

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 8–11 février 2010

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2010/5-B/Rev.1
12 février 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

MOBILISATION DE RESSOURCES DANS UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION

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 soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur exécutif adjoint chargé du Département des relations extérieures:	M. S. de Mistura	tél.: 066513-2200
---	------------------	-------------------

Directrice de la Division des relations avec les gouvernements donateurs:	Mme T. Toyota	tél.: 066513-2501
---	---------------	-------------------

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



RESUME

Cette révision de la stratégie a pour objet de dresser le bilan des progrès réalisés ces dernières années, d'en tirer les enseignements, de cerner les nouvelles opportunités et d'utiliser ces éléments pour guider et renforcer l'harmonisation et l'orientation des activités de mobilisation des ressources à l'échelle du PAM, dans un environnement en mutation.

Les efforts de mobilisation de ressources et les investissements déployés par le Programme alimentaire mondial (PAM) à cet effet obéissent actuellement aux principes énoncés dans les documents suivants, qui ont été présentés au Conseil d'administration: "Une stratégie de mobilisation des ressources pour le Programme alimentaire mondial" (WFP/EB.3 /2000/3-B), "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins – élargissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C), "Le financement, clé de l'efficacité" (WFP/EB.2/2005/5-B) et "Stratégie du PAM en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé" (WFP/EB.1/2008/5-B/1).

La décision de réexaminer la stratégie de mobilisation des ressources du PAM a été prise en réponse:

- a) aux défis que posent l'évolution rapide du contexte mondial (nombre croissant de catastrophes d'origine naturelle et humaine, changements climatiques, conflits et instabilité persistante de la situation économique, alimentaire et énergétique) ainsi que l'accroissement prévu des besoins liés à la faim dans les années à venir;
- b) aux possibilités et au type de financement nécessaire pour appuyer le Plan stratégique du PAM (2008-2013)¹ dans un environnement où les ressources monétaires font l'objet d'une concurrence de plus en plus vive;
- c) à l'élan international généré par la détermination avec laquelle les dirigeants mondiaux, lors des récents sommets du G8 et du G20, se sont engagés à s'attaquer aux problèmes de la faim et de la sécurité alimentaire;
- d) aux tendances qui se font jour dans les comportements et les lignes d'action adoptés par les donateurs, particulièrement au niveau des pays, qui privilégient les contributions thématiques et la prise en charge des programmes par les pays dans le cadre des soutiens financiers qu'ils apportent aux institutions multilatérales, compte tenu des efforts de réforme et de programmation commune des activités au sein du système des Nations Unies;
- e) à l'engagement de plus en plus actif des équipes de pays des Nations Unies à l'égard de la cohérence générale du système et de l'harmonisation des activités au niveau des pays.

¹ Le plan stratégique du PAM (2008-2011) a été prolongé jusqu'à la fin de 2013 en vertu de la décision 2009/EB.A/3 du Conseil d'administration.



Les principaux donateurs du PAM resteront les pivots de l'aide qu'il reçoit, mais ils ne doivent pas être les seuls à assumer cette charge. Les efforts de mobilisation des ressources du PAM seront fondés sur le constat qu'il sera essentiel d'adopter des approches innovantes et de trouver d'autres sources de fonds pour mettre en place une nouvelle base de financement.

À cet égard, le PAM s'efforcera:

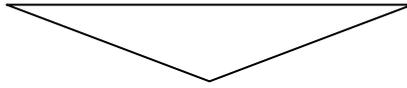
- de renforcer la souplesse et la prévisibilité des financements, comme le préconisent les "Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire" et la "Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement", en travaillant en étroite coopération et en élargissant les partenariats avec sa base actuelle de soutien;
- d'équilibrer le niveau de soutien en encourageant les contributions provenant de sources en expansion comme les pays hôtes et les multiples fonds communs ou thématiques disponibles au niveau du terrain et de renforcer la collaboration avec des organismes partenaires des Nations Unies pour accéder à des fonds qui ont été créés dans le sillage de la réforme de l'ONU;
- d'intensifier le soutien apporté par d'autres pays, en particulier par les pays émergents;
- d'investir dans des efforts de mobilisation de ressources au niveau des pays, en encourageant la formation et l'échange d'informations, en travaillant avec les gouvernements nationaux à la programmation conjointe dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ; et
- d'encourager les contributions et les mécanismes qui assurent l'utilisation des ressources dans les meilleures conditions d'efficacité, de réactivité, de transparence et d'efficience.

L'objectif du PAM en matière de financement est de parvenir à couvrir 100 pour cent de ses besoins évalués. Il se dotera dans cette optique d'indicateurs de performance que la Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle se charge actuellement de mettre au point.

Mobiliser l'aide financière nécessaire pour couvrir 100 pour cent des besoins prévus est un objectif certes ambitieux mais pas hors de portée. Pour l'atteindre, le PAM devra s'engager dans une démarche de mobilisation stratégique des ressources, garante de la visibilité et de la transparence des financements, et faire davantage d'efforts, notamment dans les pays où il intervient et auprès d'un plus grand nombre de partenaires, pour défendre la cause de ceux qui ont besoin de son aide. Il devra pouvoir compter sur le soutien de tous ses donateurs et partenaires pour changer ses habitudes, et il invite le Conseil à encourager l'adoption de modalités de financement non liées, en particulier via des contributions pluriannuelles en espèces, qui lui permettent de disposer d'un maximum de souplesse et de prévisibilité pour répondre plus efficacement aux besoins les plus urgents de ceux qui ont faim.



PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du document intitulé " Mobilisation de ressources dans un environnement en mutation" (WFP/EB.1/2010/5-B/Rev.1).

* 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

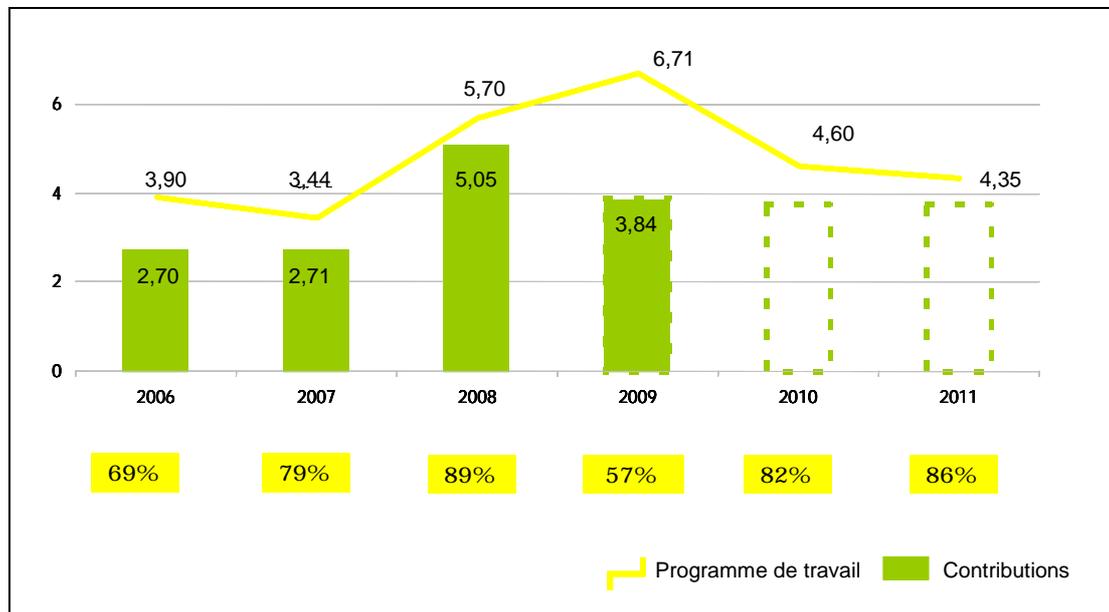
1. Cette révision de la stratégie a pour objet de dresser le bilan des progrès réalisés pendant les années de son application, d'en tirer les enseignements, de cerner les nouvelles opportunités et d'utiliser ces éléments pour guider et renforcer l'harmonisation et l'orientation des activités de mobilisation des ressources à l'échelle du PAM, dans un environnement en mutation. Le présent document a vocation à évoluer et sera modifié en tant que besoin de manière à refléter les résultats de l'examen du cadre de financement.
2. Actuellement, les efforts de mobilisation de ressources du PAM et les investissements qu'il déploie à cet effet obéissent aux principes énoncés dans les documents suivants, qui ont été présentés au Conseil d'administration: "Une stratégie de mobilisation des ressources pour le Programme alimentaire mondial" (WFP/EB.3/2000/3-B), "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins – élargissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C), "Le financement, clé de l'efficacité" (WFP/EB.2/2005/5-B) et "Stratégie du PAM en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé" (WFP/EB.1/2008/5-B/1).

VUE D'ENSEMBLE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES

3. Le programme de travail du PAM pour 2010 se monte à 5,4 milliards de dollars et les prévisions de financement, compte tenu des indications fournies par les donateurs et de l'impact de la crise économique, tablent sur un apport de 3,75 milliards de dollars, soit 69 pour cent des besoins prévus.
4. En 2009, grâce à la générosité de 79 donateurs, le PAM a reçu au total 4 milliards de dollars de contributions. Malgré la crise financière, cet apport a dépassé les prévisions du Plan de gestion, qui se chiffraient à 3,7 milliards de dollars. Les besoins opérationnels du PAM en 2009 se sont élevés à plus de 6,7 milliards de dollars au total.
5. En 2008, le PAM avait reçu un montant de contributions sans précédent, de 5,05 milliards de dollars, de la part de 98 donateurs, alors que ses besoins s'élevaient à 5,8 milliards de dollars, selon les prévisions. Tout au long de l'année, l'accumulation des sécheresses, inondations et autres catastrophes naturelles, les variations climatiques et les conflits, en particulier les troubles civils, conjugués à la flambée des prix des produits alimentaires et de l'énergie et à la récession économique, n'ont fait qu'aggraver la situation des populations vulnérables et affamées de par le monde.
6. Entre 2005 et 2007, le PAM a reçu en moyenne 2,7 milliards de dollars chaque année, soit un niveau de financement compris entre 69 et 79 pour cent des besoins prévus dans le programme de travail pour l'exercice biennal. Il y a tout juste trois ans, le PAM sollicitait 3,4 milliards de dollars pour financer son programme de travail.
7. La montée en puissance des opérations du PAM depuis 2008 n'est pas le reflet d'une hausse passagère: elle marque une évolution durable du niveau des besoins. Et comme ces besoins augmentent plus vite que les financements des donateurs, le PAM devra mobiliser encore plus de ressources en 2010.
8. Le PAM va s'efforcer comme auparavant de trouver les ressources nécessaires pour financer 100 pour cent de ses besoins, et il se dotera dans cette optique d'indicateurs de performance que la Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle est en train de mettre au point.



Figure 1. Programme de travail et contributions, 2006-2011
(en milliards de dollars)
Au 17 janvier 2010



9. Les donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) assurent en général 80 à 90 pour cent du financement global du PAM et sont considérés comme sa principale base de soutien: la plupart font partie du groupe des 20 plus gros donateurs du PAM. Ces dernières années, le PAM a reçu un soutien de plus en plus important et diversifié en provenance d'autres sources, comme les pays du Moyen-Orient, les pays émergents et les fonds multidonateurs ou à vocation spécifique, dont le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) et les fonds communs pour les interventions humanitaires.
10. Le PAM s'est par ailleurs doté une stratégie particulière pour les partenariats avec le secteur privé, laquelle vise à lever 200 millions de dollars par an d'ici 2017, dont 50 millions de fonds totalement flexibles; cet objectif est en bonne voie de réalisation.

TABLEAU 1. CONTRIBUTIONS 2004–2009, PAR GROUPE DE DONATEURS
(en millions de dollars) (au 17 janvier 2010)

Donateur	2004	% du total de 2004	2005	% du total de 2005	2006	% du total de 2006	2007	% du total de 2007	2008	% du total de 2008	2009	% du total de 2009
CAD*	2 117	94	2 557	94	2 240	83	2 363	87	4 010	79	3 413	89
Moyen-Orient	5	0	12	0	44	2	14	1	552	11	41	1
BRIC**	28	1	48	2	20	1	28	1	43	1	58	2
Pays émergents	30	1	15	1	10	0	29	1	10	0	9	0
Gouvernements bénéficiaires	64	3	97	4	130	5	111	4	129	3	105	3
Fonds multidonateurs	1	0	9	0	219	8	145	5	231	5	167	4
Donateurs privés	22	1	27	1	55	2	49	2	144	3	92	2
Donateurs multilatéraux	279	12	276	10	239	9	254	9	883	18	312	8

Note: les donateurs individuels peuvent être classés dans un ou plusieurs groupes de bailleurs de fonds. Les fonds multidonateurs comprennent des fonds englobant l'ensemble du système comme le CERF, les fonds communs pour les interventions humanitaires et la Banque mondiale.

* Comité d'aide au développement (OCDE)

** Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine

ENJEUX, RISQUES ET OPPORTUNITES

11. Plus de 1 milliard de personnes souffrent aujourd'hui de faim chronique. Aux 850 millions de personnes déjà visées par les initiatives prises au niveau mondial pour lutter contre la faim dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dont la situation est devenue encore plus difficile, sont venus s'ajouter au moins 130 millions de personnes qui étaient auparavant en mesure de nourrir leurs familles.
12. Sur le milliard de personnes qui souffrent de la faim, le PAM s'efforce d'atteindre les plus pauvres et les plus vulnérables, qui n'ont souvent pas d'autre soutien ni d'autre source sûre de nourriture. Jusqu'ici, ce groupe représentait environ 10 pour cent de tous ceux qui ont faim. Si ses effectifs augmentent, la demande à laquelle le PAM sera confrontée augmentera elle aussi proportionnellement. Les besoins humanitaires et les interventions d'urgence qui en découlent représentent une part de plus en plus importante de cette demande et restent une priorité pour le PAM.
13. Mobiliser les financements nécessaires, à une échelle jusqu'ici inédite et sur fond de récession économique, constitue sans aucun doute une tâche ardue, mais qui n'est pas impossible. Le PAM devra changer ses habitudes, identifier et cultiver de nouvelles sources de soutien, défendre sa cause auprès d'un plus large éventail de partenaires, explorer la panoplie des nouveaux mécanismes de financement qui sont maintenant disponibles, notamment au niveau des pays, pour appuyer la réforme du système des Nations Unies, et utiliser au mieux chacun des dons qu'il reçoit.
14. La mise en œuvre du Plan stratégique continue d'exiger de la flexibilité dans le financement. Le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, qui caractérise désormais la mission du PAM, et l'accent mis dans le Plan stratégique sur des solutions telles que les bons d'alimentation et les aides en espèces, ainsi que le transfert aux autorités



nationales d'outils utilisés par le PAM, notamment les évaluations des besoins et les dispositifs d'alerte rapide, supposent tous des financements en espèces et non plus en nature, sous forme de vivres. Il faut que le PAM parvienne à obtenir une large part de ses ressources sous forme de dons en espèces d'une grande souplesse d'utilisation, s'il veut être en mesure de répondre aux besoins de la façon la plus efficace possible et d'apporter des solutions optimales au problème de la faim.

15. Dans le contexte actuel, l'attention portée à la détresse de ceux, toujours plus nombreux, qui ont faim, n'a jamais été aussi grande. La sécurité alimentaire et la malnutrition dans le monde sont au centre des préoccupations internationales, tout comme les problèmes induits par les catastrophes d'origine naturelle et humaine, les conflits, l'instabilité des marchés et la situation macroéconomique. Ce contexte offre certes des possibilités mais aussi des risques: il se peut que ces problèmes soient rapidement relégués au second plan et que le PAM soit obligé, en 2010, de redoubler d'efforts pour maintenir l'élan de 2008 et 2009. Dans un contexte d'instabilité économique et face à la menace d'une nouvelle crise financière, les activités de sensibilisation et de communication seront particulièrement importantes pour accéder à des ressources d'autant plus convoitées qu'elles sont insuffisantes.
16. Depuis la création par le Secrétaire général de l'ONU de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, il est largement reconnu qu'une sécurité alimentaire durable passe par l'augmentation de la production agricole, l'amélioration des systèmes de suivi afin d'anticiper et de prévenir les crises alimentaires, et un appui accru à la protection sociale, notamment aux filets de sécurité, qui associent aide alimentaire, bons d'alimentation et transferts monétaires, pour que les gouvernements puissent répondre efficacement aux besoins des plus vulnérables. Le Cadre d'action global souligne également la nécessité de mécanismes régionaux et mondiaux pour améliorer l'accès aux denrées alimentaires en cas de crise, notamment par la constitution de réserves céréalières d'urgence ou le partage de stocks, et par une gestion plus efficace des stocks alimentaires au niveau des pays. Ces évolutions sont autant de possibilités dont le PAM pourrait tirer parti dans les années à venir.
17. Lors de la réunion du G8 à L'Aquila, le constat qu'il fallait prendre des mesures coordonnées pour apporter une solution globale au problème de la sécurité alimentaire et de la faim a incité à prendre appui sur les cadres de planification globale pilotés par les pays, tels que le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), pour rassembler tous les acteurs au sein d'une initiative propre à encourager un nouvel effort d'investissement et de collaboration afin de traiter au niveau mondial les questions liées à la sécurité alimentaire et à la faim. C'est une occasion pour le PAM de devenir à la fois un partenaire d'exécution et un conseiller technique et de tirer pleinement parti de son avantage comparatif, aux côtés d'autres intervenants.
18. On s'accorde largement sur la série de mesures à court, moyen et long terme qu'il faudra prendre pour universaliser la sécurité alimentaire et lutter contre la faim, et l'on a toutes les raisons de penser que cette cause mobilisera l'attention, l'engagement et les ressources du monde entier. Cet effort sera en grande partie piloté par les pays, et les directeurs de pays du PAM devront profiter de cette occasion pour s'attacher à mettre au point des stratégies nationales et des solutions concrètes pour lutter contre la faim, notamment par le biais du PNUAD et des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).
19. La difficulté sera de maintenir cette optique et cette ligne d'action générale face à la concurrence des problèmes internes provoqués par la récession économique mondiale. Il sera essentiel de ne pas perdre de vue la situation internationale.



20. L'expérience acquise par le PAM en 2009 et au cours des années précédentes indique qu'en 2010 et au-delà, la communauté internationale continuera à soutenir l'institution dans son action, telle que définie dans le Plan stratégique (2008–2013). En 2009, 19 pays donateurs ont fait un effort financier sans précédent en faveur du PAM. En 2010, l'objectif du PAM est de répondre aux besoins alimentaires de 90 millions de personnes dans 73 pays, pour un coût total de 5,4 milliards de dollars, comme il a été indiqué précédemment. Le PAM a reçu l'assurance que les donateurs actuels continueront dans l'ensemble à lui apporter leur soutien, compte tenu de son bilan positif et de son attachement à l'efficacité et à l'obtention de résultats. Il n'en sera pas moins indispensable de trouver des financements complémentaires auprès d'autres sources.

LE CADRE DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

21. Les "Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire" et la "Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement" constituent la toile de fond des efforts que le PAM est appelé à déployer pour mobiliser les ressources nécessaires à la mise en oeuvre de son Plan stratégique. L'importance accordée à l'harmonisation de l'aide avec les priorités des pays partenaires, l'allocation de financements à vocation humanitaire proportionnels aux besoins, la fourniture d'une assistance humanitaire selon des modalités propres à favoriser la reprise du développement à long terme, le caractère souple et prévisible des financements et le rôle central des Nations Unies dans le pilotage et la coordination des interventions sont autant de principes qui revêtent une importance particulière pour le travail du PAM.
22. Concernant la mobilisation de fonds, il importe de reconnaître que le financement de nouvelles crises humanitaires ne doit pas nuire au financement des besoins courants; que les mécanismes de financement à long terme présentent des avantages certains; que les programmes conjoints, qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale, jouent un rôle de plus en plus important; que les mécanismes d'appel global interinstitutions et les plans d'action humanitaire communs occupent une place centrale; et que chez les donateurs, la tendance est à une déléation croissante des responsabilités aux bureaux sur le terrain.
23. Au cours de la période 2009-2011, les débats porteront sur les ajustements éventuels à apporter aux politiques et règlements du PAM en matière de financement. Le Conseil d'administration passe en revue actuellement le cadre de la politique financière en vigueur pour déterminer les différents arrangements qui permettront au PAM et à ses donateurs de mieux répondre aux défis des années à venir. Cet examen porte notamment sur la relation entre les guichets de financement et les catégories d'activités et sur les changements qui pourraient être nécessaires pour préserver l'efficacité du PAM. Les nouvelles mesures adoptées devraient offrir de nouvelles possibilités aux donateurs, notamment grâce à des mécanismes plus adaptés aux différents contextes et besoins, tout en assurant la reddition de comptes et la transparence dans l'allocation des ressources du PAM.
24. En mai 2009, à l'occasion du réexamen du cadre de financement, il a été créé un Comité chargé de l'allocation stratégique des ressources (SRAC) pour superviser les activités de gestion financière et d'allocation des ressources du PAM. Le Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle, a lui aussi été créé au même moment.
25. Les répercussions du réexamen du cadre de financement sur les efforts de mobilisation de ressources du PAM sont considérables et jouent un rôle essentiel. Le présent document est néanmoins nécessaire pour guider à court terme le travail de mobilisation du PAM. Cette révision évoluera après l'approbation officielle des différents éléments du nouveau cadre de financement. Le présent document ne présume en aucune manière des



changements potentiels. Pour être utile dès maintenant, il se fonde en fait sur le cadre de financement actuel, car les arrangements existants resteront probablement en place suffisamment longtemps pour couvrir la plupart des ressources mobilisées dans le cadre du Plan stratégique 2008-2013.

COHERENCE DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET NOUVEAUX MECANISMES DE FINANCEMENT

26. Le vaste processus de réforme du système des Nations Unies a mis l'accent sur la nécessité de l'appropriation par les gouvernements des activités menées au niveau des pays, sur l'amélioration de la collaboration et des complémentarités entre les activités des Nations Unies et celles des organisations non gouvernementales (ONG), sous la conduite des gouvernements, et sur le renforcement du pouvoir décisionnel sur le terrain pour assurer que les initiatives financées par les Nations Unies sont conformes aux priorités nationales.
27. On a assisté ces dernières années à une prolifération de nouveaux mécanismes de financement - fonds communs, fonds verticaux, fonds multidonateurs d'affectation spéciale, mécanismes de financement communs ou nationaux - mis en place pour promouvoir et appuyer une approche plus intégrée des activités des Nations Unies. Le soutien financier à ces mécanismes provient d'une large base de donateurs. Dans le cadre du CERF, par exemple, 115 États membres et d'autres donateurs ont versé au total une contribution de 2 milliards de dollars. Les donateurs considèrent ces dispositifs comme des moyens d'améliorer l'action humanitaire internationale et l'aide au développement, conformément aux Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire et à la Déclaration de Paris. Ces fonds multidonateurs offrent aussi un certain nombre d'avantages pratiques, surtout pour les petits donateurs actuels et potentiels qui ne sont pas toujours présents dans les pays concernés ou qui souhaitent réduire au minimum les coûts de transaction. Dans certains cas, le financement est acheminé par l'intermédiaire des gouvernements nationaux, alors que dans d'autres, les ressources sont allouées directement aux organismes des Nations Unies et aux ONG. Certains fonds multidonateurs ont une durée indéterminée, d'autres, une durée limitée. Certains sont spécifiques à un pays, d'autres sont thématiques. Ces fonds communs sont eux-mêmes devenus un nouveau mode de financement important, que le PAM continuera à explorer et à utiliser.
28. Les allocations du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), des fonds communs et des organismes des Nations Unies occupent le cinquième rang sur la liste de donateurs du PAM en 2009. Le PAM est de loin le plus gros bénéficiaire des fonds du CERF; depuis que ce fonds a été créé en mars 2006, le PAM a reçu un total de 532 millions de dollars, soit environ 38 pour cent du total des décaissements du CERF (1,4 milliard de dollars). On a toutes les raisons d'escompter que cette relation se poursuivra et s'amplifiera, grâce aux efforts permanents déployés sur le terrain.
29. S'il est vrai que le CERF est appelé à rester une source primordiale de financement pour les interventions d'urgence du PAM, le potentiel d'autres fonds doit être exploré. Les fonds multidonateurs visent une large gamme d'objectifs, y compris tous les objectifs stratégiques du PAM, et constituent donc une source potentielle majeure de contributions. Bien qu'il soit assez difficile de prévoir les niveaux de financement provenant des fonds multidonateurs, dont le fonctionnement est largement décentralisé, sur la base des tendances passées, le PAM essaiera d'obtenir 200 millions de dollars de cette source en 2010, dont environ 75 pour cent auprès du CERF. (Ce calcul repose sur la moyenne des quatre dernières années, majorée de 10 pour cent.) En 2009, 206 millions de dollars ont été



obtenus grâce à ces fonds et le PAM va s'efforcer de maintenir ce niveau, voire de l'accroître, au travers d'initiatives mises en oeuvre au niveau des pays en 2010.

30. Dans les années à venir, le PAM peut raisonnablement aspirer à augmenter le soutien émanant des fonds communs, étant donné notamment que les initiatives pilotes "Unis dans l'action" se sont accélérées et que des fonds substantiels affectés au développement commencent à affluer par ce biais, offrant ainsi des perspectives plus importantes pour le PAM et ses organismes partenaires, avec lesquels la collaboration est appelée à se resserrer dans le cadre de l'initiative "Unis dans l'action". En outre, les fonds d'intervention d'urgence et les fonds humanitaires communs ont offert récemment des possibilités de financement accru, en Éthiopie et en République centrafricaine, et continuent de se procurer des volumes d'aide importants au Soudan et en République démocratique du Congo. Le PAM envisage d'utiliser ces sources de financement, en priorité pour les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies et d'autres services communs, notamment en tant que chef de file de la logistique et des télécommunications. Pendant la période couverte par le Plan stratégique, le PAM a aussi obtenu un financement de 18 millions de dollars auprès du Fonds pour la réalisation des OMD, suite à l'appel à propositions lancé en 2008 par le guichet thématique "Sécurité alimentaire, nutrition et enfants". Il existe en outre d'autres perspectives prometteuses de ressources comme le Fonds pour la consolidation de la paix, le Fonds multidonateurs d'affectation spéciale pour le Soudan et les fonds proposés pour le Darfour et le Sud-Soudan.
31. Une dépendance accrue à l'égard de ces sources de financement relativement nouvelles est synonyme de risques potentiels et de problèmes de gestion, mais aussi de perspectives prometteuses. Les ressources mises à disposition par les mécanismes de financement communs sont censées avoir un caractère additionnel, mais les conclusions d'une évaluation n'ont pas tranché cette question³. Le PAM va étudier les contributions que pourraient faire les fonds communs à ses programmes, en retraçant notamment leur historique, afin de déterminer les fonds à cibler en priorité et les ressources humaines à leur consacrer.
32. À plusieurs reprises ces dernières années, la Banque mondiale a également fourni des ressources au PAM. En général, cette source de financement n'était toutefois ni cohérente, ni prévisible, dans la mesure où les ressources étaient directement acheminées via les gouvernements nationaux, chaque fois que possible. Le prix élevé des produits alimentaires et des carburants en 2008 a conduit la Banque mondiale à créer le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale (GFRP), un mécanisme de financement rapide pouvant fournir jusqu'à 2 milliards de dollars aux pays touchés par la crise alimentaire. Une part limitée de ces fonds, sous forme de dons, peut servir au financement direct d'organismes des Nations Unies, à condition toutefois que les pays bénéficiaires ne soient pas en mesure de les administrer directement. La première année, le PAM a reçu environ 28 millions de dollars de ce mécanisme pour cinq interventions nationales, mais il n'a obtenu aucune ressource en 2009.
33. S'il est vrai que le financement du GFRP peut être acheminé par l'intermédiaire du PAM, comme cela est prévu pour le Libéria (4 millions de dollars) et la Sierra Leone (4 millions de dollars), l'accès à ce type de financement est censé passer principalement par les gouvernements nationaux qui s'adressent au PAM pour gérer des interventions dans

³ Une évaluation du CERF menée en 2007 pose la question de savoir si les fonds qu'il alloue sont réellement additionnels ou s'il s'agit d'une réaffectation de l'appui humanitaire bilatéral. Voir Faure, S. D. et Glaser, M. Central Emergency Response Fund: Interim Review. Final Report. Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Septembre 2007, p.22.



le domaine de la protection sociale. Tel est le cas du Ghana, par exemple, où le Ministère de la Santé souhaite travailler avec le PAM pour mettre en œuvre un programme de nutrition.

34. De plus, en 2009, la Banque mondiale a créé un cadre élargi de lutte contre la vulnérabilité pour faire face à un éventail plus vaste de besoins découlant à la fois de la crise alimentaire et de la crise économique. Le GFRP est une composante de ce cadre et sera exclusivement axé à l'avenir sur les programmes de développement de l'agriculture. Un fonds d'intervention sociale rapide est en train de se mettre en place et financera les programmes de protection sociale, domaine d'intervention pour lequel la Banque considère le PAM comme étant l'acteur le plus qualifié. Toutefois, tous les dons seront axés sur les pays, la préférence étant accordée au financement direct des gouvernements nationaux, sauf lorsqu'ils n'ont pas les capacités requises. Les gouvernements peuvent néanmoins choisir d'acheminer une partie des fonds via des organismes des Nations Unies. Il est difficile de savoir si les banques régionales suivront l'exemple de la Banque mondiale. Cela dépendra de la priorité qu'elles accorderont aux programmes de protection sociale, par rapport à des domaines de financement plus traditionnels comme les infrastructures et la production du secteur agricole.
35. Le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP) est un mécanisme géré par la Banque mondiale qui a été instauré pour faciliter la programmation des engagements pris après la réunion de l'Aquila et qui devrait devenir opérationnel en 2010. Ici encore, les financements devraient passer par le canal des gouvernements nationaux, et leur ampleur dépendra des sommes que les gouvernements donateurs choisiront d'allouer bilatéralement par leurs propres systèmes ou de l'importance qu'ils accorderont à ce mécanisme multilatéral. Le PAM pourrait accéder directement à ces fonds à travers le guichet d'assistance technique du GAFSP, mais cela ne devrait pas représenter un volume important en termes monétaires.

FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

36. Le PAM prévoit un accroissement considérable du soutien qu'il reçoit du secteur privé du fait qu'il s'engage avec un plus grand nombre de partenaires humanitaires travaillant à l'échelle mondiale, qu'il étend ses contacts aux entreprises et aux fondations, qu'il entretient des rapports avec des particuliers de grande valeur, et qu'il met en place un programme destiné à élargir le cercle des donateurs plus modestes. La Stratégie du PAM en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé, approuvée par le Conseil d'administration en février 2008 (WFP/EB.1/2008/5-B/1), qui complète le présent document, oriente le travail du PAM avec le secteur privé et commence déjà à donner des résultats encourageants.
37. En 2009, le soutien du secteur privé a atteint un montant total de 104 millions de dollars, soit 3 pour cent du total des contributions; ce montant est supérieur à l'objectif annuel de 80 millions de dollars et représente une augmentation importante par rapport au niveau de 2003 qui était de 5,5 millions de dollars. Le PAM a signé un nouveau partenariat à long terme avec LG Electronics, la première multinationale asiatique à soutenir le PAM au niveau international et a également signé deux nouveaux partenariats d'entreprises avec Heinz et Kraft, via le "Projet rayon laser" qui a été lancé en septembre 2009 lors de la "Clinton Global Initiative". Grâce à ce projet, le PAM prépare le terrain pour une première alliance inédite d'entreprises alimentaires concurrentes afin de lutter contre la faim. En 2010, le PAM continuera de développer son réseau géographique de soutien du secteur



privé en vue de réaliser ses objectifs stratégiques, en concentrant son action sur une augmentation du soutien de la fondation et des contributions des particuliers.

38. Les partenariats privés restent l'un des principaux moteurs de la stratégie d'amélioration de la nutrition du PAM, en mettant la compétence du secteur privé au service de l'Unité de nutrition. Deux spécialistes de l'entreprise DSM, spécialisée dans les sciences de la vie, ont travaillé en Égypte et au Kenya sur des questions spécifiques et plusieurs nutritionnistes ont été ajoutés à la réserve de candidats du PAM en 2009, tous financés par le secteur privé. Le PAM continuera à travailler en étroite collaboration avec le secteur privé sur la nutrition ainsi que dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et de la réaction face à de telles situations. Le secteur privé continue à soutenir la capacité d'intervention face aux crises d'urgence, avec des actions dans toutes les principales crises urgences en 2009. La crise liée au typhon tropical aux Philippines en est un exemple, puisque plus d'un million de dollars ont été rapidement levés via des réseaux d'entreprises. Un appui en nature, avec par exemple les deux envois de denrées par avion de la TNT, a également pu être obtenu rapidement et le PAM vise à maintenir des partenariats performants dans cette région.
39. Le PAM utilise aussi Internet comme plateforme pour lever des fonds. En 2009, le nombre de personnes qui ont visité le site web du PAM se montait à 220 000 en moyenne par mois, dont 40 000 ont versé des contributions en ligne, apportant plus de 1,5 million de dollars au cours de l'année.

ÉLARGISSEMENT ET CONSTITUTION DE NOUVEAUX PARTENARIATS

40. Ce qui caractérise la relation du PAM avec sa base actuelle de soutien, c'est l'esprit de partenariat, qui se traduit, outre le soutien financier, par un vif intérêt pour tous les aspects de son travail, par une contribution active à la formulation des stratégies et des politiques dans le cadre de la participation au Conseil d'administration, par une collaboration à l'information du public sur des questions liées à faim dans le monde, et par le partage des savoir-faire pour renforcer et améliorer l'organisation.
41. Le PAM renforce actuellement ses partenariats déjà actifs avec la FAO et le FIDA. En novembre 2009, le Conseil d'administration a approuvé les Grands axes de la collaboration entre les institutions ayant leur siège à Rome. Les quatre principes de base du cadre de cette collaboration sont: a) avis sur les politiques, savoirs et suivi; b) opérations; c) plaidoyer et communication; et d) collaboration administrative. Cette action conjointe se poursuivra aux niveaux mondial, régional, national et local, y compris dans les pays qui participent à l'initiative pilote "Unis dans l'action".
42. Par une collaboration et une coopération plus étroites, les trois organismes œuvrent entre autres à une amélioration de la mobilisation des ressources et de la performance d'ensemble, qui profite aux trois parties. Le PAM, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) cherchent en particulier, dans le domaine des changements climatiques et des mesures prises à cet égard pour la gestion des ressources naturelles, à mobiliser conjointement des ressources pour réaliser des investissements pour l'environnement, afin de promouvoir les bonnes pratiques de gestion des terres et des eaux ainsi que le développement des marchés. En outre, les trois organismes œuvreront à l'élaboration de petits systèmes de financement du carbone pour les petits agriculteurs et s'efforceront d'ouvrir l'accès à des financements d'ordre climatique au sein du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).



43. Le PAM, la FAO et le FIDA coordonnent actuellement la mise en oeuvre de projets de sécurité alimentaire dans plusieurs pays: Bolivie, Guatemala, Népal, Philippines et Sénégal, financés par la "Facilité alimentaire" de l'Union européenne. Cet instrument, doté d'un montant de 1,47 milliard de dollars, a été établi à la mi-2008, en collaboration avec des partenaires comme la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dans le but d'aider les pays en développement à faire face à la flambée des prix alimentaires et à l'augmentation de l'insécurité alimentaire. L'Union européenne, par le biais de la facilité alimentaire, a fourni au PAM 117 millions de dollars pour des projets visant à améliorer la disponibilité alimentaire et l'accès à la nourriture au Bangladesh, au Honduras, au Libéria, au Pakistan et en Sierra Leone, ainsi que dans les cinq pays mentionnés plus haut. Le PAM travaille également avec la Commission européenne sur l'Initiative de sécurité alimentaire du G8 à l'Aquila, pour laquelle elle est le plus gros bailleur de fonds.
44. Les organismes basés à Rome vont poursuivre leur partenariat tout en continuant à collaborer avec les organismes du système des Nations Unies. Chacun des organismes a des partenaires dans le contexte plus large des Nations Unies, dans le cadre de programmes de coopération ou d'accords avec des établissements financiers internationaux, ou dans le cadre de l'Examen triennal d'ensemble des activités (TCPR) et de l'initiative "Unis dans l'action", des PNUAD, des cadres d'aide humanitaire des Nations Unies, comme le système des pôles régionaux et les processus d'appel communs, ainsi que conformément à la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement. Cette collaboration vise à assurer une plus grande cohérence de l'ensemble du système des Nations Unies.
45. Un autre exemple de partenariat efficace se trouve dans le domaine de l'assistance technique. De plus en plus de donateurs comme l'Australie, le Danemark, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Suisse apportent un soutien et une expertise techniques; ainsi, en 2009, ils ont détaché des spécialistes dans le secteur de la logistique (Équipe renforcée d'intervention logistique d'urgence (ALITE)), pour un montant total de 8 millions de dollars; le PAM s'efforcera de maintenir cet appui à des niveaux similaires en 2010. Cette assistance technique présente de nombreux avantages pour le PAM: la flexibilité des partenariats de réserve permet de déployer rapidement des experts techniques sur le terrain en cas d'urgence et le PAM peut ainsi mieux répondre aux situations de crise. La qualité de ces experts, tant au PAM que dans les organismes des Nations Unies et les autres organismes humanitaires, permet de mettre de précieuses connaissances et compétences au service des interventions. Enfin, l'approche orientée vers l'action sur le terrain renforce la capacité du PAM dans les pays, comme en témoignent des interventions aussi variées que celles mises en oeuvre en Haïti et en République démocratique du Congo. De plus, les donateurs mettent des techniciens à disposition pour appuyer les programmes liés aux transferts monétaires et aux bons d'alimentation et contribuent aussi aux questions concernant la protection et la préparation aux situations d'urgence.
46. Le PAM développe aussi ses partenariats avec de nouveaux donateurs. Un certain nombre de pays sont devenus donateurs ces dernières années, souvent de manière ponctuelle ou occasionnelle. En 2006, 97 gouvernements ont fait des dons au PAM. En 2007, ce chiffre est tombé à 88, mais six pays sont devenus donateurs pour la première fois. En 2008, le nombre des donateurs a atteint 98 et en 2009, il est retombé à 79, bien qu'on ait recensé trois nouveaux donateurs: le Kazakhstan, Oman et l'Ukraine. Les financements pourraient augmenter considérablement si de nouveaux bailleurs de fonds devenaient des donateurs réguliers dont le montant des contributions serait prévisible. En 2009, la Belgique, le Bhoutan, le Brésil, le Burundi, le Cambodge, Cuba, Chypre, l'Égypte, la Finlande, l'Allemagne, la République de Guinée, la Jordanie, le Liechtenstein, le



Pakistan, Panama, les Philippines, le Qatar, la Fédération de Russie et l'Espagne ont apporté leur plus forte contribution au PAM.

47. Ainsi le PAM va donc à la fois rechercher de nouveaux donateurs et encourager les pays qui ont versé occasionnellement des contributions à devenir des bailleurs réguliers, à un niveau correspondant à leur capacité de contribution. À cette fin, le PAM va entamer un dialogue avec de nouveaux donateurs et des donateurs occasionnels pour instaurer la même compréhension mutuelle, la même confiance et le même esprit de partenariat qu'avec ses donateurs de longue date.
48. Le PAM continuera de renforcer ses relations avec le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde et la Chine – les pays BRIC – qui à leur première réunion tenue en juin 2009 à Ekaterinbourg (Fédération de Russie) se sont engagés dans une déclaration commune à adopter une série de mesures à moyen et long termes pour s'attaquer au problème de l'état de la sécurité alimentaire dans le monde. Les dons des pays BRIC au PAM ont régulièrement augmenté ces trois dernières années et se montaient en 2009 à 63 millions de dollars, soit 2 pour cent du montant global des contributions. L'Inde est le plus gros donateur de ce groupe de pays, appuyant des opérations sur son territoire ainsi qu'en Afghanistan, par exemple; le Brésil, qui est devenu un donateur il y a trois ans seulement, gagne rapidement en importance. À Ekaterinbourg, les pays BRIC ont aussi annoncé qu'ils intensifieraient leurs efforts en matière d'aide humanitaire internationale et de réduction des risques de catastrophes naturelles.
49. Une attention particulière sera accordée à l'approfondissement des partenariats avec les pays du Golfe et les États arabes, qui soutiennent depuis longtemps les activités humanitaires, surtout bilatéralement et par le biais d'ONG. Le PAM est encouragé dans cette voie par l'intérêt récemment manifesté pour son travail et par la volonté d'engagement dans des partenariats à long terme concrétisé, par exemple, par la Cité humanitaire à Dubaï, la mise à disposition de logements pour l'Équipe d'intervention rapide dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications, et des dons financiers, y compris une récente contribution de 500 millions de dollars, et de nouveaux partenariats avec des fondations de la région. Dans son interaction avec ces donateurs et d'autres, le PAM s'attachera à stimuler l'intérêt pour son travail, ce qui rendra le financement plus régulier et plus prévisible.
50. Un nombre croissant de pays bénéficiaires ont élargi leur partenariat avec le PAM pour y inclure des contributions en produits alimentaires locaux. En 2009, 21 pays bénéficiaires ont contribué à hauteur de 114 millions de dollars, soit 3 pour cent des ressources totales du PAM. C'est là aussi un secteur de croissance possible pour le financement. De bonnes récoltes ainsi que le principe du jumelage ont permis à certains gouvernements de faire des contributions en nature, souvent pour la première fois. Actuellement, le PAM élargit aussi ses partenariats avec les pays en développement fournissant des contributions en nature. En 2009, le jumelage de dons en espèces et de contributions en produits provenant de pays bénéficiaires et d'autres pays en développement a permis à huit gouvernements (le Bangladesh, le Brésil, le Burkina Faso, l'Égypte, la Jordanie, le Kenya, le Pakistan et les Philippines) d'apporter des contributions en nature, ce qui a permis au PAM de fournir une assistance alimentaire supplémentaire à un plus grand nombre de personnes et dans un délai plus raisonnable. Ainsi, un dispositif de jumelage entre le Brésil et l'Espagne a permis de fournir 25 000 tonnes de riz à 3,8 millions de bénéficiaires des opérations du PAM en Haïti et au Honduras.



51. L'un des avantages comparatifs du PAM est son aptitude à renforcer les capacités et les institutions et il a une riche expérience en la matière. Ainsi, le PAM est un partenaire clé du Bangladesh, où il travaille en étroite coopération avec le gouvernement pour améliorer ses systèmes de ciblage, de gestion de la chaîne d'approvisionnement (entrepôts, suivi des produits) et développer sa capacité à gérer des programmes de protection sociale plus efficaces. Le travail du PAM avec les gouvernements bénéficiaires crée des cercles vertueux, en permettant à ces gouvernements de mieux gérer l'assistance alimentaire et les programmes de lutte contre la faim, et en travaillant en collaboration pour mieux répondre aux besoins des bénéficiaires, dans le but de pouvoir progressivement transmettre les programmes aux gouvernements bénéficiaires et en fournissant aussi les ressources en nature requises pour réaliser les objectifs stratégiques du PAM, pays par pays.
52. Outre les gouvernements bénéficiaires devenus donateurs, le PAM s'attache aussi à cultiver ses relations avec les nouveaux États membres de l'Union européenne, les pays européens plus petits, ainsi qu'avec ceux d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. La récente adhésion de la République de Corée au Comité d'aide au développement ouvre également la voie à un partenariat renforcé avec le PAM.
53. Le PAM cherchera à poursuivre et à approfondir ses relations avec ses grands donateurs et notamment avec les États-Unis d'Amérique, la Commission européenne et l'Allemagne. En 2009, la contribution de l'Allemagne au PAM a atteint le niveau record de 132 millions de dollars; elle était composée de financements exceptionnellement élevés du Ministère allemand de la coopération et du développement économiques (BMZ), qui fournit un appui important au PAM, dont une contribution multilatérale annuelle non liée de 23 millions d'euros pour les programmes de développement; de financements du Ministère des affaires étrangères ainsi que d'un soutien accru et souple du BMZ via la Banque allemande de développement (KfW).
54. Lorsque cela lui sera demandé, le PAM plaidera également en faveur de contributions plus importantes inscrites dans les budgets de base, régies par la législation et destinées à l'assistance humanitaire, la sécurité alimentaire et la nutrition. Cela sera particulièrement important dans les cas où une augmentation de l'aide publique au développement (APD) serait nécessaire pour rapprocher le donateur des objectifs nationaux annoncés.
55. Les réglementations de nombreuses organisations d'aide au développement de donateurs stipulent que leur budget d'aide alimentaire ne peut être utilisé que pour la fourniture de produits alimentaires. D'autres activités d'assistance alimentaire et humanitaire, ou de renforcement des capacités nationales, inscrites dans le Plan stratégique – telles que la cartographie et l'évaluation de la vulnérabilité ou les programmes de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets - pourraient donc être financées sur d'autres postes du budget APD. On pourrait envisager un soutien provenant des budgets prévus pour l'agriculture et la sécurité alimentaire ainsi que pour la nutrition, la santé ou le VIH/sida. L'étude de telles possibilités constituera l'un des éléments des discussions que mène le PAM avec ses donateurs, de même que les progrès qui pourraient être faits en vue de l'application des principes de la Déclaration de Paris.

POUR UNE UTILISATION EFFICACE DU FINANCEMENT: SOUPLESSE, PRÉVISIBILITÉ ET PONCTUALITÉ

56. Le PAM poursuivra les efforts qu'il mène sur divers fronts auprès des donateurs, en ce qui concerne les conditions de contributions, y compris sur celui d'œuvrer pour rendre sa base de financement plus prévisible. Le PAM et les donateurs ont déjà progressé mais il



reste encore beaucoup à faire. Le Comité chargé de l'allocation stratégique des ressources s'emploie à rendre l'utilisation du financement plus cohérente, grâce aussi à la participation de membres de la direction. Le PAM prévoit aussi d'améliorer l'établissement des rapports, la transparence et les communications concernant les contributions, et en particulier d'accroître la visibilité et la couverture des domaines extrêmement importants des contributions multilatérales et en espèces.

57. Les contributions multilatérales (celles qui permettent au PAM de déterminer les interventions à financer avec une contribution et la façon de les financer) permettent d'avoir la souplesse nécessaire pour allouer des fonds là où ils sont le plus nécessaire. Elles permettent au PAM d'être plus efficace pour répondre en temps voulu aux besoins des bénéficiaires. En 2009, 319 millions de dollars ont été reçus sous forme de contributions multilatérales, les plus importantes venant de Suède, des Pays-Bas, d'Allemagne, du Danemark, de Norvège et d'Espagne. Le PAM continuera d'agir en collaboration avec ses donateurs pour augmenter le niveau des contributions multilatérales.
58. Il y a quelques années seulement, il semblait que la flexibilité augmenterait en relevant la proportion des contributions en espèces, car les liquidités constituent potentiellement le type de soutien le plus souple. La plupart des donateurs plus importants ne contribuent aujourd'hui qu'en espèces, si bien qu'en 2009, 52 pour cent des contributions ont été réalisées sous forme de dons en espèces. Nombreux sont les donateurs qui apportent depuis longtemps des contributions en espèces, non liées - les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède par exemple - et de plus en plus de pays suivent leur exemple. Le Canada et le Danemark apportent des contributions en espèces non liées depuis 2008, et la Norvège en fait autant depuis 2007.
59. Grâce à ces contributions en espèces, le PAM peut acheter des quantités croissantes de produits alimentaires dans les pays bénéficiaires ou d'autres pays en développement. En 2009, le PAM a acheté 2,1 millions de tonnes de vivres dans les pays en développement, soit 82 pour cent de tous les produits alimentaires achetés, pour un coût de 772 millions de dollars. Les avantages des achats locaux et régionaux sont bien connus; ils ont permis d'améliorer l'efficacité des opérations et de stimuler les marchés de produits dans plusieurs pays en développement. Le PAM poursuivra les efforts déployés pour obtenir d'importantes contributions en espèces pour les achats locaux de produits alimentaires; il s'efforcera également d'obtenir de larges contributions en espèces pour ses activités stratégiques dans le domaine de la sécurité alimentaire comme énoncé dans le Plan stratégique, afin de satisfaire au mieux les besoins des bénéficiaires.
60. Un certain nombre de bailleurs de fonds, tout en exprimant une nette préférence pour les achats locaux et régionaux, ont convenu que le PAM pouvait acheter ailleurs si nécessaire. Cette tendance est tout à fait bienvenue, et le PAM incitera tous les donateurs de liquidités à s'abstenir d'imposer des restrictions sur leurs contributions. Les contributions non assorties de restrictions permettent au PAM d'acheter là où cela est nécessaire et de maximiser la flexibilité. Les restrictions imposées aux achats risquent de devenir une contrainte plus grave étant donné les pénuries d'approvisionnement actuelles ou prévues dans des pays où le PAM achète souvent des produits alimentaires.
61. La flexibilité du financement est donc primordiale. Le PAM demandera aux donateurs de contributions en espèces de lui donner le pouvoir de déterminer l'endroit et la date des achats, étant entendu que, chaque fois que possible, les achats seront effectués dans le pays ou la région du bénéficiaire. Le PAM continuera à tenir compte des indicateurs du marché local/régional, des objectifs de la programmation par le biais de l'initiative "Achats au service du progrès", et de la destination de la distribution alimentaire. À plus long terme, une évolution vers une plus grande proportion de financement préalable pourrait aussi



permettre au PAM d'acheter de façon plus rentable, pour répondre aux besoins prévus et pour assurer le prépositionnement.

62. Tout comme la flexibilité, un autre facteur important que le PAM continuera rechercher est la prévisibilité des contributions. La prévisibilité augmente considérablement l'utilité opérationnelle et l'efficacité programmatique d'une contribution. Elle permet de planifier à l'avance les achats et l'expédition; elle assure l'impact des interventions sur plusieurs années; elle facilite la gestion de la filière des produits; et s'il n'y pas de restrictions pour y faire obstacle, elle permet d'accéder aux magasins de produits alimentaires du PAM ou des gouvernements et d'utiliser les mécanismes de financement interne anticipé. La prévisibilité stimule ainsi la capacité du PAM à répondre aux besoins des bénéficiaires.
63. Un cadre d'engagement a été passé en 2009 avec l'Australie pour fournir un appui au PAM qui va au-delà des aspects financiers et techniques. Le nouvel accord de partenariat entre l'Australie et le PAM permet au PAM de tabler sur une plus grande souplesse et davantage de prévisibilité, puisque le pays s'engage à verser des contributions pluriannuelles totalement multilatérale, laissant aussi au PAM une certaine latitude pour reprogrammer les fonds non dépensés. En outre, pour améliorer la prévisibilité, l'Australie s'engage à encourager la fourniture de contributions en espèces, la diminution des financements affectés à des fins particulières, et le paiement rapide des contributions annoncées. Les contributions sur plusieurs années, comme celles de l'Australie, du Canada, de l'Islande, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Fédération de Russie et des États-Unis sont extraordinairement précieuses; elles constituent à ce jour à peu près 3 pour cent du financement du PAM. Le Programme examinera la possibilité de passer de tels arrangements avec tous les donateurs.
64. En annonçant leurs contributions au début de l'année civile ou même avant, les donateurs peuvent grandement aider le PAM à utiliser au mieux les ressources mises à sa disposition⁴. Même des indications informelles de la part des donateurs, bien que non contraignantes, sont d'une grande utilité pour le PAM car elles facilitent la planification de ses opérations.
65. De même, des contributions apportées dès le début d'une opération sont particulièrement appréciables, tout comme les contributions au Compte d'intervention immédiate (CII). Bien que le CERF apporte un soutien rapide essentiel, l'allocation n'est généralement versée que deux mois après le début de l'urgence, et c'est le CII qui permet au PAM de fournir une assistance dans les 24 heures. Le PAM s'emploiera donc avec ses donateurs à accroître les contributions au Compte d'intervention immédiate et continuera à promouvoir l'apport de contributions dès les premiers stades d'une intervention, qui sont une étape essentielle.

MOBILISATION DES RESSOURCES AU NIVEAU DES PAYS

66. À mesure que les gouvernements nationaux prennent le relais des programmes d'aide assument davantage de responsabilités dans la coordination de l'aide au développement, la prise de décisions se déplace des capitales des pays donateurs vers le pays concerné. C'est notamment le cas pour les décisions concernant l'allocation de ressources, que plusieurs donateurs ont déléguée à leurs missions sur le terrain, conformément à la Déclaration de

⁴ Cela s'applique aussi aux contributions aux différents fonds des Nations Unies. L'efficacité des fonds humanitaires communs, par exemple, a été freinée par le fait que les donateurs ne fournissent pas le financement suffisamment tôt pour faciliter la planification et l'utilisation des fonds en temps voulu.



Paris. Les fonds communs ont accéléré cette tendance; certains de ces fonds sont spécifiques à un pays, mais même pour ceux qui sont gérés au niveau central, une grande importance est accordée aux propositions et aux priorités émanant du pays concerné.

67. D'autres donateurs, dont certains très importants, maintiennent la responsabilité de l'allocation des ressources centralisée au siège. En outre, de nombreux pays donateurs n'ont pas de missions dans tous les pays où le PAM travaille. Pour ces donateurs, le PAM constitue souvent un moyen pratique de contribuer, surtout lors de situations d'urgence, en faveur de pays où ils n'ont pas eux-mêmes de présence sur le terrain.
68. Le PAM adoptera donc deux approches parallèles dans ses relations avec les donateurs. La première est bien connue et se fonde sur une concertation suivie entre le siège du PAM, les bureaux de liaison, les capitales des donateurs, et les représentations permanentes; cette approche, qui a permis d'établir une compréhension mutuelle solide, sera maintenue.
69. La seconde approche consiste pour le PAM à développer son engagement avec ses partenaires au niveau des pays. Cela fait maintenant plusieurs années que le PAM entretient des relations plus étroites avec les donateurs dans les pays où il opère et les fonds communs des Nations Unies. A partir des données solides dont il dispose sur l'efficacité et les résultats de ses programmes, le PAM s'emploiera à développer les compétences de son personnel sur le terrain afin d'entreprendre davantage d'initiatives de programmation conjointe avec d'autres organismes des Nations Unies, en partenariat avec les gouvernements bénéficiaires et dans le cadre de leurs plans nationaux. S'il améliore sa coopération avec les autres organismes et les gouvernements bénéficiaires, le PAM pourra avoir davantage accès aux fonds disponibles sur place et déterminer la meilleure façon de renforcer la capacité de ses bureaux des pays pour élaborer des propositions de financement. Cette approche révisée, complète et systématique vise à mieux satisfaire les besoins des bénéficiaires dans le cadre des plans des gouvernements nationaux, et par conséquent, les besoins des donateurs du PAM, et les besoins financiers de l'organisation.
70. En premier lieu, il faudra travailler avec les donateurs pour déterminer la façon la plus efficace de coupler l'interaction de siège à siège avec les contacts sur le terrain, de sorte que les rôles et les responsabilités soient clairs pour tous. Des modules de formation seront élaborés et mis en place, afin d'assurer qu'une partie suffisante du personnel sur le terrain ait les compétences nécessaires en matière de mobilisation de ressources. On définira le soutien que doit apporter le siège à la mobilisation de ressources sur le terrain et on mettra en place des dispositifs destinés à assurer l'efficacité des communications et de la coordination, en particulier pour la diffusion d'informations en temps réel, ainsi que la diffusion des meilleures pratiques et des enseignements.
71. Dans certains pays, pour assurer que le PAM est bien représenté par les équipes de pays des Nations Unies et les donateurs, il faudra affecter du personnel supplémentaire pour expliquer les rôles et placer l'assistance alimentaire, la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition dans le cadre des priorités du gouvernement, participer aux réunions qui permettent de coordonner la programmation dans un esprit de collaboration, et préparer des propositions pour obtenir des fonds locaux. Cette option sera envisagée lorsque les besoins des gouvernements bénéficiaires indiquent qu'il faut augmenter l'aide du PAM, conformément à leurs plans nationaux.
72. Le principal intérêt de ce travail est de parvenir à une programmation améliorée, mieux coordonnée, davantage pilotée par les pays. Le financement n'est pas le seul facteur et il ne faut pas sous-estimer les coûts de transaction liés aux efforts menés sur le terrain pour obtenir des ressources de donateurs plus diversifiés. Il s'agit là d'une démarche très ambitieuse mais pas plus difficile que les autres changements organisationnels que le PAM a gérés.



CONCLUSION

73. Le PAM doit se préparer à faire appel à un niveau de financement sans précédent pour répondre aux besoins d'un nombre croissant de personnes souffrant de la faim. Il s'attend à ce que ses principaux donateurs continuent à constituer la principale source de financement tout en reconnaissant aussi qu'ils ne sauraient être les seuls à assumer le poids des charges requises.
74. Pour atteindre son objectif primordial, qui est d'assurer le financement nécessaire pour couvrir ses besoins établis, le PAM devra s'attacher à:
- travailler en coopération avec ses principaux donateurs pour améliorer la prévisibilité et la flexibilité ;
 - investir dans de nouveaux partenariats stratégiques, en particulier avec des pays émergents et de nouveaux pays donateurs;
 - recourir à des sources de financements multi-donateurs, communs, verticaux et thématiques;
 - promouvoir la mobilisation de ressources locales en s'engageant efficacement dans des processus menés par les pays et en investissant davantage dans les politiques et le travail de sensibilisation; et
 - identifier de nouveaux modes de financement.
75. Mobiliser un appui financier supplémentaire est un objectif certes ambitieux mais pas insurmontable. Pour l'atteindre, le PAM devra s'engager dans une démarche de mobilisation stratégique des ressources, garante de la visibilité et de la transparence des financements, principalement grâce à l'Examen du cadre financier, et renforcer son action, notamment dans les pays où il intervient et auprès d'un plus grand nombre de partenaires. Il devra pouvoir compter sur le soutien de tous ses donateurs et partenaires et il invite le Conseil à encourager l'adoption de modalités de financement, en particulier via des contributions pluriannuelles en espèces, qui lui permettent de disposer d'une maximum de souplesse et de prévisibilité.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

BRIC	Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
GFRP	Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement