联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura | منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

# COMITÉ FINANCIER

**Deux cent deuxième session**

**Rome, 11-15 novembre 2024**

# Informations actualisées sur l'analyse du financement de la FAO – Risques, possibilités et transparence

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Alexander Jones
Directeur de la Division de la mobilisation de ressources
Tél.: +39 06570 52331
Courriel: PSR-Director@fao.org

Mme Beth Crawford
Sous-Directrice générale
Directrice du Bureau de la stratégie, du programme et du budget
Tél.: +39 06570 52298
Courriel: OSP-Director@fao.org

*Les documents peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.*

NP832/f

RÉSUMÉ

- La Conférence de la FAO a demandé en juillet 2023 à la Direction de se pencher sur l'équilibre entre les contributions ordinaires et les contributions volontaires[1]. Après les informations actualisées que la Direction a fournies au Comité financier, en mai 2024, on trouvera dans le présent document des informations plus détaillées sur le modèle de financement de la FAO, notamment sur les défis à relever et les chances à saisir à son sujet, comme le Comité financier l'a demandé à sa 200e session[2].
- Le présent document décrit le modèle de financement intégré de la FAO applicable au titre du Cadre stratégique, fait le point sur les efforts de mobilisation de ressources et les tendances en la matière, rappelle le modèle de recouvrement des coûts des services d'appui aux projets et esquisse les prochaines étapes.
- Le budget intégré de la FAO, qui regroupe toutes les sources de fonds provenant des contributions ordinaires et des contributions volontaires, constitue une base consolidée des moyens disponibles pour la mise en œuvre du programme de travail approuvé par les membres.
- Bien que les organes directeurs aient clairement exprimé leur confiance envers l'Organisation et le travail qu'elle accomplit, en approuvant une hausse du budget ordinaire pour 2024-2025 afin de tenir compte de l'augmentation des coûts, et que les contributions volontaires aient atteint un niveau record, des difficultés persistent. Le budget du Programme régulier reste sous pression, en raison de son érosion progressive en termes réels et face à des demandes croissantes. En ce qui concerne les contributions volontaires, il reste des défis à relever pour ce qui est de réduire la fragmentation des programmes de la FAO, d'attirer davantage de fonds vers des domaines de travail à fort potentiel et de persuader les donateurs et les membres d'allouer des montants plus élevés au financement des activités de base, au financement commun et au financement sans affectation.
- Sur la dernière décennie, les contributions volontaires mobilisées chaque année par la FAO sont passées de 0,9 milliard d'USD à 2 milliards d'USD, un résultat extraordinaire qui témoigne d'une grande confiance envers l'Organisation. L'accroissement des contributions volontaires permet à la FAO d'en faire plus et d'être plus percutante dans le contexte de son cadre stratégique.
- Parmi les grandes tendances constatées ces dernières années concernant les contributions volontaires au sein de la FAO, on peut citer la transition naissante d'un financement dirigé par les donateurs vers un financement dirigé par les bénéficiaires au moyen de fonds fiduciaires unilatéraux, et le fait que l'Organisation aide les membres à accéder à des fonds verticaux tels que le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds vert pour le climat et le Fonds de lutte contre les pandémies.
- Les contributions volontaires à la FAO pour les programmes consacrés aux situations d'urgence et à la résilience sont restées relativement constantes en pourcentage (environ 44 pour cent du total), mais elles ont sensiblement crû en termes réels, suivant l'évolution du montant total des contributions volontaires.
- La FAO informe beaucoup plus qu'avant les membres et le public; depuis 2021, toutes les données relatives à la mobilisation de ressources sont disponibles en ligne et actualisées tous les mois. En juin 2024, la FAO a lancé le portail de la transparence et le tableau de bord des projets, une plateforme complète qui permet de consulter des informations détaillées sur les contributions volontaires, les projets et les partenariats.


[1] C 2023/REP, paragraphe 60.
[2] CL 175/11, paragraphes 33 et 34.

- La recherche de solutions aux problèmes exposés dans le présent document nécessitera un engagement mutuel de la Direction de la FAO et des membres. La prochaine étape pour la FAO consistera à décrire dans le Programme de travail et budget 2026-2027 les domaines de travail à fort potentiel qui pourraient tirer profit d'un financement supplémentaire, ainsi que les pistes pour renforcer son programme de travail global.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité est invité à examiner le présent document et, dans le cadre de son mandat, à formuler les observations qu'il jugera utiles.

**Projet d'avis**

**Le Comité:**

- **prend note avec satisfaction de la présentation détaillée du modèle de financement intégré de la FAO, y compris des défis à relever et des occasions à saisir à ce sujet;**
- **se félicite du niveau record des contributions volontaires mobilisées ces dernières années en vue d'obtenir davantage de résultats et d'avoir plus d'impact au titre du Cadre stratégique de la FAO;**
- **reconnaît qu'il est important de relever les défis qui subsistent s'agissant des contributions volontaires, notamment de réduire la fragmentation, d'attirer davantage de fonds vers les domaines de travail à fort potentiel et de mobiliser des montants plus importants pour le financement des activités de base, le financement commun et le financement sans affectation;**
- **attend avec intérêt de recevoir de nouvelles informations dans le Programme de travail et budget 2026-2027 sur les besoins et les possibilités concernant le renforcement du Programme de travail global.**

## Introduction

1. La Conférence de la FAO a demandé en juillet 2023 à la Direction de se pencher sur l'équilibre entre les contributions ordinaires et les contributions volontaires[3]. Après les informations actualisées que la Direction a fournies au Comité financier, en mai 2024, sur l'avancement de l'analyse approfondie de l'équilibre entre les contributions volontaires et les contributions ordinaires[4], on trouvera dans le présent document des informations plus détaillées sur le modèle de financement de la FAO, notamment sur les défis à relever et les chances à saisir à ce sujet.

2. Bien que les organes directeurs aient clairement exprimé leur confiance envers l'Organisation et le travail qu'elle accomplit, en approuvant une hausse du budget ordinaire pour 2024-2025 afin de tenir compte de l'augmentation des coûts, et que les contributions volontaires aient atteint un niveau record, de grandes difficultés persistent en ce qui concerne ces deux modes de financement.

3. Le présent document décrit le modèle de financement intégré de la FAO applicable au titre du Cadre stratégique, fait le point sur les efforts de mobilisation de ressources et les tendances en la matière, notamment la transition vers un financement dirigé par les bénéficiaires, décrit le modèle de recouvrement des coûts des services d'appui administratif et opérationnel et esquisse les prochaines étapes.

4. Afin de poursuivre le dialogue constructif en cours, la FAO va décrire dans le Programme de travail et budget (PTB) 2026-2027 les domaines de travail à fort potentiel qui pourraient profiter d'un financement supplémentaire, ainsi que les pistes pour renforcer son travail normatif.

## Modèle de financement intégré de la FAO

5. L'avantage comparatif de la FAO, en tant qu'institution du système des Nations Unies spécialisée dans l'alimentation et l'agriculture, réside dans sa capacité à produire des connaissances techniques de grande qualité et, en collaboration avec les autres organismes ayant leur siège à Rome et ses partenaires au sein et en dehors du système des Nations Unies, à aider les pays à se servir de ces connaissances pour éclairer des politiques, programmes et investissements adaptés au contexte visant à faciliter l'accomplissement des objectifs nationaux relatifs aux systèmes agroalimentaires. La FAO joue donc un rôle fondamental en amont qui a un effet multiplicateur sur les résultats puisqu'il donne à de nombreux autres acteurs la possibilité de contribuer collectivement à un changement positif sur le terrain et, par conséquent, aux transformations profondes énoncées dans le Programme 2030.

6. Le budget intégré de la FAO, qui regroupe toutes les sources de fonds provenant des contributions ordinaires et des contributions volontaires, constitue une base consolidée des moyens disponibles pour la mise en œuvre du programme de travail approuvé par les membres. Cette méthode budgétaire a été adoptée à la demande des membres à la suite de l'Évaluation externe indépendante de 2007 et du Plan d'action immédiate qui en est issu; d'autres organisations du système des Nations Unies ont des pratiques similaires.

7. Le financement de la FAO au moyen de l'ouverture de crédits nette du PTB est la première source d'appui à cette fonction essentielle de production de connaissances techniques sur l'alimentation, l'agriculture et les systèmes agroalimentaires; il garantit sa stabilité et facilite son utilisation comme moyen d'action par les membres et d'autres acteurs. En 2022-2023, cette source de financement représentait 24 pour cent du budget intégré[5].

8. Alors que l'Organisation a vu son pouvoir d'achat diminuer de 67 millions d'USD, soit environ 7 pour cent, au cours des 12 dernières années, cette tendance s'est arrêtée à l'exercice biennal 2024-2025, avec l'approbation par la Conférence d'un budget pour le Programme ordinaire tenant compte de l'augmentation des coûts due à l'inflation. Il n'en reste pas moins que le budget statutaire demeure soumis à de fortes tensions, en raison non seulement de son érosion progressive en valeur réelle, mais aussi de sollicitations toujours plus importantes du fait du changement climatique, des

[3] C 2023/REP, paragraphe 60.
[4] CL 175/11, paragraphes 33 et 34.
[5] Rapport sur l'exécution du Programme (C2025/8), annexe 2, tableau 3.

conflits et de perspectives macroéconomiques peu favorables, notamment dans le sillage de la pandémie de Covid-19. Ces tensions exercent une pression considérable sur la FAO, qui doit veiller à ce que ses activités normatives de production de connaissances soient financées correctement et à ce que ses processus et systèmes organisationnels soient entretenus et capables d'appuyer une exécution opérationnelle efficace et opportune sur le terrain, par exemple grâce à des systèmes modernes concernant les ressources humaines, la gestion des données et les achats.

9. Le soutien à la mise en pratique des connaissances produites est normalement financé par des contributions volontaires de partenaires fournisseurs de ressources, parmi lesquels les gouvernements nationaux. Ce soutien, qu'il soit assuré par la FAO ou par d'autres partenaires, est essentiel à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD).

10. Les principes du budget intégré veulent que les contributions volontaires ne soient acceptées que si elles sont parfaitement en phase avec le Cadre stratégique de l'Organisation et qu'elles contribuent aux résultantes approuvées par les membres. Une augmentation des contributions volontaires permet donc à la FAO d'obtenir davantage de résultats ou des résultats ayant plus d'impact au regard du Cadre stratégique, y compris dans les cas où ces contributions visent des objectifs géographiquement circonscrits ou sont expressément destinées à telle ou telle activité. En outre, conformément à la politique de recouvrement des dépenses de l'Organisation, les coûts de tous les projets financés au moyen de contributions volontaires – y compris les coûts indirects – sont entièrement couverts par ces contributions volontaires et ne sauraient être pris en charge au moyen des contributions ordinaires.

11. S'agissant des contributions volontaires, la majorité d'entre elles ont une affectation précise et sont fortement concentrées. Au cours des derniers exercices biennaux, la composition du portefeuille global de projets pour lesquels des ressources sont mobilisées a sensiblement évolué, avec une forte augmentation de la proportion de financements engagés au titre de fonds verticaux – Fonds pour l'environnement mondial (FEM), Fonds vert pour le climat (FVC) et Fonds de lutte contre les pandémies – et une proportion stable des autres projets de développement, malgré une hausse encourageante des ressources fournies par des institutions financières internationales et des banques multilatérales de développement. Les financements alloués aux situations d'urgence ont continué de croître sensiblement en termes absolus, mais ils sont restés relativement constants en pourcentage, autour de 43 pour cent du total au cours de la dernière décennie, l'année 2022 constituant une exception notable. En outre, alors que les ressources mobilisées par l'entremise de fonds verticaux et de banques multilatérales de développement sont presque toujours consacrées à des projets de grande envergure et de longue haleine, le financement bilatéral du développement se retrouve fragmenté en une multitude de projets, souvent de taille modeste, ce qui complique les choses sur les plans administratif et opérationnel. Aujourd'hui, les activités de la FAO sont réparties en 3 835 projets, essentiellement en raison des exigences strictes des donateurs concernant l'affectation des fonds et l'établissement de rapports; seulement 2 pour cent des contributions volontaires sont fournies sous la forme d'un financement souple ou d'un financement sans affectation.

12. Globalement, la FAO se trouve donc dans une situation paradoxale pour ce qui est de son financement: d'un côté, les organes directeurs lui ont témoigné leur confiance en approuvant une hausse du budget ordinaire pour 2024-2025 afin de tenir compte de l'inflation, et les contributions volontaires ont atteint un niveau record qui traduit la grande confiance que les partenaires fournisseurs de ressources ont en elle. Mais de l'autre, de grandes difficultés persistent pour les deux modes de financement: le budget du Programme ordinaire reste sous pression, et il n'est donc pas facile pour l'Organisation de continuer à remplir son mandat normatif mondial tout en tirant parti de meilleures synergies avec les nombreux projets financés par des contributions volontaires. Quant aux contributions volontaires, il faudra s'efforcer à l'avenir de les maintenir à des niveaux stables et sains, de financer davantage les domaines de travail à fort potentiel, de réduire la fragmentation et d'obtenir plus de financements sans affectation.

13. Les membres ont souligné qu'il était important d'assurer la viabilité financière à long terme de la FAO, et celle-ci continue d'évaluer les succès et les limites de sa situation financière. Compte tenu des tendances, des défis, des besoins et des pistes pour une meilleure exploitation de son

potentiel unique qui se font jour dans l'environnement extérieur, la FAO va réfléchir à ce qu'elle devrait changer pour améliorer son modèle de financement de sorte que ses activités gagnent en pérennité et en efficacité.

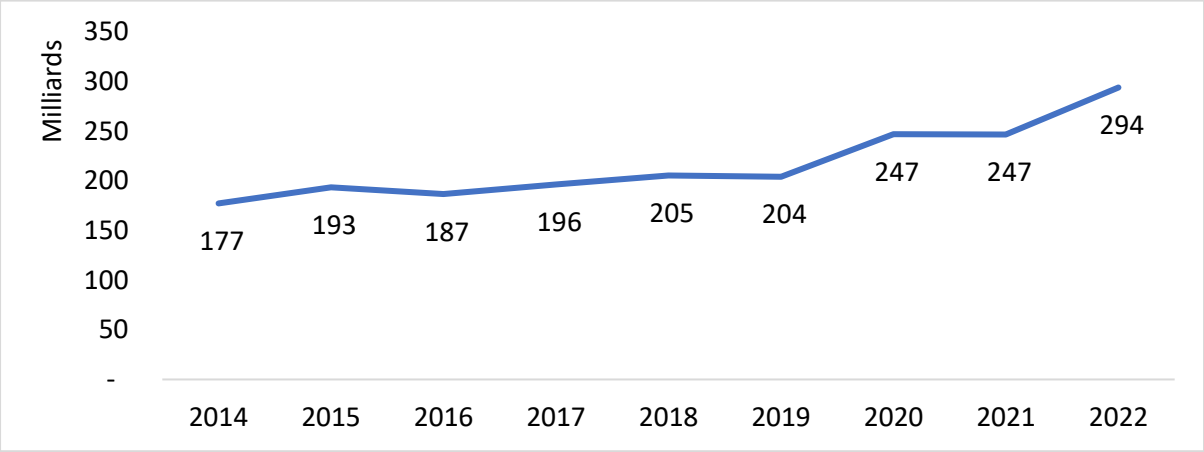
14. Le présent document fait le point sur le financement de la FAO par les contributions ordinaires et les contributions volontaires, décrit la situation actuelle et les tendances qui font leur apparition et traite plus en profondeur des différentes composantes des activités de mobilisation de ressources.

## Mobilisation de ressources: situation actuelle et tendances

15. Il y a aujourd'hui à la fois un grand potentiel à exploiter et de grands défis à relever pour ce qui est de l'aide publique au développement (APD) dans le monde.

16. Du côté des points positifs, l'APD mondiale a atteint un niveau record, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ayant donné 224 milliards d'USD en 2023, soit 1,8 pour cent de plus que l'année précédente, et l'équivalent de 0,37 pour cent du revenu national brut (RNB) de ces pays. Selon les estimations de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'APD totale s'élevait en 2022 à 294 milliards d'USD, sous la forme de dons, de prêts et de prises de participation. Il s'agit là d'une augmentation de 60 pour cent par rapport aux 171 milliards d'USD donnés, selon les estimations, dix ans plus tôt, en 2013.

**Figure 1 - Évolution de l'APD**




17. Autre tendance positive importante: les donateurs convergent autour de grandes plateformes de financement partagé ou commun, comme le montre l'importance croissante donnée aux fonds verticaux tels que le FEM, le FVC et le Fonds de lutte contre les pandémies, ainsi qu'aux instruments de financement commun relevant du Fonds fiduciaire coopératif. Tous ces instruments sont cofinancés essentiellement par le même groupe de donateurs bilatéraux, mais l'action conjointe présente comme avantages de réduire le coût des transactions et de partager les risques, tout en permettant aux donateurs de jouer un rôle clé de contrôle par l'intermédiaire des conseils d'administration des fonds. Par ailleurs, tous les grands donateurs insistent sur la nécessité d'avoir recours au financement mixte, c'est-à-dire de mettre davantage à profit les ressources du secteur privé et des institutions de financement.

18. Cela étant, la réalité s'accompagne aussi de son lot de difficultés. Au cours de cette même décennie, les crises humanitaires sont devenues plus criantes que jamais et les besoins de financement qu'elles engendrent ont atteint des niveaux sans précédent, les financements passant de 22 milliards d'USD en 2013 à 46,2 milliards d'USD en 2023. Ayant crû de 110 pour cent, les financements humanitaires représentaient l'année dernière 16 pour cent de l'ensemble de l'APD, contre 12 pour cent dix ans plus tôt, mais ils ont absorbé une part proportionnellement plus importante des

subventions disponibles, conduisant les pays en développement lourdement endettés à dépendre encore plus des prêts.

19. Les bouleversements survenus ces quatre dernières années, sous l'effet, dans un premier temps, de la pandémie de Covid-19 et, dans un second temps, des crises de la dette et de l'inflation qui y sont liées, ont conduit les principaux partenaires fournisseurs de ressources à revoir en profondeur leurs priorités s'agissant des flux d'aide. Il a fallu en effet répondre, d'une part, aux énormes besoins nationaux d'aide économique pendant la crise et, d'autre part, aux difficultés budgétaires engendrées par les dettes et l'inflation qui en ont découlé.

20. Par ailleurs, il est clair que les contribuables des pays donateurs souhaitent que l'on se concentre davantage sur les besoins nationaux et que l'on surveille et contrôle de plus près ce qui est fait avec leurs impôts par l'intermédiaire de l'APD. Plusieurs grands donateurs ont officiellement renoncé à leur engagement antérieur qui était de maintenir un rapport RNB/APD de 0,7 pour cent; d'autres ont réaffirmé cet engagement de principe, mais ont temporairement renoncé à s'y tenir en raison de leurs priorités nationales. La FAO et d'autres partenaires ont en outre constaté que les donateurs étaient clairement de moins en moins disposés à verser des fonds sans affectation et souhaitaient de plus en plus que l'aide soit liée aux priorités nationales.

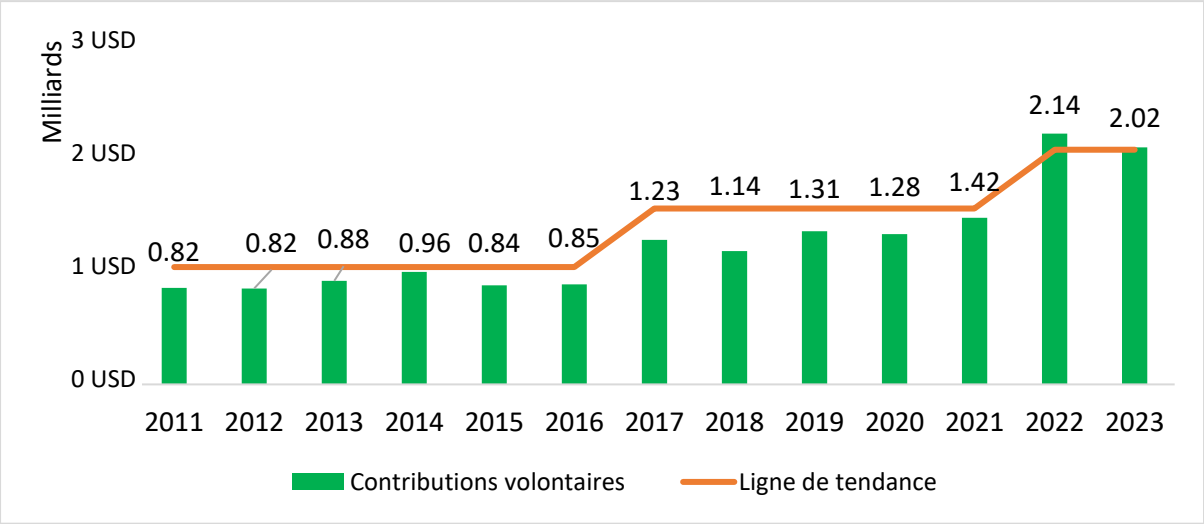
21. Les fonds provenant de contributions volontaires sans affectation ou avec affectation partielle présentent l'avantage non négligeable de permettre à la FAO et à ses membres de les allouer là où ils produiront les plus grands bénéfices au regard des priorités visées, compte tenu de l'évolution des besoins ou du sous-financement de certaines priorités. Les ressources financières avec affectation partielle se prêtent à une action dynamique et à une adaptation rapide à des circonstances ou priorités susceptibles d'évoluer, ce qui est essentiel dans un contexte de plus en plus changeant.

22. Pour encourager une approche programmatique et réduire les coûts de transaction, la FAO met aujourd'hui à la disposition de ses partenaires fournisseurs de ressources des mécanismes spécialisés de financement commun, comme l'instrument de contribution volontaire flexible (FVC) – anciennement Mécanisme multidonateurs flexible (FMM) –, le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement (SFERA), le Fonds spécial pour les activités de financement du développement (SFDFA) et le Fonds fiduciaire africain de solidarité (ASTF), ainsi que des fonds fiduciaires multidonateurs classiques, et est prête à envisager différents moyens de rendre ces modes de contribution plus faciles ou plus attrayants pour les donateurs.

### *Tendances pour la FAO*

23. De 2013 à 2023, les contributions volontaires dont a bénéficié la FAO sont passées de 882 millions d'USD à 2,019 milliards d'USD, soit une augmentation de 228 pour cent. Il s'agit d'une réalisation extraordinaire, qui dépasse de loin la croissance de l'APD et qui constitue un formidable témoignage de confiance dans la capacité technique et opérationnelle de l'Organisation. On notera que cette croissance, bien que progressive, n'a pas été entièrement linéaire et compte trois grandes phases.

**Figure 2 – Évolution des contributions volontaires**




- De 2011 à 2016, les contributions volontaires sont restées relativement stables, oscillant entre 822 et 958 millions d'USD par an.
- Au cours des quatre années 2017-2020, les financements ont grimpé à une moyenne de 1,24 milliard d'USD par an.
- En 2021, les contributions volontaires ont de nouveau augmenté, atteignant 1,4 milliard d'USD; en 2022, elles ont atteint le niveau record de 2,1 milliards d'USD, avant de baisser légèrement en 2023 pour s'établir à 2,02 milliards d'USD. Selon les meilleures estimations, elles devraient s'établir à 1,8 milliard d'USD en 2024.
- Entre 2011 et 2016, les dépenses extrabudgétaires ont représenté environ 60 pour cent du budget intégré de la FAO. Ce pourcentage est passé à environ 65 pour cent entre 2017 et 2020 et à 76 pour cent pour l'exercice biennal 2022-2023[6].
- La légère baisse des contributions en 2023 et la nouvelle baisse de 10 pour cent attendue en 2024 montrent que la FAO est touchée par le même fléchissement des financements qui touchent de nombreux autres partenaires des Nations Unies, mais aussi que les financements volontaires dont elle bénéficie semblent se maintenir à un niveau stable et modérément élevé.
- La collaboration entre la FAO et les fonds verticaux pour le climat et l'environnement s'est renforcée rapidement: elle représentait seulement 2 pour cent des contributions volontaires en 2013, contre 19 pour cent en moyenne ces quatre dernières années. Cette évolution traduit à la fois le net renforcement du rôle de la FAO au sein du FEM et aussi l'apparition du FVC et du Fonds de lutte contre les pandémies comme nouveaux grands partenaires fournisseurs de ressources. Ces fonds fonctionnent selon des cycles et des modalités de financement assez particuliers qui sont présentés plus en détail ci-après.
- La concentration accrue du portefeuille dans les fonds verticaux et dans les financements alloués aux situations d'urgence ressort également de la note d'information nº 3, sur le PTB 2024-2025, dans laquelle il est indiqué que ces deux sources de financement représentent juste un peu plus de 70 pour cent du total des contributions volontaires.

[6] C 2025/8, annexe 2, tableau 9.

*Transition vers un financement dirigé par les bénéficiaires*

24. Parmi les grandes tendances constatées ces dernières années concernant les contributions volontaires au sein de la FAO, on peut citer la transition naissante d'un financement dirigé par les donateurs vers un financement dirigé par les bénéficiaires. Selon cette modalité, généralement mise en œuvre par l'intermédiaire d'un fonds fiduciaire unilatéral, un pays demande à la FAO d'appuyer la mise en œuvre d'un financement accordé sous la forme d'un don (et parfois d'un prêt) négocié avec une institution financière internationale. Cet appui peut aller d'une assistance technique précise et limitée à l'élaboration de politiques ou à un volet technique, à la gestion de l'ensemble du programme dans certains cas. La FAO participe à la formulation du programme et met en œuvre les activités dans le cadre d'un accord trilatéral de fonds fiduciaire qui précise les responsabilités du gouvernement, de l'institution financière internationale bailleuse de fonds et de la FAO.

25. Cette tendance se renforce rapidement à mesure que de plus en plus de pays en développement passent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire et ne peuvent donc généralement plus prétendre à l'APD classique des donateurs traditionnels. Dans le même temps, les disparités régionales et sociales et les nouvelles menaces – d'ordre climatique ou émanant de conflits – font qu'il est souvent indispensable de mettre en place des programmes ambitieux, même dans ces pays à revenu intermédiaire. Dans le cadre de ces accords, les principaux interlocuteurs de la FAO sont généralement les ministères techniques compétents des pays bénéficiaires et le ministère chef de file pour le financement (normalement le signataire de l'accord). Dans les statistiques de la FAO, c'est le pays bénéficiaire qui est indiqué comme donateur, puisque ce sont les institutions nationales qui effectuent le don, même si les fonds viennent à l'origine d'une institution financière internationale.

26. Au cours des quatre dernières années, les financements effectués au moyen de fonds fiduciaires unilatéraux se sont élevés en moyenne à 153 millions d'USD, avec un pic à 292 millions d'USD en 2022, qui a contribué aux résultats extraordinaires obtenus cette année-là. Représentant 9 pour cent de l'ensemble des contributions volontaires, proportion qui croît d'ailleurs progressivement, ces financements sont une composante importante et croissante des activités de la FAO, et quelques membres, dont le Mexique, consacrent même aux programmes de ce genre non pas des dons d'institutions financières internationales mais bien des ressources tirées de leurs budgets nationaux. La très grande ampleur des projets menés au moyen de fonds fiduciaires unilatéraux financés par des institutions financières internationales a permis au Soudan du Sud de devenir le cinquième fournisseur de contributions volontaires en 2022. Parmi les autres pays qui se sont distingués ainsi ces dernières années, on peut citer le Burundi, la Colombie, Madagascar, le Pakistan et la République démocratique du Congo.

27. Le plus grand atout des projets menés au moyen de fonds fiduciaires unilatéraux est probablement le fait que les autorités nationales se les approprient véritablement, puisque le gouvernement du membre concerné porte la double casquette de donateur et de coordonnateur principal de la programmation. Idéalement, cette modalité continuera de gagner en importance à l'avenir et permettra de mettre à profit un ensemble varié de ressources – issues de dons d'institutions financières internationales, des recettes publiques nationales et d'investissements du secteur privé – pour favoriser le développement à grande échelle. Cette façon de travailler est également très appréciée des donateurs, puisqu'elle permet aux pays bénéficiaires de jouer un rôle encore plus important dans leurs propres processus de développement et, dans certains cas, de compléter les initiatives mondiales de développement par la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire.

28. Les pays jouent un rôle clé dans la direction des programmes du FEM, du FVC et du Fonds de lutte contre les pandémies, du fait de la nature de l'architecture de financement de ces fonds.

- Dans le cadre du FEM, les pays reçoivent, pour chaque cycle de financement quadriennal et par l'intermédiaire du Système transparent d'allocation des ressources (STAR), une somme fixe, à laquelle peut s'ajouter un montant complémentaire s'ils décident de participer à un des programmes d'impact que le Conseil du FEM a décidé d'inclure dans les grandes priorités. De cette façon, ils ont le contrôle total des ressources et choisissent un des 18 organismes partenaires du FEM (parmi lesquels sept institutions financières

internationales, cinq organismes des Nations Unies et cinq autres entités) pour utiliser, sous leur étroite supervision, les fonds qui leur sont alloués. La FAO est actuellement le troisième organisme partenaire du FEM, en volume de financements, et dirige deux des principaux programmes d'impact.

- Dans le cadre du FVC, les pays peuvent accéder directement au fonds s'ils sont accrédités au niveau national, mais le processus d'accréditation est extrêmement complexe et coûteux; de nombreux pays ont donc préféré demander à une autre entité accréditée par le FVC (la FAO, par exemple) de les représenter et d'élaborer leurs programmes nationaux. Cette responsabilité suppose de prendre en charge la majeure partie des coûts très élevés d'élaboration des programmes et d'investir des ressources techniques pendant plusieurs années. Au final, ce sont les autorités nationales qui supervisent pleinement la mise en œuvre de tous les projets. Il arrive de plus en plus souvent que la FAO joue le rôle d'entité d'exécution pour une sous-composante précise des projets du FVC sous la supervision d'un ministère. Elle le fait actuellement au Mozambique, au Paraguay, au Timor-Leste et en Zambie, ainsi que pour un grand projet régional mené en Amérique centrale.
- La FAO est également un partenaire clé du Fonds de lutte contre les pandémies, géré sous les auspices du G20 et dont le conseil de direction compte parmi ses membres des pays bénéficiaires, qui y siègent en tant que «co-investisseurs». Les appels à propositions imposent une co-création avec les pays membres et des organisations intergouvernementales régionales. Figurant parmi les 13 entités chargées de la mise en œuvre, la FAO veille, par son assistance technique, à ce que les propositions multisectorielles soient formulées et mises en œuvre conjointement par les différents intervenants. En outre, le Fonds fonctionne selon le principe de l'exécution régionale et nationale, ce qui signifie que la plupart des fonds doivent être transférés à des partenaires d'exécution nationaux ou régionaux, dont des gouvernements. Dans le cadre du premier appel à propositions, en 2023, la FAO a reçu, en partenariat avec l'UNICEF, l'OMS et la Banque mondiale, des fonds pour 12 projets concernant 16 pays dans ses cinq régions, pour un montant de 60 millions d'USD. Dans le cadre du deuxième appel à propositions (2024), la FAO a appuyé la formulation de plus de 80 propositions. Avec la récente flambée de variole, le conseil de direction a lancé une procédure accélérée pour cinq propositions pour les pays africains les plus touchés; la FAO participe à quatre d'entre elles, pour un montant de plus de 40 millions d'USD.

### *Financement par le secteur privé*

29. La FAO voit le secteur privé essentiellement comme une source d'investissements sensibles aux enjeux du développement pour les pays plutôt que comme un donateur classique. Le secteur privé est d'ailleurs à l'origine de moins de 1 pour cent des contributions volontaires qu'elle reçoit. Les fondations du secteur privé, quant à elles, sont un cas à part et fonctionnent essentiellement comme des entités donatrices.

30. Depuis qu'elle a présenté, en 2020, sa nouvelle Stratégie relative à la mobilisation du secteur privé, la FAO n'a pas ménagé ses efforts en vue de déployer la nouvelle approche qu'elle envisage et les stratégies et outils opérationnels nécessaires à sa mise en œuvre. La première étape, la plus complexe, a été de redéfinir l'approche de la mobilisation du secteur privé et de déployer cette nouvelle approche, qui repose sur la prise de conscience des risques et non plus sur la volonté de les éviter. De ce fait, la responsabilité de la collaboration au quotidien avec le secteur privé repose désormais non plus sur une petite équipe au Siège, mais bien sur l'ensemble du réseau mondial de la FAO.

31. La FAO s'est efforcée de faire évoluer la façon dont les partenariats avec le secteur privé sont perçus, pour qu'ils ne soient plus vus comme des moyens d'extraire des ressources financières, mais bien comme de véritables partenariats axés sur les synergies et visant à permettre et à exploiter les investissements des entreprises, qui apportent notamment du capital, des données, des technologies ou

innovations et des connaissances, pour contribuer à grande échelle à l'obtention de résultats en matière de développement.

32. Cette approche a permis de créer une base solide de partenariats avec le secteur privé. Les informations à ce sujet sont publiées sur le portail CONNECT, géré, en externe, par le Groupe consultatif pour le secteur privé et, en interne, par le Groupe de travail interdépartemental sur le secteur privé. Cette base de partenariats est une voie d'accès essentielle pour les mises en relation dans le cadre du Forum de l'investissement de l'initiative Main dans la main, et permet de créer des liens importants avec les activités techniques, notamment par l'intermédiaire d'organisations sectorielles.

33. Le secteur privé joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'accélérer les choses, mais un rôle limité dans les financements directs, et cela restera probablement le cas dans un avenir proche. La FAO entretient des relations étroites avec les fondations Bill et Melinda Gates, Rockefeller et Mastercard et a régulièrement reçu des contributions financières de leur part. Elle mène en outre des discussions fructueuses avec les fondations IKEA et Rabobank. Elle réfléchit actuellement aux possibilités de concordance avec les priorités plus larges des fondations mondiales.

### *Financement de la FAO pour les activités menées lors de situations d'urgence et le renforcement de la résilience*

34. Dans le volet sécurité alimentaire du financement humanitaire contre les crises alimentaires, l'agriculture d'urgence est souvent le secteur qui est le moins financé: elle recueille seulement 4 pour cent de tous les fonds alloués à la sécurité alimentaire, contre 84 pour cent pour l'assistance alimentaire à court terme et 12 pour cent pour la nutrition. Cela montre que les investissements dans les différents axes de l'action pour la sécurité alimentaire sont fortement déséquilibrés, en faveur de solutions à court terme qui empêchent de s'attaquer à l'insécurité alimentaire selon une approche plus durable. En outre, la faiblesse persistante du financement des interventions agricoles dans le cadre des appels humanitaires freine les progrès pour ce qui est de la réduction de la faim et du renforcement de la résilience, sachant que jusqu'à 80 pour cent des personnes touchées par l'insécurité alimentaire aiguë sont des populations rurales qui tirent leurs moyens de subsistance, au moins en partie, de l'agriculture.

35. Depuis la sécheresse du Sahel en 1973, la FAO répond aux demandes d'aide d'urgence des pays dans le cadre de son mandat, un service qu'elle juge essentiel. L'aide d'urgence dans le secteur alimentaire n'a cessé de croître depuis lors, du fait du nombre croissant de personnes qui en ont besoin: 282 millions de personnes dans 59 pays et territoires en 2023. Il est désormais clair que pour lutter durablement contre l'insécurité alimentaire dans les situations de crise, en particulier lorsqu'elles sont prolongées, il faut comprendre, gérer et atténuer les risques liés aux conflits, au changement climatique et aux fléchissements économiques. C'est exactement l'objectif que la FAO poursuit avec ses activités sur la résilience. La croissance très forte du portefeuille d'activités d'urgence et de résilience de la FAO est donc dictée par la demande et ces activités sont un élément clé des efforts que l'Organisation déploie pour aider les pays à atteindre les ODD.

36. Comme indiqué plus haut, les financements alloués par la FAO aux situations d'urgence et au renforcement de la résilience ces 13 dernières années sont restés relativement constants en pourcentage, à environ 44 pour cent du total, avec la seule grande exception de 2022. Par contre, en chiffres absolus, ce secteur a progressé, passant de 383 millions d'USD en 2013 à une moyenne de 864 millions d'USD par an de 2021 à 2023. La FAO compte ainsi parmi les organismes des Nations Unies qui contribuent le plus aux interventions humanitaires et elle est un interlocuteur clé en matière de sécurité alimentaire.

37. En 2024, il est ressorti des évaluations des besoins humanitaires que plus de 311 millions de personnes – environ quatre fois plus qu'en 2014 – dans le monde avaient besoin d'une aide humanitaire et d'une protection. La communauté humanitaire cible 186 millions de ces personnes, dans 73 pays, et a demandé 49 milliards d'USD, soit dix fois plus qu'en 2007 et six fois plus qu'en 2012, pour répondre à leurs besoins.

38. Dans le cadre des appels humanitaires mondiaux, ce sont les interventions concernant la sécurité alimentaire qui représentent la plus grande part des besoins. Par exemple, sur les 49 milliards d'USD nécessaires dans le monde en 2024, 16,4 milliards d'USD, soit un tiers, concernent ces interventions.

39. S'agissant de ces besoins pour la sécurité alimentaire, l'appel de 2,1 milliards d'USD lancé en 2024 par la FAO pour l'aide agricole d'urgence n'était financé qu'à hauteur de 18 pour cent à la mi-septembre 2024. En 2023, les appels humanitaires de la FAO n'avaient été financés qu'à hauteur de 28 pour cent à la fin de l'année.

40. En 2016, on avait reçu 7 milliards d'USD pour les interventions concernant la sécurité alimentaire dans le monde. Ce chiffre a atteint 16 milliards d'USD en 2022, mais il est retombé à 11 milliards d'USD en 2023.

41. L'aperçu de la situation humanitaire mondiale ayant montré que les besoins humanitaires avaient été financés seulement à hauteur de 41 pour cent en 2023 – soit un déficit de financement de 33 milliards d'USD –, il a été demandé aux organisations humanitaires et internationales de se montrer strictes dans leurs priorités et de se concentrer sur les besoins urgents et vitaux; elles ont donc demandé 10 milliards d'USD en moins en 2024.

42. Pour 2025, on s'efforce à l'échelle du système de concentrer l'analyse des besoins, de fixer des limites encore plus strictes et de donner la priorité seulement aux interventions qui ne peuvent absolument pas attendre et aux interventions vitales. Il reste à déterminer l'impact que ces limites plus strictes pourraient avoir sur les activités que la FAO mène au niveau des pays en ce qui concerne les situations d'urgence et la résilience.

## Dépenses d'appui pour les services d'appui administratif et opérationnel

43. Comme expliqué ci-avant, la FAO met en œuvre son Programme de travail au moyen de contributions ordinaires et de contributions volontaires dans le cadre d'un budget intégré. Aux termes des Textes fondamentaux, tous les coûts liés à la mise en œuvre du programme extrabudgétaire doivent être entièrement couverts par les projets. La politique de recouvrement des coûts de la FAO garantit que tous ces coûts sont financés correctement, conformément à l'article 6.7 du Règlement financier, qui dispose que l'acceptation de contributions volontaires qui entraîne des obligations financières supplémentaires pour les membres est soumise au consentement de la Conférence.

44. La politique de recouvrement des coûts en vigueur a été introduite progressivement à partir de janvier 2018. Le nouveau modèle a été élaboré lorsqu'il est apparu clairement que l'ancien modèle ne permettait pas de recouvrer totalement les dépenses d'appui administratif et opérationnel. Avec l'augmentation des financements extrabudgétaires constatée au cours des derniers exercices biennaux, il est devenu encore plus urgent de veiller au plein recouvrement de tous les frais associés à la mise en œuvre du programme extrabudgétaire.

45. La politique vise à permettre que les coûts de la FAO soient correctement évalués et répartis entre les différentes sources de financement, conformément à la politique du système des Nations Unies et aux pratiques préconisées par l'Assemblée générale des Nations Unies et l'article 6.7 du Règlement financier. La méthode de classement et d'évaluation des coûts permet de s'assurer que les montants refacturés correspondent au plus près aux coûts effectifs des projets et d'améliorer la transparence, l'équité et la responsabilité à l'égard des membres et des partenaires fournisseurs de ressources.

46. Le modèle repose sur le recouvrement proportionnel total des coûts avec répartition des dépenses d'appui. Il classe les dépenses dans les différentes catégories suivantes:

- Les dépenses opérationnelles directes (DOD), qui comprennent, entre autres choses, les postes de dépenses suivants: le personnel affecté aux projets, le soutien technique de la FAO, les consultants, les déplacements, les contrats, les formations, les contributions des bénéficiaires, les fournitures générales et la logistique;

- Les dépenses d'appui directes (DAD), à savoir le coût des services, notamment pour la gestion des ressources humaines, les finances, les technologies de l'information, la sécurité, les services d'achat et le suivi opérationnel[7];
- Les dépenses d'appui indirectes (DAI), qui ont trait aux politiques, à l'orientation, à la gestion générale, à la gouvernance et au contrôle.

47. Les DAI font l'objet d'une facturation à hauteur de 7 pour cent pour les projets dont le budget total est inférieur ou égal à 100 millions d'USD et de 5 pour cent pour les projets dont le budget total est supérieur à ce montant.

48. En 2022-2023, environ 61 pour cent des projets réalisés relevaient de l'actuelle politique de recouvrement des coûts. Comme indiqué dans le rapport sur l'exécution du Programme 2022-2023[8], le montant recouvré au titre des DAD et des DAI a fortement augmenté depuis 2020-2021 (passant de 125,7 millions d'USD à 203,9 millions d'USD), du fait de la multiplication des projets extrabudgétaires exécutés et des projets relevant du nouveau modèle en conséquence de la mise en œuvre progressive de celui-ci.

49. L'ancienne politique de recouvrement des coûts, mise en place au cours de l'exercice 1998-1999, reste en vigueur pour certains projets (39 pour cent des projets exécutés en 2022-2023). La FAO a fait évoluer les principes et les catégories de dépenses initiaux vers des dispositions sur mesure concernant les dépenses d'appui dans le même cadre politique, s'alignant désormais sur les protocoles de gestion financière en vigueur à l'échelle du système des Nations Unies aux fins de la collaboration avec les grands partenaires fournisseurs de ressources. Ces dispositions sur mesure, importantes dans les collaborations entre la FAO et des entités telles que l'Union européenne, le FEM et le FVC, sont conçues pour répondre aux besoins uniques de chaque donateur sur le plan administratif et en matière d'établissement de rapports, tout en garantissant la cohérence avec les normes de gestion financière de la FAO. Dans le cadre de l'ancienne politique, en 2022-2023, les dépenses d'appui administratif et opérationnel se sont élevées à 109,4 millions d'USD et ont été entièrement recouvrées[9].

## Engagement en matière de transparence – portail de la transparence et tableau de bord des projets

50. Ces dernières années, la FAO a montré qu'elle voulait rendre plus accessibles et plus transparentes les informations sur les ressources et les programmes, au moyen de son site web principal. En 2018, elle a commencé à publier chaque année des données sur les contributions volontaires. Fournies au départ sous la forme de documents téléchargeables, ces données sont, depuis 2021, publiées en ligne, à la demande des membres et comme suite à l'engagement de la FAO pour plus de transparence. À partir de 2023, la FAO a commencé à présenter des mises à jour plus régulières, en donnant chaque mois des informations sur les flux de financement, pour une visibilité en temps réel sur les données financières.

51. Pour continuer à fournir aux membres, aux donateurs et au public des informations plus précises sur les contributions volontaires qu'elle reçoit, l'Organisation a entrepris de mettre au point un tableau de bord des projets.

52. En juin 2024, la FAO a franchi une grande étape à cette fin en lançant le portail de la transparence et le tableau de bord des projets, une plateforme complète qui permet de consulter dans le détail des données sur les contributions volontaires, les projets et les partenariats. Ce portail renforce la transparence en permettant aux utilisateurs de voir comment les ressources sont allouées et utilisées. Il offre un accès facile aux flux de financement annuels et mensuels et des liens vers des ressources essentielles telles que le Programme de coopération technique (PCT), les rapports

[7] Pour le soutien fourni par les services centraux, les coûts sont intégrés dans les budgets des projets au niveau du prix unitaire.
[8] C 2025/8, annexe 2, paragraphe 41.
[9] C 2025/8, annexe 2, paragraphe 45.

d'évaluation, les rapports d'audit et d'enquête, le portefeuille FAO-FEM et AIDMonitor, qui permet le suivi des flux de l'APD et du financement du développement en lien avec le climat.

## Conclusions et prochaines étapes

53. La Conférence a demandé à la Direction de se pencher sur l'équilibre entre les contributions ordinaires et les contributions volontaires[10].

54. Le présent document montre bien que la situation en termes de mobilisation des ressources est globalement très positive, les contributions volontaires record témoignant d'une confiance accrue dans la FAO. L'Organisation fait par ailleurs œuvre de transparence quant à la façon dont elle utilise ces ressources, notamment au moyen du portail de la transparence et du tableau de bord des projets, créés récemment. Les pays bénéficiaires et la FAO savent parfaitement combien ces ressources contribuent à la concrétisation sur le terrain de nos priorités stratégiques.

55. Bien qu'elles soient toutes destinées à contribuer à la concrétisation du Cadre stratégique, les contributions volontaires sont presque toutes préaffectées, essentiellement à destination des financements pour la gestion des situations d'urgence et des financements verticaux, ce qui fait que l'Organisation a du mal à allouer ces ressources de sorte à répondre aux besoins qui se font jour et à réduire la fragmentation. En outre, la FAO ne réalise pas son plein potentiel s'agissant de contribuer à la réalisation du Programme 2030 par la transformation des systèmes agroalimentaires, des possibilités demeurant inexploitées dans certains domaines de travail qui n'ont pas attiré les financements supplémentaires qui y seraient pourtant nécessaires.

56. Par ailleurs, la quasi-stagnation des ouvertures de crédits nettes au cours des six derniers exercices biennaux fait qu'il est très difficile pour l'Organisation de s'acquitter de son mandat normatif mondial tout en renforçant les capacités dans les domaines nécessaires.

57. La recherche de solutions aux problèmes rencontrés nécessitera un engagement mutuel de la Direction de la FAO et des membres. Un dialogue constructif a déjà commencé, avec une première réunion informelle sur les contributions extrabudgétaires tenue en juin 2023, le lancement du portail de la transparence en juin 2024 et une réunion d'information sur le financement de l'action climatique en septembre 2024. Le présent document donne aux membres un complément d'information utile.

58. Dans l'immédiat, la FAO va décrire dans le Programme de travail et budget 2026-2027 les domaines de travail à fort potentiel qui pourraient tirer profit d'un financement supplémentaire, ainsi que les pistes pour renforcer son programme de travail global.

[10] C 2023/REP, paragraphe 60.