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

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 17-21 novembre 2025

Distribution: générale
Date: 12 septembre 2025
Original: anglais

Point 6 de l'ordre du jour
WFP/EB.2/2025/6-C/10
Fonctions de contrôle
Pour décision

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

Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Ouganda (2018–2025)

Résumé

L'évaluation du plan stratégique du PAM pour l'Ouganda pour la période 2018-2025 a été conduite entre novembre 2023 et novembre 2024 avec pour double objectif de rendre compte de l'action menée et de favoriser l'apprentissage. L'équipe d'évaluation a appliqué une méthode mixte fondée sur une approche théorique pour analyser le positionnement stratégique du PAM, la contribution de celui-ci à la concrétisation des effets directs stratégiques et l'efficacité de la mise en œuvre, la durabilité des résultats du plan et les facteurs expliquant les réalisations du PAM dans le pays.

L'Ouganda est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui compte 45,9 millions d'habitants[1] et accueille 1,7 million de réfugiés et de demandeurs d'asile[2] provenant essentiellement du Soudan du Sud et de la République démocratique du Congo[3]. Pendant la période 2021-2023, la prévalence de l'insécurité alimentaire modérée ou grave au sein de la population était estimée à 71,2 pour cent, celle de l'insécurité alimentaire grave étant estimée à 23 pour cent[4].

[1] Bureau des statistiques de l'Ouganda. 2024. *National Population and Housing Census 2024.*

[2] Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et Cabinet du Premier Ministre ougandais. 2024. Portail de données sur l'intervention globale en faveur des réfugiés (page Web en anglais uniquement).

[3] PAM. 2023. *Evaluation of Uganda WFP Country Strategic Plan 2018-2023: Summary terms of Reference.*

[4] Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et autres. 2024. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2024 – Des financements pour éliminer la faim, l'insécurité alimentaires et toutes les formes de malnutrition.*

Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation.

Coordonnateurs responsables:

Mme A.–C. Luzot
Directrice de l'évaluation
courriel: anneclaire.luzot@wfp.org

M. W. Kaikai
Fonctionnaire chargé de l'évaluation
courriel: wilson.kaikai@wfp.org

Le plan stratégique du PAM pour l'Ouganda doit permettre au PAM de conserver ses capacités d'intervention d'urgence et de fournir au Gouvernement une assistance pour la préparation aux catastrophes et l'accueil du nombre croissant de réfugiés. Le plan est articulé autour de six effets directs stratégiques, dont deux axés sur les interventions face aux crises et les autres sur divers aspects du renforcement de la résilience, ainsi que sur la lutte contre la malnutrition et quelques-unes des causes profondes de l'insécurité alimentaire.

Le plan stratégique de pays est fondé sur des éléments factuels, harmonisé avec les priorités nationales et en prise sur l'évolution du contexte. Tant sa conception que sa mise en œuvre tiennent compte des atouts particuliers habituels du PAM en matière d'intervention d'urgence et de logistique, de sécurité alimentaire et de nutrition, mais l'intégration entre les différents effets directs stratégiques et entre les différentes activités est restée fragmentaire au cours de la période à l'examen.

L'aptitude du PAM à améliorer et à pérenniser les résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition a été sapée par les modalités de financement utilisées, les déficits de financement et l'augmentation des besoins des réfugiés et des autres personnes vulnérables.

Le PAM a fait preuve d'efficacité et obtenu des résultats ayant de bonnes perspectives de durabilité dans le domaine du renforcement des capacités nationales et locales relatives aux systèmes de protection sociale réactifs face aux chocs. Cependant, il en est encore à découvrir la façon de concilier le rôle de catalyseur d'action et de programmes et celui d'exécutant de ses propres activités.

Le PAM s'est efforcé de tenir compte des questions transversales, notamment celles liées à la problématique femmes-hommes, à l'environnement et à la responsabilité à l'égard des personnes touchées, mais il lui faut adopter une démarche plus systématique en ce sens.

L'évaluation a donné lieu à la formulation de six recommandations dont l'objectif est de renforcer la capacité du PAM à concevoir et à mettre en œuvre son prochain plan stratégique pour l'Ouganda. D'un point de vue stratégique, le PAM devrait améliorer l'intégration et la cohérence des programmes dans le cadre des différentes activités, bien cerner et renforcer son rôle de catalyseur à l'appui de capacités et systèmes publics pérennes, élaborer une approche plus stratégique et plus durable de l'établissement de partenariats, et renforcer son rôle en tant qu'organisme chef de file et catalyseur dans le domaine de la transformation des systèmes alimentaires. Sur le plan opérationnel, le PAM devrait améliorer la conception et la durabilité des interventions axées sur le renforcement de la résilience et l'accès à l'autonomie et promouvoir plus efficacement les priorités transversales.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Ouganda (2018-2025)" (WFP/EB.2/2025/6-C/10) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2025/6-C/10/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du plan stratégique de pays (PSP) établi par le PAM pour l'Ouganda pour la période 2018-2025 a été réalisée entre novembre2023 et novembre 2024. Elle a porté sur les opérations menées par le PAM en Ouganda de 2017 à la mi-2024, avec pour double objectif essentiel la production de données d'évaluation susceptibles d'aider le PAM à rendre compte des résultats obtenus dans le cadre du PSP, et l'apprentissage à l'appui de l'élaboration d'un nouveau PSP. Les opérations menées en 2017 ont été prises en considération lors de l'évaluation afin de permettre un examen du mode d'élaboration du PSP, notamment les éléments qui ont présidé à sa conception, au choix de ses priorités et à l'évolution par rapport au programme de pays précédent.

2. Appliquant une méthode mixte fondée sur une approche théorique, et utilisant des données aussi bien qualitatives que quantitatives, primaires et secondaires, l'équipe d'évaluation a analysé le positionnement stratégique du PAM, la contribution de celui-ci à la concrétisation des effets directs stratégiques et l'efficacité de la mise en œuvre, la durabilité des résultats du PSP et les facteurs expliquant les réalisations du PAM dans ce cadre. Les méthodes de collecte de données ont combiné l'examen de documents, la conduite d'entretiens avec 224 informateurs clés, la tenue de 45 discussions de groupes thématiques et l'observation directe.

3. Des ateliers et des discussions ont été organisés avec les parties prenantes internes et externes de manière à ce que celles-ci s'approprient et comprennent les constatations, les conclusions et les recommandations issues de l'évaluation.

4. L'évaluation s'adresse principalement au Bureau du PAM en Ouganda et, plus généralement, aux autres parties prenantes internes et externes.

Contexte

5. L'Ouganda affiche des taux élevés de pauvreté, d'insécurité alimentaire, de malnutrition et d'analphabétisme. Quelque 42 pour cent de la population vit en deçà du seuil de pauvreté international, à savoir 2,15 dollars É.-U. par jour[5], et 20,3 pour cent en deçà du seuil de pauvreté national, c'est-à-dire 1 dollar par jour[6]. Pendant la période 2021-2023, la prévalence de l'insécurité alimentaire modérée ou grave était estimée à 71,2 pour cent, celle de l'insécurité alimentaire grave étant estimée à 23 pour cent[7]. Les taux les plus élevés de malnutrition et d'insécurité alimentaire sont observés essentiellement dans les régions de l'est et du nord du pays[8]. Le Karamoja affiche les taux les plus élevés de malnutrition chez l'enfant en Ouganda, 41,1 pour cent des enfants âgés de 0 à 59 mois souffrant de retard de croissance et 11,9 pour cent d'émaciation[9,10].

[5] Banque mondiale. 2022. *Uganda Poverty Assessment: Strengthening Resilience to Accelerate Poverty Reduction*.

[6] Bureau des statistiques de l'Ouganda. 2023. Cadre des indicateurs standard nationaux – Niveau 1 2023 (page Web en anglais uniquement). Les données portent sur les années 2020 et 2021.

[7] FAO et autres. 2024. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2024 – Des financements pour éliminer la faim, l'insécurité alimentaires et toutes les formes de malnutrition.*

[8] Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire. 2024. *Uganda: Acute Food Insecurity Situation March - July 2024 and Projection for August 2024 - February 2025 - Partial analysis in Karamoja.*

[9] Par rapport aux moyennes nationales qui s'établissent à 24,4 pour cent s'agissant du retard de croissance et à 3,2 pour cent pour ce qui est de l'émaciation.

[10] Bureau des statistiques de l'Ouganda. 2023. *Demographic and Health Survey 2022.*

6. Le pays accueille 1 702 278 réfugiés et demandeurs d'asile[11], dont 85 pour cent viennent du Soudan du Sud et de la République démocratique du Congo et 79 pour cent sont des femmes et des enfants[12].

7. L'Ouganda a atteint, ou est en voie d'atteindre, 26 pour cent de ses cibles liées aux objectifs de développement durable (ODD); a accompli des progrès limités en ce qui concerne 54 pour cent de ces cibles et est en retard pour 19 pour cent d'entre elles[13,14]. Les défis les plus importants continuent à être soulevés par la réalisation de l'ODD 2 sur la faim "zéro" et de l'ODD 17 sur les partenariats pour la réalisation des objectifs, pour lesquels les scores enregistrés sont soit stagnants, soit croissants, mais à un rythme inférieur de moitié à celui qui serait nécessaire.

Aperçu du plan stratégique de pays

8. Le PAM est présent en Ouganda depuis 1964. Le premier PSP pour le pays, qui couvre la période 2018-2025, a été précédé par le programme de pays du PAM pour 2016-2020, une opération d'urgence déployée en juillet 2016 et une intervention prolongée de secours et de redressement menée durant la période 2016-2018[15].

9. Le PSP pour 2018-2025 est axé sur le Karamoja et les districts accueillant des réfugiés dans le Nil occidental et le sud-ouest de l'Ouganda, notamment Ankole, Bunyoro et Tooro. Le bureau de pays a mis en œuvre le PSP dans le cadre des instruments nationaux de politique générale existants, notamment le troisième plan national de développement de l'Ouganda[16], le modèle de développement paroissial, le cadre d'autonomisation des communautés hôtes, le cadre d'action global pour les réfugiés, le plan d'intervention en faveur des réfugiés et le document intitulé "Uganda Vision 2040".

[11] HCR et Cabinet du Premier Ministre ougandais. 2024. Portail de données sur l'intervention globale en faveur des réfugiés (en anglais uniquement).

[12] Ibid.

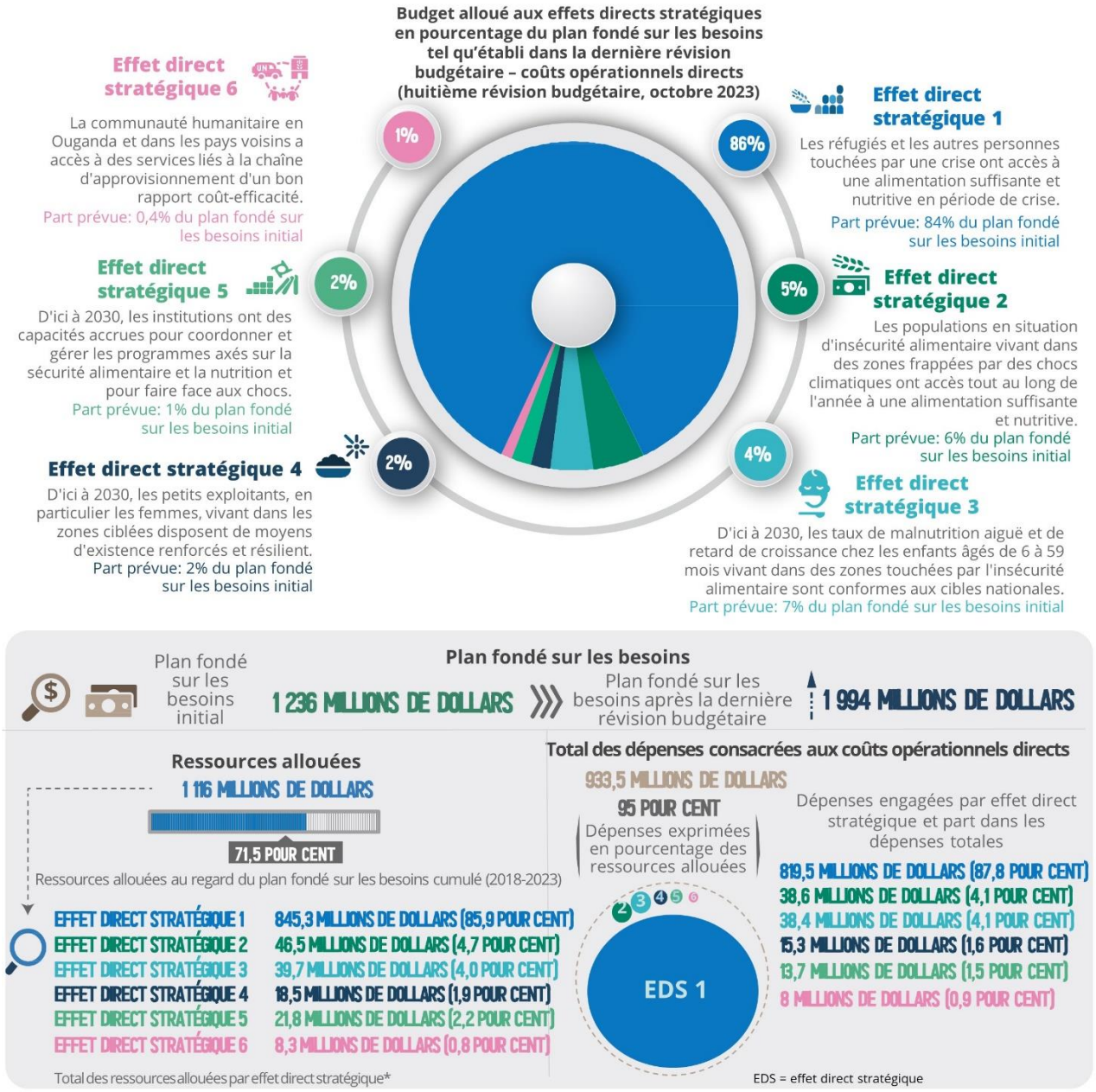
[13] Rapport 2023 sur le développement durable. Afrique subsaharienne: Ouganda (page Web en anglais uniquement). Données tirées de Sachs, J. D. et autres. 2023. *Sustainable Development Report 2023. Implementing the SDG Stimulus.*

[14] Sur la base des examens nationaux volontaires de l'Ouganda pour 2016, 2020 et 2024.

[15] Il convient de noter que l'opération d'urgence et l'intervention prolongée de secours et de redressement avaient été reprises dans le PSP à l'examen.

[16] Pour les exercices budgétaires 2020-2021 et 2024-2025.

Figure 1: Plan fondé sur les besoins du plan stratégique pour l'Ouganda en octobre 2023 (hors coûts d'appui directs et indirects)



* Tous les pourcentages sont calculés hors coûts d'appui directs et indirects. La somme des pourcentages indiqués pour les ressources allouées par effet direct stratégique n'est pas égale à 100 pour cent, car certaines ressources n'ont pas spécifiquement été affectées à un effet direct stratégique particulier.

10. Le PSP initial pour l'Ouganda, qui couvrait la période 2018-2022, comprenait dix activités relevant de six effets directs stratégiques. Il devait permettre au PAM de conserver ses capacités d'intervention d'urgence et de fournir au Gouvernement une assistance pour la préparation aux catastrophes et l'accueil du nombre croissant de réfugiés, et ce, au titre de deux effets directs stratégiques axés sur les interventions face aux crises. Les autres effets directs stratégiques concernaient divers aspects du renforcement de la résilience et de la lutte contre la malnutrition, en lien avec certaines causes profondes de l'insécurité alimentaire. Le PSP et son budget ont fait l'objet de huit révisions entre 2018 et 2023. Celles-ci n'ont pas entraîné de modification de l'orientation stratégique du PSP, mais ont permis de modifier la durée, la portée et les priorités des activités ainsi que le nombre de bénéficiaires et les coûts d'exécution.

11. Les principales réorientations stratégiques prévues au titre du PSP pour 2018-2025 comprenaient le transfert aux autorités nationales de la responsabilité de la lutte contre la faim dans le pays grâce à la mise en commun d'analyses et d'éléments factuels et à l'apport d'une assistance technique; la promotion d'une réorientation conduisant à appuyer l'accès à l'autonomie et non plus la fourniture d'une assistance alimentaire dans les zones accueillant des réfugiés; le recours aux transferts de type monétaire là où les marchés fonctionnent; la mise en place de programmes tenant compte de la nutrition, du VIH et de la problématique femmes-hommes; et la collaboration avec des organisations du secteur privé pour lutter contre les causes profondes de la malnutrition.

12. Initialement, le coût prévu[17] du PSP s'établissait à 1,24 milliard de dollars, et le PSP ciblait 3,34 millions de bénéficiaires. À l'issue des révisions effectuées entre 2018 et 2023, le coût estimé a été porté à 1,99 milliard de dollars et le nombre de bénéficiaires ciblés est tombé à 2,85 millions. Globalement, 71 pour cent du budget du plan fondé sur les besoins, pris dans son ensemble, pour 2018-2023 a été financé, avec des disparités entre les niveaux de financement des effets directs stratégiques et des activités.

13. Les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont fourni plus d'un tiers des contributions en faveur du plan fondé sur les besoins, suivis par l'Union européenne, l'Allemagne, la Suède et la République de Corée. Les autres donateurs bilatéraux et donateurs privés ont contribué chacun à hauteur de moins de 1 pour cent[18]. Les contributions préaffectées ont varié entre 2018 et 2023, puisque leur montant a augmenté, passant de 78,9 millions de dollars en 2017 à un pic de 194,8 millions de dollars en 2019, avant de retomber à 48,7 millions de dollars en 2023[19].

Principales conclusions et constatations issues de l'évaluation

Le PSP était fondé sur des éléments factuels, harmonisé avec les priorités nationales et en prise sur l'évolution du contexte. Mais l'intégration entre les différents effets directs stratégiques et entre les différentes activités était fragmentaire.

Pertinence sur le plan stratégique et cohérence

14. La conception initiale et les révisions ultérieures du PSP[20] ont reposé sur les éléments factuels disponibles, notamment les données issues d'un examen stratégique consacré en 2017 aux progrès accomplis vers l'ODD 2[21], des analyses de la vulnérabilité, des analyses des filières, des rapports de suivi des marchés, des études de référence et des évaluations relatives à la protection et à la problématique femmes-hommes. Cependant, faute d'analyse suffisante, la base d'éléments factuels sur laquelle reposait le PSP n'a pas permis d'éclairer l'adoption d'une approche susceptible de favoriser plus efficacement l'inclusion sociale.

[17] Sur la base de son plan fondé sur les besoins initial.

[18] Situation financière du budget de portefeuille de pays au 8 avril 2024.

[19] FACTory, contributions et statistiques prévisionnelles au 8 avril 2024.

[20] Les révisions du PSP ont entraîné un passage aux modalités de transfert de type monétaire, l'expansion de l'approche axée sur les systèmes alimentaires, et le déploiement d'un modèle d'accession à l'autonomie dans le cadre de l'intervention en faveur des réfugiés.

[21] Gouvernement ougandais. 2017. *Towards Zero Hunger: A Strategic Review of Sustainable Development Goal 2 in Uganda* (page 16).

15. Le PSP est harmonisé avec le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable établi pour l'Ouganda, dans le cadre duquel le PAM participe à des activités connexes; ainsi, il est l'organisme chef de file pour le pilier 2 relatif à la prospérité partagée dans un environnement sain[22, 23], il fait partie des groupes de travail de l'équipe de pays des Nations Unies et il favorise la collaboration stratégique et technique avec les partenaires des Nations Unies. Le PSP est également bien en phase avec les priorités nationales et infranationales, telles que définies dans les plans nationaux de développement et les cadres d'intervention en faveur des réfugiés, ainsi qu'avec les politiques de développement à l'échelon des districts et les plans d'intervention d'urgence et d'intervention humanitaire.

16. Progressivement, le PAM a procédé à une réorientation pour privilégier un ciblage fondé sur des éléments factuels et la vulnérabilité dans le cadre du programme d'assistance alimentaire générale en faveur des réfugiés, de l'initiative NutriCash[24], des interventions en période de soudure et des activités liées aux repas scolaires. Cependant, des différences pouvaient être observées dans la cohérence et la précision du ciblage selon les programmes; par exemple, les critères utilisés pour sélectionner les bénéficiaires des activités axées sur la création d'actifs et les moyens d'existence et sur l'appui à l'agriculture et aux marchés étaient moins précis que ceux utilisés pour d'autres programmes.

17. Malgré les efforts déployés par le PAM pour renforcer les synergies entre les divers axes de travail, l'intégration entre les différents effets directs stratégiques et les différentes activités était fragmentaire. Par exemple, aucun lien n'a été intentionnellement établi entre les interventions face aux crises (effet direct stratégique 1), l'appui fourni au Gouvernement dans le domaine de la préparation aux catastrophes (effet direct stratégique 5), et les chaînes d'approvisionnement et la logistique (effet direct stratégique 6). Récemment, cependant, le PAM s'est efforcé d'améliorer la cohérence, notamment en élaborant une approche axée sur les interventions en cas de crise, en procédant en 2021 et en 2023 à des révisions du PSP pour mettre l'accent sur les interventions axées sur les systèmes alimentaires et les interventions à dimension nutritionnelle, et en concevant en 2024 une stratégie intégrée en matière de nutrition.

18. La conception et la mise en œuvre du PSP tiennent compte des atouts particuliers habituels du PAM en matière d'intervention d'urgence et de logistique, ainsi que de sécurité alimentaire et de nutrition. L'appui en faveur des systèmes nationaux de protection sociale a représenté une nouvelle sphère d'activité pour le PAM, et il a tiré parti de son savoir-faire dans des domaines tels que les systèmes d'information sur les bénéficiaires pour se positionner comme un partenaire privilégié tant pour le Gouvernement que pour d'autres acteurs dans ce secteur.

[22] Concernant la prospérité partagée dans un environnement sain, et le PAM a contribué au groupe de résultats du pilier chargé des ressources naturelles, de l'environnement et des changements climatiques.

[23] Organisation des Nations Unies en Ouganda. 2024. Page Web présentant un guide pour la gestion du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour 2021-2025 (en anglais uniquement).

[24] NutriCash est un programme dans le cadre duquel une assistance alimentaire et nutritionnelle est fournie aux réfugiés et communautés hôtes bénéficiaires sous forme de transferts monétaires.

19. Le PAM a adapté ses opérations en vue de faire face aux incidents liés à la distribution et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, par exemple les intoxications alimentaires et les décès qu'elles ont entraînés dans le Karamoja et la zone d'installation de réfugiés de Palabek qui résultaient de la contamination du mélange maïs-soja utilisé dans les programmes nutritionnels appuyés par le PAM, aux chocs, à l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés, et à l'évolution du contexte de la mobilisation de ressources. Ainsi, le PAM a mis en place un système d'enregistrement biométrique dans le cadre de l'assistance alimentaire générale en faveur des réfugiés, a ajusté les rations distribuées au titre de l'assistance alimentaire générale et a prolongé la durée des distributions alimentaires généralisées en faveur des réfugiés. Il a aussi fourni au Gouvernement un appui supplémentaire dans les situations d'urgence de santé publique telles que la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et les épidémies de maladie à virus Ebola. La plupart de ces adaptations n'ont pas entraîné de modification des priorités initiales du PSP.

Efficacité et viabilité

L'aptitude du PAM à améliorer et à pérenniser les résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition a été sapée par les modalités de financement utilisées, les déficits de financement et l'augmentation des besoins des réfugiés et des autres personnes vulnérables.

20. Le PAM a fourni aux réfugiés une assistance alimentaire et nutritionnelle directement et indirectement (dans le cadre de programmes publics), mais les résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition – concernant par exemple l'accès à l'alimentation ou les stratégies de survie adoptées – parmi les réfugiés se trouvant dans les régions du Nil occidental et du sud-ouest ont reculé entre 2018 et 2023; cela tient en grande partie à des facteurs externes comme la pandémie de COVID-19, l'instabilité des prix des aliments et les réductions de rations entraînées par les problèmes de financement[25] (effet direct stratégique 1).

Figure 2: Scores de consommation alimentaire parmi les réfugiés (Nil occidental)

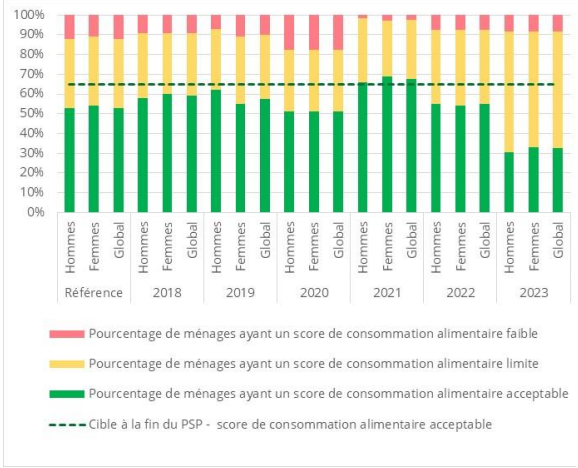
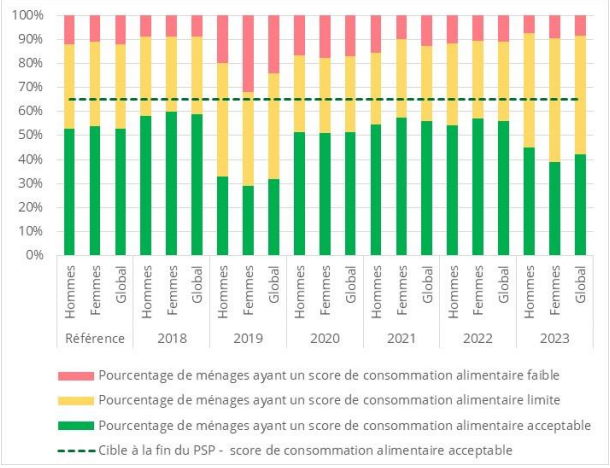


Figure 3: Scores de consommation alimentaire parmi les réfugiés (sud-ouest)



Source: Rapports sur les indicateurs d'effet direct de l'outil COMET pour la période 2018-2023 *(CM-R010b_Outcome Indicators UG01 2018-2023).*

[25] Sauf indication contraire, les données issues du suivi des effets directs proviennent de l'outil des bureaux de pays du PAM pour une gestion efficace (COMET). Au moment de la rédaction du présent rapport, il n'y avait pas de données relatives à 2024 dans COMET. PAM. 2024. *Post-Distribution Monitoring of General Food Assistance – Results of the third round of data collection: April 2024* (document interne).

21. Les interventions menées par le PAM pendant la période de soudure dans le Karamoja ont permis d'améliorer les résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition – comme les scores de consommation alimentaire et les stratégies de survie fondées sur la consommation et les moyens d'existence)[26] – parmi les ménages vulnérables bénéficiant d'une assistance. Dans l'ensemble, cependant, les conditions du point de vue de la sécurité alimentaire dans le Karamoja demeurent précaires (effet direct stratégique 1).

22. Le passage aux modalités de transfert de type monétaire, désormais privilégiées par le PAM, a eu des effets directs et indirects positifs pour les réfugiés et les communautés hôtes, contribuant notamment à accroître les revenus, à créer des possibilités de subsistance et à donner aux bénéficiaires la latitude de consacrer les dépenses à des vivres ou à des articles non alimentaires, notamment à des fins médicales ou d'éducation[27,28]. De plus, les personnes ayant reçu des transferts de type monétaire ont obtenu de meilleurs résultats sur le plan de la sécurité alimentaire que celles ayant reçu uniquement des produits alimentaires en nature (effet direct stratégique 1).

23. Les femmes et les enfants vulnérables dans le Karamoja ont reçu des aliments nutritifs spécialisés destinés à traiter la malnutrition aiguë modérée. Cependant, entre 2018 et 2023, le taux de récupération à l'issue du traitement a baissé, et tant le taux de non-réaction au traitement que le taux d'abandon du traitement ont augmenté, et ce en raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19, de l'intensification des vols de bétail et de l'insécurité entre 2021 et 2023, des inondations en 2021[29], de pratiques inadaptées de soins aux enfants, d'une mauvaise utilisation des rations due à la vente et au partage de rations, et d'un apport alimentaire insuffisant en raison de l'épuisement des stocks alimentaires des ménages et de la hausse des prix sur les marchés[30] (effet direct stratégique 3).

24. Les interventions à dimension nutritionnelle menées par le PAM, notamment l'initiative NutriCash et les activités de communication visant à faire évoluer la société et les comportements, ont contribué à faire progresser les connaissances et les pratiques concernant la diversité alimentaire, les jardins potagers familiaux et les notions financières, notamment chez les femmes et les filles réfugiées et au sein des communautés hôtes dans les régions du Nil occidental et du sud-ouest ainsi que parmi les personnes touchées résidant dans le Karamoja. Les repas scolaires ont également favorisé une meilleure nutrition et la diversification alimentaire, les parents bénéficiant des connaissances sur le maraîchage et la diversité alimentaire acquises par leurs enfants grâce aux clubs de jeunes agriculteurs créés dans les écoles[31] (effets directs stratégiques 1, 2, 3 et 5).

[26] Données issues de documents internes: rapports annuels par pays du PAM pour 2019 et 2020 (en anglais uniquement); et rapports du PAM concernant l'intervention menée en 2022 et en 2023 face à la période de soudure dans le Karamoja.

[27] PAM. 2024. *Draft v1: Decentralized Evaluation of promoting self-reliance with livelihood, asset creation and resilience interventions in Uganda 2020-2023* (non publié).

[28] PAM. 2023. *Direct and indirect benefits of food and cash assistance in Uganda* (non publié).

[29] Rapports annuels du PAM de 2021, 2022 et 2023 pour l'Ouganda (en anglais uniquement).

[30] Andre Foods International. 2023. *Community-based supplementary feeding programme monthly progress report,* juin 2023 (non publié). Le partage des rations de mélange maïs-soja enrichi et amélioré a également été signalé dans certains groupes de discussion thématiques.

[31] Certains clubs de jeunes agriculteurs et jardins scolaires étaient soutenus par des partenaires de développement du PAM.

25. La fourniture de repas scolaires par le PAM a contribué à la hausse des taux de scolarisation et de fréquentation chez les enfants en âge d'être scolarisés dans les écoles bénéficiant d'une assistance du PAM. Cependant, en raison de facteurs socioculturels, les taux de poursuite des études ont baissé. De plus, les écoles et les apprenants bénéficiant d'une assistance du PAM ont pâti de divers problèmes, liés notamment à la taille et au nombre réduits de repas et au nombre croissant d'enfants remplissant les conditions requises pour bénéficier d'initiatives de développement de la petite enfance qui allaient à l'école pour manger (effet direct stratégique 2).

TABLEAU 1: INDICATEURS D'EFFET DIRECT RELATIFS À L'ÉDUCATION DANS LES ÉCOLES BÉNÉFICIANT DE L'ASSISTANCE DU PAM (*en pourcentage*)

Indicateurs d'effet direct	**2018**			**2023**		
	Garçons	**Filles**	**Global**	**Garçons**	**Filles**	**Global**
Augmentation annuelle du taux de scolarisation	8	5	7	21	27	24
Taux de fréquentation annuel	64	63	63	72	72	72
Taux annuel de poursuite des études	72	87	78	73	71	72

Source: Rapports annuels du PAM pour l'Ouganda de 2018 et 2023 (en anglais uniquement).

26. Les interventions axées sur la création d'actifs et l'appui aux moyens d'existence étaient d'envergure modeste et s'inscrivaient dans le court terme. Elles avaient des effets positifs s'agissant de combler les déficits de consommation des bénéficiaires concernés, mais leur contribution à l'amélioration ou à la diversification des revenus des femmes et des hommes est moins clairement démontrée. Dans la région du sud-ouest, les scores de consommation alimentaire des bénéficiaires ciblés ont progressé entre 2021 et 2023 (effet direct stratégique 2).

> Le Bureau du PAM en Ouganda a commencé à étudier la possibilité d'adopter une approche fondée sur les systèmes alimentaires, mais il est possible d'améliorer encore l'efficacité en favorisant la collaboration multisectorielle, les solutions novatrices et les partenariats stratégiques à l'appui du développement des systèmes des marchés.

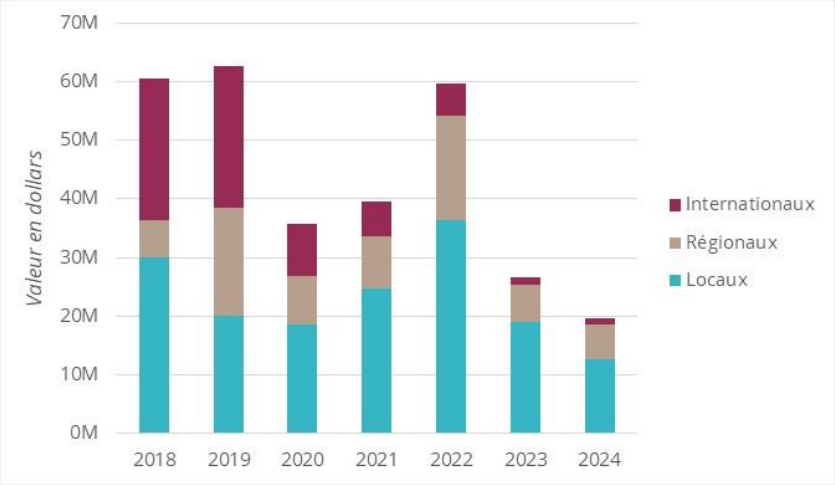
27. Les formations organisées et l'appui technique fourni sur place par le PAM ont contribué à améliorer les connaissances et les pratiques des petits exploitants agricoles concernant la gestion après récolte et les associations villageoises d'épargne et de crédit. Le taux de perte après récolte a baissé, passant de 17,9 pour cent en 2018 à 12,1 pour cent en 2023[32]. Cependant, les petits agriculteurs se heurtent encore à des difficultés pour accéder aux marchés (effet direct stratégique 4).

[32] Rapport sur les indicateurs d'effet direct de l'outil COMET (CM-R010b_Outcome indicators UG01) 2023.

28. Les achats locaux de produits alimentaires effectués au titre du programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale commencent à apporter des avantages économiques aux petits exploitants et aux organisations d'agriculteurs dans la région du Karamoja. Depuis 2019, le PAM a investi 2,5 millions de dollars dans l'achat de 3 505 tonnes de produits alimentaires à des petits exploitants du Karamoja[33], ce qui s'est traduit par une amélioration des capacités institutionnelles des organisations d'agriculteurs et de leur offre de produits alimentaires[34] (effet direct stratégique 4).

29. Le PAM a acheté 621 400 tonnes de produits alimentaires par l'intermédiaire de son Mécanisme de gestion globale des vivres, en s'adressant d'une manière croissante à des fournisseurs locaux et régionaux., Compte tenu de ses achats de vivres en Ouganda, le PAM est devenu le principal acheteur de produits alimentaires en Afrique de l'Est du point de vue de la quantité, mais les achats locaux continuent à soulever des difficultés, notamment pour ce qui est de la traçabilité (effet direct stratégique 6).

Figure 4: Achats de produits alimentaires effectués par le bureau de pays, par source (2018-2024)*



* Les données relatives à 2024 concernent la période janvier-mai.

Source: données du Gouvernement ougandais et du Bureau régional du PAM pour l'Afrique de l'Est sur les achats de produits alimentaires pendant la période 2018-2024.

30. Le PAM n'a guère contribué à l'établissement de liens entre les petits exploitants bénéficiant de son assistance et les marchés, et l'appui qu'il a apporté n'a pas donné lieu à une amélioration globale de la capacité des acteurs du secteur privé à adopter des modèles économiques favorables aux petits exploitants, à pratiquer l'agriculture durable ou à produire des aliments sûrs et nutritifs (effet direct stratégique 4).

Le PAM a fait preuve d'efficacité et obtenu des résultats susceptibles de s'inscrire dans la durée dans le domaine du renforcement des capacités nationales et locales relatives aux systèmes de protection sociale réactifs face aux chocs. Cependant, il en est encore à découvrir la façon de concilier le rôle de catalyseur et celui d'exécutant.

[33] PAM. 2024. *June 2024, Local and regional food procurement policy Uganda implementation plan (final)* (non publié).

[34] Ibid.

31. Le PAM a contribué à renforcer la collaboration entre les acteurs nationaux et infranationaux dans les domaines de la protection sociale et de la planification des activités axées sur la résilience. Au niveau national, il a contribué à renforcer les systèmes nationaux de protection sociale en aidant le Ministère du genre, du travail et du développement social à améliorer le système de cartes d'identité nationales et à mettre en place un registre national unique. Au niveau des districts, le PAM a appuyé la mise en place du répertoire de villages numériques, orchestrée par le Ministère des collectivités territoriales, la création de comités de district chargés de la coordination de la protection sociale, l'élaboration de plans d'investissement de district en faveur de la protection sociale, et la conception de plans d'urgence au niveau du district pour la préparation aux catastrophes dans neuf districts (effet direct stratégique 5).

32. Les effets positifs des interventions du PAM liées au renforcement des capacités au profit des systèmes de protection sociale et d'intervention en cas de chocs devraient perdurer, comme en témoigne la prise en main croissante de ces systèmes par les acteurs sociaux nationaux et infranationaux; quant à la stratégie nationale de protection sociale pour 2023-2028, elle mentionne la protection sociale réactive face aux chocs, les programmes de repas scolaires et la fourniture d'une protection sociale aux réfugiés, soit autant d'éléments auparavant absents du programme d'action public. La seule exception concerne les mécanismes de coordination de la protection sociale décentralisée, qui dépendent encore de financements externes (effet direct stratégique 5).

33. Cependant, les perspectives de durabilité de certaines initiatives sont moins prometteuses, notamment en ce qui concerne les activités d'appui aux marchés agricoles dans le Karamoja et les programmes de repas scolaires; le PAM a aidé le Gouvernement ougandais à adhérer à la Coalition mondiale pour l'alimentation scolaire en 2022, mais ils ont tous deux une vision différente de ce que représentent les programmes de repas scolaires, de la nature et de l'évolution du partenariat entre le PAM et le Ministère de l'éducation et des sports, et de la mesure dans laquelle la fourniture de repas scolaires dans le Karamoja selon le modèle de l'alimentation scolaire utilisant la production locale – qui est tributaire de financements externes et que le PAM est le seul à exécuter[35] – constitue une initiative pilote valide pour procéder à une transposition à l'échelle du pays (effets directs stratégiques 2 et 4).

34. Dans ses programmes, le PAM a adopté des démarches qui prenaient acte de la coexistence des réfugiés et des communautés hôtes et allaient dans ce sens. En 2023, le bureau de pays a mis au point un ensemble de mesures d'appui à l'autonomie permettant aux réfugiés et aux membres des communautés hôtes de s'affranchir de leur dépendance vis-à-vis de l'assistance humanitaire et de satisfaire eux-mêmes leurs besoins essentiels. Le modèle s'appuie sur l'expansion, pilotée par les pouvoirs publics, d'un système de protection sociale inclusif en faveur des réfugiés qui s'efforcent d'accéder à l'autonomie, conformément à la démarche fondée sur le lien entre action humanitaire et développement (effets directs stratégiques 1, 2, 4 et 5).

[35] République d'Ouganda, Ministère de l'éducation et des sports. 2021. *SABER Report on School Feeding, Health and Nutrition in Uganda*, page 22 (non disponible en ligne).

35. Les services interorganisations fournis à la demande par le PAM ont constitué un précieux appui opérationnel pour les partenaires. Les installations de transport et d'entreposage du PAM destinées aux interventions d'urgence[36] ont été utilisées par les entités des Nations Unies et les organisations non gouvernementales (ONG) partenaires selon le principe de recouvrement des coûts, et par le Gouvernement à titre gracieux. Le bureau de pays a assuré la prestation de services vitaux au profit des opérations utilisant les couloirs humanitaires régionaux, tels que le transport, la manutention, l'entreposage et le dédouanement d'articles alimentaires et non alimentaires destinés à la région de l'Afrique de l'Est, notamment aux opérations menées par le PAM dans les pays voisins (effet direct stratégique 6).

Dans le cadre du PSP, le PAM s'est efforcé de tenir compte des questions transversales en lien notamment avec la problématique femmes-hommes, l'environnement et la responsabilité à l'égard des personnes touchées, mais il lui faut adopter une démarche plus systématique en ce sens.

36. La majorité des activités menées au titre du PSP ont tenu compte de la **problématique femmes-hommes** et ont promu la participation égale et un rôle décisionnel pour les femmes, mais elles ont rarement porté sur les relations sociales de manière à s'attaquer aux causes profondes de l'inégalité entre les femmes et les hommes. Le PAM a contribué à faire évoluer la dynamique des relations entre les sexes dans les processus décisionnels, comme en témoigne le nombre croissant de ménages de réfugiés faisant état de la prise de décisions conjointement par les femmes et les hommes. Les femmes ont vu leurs moyens d'action augmenter grâce à l'enrichissement de leurs connaissances en matière d'agriculture, à l'acquisition de notions financières et au renforcement de leur aptitude à prendre des décisions.

37. Le PAM a mis en place un mécanisme communautaire de remontée de l'information, dont la couverture au regard des sites d'intervention géographique et des activités du PSP était malheureusement inégale. Par ailleurs, la lenteur du règlement des affaires a sapé la confiance des bénéficiaires dans ce mécanisme. En 2023, le PAM a amélioré sa stratégie en matière de collaboration avec les communautés pour appuyer plus efficacement la **responsabilité à l'égard des personnes touchées** en établissant une permanence téléphonique et un service d'assistance aux fins de la mise en place d'un mécanisme communautaire plus global de collaboration et de remontée de l'information[37].

38. Les personnes touchées pouvaient accéder à l'assistance et aux services en toute sécurité et sans rencontrer d'obstacle. Cependant, les changements apportés aux modalités de transfert, les réductions de rations et l'établissement de priorités ont accru les risques en matière de **protection** pour les personnes touchées. En 2024, à la suite des réductions de rations, une recrudescence des conflits et des divisions au sein des ménages et une hausse des cas d'abandon par le chef de ménage ont été observées. Le processus d'établissement des priorités a entraîné une baisse du nombre de personnes recevant une assistance du PAM, ce qui accru les craintes au sein des communautés concernant la criminalité, le vol, les violences sexuelles et sexistes, le travail des enfants, les rapports sexuels monnayés et les grossesses d'adolescentes.

[36] Par exemple, pendant la pandémie de maladie à coronavirus 2019.

[37] En 2023, le mécanisme communautaire de remontée de l'information a été intégré, le bureau de pays ayant vu son rôle vis-à-vis de la collaboration avec les communautés renforcé par l'intermédiaire de l'équipe chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi.

39. Dans le PSP, la question de **l'environnement et des chocs liés au climat** était abordée dans le cadre de certaines activités relevant des programmes. Par exemple, un projet pour l'action en faveur de la résilience a contribué à renforcer les systèmes réactifs face aux chocs, l'alerte rapide et les mesures d'anticipation dans le Karamoja, et le PAM a prêté assistance aux bénéficiaires tandis qu'ils s'efforçaient d'adopter des techniques de subsistance respectueuses de l'environnement. Les autres mesures prises par le PAM ont consisté notamment à intégrer une analyse des risques environnementaux et sociaux dans les accords de partenariat sur le terrain, les mémorandums d'accord et les contrats. Cependant, le PAM n'a pas assuré systématiquement le suivi ou l'évaluation des résultats de ses activités axées sur la durabilité environnementale.

40. Le PAM a adhéré aux **principes humanitaires** et a mobilisé ses capacités opérationnelles pour répondre aux besoins immédiats des personnes et protéger la capacité des individus et des communautés à vivre en sécurité et dans la dignité. Il a appliqué le principe d'impartialité et a donné la priorité aux personnes ayant les besoins les plus grands en matière de sécurité alimentaire dans le cadre d'interventions ciblant les femmes ougandaises et les femmes réfugiées. Cependant, son aptitude à respecter pleinement le principe d'humanité a été limitée par certaines circonstances, notamment une situation de crise prolongée caractérisée par des besoins croissants et des ressources limitées[38].

Efficience

> La majeure partie des activités du PSP ont été mises en œuvre dans les délais impartis, et les dépenses engagées à ce titre ont été en adéquation avec les objectifs annuels. Cependant, la mise en œuvre de certaines activités a subi du retard.

41. La majeure partie des activités du PSP ont été mises en œuvre en temps voulu mais l'initiative NutriCash et les activités axées sur les repas scolaires, la création d'actifs et l'appui aux moyens d'existence ont souffert de retards. Les bénéficiaires de l'initiative NutriCash ont reçu les transferts avec des retards, souvent imputables aux difficultés opérationnelles soulevées par le recours à des intermédiaires pour la prestation des services bancaires. Les activités axées sur la création d'actifs et l'appui aux moyens d'existence ont été entravées par des retards dans la livraison des semences, en particulier après la saison des pluies, et par la lourdeur des procédures en vigueur au PAM pour l'achat de produits aux bénéficiaires. Ces retards ont entraîné des gaspillages et des pertes de produits alimentaires, ainsi qu'une altération de la qualité des vivres.

42. L'utilisation des ressources dans le cadre de la majeure partie des activités du PSP a été en adéquation avec les objectifs annuels. En juillet 2024, au moins 89 pour cent des ressources allouées pour 2018-2024 au titre de cinq des neuf activités du PSP avaient été utilisées; s'agissant des autres, les retards évoqués plus haut ont donné lieu à des taux réduits d'utilisation des fonds. Les taux d'utilisation des fonds moins élevés associés aux activités 8 et 9 ont été imputés à la programmation souple des activités de renforcement des capacités institutionnelles menées au titre du programme de protection sociale tenant compte des besoins des enfants et d'un projet de consolidation des systèmes d'intervention réactifs face aux chocs dans le Karamoja, ainsi qu'à la lenteur de la mise en œuvre des activités planifiées par les ministères, départements et organismes publics.

> Le passage aux modalités de transfert de type monétaire a contribué à réduire les coûts et à optimiser l'utilisation des ressources.

[38] PAM. 2023. *Impacts of the Cost of Inaction on WFP Food Assistance in Uganda (2021 & 2022).*

43. Le passage aux modalités de transfert de type monétaire, malgré les difficultés opérationnelles soulevées par le recours à des intermédiaires pour la prestation des services bancaires ainsi qu'à l'argent mobile, a permis de faire des économies dans le cadre de l'intervention en faveur des réfugiés. Comparée à l'assistance en nature, l'utilisation de ces modalités de transfert a contribué à la réduction des coûts par bénéficiaire. Par exemple, le coût de transfert moyen par bénéficiaire associé aux transferts de type monétaire a été inférieur à celui associé à l'assistance alimentaire en nature pendant 11 des 12 mois de l'année 2023. Dans le contexte de l'assistance alimentaire, les transferts de type monétaire ont aussi contribué à améliorer l'efficacité opérationnelle du PAM et à réduire le temps passé par les bénéficiaires aux points de distribution des vivres, limitant ainsi leur risque d'exposition à la COVID-19.

44. La collaboration avec le marché de détail lancée en 2023 et en 2024 a commencé à créer des possibilités de développement des marchés et à fournir des moyens plus économiques d'apporter une assistance dans les zones d'installation de réfugiés. La collaboration avec le PAM a aidé les détaillants à entrer en contact avec les banques et les services d'argent mobile, ce qui a amélioré l'inclusion numérique et multiplié les débouchés commerciaux, par exemple avec les marchands de gros, d'où une amélioration des marchés dans les districts accueillant des réfugiés.

45. Les pertes après récolte enregistrées par le PAM sont restées bien en deçà de l'objectif de 2 pour cent de 2020 à juillet 2024, exception faite du mois de décembre 2020. Cependant, les ruptures d'approvisionnement, qui ont été observées jusqu'en 2023, ont parfois été aggravées par les déficits de financement. Certaines ont pu être atténuées par la distribution de compléments monétaires, mais d'autres ont entraîné des réductions des rations fournies au titre de l'assistance alimentaire générale, ce qui a eu des effets négatifs sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la cohésion sociale communautaire, les relations des ménages et les violences sexistes.

Facteurs internes et externes ayant pesé sur la mise en œuvre et les résultats du PSP

La mise en œuvre du PSP a pâti de la diminution drastique des contributions des donateurs en 2022 et en 2023 et de la dépendance à l'égard de financements à court terme.

46. Exception faite des effets directs stratégiques 4 et 5, tous les effets directs stratégiques du PSP ont été sous-financés par rapport au plan fondé sur les besoins, puisqu'ils ont reçu moins de 60 pour cent des fonds prévus, cependant que 82 pour cent du PSP avaient déjà été mis en œuvre. Face à cette situation, le PAM a choisi de réduire les rations plutôt que le nombre de bénéficiaires, ce qui s'est traduit par une assistance alimentaire insuffisante et une révision à la baisse des activités menées dans le cadre des programmes. Plusieurs facteurs ont pesé sur la disponibilité de ressources suffisantes, notamment les incertitudes planant sur les dates de confirmation des financements affectés à l'effet direct stratégique 1, et l'évolution des priorités des donateurs habituels. Les financements pluriannuels n'ont représenté que 7,9 pour cent des contributions entre 2018 et 2024, la majorité d'entre eux ayant été affectés aux activités relatives au renforcement des capacités et à la protection sociale.

47. L'arrivée de nouveaux donateurs non habituels, comme la Fondation Mastercard et Novo Nordisk, a stimulé l'utilisation d'approches novatrices, notamment celles qui se sont traduites par la création d'emplois pour les jeunes et par des systèmes alimentaires plus durables à l'appui du programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale.

48. Pendant toute la période couverte par le PSP, la majorité des contributions des donateurs – à savoir 81,9 pour cent – a été préaffectée au niveau des activités. La préaffectation a compliqué la stratification des activités relevant des différents effets directs stratégiques, ceux-ci étant assortis d'échéances de mise en œuvre et de priorités géographiques différentes.

Le PAM a établi des partenariats stratégiques avec des ministères, des départements et des organismes publics ainsi qu'avec d'autres entités des Nations Unies, mais la collaboration avec le secteur privé a été limitée.

49. Le PAM a établi des partenariats stratégiques avec les ministères, départements et organismes publics clés, ce qui a contribué à l'amélioration des capacités des acteurs nationaux et infranationaux en rapport avec la protection sociale, les systèmes réactifs face aux chocs et la planification communautaire des activités axées sur la résilience. Les partenariats avec les ministères clés étaient caractérisés par une collaboration à plusieurs niveaux, des modalités de collaboration précises, l'harmonisation avec les systèmes publics et le recours à ceux-ci, ainsi que le détachement de personnel pour la coordination technique. Cependant, les relations avec les autres ministères concernés ont été essentiellement axées sur des activités précises et de nature ponctuelle, ce qui a limité la possibilité d'obtenir des résultats de plus grande portée.

50. Le PAM a adopté une nouvelle approche de collaboration dans la durée vis-à-vis des partenariats noués avec des ONG afin de favoriser le développement des capacités locales. Cette approche a permis aux partenaires coopérants de planifier leurs activités à un horizon plus lointain et de se doter d'effectifs plus stables pendant la période couverte par le PSP; toutefois, des difficultés ont été rencontrées, en particulier avec les ONG locales, s'agissant de travailler avec les systèmes du PAM et de se plier aux directives énoncées par celui-ci.

51. Le PAM n'a pas fait appel à des partenaires du secteur privé pour renforcer sa performance au cours des premières années du PSP. Néanmoins, sa réorientation récente, qui l'incite à établir une collaboration de nature plus stratégique avec le secteur privé, ouvre des perspectives prometteuses dans le domaine de l'appui au développement et à la transformation des systèmes alimentaires, notamment grâce à la collaboration dans les domaines des transferts de type monétaire, de l'emploi des jeunes[39] et des achats locaux.

52. Les relations du PAM avec les partenaires des Nations Unies aux niveaux stratégique et technique ont été essentielles à la mise en œuvre du PSP. La plupart de ces partenariats reposaient sur des modalités de collaboration précises et tenaient dûment compte des atouts particuliers de chacun des partenaires. Quelques failles ont cependant été observées, par exemple, le PAM et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture avaient conclu un protocole d'accord, mais la collaboration restait technique avant tout.

La structure du bureau de pays et l'insuffisance des capacités à sa disposition sur le plan des ressources humaines ont entravé l'intégration et la mise en œuvre des programmes.

[39] Initiative financée par la Fondation Mastercard.

53. Malgré la restructuration opérée, les ressources humaines dont disposait le bureau de pays n'ont pas été entièrement à la hauteur des impératifs d'ordre stratégique liés au PSP au cours de la période examinée. Les lacunes au niveau des capacités et des compétences ayant pesé sur la mise en œuvre du PSP ont été notamment les suivantes: connaissances spécialisées insuffisantes dans le domaine de l'égalité femmes-hommes et de l'autonomisation des femmes, absence d'évaluation des compétences à développer au sein du personnel pour que celui-ci puisse s'acquitter des nouvelles fonctions liées au renforcement des capacités, et effectifs insuffisants affectés au programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale. De plus, la structure organisationnelle du bureau de pays, qui perpétuait le cloisonnement des activités, a freiné l'adoption d'une approche programmatique intégrée.

> Les informations issues du suivi n'ont guère été utilisées par la direction pour prendre des décisions éclairées sur la base d'éléments factuels, en raison de la validité insuffisante de certains indicateurs, du manque d'effectifs et des capacités limitées en matière de gestion des connaissances.

54. Le PAM dispose de fonctions de suivi et d'évaluation renforcées, mais la vaste somme de données produites n'est souvent pas analysée ni mise à profit pour appuyer la performance du PSP en raison du manque de ressources humaines et des faibles capacités de gestion des connaissances. Les indicateurs de suivi institutionnels n'ont pas facilité le suivi de tous les effets du PSP, notamment de ceux liés aux réorientations stratégiques opérées afin de mettre l'accent sur les systèmes alimentaires et le renforcement des capacités institutionnelles.

Recommandations

55. L'évaluation a donné lieu à la formulation de quatre recommandations stratégiques et de deux recommandations opérationnelles.

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 1: Améliorer l'intégration et la cohérence des programmes dans le cadre des différentes activités en vue d'optimiser les synergies et l'efficacité.	Stratégique	Direction du bureau de pays		Élevé	Décembre 2025
1.1 Élaborer une théorie du changement globale pour le plan stratégique de pays, qui soit reliée aux théories du changement "emboîtées" concernant les activités menées dans le Karamoja et l'intervention en faveur des réfugiés et qui tienne compte de la diversité des contextes et des besoins; examiner et actualiser la théorie du changement pendant la mise en œuvre du plan stratégique de pays.		Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Unités du bureau de pays chargée des programmes et de la chaîne d'approvisionnement	Élevé	Mars 2025
1.2 Adopter une approche plus intégrée de la planification et de la mise en œuvre des activités, passant notamment par l'intégration des activités liées à la chaîne d'approvisionnement et des programmes et l'intégration thématique, entre autres exemples. Il peut aussi s'agir d'intégrer les activités sous le concept d'autonomie ou celui de protection sociale.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du bureau de pays chargée des ressources humaines (la question des effectifs devant être prise en compte) et unité chargée de la chaîne d'approvisionnement	Élevé	Novembre 2025
1.3 Élaborer pour le bureau de pays un plan de suivi et d'évaluation ou de recherche, d'analyse et de suivi qui intègre le suivi et l'évaluation dans toutes les activités; établisse les priorités en matière de méthodes, de modèles de rapports, de modes de visualisation et d'échéances de manière à faciliter l'emploi des données dans la prise de décisions et les actions de sensibilisation; et définisse un cadre de gestion des connaissances comportant des procédures d'enregistrement et de partage des données d'apprentissage dans les différentes activités.		Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Direction du bureau de pays et unités chargées des programmes et de la chaîne d'approvisionnement	Moyen	Janvier 2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 2: Bien cerner et renforcer le rôle du PAM en tant que catalyseur à l'appui de capacités et de systèmes publics pérennes, en particulier dans les domaines de l'accession à l'autonomie, de la protection sociale – y compris les repas scolaires et les systèmes réactifs face aux chocs – de la nutrition, et de la transformation des systèmes alimentaires.	Stratégique	Direction du bureau de pays	Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe et divisions du Siège Unités du bureau de pays chargées de la chaîne d'approvisionnement, de la nutrition, de l'appui aux marchés agricoles, de la protection sociale et des ressources humaines	Élevé	Novembre 2025 (pour la définition) et fin du plan stratégique de pays (pour le renforcement)
2.1 Élaborer pour chaque domaine d'activité clé des stratégies de transition détaillées décrivant les étapes et les échéances précises pour le transfert des responsabilités au Gouvernement; les engagements du Gouvernement sur le plan des ressources, notamment les allocations budgétaires spécifiques; les plans de renforcement des capacités aux niveaux national et infranational; les indicateurs mesurables relatifs au suivi de l'état d'avancement vers une transition complète; et les stratégies de retrait explicites liées à la concrétisation des objectifs fixés en matière de capacités.		Unité du bureau de pays chargée des programmes et responsables des effets directs stratégiques	Unité du bureau de pays chargée de la protection sociale (y compris l'alimentation scolaire) et autres unités	Élevé	Mars 2026
2.2 Renforcer les capacités opérationnelles et les systèmes des pouvoirs publics en appuyant les moyens de collecte, d'analyse et d'utilisation des données; en mettant en place des capacités techniques de mesure du degré d'autonomie; et en étudiant la possibilité d'appliquer la politique harmonisée concernant les transferts de fonds dans le domaine des programmes de protection sociale, y compris les repas scolaires, au niveau des districts.		Unité du bureau de pays chargée des programmes et responsables des effets directs stratégiques	Unité du bureau de pays chargée des finances Siège (les directives institutionnelles pour l'application de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds doivent être clarifiées)	Élevé	Fin du plan stratégique de pays

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.3 Établir un cadre précis concernant le rôle joué par le PAM dans la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise, qui devrait: préciser les rôles et responsabilités en interne en matière d'appui aux systèmes publics de protection sociale réactifs face aux chocs et de préparation opérationnelle; comporter des plans concrets de transfert des responsabilités à mesure que les capacités des pouvoirs publics se renforcent; indiquer spécifiquement les conditions du déclenchement de la prestation de services par le PAM dans les situations d'urgence; et décrire les responsabilités du PAM en sa qualité de prestataire de services logistiques en dernier ressort.		Unité du bureau de pays chargée des programmes et responsables des effets directs stratégiques	Unités du bureau de pays chargées de la chaîne d'approvisionnement et des programmes	Élevé	Novembre 2025
Recommandation 3: Élaborer une approche plus stratégique et plus durable de l'établissement de partenariats, en particulier avec les ministères, les entités du secteur privé et les organisations locales.	Stratégique	Direction du bureau de pays		Élevé	Janvier 2026
3.1 Le bureau de pays devrait privilégier et formaliser davantage l'établissement de partenariats stratégiques avec les ministères clés, outre le Cabinet du Premier Ministre et le Ministère du genre, du travail et du développement social, notamment, par exemple, un partenariat révisé avec le Ministère de l'éducation et des sports dans le cadre duquel les rôles et responsabilités respectives du Gouvernement, du PAM et des acteurs en milieu scolaire sont précisément définis.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du bureau de pays chargée des partenariats	Élevé	Janvier 2026
3.2 Élaborer un plan d'action précis doté de ressources suffisantes pour collaborer avec les organisations non gouvernementales locales, considérées comme des partenaires stratégiques, des partenaires de l'action de sensibilisation et des partenaires d'exécution, et pour renforcer leurs capacités.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du Siège chargée des partenaires opérationnels	Moyen	Novembre 2025
3.3 Élaborer un plan d'action précis doté de ressources suffisantes pour collaborer avec des acteurs du secteur privé et renforcer leurs capacités dans le domaine de la transformation des systèmes alimentaires.		Unité du bureau de pays chargée des partenariats	Unités du bureau de pays chargées de la chaîne d'approvisionnement et des programmes	Moyen	Novembre 2025

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 4: Améliorer la conception et la durabilité des interventions axées sur le renforcement de la résilience et l'accès à l'autonomie à l'intention des réfugiés et des personnes vulnérables.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Élevé	Janvier 2026
4.1 Améliorer et transposer à plus grande échelle, s'il y a lieu, le modèle d'accession à l'autonomie en tant que principale stratégie du programme visant à changer la vie en associant, dès le stade de la conception et de l'élaboration d'une proposition, l'appui à l'agriculture et aux marchés, la création d'actifs et l'appui aux moyens d'existence et les activités à dimension nutritionnelle, le développement du marché de détail et d'autres activités au sein des communautés de réfugiés et des communautés hôtes. L'amélioration pourrait passer par l'harmonisation des critères de ciblage avec ceux des systèmes publics de protection sociale; la définition d'indicateurs d'effet direct spécifiques et l'établissement des systèmes de suivi connexes, en se fondant sur l'indice d'autonomie; la définition de critères fondés sur des éléments factuels pour orienter l'expansion géographique; et la révision des critères d'entrée et de reclassement applicables aux ménages participants.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et de la chaîne d'approvisionnement	Élevé	Janvier 2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4.2 Renforcer la conception des interventions axées sur la création d'actifs et l'appui aux moyens d'existence grâce à des calendriers prolongés liés à des étapes réalistes de la progression vers l'autonomie; à des ensembles personnalisés d'activités complémentaires tenant compte des capacités des ménages; à l'intégration systématique de services financiers numériques et de formations sur les notions financières; à des parcours permettant de passer des activités de base à des activités avancées d'appui aux moyens d'existence; à l'évaluation régulière des marchés et à l'établissement de liens avec les activités de développement des marchés de détail visant à assurer la pertinence des interventions; et au suivi systématique des résultats obtenus en matière de diversification des sources de revenus.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, des partenariats et de la chaîne d'approvisionnement	Élevé	Janvier 2026
4.3 Améliorer l'appui apporté aux groupements de petits exploitants agricoles en mettant l'accent sur la création de valeur ajoutée, en donnant accès aux marchés, en définissant des objectifs précis au regard de l'amélioration de la participation aux marchés et de l'accroissement des revenus et en renforçant les partenariats avec le Ministère du commerce, de l'industrie et des coopératives et avec les acteurs du secteur privé.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du bureau de pays chargée de la chaîne d'approvisionnement	Élevé	Janvier 2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 5: Promouvoir plus efficacement les priorités transversales en mettant en place des approches garantissant la prise en compte systématique et effective de la problématique femmes-hommes, de la durabilité environnementale et de la responsabilité à l'égard des personnes touchées dans toutes les activités du plan stratégique de pays.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Élevé	Janvier 2026
5.1 Appliquer une approche axée sur la prise en compte effective de la problématique femmes-hommes en allouant des budgets spécifiques suffisants aux interventions axées sur cette problématique; en définissant pour chaque domaine d'intervention des indicateurs précis y relatifs; en élaborant des plans d'action relatifs à la problématique femmes-hommes adaptés à chaque activité, indiquant les étapes et les objectifs, les compétences techniques nécessaires, y compris pour les partenaires, et les stratégies de sensibilisation susceptibles d'influer sur l'environnement porteur; et en mettant en place un système de gestion des connaissances sur la problématique femmes-hommes permettant d'enregistrer et de partager les bonnes pratiques, de produire des documents sur les éléments factuels relatifs aux changements liés à la prise en compte effective de la problématique femmes-hommes, et d'éclairer les ajustements à apporter aux programmes.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la problématique femmes-hommes et de la protection, de la recherche, de l'analyse et du suivi et de la gestion des connaissances	Élevé	Janvier 2026
5.2 Renforcer la durabilité environnementale des programmes du PAM en conduisant systématiquement, pour toutes les activités, des évaluations de l'impact sur l'environnement; en élaborant des plans d'atténuation de l'impact environnemental adaptés à chaque activité; et en intégrant des solutions fondées sur la nature dans les programmes ainsi qu'en recensant les possibilités à cet égard dans l'ensemble des activités.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi et de la chaîne d'approvisionnement	Élevé	Janvier 2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5.3 Continuer à renforcer l'obligation de rendre compte en mettant en place un solide mécanisme communautaire de remontée de l'information et en favorisant une participation constructive à toutes les activités et en tout lieu, en particulier s'agissant des activités sans rapport avec l'assistance alimentaire générale.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et de la problématique femmes-hommes et de la protection	Élevé	Janvier 2026
Recommandation 6: Renforcer le rôle du PAM en tant qu'organisme phare et catalyseur dans le domaine de la transformation des systèmes alimentaires en s'appuyant sur la collaboration multisectorielle et les solutions novatrices.	Stratégique	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la chaîne d'approvisionnement et des partenariats Bureau régional	Moyen	Juin 2028
6.1 Développer les partenariats novateurs avec le secteur privé et les solutions fondées sur le marché pour relever les défis en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Il pourrait s'agir d'établir une stratégie structurée de collaboration avec le secteur privé; de créer des mécanismes de financement novateurs permettant de tirer parti des investissements du secteur privé et d'appuyer les solutions fondées sur le marché susceptibles d'être transposées à plus grande échelle; et de mettre en place des interventions spécifiquement axées sur les filières pour corriger les principales faiblesses des marchés.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la chaîne d'approvisionnement et des partenariats Bureau régional	Moyen	Juin 2027

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
6.2 Renforcer et élargir la collaboration stratégique avec les ministères concernés, les partenaires des Nations Unies, en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Fonds international de développement agricole, les établissements universitaires, les organisations locales et d'autres en vue de promouvoir une approche intégrée de la transformation des systèmes alimentaires. Il pourrait s'agir de continuer à renforcer les mécanismes de coordination et les groupes de travail thématiques formels; de poursuivre et d'élargir les initiatives conjointes menées avec d'autres entités des Nations Unies, en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Fonds international de développement agricole, des établissements universitaires et des organisations locales; et de suivre les progrès accomplis collectivement et les lacunes en matière de coordination.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la chaîne d'approvisionnement et des partenariats	Moyen	Juin 2027
6.3 Constituer la base d'éléments factuels concernant la transformation des systèmes alimentaires, notamment en renforçant les capacités des pouvoirs publics en matière de collecte et d'analyse de données et d'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels et en mettant en place une fonction plus efficace de gestion et de partage des connaissances.		Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et de la communication	Moyen	Novembre 2026

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COVID-19	maladie à coronavirus 2019
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ODD	objectif de développement durable
ONG	organisation non gouvernementale
PSP	plan stratégique de pays