

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 7–11 novembre 2005

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2005/5-B
7 octobre 2005
ORIGINAL: ANGLAIS

LE FINANCEMENT, CLÉ DE L'EFFICACITÉ



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>).

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 fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Chargé des relations avec les donateurs, FDD: M. P. Ward tél.: 066513-2742

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2645).



RESUME

Pour subvenir aux besoins alimentaires de tous ses bénéficiaires, le PAM doit s'employer à accroître le niveau de ressources mises à sa disposition et veiller à ce qu'elles soient utilisées avec le maximum d'efficacité. La stratégie visant à élargir et à diversifier la gamme des donateurs approuvée par le Conseil d'administration a rappelé les différentes modalités de financement¹. Étant axé sur la prise en compte de tous les besoins, le présent document s'emploie à démontrer que si une plus grande proportion des contributions était versée sous forme multilatérale, le PAM jouirait, pour ses opérations, d'une prévisibilité et d'une flexibilité accrues ce qui lui permettrait d'aider les bénéficiaires plus efficacement et au moment opportun. Ces contributions pourraient être versées en nature ou en espèces, les espèces offrant cependant en général une plus grande flexibilité.

Pour les bénéficiaires du PAM, l'efficacité des donateurs se mesure principalement à l'aune des quantités de denrées alimentaires distribuées au moment où elles sont le plus nécessaires. Que cette aide alimentaire soit le résultat de dons en espèces ou en nature, que les vivres aient été achetés ou que l'on ait procédé à un troc ou à un prêt de produits n'a à leurs yeux qu'une importance secondaire. Par conséquent, les donateurs devraient, lorsqu'ils cherchent à évaluer l'efficacité de leur contribution, s'interroger en priorité sur les quantités de vivres qui ont pu, grâce à leurs dons, être distribuées à temps.

Les courants mondiaux d'aide alimentaire ont chuté brusquement entre 2003 et 2004, passant de 10,2 millions à 7,5 millions de tonnes. Ce recul important, qui portait sur toutes les catégories (urgence, projet et programme) peut en partie être imputé à la flambée des coûts des produits et du carburant qui a eu pour effet de réduire encore les quantités d'aide alimentaire disponible, notamment parce que la plupart des donateurs fixent leurs contributions en espèces plutôt que sous forme d'une quantité déterminée de produits. Les donateurs devraient donc revoir nettement à la hausse les engagements qu'ils ont pris au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire en raison de la forte augmentation de la demande d'aide alimentaire lors des catastrophes naturelles et pendant les conflits civils et des estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) indiquant que le nombre de personnes souffrant de malnutrition chronique avait augmenté de plus de 60 millions au cours de la dernière décennie (FAO, 2004).

Ce document fait également suite à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 2004 tendant à ce que le Secrétariat lui communique des informations au sujet des principes appliqués par le PAM en matière d'utilisation des contributions multilatérales. Dans ce contexte, il met en relief l'importance des contributions multilatérales, qui peuvent être utilisées de façon flexible pour faire face aux besoins évalués, et demande aux donateurs de fournir sous cette forme une plus large proportion de leurs contributions.

¹ Voir le document "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins—Élargissement de la base de donateurs du PAM". WFP/EB.3/2004/4-C.



Si tous les donateurs pouvaient verser au moins une partie de leurs contributions à une catégorie d'activité sur une base multilatérale en laissant au PAM le soin de procéder aux allocations requises à l'intérieur de cette catégorie, la flexibilité dans l'allocation des ressources et l'efficacité s'en trouveraient toutes deux accrues. Afin de tenir compte de cette proposition et de la pratique actuelle en matière d'appels aux donateurs et de rapports, une définition amendée de "contribution multilatérale" est proposée ci-dessous:

"Une contribution multilatérale est une contribution que le PAM peut utiliser sans restrictions et comme il l'entend pour toute catégorie d'activités y compris le CII, et pour laquelle le donateur convient de se satisfaire des rapports normalisés sur les projets et des rapports soumis au Conseil d'administration; une contribution multilatérale peut également inclure une contribution pour laquelle le donateur prescrit uniquement la catégorie d'activités, sans imposer d'autres restrictions à son utilisation, qui sera déterminée exclusivement par le PAM".

Il est également recommandé que la définition de "contribution à emploi spécifique" soit amendée comme suit: "Une contribution à emploi spécifique est une contribution pour laquelle le donateur prescrit la/les catégories d'activités ou l'/les opérations pour laquelle/lesquelles la contribution doit être utilisée par le PAM et convient de se satisfaire des rapports normalisés sur les projets et des rapports soumis au Conseil d'administration."

Pour introduire des changements, il faut souvent que les donateurs puissent expliquer à ceux auxquels ils doivent eux-mêmes rendre des comptes les raisons pour lesquelles des changements s'imposent et les avantages qu'ils apporteront. Le secrétariat est prêt à collaborer avec les divers donateurs, s'ils le souhaitent, pour identifier une stratégie et pour fournir les services d'information et d'analyse nécessaires pour illustrer les avantages d'un tel changement. Le PAM, s'emploiera à identifier avec chacun d'eux une série de mesures garantissant une visibilité appropriée aux donateurs de ressources multilatérales.

Une prévisibilité accrue dans les contributions associée à des versements intervenant en début d'année permettent au PAM de planifier et d'aider les bénéficiaires plus rapidement et plus efficacement. Dans l'idéal, les donateurs devraient envisager un niveau global pluriannuel de financement ou un engagement continu de participer au financement d'un projet ou d'un programme déterminé pendant une période donnée. Pour les donateurs qui ne peuvent pas fournir une telle assurance en ce qui concerne leurs contributions, des échanges de vues informels pourront être organisés périodiquement pour permettre au PAM de se faire une idée du niveau de financement qui sera probablement disponible, les informations sur le niveau indicatif de leur financement ne constituant aucun engagement de leur part.

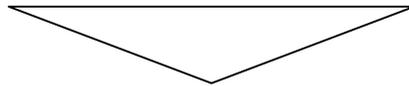
Les donateurs ont différentes ressources à offrir au PAM et peuvent fournir leurs contributions en espèces et en nature sous forme de différents biens et services. Toutes les contributions, quelles que soient les modalités de versement, sont utiles mais les contributions en espèces versées en début d'année sont généralement préférables car elles peuvent être utilisées avec le maximum d'efficacité pour que l'aide alimentaire parvienne à temps aux bénéficiaires. Pour le Programme, les contributions en nature, en particulier lorsqu'elles sont le fait de nouveaux donateurs sont cependant toujours les bienvenues.

Dans le cadre de l'examen des procédures de l'Organisation, le Secrétariat a mené des consultations avec les États membres au sujet des avantages supplémentaires qu'offriraient l'utilisation d'un mécanisme de financement anticipé ainsi que des arrangements de prépositionnement ou d'achats anticipés de produits. À ce propos, il importe de parvenir à un accord sur les autres mesures qui peuvent être prises pour garantir la visibilité, pour le marquage des sacs et pour l'utilisation de toutes les contributions en vue d'un financement anticipé.



Actuellement, seulement 5,3 pour cent des contributions versées au PAM le sont véritablement sous forme multilatérale, en espèces et ne sont assorties d'aucune condition d'emploi. Si le PAM disposait d'un volume plus important de ressources et pouvait les utiliser de façon plus souple, il serait mieux équipé pour intervenir rapidement en cas d'urgence en achetant des vivres, pour éviter des ruptures de la filière d'approvisionnement, pour rembourser les financements anticipés et pour distribuer des rations alimentaires régulières à ses bénéficiaires. L'idéal serait que toutes les contributions soient versées sous cette forme. Pour s'engager dans cette voie, il est recommandé que, dans le cadre du prochain exercice biennal, des efforts soient réalisés afin que 30 pour cent des contributions soient versées sous forme de contributions multilatérales, sans contrainte d'utilisation et de préférence en espèces.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil **entérine** la stratégie consistant à demander qu'une plus grande proportion des contributions réponde de façon plus efficace aux besoins des bénéficiaires, tel que présentée dans le document "Le financement, clé de l'efficacité" (WFP/EB.2/2005/5-B), et **invite** le Secrétariat à lui présenter à sa session annuelle de 2006 des amendements au Règlement financier visant à ce:

i) que la définition de "contribution multilatérale" soit amendée comme suit:

"Une contribution multilatérale est une contribution que le PAM peut utiliser sans restrictions et comme il l'entend pour toute catégorie d'activités y compris le CII, et pour laquelle le donateur convient de se satisfaire des rapports normalisés sur les projets et des rapports soumis au Conseil d'administration; une contribution multilatérale peut également inclure une contribution pour laquelle le donateur prescrit uniquement la catégorie d'activités, sans imposer d'autres restrictions à son utilisation, qui sera déterminée exclusivement par le PAM".

ii) que la définition de "contribution à emploi spécifique" soit amendée comme suit:

Une contribution à emploi spécifique est une contribution pour laquelle le donateur prescrit la/les catégories d'activités ou l'/les opérations pour laquelle/lesquelles la contribution doit être utilisée par le PAM et convient de se satisfaire des rapports normalisés sur les projets et des rapports soumis au Conseil d'administration."

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



INTRODUCTION

1. Les États membres et le Secrétariat cherchent constamment les moyens de répondre à tous les besoins identifiés des bénéficiaires et d'utiliser les contributions avec le maximum d'efficacité. Le présent document identifie les autres possibilités qui s'offrent au PAM de collaborer avec les États membres pour veiller à ce que les contributions soient fournies et utilisées de manière à répondre au mieux aux besoins des bénéficiaires.
2. Ce document fait également suite à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 2004 tendant à ce que le Secrétariat lui communique des informations au sujet des principes appliqués par le PAM en matière d'utilisation des contributions multilatérales. Dans ce contexte, il met en relief l'importance des contributions multilatérales, qui peuvent être utilisées de façon flexible pour faire face aux besoins prévus, et demande aux donateurs de fournir sous cette forme une plus large proportion de leurs contributions.
3. Le Secrétariat a préparé un document qui a été discuté avec les membres du Conseil d'administration au cours d'une consultation informelle le 19 mai 2005. L'approche du document a été appuyée de façon générale mais les membres ont demandé au Secrétariat que soit établi un document final (à soumettre pour approbation) exposant avec davantage de précision les objectifs du PAM.

Maximiser l'efficacité des contributions

4. Comme indiqué dans le document "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins—Élargissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C), l'objectif du PAM est de couvrir entièrement les besoins des programmes et des opérations approuvées par le Conseil d'administration et par le Directeur général de la FAO et par le Directeur exécutif du PAM lorsqu'il s'agit d'opération d'urgence. Pour ce faire, il importe de maintenir le soutien des donateurs, de mobiliser de nouveaux donateurs publics et privés et d'élargir les relations avec les donateurs actuels.
5. Les donateurs ont différentes ressources à offrir au PAM et peuvent fournir leurs contributions en espèces ou en nature sous forme de biens et de services. Pour faire face aux besoins croissants, toutes les contributions sont les bienvenues mais en recherchant une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources, il ne faut pas perdre de vue le fait que pour satisfaire aux besoins prévus et approuvés des bénéficiaires, le PAM a besoin non seulement de toutes les ressources dont il dispose actuellement mais également de ressources supplémentaires.
6. La contribution idéale est multilatérale, prévisible, versée en début d'exercice financier du donateur, non assortie de conditions quant à son utilisation, et de préférence en espèces. Une proportion plus importante de contributions versées sous cette forme permettrait au PAM de mieux réussir à distribuer l'aide alimentaire aux bénéficiaires en temps voulu.
7. En 2004, seulement 5,3 pour cent des contributions versées au PAM l'ont été sous forme multilatérale, en espèces et sans conditions spécifiques quant à leur date et leur lieu d'utilisation. Pour accroître l'efficacité du PAM, il est recommandé que lors du prochain exercice biennal, des efforts soient réalisés afin que 30 pour cent des contributions soient versées sous forme multilatérale, sans conditions supplémentaires et de préférence en espèces.



2004—CONTRIBUTIONS EN ESPÈCE		
	Dollars	% des contributions en espèces totales
Total contributions en espèces	1 134 032 081	100,00
Contributions en espèces multilatérales	247 719 985	21,84
Ventilation des contributions en espèces multilatérales		
Limitées à l'achat de produits dans le pays donateur	49 521 600	4,37
Limitées à l'achat de produits dans les pays en développement	102 870 934	9,07
Avec interdiction d'utiliser des produits contenant des OGM*	830 787	0,07
Destinées à des activités opérationnelles particulières	32 326 260	2,85
Destinées aux fonds d'affectation spéciale	2 510 134	0,22
Sans conditions quant à leur utilisation	59 660 270	5,26

* Organisme génétiquement modifié

8. Il est apparu des signes encourageants qui portent à penser que les donateurs sont disposés à introduire des ajustements dans les modalités de versement de leurs contributions lorsque cela est possible et lorsque les avantages de l'opération sont clairs. Par exemple:
- Le PAM est parvenu à un accord de principe avec un certain nombre de donateurs qui versent leurs contributions en nature et met à l'essai les dispositions techniques nécessaires pour procéder à des achats anticipés de produits avec remboursement en attendant l'arrivée des contributions en nature prévues.
 - Le plus important donateur du PAM a commencé à prépositionner des produits à l'étranger, ce qui réduira considérablement les délais de livraison des produits alimentaires aux projets qui en ont besoin immédiatement et élargira ainsi la gamme d'instruments disponibles pour les interventions rapides en cas d'urgence.
 - Plusieurs pays donateurs ont commencé à fournir tout ou partie de leurs contributions en espèces en vue d'achats locaux, le cas échéant.
 - Plusieurs donateurs ont fait savoir qu'ils seraient disposés à revoir leurs exigences en matière de marquage des sacs étant donné les possibilités de mieux répondre aux besoins qu'offre le système de financement anticipé.
 - En 2005, un certain nombre de donateurs ont versé leurs contributions au début de leurs exercices financiers respectifs, ce qui a aidé le PAM à approvisionner régulièrement la filière de produits alimentaires destinée aux opérations en ayant besoin.



- Un certain nombre de donateurs ont appuyé des dispositifs de jumelage qui permettent de disposer d'un bien plus grand volume de vivres pour répondre aux besoins des bénéficiaires².
9. Pour introduire des changements, il faut que les donateurs puissent expliquer à ceux auxquels ils doivent eux-mêmes rendre des comptes les raisons pour lesquelles des changements s'imposent et les avantages qu'ils apporteront. Ainsi le PAM collaborera-t-il avec les divers donateurs pour identifier les possibilités d'avancer, la stratégie appropriée et les analyses, les informations et les appuis qu'il devrait lui-même fournir. L'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité apparaîtra clairement dans le contexte de la gestion ax e sur les résultats et dans les rapports relatifs aux résultats obtenus par l'application des nouvelles procédures de l'Organisation.

CONTRIBUTIONS MULTILATERALES

Avantages des contributions multilatérales

10. Verser une contribution multilatérale est le meilleur moyen de garantir que sa valeur puisse être maximisée. En effet, ces contributions permettent au PAM d'affecter les ressources là où elles sont le plus nécessaires et au moment où elles le sont le plus, conformément aux politiques générales établies par le Conseil d'administration. Gr ce à sa longue expérience des évaluations des besoins, à sa vue d'ensemble des besoins mondiaux, à sa connaissance des marchés internationaux des produits alimentaires et à l'expérience qu'il a acquise des transports et de la logistique, le PAM occupe une position stratégique qui lui permet de prendre rapidement des décisions bien fondées pour faire en sorte qu'une contribution soit utilisée au mieux.
11.   l'heure actuelle, ce n'est pas le PAM qui décide comment les ressources seront allouées entre les diverses opérations d'urgence dans la majorité des cas. Cela s'est traduit par une diminution de la flexibilité et parfois par un déficit de ressources dans des situations d'urgence alors même que certains donateurs s'efforcent de soutenir une large gamme d'opérations et/ou de porter une attention particulière aux "crises oubliées"³. Les donateurs sont invités à fournir au PAM des contributions multilatérales accrues, ou à verser sous cette forme une plus grande proportion de leurs contributions, pour donner au Programme la flexibilité nécessaire dans l'allocation des fonds afin de mieux équilibrer l'utilisation des ressources au niveau des différentes opérations.
12. Un autre avantage des contributions multilatérales est d'accroître la flexibilité et l'efficacité du PAM sur le plan opérationnel. Une fois engagées, ces ressources peuvent être rapidement affectées à différentes situations pour pouvoir intervenir rapidement en situation de crise ou éviter une rupture de la filière, par exemple. Ces avantages sont beaucoup plus nets encore si la contribution multilatérale couvre plusieurs années, est annoncée au début de l'exercice financier du donateur et est versée sous forme de contribution en espèces non liée. En outre, les contributions multilatérales permettent au PAM d'allouer des ressources indispensables aux projets de développement et de financer

² On trouvera des informations supplémentaires sur les critères applicables aux jumelages et les avantages qu'ils offrent dans le document "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins— largissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C).

³ Par exemple, le Libéria a reçu un appui généreux et plus important que la Guinée et la Sierra Leone, où les besoins humanitaires sont tout aussi critiques.



les composantes des opérations régionales pour lesquelles il n'a pas été mobilisé assez de fonds.

Exemples de l'efficacité des contributions multilatérales

- En 2004, lorsque la tempête tropicale Jeanne s'est abattue sur Haïti, les contributions multilatérales ont été utilisées pour distribuer du pain acheté sur les marchés locaux aux victimes des inondations de Gonaïves qui avaient perdu tous leurs biens.
- Pendant le déroulement de l'IPSR au Kenya, le PAM a connu récemment de graves épisodes de ruptures de la filière de produits alimentaires. En attendant la confirmation de financements supplémentaires, une contribution multilatérale en espèces a pu être utilisée pour fournir une aide régulière à 200 000 réfugiés.
- Les opérations à faible visibilité telles que les opérations de secours aux réfugiés du Myanmar et de Namibie sont presque entièrement financées par des contributions multilatérales.
- En ce moment, des contributions multilatérales sont utilisées pour prépositionner des vivres destinés au programme d'alimentation scolaire du Yémen. La réussite des programmes d'alimentation scolaire est conditionnée par un approvisionnement régulier et dans les délais.

Définitions

13. Les donateurs qui versent actuellement des contributions multilatérales demandent presque toujours au PAM qu'elles soient utilisées pour une catégorie d'activités déterminée. En 2004, 50 pour cent des fonds ont été fournis pour des activités de développement, 10 pour cent pour des opérations d'urgence et 14 pour cent pour des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR). Le solde a été destiné aux opérations spéciales, au Compte d'intervention immédiate (CII) et au Fonds général.
14. Si les donateurs pouvaient verser au moins une partie de leur contribution à une catégorie d'activités sur une base multilatérale en laissant au PAM le soin de procéder aux allocations requises à l'intérieur de cette catégorie, aussi bien la flexibilité dans l'allocation des ressources que l'efficacité s'en trouveraient renforcées. Ainsi, et vu que la définition actuelle ne correspond plus à la pratique en matière d'appels aux donateurs et de rapports, il est proposé d'amender la définition de "**contribution multilatérale**" comme suit⁴:
15. La définition actuelle d'une contribution multilatérale au PAM est la suivante:

"... une contribution dont le PAM décide de la destination (programme de pays ou activités du PAM) et de l'utilisation; elle peut également désigner une contribution apportée en réponse à un appel élargi dont le PAM décide, dans le cadre général de cet appel, de la destination (programme de pays ou activités du PAM) et de l'utilisation. En pareils cas, le donateur convient qu'il se satisfera des rapports présentés au Conseil."⁵

⁴ Ces définitions devront être substituées à celles qui figurent dans le Règlement financier. Si le Conseil approuve les propositions contenues dans ce document, le Secrétariat les soumettra au Comité financier de la FAO et au CCQAB.

⁵ Statut, Règlement général et Règlement financier du PAM, Section I: Définitions.



16. La définition actualisée ci-après est proposée:

"Une contribution multilatérale est une contribution que le PAM peut utiliser sans restrictions et comme il l'entend pour toute catégorie d'activités y compris le CII, et pour laquelle le donateur convient de se satisfaire des rapports normalisés sur les projets et des rapports soumis au Conseil d'administration; une contribution multilatérale peut également inclure une contribution pour laquelle le donateur prescrit uniquement la catégorie d'activités, sans imposer d'autres restrictions à son utilisation, qui sera déterminée exclusivement par le PAM".

17. En revanche, une contribution multilatérale à emploi spécifique est actuellement définie comme suit:

"... une contribution qui n'est pas versée en réponse à un appel lancé par le PAM pour une opération d'urgence précise 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."⁶

18. À des fins de cohérence et de clarté, une nouvelle définition de "contribution à emploi spécifique" est proposée ci-après:

"Une contribution à emploi spécifique est une contribution pour laquelle le donateur prescrit la/les catégories d'activités ou l'/les opérations pour laquelle/lesquelles la contribution doit être utilisée par le PAM et convient de se satisfaire des rapports normalisés sur les projets et des rapports soumis au Conseil d'administration".

19. Il importe d'établir une distinction entre les définitions des contributions multilatérales et des contributions à emploi spécifique et celles des contributions "liées" et "non liées"⁷. L'expression "aide liée" renvoie à l'origine de l'aide fournie, et non pas à la flexibilité avec laquelle cette aide pourrait être utilisée. À titre d'exemple, il est possible qu'une contribution soit à la fois multilatérale et liée.

Utilisation des contributions multilatérales

20. En 2004, le PAM a reçu pour 316 millions de dollars de contributions multilatérales (en espèces et en nature), soit environ 14 pour cent du total des contributions, qui se sont montées à 2,3 milliards de dollars. Presque toutes les contributions multilatérales ont été versées pour une catégorie d'activités déterminée. Le PAM a alloué ensuite les ressources disponibles aux différentes opérations relevant de la catégorie d'activités indiquée, conformément aux priorités indiquées dans le Plan stratégique approuvé par le Conseil d'administration.

⁶ Ibid, page 40.

⁷ Selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'aide liée comprend les prêts ou dons qui sont en fait liés à l'achat de biens et/ou de services dans le pays donateur et/ou dans un nombre limité d'autres pays. Voir OECD/DAC. 1987. *Revised Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied ODA*. Paris, OCDE.



21. Les contributions multilatérales destinées aux programmes de développement ont servi à appuyer des projets dans des pays prioritaires comme convenu lors de la troisième session ordinaire de 2003 du Conseil d'administration⁸. Actuellement, 86 pour cent des contributions multilatérales du PAM pour le développement sont utilisées pour réaliser des projets dans les pays les moins avancés ou à faible revenu et dans les pays exposés à la malnutrition chronique généralisée, ce qui est conforme à la décision du Conseil d'administration qui est d'arriver à 90 pour cent d'ici à 2007.
22. En 2004, la grande majorité des contributions aux opérations d'urgence et aux IPSR ont été versées sous forme de contribution à emploi spécifique. Le PAM a reçu un nombre très limité de contributions multilatérales pour les opérations d'urgence et les IPSR. Sur le montant total reçu, y compris les contributions à emploi spécifique, seulement 2,8 pour cent des opérations d'urgence et 7 pour cent des IPSR ont été financés par des contributions multilatérales, alors que ces catégories représentent 85 pour cent du programme de travail du PAM.
23. Les contributions multilatérales ont été utilisées surtout pour acheter des produits alimentaires de base aux fins d'opérations dont certaines étaient très petites et d'autres de grande envergure et à forte visibilité. Ces contributions ont été utilisées dans toutes les régions, mais le plus fort pourcentage a été alloué à l'Afrique subsaharienne.
24. Habituellement, les contributions multilatérales aux catégories des opérations d'urgence et des IPSR ont été utilisées pour:
 - éviter des ruptures imminentes de la filière d'approvisionnement; jusqu'à l'introduction récente des nouveaux modes opératoires, il n'existait aucun autre mécanisme permettant de remédier à ce problème;
 - accorder la priorité aux opérations de secours aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) étant donné que les bénéficiaires sont souvent totalement tributaires de l'aide alimentaire du PAM pour leur subsistance et qu'il est essentiel de garantir un approvisionnement ininterrompu;
 - appuyer les opérations pour lesquelles il n'a été reçu que peu de contributions à emploi spécifique;
 - compléter l'assortiment de produits, habituellement en achetant sur place des produits alimentaires non céréaliers ou des produits autres que des denrées de base, comme du sucre ou du sel; et
 - permettre aux bureaux de pays de rembourser les emprunts faits à d'autres opérations dans le même pays ou faire face à des besoins de liquidités imprévisibles, par exemple lorsque le reroutage d'une expédition entraîne des dépenses imprévues.
25. Les améliorations récentes qui ont été apportées aux moyens d'analyse du PAM, en particulier dans les domaines de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et des évaluations des besoins d'urgence, ont mis le Programme à même de prendre des décisions sur les allocations de contributions multilatérales sur la base de données et de méthodes qui sont bien comprises.

⁸ Résumé des travaux de la troisième session ordinaire de 2003 du Conseil d'administration, paragraphes 19 et 20.



Principes d'allocation des contributions multilatérales

26. Comme il serait absurde de demander des ressources flexibles puis imposer des critères rigoureux à leur utilisation, les principes ci-après sont présentés en tant que guide général et non en tant que critères rigides pour l'allocation des contributions multilatérales.
27. Si une proportion significative des fonds destinés aux opérations d'urgence et aux IPSR était fournie sous forme de contributions multilatérales, le PAM aurait dans la pratique la possibilité de les allouer en fonction des besoins; la priorité serait accordée aux opérations visant à assister les bénéficiaires qui, dans le court terme tout au moins, sont tributaires de l'aide alimentaire du PAM et pour lesquels les contributions à emploi spécifique sont insuffisantes. Ces bénéficiaires sont généralement les suivants:
- les personnes sérieusement affectées par de "nouvelles" situations d'urgence lorsque d'autres mécanismes de financement comme le CII sont insuffisants pour couvrir les besoins. Des contributions multilatérales en espèces peuvent permettre d'intervenir rapidement en procédant à des achats locaux en attendant la mobilisation d'autres contributions;
 - les populations de réfugiés et de PDI;
 - les personnes affectées par des situations d'urgence "peu spectaculaires" pour lesquelles il n'a pas été mobilisé suffisamment de ressources; et
 - des personnes n'ayant pas matériellement accès à d'autres sources d'alimentation.
28. Un autre niveau de soutien serait accordé pour:
- éviter les ruptures de la filière d'approvisionnement;
 - distribuer des assortiments alimentaires plus complets; et
 - faire face à des dépenses imprévues lors de circonstances exceptionnelles, par exemple lorsqu'il faut dérouter des navires.

Visibilité et reconnaissance des contributions multilatérales

29. Pour encourager les donateurs à fournir tout au moins une partie de leurs contributions à chaque catégorie d'activités sous forme de contributions multilatérales, le PAM devra trouver le moyen de garantir une reconnaissance et une visibilité appropriées aux donateurs de ressources multilatérales, comme c'est actuellement le cas de beaucoup de contributions à emploi spécifique versées pour des opérations à haute visibilité. Comme les donateurs ont des priorités différentes pour ce qui est de la visibilité qu'ils souhaitent pour leurs contributions multilatérales, le PAM s'emploiera à identifier avec chacun d'eux une série de mesures pour que leurs contributions aient la visibilité qu'ils souhaitent. Ces mesures pourraient notamment revêtir la forme suivante:
- Les déclarations à la presse et l'information publiée dans les médias pourraient faire référence à l'emploi de contributions multilatérales (pour une opération spécifique) et mentionner les principaux donateurs de ces contributions. Cela aiderait à montrer aux parlementaires et au grand public qu'un donateur a versé une contribution multilatérale, particulièrement dans le contexte d'opérations d'urgence à forte visibilité.



- Faire en sorte que les gouvernements des pays bénéficiaires, les bureaux de pays du PAM et les ambassades des pays des donateurs de contributions multilatérales aient connaissance de ces contributions et envisagent d'organiser des cérémonies et manifestations spéciales dans le pays bénéficiaire pour célébrer le versement de telles contributions.
30. Le Rapport annuel sur les résultats contiendra des informations sur les sources et les utilisations de contributions multilatérales. Le PAM serait également disposé à discuter avec les donateurs d'autres possibilités d'assurer la visibilité des contributions multilatérales.

Des contributions plus prévisibles

31. Le mécanisme de financement anticipé, qui est fondé sur les prévisions de ressources qui devraient être disponibles pour une opération déterminée, permettra au PAM d'aider les bénéficiaires plus rapidement et plus efficacement. À l'heure actuelle, les prévisions de contributions établies par le PAM sont fondées sur une triangulation —historique des contributions versées par chaque donateur, événements ou infléchissements politiques qui affectent les perspectives actuelles de contribution et indications tirées des relations informelles avec des donateurs. Il faut que le PAM améliore l'exactitude de ses prévisions, d'autant que, jusqu'à présent, elles ont toujours péché par excès de prudence.
32. Idéalement, des contributions plus prévisibles seraient un niveau global pluriannuel de financement ou un engagement continu de participer au financement d'un projet ou d'un programme déterminé pendant une période donnée. Par exemple, l'engagement qu'a pris récemment un donateur d'appuyer pendant trois ans les activités d'alimentation scolaire a beaucoup aidé à distribuer régulièrement des rations et à fournir un appui soutenu à quelque 500 000 élèves des écoles.
33. Certes, les donateurs ne peuvent pas tous fournir une telle assurance en ce qui concerne leurs contributions futures, et surtout pas en public ou par écrit. Dans leur cas, il est préférable d'organiser périodiquement des discussions informelles pour permettre au PAM de comprendre la situation et la façon de voir du donateur. Le PAM peut tirer de ces conversations une idée du niveau de financement qui sera probablement disponible, ce qui sera utile dans le contexte du mécanisme de financement anticipé. Il sera rappelé aux donateurs que les informations qu'ils peuvent donner sur le niveau indicatif de leur financement ne seront pas rendues publiques et ne constituent aucun engagement de leur part.

Des contributions en espèces accrues

34. Les donateurs ont différentes ressources à offrir au PAM et peuvent fournir leurs contributions de différentes façons: en espèces, en nature sous forme de différents biens et services et comme contributions aux opérations spéciales gérées par le PAM. Toutes ces contributions sont nécessaires mais, dans le cas des donateurs pouvant verser en temps voulu des contributions en espèces, ces dernières sont en général préférables. Comme démontré ci-dessous, les contributions en espèces peuvent être employées de multiples façons pour maximiser les quantités de produits alimentaires disponibles à temps pour satisfaire les besoins des bénéficiaires.



35. Ces dernières années, le montant des contributions en espèces destinées à l'achat de produits alimentaires a fait apparaître une tendance à la hausse. En 2001, le PAM avait acheté 1,4 million de tonnes de produits à un coût de 294,3 millions de dollars, alors qu'en 2004, il a acheté 2 millions de tonnes à un coût de 511,4 millions de dollars⁹. Les dons du secteur privé devraient également venir accroître les contributions en espèces versées au PAM.
36. En versant en temps utile des contributions en espèces, les donateurs permettent au PAM d'intervenir rapidement dans les situations de crise en achetant des produits déjà disponibles dans le pays ou dans la région. Cela peut également permettre d'économiser sur les frais de transport maritime et autres frais de transport, économies qui peuvent permettre de secourir un plus grand nombre de bénéficiaires.
37. Par ailleurs, les contributions en espèces peuvent être jumelées avec des contributions en nature d'un pays donateur en développement, arrangement qui permet fréquemment par effet de levier, de mobiliser un volume beaucoup plus important de ressources que si la même contribution en espèces était utilisée pour acheter des produits sur les marchés locaux ou internationaux¹⁰.

**En Éthiopie, des contributions en espèces permettent
de mobiliser une aide alimentaire accrue**

Lors d'une récente étude de cas, le PAM a constaté que si un donateur verse une contribution en nature d'une valeur de 3 millions de dollars, il est possible d'expédier du pays donateur **6 200** tonnes de blé pour secourir 60 000 personnes affectées par la sécheresse en Éthiopie. Si la même contribution était fournie en espèces et utilisée pour acheter des aliments sur les marchés locaux en Éthiopie, l'on pourrait obtenir **7 760** tonnes de blé pour venir en aide à 73 000 personnes. Si la même contribution en espèces était "jumelée" avec une contribution en nature, elle pourrait être utilisée pour mobiliser **14 080** tonnes de blé, soit deux fois plus que la contribution en nature, ce qui permettrait au PAM de fournir une aide à 133 500 personnes.

38. Un rapport récent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est parvenu à la conclusion que le rapport coût-efficacité des achats locaux varie beaucoup selon les circonstances dans lesquelles ils sont faits et selon les produits dont il s'agit¹¹. De son côté, l'Unité de l'analyse économique du PAM procède actuellement à l'analyse des achats locaux de produits alimentaires effectués par le PAM.
39. En pratique, l'efficacité et l'efficacités des achats locaux effectués en espèces varient fortement selon le marché et selon l'année. En conséquence, le PAM préfère, sauf proposition contraire précise du donateur, analyser les incidences de divers scénarios pour choisir la meilleure solution parmi les options ci-après:
- achats dans le pays bénéficiaire;
 - achats dans un pays voisin où les marchés sont plus développés;
 - jumelage avec une contribution appropriée sous forme de produits d'un pays en développement donateur;

⁹ Ce chiffre ne comprend pas les achats supplémentaires de produits destinés à l'opération en Iraq en 2004.

¹⁰ Voir le document "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins —Élargissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C).

¹¹ OCDE, Direction de la coopération pour le développement, "The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status," 21 octobre 2004.



- achats dans le pays donateur (ou dans les pays de l'Union européenne, dans le cas des donateurs qui sont membres de l'Union); et
 - des achats par appels d'offre internationaux.
40. À mesure que les contributions en espèces augmenteront, le PAM devra tenir compte du fait qu'il puisse y avoir des limites quant au volume de produits pouvant être achetés sur tel ou tel marché local ou régional. Des achats de grande envergure pourraient entraîner une hausse importante des prix, ce qui ne manquerait pas d'avoir des effets négatifs sur les consommateurs pauvres, surtout lorsque les marchés sont restreints ou que les approvisionnements sont limités. Une autre considération est que, dans certaines circonstances, des achats locaux peuvent coûter plus cher que des produits importés, même compte tenu des prix du transport. En outre, le PAM doit toujours pouvoir compter sur des fournisseurs fiables pour livrer les denrées alimentaires à temps¹².
41. Une augmentation des contributions en nature versées sous forme multilatérale, en particulier pour les programmes de pays, peut présenter pour le PAM, au même titre que les contributions en espèce, un certain nombre d'avantages car cela lui permet de prépositionner des ressources. Depuis toujours, un des mécanismes les plus efficaces dont dispose le PAM lorsqu'une crise éclate est la possibilité de prélever des produits sur ses propres stocks ou des stocks nationaux en attendant l'arrivée des contributions en nature prévues. Les nouvelles contribution en espèces doivent être négociées pendant des semaines, voire des mois. À titre d'exemple, lorsque le tsunami a déferlé dans les pays de l'océan Indien, les produits alimentaires disponibles sur place pour les activités de développement ont permis au PAM d'intervenir au Sri Lanka dans les 48 heures pour faire face aux besoins d'urgence des populations sinistrées. De même, les premières cargaisons importantes de denrées alimentaires arrivées en Indonésie avaient été prélevées sur des contributions en nature destinées à d'autres opérations et transportées sur un des 40 à 50 navires qui sont en mer pour le compte du PAM à un moment donné. Les prélèvements sur les stocks du PAM ou sur les stocks nationaux permettent d'intervenir avec une extrême rapidité car aucun appel d'offres ne doit être organisé et les vivres se trouvent généralement déjà à proximité de l'endroit où ils seront utilisés.
42. Il importe de ne pas perdre de vue le fait que lorsque les contributions sont versées en espèces, des délais sont à prévoir pour l'achat et la livraison des produits, que ce soit sur place ou dans la région. Il est donc important que les produits soient fournis au moment opportun de manière à servir au mieux les intérêts des bénéficiaires.

Des contributions plus flexibles

43. Dans le contexte de l'examen des procédures de l'Organisation, le PAM a mené des consultations avec les États membres au sujet des avantages supplémentaires qu'auraient l'utilisation d'un mécanisme de financement anticipé ainsi que des arrangements de prépositionnement ou d'achats anticipés de produits. Des résultats significatifs ont été obtenus. Cependant, la mise en oeuvre intégrale de ce mécanisme et les nouvelles réalisations qu'elle permettrait sont freinées par les conditions dont sont assorties les contributions des donateurs. L'on trouvera ci-après des exemples des conditions imposées ainsi que des options qui peuvent être envisagées compte tenu des exigences des donateurs.

¹² Le Département des politiques du PAM a entrepris une étude sur les achats locaux et sur leur impact sur les marchés.



44. **Propositions de financement.** Avant de confirmer une contribution, un certain nombre de donateurs demandent qu'il leur soit communiqué des propositions de financement indiquant les produits qui seront achetés et livrés au moyen de leurs contributions et les coûts connexes. Beaucoup de donateurs demandent de telles propositions pour les contributions à emploi spécifique mais certains le font aussi pour les contributions multilatérales. Outre la charge de travail administratif que cela représente, le fait d'exiger des propositions de financement compromet la flexibilité requise pour acheter des produits au moyen d'un préfinancement étant donné qu'en pareil cas, les produits sont achetés avant réception d'une contribution confirmée, sur la base de la contribution prévue.
45. Des propositions de financement ne devraient donc pas être exigées dans le cas de contributions multilatérales. Lorsqu'il s'agit de contributions à emploi spécifique, une formule pouvant remplacer des propositions de financement comportant une décomposition détaillée des coûts —qui changent inévitablement— consisterait à soumettre aux donateurs une estimation générale du volume de produits que le PAM peut livrer au moyen de la contribution avant que celle-ci soit confirmée.
46. Comme certains donateurs utilisent surtout la proposition de financement pour suivre les engagements qu'ils ont pris au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) après confirmation d'une contribution, le PAM pourrait aider les donateurs à le faire en leur communiquant des informations sur les quantités effectives de produits chargées et expédiées après la transaction, conformément au calendrier prévu par la CAA pour la présentation de rapports.
47. **Marquage des sacs.** La pratique consistant à indiquer sur les sacs l'identité des donateurs revêt de l'importance pour certains donateurs qui souhaitent que leurs contributions soient visibles mais ne présente guère d'intérêt, voire aucun, pour d'autres. Imposer le marquage de sacs, toutefois, écarte la possibilité d'utiliser la contribution en vue d'un financement anticipé car cela limite le remboursement à un seul donateur.
48. Pour étudier la possibilité d'assouplir les conditions imposées en ce qui concerne le marquage des sacs, le PAM devra discuter de la question avec chaque donateur plutôt que de devoir trouver une approche normalisée. Il y aura des cas dans lesquels le désir du donateur de voir son identité marquée sur les sacs ne constituera pas une contrainte significative, mais il y en aura d'autres dans lesquels il le sera. Dans ce cas, le PAM cherchera une solution technique —il pourra par exemple avoir recours à des housses qui donnent la visibilité souhaitée par le donateur tout en restant compatibles avec les nouvelles procédures de l'Organisation. En outre, le PAM discutera avec le donateur des autres mesures qui peuvent être prises pour garantir la visibilité de sa contribution. L'on pourrait prévoir à cette fin une ou plusieurs des mesures suivantes:
- communiqués de presse, réunions d'information à l'intention des médias, sites web, cérémonies officielles de remise de la contribution et présence de drapeaux dans les sites de distribution;
 - apposition d'autocollants indiquant l'identité des donateurs sur les sacs de produits alimentaires, particulièrement à l'occasion des manifestations réalisées à l'intention des médias et des cérémonies de remise de la contribution; et
 - apposition sur les sacs d'une marque indiquant l'identité de tous les donateurs qui contribuent à une opération spécifique.



49. **Achat en un lieu spécifique.** Certains donateurs demandent également que leurs contributions soient utilisées pour acheter des produits dans un pays spécifique, surtout dans le pays bénéficiaire lui-même. Cela entrave la possibilité d'utiliser ces contributions en vue d'un financement anticipé pour les comptes de caisse. Le fait d'avoir à acheter des produits dans un pays donné réduit la souplesse et augmente le risque lié à l'utilisation de ce compte¹³.
50. Pour éviter que des donateurs demandent que leurs contributions soient utilisées pour acheter des produits en un lieu particulier, le PAM se propose de réaliser une analyse détaillée sur la façon la plus efficace d'utiliser les contributions en espèces.
51. **Date limite de validité de l'engagement.** Beaucoup de donateurs exigent que le PAM utilise leurs contributions dans un délai spécifié. Étant donné que le PAM organise la filière de produits et coordonne l'arrivée de contributions multiples, un délai trop bref peut se révéler impossible à respecter ou compromettre l'utilisation rationnelle des ressources. Pour tirer le meilleur parti d'une contribution, la coordonner avec d'autres contributions en espèces ou en nature et effectuer les achats au moment voulu ou lorsque les prix sont au plus bas, il est important de disposer d'une marge de souplesse quant aux dates d'utilisation de cette contribution. Si ces dates sont fixées avec rigueur, il est difficile, voire impossible, d'utiliser la contribution pour rembourser le CII, le Fonds central autorenouvelable d'urgence (CERF) ou de l'utiliser dans le contexte du compte en espèces du projet alimenté par le préfinancement.
52. Les donateurs sont invités à prendre des mesures pour éliminer les délais d'utilisation de leurs contributions. En cas d'impossibilité, ils pourraient accepter de faire coïncider la date limite de validité de l'engagement avec la date d'achèvement du projet.

Pourcentage visé de contributions plus flexibles

53. L'objectif du PAM est de couvrir les besoins de tous les programmes et les opérations approuvés. Dans l'idéal, toutes les contributions devraient être multilatérales, prévisibles et flexibles ce qui permettrait au PAM de planifier et d'allouer les ressources en fonction des besoins prévus.
54. À l'heure actuelle, seulement 5,3 pour cent des contributions versées au PAM sont véritablement multilatérales, en espèces et non assorties de conditions quant à leur utilisation tel que le marquage des sacs, les achats en un lieu spécifique et les délais d'utilisation. Au niveau opérationnel, les contraintes multiples imposées à un volume important de ressources à emploi spécifique rendent très difficiles la gestion de la filière et la distribution à temps de rations alimentaires aux bénéficiaires.
55. Si le PAM disposait d'un volume plus important de ressources en espèces en début d'année, il serait mieux en mesure de planifier l'allocation des ressources aux différentes catégories d'activités, d'intervenir rapidement en cas d'urgence en achetant des vivres, d'empêcher des ruptures d'approvisionnement, de rembourser les emprunts en espèces au CERF et au CII, de réduire les risques que comporte le financement anticipé et de veiller à ce que ses bénéficiaires disposent chaque jour d'une ration alimentaire équilibrée.

¹³ "Examen des procédures de l'Organisation, application des conditions imposées par les donateurs et financement anticipé", 7 décembre 2004.



56. Compte tenu de ce qui précède et étant entendu que des ressources multilatérales flexibles permettraient au PAM d'être mieux à même de satisfaire les besoins en temps voulu, il est recommandé que dans le cadre du prochain exercice biennal, des efforts soient faits afin que 30 pour cent des contributions soient versées sous forme multilatérale, sans conditions supplémentaires et de préférence en espèces. Tous les donateurs sont invités à faire tout ce qui est en leur pouvoir dès qu'ils le pourront.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CAA	Convention relative à l'aide alimentaire
CAD	Comité d'aide au développement
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CERF	Fonds central autorenewelable d'urgence
CII	Compte d'intervention immédiate
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDD	Division des relations avec les donateurs
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays

