

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1998

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/98/6/4
11 septembre 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS—OUGANDA

RÉSUMÉ

L'Ouganda présente deux visages opposés—qui traduisent l'un la fierté de miracles économiques, l'autre l'humilité du dénuement le plus profond. Cette dichotomie tient à 15 années de tourmente politique, et elle a été ensuite perpétuée par des programmes de relèvement économique qui ont favorisé l'infrastructure aux dépens des gens. Même si de modestes progrès ont été accomplis sur le front social, le pays est resté embourbé dans la pauvreté, tandis que les catastrophes naturelles et les incursions de rebelles entravaient les efforts tendant à assurer à tous les Ougandais les bénéfices de la manne économique. Jusqu'ici, la vigueur des indicateurs macro-économiques n'a pas réussi à masquer le visage de la pauvreté. Avec un indice de 0,328 sur l'échelle du développement humain, qui le place au 159^{ème} rang sur 175, l'Ouganda est l'un des pays les plus appauvris du monde. Le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant n'y est que de 283 dollars, contre 490 dollars pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, et plus de 60 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté absolue. Les taux de mortalité néonatale et infantile sont alarmants, le taux de mortalité générale est deux fois plus élevé que dans l'ensemble des pays à faible revenu, et l'espérance de vie n'est que de 42,6 ans. Bien que 80 pour cent des Ougandais soient actifs dans le secteur agricole, la majorité d'entre eux n'a pas accès aux marchés, aussi beaucoup restreignent leur production ou vendent, pour satisfaire leurs besoins minimaux de ressources en espèces, des vivres qui assureraient autrement leur subsistance. L'insécurité, la faiblesse de l'investissement rural et les taux élevés de fécondité ont placé 52 pour cent de la population au-dessous du seuil défini par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour l'apport énergétique minimal. Au cours des deux décennies passées, les guerres civiles dans les pays voisins, des catastrophes naturelles répétées et des incursions de rebelles ont contraint en moyenne 500 000 réfugiés, personnes déplacées et victimes des sécheresses ou des inondations à dépendre de l'aide alimentaire.

Le schéma de stratégie de pays (SSP) pour l'Ouganda appelle à concentrer, des points de vue géographique et démographique, des ressources susceptibles d'avoir un impact mesurable sur les plus pauvres d'entre les pauvres. Une nouvelle rigueur de conception devra être appliquée aux opérations de secours, pour lesquelles on équilibrera les ressources entre l'aide programmée et la logistique. Les programmes de relèvement viseront à traiter des problèmes qui sous-tendent l'insécurité alimentaire plutôt que de fournir une simple aide à la subsistance, et le PAM favorisera l'investissement dans les zones reculées et peu sûres en tant qu'alternative à la guerre et aux négociations de paix incertaines. Des programmes de développement ne seront menés que dans les cas où les apports des donateurs et les contributions complémentaires seront effectivement engagés. Des partenariats seront établis avec les ONG chaque fois qu'un avantage comparatif sera avéré; les personnels et l'exécution des projets seront évalués dans la seule perspective de leur impact tangible sur la vie des pauvres.

Parallèlement à des secours mesurés, l'aide future du PAM sera concentrée sur les deux secteurs les plus faibles, à savoir le développement des ressources humaines et le soutien à l'agriculture et à la commercialisation. Les besoins alimentaires annuels pour la période de programmation 1999–2003 sont estimés à 56 677 tonnes, dont quelque 30 pour cent seront achetées en Ouganda même, en tant que moyen indirect d'aider les ruraux pauvres. La stratégie du PAM associe plusieurs mesures qui amélioreront la capacité de livraison et permettront d'atteindre de manière plus économiquement rationnelle les objectifs de secours et de développement. Compte tenu des causes profondes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en Ouganda, les moyens indiqués dans le présent SSP sont jugés les plus appropriés et les plus rationnels dans les circonstances présentes.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent 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. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Chef de section, OSA/2: Mme N. Menage tel.: 066513-2532

Coordonnateur de programmes: S. Porretti tel.: 066513-2383

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.: 066513-2641).



INTRODUCTION

1. L'Ouganda, qui compte parmi les pays les moins avancés (PMA) mais ne figure pas sur la liste des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) établie par la FAO, avec une population de 20,4 millions d'habitants, doit se relever de 14 années (1971–85) de déclin économique et d'instabilité politique suivies par des troubles civils. Au cours de cette période, presque tous les indicateurs socio-économiques se sont dégradés rapidement par rapport à leur niveau antérieur à 1971. Le produit intérieur brut (PIB) de l'Ouganda a baissé de 25 pour cent; les exportations de 60 pour cent, et les dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé ne sont plus que de 27 et neuf pour cent, respectivement, de leurs valeurs antérieures. Dans le même temps, un grand nombre d'Ougandais ont perdu la vie, et plus d'un million ont été déplacés ou contraints de s'exiler. Aujourd'hui, malgré une amélioration de la pratique démocratique de gouvernement et une croissance économique rapide, le pays reste en proie à des problèmes de sécurité, d'insécurité alimentaire et de pauvreté insidieuse.
2. Lorsqu'il accéda au pouvoir en 1986, le gouvernement issu du Mouvement de résistance nationale (MRN) hérita d'une économie dévastée, la population étant gravement démoralisée et plongée dans la pauvreté. Depuis le lancement de son Programme de relèvement économique en mai 1987, le gouvernement a su conduire un relèvement régulier et avisé sur le front économique. Entre 1991 et 1997, la croissance économique s'est maintenue à un taux annuel de 6,5 pour cent; les recettes de l'Etat se sont accrues, passant de huit à 12 pour cent; le déficit cumulé a reculé, passant de 15 à sept pour cent du PIB, et l'inflation a été ramenée de 300 à cinq pour cent. Mais hélas la majorité des Ougandais n'a pas encore bénéficié de la revitalisation de l'économie, et tandis que les dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation se sont accrues, elles n'ont pas encore pu compenser le lourd passif accumulé dans la longue période de désorganisation économique et sociale. Avec un indice du développement humain (IDH) de 0,328 en 1997 (qui place le pays au 159^{ème} rang sur 175), et un PIB réel par habitant de 283 dollars¹ contre 490 dollars pour l'Afrique subsaharienne (1996), la pauvreté est indubitablement le défi le plus difficile que doit relever l'Ouganda.
3. Dans son rapport de 1997 sur le développement humain, le PNUD évoque les “deux visages de l'Ouganda”, et “l'asymétrie criante entre les bons résultats économiques du pays et son classement sur l'échelle du développement humain”. Car assurément, au regard de tous les indicateurs classiques, l'Ouganda présente aujourd'hui certaines des valeurs les plus alarmantes dans le monde. Plus de 60 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté absolue, fixé pour ce pays à 135 dollars par an. L'espérance de vie n'y est que de 42,6 ans et les taux de mortalité néonatale et infantile, déjà très élevés avec 117 et 180 pour 1 000, devraient encore augmenter à cause du SIDA. Le taux brut de mortalité dans le pays est de 20 pour 1 000, soit deux fois la valeur moyenne dans les pays à faible revenu. Seuls 47 pour cent des enfants âgés de 12 à 23 mois sont vaccinés, et 1,3 million d'enfants qui ont survécu à la première enfance sont orphelins. Au total, 23,2 pour cent des enfants du pays sont contraints de travailler, et tout juste 27,1 pour cent des jeunes âgés de 15 ans et plus ont achevé des études primaires. Alors que les femmes sont plus nombreuses que les

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En mai 1998, un dollar des Etats-Unis équivalait à 1 150 shillings ougandais.



hommes (dans la proportion de 51 à 49) et qu'elles produisent 80 pour cent des ressources vivrières de l'Ouganda, seulement 19 pour cent d'entre elles sont allées jusqu'au bout de l'enseignement primaire, et six pour cent ont achevé des études secondaires.

4. Autre objet d'inquiétude, le taux de fécondité élevé en Ouganda, avec 7,3 pour cent, vient au quatrième rang dans le monde et correspond au double de la moyenne de 3,8 pour cent de l'ensemble des PMA. S'ajoutant au faible espacement des naissances, cette forte fécondité a une incidence négative sur la santé des mères et des enfants. En provoquant un accroissement rapide de l'effectif à scolariser, ce phénomène réduit globalement l'accès à l'éducation, faute d'infrastructures, notamment pour les filles qui sont contraintes d'abandonner l'école en raison de grossesses précoces, ou de rester à la maison pour s'occuper de leurs cadets. Au niveau des ménages, la fécondité élevée empêche les parents d'épargner et d'investir suffisamment dans le bien-être de la famille. Parallèlement, les taux de mortalité néonatale et infantile poussent les parents à avoir plus d'enfants qu'ils ne le souhaiteraient, tandis que le taux de mortalité adulte rend plus difficile aux parents survivants de pourvoir à leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants. Globalement, le ratio des jeunes et des personnes âgées à la population en âge de travailler, ou ratio de personnes à charge, est de 113 pour cent, soit largement plus que la moyenne de 66 pour cent dans les PMA. Le fardeau que représentent le taux élevé de personnes à charge et la forte fécondité est particulièrement difficile à supporter pour les familles dirigées une femme, qui comptent pour 29 pour cent dans l'ensemble des ménages, et qui manquent de la main-d'œuvre agricole et de l'épargne qui leur permettraient de s'extirper de la pauvreté par leurs propres moyens.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

5. Les rares analyses publiées en ce qui concerne les disponibilités alimentaires en Ouganda concluent que la production alimentaire dépasse de loin la demande et que la sécurité alimentaire de la majorité des Ougandais est assurée. Cette méprise repose sur des estimations faussées de la production des superficies cultivées et de l'accroissement de la population, qui ont été préférées à des méthodes plus fiables d'échantillonnage. Des études indépendantes effectuées en 1996 par la Banque mondiale, l'USAID et la Banque de l'Ouganda révèlent des variations considérables dans les données et les méthodes de collecte des responsables agricoles et dans les enquêtes nationales sur la production culturale. Ces études donnent les chiffres recueillis dans les années 60 comme les derniers pouvant être tenus pour fiables pour ce qui est de la production agricole. Il a été impossible d'évaluer le degré ou la direction de l'erreur qui entache toutes les variables, mais de manière générale, les bureaux agricoles régionaux ont eu tendance à majorer les chiffres de production de 10 à 15 pour cent en moyenne, avec des conséquences considérables. Ces anomalies ont pendant des années masqué la gravité de la pénurie alimentaire en Ouganda et ont retardé ou fourvoyé les stratégies qui auraient permis d'intervenir efficacement.

Insécurité alimentaire à l'échelon national

6. Ce n'est que dans la foulée d'une combinaison de sécheresses, d'inondations et d'insurrections de rebelles en 1996 que l'insécurité alimentaire a pu enfin être perçue comme autre chose qu'un phénomène transitoire ou isolé. En février 1997, la FAO et le PAM ont effectué leur première mission d'évaluation des perspectives de récolte et des approvisionnement vivriers en Ouganda, et ont confirmé que les données disponibles



contredisaient les rapports plus fiables provenant du terrain par le biais des ONG, des négociants et des associations d'agriculteurs en ce qui concerne les pénuries alimentaires. Les estimations officielles n'avaient pas tenu compte des pertes après-récolte ou des mouvements transfrontières de vivres vers les pays voisins comme le Rwanda, le Kenya et la Tanzanie. Les données ignoraient les déplacements de population qui depuis 12 ans avaient empêché d'exploiter un cinquième de la superficie cultivable du pays. Ces données ne rendaient pas non plus compte des raisons pour lesquelles le PAM avait lancé 26 opérations, totalisant 121 286 067 dollars, soit 46 pour cent des dépenses cumulées en Ouganda en faveur de victimes de la sécheresse, d'écoliers et d'autres groupes vulnérables, ainsi que dans des zones qui étaient incontestablement et chroniquement victimes de déficits alimentaires. Tout aussi inexplicable était la tendance des achats du PAM qui, malgré la disponibilité constante de ressources en espèces, baissaient inexorablement, pour passer, faute de disponibilités sur le marché local, de 91 000 tonnes en 1994, à 26 000 tonnes en 1995, à 28 000 en 1996, et à 23 000 en 1997. De toute évidence, quelque chose n'allait pas dans le système de suivi de la base économique et des moyens d'existence du pays.

7. Des analyses plus approfondies ont révélé que l'Ouganda jouit assurément d'une sécurité alimentaire bien moindre que ses statistiques agricoles ne le suggèrent. Les estimations faites par le Ministère des finances, la FAO et le Système d'alerte rapide en cas de famine (FEWS) confirment qu'au cours de ces dernières années l'Ouganda a produit un petit excédent de racines, de tubercules et de bananes à cuire (*matoke*) et que la production de maïs et d'autres céréales a été légèrement en excès (cinq pour cent) de la demande intérieure. Or, une grande partie (15 à 20 pour cent) de ce petit excédent franchit pourtant officieusement les frontières, ou bien consiste en denrées périssables (40 pour cent) ou trop coûteuses à transporter entre les régions, vu l'état très médiocre des marchés, des installations d'entreposage et des routes rurales. Les bananes comptent pour 53 pour cent dans la production totale; les plantes racines (manioc et pommes de terre) pour 28 pour cent, et le maïs, le corocan, le sorgho et le riz pour seulement 12 pour cent; enfin, les graines oléagineuses et les légumes secs ne comptent que pour sept pour cent. Les dommages dus à l'humidité, le coulage, les pullulations de ravageurs et les médiocres conditions d'entreposage réduisent de 20 à 25 pour cent en moyenne le volume des disponibilités pour la consommation intérieure ou la vente. Compte tenu de ces pourcentages, et en les ajoutant à la probabilité d'erreur dans les statistiques agricoles (10 à 15 pour cent), les excédents vivriers disponibles dans le pays se situent entre 70 000 et 110 000 tonnes; environ 45 pour cent de ce volume sont achetés annuellement par le PAM, le Comité international de la Croix Rouge (CICR) et l'Union européenne pour redistribution en Ouganda.
8. Obtenus principalement en culture pluviale ou avec très peu d'irrigation, les approvisionnements vivriers et la production de rente varient très fortement d'une année à l'autre, tandis que le manque d'informations météorologiques et commerciales ne permet pas aux agriculteurs de prévoir les pénuries de produits spécifiques et d'y réagir. La production de denrées de base est aussi menacée à l'échelon national par des maladies végétales, comme le virus de la mosaïque du manioc, qui a détruit plus de 60 pour cent de la production de cette denrée de base en 1997. Du fait de ces contraintes et de la nécessité d'alimenter les réfugiés et les personnes déplacées, l'Ouganda a importé en moyenne 57 700 tonnes de produits d'aide alimentaire par an entre 1990 et 1996, dont 46 500 tonnes ont été livrées par le PAM (soit environ 81 pour cent). Des quantités supplémentaires, soit en moyenne 9 900 tonnes de blé, 2 300 tonnes de riz, 7 400 tonnes de sucre et 6 000 tonnes



d'huile alimentaire font chaque année l'objet d'importations commerciales, principalement à destination des zones urbaines, pour compenser le déficit structurel de la production intérieure. De manière générale, la tendance sur 20 ans (1979–98) a été à la stagnation, les petits progrès de la production vivrière (2,4 pour cent par an) ayant été soit absorbés par l'accroissement rapide de la population (3,2 pour cent), soit sapés par l'appauvrissement et une faible demande effective.

Facteurs déterminant l'insécurité alimentaire et la faim

9. La cause primaire de l'insécurité alimentaire en Ouganda n'est pas une pénurie vivrière au niveau national, mais bien plutôt le problème sous-jacent de la pauvreté et de l'accès aux ressources. Sur une population totale de 20,4 millions d'habitants, environ 18,1 millions de personnes, soit 89 pour cent, vivent dans les zones rurales qui abritent 92 pour cent des pauvres, soit 12,5 millions de personnes. Quelque 81 pour cent de la population rurale, soit 2,4 millions de ménages agricoles, cultivent moins de 2,5 hectares de terre, soit sensiblement 31 pour cent moins qu'en 1970 (3,6 hectares). Seuls 30 à 35 pour cent de la superficie cultivable sont effectivement exploités en Ouganda; ce phénomène est principalement imputable au bouleversement des systèmes agricoles dans la période de troubles civils, à la perte de moyens de traction animale, à l'isolement et à l'aggravation de la pauvreté des agriculteurs. Un facteur reflète bien le niveau d'appauvrissement et la distribution régionale inégale des ressources: le pourcentage des dépenses des ménages absorbé par les achats alimentaires, qui est passé en moyenne de 37 pour cent dans des zones rurales en 1979 à 64 pour cent en 1989/90, avec de fortes variations locales - 49,8 pour cent dans la région du centre, 64,2 dans la région de l'est, et, respectivement, 62,9 et 68,6 pour cent dans les régions du nord et de l'ouest. L'indice global FAO de la sécurité alimentaire des ménages était de 76,4 en 1992.
10. Les facteurs qui limitent la production des petits exploitants en Ouganda sont les mêmes que partout en Afrique: accès limité au crédit agricole, médiocre développement des marchés et des réseaux commerciaux, pénuries saisonnières de main-d'œuvre, absence des informations qui permettraient aux agriculteurs de participer efficacement au marché, et d'acquérir puis d'appliquer une connaissance pratique des techniques d'irrigation, et manque de semences améliorées, de pesticides et d'engrais. La tendance de gros négociants d'offrir des prix inférieurs aux prix optimaux pour les produits agricoles ou de pratiquer un système de "collecte avec paiement différé", combinée au manque d'associations de petits agriculteurs et aux procédures d'achat favorisant les gros négociants, ont engendré des conditions démobilisantes, et beaucoup d'agriculteurs préfèrent passer aux cultures de rente, ou ramener les superficies qu'ils cultivent à des niveaux de subsistance.
11. Malgré la fertilité des sols, le climat favorable et l'économie en expansion, plus de la moitié de la population ougandaise n'a tout simplement pas de quoi manger à sa faim. L'enquête de 1995 sur la démographie et la santé a révélé que 52 pour cent de la population vit dans des régions où l'apport énergétique alimentaire (2 070 kilocalories) est inférieur à la norme minimale, correspondant au seuil de pauvreté, établie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à savoir un apport énergétique journalier par habitant de 2 200 calories, tandis que seuls 48 pour cent parviennent à satisfaire leurs besoins énergétiques alimentaires. Très alarmant aussi est le fait que quelque 46 pour cent des enfants âgés de zéro à 60 mois présentent des retards de croissance, comme le montre leur rapport taille-poids en fonction de l'âge, ce qui traduit une trop forte dépendance vis-à-vis d'aliments pauvres en protéines comme la banane, le manioc et la patate douce. Des retards de croissance graves se manifestent chez 20 pour cent des enfants du groupe échantillonné.



Les autres facteurs qui contribuent à ces retards de croissance sont les accès fréquents de paludisme et de diarrhée, et la rougeole; des aliments de sevrage inadéquats; et l'alourdissement de la charge de travail des femmes, qui a pour effet une réduction de la période d'allaitement maternel et du temps consacré aux soins des enfants. Dans les zones du nord de Gulu, de Kitgum et de Karamoja, les taux de malnutrition ont baissé de façon spectaculaire, passant de 70 pour cent fin 1996 à 20 pour cent en mai 1998, sous l'effet d'interventions combinant distributions de semences et aide alimentaire.

Population cible

12. Les évaluations faites par la Banque mondiale, le PAM, l'UNICEF, le FEWS et le Gouvernement ougandais convergent dans l'identification des groupes pauvres et des victimes de l'insécurité alimentaire en Ouganda, à savoir : a) les personnes déplacées et les victimes de la guerre; b) les victimes des sécheresses et autres catastrophes naturelles; c) les orphelins et les enfants abandonnés; et d) les ménages dirigés par des femmes. Bien que la pauvreté soit très répandue dans le pays, et en particulier dans les groupes c) et d), elle sévit tout particulièrement dans les régions du nord et du nord-est (voir annexe III). Les références aux "populations cibles" et au concept de ciblage en général ne sont globalement pas appréciées en Ouganda, où la moitié de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, et où 4,2 millions de personnes sont classées comme "structurellement pauvres" et ont de toute évidence "besoin" d'une aide alimentaire et d'une forme quelconque d'assistance à un moment ou à un autre.
13. **Personnes déplacées et victimes de la guerre.** Depuis juillet 1996, on a compté en moyenne 500 000 personnes déplacées par des attaques de rebelles, dont 400 000 dans les districts du nord de Gulu et de Kitgum, et 110 000 dans les districts occidentaux de Bundibugyo et Kasesse. Les personnes touchées par la guerre représentent 64 pour cent de la population et la presque totalité de la main-d'œuvre rurale de ces zones, qui couvrent 20 pour cent de la superficie cultivable ougandaise. Contraints d'abandonner leurs exploitations, ces agriculteurs n'ont pas les moyens de subvenir à leurs propres besoins en logement et en vivres, et sont installés dans des localités commerçantes où ils restent dépendants de la distribution de rations alimentaires de base, jusqu'à ce que la sécurité puisse être restaurée. Les moyens d'existence des habitants non déplacés ont aussi été gravement perturbés dans les régions de Gulu et de Kitgum, où l'indice du développement humain était déjà très bas avant le conflit, avec 0,305 et 0,269 respectivement, contre 0,355 pour les autres régions et une moyenne nationale de 0,328.
14. Presque tous les enfants âgés de cinq à 14 ans ne sont plus scolarisés depuis que le conflit s'est intensifié en février 1996, moins de 30 pour cent de l'effectif étant effectivement inscrit à plein temps, et les filles étant particulièrement défavorisées. Selon le Ministère de l'administration locale, environ 40 000 personnes ont perdu un ou plusieurs membres du fait de l'explosion de mines antipersonnel au cours des 12 dernières années de conflit. L'UNICEF estime qu'entre 8 000 et 9 000 enfants ont été enlevés par les rebelles depuis 1996 à des fins de prostitution ou de formation militaire. On compte aussi un nombre important d'orphelins et d'enfants traumatisés.
15. **Victimes des sécheresses et autres catastrophes naturelles.** Chaque année, 100 000 à 180 000 personnes voient leur sécurité alimentaire menacée par la sécheresse, les inondations, les pullulations de ravageurs, les maladies virales des plantes cultivées, la médiocrité des pâturages, les pertes après-récolte, ou une quelconque combinaison de ces différents facteurs. Les personnes qui vivent dans les régions instables du nord ou à leur



proximité sont en outre victimes des coûts prohibitifs de transport et du manque d'accès aux intrants, au crédit, aux marchés et aux services sociaux. Des pénuries répétées de presque toutes les denrées vivrières ont sévi dans les districts Karamajong du nord-est des régions de Kotido et de Moroto, dans le district du nord de Kitgum et, dans une moindre mesure, dans le district central de Luwero. Les zones à déficit alimentaire transitoire sont notamment les districts de Soroti, Kumi, Pallisa et Tororo dans l'est.

16. **Orphelins et enfants abandonnés.** Ce groupe de population se situe tout à fait en bas de l'échelle socio-économique, et ces enfants vivent généralement au-dessous du niveau de subsistance. L'effectif des orphelins est estimé se monter à 1,3 million, soit 11,6 pour cent des enfants de moins de 17 ans (recensement de 1991). La majorité des orphelins est concentrée dans les zones du nord et du nord-est ravagées par la guerre, ainsi que dans les zones où l'incidence du SIDA est la plus forte, telles les zones urbaines de Mpigi, Jinja et Kampala et les régions de Rakai et Masaka. Le problème des orphelins, et surtout des orphelins du SIDA, est aggravé par le fait qu'après avoir perdu un soutien de la famille, ils peuvent aussi s'attendre à perdre l'autre d'ici à quelques années. Leur jeune âge et leur manque d'éducation réduisent considérablement leur capacité de devenir autonomes. Enfin, beaucoup d'orphelins sont contraints de migrer vers les zones urbaines à la recherche d'un emploi. Si quelques uns peuvent se placer comme domestiques, la majorité vit dans la rue, où elle n'a plus qu'à mendier, voler ou monnayer des prestations sexuelles pour survivre.
17. **Ménages dirigés par des femmes.** Si la pauvreté et l'ajustement structurel rapide ont fait peser leurs effets sur la vie des hommes comme des femmes en Ouganda, ces facteurs ont agi de manières différentes, et il est évident que les femmes, et en particulier les ménages qu'elles dirigent et leurs personnes à charge, sont désavantagés économiquement et socialement. Le manque d'accès aux moyens de production et l'inégalité des perspectives éducatives, par exemple, sont déterminants à cet égard, comme le montrent les indices ventilés par sexe: 0,504 pour les hommes, soit 136 pour cent de plus que pour les femmes (0,372). Selon le recensement de 1991, en moyenne 29 pour cent des ménages ont une femme à leur tête, et cette proportion atteint 53 pour cent dans les districts du nord-est de Kotido et de Moroto, 44 pour cent dans les régions du nord de Gulu et de Kitgum ravagées par les conflits, et 38 pour cent dans les zones urbaines très atteintes par l'HIV/SIDA.
18. Plus de 80 pour cent des ressources alimentaires du pays sont produites par des femmes qui exécutent leurs tâches sans le bénéfice des innovations techniques, des intrants modernes ou de services financiers—et sans recevoir la moindre reconnaissance. La contribution des femmes à la production agricole ne s'assortit de l'exercice d'aucun contrôle sur les principaux moyens de production, notamment sur les terres. En moyenne, les femmes contrôlent 16,3 pour cent des exploitations en Ouganda, tandis que les hommes maîtrisent les 83,7 pour cent restants. Les rares terres que contrôlent les femmes sont des parcelles de moins d'un hectare. Contrairement aux hommes, elles sont sollicitées par des tâches multiples et doivent répartir leur temps et donc leur travail entre la conduite du ménage (82 pour cent), les soins aux enfants, la préparation des repas, les soins aux malades et aux personnes âgées, et les soins de santé et le bien-être de la famille. En moyenne, les femmes ougandaises travaillent de 12 à 18 heures par jour, en comparaison d'une moyenne de 8,2 heures pour leurs homologues masculins, et elles n'ont ni la possibilité ni le temps d'apprendre et d'adopter des techniques permettant d'économiser la main-d'œuvre. Les femmes constituent généralement le secteur de subsistance à économie non monétisée de la société, alors que les contributions à la vie sociale sont mesurées au revenu en espèces ou au salaire. L'économie monétisée est dominée par les hommes, qui comptent pour 86 pour cent dans les activités de gestion, 80 pour cent dans les professions



libérales, et 72 pour cent dans l'effectif des techniciens. Par conséquent, la contribution des femmes n'est même pas prise en compte, ou dans le meilleur des cas est fortement sous-évaluée et considérée comme allant de soi, malgré l'apport considérable qu'elles font au bien-être des familles et de la nation.

19. L'exclusion des femmes de l'économie monétisée affecte défavorablement leur accès à l'éducation et aux services de vulgarisation agricole et sociale, ainsi que leur participation aux groupements structurés et aux instances décisionnelles. Dans les zones rurales, cinq pour cent seulement des femmes bénéficient de l'attention des agents de santé ou de vulgarisation, 18 pour cent sont membres de groupes de femmes, et deux pour cent seulement sont membres de coopératives agricoles. En raison de leur isolement et de leur lourde charge de travail, les femmes ont en général très peu de connaissances dans les domaines de la santé, de la nutrition et de l'hygiène, et elles sont donc exposées à des risques sanitaires plus grands que les hommes. Les pratiques contraceptives sont peu répandues (cinq pour cent seulement des femmes en âge de procréer), faute d'accès aux moyens anticonceptionnels et en raison des attitudes généralement défavorables des hommes. A l'échelon national, 45 pour cent seulement de la population âgée de plus de 15 ans est alphabétisée, cette proportion tombant à 27 pour cent dans le nord du pays et à six pour cent dans le nord-est. L'analphabétisme est fortement corrélé au bien-être et à l'état nutritionnel des familles, y compris aux taux de mortalité néonatale et infantile. Il est aussi étroitement associé à l'incapacité des femmes de concurrencer efficacement les hommes dans le secteur économique monétisé non agricole, ou d'apprendre à connaître et à exploiter leurs droits réputés inaliénables.

POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LA FAIM

20. Le gouvernement manifeste de manière suivie sa détermination à appuyer la croissance économique et à lutter contre la pauvreté, et s'est pleinement engagé avec le PAM et la communauté des donateurs pour atteindre ces objectifs. En 1997, il a présenté sa nouvelle stratégie de développement, le "Plan d'action pour éradiquer la pauvreté", qui représente un changement des priorités au profit d'interventions publiques fondées sur le principe que "les gens sont à la fois la fin et les moyens du développement".

Politiques générales

21. Reconnaissant que la majorité des Ougandais dépendent de la petite agriculture et que l'avantage comparatif du pays réside dans l'agriculture, la première priorité du Plan d'action pour éradiquer la pauvreté est de relever le revenu de l'agriculture et d'accroître les investissements dans les infrastructures rurales, l'éducation, la santé, la vulgarisation agricole et les autres services qui permettront aux pauvres d'accroître la productivité agricole et les approvisionnements vivriers. Les autres objectifs sont notamment la réduction de la mortalité infantile, l'attention aux groupes vulnérables, et le bon gouvernement. Il est escompté que les communautés et les ONG jouent un rôle déterminant dans la mise en place de filets de sécurité pour les groupes défavorisés, tandis que le rôle du gouvernement devrait se limiter à la coordination, aux politiques, à l'accroissement de la participation du secteur privé par la concurrence, à l'octroi d'incitations et à la mise en œuvre d'une réglementation efficace, tout en assurant un financement public accru des



infrastructures, du crédit rural, des petites entreprises, de la sécurité alimentaire, et de la conservation de l'environnement et de l'eau.

22. La mise en place d'un office national de recherche agricole a accru les financements bénéficiant à l'association nationale des agriculteurs ougandais, la délégation de pouvoirs et la décentralisation à grande échelle au bénéfice des autorités locales. La mise en oeuvre du programme d'enseignement primaire universel début 1997 est gage du sérieux avec lequel le gouvernement cherche à réaliser les objectifs de son programme de lutte contre la pauvreté. Depuis janvier 1997, les taux d'inscription dans les écoles se sont accrus de 166 pour cent, avec 4,8 millions d'élèves contre 2,9 millions, la croissance s'étant faite principalement dans les zones rurales. Reconnaisant les besoins particuliers des femmes et des enfants, le gouvernement a créé un Ministère de la condition féminine et du développement communautaire, et en juin 1998 un Ministère de la préparation aux catastrophes et de l'aide aux réfugiés a été constitué pour mener et coordonner les secours humanitaires.

Politiques de sécurité alimentaire

23. Entre 1986 et 1996, le secteur agricole a été profondément négligé, sa part dans les dépenses publiques ayant été extrêmement faible en regard des normes mondiales, avec en moyenne 1,5 pour cent par an. Alors que les financements publics sont rarement un facteur déterminant de la croissance de ce secteur, quel que soit le pays, leur absence dans une période de pacification et la faiblesse relative de l'investissement privé dans les zones rurales de l'Ouganda s'est faite sentir. Dans cette période, la part de l'agriculture dans le PIB est tombée de 57 à 45 pour cent, les indices sociaux dans les zones rurales ayant suivi des tendances analogues tandis que les secteurs de l'industrie et des services urbains recevaient la priorité. Il est maintenant évident qu'avec 89 pour cent de la population ougandaise vivant en zone rurale et se consacrant principalement à l'agriculture de subsistance, une grande partie de la demande de produits manufacturés et de services, et le plus clair de la dynamique alimentant et soutenant la croissance économique doivent provenir du développement des cultures vivrières et de rente.
24. La stratégie alimentaire nationale distingue quatre volets déterminants susceptibles de dynamiser l'agriculture: a) construction à forte intensité de main-d'œuvre de routes de desserte, afin de réduire les coûts de transport, de faciliter l'accès à l'économie de marché et de relever le revenu des ménages ruraux; b) renforcement des services agricoles de vulgarisation pour ceux qui sont actuellement incapables de payer les intrants et les services offerts par le secteur privé; c) amélioration de l'accès au crédit et aux autres services financiers afin de renforcer l'acquisition de technologies améliorées et de développer l'économie monétaire dans les zones rurales; enfin d) éducation, potentialisation et protection juridique des femmes pour assurer leur accès aux intrants et aux services et leur participation à la prise des décisions qui concernent le bien-être de la famille et, par extension, le bien-être du pays.

Politique d'aide alimentaire

25. Comme l'exprime la stratégie alimentaire nationale, le gouvernement est généralement bien disposé envers une aide alimentaire justement ciblée qui soutienne une gamme d'initiatives de secours et de relèvement visant à atténuer la pauvreté. L'aide alimentaire doit être utilisée pour répondre aux besoins immédiats et à long terme des réfugiés, des personnes déplacées et des personnes vivant dans les zones à déficit alimentaire chronique,



telles la région de Karamoja, où la masse de l'aide alimentaire devrait être concentrée. "L'aide alimentaire d'urgence et l'aide humanitaire doivent favoriser l'autosuffisance à long terme" en opérant un "changement stratégique de paradigme pour associer secours et développement". Cette approche, qui a été conçue de manière indépendante, est tout à fait conforme aux principes opérationnels esquissés dans le premier document de politique générale du PAM, "De la crise au redressement" (PAM/EB.A/98/4).

26. La pratique du PAM de traiter avec des transporteurs privés et d'acheter localement des produits alimentaires a appuyé les programmes d'ajustement structurel et de lutte contre la pauvreté du gouvernement. En ouvrant le marché aux petits agriculteurs, négociants et transporteurs, ainsi qu'en redistribuant des vivres aux pauvres, le système d'approvisionnement du PAM continuera d'appuyer, indirectement mais efficacement, la stratégie d'atténuation de la pauvreté en Ouganda.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

27. Quand bien même le PAM n'a signé un accord de base avec le Gouvernement ougandais qu'en 1972, ses opérations en Ouganda ont effectivement commencé dès septembre 1964, avec des prestations d'aide aux réfugiés. Au cours des 34 années passées, le PAM a mené 66 opérations en Ouganda, d'une valeur totale de 262 millions de dollars. Ces activités se ventilent comme suit:

AIDE DU PAM À L'OUGANDA (DE 1964 À 1998)		
Type d'intervention	Valeur (dollars)	(%)
Projets de développement rural intégré	33 252 30	13
Alimentation scolaire	59 951 94	23
Interventions en faveur de réfugiés	82 545 38	31
Aide aux personnes déplacées	58 340 82	22
Secours à la suite de sécheresses	28 081 87	11
Total	262 172 281	100

28. En théorie, les projets de développement et les opérations d'urgence ont représenté respectivement 36 et 64 pour cent de l'aide. En pratique toutefois, la distinction entre ces deux types d'opérations est restée floue car les projets de développement se sont convertis en interventions de secours et de relèvement chaque fois que se manifestait une sécheresse, une situation d'insécurité, et de manière générale l'insécurité alimentaire. Les analyses des activités du PAM révèlent un accroissement du nombre et de la fréquence (mais pas du volume) des interventions de secours. Cette tendance se manifeste en parallèle à la baisse générale de la productivité agricole, des revenus ruraux, et de la capacité des Ougandais de faire face aux chocs brutaux provoqués par les phénomènes météorologiques imprévisibles, les troubles civils, et les tendances des marchés extérieurs. Le résultat en a été un retard fréquent des résultats tangibles et des avantages à long terme pour ce qui concerne le développement, le PAM s'étant concentré sur les tâches plus immédiates consistant à sauver ou à restaurer les ressources humaines et leurs capacités. Vu que la personne humaine est à la fois la fin et le moyen de l'action de développement, et que les



catastrophes sont par essence imprévisibles, le résultat global a été positif sur les plans financier et humanitaire.

29. La décentralisation et la désignation de Kampala pour accueillir le bureau central pour la région des Grands Lacs africains ont été avantageuses pour le programme intéressant l'Ouganda. Dans un souci de réduction des frais généraux, les bureaux de région et de pays ont été intégrés, le personnel se partageant entre ses différentes missions, régionale et nationale. Ainsi, alors que l'Ouganda n'était pas inclus dans l'opération d'urgence dans la région des Grands Lacs africains, le pays a considérablement bénéficié des "effets de voisinage" des systèmes de télécommunication, de suivi des produits, et des mécanismes financiers mis en place pour faciliter la décentralisation et soutenir les opérations régionales d'urgence. Parallèlement, le rôle historique du bureau de pays en tant que centre d'approvisionnement et de logistique pour la région a souvent eu pour effet que les concours d'experts ont été biaisés en faveur de ces fonctions, aux dépens de la programmation et en particulier des actions de relèvement et de développement. C'est là un aspect qui recevra l'attention toute particulière du PAM, afin de traiter simultanément des problèmes de secours et de développement.

Le programme du PAM en Ouganda

Ouganda 2642.02—Aide du PAM en faveur de l'éducation, de la santé et du développement rural dans la région de Karamoja

30. La région de Karamoja est sujette aux sécheresses et victime de déficits vivriers chroniques, et même les bonnes années le déficit céréalier moyen s'établit aux environs de 14 000 tonnes. Alors que dans sa majorité la population est constituée de pasteurs nomades, la consommation alimentaire familiale ne consiste qu'à 40 pour cent en produits d'origine animale, les 60 pour cent restants provenant principalement d'aliments importés dans la région, et de mil et de sorgho produits localement, en une campagne unique, et qui sont très sensibles à la sécheresse. Il est quasiment de règle que chaque année 30 à 35 pour cent des ces cultures ne donnent rien. Trois périodes consécutives de sécheresse en 1996/97 ont provoqué des pertes de récolte de 60 pour cent en moyenne. Par conséquent, entre 100 000 et 180 000 Karamojongs se trouvent exposés à de graves pénuries vivrières, en particulier dans la période de soudure (de mai à septembre), les jeunes enfants, les personnes âgées, les femmes et les handicapés étant les plus vulnérables.
31. Le projet susmentionné a été approuvé en 1990, mais n'a effectivement commencé qu'à la mi-1993 en raison de l'insécurité et du manque initial de ressources. Un examen du projet effectué fin 1997 a permis de constater que 75 pour cent de ses objectifs en ce qui concerne l'éducation, l'alimentation thérapeutique et l'alimentation des groupes vulnérables ont été atteints. Les inscriptions scolaires ont progressé de 74 pour cent la première année et de 43 pour cent la deuxième, les inscriptions de filles passant de quasiment zéro à 39 pour cent du total. Le projet a construit 45 nouvelles salles de classe, réparé plusieurs autres, et a soutenu les instituts de formation de maîtres dont sont sortis 339 nouveaux enseignants. Si les inscriptions scolaires ont atteint des niveaux élevés, la qualité de la formation des enseignants a laissé à désirer, et par conséquent l'enseignement tant primaire que secondaire reste de qualité médiocre. La mission d'évaluation PAM/interorganisations effectuée en 1997 a observé que les écoles étaient devenues des centres officiels d'alimentation des enfants sous-alimentés. En outre, 18 pour cent seulement des ressources ont été consacrées au traitement des problèmes fondamentaux de santé et de nutrition (13 pour cent), et encore ces derniers n'ont-ils été abordés que par le biais de l'agroforesterie



(cinq pour cent). Des vies ont été épargnées, mais les stratégies pour la région de Karamoja doivent manifestement devenir polyvalentes, à savoir répondre à la fois aux besoins de secours immédiats, aux droits fondamentaux des Karamajongs à la santé et à l'éducation, et à l'impératif de sécurité alimentaire, avec la pleine collaboration des acteurs autres que le PAM.

Ouganda 4664.00—Aide aux enfants des rues et aux orphelins en Ouganda

32. Les 1,3 million d'enfants des rues et d'orphelins que compte l'Ouganda sont sous-alimentés, illettrés et extrêmement vulnérables aux sévices, aux vices et autres actes criminels alors qu'ils s'efforcent de survivre. Ils ont toutes chances de rester dans l'ornière et de causer des dommages considérables à eux-mêmes et au système social du pays à moins qu'une action bien conçue ne soit entreprise sans délai. Dans le cadre d'un projet pilote du PAM, le Programme a apporté une aide alimentaire aux orphelins, en leur assurant au moins un repas cuisiné par jour dans les écoles, les orphelinats et les institutions pour sans-abri. Le projet a remporté un grand succès et la poursuite de cette aide est proposée.

Intervention prolongée de secours (IPS) Ouganda 5623.00—Aide aux Soudanais, Rwandais et Congolais réfugiés en Ouganda

33. La politique de la porte ouverte que pratique le gouvernement et les liens ethniques que l'Ouganda entretient avec ses voisins ont fait de ce pays la première terre d'asile pour les Banyarwandans, les Nubiens et les Luo qui ont fui leurs pays d'origine depuis le début des années 60. Le PAM a mené 22 interventions en faveur de réfugiés en Ouganda depuis 1964, ce qui représente 31 pour cent du total de l'aide apportée au pays, pour une valeur de 82 545 389 dollars. On compte actuellement 220 000 Soudanais, Rwandais, Congolais, Somaliens et Kényens réfugiés en Ouganda, dont 165 000 Soudanais et 29 000 Rwandais ou Congolais qui continuent de dépendre de l'aide alimentaire.
34. Le PAM et le HCR restent déterminés à satisfaire les besoins alimentaires de base des réfugiés, et le Gouvernement ougandais soutient généreusement l'installation sur son territoire des réfugiés et la recherche de leur autosuffisance alimentaire. En 1997, plus de 13 000 Soudanais réfugiés ont été installés sur de nouvelles terres. L'installation rapide de réfugiés au cours de l'année écoulée s'est accompagnée du doublement des fournitures d'intrants agricoles faites par le HCR et les ONG. Cela a permis de réduire les rations alimentaires de 25 à 50 pour cent en 1997 dans plusieurs des zones d'installation, et de les déprogrammer par paliers dans plusieurs autres localités. Le PAM et le HCR sont convenus d'une stratégie et d'un calendrier de retrait progressif de l'aide alimentaire en 1998 et 1999. Les rations alimentaires ont été réduites de 20 pour cent en mars 1998, et des réductions supplémentaires sont prévues pour juin et décembre 1998.
35. Il est considéré comme possible que la majorité des Soudanais réfugiés parviennent à l'autosuffisance avant la fin de 1999. Certains se lanceront dans le commerce, tandis que d'autres opteront pour le rapatriement quand la sécurité sera restaurée dans le sud du Soudan. Beaucoup donnent la priorité à l'éducation de leurs enfants et désireraient par conséquent rester en Ouganda dans l'avenir prévisible. D'autres redoutent d'être immédiatement enrôlés dans les forces armées du Soudan à leur retour, et préféreraient pratiquer l'agriculture en Ouganda dans la période à venir. Sur un total de 29 000 Congolais et Rwandais, respectivement 9 000 et 3 000, soit 41 pour cent du total, sont actuellement rapatriés dans le cadre de l'accord tripartite HCR-Ouganda-RDC. Mais la région reste très



instable, aussi le PAM et le HCR suivent-ils étroitement la situation et révisent-ils régulièrement leurs plans d'urgence.

Opération d'urgence Ouganda 5833.00—Aide aux victimes de la sécheresse dans l'est de l'Ouganda

36. Cette opération de courte durée—trois mois—a permis de satisfaire les besoins alimentaires de base de 341 000 personnes parmi les plus lourdement frappées à la suite de trois campagnes consécutives marquées par la sécheresse dans l'est de l'Ouganda. Les distributions initiales, effectuées par les services locaux du gouvernement, ont été interrompues quand il est clairement apparu qu'à l'échelon des districts, les capacités étaient insuffisantes pour évaluer la situation et cibler les plus vulnérables. Les observateurs de la situation vivrière et les agents de programme du PAM étaient occupés par d'autres opérations d'urgence et trop peu nombreux pour suivre la distribution dans six districts simultanément. En faisant appel à un groupement d'ONG, de paroisses, à la Croix-Rouge nationale, et aux ministères techniques, il a été possible de réunir les ressources nécessaires et de restaurer la transparence et la maîtrise des opérations. Plusieurs mesures d'économie et des conditions préalables ont été introduites: manutention des produits alimentaires par une main-d'œuvre bénévole; utilisation de camions appartenant au gouvernement pour les livraisons de vivres; et entreposage des produits alimentaires dans les locaux paroissiaux.

Opération d'urgence Ouganda 5624.00—Aide aux personnes déplacées dans l'ouest de l'Ouganda

37. Depuis juillet 1997, le PAM fournit une aide alimentaire aux Ougandais déplacés par des attaques de rebelles dans le district occidental de Bundibugyo. L'effectif initial des bénéficiaires, qui était de 119 000, est retombé à 79 000 en décembre 1997. Le centre régional d'entreposage et d'approvisionnement étant situé dans le district voisin de Kasesse, le CICR est convenu de couvrir les besoins alimentaires des personnes déplacées dans les districts de Kabarole et de Kasesse. Les tentatives pourtant volontaristes du PAM de mobiliser des instruments aratoires auprès de la communauté des donateurs et de fournir aux personnes déplacées des lots de réinstallation s'est révélée prématurée pour ceux qui regagnaient des zones relativement moins sûres. Le manioc et la banane viennent néanmoins en abondance dans les localités commerçantes et à leur proximité, où les personnes déplacées sont installées, et le PAM a estimé possible de réduire, et dans certains cas de diviser par deux, la ration de base.

Opération d'urgence Ouganda 5816.00—Aide aux personnes déplacées dans le nord de l'Ouganda

38. Les districts de Gulu et de Kitgum dans le nord de l'Ouganda ont été ravagés par les attaques de rebelles connus comme "l'Armée de résistance du Seigneur (LRA)", qui s'en prenaient à des objectifs civils, et pratiquaient le pillage, le viol, le meurtre et l'enlèvement sur des milliers d'enfants, et qui ont intensifié leurs agissements en 1996. Cette situation a eu pour effet de multiplier les déplacements de villageois, de 110 000 en juillet 1996 à 260 000 en janvier 1997, et actuellement à 402 000, dont 324 000 personnes dans la région de Gulu et 78 000 dans celle de Kitgum. L'aide du PAM s'est accrue en proportion, après avoir commencé par un emprunt aux stocks présents dans le pays en août 1996, suivi par l'opération d'urgence 5816.00 en janvier 1997; celle-ci a fourni 9 766 tonnes de produits alimentaires, pour un coût pour le PAM de 6 344 316 dollars. L'élargissement actuel



intéresse 257 600 personnes déplacées, pour lesquelles sont prévues 21 044 tonnes de produits alimentaires pour neuf mois, pour un coût de 22,5 millions de dollars.

39. Au cours des premiers mois de l'opération plusieurs camions affrétés par le PAM pour transporter les produits d'aide alimentaire destinés aux personnes déplacées à l'intérieur du pays ont été détruits dans des embuscades ou sur des routes fortement minées. Toutefois, le renforcement des dépenses de défense et les efforts des forces armées gouvernementales pour protéger la frontière ont légèrement réduit le nombre des attaques de rebelles. Cela n'empêche toutefois pas que les convois du PAM soient contraints de se déplacer sous escorte militaire. Seuls le PAM et le CICR opèrent à l'extérieur des municipalités, tous les autres organismes devant limiter leurs activités aux villes de Gulu et Kitgum. Cette situation a réduit le volume de l'aide complémentaire qui pourrait être fournie en d'autres circonstances, notamment dans des zones où la reconstruction et les interventions sanitaires et éducatives pourraient avoir eu un impact immédiat.
40. De gros progrès ont tout de même été obtenus: la Banque mondiale, AUSAID, USAID et le CICR fournissent des semences et des instruments aratoires, tandis que le PAM assure le transport de ces articles et distribue des produits d'aide alimentaire pour éviter que les semences ne soient consommées. La superficie mise en culture à la périphérie des zones protégées ou des localités commerçantes a quadruplé depuis le début du programme de distribution de semences. Le PAM fournit des vivres aux ex-rebelles pour favoriser leur réinsertion dans la communauté. Il appuie des activités vivres-contre-travail (VCT) de multiplication de semences, et échange des vivres contre des briques pour la reconstruction des écoles et autres équipements communautaires. La stratégie a consisté à fournir les éléments nutritionnels indispensables tout en remettant en état les services sociaux, les systèmes de production vivrière, et en créant des emplois, afin d'accumuler autant d'éléments que possible pour asseoir la stabilité, la réconciliation et le relèvement. C'est là l'intervention la plus raisonnable, la plus efficace et la plus humaine que le PAM puisse mener dans les circonstances actuelles.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

41. Le plan stratégique du PAM est compatible avec les plans gouvernementaux de développement et de réduction de la pauvreté. De manière générale, et lorsque les circonstances le permettent, la stratégie du PAM visera à déprogrammer par paliers les distributions de secours alimentaires en faveur de modalités d'aide d'alimentaire permettant de soutenir la production agricole, la commercialisation et l'autodépendance. Plaidant la cause des pauvres, le PAM encouragera les donateurs et les partenaires d'exécution à concentrer les ressources sur les individus les plus vulnérables et les plus défavorisés. Le PAM concentrera son action sur les régions d'insécurité relative et à haut risque où vivent la plupart des pauvres, et aidera le gouvernement à jeter les bases d'une stabilité retrouvée, du relèvement et du développement "pendant" et non pas après la phase d'urgence. En agissant ainsi, le PAM concentrera ses ressources principalement, mais pas exclusivement, sur les femmes et les enfants, réalisant de ce fait un pré-investissement dans la productivité et la santé futures, démarche dont l'efficacité est bien établie.
42. Le PAM améliorera la qualité et l'exécution de ses activités de développement en adoptant des caractéristiques de projets qui changent de façon mesurable et réelle la vie des pauvres; en renforçant sa présence pour assurer le suivi dans les zones reculées; en formant du personnel de contrepartie; et en associant son aide aux programmes d'autres donateurs



afin d'accroître la complémentarité et d'améliorer l'impact général des activités. Le PAM continuera de puiser dans sa base régionale de ressources pour apporter au gouvernement, aux ONG et aux autres organismes des Nations Unies son soutien logistique, des informations et des services techniques, y compris une formation au système de communication par courrier dans les zones reculées (DFMS). Il situera et rassemblera des ressources en collaboration avec le Système d'alerte rapide en cas de famine (FEWS) en août 1998, afin d'améliorer l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) à moindres frais. Enfin, le PAM continuera d'acheter localement des quantités notables de produits alimentaires et d'articles non alimentaires pour soutenir ses opérations dans le pays et ses opérations régionales, et pour générer des revenus pour les petits producteurs. Le PAM cherche aussi activement à promouvoir la fabrication locale de biscuits enrichis en protéines et d'aliments composés pour l'alimentation scolaire et complémentaire, afin de réduire les coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM).

Ciblage géographique

43. L'incidence et la concentration de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire sont les plus fortes dans le nord, où l'on observe aussi une distribution géographique des pénuries alimentaires très caractéristique qui permet d'opérer un ciblage économiquement rationnel (voir annexe III). Pour renforcer l'impact de ses projets, le PAM concentrera ses distributions de rations alimentaires dans les zones à déficit alimentaire chronique et économiquement les plus déprimées du pays, et notamment dans les six districts du nord d'Arua, Moyo, Gulu, Kitgum, Kotido et Moroto. Les activités d'approvisionnement en gros se poursuivront dans les régions de Hoima, Masindi, Lira, Mbale, et dans les autres zones excédentaires, tandis que le projet pilote visant à soutenir les associations agricoles de femmes sera lancé en 1999 dans les régions d'Iganga, de Kumi et de Soroti. Les orphelins et les autres groupes vulnérables des centres urbains de Kampala, Mpigi et Jinja seront aussi la cible de l'aide alimentaire et des actions de formation professionnelle. Pour épouser la politique de décentralisation du gouvernement, et afin d'aider à renforcer les capacités locales et d'améliorer le suivi et la mise en oeuvre, en 1998/99 le PAM recentrera ses activités à proximité encore plus immédiate de ses bénéficiaires. En outre, il établira ou entretiendra une présence pour exercer un suivi à plein temps par le biais de bureaux de terrain dans les municipalités de Gulu, Kitgum, Kotido, Adjumani et Arua.

Principaux domaines d'intervention et groupes cibles

44. Conformément aux plans de développement du gouvernement et à ses propres priorités stratégiques, le PAM concentrera son action sur les domaines suivants: a) secours et relèvement; b) mise en valeur des ressources humaines/soutien institutionnel dans les secteurs de la santé et de l'éducation; et c) sécurité alimentaire, y compris soutien agricole et commercial aux associations de femmes. La distribution gratuite de rations d'aide alimentaire sera limitée aux situations d'urgence et aux individus dans le besoin le plus extrême. Même dans ces cas, l'objectif de l'aide alimentaire sera de restaurer la capacité productive des groupes concernés, et elle sera donc, dans toute la mesure possible, liée au renforcement des capacités par le biais de la fourniture de facteurs de production et de l'amélioration des infrastructures rurales, via la protection des semences et des activités vivres-contre-travail. Le soutien à l'enseignement, structuré ou non structuré, et le renforcement des capacités seront assurés dans le cadre d'entreprises menées en partenariat avec les gouvernements donateurs, les autres organismes des Nations Unies et les ONG.



45. **Secours et relèvement.** Vu les incertitudes en ce qui concerne l'avenir des personnes déplacées dans le nord de l'Ouganda, il n'est pas possible de projeter leur réinstallation de manière définie. L'insécurité dans laquelle vivent ces groupes est inextricablement liée à la guerre civile dans le sud du Soudan, qui réduit d'autant les possibilités de planifier une intégration locale, le rapatriement ou d'autres solutions durables pour les Soudanais réfugiés en Ouganda. Le PAM fera donc tout son possible pour améliorer leurs conditions de vie actuelles tout en renforçant leurs capacités pour l'avenir. Il procédera en répondant à leurs besoins alimentaires immédiats, en traitant les cas de malnutrition aiguë, et en restaurant leur intégrité, leurs mécanismes de parade et leur sécurité alimentaire par le biais d'activités agricoles, de la dotation en infrastructures et d'autres activités génératrices de revenu. Comme la population hôte, dans les zones d'accueil de réfugiés et de personnes déplacées, et à leur voisinage, vit aussi dans la pauvreté absolue, les actions visant à améliorer l'approvisionnement en eau, les routes, et l'éducation bénéficieront aussi directement et à long terme aux communautés locales.
46. La stratégie consistera à réduire les rations alimentaires à mesure que les réfugiés seront réinstallés ou que le périmètre de sécurité autour des villages protégés s'étendra, permettant aux personnes déplacées d'avoir accès à des superficies cultivables de plus en plus grandes. Les plans de distribution et de multiplication de semences se poursuivront et seront élargis pour renforcer l'autosuffisance alimentaire et pour réduire la facture d'aide alimentaire. La construction et la réparation de routes reliant les zones d'installation et les zones protégées se poursuivront pour générer des emplois et améliorer l'accès aux marchés et aux intrants agricoles, ainsi qu'aux soins de santé. Comme les personnes déplacées résident actuellement dans les localités commerçantes qu'elles fréquentaient auparavant pour l'éducation, les soins de santé et d'autres activités sociales, la reconstruction de 79 écoles et de 112 centres communautaires et de santé détruits par les forces rebelles sera entreprise en utilisant la solution VCT pour obtenir à la fois de la main-d'œuvre et des matériaux de construction. Les agents de santé et les enseignants recevront des rations supplémentaires pour les inciter à regagner les régions visées, tandis que le PAM continuera de mobiliser auprès des donateurs un soutien adéquat au bénéfice du relèvement et du développement, en organisant des évaluations conjointes et des réunions d'information mensuelles.
47. **Mise en valeur des ressources humaines.** La malnutrition, la pauvreté et la discrimination à l'encontre des femmes sont inextricablement liées en Ouganda. Parmi tous les pauvres que compte le pays, ce sont les femmes et les enfants, y compris les enfants des rues et les orphelins, qui sont les plus gravement paupérisés et les plus défavorisés. La stratégie du PAM visera à corriger ce déséquilibre en ciblant tout particulièrement les femmes à la tête de leur ménage et celles qui sont veuves, séparées, abandonnées, ou qui ont un époux invalide ou un déficit de main-d'œuvre familiale. Le PAM visera aussi les institutions qui mènent des actions d'alphabétisation, de soins de santé primaires, et de génération de revenu pour répondre aux besoins fondamentaux des femmes dans les zones les plus appauvries et les plus frappées par l'insécurité alimentaire. Il apportera son concours aux institutions d'aide sociale telles qu'orphelinats et centres de formation professionnelle pour les enfants des rues. Pour être admises à bénéficier de cette aide, ces institutions devront faire la preuve qu'elles apportent effectivement aux enfants des rues et aux orphelins un logement sûr, une éducation de qualité et des compétences qui les qualifieront pour le marché du travail.
48. Les enquêtes nutritionnelles confirment que les écoliers du primaire sont les plus vulnérables aux pénuries alimentaires chroniques dans la région de Karamoja, où l'enseignement est loin d'être prioritaire. En collaboration avec l'Association adventiste de



secours et de développement (ADRA), USAID, Redd Barna et d'autres organismes, en 1998 le PAM visera initialement 56 000 enfants d'âge scolaire pour leur servir des repas cuisinés. Outre qu'ils mettront ces enfants à l'abri de la sous-alimentation et des maladies nutritionnelles, ces repas devraient inciter les parents à scolariser leurs enfants et à en sauvegarder les facultés cognitives. Les parents recevront des rations supplémentaires de produits secs à emporter pour favoriser la scolarisation des filles. Ces rations auront une forte valeur d'incitation dans la région déficitaire en vivres de Karamoja. L'aide alimentaire servira aussi d'incitation à la création de parcelles agroforestières dans les écoles et appuiera le "Programme parallèle d'enseignement de base pour les enfants Karimojong" (ABEK), qui vise à doter en qualifications fonctionnelles les enfants nomades qui n'ont pas accès aux moyens classiques d'enseignement.

49. **Soutien agricole et commercial.** A titre exceptionnel, le PAM a renoncé aux impératifs de résultats, aux limitations du volume des contrats et autres conditions régissant les appels à la concurrence et la passation de marchés locaux pour offrir un marché et des incitations aux petits agriculteurs qui ne peuvent pas efficacement entrer en concurrence avec les gros négociants. Ces tentatives se sont révélées fructueuses, et les perspectives d'accroissement du nombre des petits fournisseurs et d'une amélioration générale de la production vivrière devraient s'améliorer sous l'effet de l'attention et du soutien accrus apportés aux petites associations d'agriculteurs par Sasakawa Global 2000, par le projet d'investissement dans le développement de l'agriculture d'exportation (IDEA) d'USAID, et par l'Association nationale des agriculteurs ougandais. Le PAM sollicitera le financement de projets et un soutien bilatéral pour la traction animale, les semences hybrides, les houes et autres intrants agricoles au bénéfice des femmes chefs de famille dans les régions à déficit alimentaire temporaire de Soroti et de Kumi. Grâce à la monétisation d'importations alimentaires bilatérales, IDEA établira aussi un mécanisme de crédit pour les petits agriculteurs par le biais de la Banque coopérative. Des éoliennes seront achetées pour mettre à profit les ressources en eau, inutilisées mais importantes, du lac Basina et irriguer la plaine qui entoure le lac, où résident beaucoup de pauvres.
50. Les ONG apporteront l'expertise technique, les savoir-faire commerciaux et l'encadrement, et organiseront les agriculteurs en associations de manière à ce qu'en unissant leurs ressources ils puissent bénéficier d'économies d'échelle. Sous réserve de la disponibilité de ressources en espèces, les excédents seront achetés par le PAM à condition que les associations d'agriculteurs satisfassent aux spécifications de qualité et livrent des quantités suffisantes pour que le transport et la manutention soient rentables. Une attention particulière sera portée aux associations dans lesquelles les femmes sont les principales actrices et exercent un pouvoir de décision effectif.

Perspectives de programmation conjointe

51. La stratégie du PAM sera fonction de la collaboration qui s'établira avec les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Environ 70 pour cent des ressources du PAM sont actuellement acheminées par le biais de projets supervisés par des ONG, et l'on prévoit que cette tendance se développera encore à mesure que la sécurité s'améliorera et que davantage d'organismes auront accès aux districts du nord. Pour contribuer à atténuer les effets de la crise socio-économique dans le nord, les organismes des Nations Unies ont constitué vers la mi-1997 une équipe de gestion des interventions consécutives aux catastrophes (UNDMT), qui a permis de mettre en commun des ressources et d'intervenir dans plusieurs situations d'urgence. Des équipes de pays, composées des chefs de mission des organismes des Nations Unies, ont pris part à des ateliers sur la "Conduite de la



coordination de terrain dans les pays en crise ou sortant d'une crise" à l'Ecole des cadres des Nations Unies à Turin. Lors de ces ateliers et à l'occasion de retraites, ils ont formulé un "Programme de secours et de relèvement pour les personnes déplacées dans le nord de l'Ouganda", qui engage des ressources programmées et extrabudgétaires au bénéfice de plans conjoints de relèvement en 1998/99. En juin 1998, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies s'est joint aux représentations du système des Nations Unies en Ouganda pour établir un Groupe des services humanitaires. Son objectif premier est d'améliorer le partage de l'information et la dotation en ressources au bénéfice des actions de relèvement menées par les Nations Unies et d'autres acteurs. Dans les zones de conflit du nord et dans ses autres opérations de secours, le PAM a bénéficié du soutien généreux de donateurs bilatéraux. Les organismes des Nations Unies achèveront leur plan-cadre commun par pays en décembre 1998, époque à laquelle seront entrepris les travaux préliminaires à l'établissement de la Note de stratégie nationale (NSN). On prévoit que la NSN sera achevée pour juillet 1999. Cela permettra aux organismes des Nations Unies d'harmoniser leurs cycles de programmation.

52. En ce qui concerne le développement, les possibilités de programmation conjointe et de soutien des donateurs ont été réduites en raison, principalement, de l'éloignement et l'insécurité de Karamoja et des autres régions dans lesquelles le PAM est de préférence intervenu. Ces zones sont néanmoins les plus démunies, et le PAM a donc vocation de plaider et de mobiliser des ressources pour elles. Un projet d'action rapide d'alimentation scolaire dans la région de Karamoja doit être mené à la mi-1998 afin de maintenir la fréquentation scolaire jusqu'à ce qu'un projet intégré de développement à part entière puisse être formulé. La poursuite de l'aide du PAM à l'enseignement et à la sécurité alimentaire dans la région de Karamoja, ainsi qu'aux enfants des rues et aux orphelins a été envisagée dans le Plan d'action pour éradiquer la pauvreté. Ce dernier établit un cadre de programmation pour coordonner le soutien aux activités de lutte contre la pauvreté dans le pays. Le Ministère de la planification et du développement économique est chargé de coordonner la mise en oeuvre du Plan, y compris l'appariement des ressources apportées par une multitude de donateurs avec les ressources gouvernementales pour chacun des secteurs et des régions. USAID mène un programme de grande ampleur pour soutenir l'enseignement primaire, qu'il prévoit d'étendre à la région de Karamoja et à d'autres régions pauvres; la Banque mondiale et l'Union européenne apportent des fonds pour la construction de routes et l'aide aux petits exploitants dans les régions du centre et du nord; l'UNICEF, l'OMS, la Coopération technique allemande (GTZ), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), la Banque mondiale, l'Agence danoise de coopération au développement (DANIDA), le Gouvernement italien et nombre d'ONG appuient le secteur de la nutrition et de la santé; enfin il existe de vastes perspectives de collaboration dans le secteur agricole, et de programmation conjointe avec FAO, USAID, les Pays-Bas, le Danemark, l'Agence italienne de coopération au développement, et avec le Gouvernement allemand en particulier.

Modalités de l'aide du PAM

53. Vu les groupes cibles et les principaux domaines qui se prêtent à l'aide du PAM, la manière la plus efficace pour le PAM d'atteindre ses bénéficiaires dans le pays enclavé qu'est l'Ouganda est de procéder à des achats locaux. L'élargissement programmé des achats locaux pour inclure de nombreuses associations de femmes et favoriser la concurrence aura pour effet que 17 000 tonnes de produits, soit 30 pour cent du volume total de 56 677 tonnes dont il est besoin, seront achetées dans le pays. Ces achats réduiront



d'autant les coûts globaux de fret, d'utilisation des installations portuaires et de transport terrestre. Plutôt que de compter sur un petit nombre de fournisseurs choisis, le PAM fera connaître publiquement ses intentions d'achat à la radio et dans la presse, à la fois pour stimuler la concurrence et pour informer les agriculteurs de l'activité des marchés. Au lieu d'acheter seulement par grandes quantités pour contenir les frais administratifs, il compensera les coûts encourus par une réduction du volume des lots à fournir, accroissant ainsi le nombre des fournisseurs et le volume total des produits alimentaires disponibles à l'achat, et évitera ainsi les retards et les divers coûts qui grèvent les importations.

54. Les dépenses publiques accrues dans les secteurs de l'enseignement, de la santé et de l'agriculture, ainsi que les coûts de la décentralisation et de la défense nationale pèseront lourdement sur le budget de la nation et réduiront la capacité du gouvernement de couvrir le coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM). La stratégie de pays lancera plusieurs de mesures visant à réduire les coûts de TTEM: a) remplacer en juillet 1998 l'entrepôt principal du PAM à Ntinde par des installations implantées le long de voies de service pour éliminer les navettes et réduire les coûts par tonne de 5,50 dollars en moyenne; b) remplacer une partie de l'assortiment alimentaire actuel, qui comprend cinq produits, par des biscuits enrichis en protéines et des mélanges de céréales produits localement pour l'alimentation scolaire et complémentaire; et c) harmoniser les plans d'approvisionnement et de livraison aux points de livraison avancés (PLA) pour permettre de livrer les produits directement au départ des dépôts et éviter les coûts de camionnage vers et au départ des entrepôts centraux du PAM sur les mêmes itinéraires. La stratégie du PAM appelle aussi à des décisions énergiques: remettre en service la liaison ferroviaire Tororo-Gulu et faire de Gulu un centre logistique qui desserve à la fois le nord de l'Ouganda et le sud du Soudan. Cette solution sera fonction des possibilités de fret ou d'exportations sur l'itinéraire de retour et des caractéristiques économiques du transport ferroviaire dans cette zone, celles-ci étant actuellement médiocres en raison de l'insécurité. Dans le cadre de cette stratégie, le PAM poursuivra la relance du trafic des chalands sur le Nil Albert, qui est navigable vers le sud du Soudan et qui présente un énorme potentiel de réduction des coûts en regard du transport terrestre. Les économies bénéficieront aussi bien au PAM qu'aux petits agriculteurs.
55. D'autres mesures seront prises pour rendre plus efficaces les opérations du PAM. Elles consisteront notamment à partager les locaux des bureaux annexes et les frais correspondants, y compris services d'abonnements, matériel, télécommunications, véhicules et personnel, avec les partenaires d'exécution. Cette solution a d'ores et déjà été introduite avec succès dans trois des cinq bureaux auxiliaires du PAM, et donne les résultats recherchés. Ne conclure des contrats qu'avec des ONG disposant de l'expertise voulue et de ressources propres permettra aussi de réduire certains coûts. Avant qu'un contrat ne soit conclu, les organismes coopérants devront convenir de partager les coûts et faire la preuve que leur association réduira les coûts qu'encourrait le PAM s'il opérait seul, donc qu'ils apportent une valeur ajoutée.

Implications opérationnelles d'une approche programme

56. L'aide apportée par le PAM à l'action de secours et de relèvement, de mise en valeur des ressources humaines, et de soutien de l'agriculture et de la commercialisation sera inscrite au budget national pour 1999–2000, qui devait être publié en juillet 1999. La première NSN pour l'Ouganda devrait être établie d'ici à juillet 1999, et coïncidera donc avec l'exercice budgétaire national ainsi qu'avec le plan de mise en œuvre du Plan d'action pour éradiquer la pauvreté qui inclura le programme de pays du PAM, sous réserve de



l'établissement et de l'approbation de celui-ci. La mi-1999 donc sera le "point d'entrée" à partir duquel le PAM devra engager une programmation à long terme en collaboration avec les autres organismes des Nations Unies, les ONG, le Gouvernement ougandais et les gouvernements étrangers partenaires bilatéraux. La planification conjointe et la synchronisation des apports de ressources et des calendriers de mise en œuvre se feront bien entendu progressivement, certains partenaires n'atteignant à une pleine participation qu'à mi-parcours. Le cycle commun de programmation des Nations Unies portera sur la période 1999–2003, et coïncidera avec le programme de pays du PAM. Le consensus général s'est fait sur les groupes cibles, les secteurs déterminants et la nécessité d'une concentration géographique et de la complémentarité pour obtenir un impact plus fort. Cela représente en soi un progrès considérable.

57. Il est par ailleurs généralement convenu que le processus de programmation conjointe devrait être d'autant plus fructueux que le dialogue restera informel et que les termes "collaboration" et "coordination" ne puissent être perçus comme étant imposés de l'extérieur comme des fins en soi. Ces concepts entreront dans la pratique au moyen d'une combinaison de confiance mutuelle, d'interdépendance, de partage d'information et d'évaluation des besoins. L'obstacle le plus critique à la programmation conjointe a longtemps été que les personnels des différents organismes étaient accaparés par les activités en cours. Le PAM est confiant que le Coordonnateur résident des Nations Unies poursuivra la pratique actuelle, et fera des retraites de réflexion la norme pour les hauts dirigeants des Nations Unies afin d'assurer qu'ils portent toute l'attention voulue, sans relâche, aux questions de programmation commune. Cette démarche, dans le respect des fonctions du Coordonnateur résident et des normes du système commun des Nations Unies en général, continuera de recevoir la pleine et entière adhésion du PAM.

Ressources nécessaires

58. Le programme général de pays qui sera soumis pour approbation au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 1999, y compris les activités de secours et de relèvement, devrait prévoir environ 56 000 tonnes d'aide alimentaire par an, soit un accroissement de 13 pour cent par rapport à la moyenne annuelle de 50 000 tonnes distribuées au cours des cinq années passées (1993–97). La ventilation des ressources sur les cinq prochaines années suppose une phase de retrait progressif de l'aide d'urgence au titre de secours et un accroissement parallèle des activités de développement humain, de renforcement de la sécurité alimentaire et d'enseignement, car les interventions de ce type se mettent en place et se stabilisent progressivement aux niveaux propres à répondre aux objectifs. Compte tenu du niveau actuel et des niveaux prévisibles des ressources du PAM aux fins du développement, l'on peut estimer qu'environ 11 000 tonnes sur les 56 000 tonnes requises annuellement seront imputées aux ressources de développement du PAM, ce qui laisse un solde de 45 000 tonnes à mobiliser au titre des opérations d'urgence ou des interventions prolongées de secours et de redressement.
59. L'Ouganda aura besoin d'une aide alimentaire extérieure pendant encore très longtemps. Les besoins futurs seront largement déterminés par l'efficacité avec laquelle ces ressources rares seront utilisées dans l'avenir immédiat. L'aide doit être bien ciblée, non seulement sur ceux qui vivent dans la pauvreté absolue, mais aussi sur les facteurs qui déterminent et entretiennent la paupérisation. L'objectif suprême de la stratégie du PAM est de réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire en renforçant la résilience des pauvres devant les catastrophes répétées et leur capacité d'autodépendance. Fait partie intégrante de cette



stratégie l'examen à mi-parcours de sa justification et de ses résultats en regard des objectifs, qui pourra, s'il y a lieu, conduire à une réduction du volume de l'aide alimentaire.

PROBLEMATIQUE ET RISQUES

60. *Sécurité intérieure.* L'insécurité intérieure est à la fois une cause fondamentale de l'insécurité alimentaire en Ouganda et l'un des principaux obstacles pour les organismes qui cherchent à résoudre ce problème. Certains donateurs estiment que la stabilité et diverses autres conditions préalables au développement doivent être établies ou réunies avant d'investir dans les régions concernées. La position du PAM est que l'investissement dans la construction de routes, d'écoles et autres activités génératrices d'emploi non seulement aide à réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire, mais qu'il a aussi un impact psychologique positif et qu'il facilite le processus de réconciliation. En tant que voie indirecte s'imposant en parallèle à la confrontation armée et aux négociations de paix infructueuses, l'investissement public et privé devrait être un complément justifié à des "secours mesurés". Ne pas réussir à régler le problème sous-jacent de la pauvreté et ne pas investir dans les gens alors que les opérations de secours se poursuivent ne peut guère que prolonger ou renforcer les activités d'urgence ou de secours pour un coût injustifié.
61. *Catastrophes naturelles.* La privatisation de l'Office national de commercialisation des produits agricoles et la vente de ses entrepôts et de ses autres actifs ont réduit les coûts pour le gouvernement, aux dépens de la vulnérabilité du pays aux aléas climatiques. La seule réserve stratégique importante de céréales se compose des réserves alimentaires du PAM à Ntinde, à Kampala, et de nombreux stocks privés entretenus çà et là dans tout le pays. Ces derniers ne sauraient probablement pas être mis à contribution dans l'éventualité d'une crise alimentaire. En outre, depuis 1993 le budget annuel du département des secours du Ministère du travail et des affaires sociales s'est établi en moyenne à 38 millions de shillings ougandais, soit 35 000 dollars. Cette enveloppe suffit tout juste à acheter, transporter et distribuer 80 à 90 tonnes de secours alimentaires. Bien que le Trésor ait souvent dégagé des fonds supplémentaires, pour faire passer le budget annuel des secours à 2,0–2,3 milliards de shillings ougandais, soit 2,1 millions de dollars, les besoins alimentaires dépassent souvent ce montant, qu'il faudrait multiplier par un facteur de trois, rendant le pays dangereusement dépendant des réserves du PAM à Kampala, qui sont de caractère principalement régional, liées à des pays et à des programmes spécifiques, et sujettes à des étranglements du système de transport et à des perturbations de la filière d'approvisionnement. Le PAM encouragera donc le gouvernement à établir une réserve minimale de 5 000 tonnes.
62. *Décentralisation.* Le gouvernement a fait le choix stratégique de recourir à la décentralisation comme instrument de lutte contre la pauvreté, même si la dévolution du pouvoir politique aux instances gouvernementales locales reste à réaliser. Deux risques sont envisagés: l'impact d'élections locales, et la capacité institutionnelle faible ou limitée des institutions gouvernementales et non gouvernementales aux échelons central, régional et local. Ces deux facteurs sont susceptibles de ralentir le rythme auquel les activités programmées sont mises en œuvre, même si ce n'est que faute de clarté dans la définition des procédures applicables.
63. *Contraintes budgétaires.* Le passage à la décentralisation et à un gouvernement plus léger donne plus d'importance au secteur privé et aux ONG pour ce qui est des prestations de services sociaux et agricoles. Le secteur privé ne jouera vraisemblablement le rôle



attendu que dans la mesure où il y trouvera une rentabilité suffisante, tandis que les ONG continueront de subir les contraintes liées au caractère volontaire de leurs ressources. Des dépenses publiques accrues dans le secteur social, comme le prévoit le plan, devront être encouragées, tandis que PAM s'efforcera de réduire les risques à court terme par le biais de dispositions de cofinancement avec d'autres organismes.



ANNEXE I

UGANDA: SÉLECTION D'INDICATEURS
--

Population

Population (projections, en millions) 1997	20,4
Taux annuel d'accroissement de la population (%), 1960–1994	3,2
Population urbaine en pourcentage du total, 1994	12,0
Taux annuel de croissance urbaine (%), 1960–94	6,2
Superficie terrestre (km ²)	241 138,0

Indicateurs du développement humain

Indice du développement humain (IDH) 1995	0,382
Espérance de vie à la naissance (années) 1995	42,6
Taux d'alphabétisme adulte (%) 1994	54,1
Hommes	63,2
Femmes	45,0
Ratio cumulatif brut d'inscription en 1 ^{ère} , 2 ^{ème} et 3 ^{ème} années (%), 1994	34,0
Garçons	39,0
Filles	30,0

Mesure du développement ventilé par sexe

Valeur de l'indice, par sexe (femmes) 1995	0,504
Valeur de l'indice, par sexe (hommes) 1995	0,504
Part des femmes dans la main-d'œuvre adulte (15 ans et plus) 1990	48,0
Femmes à l'échelon ministériel (%), 1995	13,0
Taux d'activité économique des femmes en pourcentage de celui des hommes, 1995	90,0
Part des femmes dans la main d'œuvre agricole (%)	70,0

Indicateurs de privation

Taux d'analphabétisme adulte (%)	38,9
Pourcentage de la population > 15 ans ayant achevé des études primaires	27,1
Population privée d'eau potable (%) 1990-96	62,0
Population n'ayant pas accès aux services sanitaires (%), 1990–95	51,0
Indice de pauvreté (% de la population) 1996	51,3
Population vivant avec moins d'un dollar par jour (%), 1994	50,6
Pourcentage de la population au-dessous du seuil national de pauvreté, 1994	59,8
Pourcentage de la population au-dessous du seuil de pauvreté (apport nutritionnel) de l'OMS, 1992	52,6
Nombre d'orphelins et d'enfants des rues (millions), 1996	1,3

Indicateurs économiques

PIB par habitant (dollars)	290,0
PIB (milliards de dollars) 1995/96	5,4
PIB réel par habitant 1995/96 (dollars)	283,0
Investissement étranger direct net (en % du PNB), 1993	0,1
Investissement intérieur brut (en % du PNB), 1995	18,4
Epargne intérieure brute (en % du PIB), 1995	6,1
Taux d'inflation (fin juin) (%), 1996	5,6

Santé

Taux de mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes, 1995	117,0
Taux de mortalité post-infantile, pour 1 000	180,0
Taux de fécondité cumulatif, 1994 (%)	7,3
Naissances assistées par un spécialiste de santé (%), 1990–96	38,0
Taux de mortalité maternelle pour 100 000 naissances vivantes, 1990	1 200,0
Enfants décédés avant l'âge d'un an (milliers), 1995	235,0



ANNEXE II

BESOINS ALIMENTAIRES 1999–2003 EN OUGANDA

Activité	Année	Nombre de bénéficiaires	Céréales	Légumes secs	Huile	Sucre	Sel	Mélange maïs-soja	Total (en tonnes)
Alimentation des groupes vulnérables	1999	7 500	1 1	163	54	14	14	54	1 424
	2000	15 000	2 2	325	108	27	27	108	2 845
	2001	15 000	2 2	325	108	27	27	108	2 845
	2002	15 000	2 2	325	108	27	27	108	2 845
	2003	7 500	1 1	163	54	14	14	54	1 424
Sécurité alimentaire et éducation ¹	1999	60 000	8 7	1 2	431	109	109	430	11 089
	2000	75 000	12 5	1 6	540	135	135	540	15 470
	2001	75 000	12 5	1 6	540	135	135	500	15 430
	2002	75 000	12 5	1 6	540	135	135	400	15 330
	2003	75 000	12 5	1 6	540	135	135	250	15 180
Production et commercialisation agricoles (Monétisation)	1999	15 000	1 6	240	80				2 000
	2000	20 000	1 6	240	80				2 000
	2001	28 000	1 6	240	80				2 000
	2002	28 000	1 6	240	80				2 000
	2003	28 000	1 6	240	80				2 000
Réfugiés	1999	100 000	18 0	2 1	900	360	180	900	22 500
	2000	50 000	9 0	1 0	450	180	90	450	11 250
	2001	25 000	45 0	540	225	70	45	225	46 105
	2002	–	–	–	–	–	–	–	–
	2003	–	–	–	–	–	–	–	–
Secours et redressement	1999	200 000	36 0	4 3	1 8			450	42 570
	2000	100 000	18 0	2 1	900			225	21 285
	2001	50 000	9 0	1 0	450			112	10 642
	2002								
	2003								

¹ Le tonnage sera réduit sous réserve du remplacement de certains produits par des biscuits et des aliments composés de fabrication locale.

