

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 5 - 7 février 2003

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2003/4-D

7 janvier 2003

ORIGINAL: ANGLAIS

ÉTUDE COMPARATIVE DU PAM ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice de la Division des stratégies et des politiques (SP): Mme D. Spearman tél.: 066513-2600

Chef du Service des politiques (SPP): M. A. Jury tél.: 066513-2601

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Le Conseil d'administration, dans son étude du budget et des dépenses de fonctionnement connexes du PAM, a décidé qu'une étude comparative du PAM et des organisations non gouvernementales (ONG) internationales qui mènent des programmes d'aide alimentaire de quelque envergure l'aiderait dans ses délibérations concernant les questions financières et les questions de politique générale qu'il serait appelé à examiner à l'avenir. Le Secrétariat a par conséquent recruté un consultant pour établir un rapport à ce sujet qui serait soumis à l'examen du Conseil. Ce document reflète les conclusions de l'étude.

L'étude a constaté que la plupart des décisions que prennent les donateurs s'agissant de répartir l'aide alimentaire entre le PAM et les ONG et entre les ONG elles-mêmes étaient prises sur la base de considérations liées aux programmes et à leurs politiques générales plutôt que d'une comparaison des coûts d'appui, notamment parce que le PAM et les ONG sont des institutions de types très différents, ne sont pas structurés de la même façon et opèrent par conséquent de façons différentes. Cette étude essaie d'établir une corrélation entre les coûts comparatifs et les différences institutionnelles qui affectent les dépenses opérationnelles du PAM et des ONG internationales. Le consultant s'est entretenu avec des représentants du PAM, des ONG et des donateurs. La plupart de ces interlocuteurs ont, à la lumière de leur expérience, exprimé l'avis que les éléments les plus déterminants des coûts opérationnels du PAM et des ONG étaient les différences qui caractérisaient leurs mandats respectifs, leur dimensions, l'étendue de leurs opérations dans le monde ainsi que la nature et les sources de leur financement. Ils ont souligné en outre qu'à leur avis, ces différences rendaient difficiles, voire impossibles, des comparaisons de coûts qui aient quelque utilité. Cela étant, l'étude porte principalement sur les aspects qui différencient le PAM et les ONG, en expliquant les raisons, et sur l'impact de ces différences sur les coûts encourus par chaque organisation dans l'accomplissement de leurs rôles distincts mais complémentaires dans la fourniture de l'aide alimentaire.

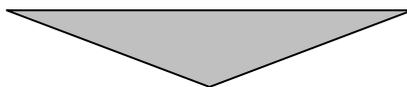
L'étude est parvenue à la conclusion que les éléments qui tendaient à réduire les coûts du PAM en comparaison de ceux des ONG étaient les économies d'échelle qu'il pouvait réaliser sur les achats de produits, les contrats de transport, la location des installations d'entreposage et la manutention des produits du fait que, pour une large part, son aide alimentaire représente des quantités volumineuses. Les plus grandes des ONG qui fournissaient une aide alimentaire pouvaient parfois profiter aussi de telles économies d'échelle mais la plupart d'entre elles, qui distribuaient des quantités relativement réduites de produits alimentaires, ne pouvaient pas en bénéficier au même degré.

En revanche, les éléments qui tendaient à accroître les coûts du PAM par rapport à ceux des ONG étaient les suivants: i) le système de "recouvrement intégral des coûts" du PAM, selon lequel les gouvernements donateurs étaient tenus de prendre à leur charge tous les coûts connexes, à la différence des ONG, lesquelles avaient également accès à des fonds privés pour couvrir une partie des coûts d'appui; ii) le mandat mondial du PAM, qui l'aidait à faire face à une gamme plus large de situations d'urgence, dont certaines supposaient des coûts plus élevés que d'autres, alors que l'intervention des ONG était plus sélective; iii) les dépenses encourues par le PAM pour fournir des services d'évaluation des disponibilités alimentaires et de planification qui étaient utilisés par l'ensemble de la communauté d'organismes d'aide alimentaire, y compris les ONG; et iv) les coûts accrus de la participation du PAM au système interorganisations des Nations Unies et au processus multinational de gouvernance.

Du fait des différences marquées qui existent entre le PAM et les ONG, il est difficile de comparer leurs coûts respectifs, mais ce sont précisément ces différences qui renforcent constamment l'efficacité du système mondial de secours alimentaire d'urgence, composé de gouvernements, du PAM, des ONG et des donateurs.



Projet de décision*



Le Conseil prend note de l'étude comparative des coûts du PAM et des ONG (WFP/EB.1/2003/4-D) et encourage le PAM à collaborer étroitement avec les ONG pour parvenir à une répartition du travail de nature à maximiser l'efficacité par rapport à leurs coûts des programmes internationaux d'aide alimentaire.

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



INTRODUCTION

1. La présente étude a été élaborée pour aider à répondre aux questions que s'est posé le Conseil d'administration touchant les coûts et l'efficacité relative des interventions du PAM et de celles des ONG. Le Conseil a demandé une description des éléments qui différencient le PAM des ONG internationales qui fournissent une aide alimentaire et de l'impact de ces différences sur les coûts. L'étude a été une entreprise compliquée, notamment parce qu'il est presque impossible de comparer utilement les coûts d'une entité publique comme un organisme des Nations Unies et ceux d'un groupe d'ONG privées à but non lucratif. En outre, l'analyse a été compliquée par le fait que, de manière générale, les ONG se sont montrées peu disposées à ouvrir leurs livres pour une étude parrainée par le PAM et à fournir des informations autres que celles, de caractère essentiellement global et général, figurant dans les rapports annuels qu'elles publient. Elles ont répugné à permettre le type d'analyse des données qu'il aurait fallu faire pour étudier des cas spécifiques de livraisons d'aide alimentaire par les ONG et comparer certains éléments de coûts dans des domaines comme les achats, le transport, la manutention, l'entreposage et la livraison. D'un autre côté, plusieurs ONG ont collaboré pour identifier les différences institutionnelles qui affectent les coûts, et le Conseil trouvera par conséquent dans cette étude beaucoup d'éléments à prendre en considération pour ce qui est des facteurs qui tendent à accroître ou au contraire à réduire le coût pour les donateurs des opérations du PAM.

MÉTHODOLOGIE

2. Le rapport a été établi sur la base d'une analyse comportant les étapes suivantes:
 - examen des délibérations du Conseil d'administration concernant les coûts;
 - discussions avec les membres du Conseil qui avaient manifesté un intérêt pour cette étude comparative des coûts;
 - examen des documents du PAM et des ONG relatifs aux opérations et aux budgets;
 - entrevues avec des fonctionnaires du siège et des bureaux extérieurs du PAM;
 - préparation et distribution d'un questionnaire pour rassembler des données auprès des ONG. Le Directeur exécutif s'est mis en rapport avec vingt ONG à propos de l'étude et leur a ensuite distribué un questionnaire auquel sept ONG ont répondu par écrit;
 - discussions avec des représentants des ONG. Indépendamment des réponses écrites, il a été organisé des réunions et des discussions avec des représentants de six des grandes ONG qui mènent d'importantes activités d'aide alimentaire.
3. Cette étude a été demandée lors des débats que le Conseil d'administration a consacrés à la question des coûts d'appui indirects (CAI) du PAM. Il ressort du compte rendu de ces discussions que le Conseil craignait surtout que le PAM ne soit peut-être pas aussi efficace qu'il pourrait l'être et était préoccupé par l'augmentation des coûts d'appui encourus par le PAM pour la livraison des dons de produits alimentaires. Quelques membres du Conseil pensaient apparemment que l'on pourrait peut-être découvrir des moyens d'améliorer l'efficacité du PAM ou d'inverser la tendance à l'augmentation des coûts d'appui en comparant les modalités opérationnelles du PAM et celles d'autres organismes des



Nations Unies et d'ONG. L'analyse comparative des opérations du PAM et de celles d'autres organismes des Nations Unies a été présentée au Conseil à sa troisième session ordinaire de 2002 (en octobre). La présente étude comparative ne porte par conséquent que sur le PAM et les ONG à but non lucratif¹.

4. Les discussions préliminaires qui ont eu lieu avec les membres du Conseil, les fonctionnaires du PAM et les représentants des ONG ont amené à comparer d'abord les mandats et les procédures opérationnelles du Programme et des ONG, spécialement dans le contexte de l'aide alimentaire. Presque toutes les personnes interrogées ont exprimé la ferme conviction que, leurs mandats respectifs étant totalement distincts, il n'était pas possible de procéder à des comparaisons quantitatives des coûts du PAM et des ONG. De plus, presque tous ont été d'avis que de telles comparaisons, si elles étaient faites, susciteraient probablement encore plus de malentendus sur la façon dont l'aide alimentaire était gérée aux yeux de la "communauté de l'aide alimentaire" et risqueraient peut-être d'être dépourvues de pertinence (voire d'induire en erreur) et d'affecter ainsi la validité des décisions des organismes donateurs et du Conseil d'administration du PAM.
5. Les discussions ont cependant été poursuivies avec les fonctionnaires du PAM et les représentants des ONG avant qu'un questionnaire soit adressé à ces dernières pour rassembler des données autres que celles figurant dans leurs documents publics. L'étude et les questions posées aux ONG mettaient l'accent sur la recherche des principales différences qui caractérisaient les modalités selon lesquelles le PAM et les ONG fournissaient une aide alimentaire. L'étude analyse l'impact de ces différences institutionnelles sur les coûts.

CONSTATATIONS

6. L'étude comparative parallèle du PAM et d'autres organismes des Nations Unies est parvenue à la conclusion que les principaux éléments qui affectaient les coûts de leurs opérations respectives étaient: i) le mandat de l'organisation; ii) les dimensions de l'organisation et l'étendue de ses activités dans le monde; et iii) la source et la nature des financements. Ce sont ces mêmes facteurs qui différencient le plus le PAM et les ONG. Le mandat d'une organisation détermine ce qu'elle fait, avec qui, avec quels apports et dans quel but. Les dimensions de l'organisation et l'envergure de ses opérations dans le monde découlent souvent du mandat de l'organisation, qui, à son tour, détermine le type de dotation en personnel, de présence et de structures organisationnelles nécessaires. La source du financement affecte le mandat, la structure de gouvernance et la flexibilité budgétaire avec laquelle l'organisation peut opérer. Cela apparaît simple et tout à fait évident. Cependant, lorsque l'on essaie de faire une comparaison entre une entité publique comme le PAM et un groupe d'organisations privées comme les ONG qui mènent d'importants programmes d'aide alimentaire, ces facteurs institutionnels, à l'analyse, compliquent sérieusement et limitent l'efficacité des comparaisons de coûts que le Conseil aurait pu souhaiter étudier. Par conséquent, bien que cette étude ait été menée dans le but ultime de comparer des coûts, les constatations et conclusions retirées sont centrées sur une comparaison de certaines caractéristiques des organisations étudiées qui affectent les coûts plutôt que sur une comparaison des coûts proprement dits.

¹ Rapport final sur l'analyse du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI), Section 9. Étude comparative des organismes de l'ONU et des organisations non gouvernementales. WFP/EB.3/2002/5-C/1.



7. Pour identifier les effets sur les coûts opérationnels des trois principaux facteurs décrits ci-dessus, ces derniers sont analysés selon qu'ils peuvent **accroître** ou **réduire** les coûts opérationnels, ce qui pourra s'avérer utile lorsque la direction du PAM, le Conseil d'administration ou les donateurs envisagent de prendre des décisions pouvant avoir pour conséquence d'élargir ou de réduire le mandat, les dimensions et l'envergure des opérations du PAM ou de modifier la nature et le montant de son financement, car ces décisions accroîtront ou réduiront inévitablement les coûts opérationnels unitaires.

Mandat de l'Organisation

8. L'étude a comparé le PAM aux ONG qui mènent des programmes d'aide alimentaire. La différence la plus importante entre eux, pour ce qui est de leurs mandats, est que le PAM tire son mandat du système des Nations Unies tandis que les ONG sont des entités privées à but non lucratif dont le mandat est fondé sur leurs statuts et les décisions de leurs Conseils d'administration. Le PAM suit certaines normes établies par le système des Nations Unies pour l'ensemble des organismes qui en font partie et, à l'intérieur de ce cadre, c'est le Conseil du PAM qui détermine les règles et procédures que doit suivre le Programme. La structure organisationnelle et de gestion, le profil de son personnel, le classement par grades et le barème des rémunérations et des indemnités du PAM sont conformes au Statut et au Règlement du personnel des organismes qui appliquent le régime commun des Nations Unies. Le PAM doit appuyer des conférences, groupes de travail, comités et mécanismes de coordination des Nations Unies et y participer. Le PAM est tenu d'harmoniser sa programmation par pays et le cycle de ses projets avec ceux des autres organismes des Nations Unies, ce qui suppose un processus rigoureux et complexe d'identification, d'évaluation, de planification, de conception et d'approbation des projets. Toutes les exigences institutionnelles, qui découlent des responsabilités du PAM en tant qu'organisme des Nations Unies, tendent à accroître les coûts étant donné que de nouvelles responsabilités viennent peu à peu s'ajouter à celles qui existent déjà alors qu'il est rare que les activités internes que suppose le statut d'organisme des Nations Unies soient réduites. Les ONG participent certes à un grand nombre d'instances et groupes de travail, aussi bien formels qu'informels, mais c'est surtout sur une base volontaire et beaucoup plus limitée que le PAM. Cette composante du budget des coûts d'appui du PAM tend à augmenter en comparaison de celle des budgets des coûts d'appui des ONG.
9. Les cadres et les fonctionnaires du PAM sont souvent appelés par l'Organisation des Nations Unies à assumer la responsabilité d'ensemble des services consultatifs et des activités de coordination et d'information en matière d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire, par exemple en dirigeant un groupe thématique dans le Processus d'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ou en coordonnant l'aide alimentaire dans le contexte d'interventions humanitaires. Le rôle du PAM le différencie des ONG mais alourdit également ses frais généraux.
10. Certains coûts sont liés au fonctionnement du système de gouvernance du PAM, et cela est également le cas pour toutes les ONG. Toutefois, dans la mesure où ce mécanisme de gouvernance exige un processus hautement participatif de réunions et de rapports, l'interprétation simultanée des débats, la traduction des documents en plusieurs langues et la présence de représentants venus du monde entier, les coûts de la gouvernance tendent à augmenter. Tel est le cas du PAM.
11. Comme les structures et les règles de gouvernance des ONG tendent à être plus simples que celles du PAM, leurs coûts seront relativement moindres. L'administration du système de gouvernance du PAM, par conséquent, tend à accroître cette composante du budget des coûts d'appui indirects du PAM par rapport aux coûts des ONG.



12. D'autres aspects des mandats des différentes institutions qui ont été considérés comme importants et mis en relief dans la plupart des discussions avec les membres du personnel du PAM et des ONG étaient notamment les suivants:
- la mesure dans laquelle les produits alimentaires constituent un apport primaire ou secondaire aux programmes internationaux;
 - la question de savoir si les produits alimentaires sont ou non livrés dans le cadre de programmes de secours d'urgence et/ou de développement;
 - la question de savoir si l'aide alimentaire est livrée directement aux bénéficiaires ou par l'entremise de partenaires d'exécution associés;
 - le ratio entre les produits alimentaires provenant de dons de pays à excédent vivrier et les aliments achetés localement;
 - la question de savoir si les aliments donnés sont distribués aux bénéficiaires ou vendus pour obtenir les liquidités nécessaires à l'achat d'autres apports destinés à la réalisation des programmes; et
 - le rôle joué par l'institution dans la fourniture de services à la communauté des donateurs ou des bénéficiaires.

⇒ ***La mesure dans laquelle les produits alimentaires constituent un apport primaire ou secondaire aux programmes internationaux***

13. Pour le PAM, les produits alimentaires sont, et de loin, le principal apport aux programmes. En fait, le mandat du PAM prévoit expressément que l'Organisation a pour tâche de réaliser des programmes, des projets et des activités d'aide alimentaire en achetant, transportant et distribuant des produits alimentaires destinés à l'exécution de projets. Même son objectif secondaire, qui est de promouvoir la sécurité alimentaire dans le monde, est essentiellement poursuivi au moyen de projets et de programmes d'aide alimentaire. S'il est vrai qu'en fournissant une aide alimentaire, le PAM appuie les activités menées dans des secteurs très divers, comme la santé, la nutrition, l'agriculture et l'éducation, il s'occupe principalement de distribuer des vivres à ceux qui ont faim. Le PAM a souvent mesuré ses opérations en termes de tonnes de produits alimentaires livrées et, plus récemment, également en termes du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire qu'il fournit.
14. Pour les ONG, même celles qui s'occupent d'acheter et de distribuer une aide alimentaire, les aliments constituent un apport secondaire. Toutes les ONG de quelque envergure qui fournissent une aide alimentaire ont des mandats beaucoup plus larges que le PAM et, essentiellement, appuient d'autres activités de développement en fournissant une aide alimentaire mais également d'autres apports aussi importants et souvent plus. Par exemple, certaines ONG s'emploient à promouvoir le développement des enfants sous tous ses aspects, y compris la santé, l'éducation et la nutrition. Une autre ONG utilise ses ressources et ses compétences pour améliorer la santé en général, y compris la nutrition. La plupart des autres ONG, tout en utilisant les aliments comme apport, font surtout porter leurs efforts sur une large gamme de problèmes de développement comme la pandémie de VIH/SIDA, l'éducation, la santé, l'agriculture, les petites entreprises et les entreprises rurales.



15. Du fait de cette différence entre le PAM et les ONG, ces dernières ont été amenées à avoir recours à des moyens d'analyse, à des compétences opérationnelles, à des partenariats institutionnels et à des associations stratégiques très différents. Pour cette même raison, il n'existe pas de système comparable de budgétisation, de suivi des coûts ou de rapports concernant l'aide alimentaire. La plupart des ONG ne tiennent pas et ne publient pas de comptes ventilés de leurs coûts opérationnels qui permettraient de comparer utilement ces derniers aux coûts que représente pour le PAM la fourniture de l'aide alimentaire.

⇒ **La question de savoir si les produits alimentaires sont ou non livrés dans le cadre de programmes de secours d'urgence et/ou de développement**

16. En 2001, la moitié de l'aide alimentaire fournie dans le monde a été destinée à l'alimentation de personnes victimes de situations d'urgence, 70 pour cent environ du total étant livré par le PAM et 27 pour cent par des ONG. Cependant, l'aide alimentaire à l'appui de projets (parfois appelée "aide alimentaire au développement") a représenté 25 pour cent du total de l'aide alimentaire, dont 63 pour cent environ a été livrée par des ONG et 27 pour cent par le PAM². (Le reste de l'aide alimentaire fournie dans des situations d'urgence ou pour l'exécution de projets est acheminée par d'autres circuits.) Le PAM a constamment renforcé ses capacités institutionnelles pour pouvoir faire face plus efficacement aux situations d'urgence. Pendant cette période, le PAM a essayé de mieux programmer l'aide alimentaire pour des projets et de la cibler de façon plus précise. Simultanément, les ONG ont elles aussi mis en place des capacités institutionnelles pour utiliser l'aide alimentaire dans le contexte de programmes de développement plus vastes qui comprennent d'importants apports autres que des produits alimentaires. Les représentants des ONG qui ont été interrogés ont exprimé l'avis que ces différences avec le PAM affectent sans doute leurs coûts respectifs, bien qu'il soit difficile de déterminer quel est l'impact précis de ces différences.

⇒ **La question de savoir si l'aide alimentaire est livrée directement aux bénéficiaires ou par l'entremise de partenaires d'exécution associés**

17. En quelque sorte, le PAM, en tant qu'organisme des Nations Unies, "appartient" aux gouvernements nationaux. Par conséquent, il arrive souvent que le partenaire immédiat du PAM soit le gouvernement du pays où l'aide alimentaire est distribuée. Dans le cas de l'aide alimentaire pour les projets en général, le PAM livre les produits alimentaires à un organisme gouvernemental d'exécution, lequel, à son tour, l'achemine à des ONG internationales ou locales pour distribution finale aux bénéficiaires. Il est rare que le PAM soit impliqué dans les activités immédiates d'alimentation lorsqu'il entreprend des projets de développement.
18. Les ONG, en revanche, tout en n'entretenant avec les gouvernements des pays hôtes que les relations minimum pour leur permettre d'opérer dans le pays, tendent à s'associer directement à des ONG locales ou à des autres organisations de la société civile ou organisations à assise communautaire pour distribuer l'aide alimentaire. En pareil cas, les organisations locales, communautés et familles font également l'apport de leur temps et de leurs ressources à l'opération de développement, ce qui a souvent pour effet de réduire considérablement les coûts d'appui que doivent prendre en charge les donateurs.

² PAM, 2002. Système international d'information sur l'aide alimentaire (INTERFAIS), Numéro annuel de la publication intitulée "Food Aid Monitor", qui contient à l'intention de la communauté internationale une analyse détaillée des courants d'aide alimentaire dans le monde en 2001 et des statistiques portant sur la période 1992-2001.



19. Dans les situations d'urgence, le PAM s'occupe, dans un premier temps, de procéder à une évaluation globale des besoins alimentaires, d'organiser la filière de produits et de livrer les produits alimentaires mis à sa disposition aux organismes gouvernementaux de secours, aux ONG et aux autres partenaires d'exécution pour distribution finale aux bénéficiaires et fournit d'autres services pour faciliter la livraison de l'aide alimentaire distribuée par d'autres organisations.

⇒ **Le ratio entre les produits alimentaires provenant de dons de pays à excédent vivrier et les aliments achetés localement**

20. Environ 25 pour cent de l'aide alimentaire fournie par le PAM provient d'achats locaux ou d'achats dans des pays tiers (c'est-à-dire dans un pays autre que le pays donateur ou le pays bénéficiaire). Dans le cas des ONG, 9 pour cent de l'aide alimentaire fournie provient d'achats locaux ou triangulaires (INTERFAIS, *The Food Aid Monitor*, mai 2002).
21. Une importante distinction entre le PAM et beaucoup d'ONG, pour la plupart européennes, est la place que représentent dans leurs activités le transport et la livraison des dons d'aide alimentaire aux personnes qui ont faim dans d'autres pays, habituellement sur d'autres continents. Beaucoup d'ONG s'intéressent de moins en moins à ce type d'aide alimentaire tandis que les plus grandes ONG basées aux États-Unis continuent de distribuer à l'étranger de grandes quantités de produits alimentaires américains (bien qu'elles vendent une grande partie de ces aliments sur les marchés dans le pays bénéficiaire —voir plus loin la discussion concernant la monétisation), mais la plupart des ONG européennes ont abandonné ce type d'aide alimentaire. De plus en plus, ces dernières achètent des aliments d'origine locale pour mener à bien leurs programmes d'aide alimentaire. Bien qu'il n'ait été entrepris que peu d'études des coûts, la plupart des responsables des ONG considèrent que les achats locaux permettent de constituer un assortiment alimentaire beaucoup mieux approprié qu'au moyen des aliments donnés importés et réduisent considérablement le coût par tonne de l'aide alimentaire étant donné qu'en pareil cas, il n'y a pas lieu de payer un fret souvent élevé et les coûts de chargement et de déchargement. Cependant, les achats locaux supposent parfois des coûts de transport unitaires élevés jusqu'aux bénéficiaires ultimes. Les achats locaux portent habituellement sur de très petites quantités de produits et sur une large gamme de denrées, de sorte que le coût unitaire de chaque transaction ne reflète pas les économies d'échelle qui peuvent souvent être réalisées lorsque les produits sont achetés en bien plus grandes quantités. Ainsi, les coûts de transaction sont relativement élevés. On voit par conséquent que les achats locaux ont à la fois pour effet d'accroître les coûts dans certains domaines et de les réduire dans d'autres par rapport à l'importation des produits provenant des donateurs. Les effets nets de ces influences sur les coûts varient d'un cas à l'autre.

⇒ **La question de savoir si les aliments donnés sont distribués aux bénéficiaires ou vendus pour obtenir les liquidités nécessaires à l'achat d'autres apports et destinés à la réalisation des programmes**

22. La vente des produits alimentaires donnés, appelée "monétisation", permet aux ONG de se procurer des ressources en espèces supplémentaires pour réaliser des activités autres que d'alimentation dans le cadre de programmes intégrés de renforcement de la sécurité alimentaire et d'amélioration de la nutrition. La monétisation est cependant, pour l'essentiel, le fait d'ONG américaines car les ONG européennes ne reçoivent plus guère d'aliments européens en vrac pour la distribution aux pays bénéficiaires, si ce n'est par l'entremise du PAM. La politique du Programme en la matière, approuvée par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 1997 (document WFP/EB.A/97/5-A et Corr.1)



n'autorise la monétisation des produits que dans des circonstances très limitées, de sorte qu'il est rare que le PAM monétise les dons de produits alimentaires. En revanche, il arrive que le PAM "échange" des produits alimentaires donnés contre des aliments d'origine locale, soit lorsque l'on peut ainsi réduire le coût du transport de l'aide alimentaire, soit lorsque les besoins et les habitudes alimentaires des bénéficiaires ne peuvent pas être satisfaits au moyen de produits alimentaires donnés importés. Cette pratique peut par conséquent avoir pour effet de réduire les coûts.

23. La monétisation pratiquée par les ONG américaines représente 30 pour cent environ de toute l'aide alimentaire fournie par les ONG pour des projets. Cette proportion est considérable, ce qui a d'importantes incidences pour l'analyse des coûts de l'aide alimentaire. Souvent, les ONG en question utilisent le produit de la monétisation pour couvrir les frais d'administration et autres coûts d'appui et fournir un apport complémentaire pour leurs programmes de développement. Au moins une ONG est devenue experte dans la monétisation, compétence dont profitent d'autres ONG pour éviter d'avoir à acquérir elles-mêmes une expérience dans ce domaine et pour réduire les coûts de transaction de ventes multiples dans le pays par plusieurs ONG.

⇒ **Le rôle joué par l'institution dans la fourniture de services à la communauté des donateurs ou des bénéficiaires**

24. Depuis sa création, le PAM est chargé de mener à bien des programmes d'aide alimentaire d'envergure mondiale. Premièrement, le PAM travaille en association avec les gouvernements nationaux pour surveiller la situation nutritionnelle partout dans le monde (en collaboration avec la FAO et d'autres organismes des Nations Unies). Il réalise des évaluations et des analyses approfondies des événements de caractère mondial, régional, national et local qui affectent les besoins alimentaires dans le monde. Au moyen des données réunies grâce à ces évaluations, le PAM prépare des plans d'intervention en cas d'urgence et diffuse des informations sur l'aide alimentaire auprès de toutes les parties prenantes. Il publie périodiquement des informations sur les besoins alimentaires mondiaux ainsi que des bulletins hebdomadaires donnant des informations sur les situations d'urgence dans divers pays et diffuse, par le biais du *Food Monitor* d'INTERFAIS, des informations sur la situation de l'aide alimentaire dans le monde. En outre, le PAM communique les données rassemblées au moyen de ses activités d'analyse de la vulnérabilité et d'alerte avancée aux réseaux mondiaux d'information³.
25. Certaines ONG contribuent aux activités de collecte de données et de rapports sur l'aide alimentaire dans le monde gérées par le PAM, mais leur rôle est généralement mineur en comparaison des responsabilités qui incombent au Programme dans ce domaine. Il s'agit là pour le PAM d'activités qui ont pour effet d'accroître ses coûts mais qui représentent un service précieux pour les organismes d'aide alimentaire et qui réduisent les dépenses de collecte et d'analyse de données pour ces derniers ainsi que pour les donateurs et les ONG.
26. En outre, le PAM doit constamment être à même d'intervenir presque partout dans le monde en développement. À cette fin, le PAM administre des services permanents d'achat et de transport par air, terre et mer, gère des entrepôts et emploie des spécialistes des achats, des affrètements maritimes et aériens et des transports routiers. Comme, aux termes de son mandat, le PAM doit pouvoir intervenir en cas d'urgence même dans les régions les plus reculées et les plus dangereuses, il doit souvent procéder à un investissement initial,

³ Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture de la FAO (SMIAR), Système d'alerte rapide en cas de famine (FEWS) de l'USAID, et Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) de la FAO.



en termes de ressources aussi bien humaines que financières, pour des évaluations de la situation sécuritaire, l'achat de matériel de communication sur le terrain (radios VHF, communications par satellite) et l'organisation de services aériens pour l'évacuation de son personnel. En outre, le PAM fournit souvent des services d'escorte pour les convois de produits alimentaires ou d'articles non alimentaires, diffuse des informations sur la situation de la sécurité parmi ses partenaires et négocie l'accès et l'organisation de corridors de sécurité. Tous ces services, qui sont indispensables à l'efficacité des livraisons d'aide alimentaire par le PAM et les ONG, ont pour effet d'accroître les coûts du Programme.

27. Le PAM détient et gère des stocks stratégiques de secours (alimentaires et autres) dans différents entrepôts et dépôts (Brindisi [Italie], Dubaï [Émirats arabes unis] et Nairobi [Kenya]) pour pouvoir les déployer rapidement lorsqu'il survient soudainement une situation d'urgence. Les donateurs, les autres organismes des Nations Unies et les ONG sont tributaires de ces stocks et des services d'appui connexes pour accélérer l'expédition de secours à bref délai dans des localités spécifiques, mais le maintien de ces stocks et la fourniture des services connexes supposent des frais généraux considérables qui doivent être intégralement recouverts et tendent à accroître les coûts du PAM.

Les dimensions de l'organisation et l'étendue de ses activités dans le monde

28. Les principaux facteurs liés aux dimensions de l'organisation qui affectent les coûts des programmes sont le volume de l'aide alimentaire livrée, le pourcentage que l'aide alimentaire représente par rapport à l'ensemble des activités, le nombre de pays où sont réalisés des programmes d'aide alimentaire et l'envergure des programmes de pays et les effectifs du personnel connexe. Pour le PAM, le volume de l'aide alimentaire livrée et le pourcentage de l'aide alimentaire par rapport au total des programmes représentent plusieurs multiples de ceux de la plus grande ONG fournissant une aide alimentaire. En 2001, cette dernière a géré un programme total d'une valeur de 380 millions de dollars dans 58 pays dont ont bénéficié 43 millions de personnes. La valeur de l'aide alimentaire de ce programme était de 160,8 millions de dollars et représentait une quantité de 491 741 tonnes de produits, dont 40 pour cent en termes de volume (50 pour cent en termes de valeur) ont été distribués et le reste monétisé. Cette ONG ne distribuait directement une aide alimentaire que dans moins du tiers des pays où elle opérait. Pendant cette période, le PAM a distribué près de 4,2 millions de tonnes de vivres à 77 millions de personnes dans 82 pays dans le cadre d'un programme de 1,7 milliard de dollars exclusivement consacré à l'aide alimentaire. Une autre façon d'apprécier la valeur relative des opérations d'aide alimentaire du PAM et des plus grandes ONG consiste à comparer les résultats de la première série de dons du Ministère de l'agriculture des États-Unis (USDA) à l'Initiative mondiale d'alimentation pour l'éducation. La plus grande ONG a reçu deux dons, une autre de moindre envergure en a reçu quatre, plusieurs autres deux et certaines un. Le PAM a reçu des dons pour ses programmes d'alimentation scolaire dans 23 pays. De ce fait, le PAM peut profiter de certaines économies d'échelle dans les domaines de l'achat des produits, le transport, l'entreposage et le dédouanement, ce qui a pour effet de réduire le coût par tonne de l'aide alimentaire. Toutefois, les dimensions du PAM résultent en partie du mandat qui lui a été confié de fournir une aide alimentaire en tous lieux requis par un pays donateur ou bénéficiaire. Cela a pour effet d'accroître les coûts, surtout lorsqu'il s'agit de pays sans littoral, de points de destination difficiles à atteindre et de distributions rendues nécessaires par des troubles civils, des conflits ou le manque de sécurité dans lequel vivent les populations de réfugiés.
29. Il est plus facile pour les ONG de décider où elles entendent fournir une aide alimentaire. Si la communauté des ONG est représentée presque partout dans le monde en développement où les populations ont besoin d'aide pour se nourrir, aucune ONG ne



fournit une aide alimentaire dans autant de pays ou de localités, il s'en faut de beaucoup, que le PAM. Dans son ensemble, cependant, la communauté des ONG assure une large couverture par le biais de ses partenariats locaux avec des groupes communautaires et des ONG locales, et le PAM a souvent recours à ces capacités locales de distribution pour livrer aux bénéficiaires finals les produits alimentaires qui lui ont été confiés. La valeur que ce réseau de distribution des ONG représente pour les organismes d'aide alimentaire et le PAM en particulier ne peut pas être mesurée, mais revêt indubitablement une importance capitale pour l'efficacité de la distribution des secours. Le maintien de ces capacités locales de distribution est un coût que supportent les ONG et dont profitent le PAM et les gouvernements. Lorsque le PAM livre des produits alimentaires aux ONG pour distribution finale, il leur fournit également un certain financement pour compenser leurs coûts de distribution. Bien qu'il existe des règles établies pour ce type de transaction, les vues divergent sur le point de savoir si le PAM verse aux ONG un financement équitable, suffisant ou approprié pour couvrir leurs coûts d'appui. Il s'agit là d'une question que les ONG et le PAM doivent régler car cela faciliterait beaucoup leur association.

30. Lorsque les ONG conjuguent leurs efforts pour mener à bien une opération d'aide alimentaire, elles peuvent davantage profiter du type d'économies d'échelle que peut réaliser le PAM. Un exemple en Europe est EuronAid, qui aide les donateurs et les ONG à réduire les coûts de transaction d'un grand nombre de dons d'aide alimentaire provenant principalement d'un donateur mais destinés à beaucoup d'ONG. Un autre exemple plus récent est le consortium informel qu'ont constitué des ONG américaines pour fournir des secours alimentaires d'urgence aux victimes de la sécheresse en Afrique australe. En pareil cas, les ONG peuvent profiter à des degrés divers des mêmes économies d'échelle que le PAM, et un deuxième ou un troisième circuit de distribution des vivres, en période de situation d'urgence, peut empêcher les ruptures d'approvisionnement qui peuvent se produire s'il n'existe qu'un seul circuit ne pouvant fonctionner par suite de blocages politiques ou opérationnels.

La source et la nature des financements

31. Les modalités selon lesquelles les organismes d'aide alimentaire reçoivent les dons sont très importantes du point de vue de la flexibilité budgétaire et par conséquent du coût global des opérations sur le terrain et au siège. Aux fins de la présente étude, les principaux facteurs analysés ont été la nature publique ou privée des contributions, l'approche suivie par l'organisation concernant la prise en charge des coûts indirects et le pourcentage représenté par les ressources de base non liées.
32. Le PAM, en tant qu'organisme des Nations Unies financé au moyen de contributions volontaires, reçoit presque l'intégralité de ses contributions en espèces et en produits de gouvernements. Un versement en espèces d'un montant suffisant pour couvrir l'intégralité des coûts d'appui à prévoir pour la livraison de l'aide alimentaire, que celle-ci provienne de dons ou ait été achetée grâce aux contributions en espèces, doit accompagner tous les dons au PAM, qu'il s'agisse de produits alimentaires ou d'espèces. Ce système de recouvrement intégral des coûts prévoit un prélèvement au titre des coûts d'appui indirects (CAI), dont le taux a récemment été ramené de 7,8 pour cent à 7,0 pour cent, un prélèvement au titre des coûts d'appui directs et le recouvrement intégral des coûts opérationnels directs, y compris les coûts des produits, du transport, du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM) et autres coûts opérationnels directs (comme les dépenses afférentes aux véhicules ou aux ordinateurs). En bref, le PAM impute tous les coûts de livraison d'une tonne de produits au donateur de ces produits (ou de la contribution en espèces au moyen de laquelle les produits ont été achetés). Il n'a aucune autre source de financement pour couvrir ces coûts.



33. Les ONG, en revanche, jouissent apparemment d'une plus grande souplesse car une forte proportion des contributions qu'elles reçoivent provient de sources privées. Une partie de ces contributions privées est certes liée à des programmes spécifiques, mais la majeure partie ne l'est pas et peut être utilisée pour couvrir certains coûts d'appui opérationnels et CAI. Les donateurs d'aide alimentaire prennent souvent à leur charge toutes les dépenses, y compris les CAI, que les ONG doivent encourir au titre de dons spécifiques, mais il arrive souvent aussi que les donateurs attendent des ONG qu'elles financent en partie leurs programmes et projets d'aide alimentaire au moyen de fonds de contrepartie, de fonds à effet multiplicateur ou d'autres contributions provenant de sources privées ou d'autres bailleurs de fonds. Souvent, les ONG européennes ne reçoivent qu'un paiement forfaitaire partiel au titre des CAI de leurs donateurs d'aide alimentaire, et il est entendu pour toutes les parties intéressées que le reste devra être couvert au moyen de fonds privés. Le coût pour le donateur de la distribution de son aide alimentaire par l'entremise de l'ONG est souvent moindre que celui qu'il aurait payé au PAM pour livrer la même quantité d'aide alimentaire au même endroit. Cela ne signifie pas nécessairement que l'opération réalisée par l'entremise de l'ONG coûte moins cher que par celle du PAM, mais seulement que le donateur paye une proportion plus réduite de l'intégralité des coûts. Les ONG américaines peuvent couvrir une partie de leurs dépenses d'administration en monétisant l'aide alimentaire reçue du Gouvernement des États-Unis, ce qui leur donne en matière budgétaire une flexibilité que le PAM n'a pas.
34. Le taux de 7,0 pour cent appliqué par le PAM pour le recouvrement des coûts d'appui indirects soutient favorablement la comparaison avec les taux pratiqués par les ONG, qui, selon *Charity Navigator* et *Charitable Choices*⁴, varient entre 5,4 pour cent et 21,9 pour cent. Les ONG les plus importantes qui fournissent de grandes quantités d'aide alimentaire appliquent des taux situés au milieu de cette fourchette, de l'ordre de 10 à 17 pour cent. Il est difficile de tirer des conclusions de ces comparaisons de taux étant donné que les rubriques budgétaires qui représentent les coûts indirects et la base sur laquelle ceux-ci sont calculés dans chaque cas particulier diffèrent d'une institution à l'autre et d'ailleurs d'un projet ou d'un don à un autre. En outre, le budget des coûts opérationnels directs d'une opération peut fort bien comprendre certains des coûts que d'autres organisations considèrent comme des coûts indirects, de sorte qu'une comparaison des CAI devient plus difficile et risque d'induire en erreur. Les postes qui peuvent valablement être imputés aux CAI ou couverts au moyen du recouvrement des coûts directs sont notamment les salaires de certains agents d'appui sur le terrain, la formation du personnel, certains types de matériel utilisé pour des activités spécifiques mais aussi pour d'autres éléments du programme, comme les véhicules, et le loyer des locaux. La seule possibilité de comparer avec précision les coûts de deux ou plusieurs institutions consiste à leur demander de fournir un devis pour la même activité, au même moment, dans le même ou les mêmes pays et à la même échelle. Pour cela, il faut comptabiliser tous les coûts pour pouvoir comparer les coûts totaux, et pas seulement les taux de recouvrement des CAI ou d'autres composantes des coûts totaux. Le PAM et les ONG ont rarement été priés ou tenus, voire jamais, de calculer ainsi le coût de la même activité.

⁴ *Charity Navigator* est une organisation à but non lucratif qui diffuse des analyses de la santé financière de 1 100 organisations bénévoles privées basées aux États-Unis. *Charitable Choices* aide les organismes philanthropiques à se faire connaître pour les aider à collecter des fonds et est une organisation associée à la *Combined Federal Campaign* des États-Unis.



CONCLUSIONS

Une comparaison des coûts est un outil d'utilité douteuse pour déterminer les niveaux appropriés des coûts d'appui au PAM

35. Lors des entretiens qui ont été organisés avec des représentants des organismes donateurs, des ONG et du PAM pour rassembler des informations et des données aux fins de la présente étude, nombre des personnes interrogées ont sérieusement douté de la validité de comparaisons quantitatives des coûts comme moyen de déterminer le niveau approprié des coûts d'appui afférents aux opérations du PAM. Lorsqu'un donateur décide de fournir une aide alimentaire au PAM ou à une ONG pour la réalisation d'un programme, d'un projet ou d'une opération d'urgence, ce n'est probablement pas uniquement pour des raisons de coûts. Cependant, dans le cas particulier où le PAM et des ONG cherchent à obtenir la même contribution pour la même opération, il appartient au donateur et à ses services financiers d'évaluer les devis, qui contiennent souvent des informations confidentielles que seul le donateur a le droit de voir. Les ONG et les donateurs négocieront les conditions finales de la proposition, comme cela est logique, et les ONG sont en droit de ne pas divulguer leurs finances et leurs négociations avec les donateurs.
36. Enfin, une comparaison des coûts d'appui indirects du PAM et des ONG ne fournit guère d'indications ou de conclusions utiles. Chaque institution formule différemment son budget des coûts d'appui, de sorte qu'il n'est pas possible de procéder à une comparaison directe. Une meilleure approche, si l'on souhaite faire une comparaison quantitative, consisterait à calculer le montant global des coûts d'appui afférents aux activités d'aide alimentaire et à comparer les coûts d'appui par tonne de produits alimentaires livrés par bénéficiaire ou en fonction de tel ou tel indicateur de développement comme l'amélioration de l'apport nutritionnel, l'accroissement des taux d'assiduité scolaire ou le nombre de kilomètres de routes d'accès aux marchés qui ont été construits. Ni les ONG, ni le PAM, ne formulent leurs budgets ni ne collectent au sujet de leurs dépenses des données d'une façon qui permettrait de faire de telles comparaisons. Ce type d'analyse des coûts et des avantages peut être fait pour tel ou tel projet ou activité d'aide alimentaire du PAM ou d'une ONG, bien que, dans le cas des projets d'ONG pour lesquels l'aide alimentaire est un apport secondaire à une activité de développement plus vaste, même ce type de calcul est difficile. Mais ce serait comparer "des torchons et des serviettes" et une telle comparaison ne serait guère utile au Conseil pour déterminer le niveau approprié des CAI pour le PAM.
37. L'exercice de budgétisation à base zéro que doit réaliser le PAM, au contraire, pourra permettre d'analyser quels sont les éléments imposés au Programme qui tendent à accroître les coûts d'appui indirects et directs ainsi que de déterminer le niveau approprié des activités à l'origine de ces pressions. Les niveaux des coûts d'appui pourraient alors être ajustés en conséquence.
38. L'une des questions importantes soulevées par cette étude est que l'objectif ultime est un système d'aide alimentaire qui fonctionne bien et qui assiste les pauvres qui ont faim, et que le solide réseau constitué par le PAM et les ONG qui fournissent une aide alimentaire revêt une importance capitale pour la réalisation de cet objectif. Les coûts d'appui du PAM et des ONG couvrent en partie les mêmes postes (achat de produits, transport, entreposage, suivi, évaluation, etc.) mais une proportion appréciable des coûts d'appui sert à maintenir et à renforcer les capacités propres à chacun. Il convient certes dans tous les cas de maîtriser les coûts pour que l'ensemble du système soit plus efficace et pour que les ressources limitées qui sont disponibles puissent être utilisées au mieux pour satisfaire les besoins. Mais l'on peut y parvenir au moyen d'une gestion financière rigoureuse, par les



mécanismes internes appropriés de chaque organisation, plutôt qu'au moyen d'une comparaison de coûts.

Éléments imposés qui tendent à accroître les coûts du PAM

39. Les éléments imposés au PAM tiennent à son mandat, qui est dicté par les décisions du Conseil d'administration, de l'Organisation des Nations Unies, des États Membres et des organismes donateurs. La participation obligatoire du PAM à différents comités, groupes de travail, comités ad hoc, réunions au sommet et autres instances formelles et informelles tenus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ne cesse de s'étendre et, si cette tendance se poursuit, les coûts d'appui indirects du PAM continueront d'augmenter en conséquence.
40. À mesure que le PAM a gagné en réputation parmi la communauté des organismes de secours, les cadres supérieurs de l'Organisation sont de plus en plus souvent invités à jouer un rôle de direction en qualité de présidents de comités, d'envoyés spéciaux et de coordonnateurs d'opérations spéciales. Cela est certes un indicateur important de l'efficacité du PAM mais, si cette tendance se poursuit, elle aura également pour effet d'accroître les coûts d'appui indirects.
41. Le modèle de gouvernance du PAM est extrêmement participatif et vaste. Rédiger des documents, des études, des examens et des rapports spéciaux en plusieurs langues coûte cher, et tel est également le cas des services d'interprétation simultanée assurés au siège lors des réunions du Conseil.
42. L'aspect du mandat du PAM qui influe probablement le plus sur ses coûts tient à la règle selon laquelle le PAM doit être prêt à fournir une aide alimentaire et des services d'appui n'importe où dans le monde. Être prêt coûte cher, et certains des coûts correspondants sont actuellement couverts par les investissements effectués dans l'aide alimentaire à l'appui de projets de développement, par exemple en affectant du personnel sur le terrain, en réalisant des analyses et des cartes de la vulnérabilité, en donnant accès à de grandes quantités de produits alimentaires en route vers des projets en cours ou déjà entreposés dans le pays et en ayant conclu des contrats de fourniture de services de transport et de services logistiques. Il est constamment établi des analyses sur les services portuaires, ferroviaires, aériens et routiers pouvant être utilisés en cas d'urgence, et du matériel risquant d'être nécessaire à très bref délai est pré-positionné. Ces investissements dans la préparation profitent à l'ensemble des organismes d'aide alimentaire lorsqu'il surgit une situation d'urgence et ils ne cessent d'augmenter. Si de tels investissements ne sont pas faits, que ce soit directement ou par le biais du maintien d'un flux suffisant d'aide alimentaire par l'intermédiaire du PAM, tous les organismes de secours d'urgence seront confrontés à des coûts accrus dans tous les cas où le système ne sera pas prêt à intervenir efficacement lors d'une crise.

Éléments qui tendent à réduire les coûts du PAM

43. Les éléments qui tendent à réduire les coûts du PAM tiennent à ses dimensions et à son envergure mondiale. Au cours des quelques dernières années, les fonctionnaires du PAM ont été sélectionnés et formés, dans une large mesure, de manière à pouvoir fournir des services hautement qualifiés de secours alimentaires d'urgence. Ce renforcement des capacités du personnel est allé de pair avec des réformes institutionnelles qui ont affecté sur le terrain un plus grand nombre des meilleurs agents du PAM et ont mis à leur disposition des moyens de communication et des moyens logistiques accrus et plus perfectionnés pour qu'ils puissent faire leur travail. Cette capacité est intégrée aux structures opérationnelles du PAM. La flexibilité inhérente qui permet au PAM de



redéployer son personnel et son matériel et sa capacité de réorienter de grandes quantités de produits alimentaires (principalement les céréales destinées aux programmes massifs de distribution de secours alimentaires d'urgence) qu'il peut utiliser à tout moment pour ses opérations tendent à réduire les coûts de ses opérations d'urgence. Avec le temps, ces investissements ont pour effet non seulement d'améliorer l'efficacité des interventions mais aussi de réduire les coûts unitaires des opérations spécifiques et des activités des autres organisations qui participent au système de fourniture de l'aide alimentaire.

44. Un important facteur qui tend à réduire les coûts unitaires du PAM tient aux dimensions mêmes de ses opérations. Non seulement serait-il impossible pour les ONG d'absorber l'intégralité des produits alimentaires que distribue le PAM si celui-ci devait cesser de fonctionner, mais encore les économies d'échelle réalisées par le PAM se traduisent par une réduction des coûts pour l'ensemble du système d'aide alimentaire. Tel est particulièrement le cas de l'achat, du transport et de l'entreposage en vrac des produits. Il importe de préserver ces économies d'échelle.

Le PAM et les ONG, membres complémentaires du système international d'aide alimentaire

45. Le PAM et les ONG ont reçu des mandats très différents de leurs parties prenantes et organes directeurs respectifs. Le Programme, étant une entité publique du système des Nations Unies, "appartient" essentiellement aux gouvernements, qui manifestent leur droit de propriété par leur participation aux organes directeurs de l'Organisation des Nations Unies, aux organes directeurs de la FAO et à l'organe directeur du PAM lui-même. Ces organes ont élaboré pour le PAM un mandat mondial explicite qui est nettement différent de ceux des ONG mais qui est conçu de façon à coexister au mieux avec les mandats des ONG qui poursuivent par leur aide alimentaire les mêmes objectifs que le PAM.
46. Le PAM analyse et surveille la situation de la nutrition dans le monde entier, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et avec l'aide des gouvernements et de différentes ONG. Pour s'acquitter de cette responsabilité, il doit collaborer étroitement avec tous les gouvernements. Dans les cas où un déficit vivrier risque d'entraîner une situation de malnutrition ou de famine, le PAM prépare des interventions d'aide alimentaire et lance des appels auprès des donateurs pour obtenir les ressources nécessaires pour faire face à la situation. Avant que les situations d'urgence ne prennent des dimensions critiques ou immédiatement après la survenance d'une catastrophe naturelle, le PAM prépare des plans d'intervention pour assurer les services logistiques nécessaires et transporter et livrer l'aide alimentaire requise aux groupes cibles potentiels. Normalement, le PAM livre les produits alimentaires reçus des donateurs aux organismes gouvernementaux de secours ou à des ONG pour distribution finale. En général, il opère dans le contexte des filières mondiales d'aide alimentaire en cas de crise et aide à surmonter les obstacles politiques et matériels qui peuvent entraver les mouvements des secours dans des situations d'urgence critiques. En outre, le PAM réalise des projets d'aide alimentaire tendant à satisfaire les besoins des populations pendant la période de transition de la crise et de la pauvreté vers la stabilité ainsi que des poches de pauvreté dans les pays où sévit une malnutrition chronique.
47. Les ONG sont beaucoup plus sélectives quant aux régions où elles opèrent. Elles travaillent dans les régions dont elles ont l'expérience, où elles ont des partenaires et auxquelles elles peuvent accéder. Elles tendent à s'associer avec des éléments de la société civile plutôt qu'avec des gouvernements et s'occupent de promouvoir des solutions locales dans un contexte plus "micro" que le PAM. Souvent, spécialement lorsqu'il faut distribuer des secours alimentaires d'urgence, les ONG internationales et leurs partenaires locaux



offrent des circuits de distribution qui permettent aux vivres fournis par le PAM de parvenir jusqu'à leurs bénéficiaires.

48. Dans la mesure où aussi bien le PAM que les ONG ont besoin de contributions des donateurs pour s'acquitter de leurs mandats respectifs, il peut y avoir des cas où le PAM et les ONG semblent se faire concurrence pour obtenir les mêmes produits ou les mêmes contributions en espèces du même donateur. Globalement, cependant, le système mondial de livraison de l'aide alimentaire a besoin des opérations du PAM et des réseaux des ONG pour bien fonctionner, être prêt à intervenir et être efficace. Dans un monde où les ressources sont insuffisantes pour fournir toute l'aide alimentaire demandée par différentes régions de la planète, certains arbitrages difficiles devront inévitablement être opérés quant à la proportion des ressources que les donateurs achemineront par l'entremise des ONG ou du PAM. D'une manière générale, il ressort des informations données par les représentants des donateurs aux fins de cette étude que ces décisions ne sont pas prises surtout sur la base de considérations de coûts étant donné que, fondamentalement, le rôle des ONG et du PAM sont différents. Si un donateur préfère que son aide alimentaire à une opération d'urgence soit distribuée directement par une ONG plutôt que par le PAM, cette décision sera souvent fondée sur une évaluation de l'entité qui a le plus facilement accès aux bénéficiaires et qui dispose de moyens logistiques nécessaires pour distribuer les vivres ou de l'opportunité d'utiliser un ou plusieurs circuits pour la livraison des produits alimentaires ou sur des critères plus opérationnels, voire politiques, que les coûts relatifs.
49. La conclusion qui se dégage est par conséquent que l'on se trouve actuellement en présence —ce qui est probablement le plus sain pour le système mondial d'aide alimentaire— d'une approche "pluraliste" de la fourniture des secours alimentaires qui tend à tirer profit des mandats très différents du PAM et de la communauté des ONG. Cette approche constitue très certainement une protection pour ceux qui sont dans le besoin, spécialement lorsqu'un circuit peut être interrompu ou sérieusement entravé pour des raisons politiques ou financières ou des motifs de sécurité. Il est donc bon de disposer de solutions de remplacement, mais ces dernières impliquent très probablement, en matière de coûts, des structures et des niveaux différents. Prendre des décisions de financement sur une simple comparaison immédiate des coûts risque fort, à terme, d'aller à l'encontre du but recherché et de compromettre, à longue échéance, l'efficacité du système mondial d'aide alimentaire.



ANNEXE I**INSTITUTIONS CONTACTÉES DURANT L'ÉTUDE**

CARE (Société coopérative pour l'aide au monde entier)/Australie

CARE/États-Unis d'Amérique

Services de secours catholique

Canada/ACDI (Agence canadienne de développement international)

EuronAid

Commission européenne

Agro-Action (Allemagne)

MSF (*Médecins sans frontières*)/France

Gouvernement des Pays-Bas

Save the Children Fund/Royaume-Uni

Gouvernement des États-Unis d'Amérique

Programme alimentaire mondial



ANNEXE II**DOCUMENTS UTILISÉS POUR L'ÉTUDE**

- CARE États-Unis. 2001. Rapport annuel.
- EuronAid. 2002. Comptes vérifiés, exercice 2001. Avril.
- EuronAid. 2001. Rapport annuel 2001.
- Agro-Action (Allemagne). 2000. Rapport annuel 2000.
- Save the Children Fund*/Royaume-Uni. 2002. "It's Time." Rapport 2001/02.
- Save the Children Fund*/Royaume-Uni. 2001. États financiers 2000/01.
- PAM. 2002. Rapport final sur l'analyse du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI), Section 9. Étude comparative d'organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales. Document WFP/EB.3/2002/5-C/1.
- PAM. 2002. *Food Aid Monitor. Food Aid Flows*, INTERFAIS. Mai.
- PAM. 2001. Rapport annuel.
- PAM. 2002. Manuel de conception des programmes. *Project Budget Planning Guide*. Disponible à l'adresse www.wfp.org.
- PAM. 2002. Rapport complet de l'Évaluation des IPSR 6077 et 6077.1 Région des Grands lacs —Aide alimentaire pour le secours et le redressement dans la Région des Grands lacs. Septembre.
- PAM. 2002. Rapport complet de l'Évaluation thématique de l'approche-programme par pays du PAM. Juillet.

