administration pour examen, afin de donner les indications nécessaires pour les initiatives futures du PAM en matière de mobilisation de fonds dans le secteur privé. A cet égard, les directives concernant l'ensemble du système des Nations Unies, qui sont en cours d'élaboration, seront des plus utiles. Il faudrait cependant veiller, dans les activités relatives au secteur privé, à conserver les frais généraux peu élevés qui rendent le PAM si intéressant pour le secteur privé. D'après l'analyse coûts-avantages qui a été menée (voir annexe VII), il est probable que d'importants avantages seront tirés du recrutement d'un spécialiste motivé. Pour s'assurer que ces avantages persistent, il faudrait évaluer les coûts et les avantages réels après une période de trois ans. Si des progrès notables ne sont pas mis en évidence, ce poste sera remis en question.

### **Garanties**

104. Des dispositions rigoureuses ont déjà été prises, et continueront à l'être, pour défendre le caractère multilatéral du PAM, ainsi que son excellente renommée, en collaboration avec le secteur privé.
105. Des recherches attentives et approfondies sur chaque partenaire potentiel seront faites avant d'accepter toute association.
106. Lorsqu'un conflit d'intérêt semble pouvoir surgir, il faut faire figurer dans les lettres d'acceptation des contributions des clauses réaffirmant que le PAM attribue ses marchés par voie d'appels d'offres internationaux transparents.
107. La politique suivie par le PAM en ce qui concerne l'acceptation de contributions en nature devra être clairement exposée à tous les donateurs potentiels: autrement dit, les contributions sous forme de produits devront être incluses dans les assortiments alimentaires du PAM, et répondre aux critères établis pour ce qui est de leur acceptabilité dans le contexte culturel concerné, de leur qualité, de leur valeur nutritionnelle, de leur facilité de transport, de leur stabilité dans des environnements difficiles et de leur durée de conservation. Ces produits devraient être accompagnés d'un montant en espèces suffisant pour permettre le recouvrement intégral des coûts. Dans des cas exceptionnels, le Directeur exécutif peut accorder une dérogation si ces coûts sont insignifiants ou si la contribution répond aux intérêts bien compris des bénéficiaires du Programme
108. L'un des éléments les plus importants de la réussite du PAM tient aux relations de travail qu'il a établies avec les ONG et les organisations bénévoles privées. Le PAM ne veut pas faire concurrence à ses partenaires dans ce domaine et a par conséquent formulé une



politique qui interdit expressément de solliciter systématiquement des contributions de particuliers.

### **Objectifs des partenariats avec le secteur privé**

109. Pendant l'exercice 1998–99, le PAM a reçu 4,9 millions de dollars de dons de particuliers, de sociétés et d'autres groupes. L'objectif de cette initiative sera d'accroître considérablement le financement mobilisé dans le secteur privé pour le porter à cinq millions de dollars par an au moins. Cet objectif sera poursuivi au moyen des activités suivantes.
110. **Création d'Associations des Amis du PAM**— Deux de ces associations, à but non lucratif, ont été créées aux Etats-Unis et au Japon pour susciter une prise de conscience accrue des activités du PAM, mobiliser le soutien du grand public et collecter des fonds. Il conviendra, lorsqu'il y aura lieu, d'étudier la possibilité d'élargir de telles activités à d'autres pays. Les associations existantes devront être renforcées et élargies.
111. **Collaboration avec des groupes de défense d'intérêts particuliers**—Le PAM a noué des partenariats avec des groupes de défense d'intérêts particuliers qui souhaitent appuyer ses activités au moyen de collectes de fonds et de dons en nature. Citons comme exemple, aux Etats-Unis, le groupe *Young Koreans United*, qui rassemble des fonds pour appuyer les opérations du PAM en République populaire démocratique de Corée, ainsi qu'un groupe d'Américains d'origine éthiopienne qui mobilisent des fonds pour appuyer les activités du PAM dans leur pays d'origine. Il faudra encourager une collaboration constante avec de tels groupes.
112. **Exploitation d'Internet et des technologies de pointe**—Le PAM s'est associé au Hunger Site, site Web qui s'emploie à faire mieux connaître le problème de la faim et à solliciter le soutien du public pour appuyer des solutions novatrices afin d'éliminer cette tragédie mondiale. Au cours de sa première année d'existence, Hunger Site a permis de mobiliser plus de trois millions de dollars pour les programmes du PAM, et a reçu plus de 70 millions de consultations. En outre, le PAM a conclu un accord avec Ebates.com, autre société Internet qui lui verse un don pour chaque nouvel abonné à ses services. Il existe bien d'autres possibilités de partenariats dans ce domaine, et le PAM doit veiller à rester à la pointe de ces innovations.
113. **Fondations privées et publiques**—Ces fondations constituent une source potentielle d'appui, car elles tendent à verser des contributions pour des projets spécifiques, ce qui peut constituer une association idéale aux activités de développement du PAM. Un fonctionnaire du PAM a été formé à la rédaction de propositions et travaille activement à solliciter des subventions de fondations.
114. **Création de partenariats médiatiques avec les sociétés**—Le PAM étudie déjà la possibilité pour une société de s'engager à fournir un appui au PAM si elle est associée à ce dernier dans des campagnes de publicité ou toute autre activité commerciale. Ce type de partenariat pourrait se révéler très lucratif et continuera d'être exploité.
115. **Dons en nature du secteur privé**—Les dons de produits alimentaires ou d'articles non alimentaires fournis par des entreprises constituent un moyen extrêmement prometteur de mobiliser un appui supplémentaire pour le PAM. De tels partenariats ont déjà vu le jour dans le contexte des opérations de secours en Amérique centrale et en République populaire démocratique de Corée et se sont avérés très utiles, aussi bien pour le PAM que pour les sociétés versant des contributions. Le PAM demande instamment que les contributions en nature du secteur privé soient accompagnées d'un montant en espèces suffisant pour couvrir intégralement les coûts.



### Recommandations

- ✍ xxix) *Les donateurs et les Etats Membres réaffirment que la politique de recouvrement intégral des coûts doit continuer d'être appliquée à tous les donateurs. Il est relevé que le Directeur exécutif peut, dans des cas exceptionnels, user de son pouvoir d'accorder des dérogations pour les contributions considérées comme répondant aux intérêts supérieurs du Programme. Un rapport annuel sur l'utilisation de ce pouvoir de dérogation devrait être communiqué au Conseil d'administration.*
- ✍ xxx) *Pour permettre au PAM d'exploiter pleinement le potentiel qu'offre le secteur privé sur les plans aussi bien de la mobilisation des ressources que de la sensibilisation du public, il est recommandé de recruter un spécialiste expérimenté de la mobilisation de fonds. Celui-ci aurait pour première tâche de préparer des directives, à soumettre à l'examen du Conseil d'administration, afin de donner les indications nécessaires pour les initiatives futures du Programme dans ce domaine. Le rapport coût-utilité de ce poste sera examiné dans trois ans.*





---

## VI. CONCLUSION

116. Les ressources que reçoit le Programme alimentaire mondial traduisent en définitive la valeur des services fournis aux donateurs et, ce qui est le plus important, aux bénéficiaires.
117. La présente stratégie fait ressortir certains domaines dans lesquels le PAM pourrait améliorer ses activités et mieux informer ses donateurs et contient un certain nombre de recommandations concernant les mesures à introduire à cette fin.
118. Elle fixe des objectifs qui sont relativement modestes, mais qui sont essentiels pour aider le PAM à faire le meilleur usage possible des ressources qui lui sont confiées. Chacun de ces objectifs—accroissement des contributions multilatérales, réduction de la conditionnalité, amélioration de la prévisibilité, accroissement des ressources destinées aux activités de développement, accélération du versement des contributions en cas de situation d'urgence et élargissement des partenariats avec le secteur privé—est lié au renforcement des excellentes relations que le PAM entretient avec ses bailleurs de fonds actuels et à la mobilisation de nouveaux donateurs.
119. Les mesures proposées pour atteindre ces objectifs n'ont rien de révolutionnaire. Elles reposent sur les stratégies actuelles du PAM, telles que les accords-cadres avec les donateurs, et cherchent à saisir des occasions nouvelles, telles que la nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire qui permet d'améliorer la prévisibilité.
120. Le PAM a la chance de pouvoir compter sur un personnel dévoué et sur des donateurs résolus à réaliser l'idéal d'un monde à l'abri de la faim. La mise en oeuvre de cette stratégie lui permettra de se rapprocher de la réalisation de ces objectifs communs.



## ANNEXE I

### STRATÉGIES SUIVIES PAR LES INSTITUTIONS SOEURS

1. A la demande des Etats Membres, le PAM a analysé les méthodes de mobilisation de ressources suivies par les autres institutions des Nations Unies financées par des contributions volontaires. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont examiné leurs mécanismes de financement et ont élaboré des stratégies. Nombre des éléments essentiels qui y sont contenus ont été mis en évidence et sont exposés ci-dessous.
2. Même si ces informations sont fort intéressantes, il importe de noter que le PAM est une organisation d'un type très différent pour ce qui est aussi bien de sa structure que de son financement. Comme à bien d'autres égards, le PAM doit donc tracer sa propre voie.

### FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE (UNICEF)

3. L'UNICEF a élaboré sa stratégie de mobilisation des ressources à l'issue d'une série de consultations internes ainsi que de discussions informelles avec les donateurs et les Etats Membres. Cette stratégie a été approuvée par le Conseil d'administration de l'Organisation en janvier 1999 (E/ICEF/1999/5).

#### Guichets de financement

4. Le Plan à moyen terme de l'UNICEF (1998–2001) définit le cadre stratégique, axé sur les résultats, de ses activités, et notamment les buts de ses programmes, un plan financier et un objectif de financement qui a été fixé au chiffre ambitieux de 1,5 milliard de dollars d'ici à 2005. Pour que cet objectif soit atteint, les ressources mises à la disposition de l'UNICEF devront augmenter de sept pour cent par an.
5. Les contributions de base sont demeurées pratiquement inchangées depuis 1990 (533 millions de dollars par an). La part des ressources de base fournies par les gouvernements est tombée de 73 pour cent en 1990 à 66 pour cent en 1997: le restant des ressources proviennent des Comités nationaux pour l'UNICEF. La stratégie de l'UNICEF met l'accent sur la nécessité de renforcer le soutien apporté par l'un et l'autre secteurs tout en faisant en sorte que les moyens financiers mis à sa disposition soient à la fois plus sûrs et plus prévisibles. L'un des principaux éléments consiste à renforcer le rôle des Comités nationaux.
6. Les financements supplémentaires ordinaires (définis par l'UNICEF comme des contributions spéciales destinées à des projets spécifiques dans des pays déterminés) ont beaucoup fluctué, allant de 165 millions de dollars en 1991 à 311 millions de dollars en 1995 pour retomber à 243 millions de dollars en 1997. Afin d'accroître les financements fournis sous cette forme, le Fonds à l'intention d'axer ses efforts de mobilisation de ressources sur des thèmes comme le travail des enfants, les mines terrestres ou l'éducation des filles. Les rapports individuels aux donateurs seront remplacés par des rapports annuels de plus haute qualité sur l'avancement des activités, par secteur, pour chaque pays.
7. Le montant total des contributions à l'UNICEF pour des opérations d'urgence a diminué au cours des cinq années écoulées. Le Fonds s'emploiera, pour essayer d'inverser cette tendance, à conclure des accords-cadres avec des donateurs. Il demandera également à ces



derniers d'indiquer plus rapidement l'appui qu'ils ont l'intention de fournir pour répondre aux appels lancés par l'OCHA.

### Répartition des charges

8. La répartition des charges constitue une importante préoccupation pour l'UNICEF également. En 1997, 65 pour cent des ressources mises à sa disposition ont été fournies par cinq gouvernements, et les 10 plus gros donateurs ont été à l'origine de 87 pour cent de ses ressources.

### Secteur privé

9. Les contributions du secteur privé ont triplé entre 1986 et 1997, tandis que celles des gouvernements ont augmenté de moins de la moitié pendant la même période. La majeure partie des ressources émanant du secteur privé provient de la vente de cartes de vœux et d'autres produits. La stratégie de mobilisation des ressources de l'UNICEF tend à élargir ces activités en créant un nouveau service de la Division du secteur privé qui se consacrera à chercher des ressources auprès des entreprises dans des pays sélectionnés. Il a également décidé de s'attacher plus activement à mobiliser l'appui des fondations. En 1998, la Fondation des Nations Unies, créée grâce à un don de un milliard de dollars de Ted Turner, a approuvé des contributions en faveur de l'UNICEF s'élevant à 18 millions de dollars. L'UNICEF est également l'une des cinq organisations partenaires de la *Global Alliance for Vaccines*, qui a reçu un don de 750 millions de dollars de la Fondation Bill et Melinda Gates.

### Conférence pour les annonces de contributions

10. La stratégie élaborée par l'UNICEF tend à rehausser le rôle déjà crucial que joue la Conférence annuelle pour les annonces de contributions. Le Fonds mènera à cette fin des consultations régulières avec les gouvernements des pays donateurs pour essayer d'accroître les ressources de base. Des stratégies "sur mesure" seront élaborées pour chaque pays donateur. En outre, les bureaux de pays de l'UNICEF organiseront chaque année des entretiens avec leurs homologues locaux dans les pays donateurs.

### Prévisibilité

11. L'UNICEF essaie d'accroître la prévisibilité de son financement en prévoyant des engagements pluriannuels, et demande aux donateurs d'annoncer leurs contributions à la session de janvier du Conseil d'administration. Simultanément, les donateurs sont invités à donner une indication des contributions qu'ils ont l'intention de verser pour l'exercice biennal. L'UNICEF demande aux donateurs de verser intégralement ces contributions en début d'année ou, au moins, de faire savoir à ce moment-là à quelle date ils ont l'intention de le faire. Le Secrétariat soumet au Conseil d'administration un rapport sur les contributions reçues en rapport avec les échéanciers de paiements.

### Affectations spéciales des contributions

12. L'UNICEF demande instamment aux donateurs de lui ménager le maximum de souplesse et propose dans sa stratégie que les donateurs soient tenus de n'indiquer aucune affectation spéciale pour 20 pour cent de leurs contributions.



## HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES (HCR)

13. Après l'adoption d'un budget unifié, présentant tous les besoins de financement du HCR en un seul document, l'institution chargée des réfugiés a entrepris une série de consultations informelles avec son Comité exécutif au sujet des stratégies permettant d'assurer un financement suffisant pour couvrir le budget. Les propositions envisagées consistaient notamment à établir un budget unifié, à imposer sur les contributions à emploi spécifique une commission de sept pour cent au titre des frais généraux, à renforcer le rôle de la Conférence pour les annonces de contributions, à élargir la gamme de donateurs et à limiter l'affectation spéciale des contributions.
14. Le Comité exécutif du HCR a adopté une série de "Principes directeurs applicables à la mobilisation des ressources pour couvrir le budget unifié du HCR", plutôt que des mesures détaillées visant à accroître le soutien. Ces principes directeurs prennent note du caractère largement volontaire du financement de l'institution. Ils réaffirment la « prérogative des donateurs de conserver certaines priorités générales dans leur appui aux activités du HCR ». Ils soulignent de nouveau l'importance du maintien du caractère multilatéral du HCR, ainsi que l'importance de la prévisibilité et de la souplesse dans l'utilisation des fonds. Par ailleurs, ils considèrent qu'il est nécessaire de partager équitablement le financement des opérations du siège et du HCR.

### Budget unifié

15. Le premier budget unifié a été présenté pour l'exercice financier 2000 et se monte au total à 933,5 millions de dollars. Il couvre toutes les activités prévues pour l'année à venir. Outre le budget unifié, un appel global et un rapport global ont été établis pour l'an 2000. Le rapport global doit remplacer les rapports individualisés présentés aux donateurs.
16. Le budget des programmes supplémentaires du HCR représente un financement additionnel de 31,7 millions de dollars. Les programmes supplémentaires sont définis comme étant les activités à entreprendre après l'approbation du budget-programme annuel et avant la présentation du budget-programme suivant. Ils sont financés au moyen de contributions spécialement affectées à cette fin.
17. La réserve opérationnelle du HCR se monte à 82,1 millions de dollars, soit 10 pour cent du budget-programme annuel.
18. Les dépenses d'appui du siège au titre des programmes spéciaux sont couvertes depuis 1990 au moyen d'un droit d'administration sur cette catégorie d'activités. La proposition de prélèvement d'une commission de sept pour cent sur toutes les contributions à emploi spécifique n'a pas été entérinée par le Comité exécutif.

### Conférence pour les annonces de contributions

19. Le HCR organise chaque année, depuis 1961, une conférence pour les annonces de contributions. Le Comité permanent du HCR réexamine actuellement l'utilité de cette conférence et envisage de prendre une série de mesures susceptibles de renforcer son efficacité, notamment:
  - Lancement de consultations préliminaires sur le budget en avril/mai de chaque année.
  - Communication d'informations préliminaires au sujet de la conférence pour les annonces de contributions lors d'une réunion à tenir après la session plénière annuelle du Comité exécutif au cours de laquelle le budget-programme annuel du HCR est approuvé.



- Organisation de la conférence pour les annonces de contributions en décembre, en même temps que le lancement de l'appel commun, avant le début de l'année civile. La conférence pour les annonces de contribution de décembre dernier a donné des résultats positifs: un certain nombre de donateurs ont augmenté leurs contributions. Le transfert de la conférence pour les annonces de contributions de New York à Genève est à l'étude.

### Affectation spéciale des contributions

20. L'affectation spéciale des contributions préoccupe le HCR, tout comme le PAM, étant donné que 75 pour cent de l'ensemble des ressources mises à sa disposition sont destinées à un emploi spécifique et que ce pourcentage ne cesse d'augmenter. Dans la catégorie des programmes spéciaux, les contributions à affectation spéciale ont représenté 38 pour cent de l'ensemble des ressources disponibles en 1996. Ce pourcentage a dépassé 60 pour cent en 1997 et 1998. Pour certains programmes, le pourcentage de contributions à emploi spécifique est encore plus élevé: en 1998 ces contributions ont représenté 77 pour cent dans le cas du Bangladesh et du Myanmar, et 67 pour cent et 72 pour cent dans ceux du Rwanda et de la Yougoslavie, respectivement. Les contributions à emploi spécifique versées pour la réalisation des programmes généraux (qui sont financés principalement dans le contexte de la conférence pour les annonces de contributions) ont varié entre trois et cinq pour cent du total.
21. Selon les principes directeurs applicables à la dotation en ressources du budget unifié du HCR, il est nécessaire de disposer d'une certaine souplesse dans l'utilisation des fonds et d'un montant suffisant de contributions non destinées à un emploi spécifique. Toujours d'après ces principes, "il est souhaitable que les donateurs évitent l'affectation spéciale des contributions" au-dessous du niveau du pays, en concentrant leurs efforts sur les opérations à forte visibilité et en imposant des conditions qui ne correspondent pas avec les cycles et budgets de programmes du HCR.

### Elargissement de la base de donateurs

22. Le financement du HCR est assuré au moyen de contributions volontaires à concurrence de 98 pour cent et il ne reçoit des Nations Unies qu'un financement correspondant à 200 postes AAP. Les donateurs sont peu nombreux: 15 gouvernements fournissent 95 pour cent des ressources, la majeure partie de celles-ci ne provenant que de 10 donateurs. Les principes directeurs considèrent que "le HCR doit faire tout son possible pour élargir sa base de donateurs."
23. Le HCR cherche à élargir sa base de donateurs en mobilisant l'appui de donateurs non habituels (dans la région du Golfe et en Amérique latine, par exemple). La mobilisation de ressources dans le secteur privé parmi les particuliers n'est pas une priorité, mais le HCR a des groupes de soutien du type "les Amis du HCR" dans dix pays. En outre, le HCR a décidé de s'attacher en priorité à élargir le soutien des entreprises et de la société civile - en raison principalement du succès des collectes de fonds récemment organisées en faveur des opérations au Kosovo et au Timor oriental.

## FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION (FNUAP)

24. Dans sa décision 98/24, le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP a reconnu la nécessité d'élaborer une stratégie de financement pour le FNUAP afin d'aider ce dernier à atteindre l'objectif de mobilisation de ressources pour 1999, fixé à 400 millions de dollars.



Il a été décidé en outre que le Fonds élaborerait un cadre de financement pluriannuel qui "intègre les objectifs, les ressources, le budget et les résultats en vue d'accroître les ressources de base". Les objectifs de la stratégie de financement du Fonds sont exposés comme suit dans le document DP/FPA/1998/CRP.2A:

- Assurer une expansion prévisible, suffisante et régulière des ressources de base.
  - Compléter les ressources de base par d'autres ressources.
  - Elargir la base de donateurs.
  - Accroître le volume des ressources fournies par les pays où sont réalisés des programmes.
25. Afin d'atteindre ces fins, le Fonds demandera aux donateurs de projeter leurs engagements financiers sur une période triennale, sachant que les donateurs ne pourront pas tous prendre des engagements fermes pour l'intégralité de cette période. Les donateurs sont invités en outre à annoncer le calendrier de paiement de leurs contributions pour l'année en cours et sont encouragés à les verser dès que possible.

## PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)

26. Le PNUD a entrepris d'élaborer une stratégie de financement durable en 1998, à la suite de la décision 98/23 et des décisions 99/1 et 99/23 qui ont porté à l'établissement d'un cadre de financement pluriannuel. Un groupe de travail spécial à composition non limitée a été créé avec pour mandat d'examiner, à la lumière de la diminution marquée des ressources de base enregistrée par le PNUD au cours des cycles de financement antérieurs, les moyens de rendre le financement plus prévisible, mieux assuré et plus continu. L'objectif de financement a été fixé à 1,1 milliard de dollars par an, les ressources devant augmenter chaque année jusqu'à ce que cet objectif soit atteint. Le PNUD a reconnu qu'il faudrait donner une orientation plus précise aux activités afin de mobiliser des ressources de base à l'avenir.

### Prévisibilité

27. Afin d'améliorer la prévisibilité du financement, un cadre de financement pluriannuel a été mis au point et appliqué. Les gouvernements donateurs ont été encouragés à annoncer leurs contributions volontaires conformément à un cycle triennal, étant entendu que certains pays ne pourraient peut-être pas prendre d'engagements pluriannuels. Les donateurs ont été encouragés en outre à annoncer le calendrier de paiement de leurs contributions. Enfin, une comparaison des recettes et des annonces de contributions de l'année précédente a été entreprise.
28. En avril 1999 s'est tenue une réunion de financement concernant le PNUD, à laquelle ont participé tous les Etats membres, et pas uniquement les membres du Conseil d'administration. Vingt-sept pays ont annoncé qu'ils augmentaient leurs contributions ordinaires, 22 ont maintenu le même niveau, et 14 ont repris leurs versements en faveur de la base des ressources ordinaires. Au total, 21 pays ont annoncé des contributions pluriannuelles. Un certain nombre de pays, étant dans l'impossibilité de s'engager fermement en raison de contraintes législatives et procédurales, ont néanmoins communiqué des montants indicatifs pour les années à venir.



## Répartition des charges

29. Le PNUD reconnaît également que la dépendance excessive vis-à-vis d'un nombre restreint de pays donateurs comporte des risques pour sa viabilité financière à long terme. Il demande instamment à tous les pays en mesure de le faire d'accroître leurs contributions de base.

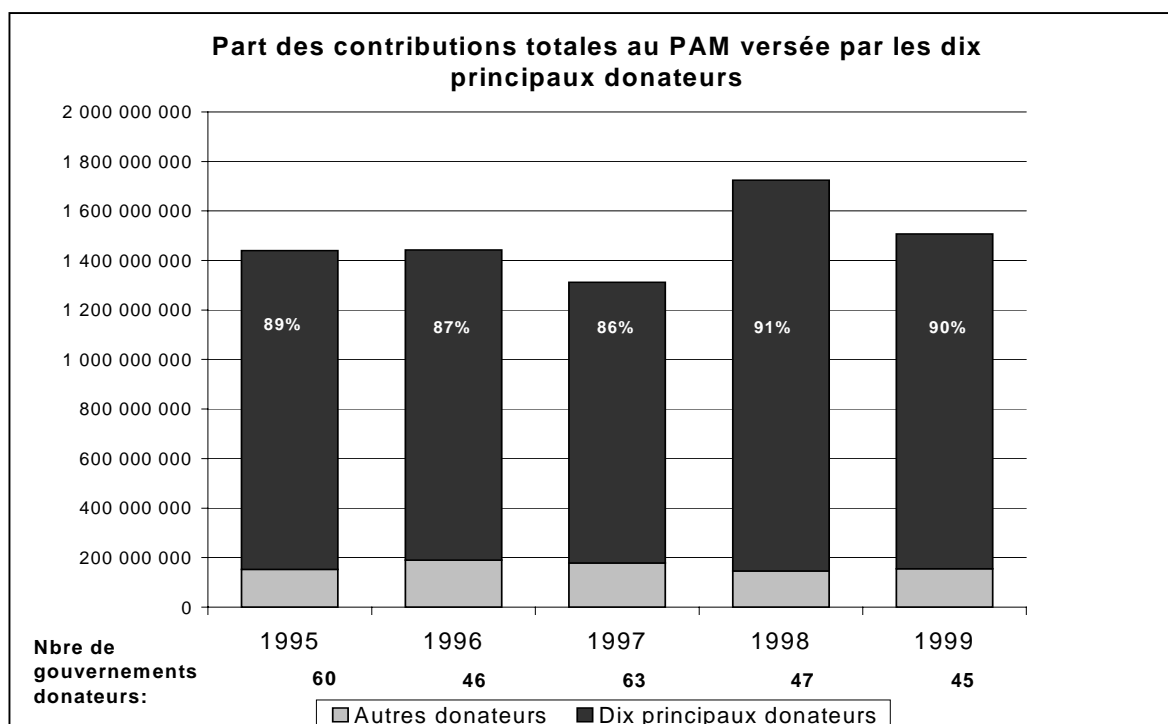
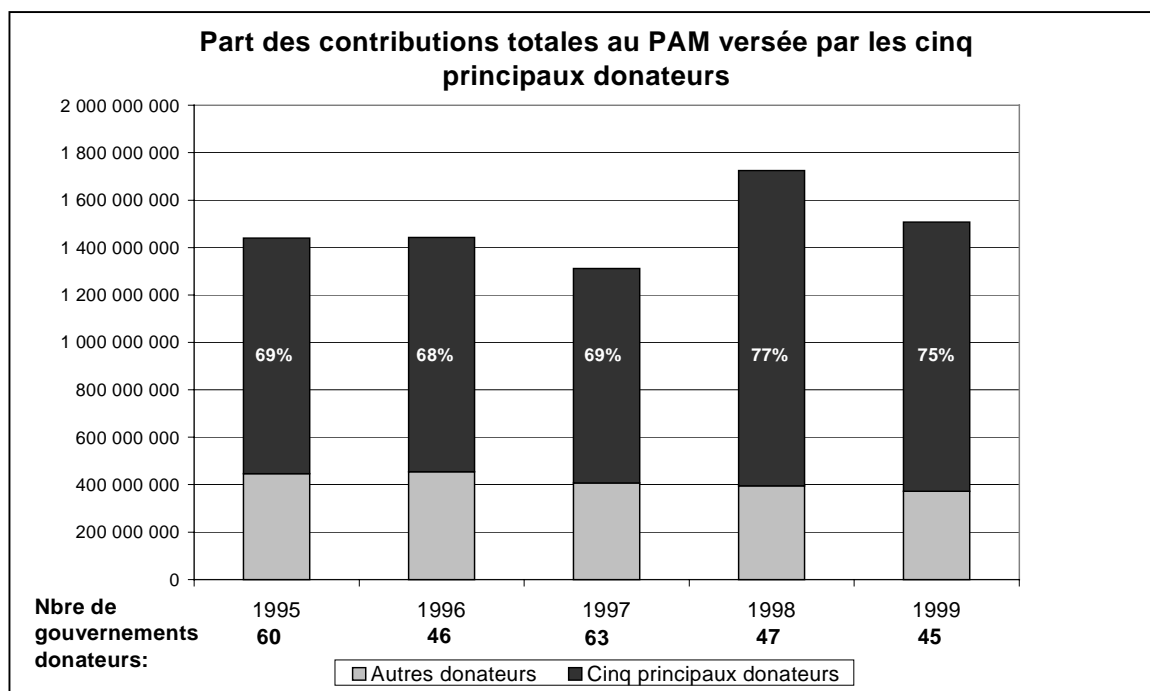
## Communication

30. Enfin, la décision 98/23 du PNUD fait également ressortir combien il est nécessaire d'établir des liens efficaces entre la mobilisation des ressources, la communication, les activités de plaidoyer et les caractéristiques institutionnelles



## ANNEXE II

## RÉPARTITION DES CHARGES



Note: Les 10 principaux donateurs ne sont pas toujours les mêmes chaque année. Les donateurs qui ont été du nombre au cours des 10 dernières années sont les suivants: Allemagne, Australie, Canada, Communauté européenne, Danemark, Etats-Unis, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni Suède.





## ANNEXE III

<b>RÉCAPITULATION DES CONDITIONS IMPOSÉES AUX CONTRIBUTIONS AU PAM</b>	
<b>Conditions imposées par les donateurs</b>	<b>Impact de la condition</b>
Le donateur exige que sa contribution serve à des achats dans un endroit spécifique.	Compromet la capacité du PAM de fonder ses décisions d'achat sur des considérations de prix ou des considérations opérationnelles. En outre, il devient plus difficile d'acheter les quantités parfaitement appropriées aux opérations, ce qui, à son tour, oblige le PAM à effectuer des achats multiples et peut entraîner des retards dans l'arrivée des vivres aux bénéficiaires.
Le donateur divise ses contributions (généralement en nature) en un grand nombre de petites expéditions.	Compromet l'efficacité de la programmation, limite les économies d'échelle et accroît les coûts d'expédition; peut en outre retarder l'arrivée des vivres aux bénéficiaires.
Le donateur indique quel est le produit qui peut être acheté avec sa contribution.	Le PAM devrait pouvoir décider quel est le produit le mieux approprié à introduire dans la filière. Comme les besoins opérationnels changent, cette condition risque d'exiger des négociations répétées des contributions, d'entraîner de longs retards dans la livraison des produits alimentaires nécessaires pour les opérations du PAM et d'interrompre la filière.
Le donateur verse une contribution provenant de différentes sources budgétaires, des contraintes législatives empêchant le "recouvrement intégral des coûts" au titre d'une seule et même source.	Pour garantir le recouvrement intégral des coûts, le PAM doit établir des rapports détaillés sur l'utilisation faite des fonds provenant de ces différentes sources.
Le donateur ne peut pas fournir les éléments CAD et CAI requis au titre de sa contribution au moment où celle-ci est confirmée.	Dans certains cas, le PAM a organisé avec les donateurs une "réserve" de ressources provenant des intérêts perçus ou des économies réalisées dans le passé sur leurs contributions. Cette réserve devient une "avance" sur les CAI/CAD, qui peut servir à financer les CAD et CAI requis au titre de contributions ultérieures.
Le PAM établit une estimation annuelle des CAI imputables au donateur, et celui-ci paie ce montant à l'avance.	Un suivi régulier s'impose.
Le donateur ne peut pas acquitter la partie CAD de la contribution annoncée au prorata de celle-ci en raison de règlements administratifs internes. Néanmoins, il peut verser des montants forfaitaires au titre de certains éléments spécifiques de CAD.	Le PAM identifie et "impute" ces éléments spécifiques de CAD de l'opération à ce donateur à concurrence du montant qu'il aurait normalement versé sur la base d'un taux forfaitaire. Le donateur est considéré comme ayant acquitté le montant dû au titre du recouvrement intégral des coûts dès qu'il y a assez d'éléments de CAD de l'opération qui sont financés. Des problèmes de rapports se posent alors étant donné que des rapports spéciaux doivent être établis pour les CAD, ce qui est contraire à la politique touchant la répartition de ces coûts. En outre, le temps considérable qu'il faut pour négocier ainsi les contributions peut retarder l'arrivée des vivres aux bénéficiaires.
Les contributions multilatérales à emploi spécifique ne peuvent être utilisées que dans des provinces déterminées auxquelles le donateur intéressé fournit un appui bilatéral.	Cette condition compromet la neutralité de l'assistance du PAM et peut priver des bénéficiaires de l'aide alimentaire dont le PAM considère qu'ils ont besoin.

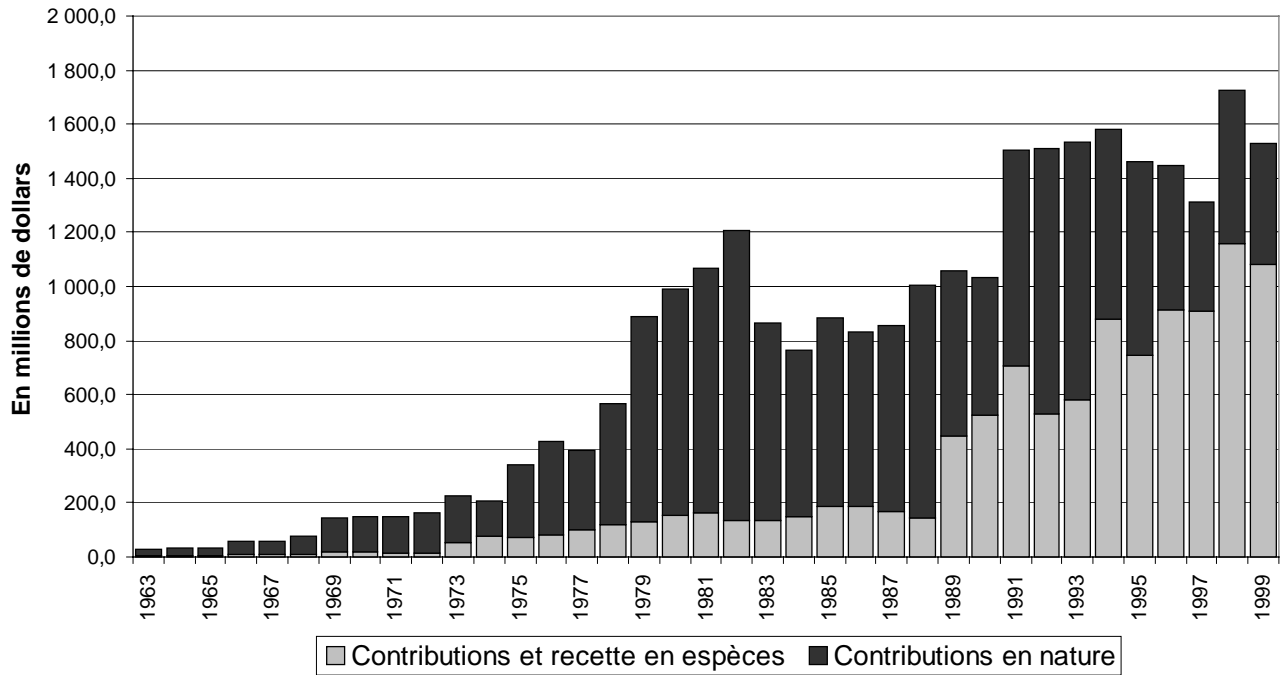


<b>RÉCAPITULATION DES CONDITIONS IMPOSÉES AUX CONTRIBUTIONS AU PAM</b>	
<b>Conditions imposées par les donateurs</b>	<b>Impact de la condition</b>
Un donateur a versé une contribution pour une opération spéciale et a décidé des partenaires d'exécution à choisir, des projets à financer et des montants à verser aux partenaires.	Une telle condition empêche le PAM de choisir les partenaires d'exécution les plus appropriés.
Les ressources nécessaires pour satisfaire les besoins des groupes cibles dans une région du pays soit sont déjà intégralement fournies, soit dépassent le niveau requis, tandis que les besoins ne peuvent pas être satisfaits dans une autre région du pays. Le PAM ne peut pas détourner de ressources, même temporairement, et apparaît comme fournissant une assistance entachée de parti pris.	Compromet la neutralité de l'assistance du PAM et empêche ce dernier de fournir une assistance aux bénéficiaires qui peuvent en avoir le plus besoin.
Un donateur a exigé que l'intégralité des vivres soit distribuée par ses ONG nationales.	Empêche le PAM de choisir les partenaires d'exécution les plus appropriés.
Un donateur a demandé au PAM de distribuer directement sa contribution à certains bénéficiaires dans des régions spécifiques et dans des colonies appuyées par lui.	Compromet la neutralité de l'assistance du PAM et empêche celui-ci de fournir l'assistance là où elle est le plus nécessaire. En outre, cela risque de priver d'aide alimentaire des bénéficiaires identifiés comme ayant besoin de l'assistance du PAM.
La confirmation de la contribution puis sont versement peuvent être fortement retardés.	Il se peut que la contribution doive être reprogrammée et que d'autres ressources doivent être identifiées pour faire face aux besoins opérationnels. Cela entraîne un retard dans l'arrivée des vivres aux bénéficiaires.
Même dans le cas de contributions considérées comme multilatérales, les donateurs stipulent que leurs contributions ne peuvent être affectées qu'à des régions spécifiques.	Limite la marge de manoeuvre dont le PAM a besoin pour satisfaire les besoins des bénéficiaires dans d'autres régions et pour faire en sorte qu'aussi bien les exigences opérationnelles que les conditions des donateurs soient satisfaites.
Même dans le cas de contributions considérées comme multilatérales, les donateurs stipulent que leurs contributions ne peuvent pas être utilisées dans des pays autres que des PMA/PFRDV.	Limite la marge de manoeuvre dont le PAM a besoin pour satisfaire les besoins des bénéficiaires dans les pays autres que des PMA/PFRDV et pour faire en sorte qu'aussi bien les exigences opérationnelles que les conditions des donateurs soient satisfaites.
La partie en espèces de la contribution disponible pour financer les coûts du transport maritime et terrestre, les CAD et les CAI est faible.	Limite la marge de manoeuvre dont le PAM a besoin pour satisfaire les besoins des bénéficiaires dans les pays où les coûts opérationnels sont élevés. Il s'agit souvent de PMA, dont le gouvernement, n'est pas en mesure de couvrir les coûts de TTEM. Cela limite également la capacité du PAM de satisfaire aussi bien les exigences opérationnelles que les conditions imposées par les donateurs.
Les donateurs imposent des partenaires spéciaux pour le suivi et l'exécution déterminés de leurs contributions.	Empêche le PAM de choisir les partenaires d'exécution les plus appropriés.



## ANNEXE IV

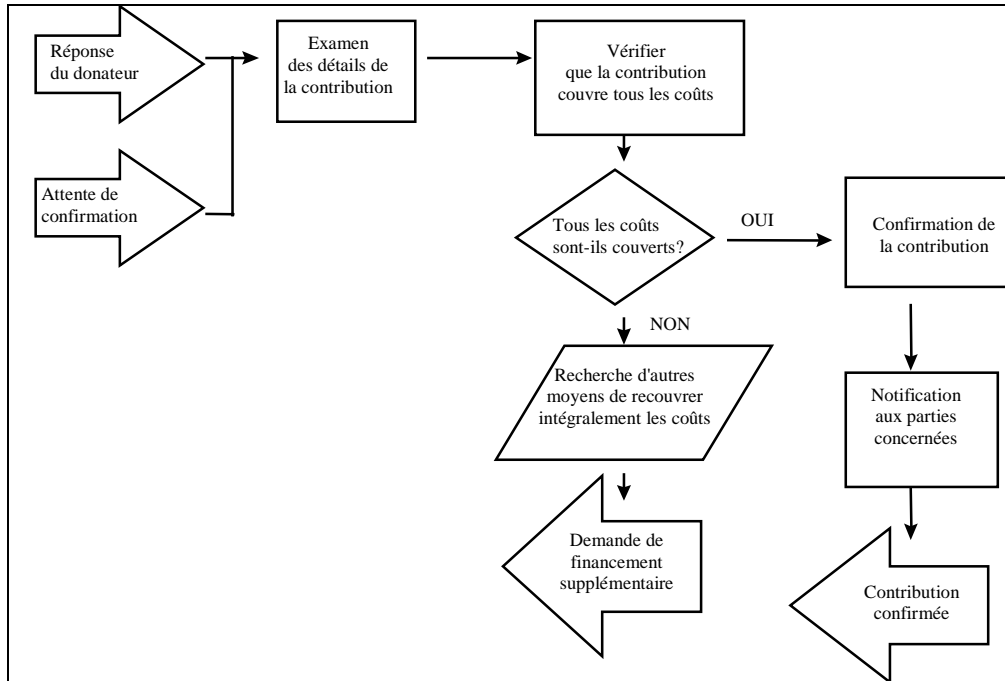
## CONTRIBUTIONS EN ESPÈCES ET EN NATURE AU PAM



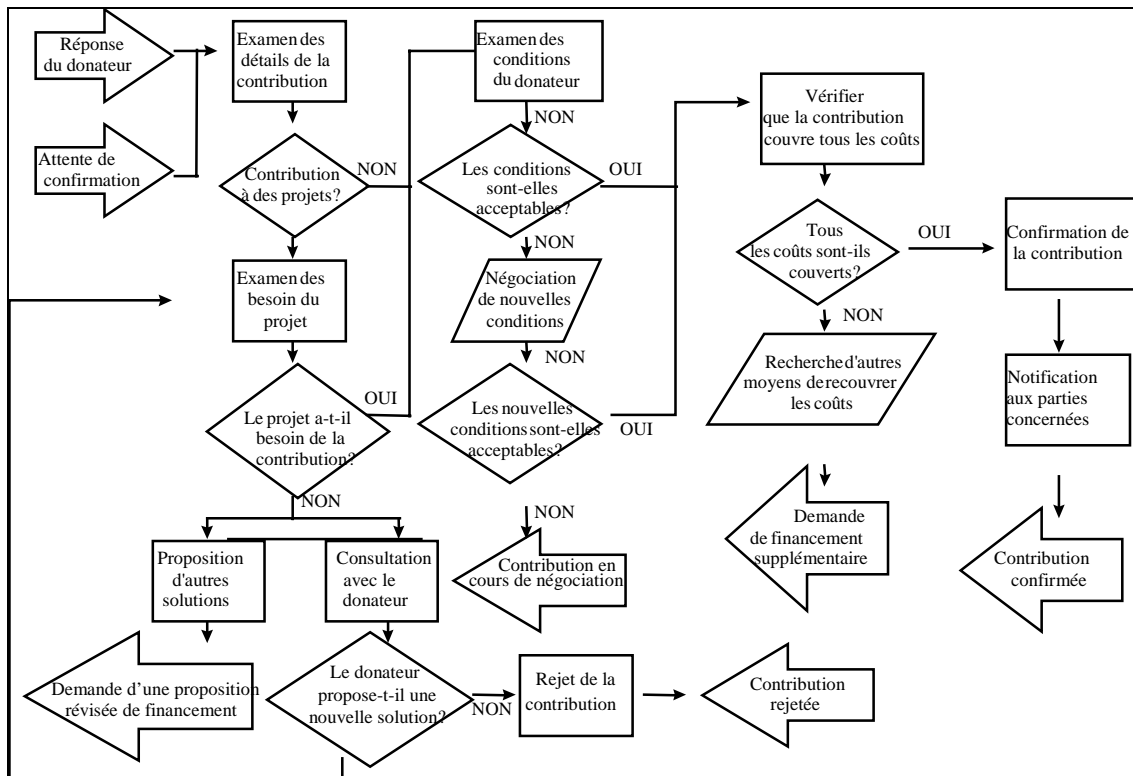
**ANNEXE V**

**COMPARAISON DU TRAVAIL QU'ENTRAÎNE LA CONFIRMATION DE CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES ET DE CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES À EMPLOI SPÉCIFIQUE**

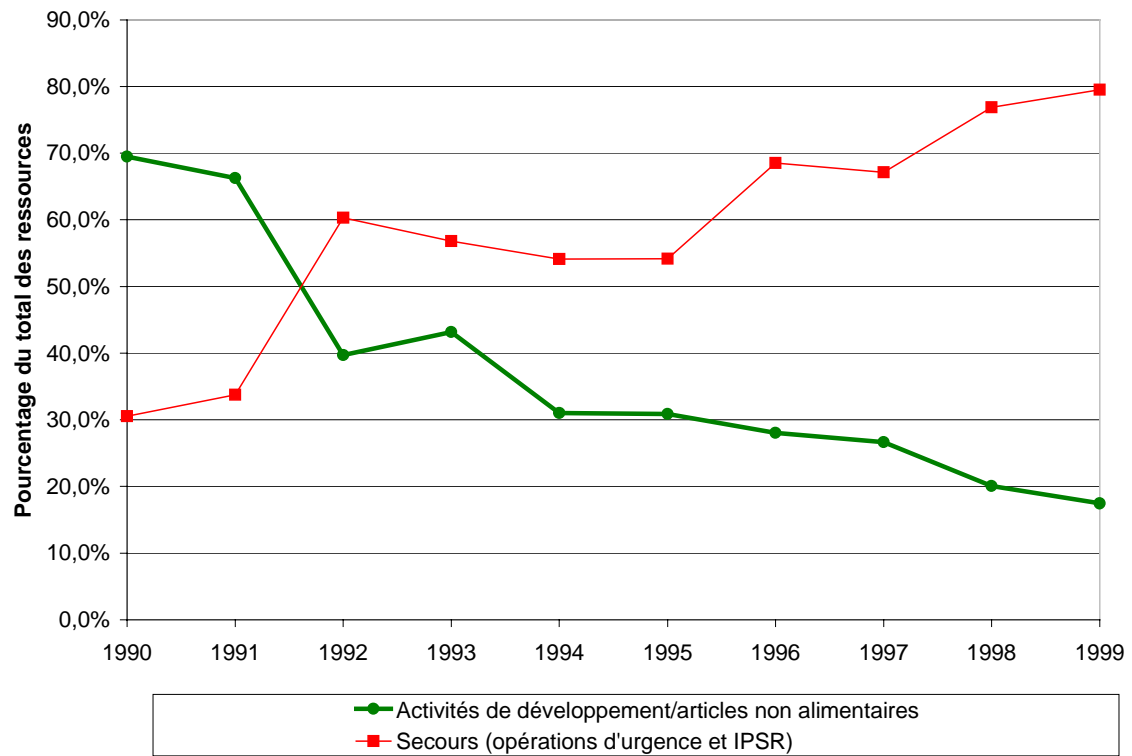
Confirmation d'une contribution multilatérale non liée



Confirmation d'une contribution multilatérale à emploi spécifique



## ANNEXE VI

CONTRIBUTIONS AUX ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT  
ET DE SECOURS, 1990-1999

**ANNEXE VII****MOBILISATION DE FONDS DANS LE SECTEUR PRIVÉ  
ANALYSE COÛTS-AVANTAGES**

1. Ainsi qu'ont suggéré ses membres, le Secrétariat a examiné les coûts et les avantages que présenterait la création d'un service distinct de mobilisation de fonds auprès du secteur privé, dans le cadre de la Division des ressources et des relations extérieures.
2. Le tableau ci-dessous indique les recettes et les dépenses estimatives pour l'exercice biennal précédent (1998-1999), ainsi que les projections pour l'exercice en cours (2000-2001).
3. *Les contributions totales du secteur privé* sont les montants transférés au PAM par les bureaux des Amis du PAM des Etats-Unis, le bureau de Yokohama au Japon, et des donateurs privés d'autres parties du monde.
4. On entend par *coût estimatif de la mobilisation de fonds dans le secteur privé* la part des frais de fonctionnement encourue par ces bureaux pour la mobilisation de fonds dans ce secteur. Dans la plupart des cas, la mobilisation de fonds n'est qu'une des nombreuses responsabilités et fonctions assumées par ces bureaux. L'encadrement de ces activités incombe au Service de mobilisation des ressources (Amériques, Australie et Asie—REA), qui entretient également les contacts avec les donateurs privés d'autres parties du monde, et gère la mobilisation de fonds par l'intermédiaire d'Internet.
5. En 1998-1999, environ 4,9 millions de dollars ont été collectés, pour un coût légèrement supérieur à 1 million de dollars. Les dépenses ont augmenté du fait du recrutement d'un consultant en mobilisation de fonds pour les Etats-Unis, qui a effectué une étude de faisabilité et a pris des contacts avec des donateurs potentiels du secteur privé susceptibles d'appuyer les opérations du PAM aux Etats-Unis. Le contrat de ce consultant a pris fin en avril 2000.
6. Pour 2000-2001, des projections sont établies pour les recettes venant du secteur privé et pour les coûts prévus. Elles tiennent compte de la création d'un poste pour la mobilisation de fonds auprès du secteur privé, envisagée en 2001 dans le cadre de la Division des ressources et des relations extérieures, aux fins uniquement de la mobilisation de fonds dans ce secteur. Le surcroît d'énergie et l'impulsion que cette nouvelle fonction devrait permettre de consacrer aux donateurs du secteur privé devraient avoir un impact positif sur le montant des fonds mobilisés.
7. Selon ces projections très prudentes, le recrutement d'un nouveau fonctionnaire et l'emploi à plein temps du personnel existant devraient ramener le coût de la mobilisation de contributions auprès du secteur privé à moins de 10 pour cent des sommes collectées. Ce chiffre est particulièrement faible si nous considérons qu'en 1998, les frais de fonctionnement de la Division du secteur privé de l'UNICEF ont atteint 26 pour cent des fonds mobilisés.
8. Aucun de ces chiffres ne rend compte des avantages non matériels que la mobilisation de fonds auprès du secteur privé a apportés au Programme. A titre d'exemple, la renommée accrue ainsi acquise donne plus de poids aux annonces de contributions au PAM des gouvernements donateurs.



**MOBILISATION DE FONDS PAR LE PAM DANS LE SECTEUR PRIVÉ:  
ANALYSE COÛTS-AVANTAGES  
(EN DOLLARS)**

	Chiffres réels 1998-1999	Projections 2000-2001
<b>CONTRIBUTIONS DU SECTEUR PRIVÉ</b>		
Argentine	500 0	0
Europe	594 3	500 000
Japon	1 0	1 705 000
Mozambique	10 0	0
Nicaragua	3 0	0
The Hunger Site	502 0	6 000 000
Etats-Unis	2 1	3 000 000
Manifestations du PAM	12 1	0
<b>TOTAL CONTRIBUTIONS PRIVÉES</b>	<b>4 8</b>	<b>11 205 000</b>
<b>COÛT ESTIMATIF DE LA MOBILISATION DE FONDS DANS LE SECTEUR PRIVÉ</b>		
<u>JAPON</u>		
Bureau de Yokohama 20% de frais généraux*	133 6	127 200
<b>TOTAL JAPON</b>	<b>133 6</b>	<b>127 200</b>
<u>Etats-Unis d'Amérique</u>		
Amis du PAM des Etats-Unis: 30% des frais généraux en 1998-1999, 45% en 2000–2001 *	74 7	377 010
Consultants en mobilisation de fonds: 100% des frais généraux	294 6	94 509
<b>TOTAL ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE</b>	<b>369 4</b>	<b>471 519</b>
<u>Siège du PAM</u>		
REA	Coûts actuels	
	10% du temps du Chef*	
	25 1	12 550
	50% du temps du spécialiste*	
	83 5	41 750
	14,3% du temps des agents des services généraux*	
	12 8	6 435
	16% des frais de fonctionnement généraux	
	95 8	47 929
<b>REA</b>	<b>Total pour mobilisation de fonds</b>	<b>217 3</b>
<b>RE Mobilisation de fonds (nouvelle fonction proposée)**</b>		
	100% du temps du nouveau fonctionnaire	
		125 000
	100% du temps du spécialiste actuel	
		83 500
	100% du temps des agents des services généraux actuels	
		45 000
	100% des frais de fonctionnement généraux	
		86 000
<b>Nouveau service: total pour mobilisation de fonds</b>		<b>339 500</b>
<b>TOTAL coûts de mobilisation de fonds—siège du PAM</b>	<b>217 3</b>	<b>448 164</b>
<b>COÛT TOTAL ESTIMATIF DE LA MOBILISATION DE FONDS DANS LE SECTEUR PRIVÉ</b>	<b>720 3</b>	<b>1 046 883</b>
<b>Coût de la mobilisation de fonds dans le secteur privé en pourcentage des contributions privées</b>	<b>14,8%</b>	<b>9,3%</b>

\* Part du temps passée à s'occuper de donateurs privés et/ou des questions de mobilisation de fonds dans ce secteur (estimation)

\*\* Entrée en fonction au début de 2001: sur la base du salaire d'un nouveau fonctionnaire à plein temps et de la conversion des responsabilités actuelles à temps partiel de deux fonctionnaires déjà en place



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AAP	Administration et appui aux programmes
CAA	Convention relative à l'aide alimentaire
CAD	Coûts d'appui directs
CAI	Coûts d'appui indirects
CII	Compte d'intervention immédiate
CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
FMIP	Programme d'amélioration de la gestion financière
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPS	Intervention prolongée de secours
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
NSN	Note de stratégie nationale
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

