

Proposition visant à élargir l'éligibilité au couplage

Consultation informelle

1. Résumé

1. Le couplage fait partie des exceptions au principe de recouvrement intégral des coûts prévu par l'article XIII.4(c) du Règlement général du PAM. Pour les donateurs éligibles, il permet de combiner les contributions provenant de deux sources ou plus afin que tous les coûts associés à la contribution initiale "couplée" soient couverts. Avec l'instauration du couplage en 2004, le PAM entendait accroître ses ressources et élargir sa base de donateurs, en particulier dans les pays les moins avancés, dans les pays à faible revenu et dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, tout en préservant pleinement le principe de recouvrement intégral des coûts sur lequel repose son modèle financier.
2. Étant donné que le couplage a fait la preuve qu'il était un levier efficace pour augmenter les ressources et appuyer les initiatives visant à élargir la base de donateurs, le PAM propose d'étendre l'accès au dispositif aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, qui ne sont actuellement pas éligibles et qui représentent un potentiel de croissance en tant que donateurs. Le présent document développe les arguments invoqués pour justifier l'élargissement envisagé. Il expose les expériences réussies récentes et les occasions manquées liées au couplage, ainsi qu'un ensemble de règles connexes et d'informations approfondies à l'intention du Conseil d'administration qui ont pour but de veiller à ce que le couplage élargi conserve son effet catalytique et demeure exceptionnel et pleinement conforme au principe de recouvrement intégral des coûts.

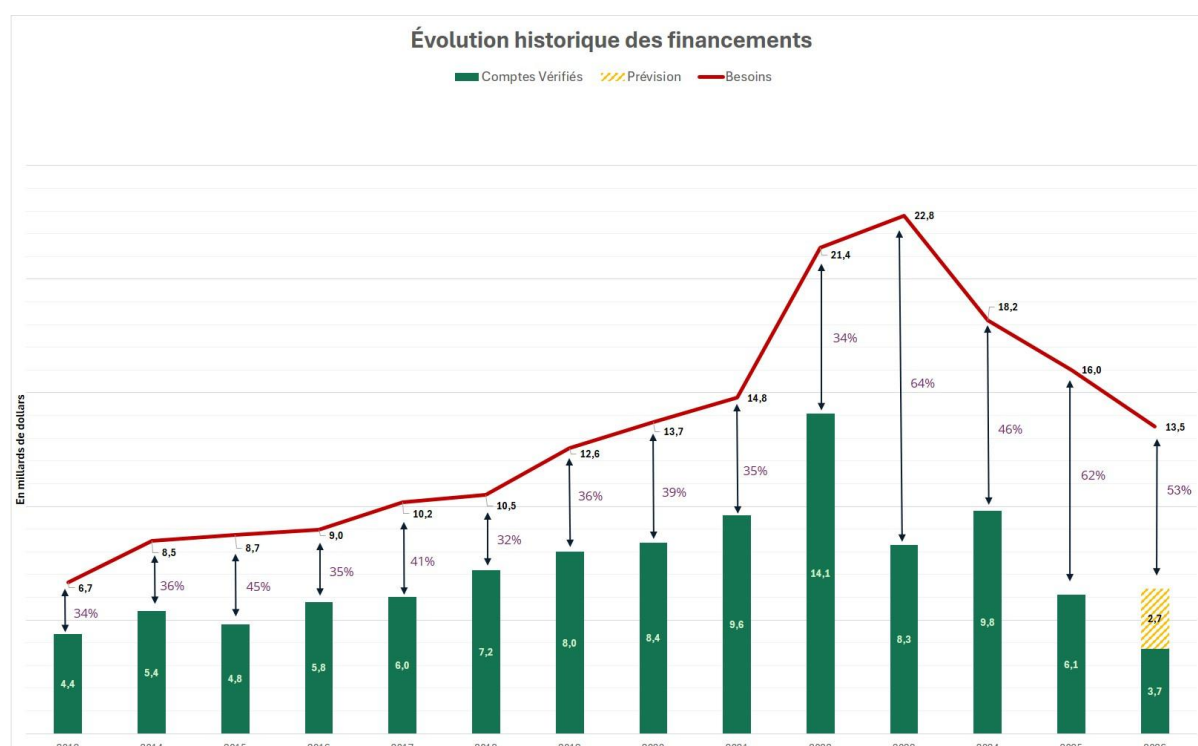
2. Contexte

Évolution du financement

3. Ces 10 dernières années, la trajectoire de financement du PAM est passée de la croissance à l'instabilité. Les contributions confirmées, qui s'élevaient à 4,8 milliards de dollars É.-U. en 2015, ont atteint le montant record de 14,1 milliards de dollars en 2022, année marquée par des besoins exceptionnels. Depuis, les contributions ont fortement diminué, les prévisions s'établissant à environ 6,4 milliards de dollars cette année et à 6,3 milliards de dollars en 2027.

4. Les ressources n'ont pas évolué au même rythme que les besoins: le déficit annuel de financement s'est creusé pour atteindre 63 pour cent en 2023, et devrait dépasser 50 pour cent en 2025 et 2026 d'après les projections, et ce, même si les plans d'exécution sont revus à la baisse. Ce déficit constitue désormais une difficulté majeure pour la hiérarchisation des priorités, la gestion des filières d'approvisionnement et la capacité du PAM à maintenir l'assistance à la hauteur des besoins.

Figure 1: Contributions confirmées, besoins opérationnels et déficit de financement (2015-2026)



Source: Rapport statistique hebdomadaire (3 août 2026).

5. L'évolution des ressources du PAM fait écho à la détérioration plus large de l'environnement de financement. Les données du CAD de l'OCDE¹ font apparaître que l'aide publique au développement a diminué en 2024 pour la première fois après cinq ans de croissance, et que l'aide humanitaire a également reculé.
6. Pour le PAM, cela renforce l'impératif appelant à préserver les partenariats en place tout en élargissant la base de donateurs. En 2025, 81 pour cent des contributions confirmées provenaient de pays membres du CAD-OCDE, les cinq principaux donateurs représentant à eux seuls 61 pour cent des contributions, ce qui constitue un risque de concentration non négligeable. En conséquence, les mécanismes permettant à davantage de partenaires d'apporter des contributions tout en maintenant le principe de recouvrement intégral des coûts² deviennent essentiels d'un point de vue stratégique.

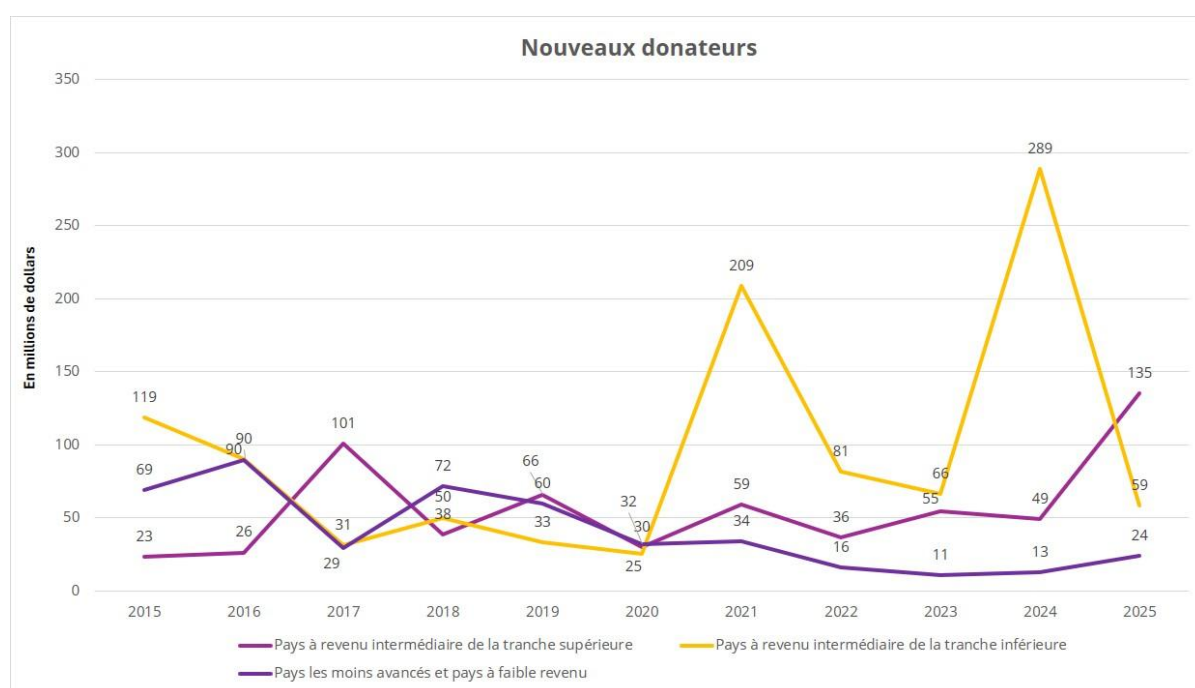
¹ Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE).

² Voir la section 3 pour plus d'informations sur le principe de recouvrement intégral des coûts.

Importance de la diversification de la base de donateurs et de la stratégie de financement du PAM

7. La diversification du financement et de la base de donateurs du PAM est primordiale pour maintenir la portée opérationnelle, réduire le risque de concentration et renforcer la résilience institutionnelle de l'organisation. La stratégie de mobilisation des ressources pour 2026-2029 présente trois moyens de développer la base de financement du PAM: préserver les partenariats de longue date; renforcer le soutien de la part de partenaires nouveaux et à fort potentiel; et diversifier les ressources en provenance des flux financement publics, privés et innovants. Les donateurs gouvernementaux habituels resteront la pierre angulaire du modèle de financement du PAM, mais la croissance future dépendra de plus en plus d'une base plus large, incluant les pays de programme, les institutions financières internationales, des partenaires non membres du CAD-OCDE, les fonds de financement commun des Nations Unies, des acteurs du secteur privé et les mécanismes de financement innovants.
8. La structure des financements de 2025 illustre à la fois l'urgence de la situation et les possibilités qui s'offrent. Les contributions confirmées sont tombées à 6,1 milliards de dollars, les donateurs membres du CAD-OCDE apportant 5,2 milliards de dollars, soit environ 80 pour cent du montant total. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ne représentaient que 135 millions de dollars, soit environ 2 pour cent des contributions reçues en 2025. S'y ajoutent d'autres sources de financement, plus petites, mais importantes malgré tout: les pays de programme et les institutions financières internationales ont contribué à hauteur de 670 millions de dollars; les donateurs privés, à hauteur de 310 millions de dollars; les autres entités des Nations Unies, à hauteur de 238 millions de dollars; et d'autres donateurs publics, à hauteur de 95 millions de dollars.
9. Il ressort de l'analyse de l'évolution des contributions gouvernementales selon les catégories définies par le CAD-OCDE que les pays de programme prennent une place croissante au sein de la base de donateurs du PAM, avec l'appui en partie de mécanismes tels que le couplage. Les contributions des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, des pays à faible revenu et des pays les moins avancés ont augmenté au cours des 20 dernières années, le couplage aidant ces partenaires à surmonter la contrainte liée aux coûts associés et à contribuer aux opérations du PAM (le plus souvent dans leur propre pays), soutenant ainsi l'appropriation nationale tout en respectant le principe du recouvrement intégral des coûts. En 2025, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont apporté au PAM des contributions s'élevant à 59 millions de dollars, et les pays les moins avancés, des contributions d'un montant de 24 millions de dollars. Les pays à revenu élevé demeurent les principaux donateurs, mais les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure se distinguent et offrent une possibilité encore inexploitée de diversifier les sources de financement. Élargir l'éligibilité au couplage pour inclure les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure permettrait de débloquer un soutien supplémentaire de la part des pays de programme, d'accélérer le passage de ces pays d'un statut de bénéficiaires à un statut de contributeurs, et de réduire la dépendance à l'égard d'une base de donateurs concentrée composée de pays à revenu élevé. Cela supprimerait un obstacle auquel sont confrontés certains pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qui disposent de ressources pour apporter des contributions au PAM, mais qui sont freinés en raison des coûts associés.

Figure 2: Évolution des contributions nationales provenant de nouveaux donateurs (2015-2025)



Source: Rapport statistique hebdomadaire (3 août 2026).

Couplage dans le cadre de l'examen du modèle de financement du PAM

10. L'élargissement proposé de l'éligibilité au couplage s'inscrit dans le cadre d'un examen plus large du modèle de financement du PAM, motivé par le recul des fonds en provenance des sources habituelles. Avec la mise en place du nouveau Plan stratégique en 2026 et après deux ou trois cycles de plans stratégiques de pays, le moment est venu de réexaminer les mécanismes financiers du PAM et de rechercher des moyens d'élargir les canaux de contribution, tout en préservant pleinement les règles de recouvrement intégral des coûts sur lesquelles repose l'intégrité financière de l'organisation.
11. Le couplage est l'une des exceptions prévues par l'article XIII.4 du Règlement général: il s'agit d'un moyen alternatif d'assurer le recouvrement intégral des coûts, qui consiste à combiner les contributions de plusieurs donateurs ou sources de financement afin de garantir que tous les coûts associés à la contribution "couplée" initiale³ sont couverts. La principale distinction entre le couplage et d'autres exceptions au principe du recouvrement intégral des coûts est que ce dispositif préserve pleinement ledit principe, car tous les coûts sont pris en charge. À l'inverse, plusieurs autres exceptions au recouvrement intégral des coûts entraînent l'abandon pur et simple ou la réduction des coûts d'appui, car il est considéré que cela n'aura guère d'incidence en raison de la faible ampleur des montants en jeu. Un élargissement limité du couplage, accompagné de principes directeurs clairs et d'une meilleure information du Conseil, permettrait au PAM d'accepter des contributions précieuses d'un point de vue stratégique, dont il ne pourrait autrement pas bénéficier du simple fait que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ne sont actuellement pas éligibles au dispositif. La proposition participe directement à la réalisation des objectifs énoncés dans le cadre de l'examen du modèle de financement, à savoir: élargir les canaux de contribution, accélérer la diversification et débloquer des ressources supplémentaires, tout en maintenant la transparence et une gestion financière prudente.

³ On entend ici par contribution "couplée" la contribution principale, qui peut être une contribution en espèces ou une contribution en nature sous la forme de produits alimentaires, de services ou d'articles non alimentaires.

3. Principe de recouvrement intégral des coûts et couplage

12. Étant donné que le PAM est entièrement financé par des contributions volontaires et ne reçoit aucune contribution statutaire, il fonctionne selon un modèle de recouvrement intégral des coûts, en vertu duquel chaque donateur doit couvrir l'intégralité des dépenses opérationnelles et des coûts d'appui associés à ses contributions.
13. Le Statut, le Règlement général et le Règlement financier du PAM régissent le principe du recouvrement intégral des coûts, son application ainsi que ses exceptions et exemptions. L'article XIII.2 du Statut dispose que toutes les contributions doivent respecter le principe de recouvrement intégral des coûts.

Article XIII.2 du Statut

Les donateurs peuvent apporter des contributions en produits, en espèces et en services acceptables appropriés, conformément aux dispositions du Règlement général issu du présent Statut. Sauf disposition contraire du Règlement général concernant les pays en développement, les pays en transition et d'autres donateurs non habituels, ou d'autres cas exceptionnels, chaque donateur doit verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions.

14. L'article XIII.4 du Règlement général s'appuie sur l'article XIII.2 du Statut pour définir l'application détaillée du recouvrement intégral des coûts, ainsi que ses exceptions et exemptions. L'article XIII.4. (c) du Règlement général prévoit en particulier l'exception au couplage pour un ensemble limité de donateurs éligibles, et indique que les contributions de deux donateurs (ou sources de financement) ou plus peuvent être combinées afin de répondre aux exigences du recouvrement intégral des coûts associés à la contribution initiale couplée (pour assurer la prise en charge de tous les coûts associés obligatoires). Le texte complet de l'article XIII.4. (c) du Règlement général est fourni à l'annexe I du présent document.
15. Le mécanisme de couplage a été mis en place en 1998⁴ et a permis au PAM d'accepter des produits alimentaires ou des services appropriés de la part de donateurs non habituels qui n'étaient pas en mesure de prendre en charge les coûts associés à leurs contributions, le recouvrement intégral des coûts étant assuré en rattachant à ces contributions des contributions en espèces d'autres donateurs ou en recourant au Fonds du PAM⁵.
16. Dans un document⁶ de politique générale de 2004, c'est le revenu national brut par habitant qui a été retenu comme critère d'éligibilité des donateurs gouvernementaux. Ont ainsi été considérés comme éligibles les "pays les moins avancés, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure" tels que définis par le CAD-OCDE, ce qui a permis de préciser l'application de l'article XIII.4(c) du Règlement général⁷. Ces précisions

⁴ "Rapport du groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM" (WFP/EB.1/99/4-A).

⁵ Dans le cadre du présent document, le "couplage" est défini comme étant l'appui fourni pour assurer le recouvrement intégral des coûts des contributions apportées par les donateurs éligibles, les coûts associés étant pris en charge par d'autres donateurs ou en recourant au Fonds du PAM ou à la monétisation.

⁶ "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins – élargissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C), paragraphes 17 à 19.

⁷ Au moment de la publication de la politique de 2004, les informations relatives au couplage étaient mentionnées à l'article XIII.4(e) du Règlement général. À la suite d'une série de mises à jour, ces informations figurent désormais à l'article XIII.4(c) du Règlement général.

ont jeté les bases des initiatives que le PAM a entreprises pour élargir sa base de donateurs et promouvoir la coopération Sud-Sud, tout en préservant le recouvrement intégral des coûts.

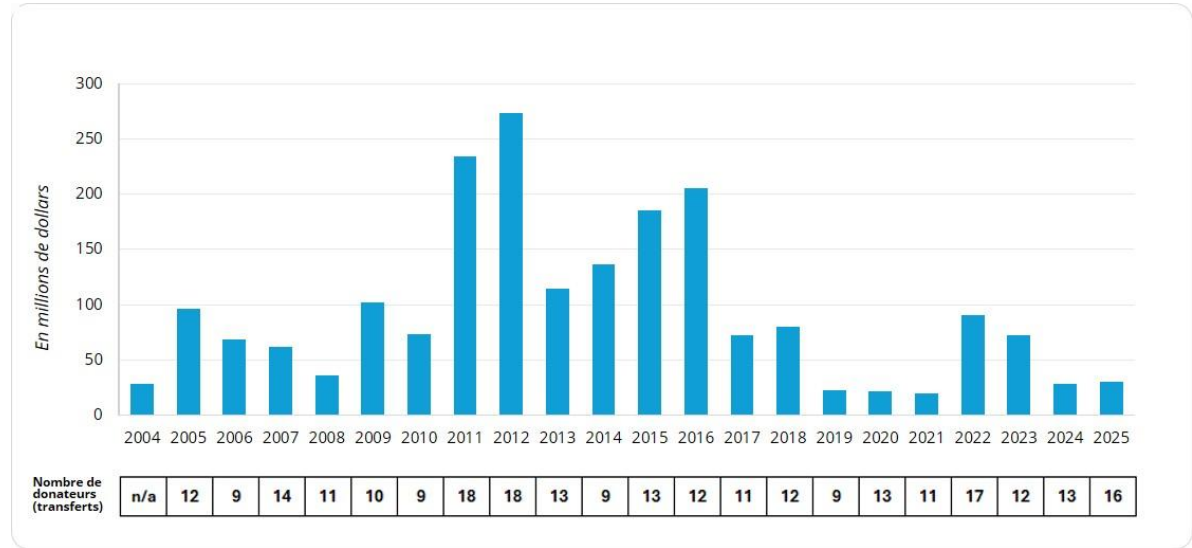
17. En 2018, dans le cadre de l'examen de la Feuille de route intégrée, le couplage a été élargi pour couvrir les contributions en espèces⁸, afin de tenir compte du passage du PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire et de permettre aux gouvernements hôtes soumis à des contraintes législatives de financer les dépenses de fonctionnement (en particulier les coûts indirects) associées aux contributions en espèces. Depuis, le Conseil a élargi la définition des donateurs non habituels éligibles au couplage pour inclure les donateurs du secteur privé (modification approuvée en 2022⁹) et les fonds verticaux¹⁰ tels que le Fonds pour l'adaptation et le Fonds vert pour le climat (modification approuvée en 2025)¹¹.

4. Utilisation récente du couplage et occasions manquées

Utilisation récente du couplage

Vue d'ensemble de l'utilisation du couplage

Figure 3: Utilisation du couplage de 2004 à 2025 (montant annuel en millions de dollars et en nombre de donateurs)



Source: Rapport de la Directrice exécutive sur les contributions et les réductions et dérogations concernant les coûts (article XIII.4 (f) du Règlement général), Conseil d'administration – Session annuelle: Ressources, questions financières et budgétaires.

⁸ "Point sur la feuille de route intégrée" (WFP/EB.2/2018/5-A/1*).

⁹ "Classement des donateurs du secteur privé dans la catégorie des donateurs non habituels au sens de l'article XIII.4 (c) du Règlement général" (WFP/EB.A/2022/6-C/1/Rev.1).

¹⁰ Dans le présent document, les "fonds verticaux" sont les fonds qui sont mentionnés dans le cadre du mécanisme financier de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à savoir: le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds vert pour le climat, le Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds pour les pays les moins avancés, le Fonds pour l'adaptation et le Fonds permettant de faire face aux pertes et préjudices.

¹¹ "Plan de gestion du PAM pour 2026-2028" (WFP/EB.2/2025/5-A/1/Rev.2). Voir en particulier les paragraphes 28 à 30 et l'annexe IX.

18. L'évolution de l'éligibilité au couplage a permis aux pays les moins avancés, aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure de fournir des contributions au PAM. Bien que le couplage représente en moyenne moins de 1 pour cent des contributions annuelles, son importance d'un point de vue stratégique est proportionnellement bien plus grande: ce dispositif a ouvert la voie à de nouveaux partenariats, permis aux gouvernements hôtes de contribuer à leurs propres programmes et, au bout du compte, d'élargir la base de donateurs du PAM. On trouvera des exemples d'accords de couplage à l'annexe II.
19. Comme l'illustre la figure 3, le niveau annuel des accords de couplage a considérablement varié au fil des années. Les niveaux les plus élevés sont observés au début des années 2010, et la réduction qui s'ensuit est en fait un indicateur de réussite: elle témoigne de l'évolution de l'appui apporté par des pays tels que le Bangladesh et le Pakistan, qui ont commencé par soutenir le PAM dans le cadre d'accords de couplage comprenant des contributions en nature avant d'élargir leurs partenariats pour fournir également des contributions en espèces conformes au recouvrement intégral des coûts.

Effet multiplicateur du couplage

20. Tout au long de son utilisation au PAM, le couplage a eu un effet multiplicateur de 1,6: pour chaque dollar versé pour financer les coûts associés à une contribution couplée (ou "correspondante"), le PAM a généré 1,6 dollar supplémentaire en contributions de transfert (en espèces ou en nature) qui n'auraient pas été reçues autrement¹².

Étude de cas: Fonds verticaux au Tadjikistan – effet multiplicateur de 13:1 obtenu grâce au couplage

Une allocation de 2,45 millions de dollars provenant du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs au Tadjikistan a permis de débloquer une contribution de 32,1 millions de dollars en provenance du Fonds vert pour le climat (pour 2026-2031). Ce ratio multiplicateur de 13:1 a permis au PAM de diversifier ses financements et de renforcer ses partenariats stratégiques pour le financement climatique tout en mobilisant des ressources annuelles importantes, ce qui illustre l'effet catalytique du couplage¹³.

Couplage – un levier pour les contributions des gouvernements hôtes

21. Au cours des 10 dernières années, les accords de couplage ont principalement consisté à permettre aux gouvernements hôtes de fournir des contributions (en espèces ou en nature) destinées aux programmes menés dans leurs pays respectifs. À l'exception de l'Ukraine, 99 pour cent des contributions couplées au cours des cinq dernières années ont été fournies par des gouvernements pour des programmes menés dans leur propre pays, dont 20 pour cent dans les pays les moins avancés et 80 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

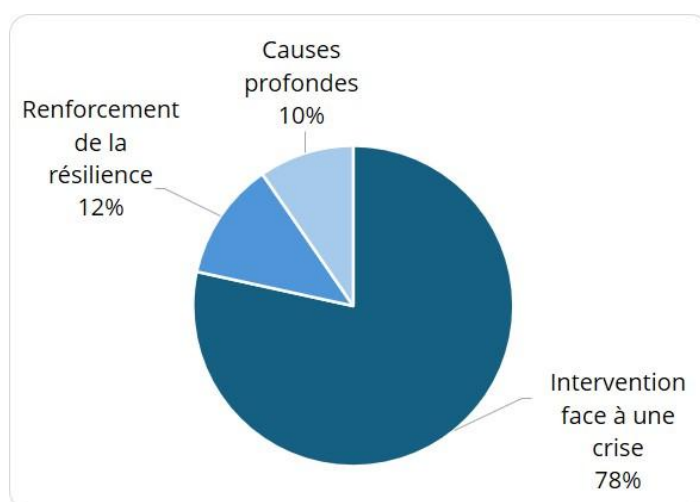
Répartition des accords de couplage par domaine d'action privilégié

22. Il ressort de l'analyse des accords de couplage conclus entre 2021 et 2025 que la plus grande part de ces accords visait à soutenir des interventions d'urgence du PAM (voir la figure 4).

¹² Le calcul exclut le soutien récent apporté dans le cadre du couplage lié à l'Initiative sur le transport sécurisé de céréales et de denrées alimentaires depuis les ports ukrainiens, qui est une exception car elle implique plusieurs situations d'urgence complexes et des coûts associés plus élevés.

¹³ Voir l'annexe II pour plus d'informations.

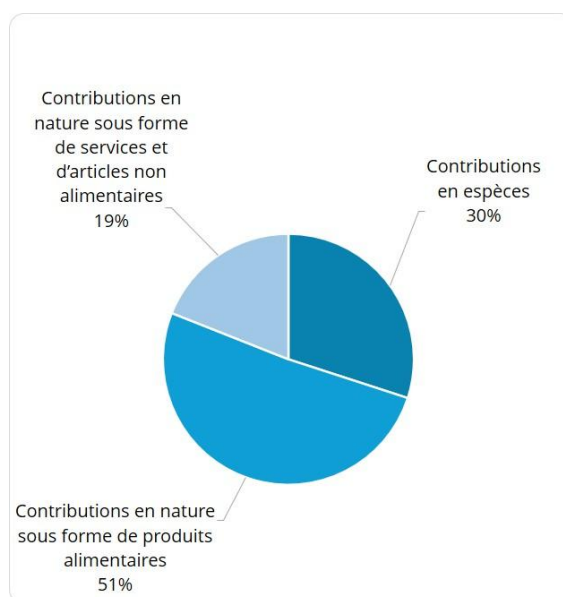
Figure 4: Répartition des accords de couplage par domaine d'action privilégié (2021-2025)



23. Cependant, cette période a été fortement influencée par le programme de couplage ukrainien (Initiative sur le transport sécurisé de céréales et de denrées alimentaires depuis les ports ukrainiens), une initiative à grande échelle axée sur les situations d'urgence qui, à elle seule, représentait 55 pour cent de tous les accords de couplage de ces années-là. Si l'on exclut ce programme, la situation change radicalement: les activités visant à s'attaquer aux causes profondes et à renforcer la résilience représentent jusqu'à 43 pour cent de la valeur totale des accords de couplage sur la période en question.

Répartition des accords de couplage par modalité

Figure 5: Répartition des accords de couplage par modalité (2025)



24. Le couplage permet de débloquer des contributions apportées sous diverses formes tout en préservant le recouvrement intégral des coûts et en appuyant la mise en œuvre des plans stratégiques de pays. La figure 5 illustre la part relative des contributions reçues dans le cadre du couplage en 2025 sous la forme de produits alimentaires, d'espèces, de services et d'articles non alimentaires.

Occasions manquées en raison d'une éligibilité au couplage limitée

25. Bien que le couplage ait élargi la base de donateurs et les partenariats du PAM, les critères d'éligibilité existants ont également conduit à des occasions manquées. Les exemples ci-dessous illustrent l'incidence pratique de cette limitation à un moment où le PAM cherche à maintenir sa capacité à opérer à grande échelle, à diversifier sa base de financement et à faire face à des besoins aigus et prolongés. Dans chacun de ces cas, une contribution a été proposée au PAM, mais n'a pas pu être acceptée, car les partenaires concernés ne pouvaient pas prendre en charge tous les coûts associés et n'étaient pas éligibles au couplage. Si les partenaires avaient été éligibles, ces contributions auraient pu appuyer des opérations majeures en proie à de graves ruptures des filières d'approvisionnement et ouvrir la voie à de nouvelles collaborations avec des partenaires stratégiquement importants ou renforcer ces collaborations.
26. **Denrées alimentaires produites par les gouvernements et destinées à des programmes nationaux:** dans un cas, le gouvernement d'un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, lui-même déjà principal contributeur de son propre programme, a proposé de fournir 1 300 tonnes d'aliments composés enrichis d'une valeur de 3,2 millions de dollars. Cela aurait constitué un nouveau domaine stratégique de partenariat dans le cadre de l'élargissement d'un programme de nutrition. La législation nationale n'autorisait cependant pas la prise en charge des coûts associés pour ce produit, et comme le gouvernement ne remplissait pas les critères d'éligibilité en vigueur pour accéder au couplage, le PAM n'a pas pu accepter la contribution. Si le PAM avait pu l'accepter, les aliments enrichis produits au niveau national auraient été intégrés aux programmes nationaux d'assistance alimentaire, ce qui aurait élargi la base de ressources disponibles tout en soutenant les systèmes de production locaux et en renforçant une intervention dirigée par le gouvernement.
27. **Stocks alimentaires stratégiques destinés aux interventions d'urgence:** dans un autre cas, un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure a proposé 17 000 tonnes de blé, d'une valeur d'environ 5 millions de dollars, pour l'un des plus grands programmes d'urgence du PAM. Cette contribution aurait atténué la forte pression pesant sur la filière d'approvisionnement et financé trois mois de besoins en céréales pour 1,9 million de personnes vulnérables, à une période où les stocks du PAM s'épuisaient et où les activités du programme avaient déjà été revues considérablement à la baisse. Cependant, le donateur ne pouvait pas supporter les coûts associés, et même si un autre donateur avait été identifié pour prendre en charge ces coûts, le couplage n'aurait pas pu être effectué, car le pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure n'était pas éligible au dispositif de couplage.

Croissance de l'appui apporté par les pays de programme

28. Il ressort de l'analyse de l'évolution des contributions depuis la mise en place en 2004 du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs pour appuyer le couplage que les pays de programme peuvent jouer un rôle de plus en plus important au sein de l'architecture de financement du PAM. Les données recueillies montrent que certains pays passent d'un rôle de bénéficiaire de l'assistance à un rôle de partenaire de financement d'une part croissante de leurs propres programmes et finissent même parfois par contribuer à d'autres opérations du PAM. Cette trajectoire – d'un rôle de bénéficiaire à un rôle de partenaire autofinancé et, potentiellement, de contributeur aux programmes menés dans d'autres pays – témoigne d'une plus grande prise en main des opérations par les pays, d'une mobilisation accrue des ressources nationales et d'une participation croissante à la coopération Sud-Sud.

29. Une progression similaire est visible dans les pays de programme à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Les contributions financées par des ressources nationales sont passées de 2,4 millions de dollars en 2004 à 59 millions de dollars en 2025, signe d'un renforcement constant de la mobilisation des ressources nationales et de l'appropriation des opérations par les pays, principalement grâce au financement par les gouvernements hôtes de leurs propres programmes ancrés au niveau national, avec l'appui du PAM. Le Pakistan en est l'exemple le plus frappant: ses contributions cumulées sont passées de 38 000 dollars en 2004 à 228 millions de dollars en 2024, essentiellement dirigées vers ses propres opérations, ce qui montre la capacité croissante des pays de programme à financer des priorités nationales de sécurité alimentaire avec le soutien du PAM.
30. L'analyse fait également apparaître qu'un certain nombre de pays de programme vont au-delà de l'autofinancement et deviennent des contributeurs d'opérations menées dans d'autres pays. Sur la période 2004-2026, l'Inde a, par exemple, apporté des contributions s'élevant à plus de 209,4 millions de dollars, dont plus de la moitié était destinée à des programmes mis en œuvre en Afghanistan. L'Égypte a fourni des contributions d'un montant total de 30,6 millions de dollars, dont environ 31 pour cent ont été consacrées à plusieurs opérations menées en Afrique. L'Algérie a mis à disposition des contributions s'élevant au total à 33,9 millions de dollars, presque entièrement à l'intention d'autres pays bénéficiaires. Ensemble, ces cas démontrent comment les pays de programme peuvent participer à la réalisation d'objectifs régionaux et mondiaux de sécurité alimentaire grâce à la coopération Sud-Sud et au soutien par les pairs.
31. Toutes ces évolutions indiquent que les pays de programme coopèrent de plus en plus avec le PAM non seulement en tant que bénéficiaires, mais aussi en tant que partenaires de financement à part entière. Elles s'inscrivent dans la logique du couplage: en permettant aux pays de programme de mobiliser et de canaliser des ressources nationales par l'intermédiaire du PAM, le couplage appuie le passage du statut de bénéficiaire au statut de partenaire autofinancé et, au bout du compte, au statut de contributeur. Ce dispositif permet d'élargir la base de donateurs de l'organisation, de renforcer la prise en main des opérations par les pays et de développer la coopération Sud-Sud, tout en maintenant le recouvrement intégral des coûts.

5. Élargissement proposé du couplage

Proposition relative au couplage: élargissement limité aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure

32. Le couplage a un effet catalytique avéré sur la mobilisation des contributions et préserve la viabilité financière des opérations du PAM, car il permet de garantir le recouvrement intégral des coûts associés aux contributions. Partant, et dans le prolongement des orientations et des observations en retour communiquées par le Conseil, le PAM propose un élargissement limité de l'éligibilité au couplage afin de permettre aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure d'accéder au dispositif. Étant donné que l'élargissement a une portée limitée, il ne nécessiterait aucune modification du texte actuel de l'article XIII.4(c) du Règlement général – une approche conforme aux spécifications et aux élargissements de l'éligibilité au couplage approuvés précédemment par le Conseil (comme cela est indiqué aux paragraphes 16 et 17 et en écho à l'approbation par le Conseil en 2024 de l'éligibilité des pays les moins avancés, des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure). Cet élargissement s'accompagnerait de règles approuvées par le Conseil afin de guider l'application du dispositif aux donateurs à revenu intermédiaire de la tranche supérieure nouvellement éligibles.

33. Le PAM propose également un ajustement technique de la définition des pays les moins avancés, des pays à faible revenu, des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure: tout en continuant d'utiliser le CAD-OCDE comme source principale pour ce classement, le PAM propose également de se référer à la Banque mondiale comme source secondaire afin de couvrir les situations où le classement pourrait être en attente d'une mise à jour¹⁴. Selon cette définition plus flexible, lorsqu'un pays n'est pas éligible selon la catégorisation du CAD-OCDE, mais qu'il l'est selon le classement de la Banque mondiale actualisé plus récemment, la définition de la Banque mondiale s'appliquerait et ce donateur gouvernemental serait en définitive éligible au couplage.
34. En résumé, l'approbation du Conseil serait sollicitée pour élargir l'éventail de pays définis comme étant éligibles au couplage en vertu de l'article XIII.4(c) du Règlement général, à savoir "[l]es gouvernements des pays en développement, des pays en transition et autres donateurs non habituels, tels que déterminés par le Conseil", de façon à étendre le dispositif aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure en plus des pays les moins avancés, des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, tels que définis soit par le CAD-OCDE soit par la Banque mondiale.

6. Analyse et atténuation des risques et renforcement du contrôle et des rapports

35. L'élargissement proposé de l'éligibilité au couplage aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure s'accompagnerait d'un ensemble de règles qui serviraient de cadre de gouvernance. Ces règles ont été élaborées à l'issue d'une analyse intégrée des risques et affinées dans le cadre de consultations menées avec les membres du Conseil afin de garantir que le principe de recouvrement intégral des coûts est maintenu en l'état et que les nouvelles possibilités offertes par le couplage sont exploitées comme prévu. Un certain nombre de risques et de mesures d'atténuation correspondantes ont été recensés et sont expliqués plus en détail ci-dessous:

- Éviter les changements dans les modalités de programme dictés par les donateurs:
 - Des plafonds par donateur atténueraient les risques de changements majeurs de modalité.
 - Un contrôle de cohérence serait utilisé pour s'assurer que les modalités de contribution correspondent aux activités du PSP ou du plan d'exécution.
 - Une surveillance accrue serait mise en place et les rapports destinés au Conseil seraient renforcés.
- Protection des ressources et des fonds souples du PAM:
 - Les donateurs nouvellement éligibles ne pourraient pas utiliser le Fonds PAM dans le cadre du couplage.
 - Les donateurs nouvellement éligibles devraient trouver eux-mêmes leurs partenaires de couplage.

¹⁴ La liste de la Banque mondiale est mise à jour chaque année, tandis que celle du CAD-OCDE est revue tous les trois ans.

36. Ensemble, ces règles préserveraient contre les choix de modalités portés par les donateurs et éviteraient une concentration excessive des accords de couplage conclus par des pays nouvellement éligibles appartenant à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Elles permettraient également de faire en sorte que toute utilisation d'un accord de couplage élargi demeure axée sur la demande, reste conforme au PSP et aux plans de mise en œuvre approuvés et soit soumise à un contrôle transparent. Étant donné que la proposition d'élargissement de l'éligibilité concerne uniquement les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, le risque que les donateurs réorientent les financements existants vers le couplage est atténué, car la proportion des contributions fournies au PAM par les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, soit environ 2 pour cent des contributions reçues en 2025, est relativement faible. Par conséquent, aucun autre garde-fou visant à garantir le respect du principe de l'"additionnalité"¹⁵ n'est proposé pour le moment.

Plafond (global et par donateur)

37. Pour garantir que le recouvrement intégral des coûts est maintenu en l'état et que les accords de couplage n'entraînent pas de conséquences financières inattendues, le PAM propose de fixer des plafonds financiers pour les donateurs nouvellement éligibles au couplage, à savoir les gouvernements des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure:

i) **Un plafond global pour le couplage par les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, équivalent à 10 pour cent de la prévision globale de contribution annuelle du PAM.**

- Si ce plafond était appliqué en 2026, cela limiterait la valeur des contributions fournies par l'intermédiaire d'accords de couplage à 640 millions de dollars (soit 10 pour cent de la prévision globale de 6,4 milliards de dollars). Le plafond proposé a été obtenu en multipliant par trois la valeur annuelle maximale des accords de couplage conclus au cours des 10 dernières années (205 millions de dollars en 2016), ce qui offre une marge de progression substantielle tout en évitant que le couplage influe trop sur l'évolution des financements.
- Le plafond global serait appliqué au montant annuel total lié au couplage, c'est-à-dire à la somme des transferts et de toutes les contributions destinées à financer les coûts associés.

ii) **Un plafond par donateur** équivalent à 10 pour cent du plafond global de couplage, qui serait appliqué à la valeur des contributions nécessitant un couplage.

- En 2026, un donateur pourrait prendre part à des accords de couplage jusqu'à un montant maximum de 64 millions de dollars sur l'année civile.
- Cela donnerait la possibilité à plusieurs pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure de participer à des accords de couplage au cours d'une année donnée.

Ensemble, ces deux plafonds signifient qu'un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure pourrait "coupler" au maximum 1 pour cent de la prévision globale de contribution annuelle du PAM lors d'une même année.

iii) **Aucun plafond ne serait instauré pour les donateurs déjà éligibles ou pour les donateurs respectant le principe de recouvrement intégral des coûts.** Les plafonds proposés n'auraient ainsi aucune incidence sur les donateurs actuellement éligibles au couplage.

¹⁵ L'additionnalité désigne le fait de s'assurer que les contributions couplées constituent un nouveau financement pour le PAM, et non des contributions existantes redirigées vers des accords de couplage.

Modalité

38. L'élargissement du couplage aux donateurs nouvellement éligibles ne serait autorisé que lorsque la contribution proposée correspond aux modalités de transfert approuvées dans le cadre de l'activité et du plan d'exécution du PSP considérés. Cette règle permettrait d'éviter que les modalités des programmes soient modifiées de manière non intentionnelle et de garantir que le couplage vienne bien à l'appui de la conception des programmes qui a été approuvée et ne la remette pas en cause. Le PAM vérifierait que la contribution de couplage proposée correspond à la modalité déjà prévue pour l'activité du PSP concernée. Le renforcement des rapports destinés au Conseil sur l'utilisation du couplage par modalité de transfert offrirait plus de transparence et de contrôle, et appuierait le suivi de l'application du mécanisme pour les contributions en espèces, ainsi que pour les contributions en nature sous forme de produits alimentaires, de services ou d'articles non alimentaires.

Aucun accès à la monétisation ou au Fonds du PAM

39. À l'image de la restriction imposée aux donateurs du secteur privé, les donateurs gouvernementaux nouvellement éligibles, à savoir les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, n'auraient pas accès au Fonds du PAM aux fins de l'application de l'article XIII.4(c) du Règlement général du PAM. Cela signifie que ces donateurs ne pourraient pas bénéficier des ressources du PAM, notamment des ressources du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs, ni de la monétisation pour assurer le recouvrement intégral des coûts. Cette restriction garantit que la priorité continuera d'être donnée aux donateurs gouvernementaux actuellement éligibles pour financer les coûts associés par l'intermédiaire du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs ou d'autres donateurs.

Recherche des partenaires de couplage par les pays eux-mêmes

40. Pour les contributions acceptées dans le cadre de l'éligibilité élargie au couplage, les donateurs à revenu intermédiaire de la tranche supérieure devront trouver eux-mêmes leurs partenaires de couplage qui fourniront les contributions en espèces nécessaires pour couvrir les coûts associés et assurer le recouvrement intégral des coûts. Le PAM pourra donner des avis sur les partenaires susceptibles de prendre en charge les coûts associés et faciliter la coordination le cas échéant, mais il ne se chargera pas d'obtenir la contribution correspondante ni de vérifier que le partenariat de couplage se concrétise. L'accord ne sera mis en œuvre qu'une fois que les coûts associés seront entièrement couverts par une contribution distincte d'un ou de plusieurs autres donateurs. Cette disposition renforce également la discipline financière en exigeant des donateurs nouvellement éligibles qu'ils obtiennent le financement complet nécessaire à leur contribution avant que le PAM ne puisse l'accepter.

Renforcement du contrôle de l'application du couplage

41. En plus des règles décrites ci-dessus, le PAM estime qu'il est essentiel d'avoir plus d'informations concernant les accords de couplage pour permettre au Conseil d'assurer un contrôle efficace des nouvelles conditions d'éligibilité. Le PAM propose donc d'améliorer ses rapports annuels destinés au Conseil afin d'y inclure les éléments suivants:
- la répartition des accords de couplage par groupe d'éligibilité (pays les moins avancés, pays à faible revenu, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, donateurs du secteur privé et fonds verticaux);
 - un rapport sur l'utilisation des plafonds (plafond global et plafonds par donateur) pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure;

- des informations détaillées sur les contributions par modalité (espèces, produits alimentaires, etc.);
 - une plus grande transparence concernant les donateurs qui prennent en charge les coûts associés;
 - la description des expériences réussies et des occasions manquées.
42. Le PAM propose également de surveiller l'incidence et l'ampleur de l'élargissement de l'éligibilité au couplage, de mener un examen connexe coïncidant avec la fin du Plan stratégique actuel (2029) et de discuter avec le Conseil au sujet des ajustements à apporter le cas échéant aux conditions d'éligibilité et aux règles mises en place.
43. La mise en œuvre de l'élargissement proposé serait intégrée dans les processus de couplage existants du PAM et ne nécessiterait pas d'équipes supplémentaires, d'effectifs spécialisés ni de nouveaux systèmes. Elle s'appuierait sur les dispositifs en place en matière d'examen, d'approbation et de gestion des contributions, la principale exigence supplémentaire étant le renforcement des rapports à l'intention du Conseil. La mise en œuvre ne nécessiterait aucun investissement supplémentaire, que ce soit en personnel ou dans les systèmes.

Article XIII du Statut et article XIII.4 du Règlement général

Article XIII.1: Contributions

1. Toutes les contributions au PAM sont volontaires. Elles peuvent provenir de gouvernements, d'organismes intergouvernementaux, d'autres sources publiques et de sources non gouvernementales appropriées, y compris de sources privées.
2. Les donateurs peuvent apporter des contributions en produits, en espèces et en services acceptables appropriés, conformément aux dispositions du Règlement général issu du présent Statut. Sauf disposition contraire du Règlement général concernant les pays en développement, les pays en transition et d'autres donateurs non habituels, ou d'autres cas exceptionnels, chaque donateur doit verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions.
3. Les promesses de contributions en produits peuvent être exprimées soit en valeur, soit sous forme de quantités déterminées de tel ou tel produit.

Article XIII.4: Contributions

Conformément à l'Article XIII.2 du Statut, les dispositions ci-après s'appliquent aux contributions que reçoit le PAM:

- (a) Sauf disposition contraire du présent Règlement général, les donateurs contribuent selon le principe de "recouvrement intégral des coûts", de manière à assurer le recouvrement par le PAM de l'intégralité des coûts des activités financées par les contributions, appliquant les critères de calcul ci-après aux catégories de coûts définies à l'article X.2 du présent Règlement:
 - (i) coûts de transfert et coûts de mise en œuvre, calculés sur la base de coûts estimés;
 - (ii) coûts d'appui directs, calculés sur la base d'un pourcentage spécifique à chaque pays ou à plusieurs pays, des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre;
 - (iii) coûts d'appui indirects, calculés sur la base d'un pourcentage, déterminé par le Conseil, des coûts de transfert, des coûts de mise en œuvre et des coûts d'appui directs.
- (b) Les donateurs apportant des contributions en espèces qui ne font l'objet d'aucune affectation ou qui sont affectées au Compte d'intervention immédiate (CII) ou à la Réserve opérationnelle, ou qui sont destinées au budget administratif et d'appui aux programmes et activités connexes, ne sont pas tenus de fournir des espèces ou des services additionnels pour assurer le recouvrement intégral des coûts correspondant à leurs contributions, à condition que ces contributions ne se traduisent pas en une charge de suivi supplémentaire pour le Programme.
- (c) Les gouvernements des pays en développement, des pays en transition et autres pays donateurs non habituels, tels que déterminés par le Conseil, peuvent fournir des contributions qui ne garantissent pas un recouvrement intégral des coûts lorsque:
 - (i) l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui est couverte par les contributions d'un ou de plusieurs autres donateurs, par la monétisation d'une partie de la contribution et/ou le recours au Fonds du PAM;

- (ii) ces contributions sont dans l'intérêt du Programme et n'entraînent pas pour le PAM de surcharge disproportionnée de travail pour ce qui est de l'administration et de l'établissement de rapports;
 - (iii) le Directeur exécutif estime qu'il est dans l'intérêt des bénéficiaires du PAM d'accepter la contribution.
- (d) Exceptionnellement, le Directeur exécutif peut réduire les coûts d'appui indirects et, le cas échéant, les coûts d'appui directs ou déroger à leur application pour les contributions déterminées par le Conseil, lorsqu'il juge qu'une telle réduction ou dérogation est dans l'intérêt des bénéficiaires du PAM, étant entendu que:
 - (i) ces contributions n'entraînent pas pour le PAM de surcharge supplémentaire en termes de travail administratif et de suivi;
 - (ii) en cas de dérogation, le Directeur exécutif a jugé que les coûts applicables sont négligeables.
- (e) Le Conseil définit le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects applicable aux contributions:
 - (i) des gouvernements de pays en développement et de pays en transition, tels que déterminés par le Conseil;
 - (ii) des gouvernements en faveur de programmes qui sont menés dans leur propre pays; et
 - (iii) d'institutions financières internationales, dans les conditions déterminées par le Conseil.
- (f) Les contributions visées aux alinéas (c) et (e) ci-dessus et les réductions ou dérogations consenties en vertu de l'alinéa (d) ci-dessus sont notifiées au Conseil d'administration lors de sa session annuelle.

Le texte intégral du Statut et du Règlement général du PAM est disponible ici: [Statut, Règlement général et Règlement financier du PAM, Règlement intérieur du Conseil d'administration \(septembre 2025\)](#)

Exemples de couplage – récits d'expériences réussies et occasions manquées

Effet multiplicateur: Fonds verticaux au Tadjikistan – effet multiplicateur de 13:1 obtenu grâce au couplage

1. Au Tadjikistan, le couplage effectué par l'intermédiaire du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs en 2026 a permis de débloquer une contribution de 32,1 millions de dollars en provenance du Fonds vert pour le climat à l'appui d'un programme pluriannuel axé sur la résilience et l'adaptation climatiques pour 2026-2031. Une allocation de 2,45 millions de dollars prélevée sur le Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs a couvert les coûts restants de mise en œuvre et d'appui direct nécessaires pour assurer le recouvrement intégral des coûts, ce qui a permis de recevoir la contribution. L'accord a généré un ratio multiplicateur d'environ 13:1: chaque dollar en provenance du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs utilisé pour prendre en charge les coûts associés a permis au PAM de recevoir environ 13 dollars pour la mise en œuvre du programme, ce qui montre l'effet catalytique du couplage pour mobiliser des ressources substantielles provenant de fonds verticaux. En plus d'appuyer la mise en œuvre de programmes à grande échelle, l'accord a permis d'intégrer des donateurs humanitaires non habituels au sein de la base de financement du PAM et de renforcer le partenariat noué par l'organisation avec le Fonds vert pour le climat en sa qualité de partenaire stratégique de financement climatique.

Contributions des gouvernements hôtes: fourniture de maïs à l'appui de l'intervention menée pour faire face à El Niño

2. Le Malawi offre un excellent exemple de contributions de gouvernements hôtes. Le couplage réalisé par l'intermédiaire du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs a offert au PAM la possibilité d'accepter la contribution en nature du Gouvernement malawien de 6 825 tonnes de maïs dans le cadre de l'intervention nationale entreprise pour lutter contre la sécheresse qui avait été provoquée par le phénomène El Niño. Les allocations prélevées sur le Fonds, soit de 2,8 millions de dollars, ont couvert les coûts de transport et de livraison et permis d'acheminer des céréales depuis les sites des réserves stratégiques jusqu'aux points de distribution finale. Elles ont aidé à débloquer des ressources nationales d'un montant de 60 millions de dollars avec l'appui de la Banque mondiale et ont directement contribué à l'intervention nationale menée pour prêter assistance aux populations exposées à une insécurité alimentaire aiguë grave.

Exemples de couplage selon différentes modalités

3. **Couplage d'une contribution en espèces destinée au programme de bourses pour l'éducation des filles au Pakistan:** l'appui apporté par le dispositif a permis de maintenir et de transposer à plus grande échelle une initiative gouvernementale d'octroi de bourses pour les adolescentes dans les districts de Khyber Pakhtunkhwa, qui conditionnait des transferts monétaires à la fréquentation scolaire. Les données recueillies font apparaître que ce modèle a contribué à augmenter de 14 pour cent les inscriptions des filles et à renforcer la confiance du Gouvernement dans le PAM. Au-delà de la contribution initiale obtenue avec l'appui du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs, le partenariat a aidé à faire des incitations financières mises en place en milieu scolaire des points de départ possibles pour élargir des programmes d'éducation, de nutrition et de protection sociale, et à mobiliser des financements nationaux de plus de 400 millions de dollars en 2022 et 2024.
4. **Couplage d'une contribution sous forme de services au Kirghizistan:** le Gouvernement a apporté une contribution sous forme de services techniques spécialisés d'une valeur de 1,9 million de dollars pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe. Cette contribution consistait à fournir un appui technique pour concevoir, installer, superviser et entretenir des équipements et des infrastructures en rapport avec la gestion des risques de catastrophe. Le programme comprenait le transport et les travaux d'installation, la conception technique adaptée au contexte local, la supervision technique, la maintenance, l'évaluation des risques, l'évaluation environnementale, ainsi que le renforcement des capacités des communautés. Cet exemple illustre comment le dispositif de couplage peut débloquer des capacités de mise en œuvre spécialisées, renforcer les systèmes nationaux et contribuer à l'obtention de résultats en matière de réduction des risques de catastrophe, qui soient pérennes et adaptés à la situation sur le terrain.