World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 16-18 novembre 2026

Distribution: générale
Date: 25 septembre 2026
Original: anglais

Point 5 de l'ordre du jour
WFP/EB.2/2026/5-B/1
Questions financières et budgétaires
Pour décision

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (https://executiveboard.wfp.org/fr).

Proposition visant à élargir l'éligibilité au couplage

Résumé

En vertu de l'article XIII.2 du Statut du PAM et de l'article XIII.4(c) du Règlement général, certains donateurs sont autorisés, dans le cadre d'accords de "couplage" à fournir au PAM des contributions qui ne garantissent pas à elles seules un recouvrement intégral des coûts. Pour les donateurs éligibles, ces dispositions permettent 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.

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.

Coordonnateurs responsables:

Mme R. Dagash-Kamara
Sous-Directrice exécutive
Département des partenariats et de l'innovation
courriel: rania.dagash@wfp.org

Mme M. Barrett
Directrice
Service de financement innovant et stratégique
courriel: michelle.barrett@wfp.org

M. C. Monier
Directeur financier
courriel: christophe.monier@wfp.org

Projet de décision*

Ayant examiné le document intitulé "Proposition d'élargir les critères d'éligibilité au couplage" (WFP/EB.2/2026/5-B/1), le Conseil:

i) *rappelle* que, depuis 2004 (WFP/EB.3/2004/4-C), c'est le classement du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) qui est utilisé pour définir quels pays appartiennent aux catégories "pays les moins avancés", "pays à faible revenu" et "pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure" et déterminer l'éligibilité des donateurs gouvernementaux aux contributions qui ne permettent pas de garantir le recouvrement intégral des coûts en vertu de la disposition désormais inscrite à l'article XIII.4 (c) du Règlement général;

ii) *décide* d'utiliser le classement du Groupe de la Banque mondiale à place du classement du CAD-OCDE afin de déterminer les conditions à remplir par les pays pour pouvoir bénéficier d'une aide en vue d'assurer le recouvrement intégral des coûts en vertu de l'article XIII.4 (c) du Règlement général, de sorte que les pays classés par le Groupe de la Banque mondiale comme étant "à faible revenu ou "à revenu intermédiaire de la tranche inférieure" soient éligibles à cette aide;

iii) *décide*, sous réserve des règles énoncées aux paragraphes 32 à 39 du présent document, que les pays classés comme étant "à revenu intermédiaire de la tranche supérieure" par le Groupe de la Banque mondiale soient également autorisés à apporter des contributions qui ne garantissent pas un recouvrement des coûts intégral en vertu de l'article XIII.4 (c) du Règlement général, sous réserve que la totalité des coûts opérationnels et des coûts d'appui de ces contributions soient couverts par des contributions d'un ou de plusieurs autres donateurs, sans recours au Fonds du PAM ou à la monétisation;

iv) *décide en outre* que ces critères s'appliqueront aux contributions reçues en vertu d'accords conclus après la date de la présente décision;

v) *se félicite* du renforcement de l'établissement des rapports sur les contributions reçues en vertu de l"article XIII.4 (c) du Règlement général et de l'examen de l'élargissement de l'éligibilité qui sera entrepris conformément aux paragraphes 35 et 41 du présent document.

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

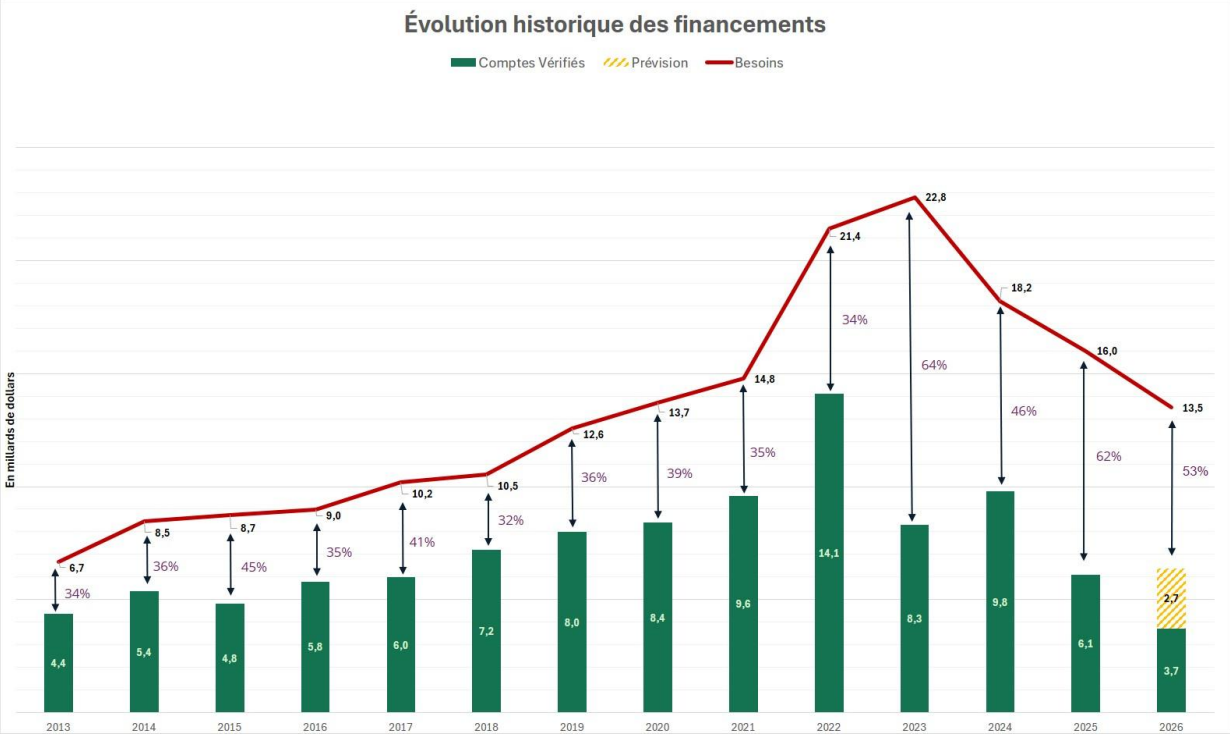
1. Contexte

Évolution du financement et importance de la diversification de la base de donateurs du PAM

1. 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 et un financement 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.

2. 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 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)



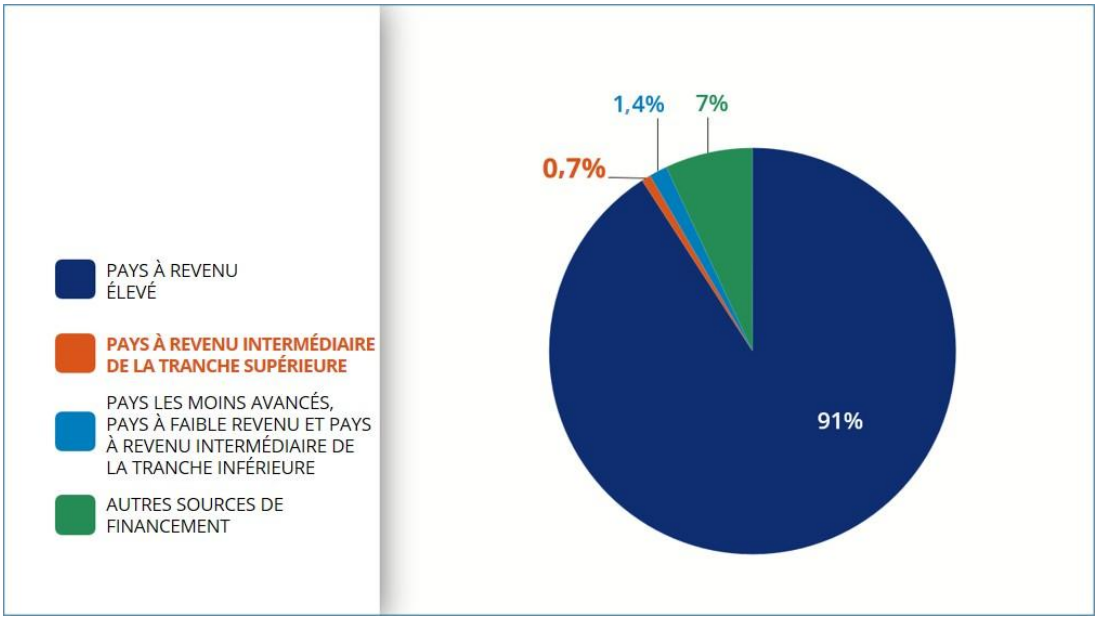
Source: Rapport statistique hebdomadaire (3 août 2026).

3. L'évolution des ressources du PAM fait écho à la détérioration plus large de l'environnement de financement. Les données du CAD-OCDE 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.

4. 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.

5. Comme l'illustre la figure 2, la forte proportion de contributions des États membres du CAD-OCDE n'est pas propre à 2025; l'origine des contributions du PAM en moyenne sur les 10 dernières années montre une forte concentration, les pays à revenu élevé fournissant plus de 90 pour cent des contributions et les autres sources de financement (y compris les institutions financières internationales et le secteur privé) en représentant en moyenne environ 7 pour cent. Les pays les moins avancés, à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure représentaient environ 1,4 pour cent, tandis que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ne représentaient qu'environ 0,7 pour cent.

Figure 2: Origine des contributions du PAM en moyenne sur 10 ans (2016-2025)



Source: Statistiques relatives aux contributions du PAM.

6. La diversification du financement et de la base de donateurs du PAM est de plus en plus importante pour maintenir la portée opérationnelle, réduire le risque de concentration et renforcer la résilience institutionnelle. 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 émergents et à fort potentiel; et diversifier les ressources en provenance des flux de 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 dispositifs de financement innovants.

7. Il ressort de l'analyse de l'évolution des contributions gouvernementales que les pays de programme prennent une place croissante au sein de la base de donateurs du PAM, avec l'appui en partie de dispositifs 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. Les données des cinq dernières années montrent une augmentation notable des contributions des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure: le nombre de ces donateurs a augmenté de 20 pour cent et la valeur moyenne en dollars des contributions reçues chaque année sur cette période a été multipliée par trois, souvent grâce au couplage.

8. L'élargissement de l'éligibilité au couplage en vue d'intégrer au dispositif les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure permettrait à un éventail plus vaste de partenaires d'accroître leur soutien au PAM, et offrirait ainsi aux pays de programme la possibilité, le cas échéant, de ne plus être uniquement des bénéficiaires de l'assistance et d'assurer un rôle croissant en tant que pays autofinancés et en tant que contributeurs, tout en facilitant les contributions en provenance des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qui appuient les opérations du PAM aux niveaux national, régional ou mondial. En desserrant les contraintes que représentent les coûts associés, cet élargissement pourrait débloquer des ressources supplémentaires, diversifier la base de donateurs du PAM et réduire la dépendance à l'égard des financements concentrés dans les pays à revenu élevé.

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

9. 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 (PSP), 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.

10. Le couplage est l'une des exceptions prévues par l'article XIII.4(c) 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"[1] initiale 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.

11. 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.

2. 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 qu'en dehors de certaines exceptions limitées, toutes les contributions doivent respecter le principe de recouvrement intégral des coûts.

[1] 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.

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. "[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 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)[2].

Article XIII.4 (c) du Règlement général

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 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.

15. Le mécanisme de couplage a été mis en place en 1998[3] 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 PAM[4].

[2] 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)

[3] "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).

[4] 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.

16. Dans un document[5] de politique générale de 2004 officialisant le couplage, 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 général[6]. Ces précisions 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 la révision de la feuille de route intégrée, le couplage a été élargi pour couvrir les contributions en espèces[7], reflétant le passage du PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire et permettant à l'organisation de recevoir des contributions en espèces de la part de gouvernements hôtes soumis à des contraintes législatives relatives à la couverture des frais généraux (en particulier les coûts indirects). Depuis, le Conseil a élargi la définition des donateurs non habituels éligibles au couplage pour inclure les donateurs du secteur privé (modification approuvée en 2022[8]) et les fonds verticaux[9] tels que le Fonds pour l'adaptation et le Fonds vert pour le climat (modification approuvée en 2025)[10].

3. Utilisation récente du couplage et occasions manquées

18. 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 en annexe.

19. 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.

[5] "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.

[6] 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.

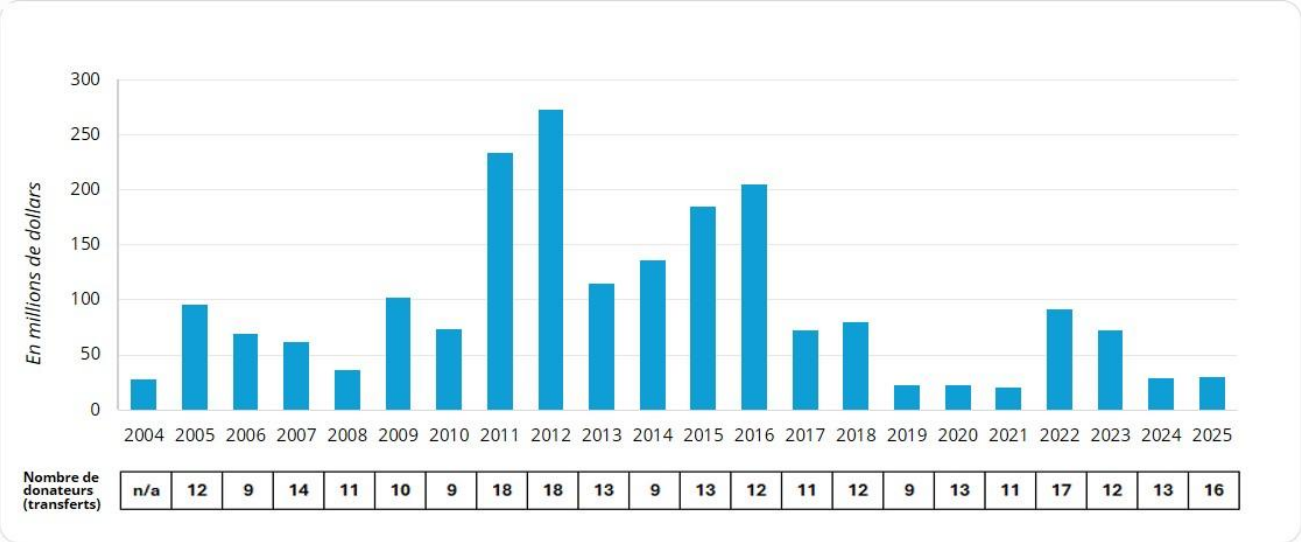
[7] "Point sur la feuille de route intégrée" (WFP/EB.2/2018/5-A/1).

[8] "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).

[9] 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.

[10] "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.

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: Questions financières et budgétaires.

20. 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 au moyen de contributions en nature apportées dans le cadre d'accords de couplage, contributions qui ont ensuite évolué et se sont diversifiées pour inclure des contributions en espèces conformes au principe de recouvrement intégral des coûts.

21. Une analyse des contributions des donateurs éligibles au couplage indique qu'en moyenne, ce dispositif servait de levier à environ deux tiers des contributions reçues des pays les moins avancés, des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure il y a dix ans. Comparée aux statistiques relatives aux contributions des dernières années, la part des contributions de ces donateurs liée au couplage a diminué pour passer à environ 17 pour cent. Cela indique qu'à mesure que les partenariats ont mûri, la dépendance à l'égard du couplage pour faciliter les contributions a diminué, ce qui a permis de progresser vers des formes de financement plus indépendantes et de moins faire appel aux accords de couplage. Cette évolution semble indiquer que le couplage peut servir de mécanisme transitoire ou de levier et aider ainsi les pays à nouer des partenariats stratégiques avec le PAM et à évoluer progressivement vers le statut de donateurs réguliers de façon à réduire à terme le recours à ce dispositif.

Étude de cas: Pakistan – du couplage des contributions au financement à grande échelle assuré par le Gouvernement

Le Pakistan offre une illustration de la transition que le couplage peut favoriser. Sa collaboration avec le PAM en tant que donateur a débuté en 2005/2006, une grande partie de son soutien au cours de la décennie suivante ayant été liée à des accords de couplage. Durant cette période, le couplage a contribué à établir un partenariat durable et a soutenu une augmentation progressive des volumes de contributions, qui sont passées de 100 000 dollars en 2005 à plus de 80 millions de dollars en 2015. La nature du soutien du Pakistan a également évolué: les premières contributions étaient principalement en nature, tandis que les contributions en espèces étaient, à l'origine, modestes et irrégulières. À partir de 2018, les contributions en espèces ont considérablement augmenté pour passer d'environ 1,5 million de dollars à plus de 200 millions de dollars en 2021. En 2026, le Pakistan a versé 419 millions de dollars entièrement en espèces, ce qui en fait le troisième plus grand contributeur du PAM à ce jour cette année et a permis de venir en aide à pas moins de 8,2 millions de bénéficiaires sur une période de trois ans. Cette progression montre comment le couplage peut servir de mécanisme transitoire et aider les gouvernements de pays hôtes à passer progressivement de contributions en nature couplées à un financement en espèces à plus grande échelle qui favorise l'appropriation nationale et renforce la base de donateurs du PAM. Il est important de noter que l'expérience du Pakistan souligne également que ces transitions sont progressives et se déroulent généralement sur une période prolongée: dans le cas présent, le passage des contributions rendues possibles par le couplage à un financement en espèces à grande échelle a pris environ 20 ans.

Effet multiplicateur du couplage

22. Tout au long de son utilisation au PAM, le couplage a eu en moyenne 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 en moyenne 1,6 dollar supplémentaire en contributions de transfert (en espèces ou en nature) qui n'auraient pas été reçues autrement[11].

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 de l'action climatique tout en mobilisant des ressources pluriannuelles importantes, ce qui illustre l'effet catalytique du couplage[12].

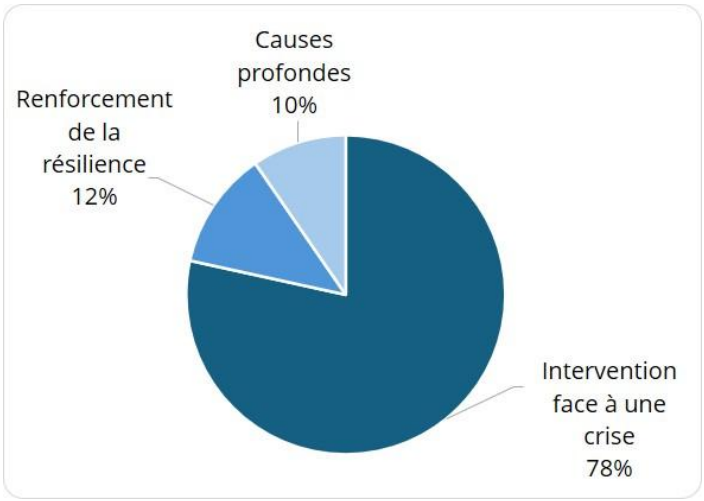
Répartition des accords de couplage par domaine d'action privilégié

23. 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).

[11] Le calcul porte sur la période allant de 2021 à 2025 et 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.

[12] Voir l'annexe pour plus d'informations.

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

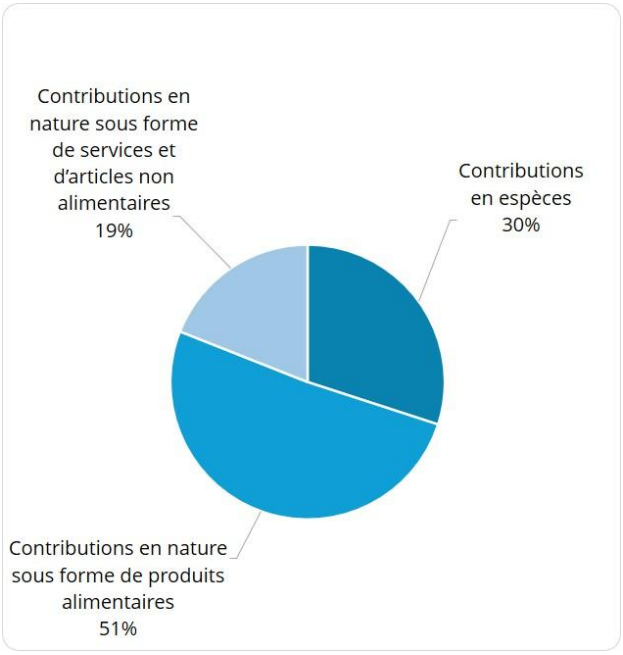


24. Cependant, la période 2021-2025 a été fortement influencée par le programme de couplage ukrainien (Initiative sur le transport sécurisé de céréales et de denrées alimentaires depuis les ports ukrainiens), une initiative à grande échelle axée sur les situations d'urgence qui, à elle seule, représentait 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

25. 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 PSP. La figure 5 présente la répartition des contributions sous forme de produits alimentaires, en espèces, sous forme de services et sous forme d'articles non alimentaires reçues par l'intermédiaire du couplage en 2025, étant entendu que l'inclusion des contributions en espèces n'a été approuvée qu'en 2018 et donc relativement récemment par rapport au début du couplage des contributions en nature.

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



Occasions manquées en raison d'une éligibilité au couplage limitée

26. 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.

27. **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.

28. **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 étant un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, il n'était pas éligible au dispositif de couplage.

4. Élargissement proposé du couplage

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

29. 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. L'élargissement proposé est de portée limitée et n'exigerait aucune modification du texte actuel de l'article XIII.4 (c) du Règlement général, qui dispose que l'éligibilité des donateurs en vertu de cette règle est "*déterminé[e] par le Conseil*". En conséquence, le Conseil a précédemment adopté des décisions pour approuver les modalités et l'élargissement de l'éligibilité au couplage (comme cela est indiqué aux paragraphes 15 à 17, dans le prolongement de l'approbation par le Conseil en 2004 de l'éligibilité pour les pays les moins avancés, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ainsi que pour les donateurs du secteur privé et les fonds verticaux), conformément à l'approche énoncée dans le présent document. Cet élargissement s'accompagnerait de règles visant à guider l'application du dispositif aux donateurs à revenu intermédiaire de la tranche supérieure nouvellement éligibles.

30. 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 aussi le dispositif aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

31. En outre, comme cela est indiqué ci-dessus, le Conseil a défini précédemment l'éligibilité au dispositif pour les pays "les moins avancés", "à faible revenu" et "à revenu intermédiaire de la tranche inférieure" conformément à l'article XIII.4(c) du Règlement général en se référant au classement des pays publié par le CAD-OCDE. Le PAM propose de réviser cette définition de sorte que les pays éligibles soient définis en référence au classement des pays publié par le Groupe de la Banque mondiale, et non plus à partir du classement établi par le CAD-OCDE. L'objectif de cet ajustement est de fournir un cadre actualisé plus fréquemment pour déterminer l'éligibilité afin de tenir compte des situations dans lesquelles le classement du CAD-OCDE pourrait être en attente d'une mise à jour[13, 14].

[13] La liste du Groupe de la Banque mondiale est mise à jour chaque année, tandis que celle du CAD-OCDE, bien qu'actualisée à partir des données de la Banque mondiale, est revue tous les trois ans.

[14] Il convient de noter que la catégorie "pays les moins avancés" du CAD-OCDE n'existe pas dans le classement établi par le Groupe de la Banque mondiale, qui considère ces pays comme étant "à faible revenu".

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

Règles de gouvernance et d'atténuation des risques

32. 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:
  - La fixation de plafonds atténuerait les risques de changements majeurs de modalité.
  - Il serait procédé à un contrôle de cohérence 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 ni la monétisation dans le cadre du couplage.
  - Les donateurs nouvellement éligibles devraient trouver eux-mêmes leurs partenaires de couplage.

33. 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 d'exécution approuvés et soit soumise à un contrôle transparent.

Plafond (global et par donateur)

34. 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 annuel global pour le couplage réalisé 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 proposé de 10 pour cent s'inscrit dans une approche prudente et progressive de l'élargissement de l'éligibilité au couplage et serait appliqué au montant annuel total du couplage, c'est-à-dire la somme des transferts et de toutes les contributions destinées au financement des coûts associés. Cela permettrait au PAM d'élargir la participation des donateurs nouvellement éligibles tout en veillant à ce que leurs contributions couplées continuent de représenter une part limitée du portefeuille global. L'établissement de rapports annuels au Conseil offrira une occasion régulière d'évaluer si le plafond reste approprié, proportionné et conforme à l'objectif consistant à préserver le principe de recouvrement intégral des coûts et à éviter une dépendance excessive au couplage.

ii) **Un plafond annuel par donateur équivalent à 10 pour cent du plafond global de couplage**, soit 1 pour cent de la prévision globale de contribution annuelle du PAM, serait également appliqué à la valeur totale des contributions couplées fournies par chaque gouvernement d'un pays donateur à revenu intermédiaire de la tranche supérieure au cours d'une année civile, à l'exclusion des coûts couverts par d'autres donateurs.

- Si cette règle était appliquée 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. Ce plafond devrait être suffisant pour permettre la croissance des contributions par donateur, sachant qu'aucune contribution de la part d'un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure n'a dépassé 30 millions de dollars au cours des cinq dernières années. Ce plafond permettrait également à plusieurs pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure de participer à des accords de couplage au cours d'une année donnée, dans les limites des règles du plafond global énoncées ci-dessus.
- Le plafond annuel par donateur ne serait pas applicable aux donateurs qui financent uniquement les coûts associés.

iii) **Aucun plafond ne serait instauré pour les donateurs déjà éligibles**. Les plafonds proposés n'auraient ainsi aucune incidence sur les donateurs actuellement éligibles au couplage.

35. Lors de la consultation informelle du 10 septembre 2026 sur le document "Proposition visant à élargir l'éligibilité au couplage", certains membres du Conseil d'administration ont suggéré que le PAM envisage d'explorer des possibilités d'assouplissement de l'application des plafonds et des règles et se pose notamment la question de savoir si ces plafonds et ces règles définis pour le couplage devraient être revus dans le contexte des contributions en espèces ou dans le cas de contributions de couplage entièrement flexibles (sans préaffectation à un pays, à un domaine d'action privilégié ou à une activité en particulier). Bien qu'il n'envisage pas d'apporter de modifications immédiatement, le PAM examinera ces suggestions dans le cadre de son suivi et de l'établissement de ses rapports au cours des prochaines années et pourra présenter des modifications de ce type au Conseil pour examen à l'avenir.

Modalité

36. L'élargissement du couplage aux donateurs nouvellement éligibles ne serait autorisé que lorsque la contribution proposée correspond aux modalités de transfert prévues dans le cadre de l'activité et du plan d'exécution du PSP considérés[15]. 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. Dans les contextes où différentes modalités sont envisagées, il est obligatoire de mener des évaluations du fonctionnement des marchés en utilisant l'indice institutionnel de fonctionnement des marchés pour appuyer les décisions relatives aux modalités. 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 (voir la description au paragraphe 40) 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.

37. Cette vérification de cohérence atténuerait également les risques de perturbation des marchés en garantissant que les contributions couplées n'entraînent pas de transferts sous forme de produits alimentaires ou d'autres modalités de mise en œuvre incompatibles avec la conception du programme, la situation sur les marchés locaux ou les dispositions arrêtées en matière d'achat et d'approvisionnement. Étant donné que le couplage a une incidence sur les modalités de financement et non sur les modalités de l'assistance fournie aux bénéficiaires, les décisions concernant les transferts de type monétaire, l'assistance alimentaire en nature, les services ou d'autres modalités continueraient d'être guidées par les activités approuvées des PSP, les besoins opérationnels et les évaluations des marchés, en veillant à éviter le déplacement des achats locaux ou régionaux prévus, les distorsions de prix ou la perturbation des chaînes d'approvisionnement. La composition des contributions des donateurs potentiels à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, qui a toujours a été fondée à 90 pour cent sur des transferts monétaires jusqu'ici, réduit encore le risque de voir l'élargissement proposé entraîner une augmentation significative des transferts sous forme de produits alimentaires susceptible de perturber les marchés locaux, étant entendu que les dispositions en place relatives au contrôle des modalités et aux rapports à communiquer au Conseil maintiendraient des garde-fous permettant de protéger les programmes sensibles aux conditions régnant sur les marchés ainsi que les marchés nationaux eux-mêmes.

Aucun accès à la monétisation ou au Fonds du PAM

38. 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 ni à la monétisation aux fins de l'application de l'article XIII.4 (c) du Règlement général du PAM. Cela signifie que ces donateurs ne pourraient toujours 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 ressources du PAM.

[15] Dans le cas où une contribution de couplage serait envisagée dans le cadre de fonds d'affectation spéciale ou d'autres dispositifs, la même approche visant à assurer la cohérence des modalités continuerait de s'appliquer.

Recherche des partenaires de couplage par les pays eux-mêmes

39. 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 à leur compte 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

40. 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 de renforcer ses rapports annuels destinés au Conseil afin d'y inclure les éléments suivants:

    - la répartition des accords de couplage par groupe d'éligibilité (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;
    - établissement de rapports qualitatifs, y compris les récits d'expériences réussies, de leur impact et des occasions manquées.

41. Comme l'illustre l'étude de cas du Pakistan mentionnée plus haut, il faudra peut-être du temps avant que le PAM ne constate une évolution constante à la hausse des contributions des donateurs nouvellement éligibles au couplage. Dans l'intervalle, l'établissement de rapports annuels aidera à assurer un suivi régulier de l'impact et de l'ampleur de l'élargissement de l'éligibilité au couplage à court et à long terme, ce qui éclairera tout ajustement potentiel de la mise en œuvre qui pourrait être recommandé. Le PAM mènera également un examen connexe d'ici à la fin de la période couverte par le Plan stratégique actuel (2029) et consultera le Conseil si des ajustements aux modalités et aux règles d'éligibilité sont jugés bénéfiques.

42. 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.

ANNEXE

Récits d'expériences de couplage réussies

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 de mise en œuvre et coûts d'appui directs restants 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 de l'action 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.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

CAD-OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
PSP	plan stratégique de pays