

## ANNEXE IX

### Proposition visant à améliorer la capacité du PAM d'accéder aux ressources provenant de fonds verticaux

La présente annexe contient une proposition émanant de la direction du PAM visant à améliorer la capacité de celui-ci d'accéder à des fonds verticaux, en particulier pour mener des actions dans des situations de fragilité ou de conflit. La voie qu'il est proposé de suivre consiste à classer les fonds verticaux dans la catégorie des donateurs non habituels au sens de l'article XIII.4 (c) du Règlement général, de sorte que l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui liés à leur utilisation puisse être couverte par les contributions d'un autre donateur, et/ou le recours au Fonds du PAM.

#### Introduction

1. Les phénomènes météorologiques extrêmes tels que les inondations, les sécheresses et les vagues de chaleur ont, au cours de la seule année 2024, plongé dans la faim, à un niveau de crise, 96 millions de personnes connaissant une situation de fragilité ou de conflit parmi les plus graves<sup>1</sup>, avec des répercussions particulièrement importantes en Afrique australe, en Asie du Sud et dans la Corne de l'Afrique. Sur les 20 pays les plus vulnérables face aux effets de ces phénomènes météorologiques, 13 sont en situation de fragilité et en proie à des conflits, et neuf d'entre eux sont également touchés par l'insécurité alimentaire<sup>2</sup>. Hélas, les communautés les plus affectées sont également les moins bien loties en matière de ressources financières et de capacités techniques pour faire face à des phénomènes météorologiques plus fréquents et plus intenses, mais aussi pour survivre et protéger leurs moyens d'existence.
2. Il est essentiel de lutter contre les effets des phénomènes météorologiques graves dans les situations où les besoins humanitaires sont élevés si l'on veut sauver des vies. Depuis plus de dix ans, le PAM mobilise des ressources provenant de grands fonds verticaux pour donner aux gouvernements et aux communautés les moyens de contribuer et de faire appel aux systèmes d'alerte rapide, de mettre en œuvre des mesures d'anticipation et d'étendre à plus grande échelle la préparation aux catastrophes et les interventions en cas de crise. En tant qu'entité accréditée auprès de deux fonds verticaux créés dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), à savoir le Fonds pour l'adaptation et le Fonds vert pour le climat (FVC), le PAM a mis en œuvre avec succès des projets visant à renforcer la résilience et la capacité d'adaptation des populations dans quelques-unes des régions les plus vulnérables au monde. À ce jour, il a aidé 30 gouvernements à mobiliser 270 millions de dollars de fonds multilatéraux en faveur de l'action climatique.

<sup>1</sup> Réseau d'information sur la sécurité alimentaire et Réseau mondial contre les crises alimentaires. 2025. *Global Report on Food Crises 2025*.

<sup>2</sup> Fonds monétaire international. 2023. *Climate Challenges in Fragile and Conflict-Affected States* dans *Staff Climate Notes*, vol. 2023: issue 001.

3. Alors même qu'elles sont exposées aux risques de catastrophe les plus importants, de nombreuses régions parmi les plus fragiles du monde ne reçoivent que peu de ressources financières, voire aucune, pour surmonter ces chocs. Les fonds verticaux ont pour vocation d'accroître les flux financiers vers ces régions défavorisées<sup>3</sup>, or le PAM est considéré comme un partenaire essentiel pour y parvenir, ne serait-ce qu'en raison de sa présence et de son savoir-faire dans ces contextes. La capacité d'accéder efficacement à ces fonds constitue un élément clé du projet de diversification des sources de financement mené par le PAM afin de mobiliser des ressources en faveur d'actions essentielles visant à sauver des vies. Compte tenu de la nouvelle conjoncture financière et de ses atouts particuliers, le PAM s'efforce de renforcer sa capacité d'accéder à des fonds verticaux au profit de pays en situation de fragilité ou de conflit. Toutefois, comme cela a été débattu au sein du Conseil, y compris à sa deuxième session ordinaire de 2024, le PAM bute contre des obstacles internes qui limitent sa capacité de mobiliser et d'affecter efficacement et à grande échelle les ressources consacrées à cette fin. Le principal problème tient à la règle adoptée par le PAM en matière de recouvrement intégral des coûts, qui ne peut souvent pas s'appliquer au modèle utilisé par les fonds verticaux, ce qui fait que le PAM n'est pas en mesure de recevoir ce type de contributions.
4. Afin d'accroître l'accès du PAM aux ressources provenant de fonds verticaux, la direction propose de classer dans la catégorie des donateurs non habituels au sens de l'article XIII.4 (c) du Règlement général, les fonds verticaux suivants, qui font partie du mécanisme de financement de la CCNUCC: le Fonds pour l'environnement mondial, le FVC, le Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds pour les pays moins avancés, le Fonds pour l'adaptation et le Fonds pour les pertes et préjudices.

## **Importance des fonds verticaux pour accélérer l'action climatique**

5. Comme le souligne la Mise à jour de la politique en matière de changements climatiques approuvée par le PAM en 2024<sup>4</sup>, l'évolution rapide des phénomènes météorologiques accroît les menaces qui pèsent sur les personnes et les communautés en situation d'insécurité alimentaire. La fréquence et l'intensité croissantes des catastrophes ne cessent de mettre à rude épreuve le système humanitaire, qui peine déjà à répondre aux besoins actuels. Les phénomènes météorologiques extrêmes frappent trois fois plus de personnes dans les contextes fragiles que dans les environnements plus stables, mais ces communautés en situation de fragilité ne reçoivent qu'une infime partie des ressources dont elles ont besoin pour contrer les effets dévastateurs de ces phénomènes<sup>5</sup>.
6. Les fonds verticaux, tels que le FVC et le Fonds pour l'adaptation, fournissent aux gouvernements des ressources dont ils ont fortement besoin pour gérer des risques toujours plus grands et agir efficacement. Ils servent de point d'entrée à l'action de renforcement des capacités nationales pour faire face à toute une série de chocs interdépendants, au financement de projets intégrés qui réduisent les besoins humanitaires en renforçant la résilience des communautés vulnérables, et à la mise à disposition d'investissements essentiels que les gouvernements utilisent pour mettre en œuvre des solutions durables à long terme afin d'atténuer les risques liés aux phénomènes climatiques. En concevant et en exécutant des projets stratégiques, le PAM aide les gouvernements à développer leur capital naturel, physique, financier, humain et social afin que les communautés vulnérables soient mieux armées pour gérer les chocs et protéger leurs actifs, et moins tributaires de l'assistance alimentaire humanitaire.

<sup>3</sup> Comme indiqué dans la vision dite "50 by 30", l'objectif est de doter le Fonds vert pour le climat d'un capital de 50 milliards de dollars d'ici à 2030 et de renforcer le soutien aux communautés vulnérables face aux changements climatiques à l'échelle mondiale.

<sup>4</sup> "Mise à jour de la politique en matière de changements climatiques" (WFP/EB.2/2024/4-C).

<sup>5</sup> ODI Global. 2024. *Climate change, conflict and fragility: a recipe for disasters*.

## Atouts particuliers du PAM

7. L'engagement pris par le PAM d'accélérer l'accès à des ressources essentielles et spécifiques aux niveaux national et local fait partie intégrante de l'effet direct 2 de sa politique en matière de changements climatiques, qui souligne l'engagement qu'il a pris d'accroître la capacité des gouvernements de mobiliser des financements pour des projets stratégiques visant à renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en particulier dans les zones exposées aux chocs et aux facteurs de perturbation. Il s'agit notamment d'améliorer l'accès des gouvernements aux fonds verticaux et aux financements multilatéraux, et de réduire les risques liés aux catastrophes naturelles dans les projets qui sont menés sous la houlette des gouvernements avec l'appui d'institutions financières internationales.
8. *Le PAM a fait ses preuves en matière de mobilisation de financements en faveur de l'action climatique, en particulier dans les situations de fragilité ou de conflit.* Depuis plus de dix ans, il mobilise des ressources provenant de sources diverses, tant bilatérales que multilatérales, et pourrait sensiblement accroître sa capacité de faciliter l'accès des pays à des ressources leur permettant de gérer les chocs d'origine météorologique et de renforcer leur résilience. Entre 2018 et 2023, le PAM a été le premier organisme des Nations Unies à affecter des fonds destinés à l'action climatique provenant de sources bilatérales et multilatérales, et a mobilisé 2,27 milliards de dollars au profit de 68 zones considérées comme étant en situation de fragilité élevée ou extrême<sup>6</sup>. Grâce à son important rayon d'action et à ses compétences techniques, le PAM met en œuvre des solutions à fort impact fondées sur des données factuelles dans divers contextes, qu'il s'agisse de mesures d'anticipation destinées à prévenir les crises alimentaires, du financement des risques de catastrophe (assurance comprise) pour protéger les agriculteurs et les ménages vulnérables, de solutions fondées sur la nature pour remettre en état des terres et des écosystèmes dégradés ou encore de systèmes de protection sociale réactifs face aux chocs qui tiennent compte des risques liés aux catastrophes.
9. Le PAM met déjà en œuvre une "réserve de projets d'investissement" pour les situations de fragilité ou de conflit, l'accent étant mis sur le renforcement des capacités d'adaptation et de résilience des pays. Conformément à son engagement pris dans le cadre de la Déclaration des Émirats arabes unis sur le climat, les secours, le relèvement et la paix<sup>7</sup>, le PAM a institué cette réserve de projets d'investissement comme principal moyen de renforcer son soutien financier, technique et fondé sur des partenariats aux personnes les plus exposées à l'insécurité alimentaire en situation de fragilité ou de conflit.
10. *Le PAM est un partenaire de choix pour assurer la mobilisation et l'utilisation efficaces des financements provenant de fonds verticaux.* Il collabore avec d'autres entités des Nations Unies ainsi que des organismes publics et privés dans le cadre d'initiatives de financement spécifiques. Ainsi, le PAM mène le volet "assurance inclusive" d'un programme financé par le FVC et piloté par le Fonds international de développement agricole (FIDA) dans sept pays du Sahel; il apporte son concours au PNUD en matière d'assurance, d'alerte rapide et de services climatiques dans le cadre de projets financés par le FVC au Cambodge, au Tchad, en Zambie et au Zimbabwe; et il contribue à un projet axé sur des mesures d'anticipation financé par le FVC et dirigé dans le cadre d'un partenariat public-privé aux Philippines.

<sup>6</sup> Organisation de coopération et de développement économiques. Ensembles de données sur le financement du développement lié au climat, disponibles sur la page Internet suivante: [Financement du développement lié au climat](#) (dernière mise à jour en juillet 2025).

<sup>7</sup> Organisation des Nations Unies. 2023. "[COP28 Declaration on Climate, Relief, Recovery and Peace](#)" (en anglais uniquement).

11. Fort de sa compréhension approfondie des risques auxquels sont exposées les personnes vulnérables dans les contextes difficiles, le PAM est mieux à même de collaborer avec les gouvernements pour obtenir l'accès à des ressources ciblées et les affecter efficacement. Les cinq prochaines années offriront au PAM de nouvelles opportunités d'intensifier son appui à mesure que de nouveaux mécanismes de financement deviendront pleinement opérationnels. S'il veut saisir ces opportunités, le PAM doit optimiser les procédures internes pour pouvoir mobiliser ces financements essentiels, en veillant à ce que l'aide financière parvienne et bénéficie directement aux communautés en situation d'insécurité alimentaire touchées par des catastrophes.

### **Difficultés empêchant le PAM d'accéder aux fonds verticaux**

12. Le PAM se heurte à des difficultés spécifiques qui l'empêchent de tirer pleinement parti des contributions du Fonds pour l'adaptation et du FVC et limitent le montant des contributions susceptibles d'être mobilisées auprès de ces deux fonds. La principale difficulté réside dans le modèle de recouvrement intégral des coûts en vigueur au PAM.
13. Le PAM dispose d'un système bien établi pour recouvrir l'intégralité des coûts des contributions qui lui sont versées. Or, les fonds verticaux utilisent un modèle de recouvrement des coûts distinct, d'où leur incompatibilité.
14. *Méthode adoptée par le PAM visant à garantir le recouvrement intégral des coûts:* Conformément à l'article XIII.2 du Statut<sup>8</sup>, le PAM applique le principe du recouvrement intégral des coûts, selon lequel chaque donneur, à moins qu'il ne puisse prétendre à faire l'objet d'une exception, doit verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions. Aux termes de l'article XIII.4 du Règlement général, ces coûts sont classés par catégories et calculés comme suit:
  - 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.
15. Le taux de recouvrement des CAI est actuellement de 6,5 pour cent, tandis que le taux de recouvrement des CAD varie selon le pays, allant de 1 pour cent pour les pays où sont menées des opérations de grande envergure à plus de 30 pour cent dans le cas d'opérations très modestes<sup>9</sup>.
16. *Approche adoptée par le Fonds pour l'adaptation et le FVC:* Pour chaque subvention accordée à un projet, le Fonds pour l'adaptation et le FVC appliquent une "commission pour frais de l'entité accréditée" destinée à couvrir les dépenses liées à la supervision, à la communication d'informations et à l'évaluation du projet<sup>10</sup>. Le montant versé est censé couvrir l'intégralité des coûts d'appui liés à chaque contribution; toutefois, en raison de la structure organisationnelle et financière du PAM ainsi que de ses règles en matière de gouvernance et de contrôle, ce montant ne suffit généralement pas à couvrir les coûts d'appui dans leur intégralité.

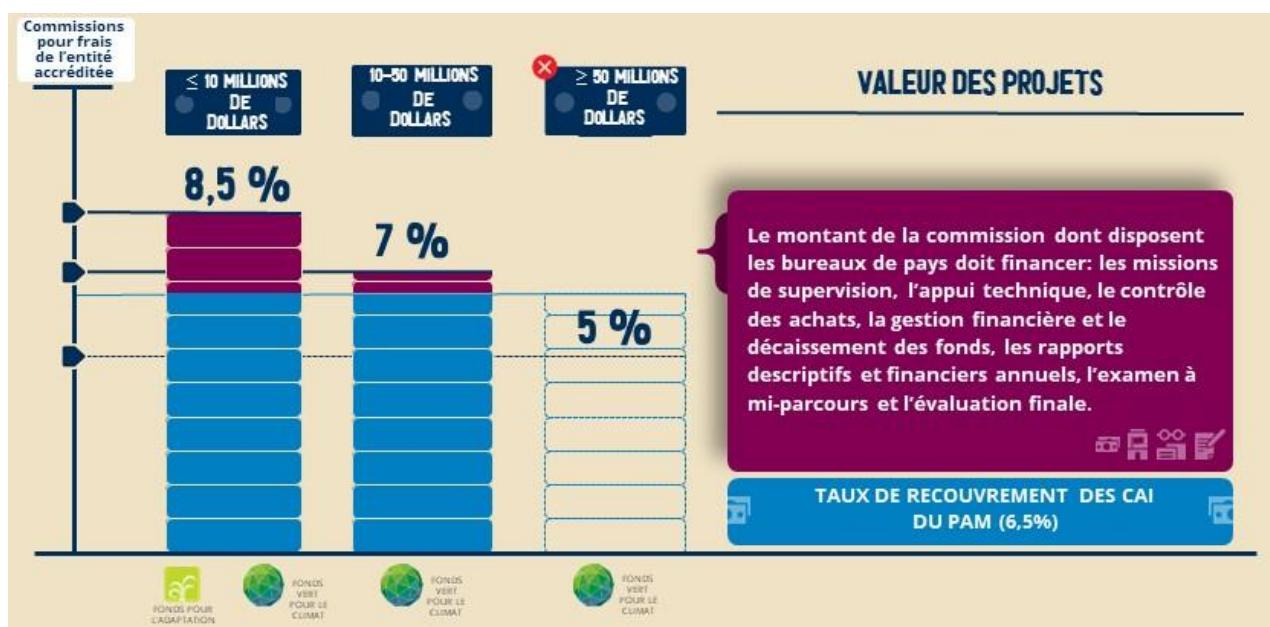
<sup>8</sup> PAM. 2022. *Statut, Règlement général, Règlement financier et Règlement intérieur du Conseil d'administration*.

<sup>9</sup> Pour plus d'informations concernant les coûts d'appui directs, voir les paragraphes 83 à 85, page 35.

<sup>10</sup> Chaque commission pour frais de l'entité accréditée correspond à un projet et couvre les missions de supervision, l'appui technique, le contrôle des achats, la gestion financière et le décaissement des fonds, les rapports descriptifs et financiers annuels, l'examen à mi-parcours ainsi que l'évaluation finale.

17. Comme le montre la figure A.IX.1, la commission pour frais de l'entité accréditée varie entre 5 et 8,5 pour cent de la valeur de chaque subvention octroyée à un projet, en fonction du montant de la subvention. Dans la majorité des cas, le PAM utilise cette commission pour financer les CAI, ce qui réduit considérablement – voire absorbe entièrement – le montant dont disposent les bureaux de pays et le Siège mondial pour assurer la supervision des projets conformément aux obligations contractuelles. Lorsque le donateur des fonds verticaux ne couvre pas la totalité des coûts d'appui (CAI et CAD), il n'est pas possible d'appliquer la règle du recouvrement intégral des coûts, et le PAM ne peut donc pas recevoir la contribution.

**Figure A.IX.1: Commissions pour frais de l'entité accréditée et utilisation faite de celles-ci par le PAM**



## Solutions permettant de débloquer la mobilisation de ressources auprès de fonds verticaux

18. Il ressort d'une analyse de l'approche suivie par d'autres entités des Nations Unies que la FAO, le FIDA et le PNUD ont tous prévu des dérogations à leurs règlements respectifs concernant les fonds verticaux. Sachant que les fonds verticaux ont leurs propres règles de fonctionnement en matière de commissions pour frais, d'autres entités des Nations Unies traitent ces fonds séparément, en prenant des mesures telles que la réduction de leurs taux standard de recouvrement des coûts ou l'affectation des commissions pour frais aux diverses fonctions qui appuient la mise en œuvre des projets aux niveaux national, régional et du Siège. Ces options n'étant toutefois pas à la portée du PAM compte tenu de son cadre normatif actuel, il n'est pas en mesure de tirer pleinement parti du potentiel des fonds verticaux.
19. Dans l'éventualité où le PAM entreprendrait de revoir son cadre financier et l'application du principe du recouvrement intégral des coûts en vigueur, les solutions adoptées par les autres entités des Nations Unies pour faciliter l'accès aux fonds verticaux seraient envisageables. Dans l'intervalle, l'ensemble de mesures ci-après est soumis à l'approbation du Conseil en tant que solution à court terme pouvant être mise en œuvre sans difficulté dans le cadre normatif actuel du PAM.

### **Classement des fonds verticaux dans la catégorie des donateurs non habituels au sens de l'article XIII.4 (c) du Règlement général**

20. L'article XIII.2 du Statut instaure le principe de recouvrement intégral des coûts et dispose ce qui suit:

"[s]auf 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 donneur doit verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions".

21. En complément de ces dispositions du Statut, l'article XIII.4 du Règlement général présente un certain nombre de dérogations au principe de recouvrement intégral des coûts; le paragraphe (c) dudit article définit un ensemble de dérogations, comme suit:

"Les gouvernements des pays en développement, des pays en transition et autres 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 en termes de travail administratif et de suivi;
- iii) le Directeur exécutif estime qu'il est dans l'intérêt des bénéficiaires du PAM d'accepter la contribution."

22. Les critères permettant de déterminer si un donneur peut bénéficier de la dérogation prévue au titre de l'article XIII.4 (c) du Règlement général ont été établis en 2004 par le Conseil lorsqu'il a approuvé la politique définie dans le document intitulé "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins - élargissement de la base de donateurs du PAM"<sup>11</sup>; cette décision a été réaffirmée en 2018<sup>12</sup>. En 2022, le Conseil a décidé de classer les donateurs du secteur privé dans la catégorie des "donateurs non habituels" aux fins de l'application de l'article XIII.4 (c) du Règlement général, tout recours au Fonds du PAM ou à la monétisation étant toutefois exclu, garantissant ainsi que le principe du recouvrement intégral des coûts serait bien appliqué en définitive à l'ensemble des contributions du secteur privé<sup>13</sup>. Les fonds verticaux n'entrent actuellement pas dans le champ d'application de l'article XIII.4 (c) du Règlement général.
23. Afin de pouvoir recevoir des contributions des fonds verticaux en vertu de l'article XIII.4 (c) du Règlement général et de se prévaloir des dérogations qui y sont prévues, il est proposé de classer les fonds verticaux dans la catégorie des donateurs non habituels.

<sup>11</sup> "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins – élargissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C).

<sup>12</sup> "Point sur la feuille de route intégrée" (WFP/EB.2/2018/5-A/1).

<sup>13</sup> Décision du Conseil d'administration 2022/EB.A/12.

## **Conclusion**

24. Dans un contexte de très grande instabilité géopolitique et d'évolution des priorités des donateurs, les systèmes internes du PAM limitent davantage sa capacité de mobiliser des ressources cruciales, en particulier celles provenant des fonds verticaux. Afin de permettre au PAM de mobiliser des financements en faveur de l'action climatique et d'appuyer ainsi les efforts déployés par les gouvernements et les communautés pour faire face aux chocs climatiques et aux risques pesant sur la sécurité alimentaire, en particulier dans les régions les plus fragiles, il est recommandé de faire entrer les fonds verticaux dans la catégorie des donateurs non habituels aux fins de l'application de l'article XIII.4 (c) du Règlement général.