

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Première session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 8 - 10 février 2000

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
WFP/EB.1/2000/5/2

17 décembre 1999  
ORIGINAL: ANGLAIS

## ÉVALUATION THÉMATIQUE DES PARTENARIATS PAM/ONG

### RÉSUMÉ

Des études de terrain ont été réalisées dans huit pays afin d'étudier les avantages comparatifs qu'offrent le PAM et les organisations non gouvernementales (ONG) qui sont ses partenaires et de mieux comprendre les avantages et inconvénients des accords de partenariat. Dans le cadre des projets de développement et des interventions de secours, il a été noté que la complémentarité des moyens et des ressources permet d'atteindre efficacement des objectifs communs. Les ONG complétaient l'assistance du PAM avec d'autres compétences et apports, facilitant ainsi l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de développement. Les études par pays ont confirmé que les ONG partenaires offraient au PAM plusieurs avantages comparatifs, notamment sur le plan de la connaissance des conditions locales, de l'adoption d'approches novatrices ainsi que de l'offre de moyens de recherche et de formation. Pour sa part, le PAM disposait de compétences en matière de passation des marchés, de logistique et de coordination, ainsi que d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV). L'évaluation a fait ressortir certains aspects qui limitent les partenariats: la participation réduite ou inexistante des ONG à la programmation, la lourdeur des procédures d'établissement des rapports, l'inadéquation des dispositions relatives au partage et au recouvrement des coûts, enfin, l'irrégularité du financement par les donateurs.

L'évaluation a confirmé que le PAM, faute de pouvoir compter entièrement sur les institutions gouvernementales comme partenaires d'exécution, doit s'appuyer sur la collaboration avec les ONG. Le PAM n'a souvent d'autre ou de meilleure option que le partenariat. Toutefois, la coopération entre le PAM et les ONG ne se limite pas à pallier le manque de moyens des gouvernements; elle se justifie en soi. Elle n'entend en aucun cas se substituer aux relations avec les autorités; de bonnes relations de travail avec les gouvernements, à divers niveaux, sont d'ailleurs une condition préalable à toute collaboration fructueuse entre le PAM et les ONG. L'équipe chargée de l'évaluation a recommandé d'élargir les partenariats entre le PAM et les ONG, et d'explorer de nouveaux domaines de collaboration.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

### **Le présent document est soumis 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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE):      A. Wilkinson      tel.: 066513-2029

Chargé de l'évaluation (OEDE):                      A. de Kock      tel.: 066513-2981

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2645).



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
AFRICARE	Compagnie africaine de réassurance
CRC	Croix Rouge cambodgienne
ONG	Organisations non gouvernementales
SMI	Santé maternelle et infantile



---

## INTRODUCTION ET GENERALITES

### Buts et portée de l'évaluation

1. Le PAM, en tant qu'organisation des Nations Unies, coopère avec les instances gouvernementales nationales qui sont ses partenaires naturels. Toutefois, il existe des situations et des conditions dans lesquelles ce partenariat n'est pas totalement fiable ou est inefficace pour mener à bien le mandat et les priorités du PAM. Depuis sa création, le PAM collabore donc avec d'autres partenaires, tels que des institutions rattachées aux Nations Unies, des organismes de donateurs et des ONG. Depuis quelques années<sup>1</sup>, les partenariats avec les ONG ont sensiblement augmenté, ce qui suscite une étude systématique des raisons, des caractéristiques et des résultats d'une telle coopération.
2. Deux documents récents, portant plus particulièrement sur le partenariat dans le contexte des projets de développement<sup>2</sup> appuyés par le PAM, présentent l'expérience acquise en la matière. La coopération avec les ONG dans le cadre des interventions de secours ne cesse cependant de se développer et mérite qu'on y prête attention, compte tenu des implications éventuelles pour les partenariats entre le PAM et les ONG lors du passage du stade des secours à celui du développement.
3. La présente évaluation, qui s'appuie sur les études antérieures portant sur le partenariat entre le PAM et les ONG et qui les étend aux opérations de secours, se fonde sur des études de terrain réalisées dans huit pays différents<sup>3</sup>. L'objectif est d'évaluer la coopération existant actuellement entre le PAM et ses partenaires, et de mieux en comprendre les avantages potentiels et les limites dans le cadre du continuum secours-développement.
4. Les principaux objectifs de l'évaluation ont été les suivants:
  - étudier les avantages comparatifs pour le PAM et pour les ONG des partenariats institués dans le but de planifier, d'exécuter et éventuellement d'évaluer des projets de développement et des opérations de secours menés conjointement;

---

<sup>1</sup> Les résultats d'une enquête menée en 1998 (Delphine Borione, 1998) montrent que le PAM avait collaboré avec environ 1 120 ONG dans le monde entier—soit 250 ONG internationales et 870 ONG nationales et locales. En 1989, leur nombre ne s'élevait, au total, qu'à 300. (voir "Partenariat avec des ONG", PAM, décembre 1998.)

<sup>2</sup> Le document intitulé "Développement de partenariats efficaces dans le cadre des projets d'aide alimentaire" publié en octobre 1998 par SP (Division des stratégies et des politiques/PAM, Rome) et par ITAD (cabinet de conseil Information, Formation et Développement agricole, Royaume-Uni) a analysé les raisons de l'existence de partenariats avec des donateurs bilatéraux, multilatéraux, et les ONG. Ce document évoque la manière dont les partenaires perçoivent la collaboration avec le PAM et indique plusieurs moyens de consolider l'aide alimentaire à des fins de développement. Le document de SP intitulé "Partenariat avec les ONG" (WFP/EB.1/99/3-A), qui a été présenté au cours de la première session du Conseil d'administration du PAM en 1999, a étudié les principales évolutions du partenariat du PAM et des ONG. Il a également indiqué comment tirer le parti maximum d'une collaboration avec les ONG et mettre en place des activités de promotion.

<sup>3</sup> Afghanistan, Cambodge, Tchad, Egypte, El Salvador, Gaza/Cisjordanie, Nicaragua et Tanzanie.



- en fonction des résultats de l'évaluation, émettre des recommandations en vue de prolonger et de renforcer les partenariats, pour le bénéfice mutuel des deux parties, la finalité étant d'augmenter l'efficacité et la rentabilité des interventions conjointes.
5. Un certain nombre de questions cruciales ont été examinées, parmi lesquelles: les domaines et la nature de la collaboration entre le PAM et les ONG; la manière dont ce partenariat est perçu par les autres parties (gouvernements hôtes et donateurs inclus); les critères retenus par le PAM pour choisir les ONG partenaires; la complémentarité des approches, des ressources et des moyens; le degré de formalisation des partenariats entre le PAM et les ONG; l'efficacité de la collaboration avec les ONG sur le plan de l'évaluation des besoins, du ciblage des bénéficiaires, de l'intégration de la problématique hommes-femmes, du renforcement des capacités, du suivi et de l'évaluation; les implications du partenariat au niveau des coûts; et enfin le degré d'ajustement des partenariats aux changements conjoncturels.

## Méthode

6. L'évaluation a été préparée et dirigée par le Bureau de l'évaluation, en consultation avec la Division des stratégies et des politiques du PAM. Les pays retenus ont été choisis en coordination avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Il a été convenu que l'évaluation porterait sur des pays qui se situaient dans des régions différentes<sup>4</sup> et en étaient à des stades de développement divers, mais aussi dans lesquels des ONG avaient été appelées à collaborer de manière significative à des opérations de secours et à des projets de développement afin d'illustrer le fonctionnement concret<sup>5</sup> d'un partenariat PAM/ONG. Les études par pays ont été réalisées par une équipe composée de quatre consultants, dont chacun était chargé de couvrir deux pays dans une région donnée<sup>6</sup>. Après une réunion d'information au siège du PAM, l'équipe s'est rendue sur le terrain en juillet et en août 1999, puis s'est réunie à Rome à nouveau (en septembre 1999) pour des consultations et un bilan de fin de mission.

---

## RAISONS DE POURSUIVRE LA COLLABORATION ENTRE LE PAM ET LES ONG

7. L'aide alimentaire n'est que l'un des apports nécessaires pour résoudre les problèmes que pose la sécurité alimentaire. Afin de remplir son mandat et de respecter ses priorités, le PAM collabore avec des partenaires qui complètent l'aide alimentaire par des moyens organisationnels et techniques ainsi que par des apports non alimentaires indispensables

---

<sup>4</sup> Afrique subsaharienne, Asie, Moyen-Orient et Amérique centrale.

<sup>5</sup> Les partenariats entre le PAM et les ONG dans les pays couverts par l'évaluation figurent dans l'annexe.

<sup>6</sup> Les deux pays de l'Afrique subsaharienne—Tchad et Tanzanie—ont été couverts par Mme Soheir Morsy; ceux du Proche-Orient—Egypte et Gaza/Cisjordanie—par Mme Rita Cauli; ceux de l'Amérique centrale—El Salvador et Nicaragua—par Mme Marilee Karl; enfin, ceux de l'Asie—Cambodge et Afghanistan—par M. Manfred Metz, responsable de l'équipe. Mme Yuriko Shoji, rattachée au Bureau du Directeur exécutif, a participé à la mission qui s'est rendue au Cambodge, et M. Abraham de Kock, du Bureau de l'évaluation, s'y est joint vers la fin. En raison de problèmes de visa et de sécurité, l'étude sur l'Afghanistan a été réalisée à partir du Pakistan où sont regroupés le bureau de pays du PAM et la majorité des ONG intervenant en Afghanistan.



pour planifier et mener à bien des opérations d'urgence et des projets de développement. Les services gouvernementaux des pays concernés—principaux partenaires désignés du PAM—ne sont pas toujours en mesure ou capables de remplir ces fonctions. Cette situation peut s'expliquer par l'émergence soudaine d'une catastrophe naturelle de grande ampleur, par l'ampleur des problèmes à affronter, et/ou par les moyens et les ressources limités de l'Etat. Les études réalisées dans les pays couverts par l'évaluation ont montré que les facteurs suivants limitaient les capacités des gouvernements nationaux:

- i) les conflits, les troubles civils et leurs répercussions (Afghanistan, Cambodge, Gaza/Cisjordanie); les situations d'après-guerre (Tchad, El Salvador); l'afflux de réfugiés (Tanzanie);
  - ii) l'émergence soudaine de catastrophes naturelles de grande envergure (cyclone Mitch en El Salvador et au Nicaragua; sécheresse et inondations liées au phénomène El Niño en Tanzanie; sécheresse au Tchad);
  - iii) des conditions météorologiques défavorables sur une longue période, associées à des ressources économiques et/ou naturelles peu abondantes (Afghanistan, Cambodge, Tchad, Gaza/Cisjordanie, Tanzanie);
  - iv) les transformations économiques et politiques et les programmes d'ajustement structurel en cours.
8. Dans la plupart des pays étudiés, deux de ces facteurs au moins sont entrés en jeu simultanément, ce qui a réduit encore davantage la capacité d'intervention des gouvernements et leur possibilité d'apporter les contributions de contrepartie nécessaires aux activités du PAM.

**Encadré 1: Le manque de moyens des gouvernements amène le PAM à collaborer avec des ONG au Tchad**

L'aide du PAM au Tchad au cours des 35 dernières années a concerné à la fois des projets de développement et des opérations d'urgence. Les dernières années ont été marquées par une nette diminution de l'aide alimentaire fournie par le PAM, ce qui a entraîné l'arrêt des activités de développement rural et de développement du secteur de la santé. Cette situation est imputable à des "problèmes de gestion" qui sont liés à l'incapacité du gouvernement de respecter ses obligations de contrepartie. La capacité opérationnelle limitée dont dispose le gouvernement transparaît à tous les niveaux des structures bureaucratiques publiques, depuis la capitale jusqu'aux sous-préfectures. Ce problème porte sérieusement atteinte à l'exécution des projets de développement du PAM, qui compte sur le gouvernement comme principal partenaire.

Trente ans de guerre civile ont gravement endommagé l'infrastructure du Tchad. Le PAM est donc confronté au problème de l'insuffisance des moyens d'exécution au niveau national et aux difficultés qui en résultent pour le suivi des projets à l'échelle locale. Cette situation compromet la collecte de données fiables en général (utilisées soit à titre de référence, soit pour évaluer l'impact des interventions du PAM), et de données ventilées par sexe en particulier. Au Tchad, le PAM a également rencontré des difficultés avec les autorités locales lors de l'application des critères de sélection des bénéficiaires, même lorsque ces critères avaient été définis par les services techniques de l'Etat. Face à ces problèmes, le bureau de pays a décidé d'envisager "d'autres moyens d'exécution", notamment le partenariat avec des ONG et des organisations bilatérales ou multilatérales.

9. Les ONG, complétant l'action du gouvernement ou palliant ses lacunes, interviennent souvent dans des secteurs ou dans des régions où les services publics sont absents. Dans de



telles circonstances, et en l'absence quasi totale d'autres alternatives<sup>7</sup>, le PAM coopère avec les ONG. Cette collaboration peut produire des effets synergiques dans la mesure où la complémentarité des capacités et des ressources utilisées à bon escient permet d'accroître l'efficacité et la rentabilité. Cette valeur ajoutée justifie l'existence d'une collaboration entre le PAM et les ONG, parallèlement aux interventions menées avec les gouvernements, même dans les pays où la présence de l'Etat est forte. De fait, l'existence d'une collaboration du PAM et des ONG ne peut, et ne doit, en aucun cas signifier un contournement des services de l'Etat. Une telle collaboration s'est avérée particulièrement fructueuse dans les pays où le gouvernement a une attitude positive envers les ONG et reconnaît la coopération PAM/ONG comme un élément stratégique et une composante intégrante des efforts de développement national.

---

## NATURE DE LA COLLABORATION PAM/ONG ET DOMAINES SUR LESQUELS ELLE PORTE

10. Les 20 dernières années ont vu se multiplier le nombre d'associations bénévoles, que l'on désigne sommairement par le terme d'"organisations non gouvernementales" (ONG). Dans le monde entier, ces organisations de la société civile participent à un large éventail d'activités, parmi lesquelles: la définition et l'exécution de programmes de développement (visant par exemple à accroître la sécurité alimentaire, à encourager l'éducation des femmes et à améliorer la santé et la nutrition); la promotion des droits de l'homme (droits de la femme compris); la démocratisation par le biais du renforcement des organisations communautaires; enfin, le suivi des activités des gouvernements nationaux et des organismes internationaux de développement.
11. En se chargeant de combattre les difficultés économiques et de promouvoir la justice sociale par la mobilisation et la participation des communautés locales, les ONG ont amené les gouvernements nationaux, les organisations multilatérales de développement et les donateurs bilatéraux à reconnaître leur rôle. Reconnues à la fois pour leur action de sensibilisation et pour les services indispensables qu'elles fournissent dans le monde entier, les ONG ont des ressources dont la part n'a fait qu'augmenter régulièrement, même dans les cas où le total des transferts au titre de l'aide a diminué. A l'heure actuelle, le montant de l'aide publique au développement transitant par les ONG est supérieur à celui de l'ensemble du système des Nations Unies, Banque mondiale et Fonds monétaire international non compris. Environ un tiers de l'aide alimentaire dans le monde passe également par les organisations non gouvernementales. En 1998, Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, a qualifié les ONG de "partenaires indispensables" des Nations Unies dans les domaines de la diplomatie préventive, de l'action humanitaire, du développement et de la promotion des droits de l'homme.
12. Les ONG regroupent des organisations dont la taille, les moyens et les objectifs diffèrent. Les domaines de coopération, le rôle des ONG dans le partenariat et leurs contributions varient donc considérablement, ce qui détermine le type et la portée des

---

<sup>7</sup> Contrairement à l'expérience du Tchad, il existe des exemples où, en raison de l'accroissement de la capacité des services gouvernementaux, le PAM coopère avec les pouvoirs publics, et non plus avec des ONG, ce qui est le cas au Cambodge. Après l'établissement du nouveau gouvernement à l'issue de la guerre, le Ministère du développement rural et ses services provinciaux sont devenus les principaux partenaires d'exécution du PAM pour les opérations de relèvement, y compris pour les projets vivres-contre-travail précédemment confiés à des ONG.



contributions prévues et demandées par le PAM. Les partenariats avec les ONG prennent de nombreuses formes, en fonction du niveau de coopération (mondial, national ou local), du type d'organisation non gouvernementale partenaire (internationale, nationale ou locale), de ses caractéristiques, de son mandat, de ses moyens et de son champ d'activité ainsi que du domaine de collaboration choisi.

### Partenariats à l'échelle mondiale, nationale ou locale

13. Le PAM collabore avec des ONG à divers niveaux comme suit:
  - partenariats à l'échelle mondiale, établis au moyen de consultations annuelles et de la négociation de mémorandums d'accord par le siège avec les principales ONG internationales;
  - partenariats à l'échelle nationale, portant sur la collaboration aux grands programmes nationaux d'aide alimentaire;
  - partenariats à l'échelle locale, sur des projets ou activités locaux spécifiques.
14. Les consultations annuelles entre le PAM et les ONG ainsi que la négociation de mémorandums d'accord généraux ont été établis en 1995 pour renforcer le dialogue entre le PAM et les principales ONG qui sont ses partenaires, ainsi que pour instituer un cadre général de collaboration au niveau mondial.
15. Les partenariats à l'échelle nationale et locale sont souvent concrétisés par des mémorandums d'accord bilatéraux ou par des ententes entre les deux parties concernées, notamment lors d'opérations donnant lieu à un transfert de ressources. Des accords tripartites sont également parfois signés, incluant les services gouvernementaux ou d'autres partenaires (par exemple, des institutions des Nations Unies ou des organismes de donateurs), mais les accords bilatéraux multiples sont cependant les plus communs dans les cas où les partenaires sont plus de deux. Des accords bilatéraux parallèles entre divers partenaires participant à une même opération peuvent obscurcir la transparence des obligations mutuelles et compliquer la coordination. L'étude des partenariats existant dans les divers pays a confirmé que les mémorandums d'accord, à l'échelle locale, servaient simplement de cadre général pour instituer une collaboration entre le PAM et les partenaires du secteur non gouvernemental. Par ailleurs, au niveau de projets donnés, des accords spécifiant le rôle de chacun et la répartition des responsabilités sont nécessaires pour programmer et exécuter des activités communes.
16. Outre les partenariats officialisés, il existe de multiples formes et types de relations informelles ainsi que des modalités ponctuelles de coopération entre le PAM, les ONG et d'autres partenaires, notamment lorsqu'il s'agit de sensibiliser le public aux problèmes de l'alimentation et de la nutrition, d'échanger des informations, d'organiser des ateliers sur des préoccupations communes (la parité hommes-femmes, la nutrition, la sécurité alimentaire et la préparation aux situations d'urgence, par exemple), et de réagir aux crises soudaines en temps voulu et de manière coordonnée.

### Caractéristiques des ONG partenaires

17. Les partenaires du secteur non gouvernemental du PAM sont:
  - a) de grandes ONG internationales intervenant dans le monde entier, ayant d'importants moyens de financement et disposant de compétences professionnelles;
  - b) des ONG internationales de moindre envergure orientées vers des problèmes ou des



questions plus spécifiquement liées à une région ou à un pays (les réfugiés, les droits de l'homme, la protection des enfants, les femmes, les victimes de la guerre, les handicapés, la pauvreté en milieu urbain et rural);

- c) des ONG nationales et des ONG locales, y compris des organisations communautaires bien au fait des conditions locales et intervenant à la base.

18. Il existe un large éventail d'autres types d'ONG: des organisations laïques ou d'inspiration religieuse, des organisations ou associations bénévoles s'occupant plus particulièrement d'activités de sensibilisation ou de développement, ou encore des ONG fortement affiliées—ou opposées—aux gouvernements en place, etc. Le PAM doit tenir compte de tous ces aspects lorsqu'il choisit des partenaires, et veiller à ce qu'il y ait adéquation entre les besoins opérationnels d'une activité donnée et l'ONG retenue, par exemple, complémentarité des ressources, compétences organisationnelles et techniques, approbation du gouvernement, proximité des bénéficiaires et approches participatives. Le choix de partenaires de développement dans le secteur non gouvernemental doit être effectué avec plus de prudence, certaines ONG ne semblant être que des organisations indépendantes, sans but lucratif, "travaillant à la base", ou ayant des idéaux élevés<sup>8</sup>.
19. Dans la plupart des pays visités, les ONG locales, nationales et/ou internationales ont créé des organes ou des organisations-cadres pour remplir, au nom de leurs membres, les fonctions d'information, de coordination, de renforcement des capacités et/ou de lobbying. Des ONG internationales servent parfois d'organisations-cadres ou intermédiaires à des ONG nationales ou locales. Il a été prouvé que les organes cadres facilitent la collaboration entre le PAM et les ONG, et agissent parfois directement comme ONG partenaires du PAM.

### **Etendue de la collaboration PAM/ONG dans le contexte des opérations de secours et des activités de développement**

20. Le but primordial de tout partenariat entre le PAM et les ONG est essentiellement d'assurer la complémentarité des compétences et des ressources dans le cadre d'interventions visant à atteindre avec efficacité des objectifs humanitaires et de développement communs. A partir de ce constat, la collaboration va de la définition des problèmes, des activités de plaidoyer et de l'évaluation des besoins jusqu'au suivi et à l'évaluation. L'initiative de créer une collaboration peut être prise indifféremment par le PAM ou par des ONG, en fonction du type de problèmes et des tâches, de la perception que chaque partie a de ses propres capacités et de ses limites ainsi que de la complémentarité des moyens et des ressources. Le type d'activités prévues par les programmes et la spécificité des conditions nationales et locales conditionnent la nature de la collaboration PAM/ONG.
21. Dans le cas *d'opérations de secours d'urgence* où il est nécessaire de fournir des vivres et d'autres articles en grandes quantités, les tâches principales du PAM consistent à mobiliser les secours alimentaires requis, à organiser leur transport et à assurer leur livraison rapide aux zones sinistrées; celles des ONG, en général, sont de cibler les bénéficiaires sur place ainsi que d'effectuer les livraisons et les distributions finales. A l'exception de cette répartition typique des tâches, les deux partenaires participent souvent ensemble au diagnostic des besoins de secours alimentaire, à la définition des critères de

---

<sup>8</sup> D'où les sigles ONGOG (ONG organisée par le gouvernement), ONGOD (ONG organisée par des donateurs) ou ONGOC (ONG ayant des intérêts commerciaux).



ciblage, à la détermination de la composition des rations et à la conception des modalités de distribution, sur la base de l'expérience du PAM et de la connaissance des conditions locales qu'ont les ONG. Le PAM délègue parfois aux ONG la responsabilité logistique du transport des vivres, comme cela se passe au Cambodge où la Croix-Rouge cambodgienne (CRC)<sup>9</sup> se charge des secours alimentaires, ou comme ce fut le cas au Nicaragua lors de l'opération d'urgence consécutive au cyclone Mitch<sup>10</sup>. Les ONG comptent sur les secours alimentaires du PAM mais doivent, de leur côté, mobiliser d'autres ressources (tentes, couvertures, fournitures médicales, outils, matériel d'approvisionnement en eau potable, etc.); elles doivent également disposer de moyens pour assurer le suivi.

**Encadré 2: Collaboration PAM/ONG au Nicaragua dans le cadre de l'opération d'urgence mise en oeuvre après le passage du cyclone Mitch**

Les ONG ont joué un rôle essentiel au Nicaragua dans l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00 —“Aide alimentaire d'urgence aux familles victimes du cyclone Mitch”. Le PAM a établi une distinction entre les ONG chargées de la logistique et les ONG chargées des activités vivres-contre-travail qui ont coopéré à la distribution des secours alimentaires d'urgence. En raison de l'ampleur de la crise provoquée par le cyclone Mitch, le PAM a passé des accords avec de grandes ONG et d'autres institutions disposant de moyens logistiques pour assurer le transport et la distribution de grandes quantités de vivres, à savoir: la Croix-Rouge américaine, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Services de secours catholiques, ALISTAR (organisation nicaraguayenne privée de développement) et *Save the Children Fund*/Etats-Unis. Un certain nombre d'ONG, anciennes partenaires du PAM dans le cadre de programmes de relèvement et de projets vivres-contre-travail, ont été également associées à la distribution des vivres.

22. La collaboration entre le PAM et les ONG dans le cadre de *programmes de développement* est plus complexe et plus variée. L'établissement d'un partenariat exige, au départ, de définir les domaines de préoccupation prioritaires de chaque partenaire. Le PAM a défini ses priorités en 1999 dans un document intitulé “Favoriser le développement”, qui spécifie la manière dont l'aide alimentaire intervient dans les programmes de pays pour servir les objectifs suivants:

- i) permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes;
- ii) permettre aux familles pauvres d'investir dans du capital humain grâce à l'éducation et à la formation (augmentation du nombre d'élèves inscrits dans les écoles du cycle primaire, notamment des filles, par exemple, et promotion des cours de formation et d'alphabétisation destinés aux les femmes pour parvenir à l'autosuffisance et à l'émancipation économique;
- iii) permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver;

<sup>9</sup> Au Cambodge, le bureau de pays du PAM a signé un accord avec la CRC pour assurer la logistique de l'aide alimentaire entre les entrepôts du PAM et les points de distribution finale. La CRC gère le parc de véhicules du PAM et reçoit un remboursement forfaitaire par tonne transportée.

<sup>10</sup> Voir encadré 2.



- iv) atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature;
  - v) permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.
23. Dans les pays étudiés, le PAM et les ONG collaborent dans tous les domaines mentionnés ci-dessus, notamment dans les domaines suivants:
- a) les programmes de santé maternelle et infantile (SMI) et les programmes de nutrition;
  - b) les programmes d'alimentation en école primaire;
  - c) les programmes d'alphabétisation et de formation professionnelle, en particulier pour les femmes des familles pauvres vivant en zones urbaine ou rurale, ainsi que pour d'autres groupes vulnérables (handicapés, victimes de la guerre et blessés par mines antipersonnel, enfants des rues);
  - d) les programmes vivres-contre-travail dont le double objectif est d'une part, de fournir un emploi immédiat à court terme et des revenus à des groupes de personnes démunies et vulnérables, et d'autre part, de créer des actifs productifs du point de vue de l'infrastructure et de la conservation des ressources naturelles;
  - e) les programmes de relèvement et de reconstruction destinés aux personnes touchées par des catastrophes naturelles ou par des guerres, et qui comportent souvent un volet vivres-contre-travail ou une aide alimentaire sous d'autres formes;
  - f) les programmes de développement communautaires dans des communautés rurales pauvres et reculées, qui sont en général associés à des projets vivres-contre-travail et à une aide alimentaire sous d'autres formes (par exemple, banques céréalières, distribution de semences, nutrition).
24. L'étendue et l'intensité de la collaboration entre le PAM et les ONG varient selon les pays. D'après l'évaluation réalisée, c'est au Cambodge que la coopération est la plus forte et en Egypte qu'elle est la plus limitée, les autres pays se situant entre ces deux pôles. En El Salvador et au Nicaragua, la coopération entre le PAM et les ONG dans le cadre des interventions de relèvement et de reconstruction s'est considérablement développée en raison de l'opération d'urgence lancée après le passage du cyclone Mitch. En Afghanistan, où les ONG sont les principaux partenaires du PAM pour les opérations d'urgence, la portée des initiatives de développement est extrêmement limitée du fait de la situation politique. On trouvera à l'annexe un tableau comparatif du contexte propre à chaque pays et des principales caractéristiques de la collaboration PAM/ONG.
25. Le volume et la part de la contribution du PAM en aide alimentaire par rapport au total des ressources et des coûts des programmes de développement varient considérablement, mais sont en général inférieurs à ceux requis pour les opérations d'urgence. Néanmoins, l'aide alimentaire représente souvent une composante essentielle de ces interventions car elle permet de résoudre directement les questions critiques de l'accès limité des populations ciblées aux vivres et de l'insuffisance des quantités disponibles. Elle constitue également une incitation à participer aux activités. Il convient également de noter que les interventions ne peuvent être efficaces et que l'aide alimentaire ne peut favoriser le développement que si les conditions suivantes sont réunies:
- a) l'aide alimentaire est complétée par d'autres apports nécessaires;
  - b) les capacités techniques et de gestion requises pour planifier, exécuter et suivre les



opérations sont en place; enfin,

- c) les communautés et les bénéficiaires ciblés participent activement à la conception, à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du programme.
26. Dans le cadre de leur coopération avec le PAM, les ONG se chargent en général de veiller à ces aspects.
27. L'évaluation des partenariats PAM/ONG a confirmé les avantages comparatifs existant de part et d'autre et la complémentarité des ressources et des capacités. La coopération permet aux deux parties d'élargir la portée et l'ampleur de leurs interventions, et de mieux atteindre des objectifs humanitaires et de développement communs. L'encadré 3 présente un exemple intéressant d'une telle collaboration.



**Encadré 3: De l'espoir apporté aux enfants de la décharge de Phnom Penh—Le partenariat PAM/ONG au Cambodge**

L'aide alimentaire du PAM est utilisée de multiples manières novatrices. Dans le secteur social, le PAM a mis en place plusieurs interventions d'aide sans pareilles pour aider les groupes les plus vulnérables et plaider en leur faveur. Compte tenu de la situation du Cambodge, caractérisée par les séquelles d'une guerre, les projets portent sur de nombreux domaines tels que la réinsertion sociale des blessés par mines antipersonnel, le logement et la formation professionnelle des femmes victimes de la violence au sein de leur famille et des jeunes filles arrachées aux maisons de prostitution; les enfants placés en orphelinat; enfin, les enfants des rues bénéficiant de l'aide de ONG spécialisées. A Phnom Penh, une ONG de petite envergure vient au secours d'environ 750 enfants qui assurent leur subsistance et celle de leur famille, en triant les ordures de la décharge municipale. Cette activité est risquée, malsaine et dangereuse. Les enfants, âgés de six à 15 ans, cherchent à récupérer du plastique et des cartons recyclables ainsi que de quoi se nourrir; avec leurs mains et leurs pieds nus pour seuls outils, ils ont en face d'eux des adultes armés de râtaux en fer et doivent faire attention aux bennes de déchargement. Ils s'enfoncent souvent jusqu'aux genoux dans des tas d'immondices emplis de verre, de fils de fer et de produits chimiques, et doivent supporter des odeurs nauséabondes. Les enfants, qui se rassemblent dès les premières heures de la journée et qui n'ont rien mangé, sont parfois pris d'étourdissement en raison de la chaleur torride. Grâce à l'aide de l'ONG 'Pour un Sourire d'Enfant', certains d'entre eux, qui n'ont bénéficié que d'une scolarité très limitée, vont dorénavant dans une école gérée par l'organisation afin d'y apprendre à lire, à écrire, à compter ainsi que les rudiments de leur propre culture; des vivres et des vêtements propres leur sont également fournis. Les enfants abandonnés sont admis comme pensionnaires. Afin de compenser la perte des "revenus" qu'ils tiraient du tri des ordures, une petite somme d'argent est remise aux parents. L'argent est dorénavant remplacé par des vivres du PAM. Cette prestation est appréciée des familles qui n'ont plus besoin d'acheter des denrées de base, et l'allocation de produits alimentaires a un effet stabilisateur sur l'éducation des enfants. En ce qui concerne ceux que les familles obligent à continuer à travailler à la décharge, des repas sont distribués sur place chaque matin afin qu'ils bénéficient d'au moins un repas correct par jour. Un abri a été construit pour permettre aux enfants de se reposer lorsque la chaleur devient trop intense; cet abri met à leur disposition de l'eau qu'ils peuvent boire en toute sécurité et utiliser pour se laver. Un dispensaire mobile a été créé pour panser les plaies superficielles et soigner les maladies sans gravité. Pour des cas plus sérieux, les enfants sont envoyés à l'hôpital. Le directeur du projet a expliqué que le projet ne cherche pas simplement à offrir une éducation pratique mais aussi un enseignement éthique et moral afin que les enfants n'aient pas besoin de recourir à la violence, aux larcins, au viol et au meurtre, comme en a hérité la génération de leurs parents. L'ONG a pu également apporter une aide aux enfants victimes de la violence et les suivre: il s'agit de mineurs qui ont été physiquement maltraités par leurs parents ou par leur beaux-parents pour ne pas avoir ramené assez de revenus, ou qui ont été forcés à se prostituer. L'organisation a alors travaillé patiemment avec les familles et les enfants, ces derniers devant parfois être hébergés. Le PAM fournit des vivres aux pensionnaires et distribue des rations préparées aux enfants travaillant à la décharge. Ces rations se composent de riz, d'huile végétale et de poisson en boîte.

## AVANTAGES COMPARATIFS ET INTERET MUTUEL

### Avantages comparatifs des ONG—l'intérêt pour le PAM

#### *Connaissances des conditions locales et socio-culturelles*

28. Grâce aux approches "à la base", à leur présence de longue date sur place et au recrutement d'un personnel local, les ONG établissent et entretiennent des liens de travail



étroits avec les communautés locales. Elles connaissent parfaitement bien les spécificités et les conditions locales, ce qui leur permet habituellement d'être au courant de la situation et des besoins sur le terrain ainsi que de juger des approches les plus réalisables et les mieux adaptées. Cette compétence est fondamentale pour évaluer les besoins alimentaires, pour assurer un ciblage correct au niveau des communautés, et pour concevoir et mettre en oeuvre des interventions d'aide alimentaire adaptées aux conditions locales et socio-culturelles.

### ***Interventions dans des zones reculées, difficiles d'accès***

29. Dans de nombreux pays, certaines régions, en raison de leur isolement et de leur difficulté d'accès, ne bénéficient guère des services gouvernementaux. En général, ces régions figurent parmi les plus défavorisées et ont grand besoin d'une aide alimentaire; en cas de catastrophes naturelles, elles sont également très exposées à l'insécurité alimentaire, les liens de communication et les filières de commercialisation étant très ténus. Les ONG, qui sont souvent les seules organisations présentes sur place, sont donc en mesure de fournir des données et informations sur la situation alimentaire ainsi que de distribuer des vivres aux bénéficiaires.

### ***Méthodologie participative***

30. La participation des communautés au choix, à la conception, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des activités de développement est une condition sine qua non de l'acceptation, de l'efficacité, de la rentabilité, ainsi que de la viabilité à terme de ces activités. Cette participation contribue à accroître la confiance que les bénéficiaires et les communautés visés ont en eux-mêmes, à améliorer leurs compétences en gestion et les aide à prendre les projets en charge. De nombreuses ONG ont prouvé leur engagement et leur capacité à encourager et à mobiliser la participation des communautés, notamment en matière de ciblage communautaire, de prises des décisions concernant les priorités, et d'organisation et d'exécution des activités. Les communautés sont en général moins associées au suivi et à l'évaluation des activités, bien que les liens des ONG avec les organisations communautaires puissent contribuer à les faire participer à ce processus.

### ***Approches novatrices souples***

31. Les ONG sont souvent plus disposées et plus souples que les gouvernements hôtes pour appliquer des approches non conventionnelles et novatrices, pour aborder des questions négligées ou ignorées (les enfants des rues, l'abus des mineurs ou les blessés par mines antipersonnel)<sup>11</sup>, ou pour trouver et adopter des approches appropriées en vue de résoudre des problèmes techniques et socio-économiques.

### ***Apports complémentaires***

32. L'aide alimentaire suffit rarement à elle seule. Pour qu'elle soit efficace, des intrants complémentaires doivent en général être apportés. Cela est vrai dans le cas des opérations de secours, et plus encore dans celui où l'aide alimentaire est utilisée à des fins de développement lorsqu'il faut prévoir des outils, des matériaux de construction, de l'équipement, du matériel pédagogique, des infrastructures, etc. Les ressources que le PAM

---

<sup>11</sup> Voir, par exemple, le cas des enfants qui survivent en triant les déchets de la décharge municipale de Phnom Penh (encadré 3).



peut consacrer aux “articles non alimentaires” sont relativement limitées dans la mesure où elles servent normalement à couvrir les frais liés aux livraisons de vivres et à la distribution finale. Ce sont donc les ONG qui fournissent habituellement les articles complémentaires qu’elles obtiennent en sollicitant d’autres organismes de donateurs.

### **Compétences techniques et de gestion**

33. Les ONG ont les compétences nécessaires pour organiser les livraisons finales de vivres et gérer les distributions. Dans le cadre des opérations de développement bénéficiant d’une aide alimentaire, elles apportent également les compétences techniques et de gestion nécessaires pour planifier les activités, et pour gérer et superviser leur exécution (ingénieurs chargés des travaux d’infrastructure; médecins, infirmières et nutritionnistes dans le cadre de programmes de SMI et de nutrition; agronomes dans le contexte de projets agricoles, d’évaluations du milieu, etc.).

### **Interventions de faible coût**

34. En général, les ONG ont des frais relativement peu élevés car elles ont recours à des technologies simples et peu onéreuses, à l’emploi de personnel local et de bénévoles, à des services et à des frais généraux modérés. Il existe bien entendu de grandes différences, notamment entre les ONG internationales et les ONG nationales ou locales. Cependant, alors que les ONG internationales financent d’habitude leurs frais généraux en faisant appel à d’autres sources, les ONG nationales et locales sont souvent tributaires des contributions du PAM pour financer ces frais. L’expérience a prouvé que ne fonder le choix des ONG partenaires que sur des considérations de coût n’est pas toujours la solution la plus rentable d’un point de vue économique.

#### **Encadré 4: Considérations économiques intervenant dans le choix d’un partenaire—l’expérience du Tchad**

Lors de la recherche de partenaires pour participer à un programme de secours visant à lutter contre la sécheresse au Tchad en 1996, le PAM a contacté AFRICARE (Compagnie africaine de réassurance) qui disposait d’une longue expérience dans les opérations de secours dans la région du Sahel. En raison de désaccords sur la budgétisation des coûts, les négociations avec AFRICARE ont échoué et le PAM s’est alors tourné vers une autre ONG qui acceptait, à moindre frais, d’être partenaire d’exécution. Cependant, cette dernière n’a pas respecté ses obligations contractuelles, ce qui a augmenté non seulement les risques pour la population menacée par la famine mais les frais du PAM, obligé en fin de compte d’assurer la logistique des opérations.

### **Activités de sensibilisation sur la nutrition, la sécurité alimentaire, la parité hommes-femmes et les questions humanitaires**

35. La plupart des ONG partagent les mêmes préoccupations et les mêmes objectifs que le PAM sur le plan de la nutrition, de la sécurité alimentaire, de la problématique hommes-femmes et des questions humanitaires, et sont très engagées pour défendre ces causes. De nombreuses ONG intègrent ces thèmes dans leurs activités, en organisant, par exemple, des sessions de formation ou des campagnes de sensibilisation.



### ***Moyens de recherche et de formation***

36. Dans de nombreux pays, les ONG internationales et nationales disposent de moyens de recherche et de formation considérables portant sur des domaines particulièrement intéressants pour les activités du PAM: les enquêtes nutritionnelles; les enquêtes sur les ménages; les systèmes d'alerte rapide; les évaluations des besoins; le développement institutionnel; la planification, la gestion, le suivi et l'évaluation des projets.

### **Les avantages comparatifs du PAM — intérêt pour les ONG**

#### ***L'aide alimentaire au service des interventions d'urgence, de redressement économique et de développement***

37. L'aide alimentaire du PAM constitue souvent une ressource importante, voire même la plus importante, utilisée par les ONG pour mener à bien les opérations de secours, de redressement économique et de développement. Cette aide leur permet de répondre directement aux besoins alimentaires immédiats de la population ciblée et d'utiliser les autres ressources dont elles disposent pour financer les apports complémentaires et de soutien. Par conséquent, les ONG peuvent intensifier ou élargir leur champ d'action.
38. L'aide alimentaire du PAM incite fortement les communautés à participer aux programmes des ONG: vivres-contre-travail, projets de reconstruction et de développement, alimentation scolaire, programmes de SMI, d'alphabétisation et de formation professionnelle des femmes. Lorsque des catastrophes naturelles se produisent ou pendant la phase de reconstruction qui les suit, l'aide alimentaire du PAM permet de poursuivre les programmes que les ONG ont commencé à réaliser.

#### ***Apport d'une aide alimentaire et compétences logistiques du PAM***

39. Les gouvernements, les ONG et d'autres organisations peuvent compter sur les moyens dont dispose le PAM pour mobiliser, fournir, canaliser et livrer de grandes quantités d'aide alimentaire rapidement en cas de besoin. Cette compétence est indispensable, notamment dans les situations d'urgence ou dans les pays exposés à des catastrophes naturelles répétées.
40. Lorsque la conjoncture le permet, le PAM a de plus en plus souvent recours aux marchés locaux pour se procurer les produits alimentaires le plus efficacement et rapidement possible. L'achat de produits locaux présente en effet plusieurs avantages: il contribue à renforcer le système de commercialisation local, encourage le développement de la production vivrière nationale, et a une incidence positive sur les programmes de développement rural et sur la sécurité alimentaire, en général.

#### ***Expérience du PAM en matière d'aide alimentaire et de gestion***

41. En collaborant avec le PAM, les ONG peuvent mettre à profit son expérience globale ou spécifique concernant un pays donné en matière d'aide alimentaire et de gestion, notamment pour les questions touchant à l'évaluation des besoins alimentaires, la logistique et la gestion des produits, la gestion des entrepôts et des distributions alimentaires, la détermination des rations, les opérations de secours alimentaire d'urgence, la planification et l'exécution des projets vivres-contre-travail, et enfin, le suivi et l'évaluation des programmes d'aide alimentaire.



### **Rôle de coordination du PAM pour les questions touchant à la sécurité alimentaire et à l'aide alimentaire**

42. Dans certains pays, le PAM est souvent *la seule source, ou l'une des sources principales*, d'aide alimentaire. Pour cette raison, le PAM assume fréquemment les fonctions générales de conseil, de coordination et d'information dans les domaines de l'aide et de la sécurité alimentaires. Les bureaux de pays du PAM tiennent à jour des dossiers sur les flux et les interventions d'aide alimentaire qui concernent leur pays, participent aux missions d'évaluation des récoltes et des réserves alimentaires, organisent des ateliers sur ces thèmes, et agissent comme consultants auprès du gouvernement et de ses services, des donateurs, d'autres institutions des Nations Unies et des ONG pour les questions liées à l'aide et à la sécurité alimentaires.

### **Compétences de l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV)**

43. Dans de nombreux pays, l'ACV est devenue une activité majeure des bureaux du PAM. Grâce à des méthodes systématiques de collecte de données, l'ACV pour fournir des informations sur les régions appauvries et exposées à l'insécurité alimentaire. Ces données servent au PAM, comme aux ONG, pour définir les domaines d'intervention prioritaires. Souvent, les ONG participent activement aux travaux d'ACV en réalisant des enquêtes en vue de recueillir des données de référence, en mettant à jour les résultats, ou en échangeant des informations et des données. Ces fonctions permettent, à leur tour, de consolider les capacités de planification et de recherche dans le pays en général, et des ONG en particulier.

### **Renforcement des moyens**

44. Le PAM considère que le renforcement des capacités locales est une condition préalable à tout développement durable; l'organisation offre donc à ses partenaires des possibilités d'accroître leurs compétences sur le plan de l'organisation, de la planification, de l'exécution et du suivi des activités. A cette fin, le PAM organise des sessions et des séminaires de formation, travaille en relations directes avec les ONG et leur enseigne comment intégrer les procédures et les normes de l'organisation dans leurs opérations (au niveau du ciblage, de la comptabilité et de l'établissement des rapports, par exemple).

### **Acquérir reconnaissance et crédibilité**

45. Les ONG, grâce à leur collaboration avec le PAM—l'une des organisations des Nations Unies—acquièrent une qualification supplémentaire qui contribue à établir leur réputation en tant qu'organisations crédibles et compétentes aux yeux du gouvernement, d'autres institutions des Nations Unies et des donateurs.

### **Médiation du PAM dans l'amélioration des relations entre les ONG et le gouvernement**

46. Certains gouvernements ont une attitude critique, et parfois négative, envers les ONG et leurs activités. En collaborant avec les deux parties et en les associant à des opérations conjointes, le PAM a rempli avec succès le rôle de médiateur de multiples fois. Dans certains pays, le PAM a prouvé le rôle essentiel qu'il joue dans l'établissement d'une confiance mutuelle et d'une coopération solidaire entre le gouvernement et les ONG.



## DESAVANTAGES ET LIMITES DE LA COLLABORATION PAM/ONG

47. En dépit des avantages comparatifs de part et d'autre et de la complémentarité des ressources et des moyens, certaines difficultés limitent la faisabilité, l'efficacité et la portée de la collaboration entre le PAM et les ONG. On trouvera ci-après les difficultés principales et typiques relevées dans les diverses enquêtes de terrain:
- a) Les possibilités de coopération efficaces entre le PAM et les ONG sont restreintes dans les pays où *le gouvernement et les ONG se méfient l'un de l'autre et collaborent peu*, et où, en raison de l'insuffisance ou d'un manque de cadre juridique, *les ONG sont arbitrairement freinées dans leurs activités par les instances gouvernementales*<sup>12</sup>. L'une des explications possibles de l'attitude négative des gouvernements envers les ONG provient du fait que les deux parties sont en concurrence pour obtenir des ressources de donateurs extérieurs et que les pouvoirs publics ont parfois l'impression de "céder leur place" aux ONG.
  - b) Les ONG, notamment les ONG nationales et locales de petite envergure, ne conçoivent pas toujours leur relation avec le PAM comme devant être fondée sur une coopération entre partenaires égaux, partageant des droits et des responsabilités, mais comme étant plutôt des rapports *donateur-bénéficiaire* ou *fournisseur de services-client*.
  - c) La collaboration entre le PAM et les ONG se limite souvent à la phase d'exécution; les partenaires ONG *sont moins associés aux stades de la programmation et de la planification*. Il en va ainsi même dans les pays où la réalisation des programmes du PAM est fortement tributaire d'une coopération avec les ONG.
  - d) Procédures du PAM: lors de leur collaboration avec le PAM, les partenaires ONG ont souligné la lenteur des processus de prises de décision qui entravent le bon déroulement des opérations sur le terrain; d'après eux, cette lenteur est imputable à la lourdeur et à la centralisation des procédures administratives. Leur perception s'explique en partie par leur manque de connaissance du cadre administratif que le PAM, en tant qu'institution des Nations Unies, est tenu de respecter. Il s'avère que les ONG ne sont pas suffisamment instruites des politiques, des principes et des procédures du PAM, notamment pour ce qui est de son mandat essentiel, des concepts d'aide alimentaire dans le contexte d'opérations d'urgence, de redressement et de développement, des critères et des méthodes de ciblage, du suivi des activités, des règles d'établissement des rapports, et des contraintes opérationnelles propres au PAM (manque d'engagements fermes de la part des donateurs, limites des ressources pouvant être utilisées pour fournir des apports non alimentaires complémentaires, etc.).
  - e) *La compétence, la fiabilité et la crédibilité des ONG varient considérablement*. Certaines ONG sont trop idéalistes ou prétendent être des organisations indépendantes, altruistes, sans but lucratif, humanitaires ou communautaires alors que la réalité est toute autre. Il est donc parfois très difficile pour le PAM de choisir les partenaires ONG qui conviennent.

<sup>12</sup> Bien que le rôle du PAM en tant que médiateur puisse alléger certaines situations, voir le paragraphe précédent.



- f) *Les ONG sont en général tributaires du financement, souvent irrégulier et peu fiable, de donateurs.* Les ONG rencontrent des difficultés lorsque le financement des donateurs ne leur parvient pas comme prévu car elles sont alors incapables de fournir les apports complémentaires, ou de le faire en temps voulu.
- g) *Le PAM dépend d'un financement bénévole, ce qui retarde parfois les livraisons de vivres* et met en difficulté les ONG face aux bénéficiaires.
- h) *Les changements fréquents du personnel expatrié* du PAM, ainsi que des ONG internationales, qui occupent en général des postes de responsabilité à haut niveau et ont un poids capital dans les décisions, peuvent entraîner une suspension de la collaboration entre le PAM et les ONG.
- i) De nombreuses ONG considèrent que les *procédures d'établissement des rapports* sont trop compliquées et que les formulaires sont trop difficiles et trop longs à remplir.
- j) D'après les partenaires ONG, *le partage et le recouvrement des frais* ne sont parfois pas correctement réglementés et sont souvent l'objet de litiges avec le PAM.
- k) Certaines ONG ne sont pas prêtes ou disposées à adapter leurs approches au changement de conjoncture, notamment lors de la transition d'une opération d'urgence à un programme de développement.
- l) Les accords signés localement ne sont souvent pas assez complets pour tenir compte des préoccupations des deux parties.

---

## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

48. Dans l'ensemble, la présente évaluation a confirmé l'importance vitale des partenariats avec les ONG à l'échelle locale. Elle montre que le PAM, pour s'acquitter de son mandat, ne peut compter exclusivement sur les pouvoirs publics en tant que partenaires d'exécution, mais doit s'appuyer sur la collaboration des ONG; dans certains cas, le partenariat avec des ONG s'est révélé être la *seule option réalisable* et dans d'autres cas, *le meilleur choix* pour aider le PAM à atteindre ses objectifs. La collaboration avec des ONG est parfois indispensable dans les pays dont l'infrastructure est de médiocre qualité et les compétences publiques administratives peu développées.
49. Les diverses études de cas ont montré que la collaboration entre le PAM et les ONG ne se limite pas à pallier le manque de moyens des gouvernements mais qu'elle se justifie par ses propres mérites, même dans des pays ou dans des régions où la présence du gouvernement est fortement marquée. Le partenariat ne peut et ne doit pas se substituer aux services gouvernementaux. Au contraire, il s'avère particulièrement fructueux dans les pays où sont instaurées de bonnes relations de travail entre les trois parties.
50. La complémentarité des ressources et des moyens du PAM et des ONG permet d'améliorer la rentabilité ainsi que la qualité et la portée des interventions, que ce soit au niveau des opérations d'urgence, des interventions de développement et des programmes de relèvement mis en place à la suite de crises lorsque les populations, encore très exposées à l'insécurité alimentaire, ont besoin d'une aide pour pouvoir subvenir à nouveau à leurs propres besoins.
51. Le PAM, en raison de sa propre dépendance des donateurs et de leurs engagements, n'est pas toujours en mesure de prendre des obligations fermes avec ses partenaires et se trouve



parfois dans l'impossibilité de livrer les vivres prévus. Cette situation crée une incertitude considérable, tant pour le PAM que pour les partenaires ONG, et nuit aux efforts de planification et à la réalisation efficace des projets et des interventions conjointes.

52. Dans l'ensemble, la collaboration entre le PAM et les ONG s'avère fructueuse, mais on peut encore la consolider. Compte tenu des avantages comparatifs de chacun des partenaires et sachant que l'on tentera de restreindre les inconvénients notés, les bureaux de pays du PAM sont encouragés à poursuivre et à élargir leur coopération avec les ONG ainsi qu'à explorer de nouveaux domaines et de nouvelles formes de partenariat.
53. A cette fin, le PAM, et notamment les bureaux de pays du PAM, doivent prêter attention aux points suivants.

### Assurer la coordination

54. La coordination est particulièrement importante lorsque plus de deux partenaires (gouvernement, ONG internationales, ONG locales, PAM, autres institutions des Nations Unies ou organismes de donateurs) sont impliqués dans un même projet ou une même intervention. Certains accords bilatéraux parallèles (entre le PAM et les ONG, le PAM et le gouvernement, les ONG et le gouvernement, par exemple) ne sont pas entièrement compatibles et transparents pour tous les partenaires impliqués. Dans de tels cas, des *accords tripartites ou multipartites*, spécifiant les rôles et les responsabilités mutuelles, peuvent améliorer la coordination.
55. Les instances gouvernementales peuvent favoriser les projets et les interventions du PAM et des ONG, même si elles n'y sont pas directement associées en tant que partenaires. Le PAM doit donc établir, entretenir et consolider de bonnes relations de travail avec les gouvernements (à l'échelle du pays, de la province, du district et des communautés) par le dialogue et l'échange d'informations.
56. Le PAM et les ONG doivent programmer ensemble les activités dès le commencement des opérations. L'expérience prouve qu'une collaboration réussie débute au stade de l'examen.
57. *La coordination doit être intensifiée, et les données et les informations doivent être mieux échangées* entre le gouvernement, les organisations de secours, de développement et de recherche, les donateurs bilatéraux et les autres organismes impliqués dans les programmes d'aide et de sécurité alimentaires d'un pays donné.

### Promouvoir le rôle des ONG dans les domaines des questions politiques et des activités de plaidoyer

58. Le PAM doit encourager *les partenaires ONG à participer* aux délibérations portant sur les *questions de politique de sécurité alimentaire nationale*, notamment dans les pays ou dans les cas où le PAM assume un rôle central dans la coordination de l'aide alimentaire et dans l'élaboration de la politique alimentaire.
59. *Le PAM ne doit pas limiter sa collaboration* aux ONG spécialisées dans la prestation de services, mais l'étendre pour inclure des organisations locales de recherche et de défense des droits de la personne humaine, des mouvements sociaux et d'autre nature, tels que les organisations de femmes et d'agriculteurs.
60. *Les ONG doivent être encouragées à coopérer davantage entre elles et à établir des partenariats mutuels*. Des consortiums ou des organisations cadres, ou de coordination,



regroupant des ONG nationales pourraient être créés; des ONG internationales pourraient également encadrer ou guider des ONG nationales ou locales.

### **Consolider les capacités locales**

61. *Des mesures visant à consolider les capacités* des ONG internationales intervenant dans le pays ainsi notamment que des ONG locales et des organisations communautaires doivent être intensifiées en s'appuyant sur les compétences nationales, les moyens institutionnels et les instituts de formation existants. Des formations pourraient être également prévues et organisées avec des ONG, d'autres institutions des Nations Unies et des donateurs dans le pays. Les besoins de formation supplémentaire du personnel national du PAM, en particulier dans les domaines du développement communautaire, des méthodes participatives d'évaluation en milieu rural, de gestion du cycle d'un projet, de suivi, etc. pourraient être assurés par des sessions de formation conjointes organisées avec des ONG internationales de grande envergure.
62. *Afin de faire connaître les politiques, les priorités et les procédures du PAM aux partenaires locaux*, des séminaires spécifiques pourraient être organisés à l'intention des ONG et dans certains cas, du personnel de terrain du PAM. Lorsque de tels séminaires existent déjà pour permettre l'échange d'informations, ils devraient être élargis et avoir lieu plus souvent.

### **Etablir clairement des critères de sélection**

63. Des critères de qualification doivent être définis pour faciliter le choix de partenaires ONG ainsi que pour des raisons de transparence vis-à-vis de ces dernières. Ces critères doivent également porter sur les moyens et les engagements visant à consolider les compétences de ONG locales et d'organisations communautaires. La porte devrait toujours être ouverte à de nouveaux partenaires parmi les ONG en offrant, par exemple, des possibilités de formation aux responsables et au personnel, et/ou en leur confiant l'exécution de certaines tâches, à petite échelle au départ, dont le suivi permettra d'évaluer les prestations.
64. Il n'est pas toujours pratique ou adapté de recourir à une liste de références des travaux réalisés avec le PAM dans le passé. Si l'on s'y attache trop et que l'on s'en sert comme critère de sélection, d'autres ONG pourraient être exclues d'un partenariat éventuel avec le PAM.

### **Adoption d'outils financiers et d'instruments de gestion souples renforçant la participation des ONG**

65. Les arrangements portant sur le partage des coûts avec les ONG doivent être adaptés aux besoins spécifiques des divers types d'interventions conjointes (secours, redressement, reconstruction ou développement), en tenant équitablement compte des ressources et des compétences requises afin que ces accords puissent être appliqués et permettent aux partenaires ONG d'apporter leurs contributions. Ces arrangements concernent également la question du partage des frais généraux. A ce sujet, il faut remarquer que les alternatives les moins onéreuses ne sont pas obligatoirement les plus rentables d'un point de vue économique pour le PAM.



66. *Le volume et l'opportunité des ressources budgétaires et de la fourniture des apports doivent être plus fiables.* Etant donné que le PAM et les ONG sont tributaires des contributions de donateurs et de leur volonté de respecter les engagements pris, le PAM et les ONG doivent s'efforcer de négocier de meilleurs accords afin de garantir une plus grande fiabilité et une meilleure précision temporelle de la disponibilité des ressources. Par ailleurs, le PAM et les ONG doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer leur efficacité interne en mettant à disposition les intrants requis en temps voulu (fluidité des procédures administratives; établissement de liens de communication entre le siège, les bureaux de pays et le terrain; logistique).
67. Outre les efforts déjà déployés, le PAM doit continuer à améliorer les procédures administratives afin notamment de *décentraliser les processus de prises de décisions et d'assurer une plus grande flexibilité.* A cette fin, des dispositions doivent être prises pour permettre une plus grande souplesse au niveau des ressources budgétaires allouées aux "articles non alimentaires" et leur affectation à d'autres utilisations, en fonction de la spécificité des besoins locaux.



## ANNEXE

<b>CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DES PAYS COUVERTS PAR L'ÉVALUATION PORTANT SUR LES PARTENARIATS DU PAM ET DES ONG</b>
---

Pays	Contexte national et principales caractéristiques de la collaboration entre le PAM et les ONG	Nombre de partenaires ONG (par catégorie)			Total
		ONG internationales	ONG nationales	ONG locales	
Afghanistan	Guerre civile depuis 20 ans; gouvernement non reconnu; grand nombre de réfugiés, de rapatriés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI); politique discriminatoire envers les femmes. Forte coopération du PAM et des ONG, principalement dans le cadre des opérations de secours d'urgence et de l'aide aux groupes vulnérables.	23	35	0	58
Cambodge	Programme d'ajustement structurel; en transition après 30 ans de guerre civile; grand nombre de réfugiés, de rapatriés et de personnes déplacées (PDI). Bon exemple d'une collaboration étendue entre le PAM et les ONG dans le cadre du continuum secours-développement.	48	25	38	111
Tchad	Programme d'ajustement structurel; situation d'après guerre (30 ans de guerre civile); sujet à des sécheresses répétées. Collaboration du PAM et des ONG dans le cadre d'opérations de secours et d'activités de développement.	1	1	0	2
Egypte	Programme d'ajustement structurel; étroite coopération avec une ONG internationale, bien que n'étant formalisée par aucun accord. Possibilité d'autres partenariats du PAM et de ONG dans certains domaines.	1	0	5	6
El Salvador	Séquelles d'un conflit et d'une situation d'urgence (ouragan Mitch); importante disparité des revenus. Collaboration du PAM et des ONG dans le cadre d'opérations de secours d'urgence, de programmes de redressement et de projets de développement.	7	6	7	20
Nicaragua	Programme d'ajustement structurel; séquelles de la guerre; sujet aux catastrophes naturelles. Collaboration du PAM et des ONG dans le cadre de l'opération d'urgence, de redressement et de développement consécutive à l'ouragan Mitch.	17	53	17	87
Palestine - Gaza - Cisjordanie	Occupation par Israël et fermeture des frontières; transition politique. Collaboration du PAM et des ONG au niveau de l'aide apportée aux groupes vulnérables et de la formation professionnelle des femmes.	1	1	15	17
Tanzanie	Programme d'ajustement structurel; sujette aux catastrophes naturelles; afflux de réfugiés en provenance des pays voisins. Collaboration du PAM et des ONG dans le cadre de l'ACV, d'opérations d'urgence et de projets de développement rural.	9	5	0	14

Sources: Rapports de l'évaluation par pays des partenariats PAM/ONG.

