

**MOBILISATION DE RESSOURCES ADAPTÉE A UN
ENVIRONNEMENT EN MUTATION**



CONSULTATION INFORMELLE

12 janvier 2010

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

RESUME

Les efforts de mobilisation de ressources et les investissements déployés par le Programme alimentaire mondial (PAM) à cet effet s'inspirent des 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).

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

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

- a) aux défis que pose l'évolution rapide du contexte mondial (conflits, nombre croissant de catastrophes d'origine naturelle et humaine, et instabilité persistante de la situation économique, alimentaire et énergétique) ainsi que l'accroissement prévu des besoins liés à la faim, que l'on s'attend à voir perdurer dans l'avenir prévisible;
- b) aux possibilités et à la nature du financement nécessaire pour appuyer le Plan stratégique du PAM (2008-2013)¹ dans un environnement où la concurrence pour le financement en espèces ne fait qu'augmenter;
- c) à l'élan international généré par l'engagement des dirigeants mondiaux, lors des récents sommets du G8 et du G20, 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 schémas adoptés par les donateurs, particulièrement au niveau des pays, l'accent portant sur le caractère thématique et la prise en charge par les pays pour ce qui est de l'apport d'un soutien financier aux institutions multilatérales, dans le cadre des efforts de réforme des Nations Unies et de l'intégration des programmes conjoints des Nations Unies;
- e) à l'engagement de plus en plus actif des équipes de pays des Nations Unies dans la cohérence à l'échelle du système et l'harmonisation des activités au niveau des pays.

Compte tenu des défis que pose la sécurité alimentaire dans un environnement politique et financier complexe et mouvant, le PAM a la responsabilité de se doter du financement et des mécanismes nécessaires, particulièrement au niveau des pays, pour aider un nombre accru de personnes et de nations en ces temps difficiles.

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'étayer une nouvelle base de financement par des approches innovantes et de nouvelles sources complémentaires de soutien.

À cet égard, le PAM s'efforcera:

- de renforcer la souplesse et la prévisibilité du financement, comme prôné dans les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, et d'élargir les partenariats en se fondant sur sa base actuelle de soutien;
- d'équilibrer le niveau de soutien en encourageant les contributions provenant de secteurs de croissance comme les gouvernements hôtes et les multiples fonds communs ou thématiques disponibles au niveau du terrain et créés dans le sillage de la réforme des Nations Unies;
- d'intensifier le soutien apporté par d'autres pays, et en particulier par les pays émergents;
- d'investir dans des efforts de mobilisation de ressources au niveau des pays, en promouvant 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 la plus efficace, adaptée, transparente et efficiente.

La mobilisation d'une aide financière suffisante pour répondre aux besoins prévus est certes une tâche difficile mais pas insurmontable. Le PAM devra s'engager à mobiliser ses ressources d'une manière stratégique qui assure aux financements reçus visibilité et transparence, et à faire encore davantage, notamment dans les pays où il intervient et avec une plus vaste gamme de partenaires, pour défendre activement la cause de ceux qui ont besoin de son aide. Il lui faudra pouvoir compter sur le soutien de tous ses donateurs et partenaires pour se surpasser, et il invite le Conseil à encourager l'adoption de modalités de financement qui permettent au PAM de jouir d'une grande souplesse et prévisibilité, comme par exemple les contributions en espèces pluriannuelles.

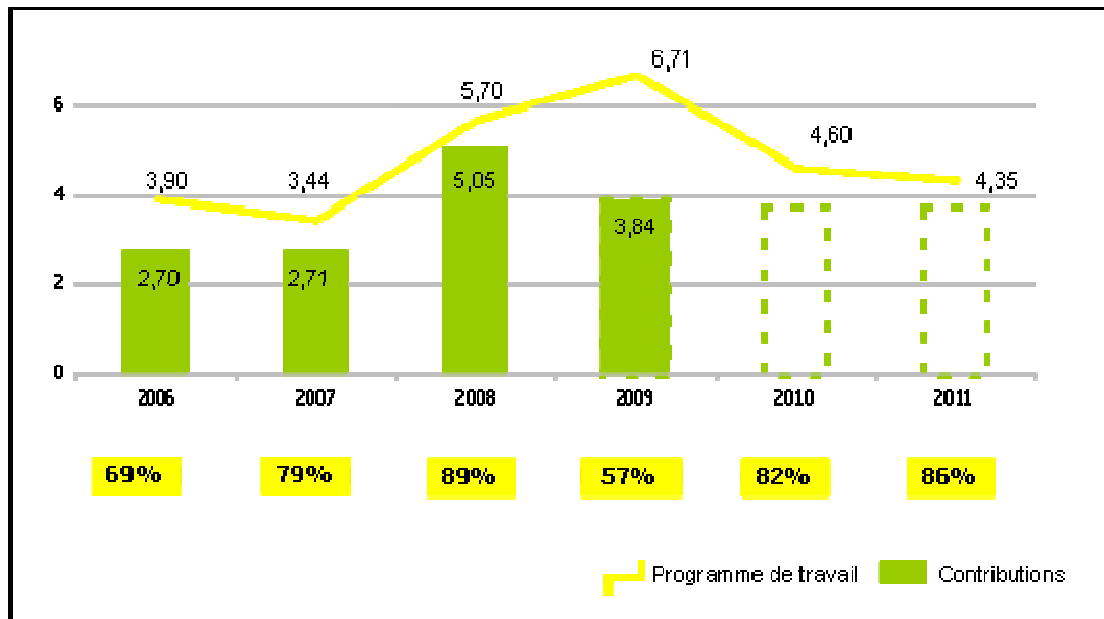
INTRODUCTION

1. Les efforts de mobilisation de ressources et les investissements du PAM s'inspirent des 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).
2. 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 renforcer l'harmonisation et l'orientation des activités de mobilisation des ressources à l'échelle du PAM. Le présent document a vocation à évoluer et sera ajusté en fonction des besoins de manière à refléter les résultats de l'examen du cadre financier.

VUE D'ENSEMBLE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES

3. Pendant toute l'année 2008, les effets du nombre croissant de sécheresses, d'inondations et autres catastrophes d'origine naturelle et humaine se sont conjugués à ceux des prix élevés des produits alimentaires et des carburants pour aggraver la vulnérabilité et la faim dont souffrent près de 1 milliard de personnes. Le PAM avait besoin d'un montant sans précédent de 5,7 milliards de dollars É.-U. pour financer ses opérations approuvées. Grâce à la générosité de 98 donateurs, il a reçu le chiffre record de 5,04 milliards de dollars pour couvrir ses besoins évalués.
4. De 2005 à 2007, le PAM a reçu en moyenne 2,7 milliards de dollars par an, ce qui représentait un niveau de financement de 80 pour cent de l'évaluation des besoins définis dans le programme de travail biennal.
5. Selon les projections, le financement pour 2009 se monte à 3,9 milliards de dollars, soit 1 milliard de dollars de plus que la moyenne des contributions précédente, à l'exception de 2008. Toutefois, 2009 pourrait être la première fois dans le passé récent que le PAM ne serait pas en mesure de couvrir une forte proportion des besoins évalués, tels qu'ils ont été approuvés, et ce du fait que les besoins augmentent à un rythme supérieur au financement des donateurs.
6. Il y a tout juste deux ans, le PAM sollicitait 3,4 milliards de dollars pour financer son programme de travail.

Programme de travail et niveau de financement 2006-2011
(en milliards de dollars)
Au 20 décembre 2009



7. 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. Ils se classent habituellement parmi les 20 plus gros donateurs du PAM. Ces dernières années, le PAM a reçu un soutien de plus en plus large et solide d'autres sources, comme les pays du Moyen-Orient, les pays émergents et les fonds multidonateurs ou à vocation spécifique.
8. Le PAM s'est doté une stratégie distincte pour les partenariats du secteur privé, laquelle vise à lever 200 millions de dollars par an d'ici 2017, dont 50 millions sont totalement flexibles; cet objectif est en bonne voie de réalisation.

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 confirmé à ce jour	% du total de 2009 confirmé à ce jour
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

Au 20 décembre 2009

Note: les donateurs individuels peuvent être classés dans un ou plusieurs groupes de bailleurs de fonds.

LES ENJEUX

9. Outre la recrudescence des conflits, sécheresses, inondations et autres formes de catastrophes d'origine naturelle et humaine, les prix élevés des produits alimentaires et des carburants ainsi que la récession économique ont aggravé la vulnérabilité et la faim dont souffrent plus de 1 milliard de personnes. Ce chiffre comprend 850 millions de personnes ciblées par les initiatives de réduction de la faim relevant des efforts globaux visant à réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ces personnes sont aujourd'hui confrontées à des difficultés encore plus grandes pour sortir de la faim et de la pauvreté. Sont aussi inclus au moins 130 millions de personnes qui étaient auparavant en mesure de nourrir leurs familles mais qui maintenant n'ont plus les moyens d'accéder aux produits alimentaires du fait de leurs prix élevés, de la baisse des revenus, de la réduction des envois de fonds et d'autres facteurs.
10. Sur le milliard de personnes qui souffrent de la faim, le PAM vise à atteindre les plus indigents et les plus vulnérables, qui n'ont souvent pas d'autre source de sécurité alimentaire ou d'appui: ce groupe représentait traditionnellement environ 10 pour cent de tous ceux qui ne mangent pas à leur faim. Une augmentation de l'effectif global de ces derniers implique en général une hausse proportionnelle des demandes adressées au PAM, qui s'attend donc à ce que l'accroissement sans précédent de 2008 marque une évolution durable des futurs besoins plutôt qu'un pic isolé.
11. La mobilisation des 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 aller au-delà de ses procédures habituelles, identifier et cultiver de nouvelles sources de soutien, défendre sa cause auprès d'une plus large gamme de partenaires, explorer la panoplie des nouveaux mécanismes de financement qui sont maintenant disponibles, notamment au niveau des pays, pour appuyer la réforme des Nations Unies, et maximiser l'efficacité de chacun des dons qu'il reçoit.
12. La mise en œuvre du Plan stratégique continuera aussi d'exiger de la flexibilité dans le financement. Le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire et l'accent mis dans le Plan stratégique sur des approches telles que les programmes fondés sur des bons d'alimentation et une aide en espèces, ainsi que le transfert aux gouvernements nationaux d'outils du PAM, notamment les évaluations des besoins et les dispositifs d'alerte rapide, reposent sur des dépenses en espèces plutôt que sur la distribution de produits alimentaires. Il faudra que le PAM dispose d'une forte proportion de ses ressources sous forme de dons en espèces d'une grande souplesse d'utilisation.

PERSPECTIVES ENCOURAGEANTES

13. 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.
14. Depuis la création de l'Équipe spéciale de haut niveau du Secrétariat générale de l'ONU sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, il est largement reconnu que l'instauration d'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 par un appui aux programmes de protection sociale, y compris par l'aide alimentaire, les bons d'alimentation et les transferts monétaires, pour que les gouvernements puissent

répondre efficacement aux besoins des plus vulnérables. Le Cadre d'action global fait aussi référence à 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.

15. Lors de la réunion du G8 à L'Aquila, le constat qu'il fallait prendre toute une série de mesures pour définir une solution globale au problème de la sécurité alimentaire et de la faim a marqué le lancement d'actions visant à suivre 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), dans l'optique de rassembler tous les acteurs au sein d'une initiative propre à encourager une nouvelle approche de l'investissement reposant sur la collaboration afin de traiter au niveau mondial les questions liées à la sécurité alimentaire et à la faim. Le PAM sera à la fois un partenaire d'exécution et un conseiller technique.
16. 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 attirera l'attention, l'engagement et les ressources du monde entier. Cet effort sera en grande partie piloté par les pays, ce qui implique que les directeurs de pays du PAM devront s'attacher à l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la faim et de solutions concrètes, notamment par le biais du PNUAD et des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).
17. La difficulté sera de maintenir la focalisation générale sur cette lourde tâche face à la concurrence des problèmes à caractère interne et national provoqués par la récession économique mondiale. Il sera essentiel de bien appréhender les incidences à l'échelle globale.
18. L'expérience de 2008 et d'années précédentes donne à penser que la communauté internationale s'attend à ce que le PAM joue son rôle dans la réduction de la faim, qui autrement n'est pas assumé, et le soutiendra dans son action. En 2008, de nombreux pays ont pris des mesures extraordinaires pour apporter un appui financier supplémentaire, dont l'Arabie saoudite qui a donné 500 millions de dollars en un seul versement. Le PAM a reçu l'assurance que dans l'ensemble les donateurs actuels continueront à se montrer généreux, compte tenu de son bilan probant et de son attachement aux résultats et à l'efficacité, mais il sera essentiel de compléter le financement au moyen d'autres sources.

LE CADRE DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

19. Les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement servent de toile de fond à la mobilisation par le PAM des ressources pour mettre en œuvre son Plan stratégique. L'accent mis sur une harmonisation plus poussée de l'aide sur 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 du financement et le rôle central des Nations Unies dans le pilotage et la coordination des interventions figurent parmi les principes qui revêtent une importance particulière pour le travail du PAM.
20. Concernant la mobilisation de fonds, il importe de reconnaître que le financement de nouvelles crises humanitaires ne doit pas nuire au financement des besoins en cours; que les mécanismes de financement à plus long terme présentent des avantages certains; que les programmes conjoints, qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie plus 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 va vers une délégation croissante des pouvoirs à leurs représentants sur le terrain.

21. Au cours de la période 2009-2011, il est prévu de débattre d'ajustements éventuels à apporter aux politiques et règlements en matière de financement dans le cadre desquels le PAM opère. Le Conseil d'administration envisage de passer en revue le Cadre de politique financière du PAM pour déterminer si différents arrangements permettraient au PAM et à ses donateurs de mieux répondre aux défis des années à venir. Lors de cet examen, un nouveau regard pourrait également être porté sur les catégories du programme, les guichets de financement et un éventuel financement de base, afin de déterminer si des changements placeraient le PAM en meilleure position pour maintenir son efficacité.
22. Les changements apportés à tout ou partie de ce cadre juridique et réglementaire, une fois en vigueur, pourraient avoir un impact sur les efforts de mobilisation de ressources du PAM à plus long terme. Le présent document ne présente pas d'hypothèses sur ce que pourraient être ces changements. Il se fonde en fait sur le cadre financier 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 et l'on s'attend à ce que de nouvelles mesures faciliteront les arrangements applicables au financement des donateurs.

COHÉRENCE DES NATIONS UNIES ET NOUVEAUX MÉCANISMES DE FINANCEMENT

23. Le vaste processus de réforme des Nations Unies a mis l'accent sur l'appropriation par les gouvernements des activités qui relèvent de fonds et de programmes des Nations Unies menées au niveau des pays, sur l'amélioration de la collaboration et de la complémentarité 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 des gouvernements.
24. On a assisté ces dernières années à une prolifération de nouveaux mécanismes de financement - fonds communs, fonds verticaux, fonds multidonateurs d'affectation spéciale ou mécanismes de financement commun ou national - mis en place pour promouvoir et appuyer une approche plus intégrée des activités des Nations Unies. Le soutien financier à ces mécanismes provient en grande partie de plusieurs donateurs attachés aux mêmes principes et qui 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. Les fonds communs 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 minimiser les coûts de transaction. Dans certains cas, le financement est acheminé par l'intermédiaire des gouvernements nationaux, alors que dans d'autres cas, les ressources sont allouées directement aux organismes des Nations Unies et aux ONG. Certains de ces fonds communs ont une durée indéterminée, tandis que d'autres ont une durée de vie limitée. Certains sont spécifiques à un pays, d'autres sont thématiques. Même si leur base financière provient essentiellement des donateurs traditionnels, les fonds communs sont eux-mêmes devenus une nouvelle source de financement, que le PAM continuera à explorer et à utiliser.

25. Les allocations du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), des fonds communs et des organismes des Nations Unies occupaient le cinquième rang sur la liste de donateurs du PAM en 2008, le CERF étant la principale source de financement commun du PAM. Ce dernier est de loin le plus gros bénéficiaire des fonds du CERF; depuis avril 2006, le PAM a reçu 487,9 millions de dollars, soit 36 pour cent des décaissements du CERF. On a toutes les raisons d'escompter que ces bons rapports se poursuivront et s'amplifieront.
26. S'il est vrai que le CERF est appelé à rester une source primordiale de financement pour le PAM, le potentiel d'autres fonds doit être exploré. Les mécanismes de financement commun appuient une large gamme d'objectifs et couvrent tous les objectifs stratégiques du PAM. Bien qu'il soit plus difficile de prévoir les niveaux de financement provenant de ces mécanismes que ceux émanant de donateurs de longue date, une estimation prudente établie pour le PAM indique qu'il peut s'attendre à recevoir en 2009 quelque 200 millions de dollars en provenance des fonds communs, dont plus de quatre-vingt pour cent fournis par le CERF.
27. Le PAM peut raisonnablement aspirer à une augmentation du soutien émanant des fonds communs, surtout à mesure que les initiatives pilotes "Unis dans l'action" s'accélèrent et que des fonds substantiels affectés au développement commencent à affluer par ce biais. Les fonds de secours d'urgence et les fonds humanitaires communs pourraient devenir des sources de financement accru, à mesure qu'ils sont déployés en Éthiopie et en République centrafricaine, et sont maintenus au Soudan et en République démocratique du Congo. Le PAM utilisera le financement provenant de ces sources, en priorité pour les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies et d'autres services communs. Pendant la période couverte par le Plan stratégique, le PAM cherchera aussi à obtenir un financement 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 d'autres sources 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.
28. Une dépendance majeure à l'égard de ces sources de financement relativement nouvelles est à la fois synonyme de risques potentiels et de problèmes de gestion, mais aussi de perspectives prometteuses. Les ressources mises à disposition par les mécanismes de financement commun sont censées être additionnelles mais les conclusions d'une évaluation n'ont pas tranché si elles l'étaient réellement².
29. Le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale (GFRP) a été établi par la Banque mondiale en 2008 en tant que mécanisme de financement rapide qui peut fournir jusqu'à 1,2 milliard de dollars aux pays touchés par la crise alimentaire actuelle. Une part limitée de ces fonds est sous forme de don et peut servir au financement direct d'organismes des Nations Unies. Outre les investissements destinés à accroître la productivité agricole, les fonds ont été utilisés pour appuyer des programmes portant sur la protection sociale des personnes vulnérables, sur les micronutriments permettant de lutter contre la malnutrition, sur l'alimentation scolaire et la santé maternelle et infantile.

² 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.

30. 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 considèrent le PAM comme un partenaire qualifié pour gérer les interventions de protection sociale; on peut ainsi citer l'exemple du Ghana, où le Ministère de la Santé souhaite travailler avec le PAM pour mettre en œuvre un programme de nutrition.
31. Pour 2009, la Banque mondiale procède à la mise en place d'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 sera une composante du cadre et sera exclusivement axé à l'avenir sur les programmes de développement de l'agriculture. Un nouveau dispositif d'intervention rapide prévu prochainement financera les programmes de protection sociale, domaine d'intervention pour lequel la Banque considère le PAM comme étant l'acteur le plus approprié. Les fonds potentiellement disponibles au titre du cadre sont substantiels mais ils ne sont pas prévisibles. La Banque n'a jusqu'à présent alloué des fonds qu'au GFRP en 2008 et le niveau de financement dont disposera le cadre élargi dans les années à venir n'est pas connu. Il est également difficile de savoir si les banques régionales suivront l'exemple de la Banque mondiale. Cela dépendra de leur décision de donner la priorité aux programmes de protection sociale, ou de continuer à privilégier un financement plus traditionnel à l'appui de l'infrastructure et de la production globale du secteur de l'agriculture.

FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

32. 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. Cette stratégie commence déjà à donner des résultats encourageants. En 2008, plus de 100 entreprises, fondations et particuliers ont fait des dons en espèces se chiffrant à quelque 145 millions de dollars, soit 3 pour cent du total des contributions, ce qui représente une forte augmentation par rapport au niveau de 2003 qui était de 5,5 millions de dollars. On s'attend à ce que le PAM reçoive environ 120 millions de dollars du secteur privé en 2009, dont presque les trois quarts en espèces et que, d'ici 2017, les contributions du secteur privé atteignent 200 millions de dollars par an. Le but est de parvenir à ce que les dons multilatéraux en espèces représentent 25 pour cent du total.
33. 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 contribué en ligne, apportant plus de 1,5 million de dollars au cours de l'année.

ÉLARGISSEMENT ET CONSTITUTION DE NOUVEAUX PARTENARIATS

34. 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 tout 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 les compétences du PAM.

35. Ainsi, la Suisse apporte un soutien technique par le biais du détachement de spécialistes dans le secteur de la logistique et de techniciens pour appuyer les technologies de l'information et des communications ainsi que les activités de programmation liées aux transferts monétaires et aux bons d'alimentation. La Suisse contribue aussi aux questions concernant la protection et la préparation aux situations d'urgence. La France a dépêché une aide technique pour la programmation d'activités concernant le VIH/sida. L'Italie fournit une aide technique à l'opération du PAM à Brindisi.
36. Un cadre d'engagement type pour 2009 conclu avec l'Agence australienne pour le développement international met en lumière l'appui apporté au PAM par des moyens qui vont au-delà d'une aide technique ou financière. L'agence s'engage entre autres à plaider en faveur d'une prévisibilité accrue des ressources en préconisant des engagements sur plusieurs années, une plus grande souplesse dans le financement du PAM, y compris par des contributions intégralement multilatérales, une augmentation des contributions en espèces, une réduction des affectations à des fins spécifiques et du marquage, le paiement anticipé des promesses de contributions, et une reprogrammation plus flexible des fonds non dépensés.
37. 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. Le financement pourrait augmenter substantiellement si tous ces pays devenaient des donateurs réguliers et prévisibles. En 2008, 57 pays donateurs ont apporté leur plus haut niveau de soutien au PAM. Ainsi le PAM va donc à la fois rechercher de nouveaux donateurs et encourager les pays qui ont fait des contributions occasionnelles à devenir des soutiens réguliers, quel que soit le niveau de leur capacité de contribution.
38. À cette fin, le PAM va entamer le 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.
39. Le PAM renforcera 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 terme pour s'attaquer au problème de la sécurité alimentaire mondiale. Les contributions des pays BRIC au PAM ont régulièrement augmenté ces trois dernières années et se montaient jusqu'à présent en 2009 à près de 60 millions de dollars, soit 2 pour cent des contributions totales. L'Inde est le plus gros donateur de ce groupe de pays, appuyant des opérations sur son territoire ainsi qu'en Afghanistan et ailleurs ; le Brésil est devenu un donateur il y a seulement trois ans, mais il gagne rapidement en importance. Lors de cette même réunion, 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.
40. 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 les récentes indications de l'intérêt manifesté pour son travail et de la volonté d'engagement dans des partenariats à long terme concrétisés, par exemple, par la Cité humanitaire à Dubaï, la fourniture 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 un intérêt plus actif et soutenu pour son travail, ce qui rendra le financement plus régulier et plus prévisible.

41. Un nombre croissant de gouvernements bénéficiaires ont élargi leur partenariat avec le PAM pour y inclure des contributions en produits alimentaires locaux. En 2008, 38 pays bénéficiaires (alors qu'ils étaient 20 il y a cinq ans) ont contribué à hauteur de près de 140 millions de dollars, soit 2,8 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. Par exemple, le gouvernement du Bangladesh a été un donateur régulier pour les opérations de développement du PAM, tandis que le gouvernement du Pakistan a fourni des produits alimentaires pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les réfugiés lors de la crise survenue plus tôt en 2009.
42. 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.
43. Le PAM cherchera à poursuivre et approfondir ses relations avec ses grands donateurs. Lorsque cela lui sera demandé, il plaidera 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.
44. Les réglementations de nombreuses organisations d'aide au développement stipulent que leur budget d'aide alimentaire ne peut être utilisé que pour la fourniture de vivres. D'autres mesures d'assistance alimentaire et de renforcement des capacités nationales, inscrites dans le Plan stratégique, pourraient 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 le potentiel d'évolution vers les principes de la Déclaration de Paris.

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

45. Le PAM poursuivra les efforts qu'il mène sur divers fronts auprès des donateurs, y compris sur celui de rendre sa base de financement plus prévisible. Le PAM et les donateurs ont déjà progressé mais il reste encore beaucoup à faire.
46. Il y a quelques années seulement, il semblait que la flexibilité augmenterait en relevant la proportion des contributions en espèces plutôt qu'en produits, car les liquidités constituent potentiellement le type de soutien le plus souple. Un certain nombre de donateurs, y compris la plupart des plus importants, ne contribuent aujourd'hui qu'en espèces, ce qui fait que le travail du PAM est financé à plus de soixante pour cent par des dons en espèces. En 2008, toutes les contributions apportées au PAM par le Canada sont non liées, alors que seulement 50 pour cent l'étaient en 2005.

47. Grâce à ces contributions en espèces, le PAM a pu acheter des volumes croissants de produits alimentaires dans les pays bénéficiaires ou d'autres pays en développement. En 2008, le PAM a acheté 2,1 millions de tonnes de vivres dans les pays en développement pour un coût de 1,1 milliard de dollars. Les avantages des achats locaux et régionaux sont bien connus; ils ont permis d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de stimuler les marchés de produits dans plusieurs pays en développement.
48. Il faut d'importants montants de liquidités non seulement pour l'achat de vivres mais aussi pour des activités d'assistance alimentaire telles qu'approuvées dans le cadre du Plan stratégique. Le jumelage de dons en espèces avec des contributions en produits provenant de donateurs de pays en développement est une autre façon par laquelle les dons en espèces peuvent permettre au PAM de maximiser les avantages pour les personnes qui souffrent de la faim. En 2008, le jumelage a permis à 6 gouvernements de faire des contributions en nature. Quelque 12,0 millions de dollars en espèces ont permis de mobiliser 12,6 millions de dollars en produits alimentaires, soit l'équivalent de 75 800 tonnes de vivres. Si les espèces avaient été utilisées pour des achats internationaux ou locaux au lieu d'être jumelées, l'équivalent en denrées alimentaires s'échelonnerait entre 16 000 et 33 000 tonnes seulement.
49. Néanmoins des restrictions sont imposées sur de nombreux dons en espèces, ce qui peut limiter leur souplesse d'utilisation. Cette contrainte risque de devenir plus sérieuse face aux pénuries d'approvisionnement actuelles et prévues dans les pays où le PAM achète souvent des produits alimentaires. Malgré la préférence pour les achats locaux et régionaux, au moment de prendre des décisions sur l'endroit où acheter et la façon d'acheter, le PAM tient compte des indicateurs des marchés locaux/régionaux, en programmant des objectifs dans le cadre de l'initiative "Achats au service du progrès" et la destination de la distribution alimentaire. La souplesse du financement est donc essentielle.
50. 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. Plus particulièrement, le PAM recherchera des dons en espèces qui peuvent être utilisés pour l'achat d'aliments ou pour des mesures de sécurité alimentaire corrélées dans le cadre du Plan stratégique. De plus, le PAM demandera aux donateurs d'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. À plus long terme, un assouplissement des restrictions pourrait aussi permettre au PAM d'acheter au meilleur moment de l'année, pour répondre aux besoins prévus, ou même d'acquérir des vivres à prépositionner.
51. La prévisibilité augmente considérablement l'utilité opérationnelle 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.
52. L'annonce de contributions avant ou au début de l'année civile est l'une des façons dont les donateurs peuvent grandement aider le PAM à utiliser au mieux les ressources³. Les

³ 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.

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, qui constituent à peu près trois pour cent du financement du PAM, sont extrêmement précieuses et le PAM examinera la possibilité de passer de tels arrangements avec tous les donateurs. Même des indications informelles des intentions des donateurs, bien que non contraignantes, sont d’une grande utilité pour le PAM dans la planification de ses opérations.

53. 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, si nécessaire.

MOBILISATION DES RESSOURCES AU NIVEAU DES PAYS

54. À mesure que les gouvernements nationaux prennent davantage en main l’aide au développement et assument plus de responsabilités dans la coordination de cette assistance, le lieu où se prennent les décisions commence à se déplacer des capitales des donateurs vers le terrain. C’est notamment le cas pour les décisions concernant l’allocation de ressources, que plusieurs donateurs ont déléguées à leurs missions sur le terrain, conformément à la Déclaration de Paris. Les fonds communs ont accéléré cette tendance; certains de ces fonds sont spécifiques à un pays et même ceux qui sont gérés au niveau central accordent une grande importance aux propositions et aux priorités émanant du terrain.
55. D’autres donateurs, dont certains des plus importants, maintiennent la responsabilité de l’allocation des ressources 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 fonctionnel et attrayant de contribuer, surtout lors de situations d’urgence, dans les pays où il n’ont pas eux-mêmes de présence sur le terrain.
56. Le PAM doit donc adopter une double approche 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 missions permanentes; cela a constitué la base de la compréhension mutuelle et cette approche sera poursuivie sans faille. Dans le même temps, le PAM doit aussi fournir un plus grand nombre de services sur le terrain aux donateurs, y compris à ceux du PAM, aux donateurs bilatéraux du pays concerné et aux fonds communs des Nations Unies. Ce n’est pas une nouveauté pour le PAM; depuis plusieurs années, nombre de ses agents de terrain ont assumé des responsabilités en matière de mobilisation de ressources, mais il conviendra d’adopter une approche plus complète et plus systématique.
57. Une première étape consistera à travailler avec les donateurs pour déterminer la façon la plus efficace de coupler les contacts de siège à siège avec les contacts sur le terrain, de façon à ce que les rôles et les responsabilités soient clairs pour tous. Une formation appropriée sera élaborée et mise en place, afin d’assurer qu’une plus grande partie 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 arrangements pour le partage d’informations en temps réel.

58. Dans certains pays, du personnel supplémentaire sera souvent nécessaire pour dialoguer avec les donateurs du pays, expliquer les rôles en ce qui concerne l'assistance alimentaire, la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition dans le cadre des priorités du gouvernement, assurer que le PAM est bien représenté aux réunions qui sont à la base d'une programmation coordonnée dans un esprit de collaboration, et préparer de nouvelles propositions dans l'espoir d'obtenir des ressources provenant de fonds communs.
59. 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

60. 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 faire preuve de générosité tout en reconnaissant aussi qu'ils ne sauraient être les seuls à assumer le poids des charges requises.
61. Pour d'atteindre son objectif primordial, qui est d'assurer le financement nécessaire pour couvrir les besoins évalués, le PAM devra s'attacher à:
- maximiser le financement provenant des budgets de base des donateurs et identifier de nouveaux modes de financement;
 - investir dans de nouveaux partenariats stratégiques, en particulier avec des pays émergents et de nouveaux pays donateurs;
 - saisir les occasions de soutien provenant de sources de financement de donateurs multiples, de fonds communs, verticaux et thématiques; et
 - promouvoir le plaidoyer et la mobilisation de ressources pilotés par les pays, par l'intermédiaire des gouvernements hôtes et de l'investissement dans les politiques et le travail de sensibilisation du PAM, associé à la mobilisation de ressources au plan local.
62. La mobilisation d'un appui financier suffisant pour répondre aux besoins évalués est certes une tâche difficile mais pas insurmontable. Le PAM devra s'engager dans la mobilisation stratégique de ressources pour assurer la visibilité et la transparence du financement, et renforcer, en particulier au niveau des pays et avec une plus large gamme de partenaires, son action de plaidoyer en faveur de ceux qui ont besoin de son aide. Il lui faudra le soutien de tous ses donateurs et partenaires pour aller au-delà des procédés habituels et il demande au Conseil de se prononcer en faveur d'un financement qui assure un maximum de flexibilité et de prédictibilité, par exemple sous la forme de contributions en espèces sur plusieurs années.

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