

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 10–13 novembre 2014

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2014/6-B

10 octobre 2014

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS EN OUGANDA (2009–2013)

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

| | | |
|----------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|
| Directrice, OEV*: | Mme H. Wedgwood | tél.: 066513-2030 |
| Fonctionnaire chargée de l'évaluation: | Mme E. Benoit | tél.: 066513-3802 |
| Coordonnatrice des évaluations de portefeuilles de pays: | Mme S. Burrows | tél.: 066513-2519 |

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation a porté sur les activités menées par le PAM en Ouganda de 2009 à 2013 en application de la stratégie de pays arrêtée pour la période 2009-2014. Dans le double souci de rendre compte de l'action menée et d'en tirer des enseignements, l'attention a été concentrée sur quatre grandes questions: i) l'alignement et le positionnement stratégique; ii) la qualité des décisions stratégiques et les facteurs sur lesquels elles reposent; iii) la performance et les résultats obtenus; et iv) la pertinence de la stratégie de pays et la valeur ajoutée apportée par celle-ci.

Le cadre analytique de l'évaluation a été établi en fonction des domaines prioritaires de la stratégie de pays, qui se retrouvent dans toutes les composantes du portefeuille d'activités: i) l'action humanitaire d'urgence; ii) la sécurité alimentaire et nutritionnelle; et iii) l'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles. Les années considérées correspondent à une période de stabilisation, mais en dépit de la croissance économique, l'Ouganda reste un pays pauvre qui se caractérise par d'importantes disparités régionales. Cette évaluation, réalisée entre février et juin 2014, s'est appuyée sur 30 visites sur site, plus de 200 entretiens avec des interlocuteurs clés, y compris avec des bénéficiaires, et un examen approfondi des documents disponibles.

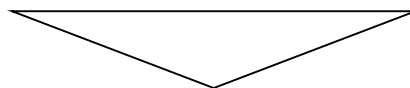
Les évaluateurs ont constaté que le PAM avait adopté une orientation stratégique judicieuse en passant de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Le portefeuille de pays concorde étroitement avec l'évolution des priorités et des politiques de l'Ouganda, et il a permis de répondre aux besoins des communautés vulnérables. Les interventions mises en œuvre, d'une ampleur et d'une portée considérables, ont été appropriées; elles se fondaient sur une analyse systématique. La réorientation du portefeuille d'activités, caractérisée par le passage des secours d'urgence aux activités de développement, était judicieuse puisqu'elle faisait écho à la situation du pays, durant cette phase de consolidation de la paix, et aux nouvelles priorités qui se dessinaient. La stratégie de pays, misant sur les atouts du PAM, a consisté à allier opérations de secours et activités de développement et à intervenir à grande échelle, de manière à gagner en cohérence et à renforcer le rôle du PAM dans la promotion de politiques favorables aux pauvres.

Toutefois, la performance du bureau de pays a été plus mitigée en ce qui concerne l'aptitude à prendre des décisions stratégiques et à obtenir des résultats: tandis que l'analyse et les grandes orientations ont été définies avec justesse, l'exécution des activités et le suivi des résultats se sont révélés moins convaincants. Les objectifs de la stratégie de pays étaient ambitieux, mais les rapports n'ont guère fait état d'éléments probants quant à l'évolution des effets directs obtenus dans ce cadre; les systèmes institutionnels servant à rendre compte des activités sont demeurés principalement axés sur les intrants et les produits, bien que certaines améliorations aient été apportées depuis 2012. Le constat dressé en matière de performance laisse penser que la mise en œuvre n'a pas été aussi cohérente que la stratégie: l'attention portée à la qualité des avoirs créés s'est avérée insuffisante, les questions de protection et de problématique hommes-femmes n'ont pas été traitées comme il conviendrait, et un certain nombre d'occasions

de nouer des partenariats stratégiques n'ont pas été saisies. Il ressort des rapports normalisés sur les projets que les quantités de vivres livrées ont été systématiquement inférieures aux prévisions. Il est clairement apparu que l'appui apporté par le PAM aux points de collecte secondaires était susceptible d'être bénéfique pour les petits commerçants, et il pourrait être envisagé d'en faire un élément du repositionnement du PAM, étant donné l'aptitude du bureau de pays à intervenir à l'échelle voulue.

Les évaluateurs formulent des recommandations portant sur les points suivants: positionnement du PAM, durabilité, élaboration de la stratégie de pays, qualité et performance des activités ayant trait à la résilience, à l'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles et aux distributions générales de vivres, et développement des capacités du personnel en ce qui concerne la problématique hommes-femmes et les questions de protection.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Ouganda (2009–2013)" (WFP/EB.2/2014/6-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2014/6-B/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil 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. La présente évaluation a porté sur les activités menées par le PAM en Ouganda de 2009 à 2013 en application de la stratégie de pays arrêtée pour la période 2009-2014. Dans le double souci de rendre compte de l'action menée et d'en tirer des enseignements, l'attention a été concentrée sur les trois grandes questions qui sont au cœur de toutes les évaluations de portefeuille d'activités menées dans un pays: i) l'alignement et le positionnement stratégique; ii) la qualité des décisions stratégiques et les facteurs sur lesquels elles reposent; et iii) la performance des activités et les résultats obtenus. Étant donné qu'il s'agissait de la première évaluation de portefeuille d'activités portant sur l'intégralité de la période couverte par la stratégie de pays¹, une question supplémentaire a été évaluée, à savoir la pertinence de la stratégie de pays et la valeur ajoutée apportée par celle-ci.
2. L'évaluation a été conduite par une équipe extérieure au PAM qui a travaillé sur le terrain en mars et avril 2014; l'équipe s'est rendue sur 30 sites représentant tout l'éventail des opérations et activités, elle a tenu plus de 200 entretiens et des discussions thématiques de groupe avec les bénéficiaires, et elle a effectué un examen des documents disponibles.

Contexte

3. Une croissance économique de 6 à 10 pour cent par an au cours des 15 dernières années a permis à l'Ouganda de faire reculer la pauvreté, dont le taux de prévalence est passé de 31 pour cent à 25 pour cent entre 2005/06 et 2009/10. L'Ouganda, dont la population est estimée à 37,6 millions de personnes, reste un pays pauvre, se classant au 164^{ème} rang sur 187 pays en fonction de l'indice de développement humain de 2014; selon la Banque mondiale, 35 pour cent de la population est sous-alimentée. Les avantages économiques n'ont pas atteint les groupes de population les plus pauvres et les plus vulnérables, c'est-à-dire les réfugiés² et les petits agriculteurs³. Les disparités régionales sont une réalité: en 2009, le taux de pauvreté atteignait 75 pour cent dans le Karamoja⁴, contre 24,5 pour cent à l'échelle nationale, et en 2007, le taux d'alphabétisation des adultes y était de 6 pour cent, contre 67 pour cent à l'échelle nationale⁵. Dans le Karamoja, où la faim chronique fait des ravages, le taux de retard de croissance est supérieur à 30 pour cent dans la plupart des zones.

¹ La stratégie de pays pour l'Ouganda (2009-2014) a été le premier document de ce type présenté au titre du Plan stratégique du PAM pour 2009-2013.

² L'Ouganda accueille un grand nombre de réfugiés depuis des décennies; début 2014, le PAM venait en aide à 330 000 personnes, parmi lesquelles des réfugiés récemment arrivés du Soudan du Sud.

³ Fonds international de développement agricole. 2013. *Enabling Poor Rural People to Overcome Poverty in Uganda* (en anglais uniquement). Rome.

⁴ Bureau des statistiques de l'Ouganda. 2010. Enquête nationale sur les ménages en Ouganda, 2009/2010 (édition abrégée), module socioéconomique. Kampala.

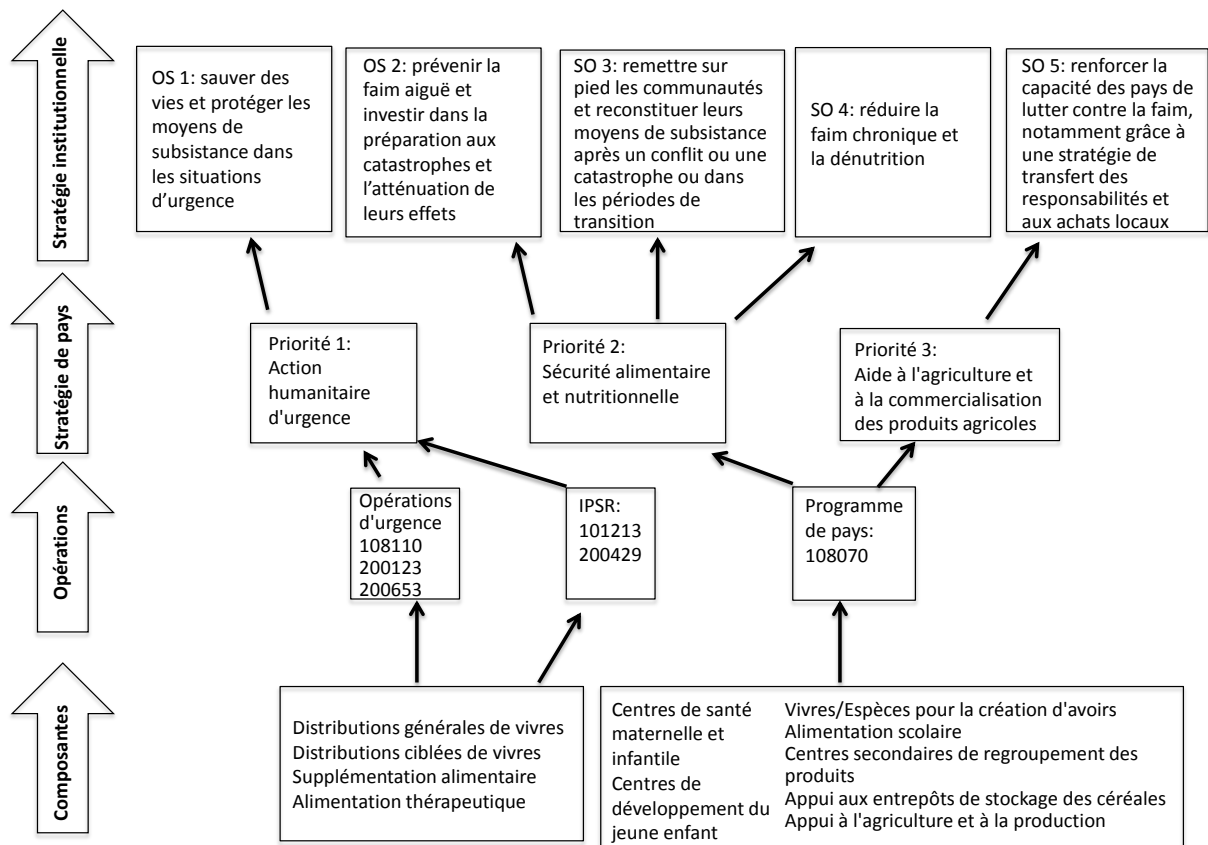
⁵ Gouvernement ougandais 2007. *Karamoja Integrated Disarmament and Development Programme* (en anglais uniquement). Kampala, et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). 2008. *L'éducation pour tous en 2015 – Un objectif accessible?* Paris, cité dans la stratégie de pays du PAM publiée en 2009.

4. Les années couvertes par l'évaluation correspondent à une période de stabilisation et de consolidation de la paix, marquée par une atténuation sensible des conflits interethniques et régionaux auxquels le Karamoja est en proie depuis longtemps. La dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles restent préoccupantes.

Portefeuille d'activités du PAM

5. Le portefeuille d'activités du PAM en Ouganda a été bâti en fonction de la stratégie de pays arrêtée pour la période 2009-2014, qui a pour finalité d'appuyer les priorités du Gouvernement et de donner aux communautés les moyens d'atteindre la cible fixée aux termes des objectifs du Millénaire pour le développement en ce qui concerne la faim et d'apporter des solutions durables au problème de la faim. Entre 2009 et 2013, le portefeuille d'interventions a englobé cinq projets: un programme de pays, deux opérations d'urgence et deux interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR).
6. Le cadre analytique de l'évaluation a été établi en fonction des domaines prioritaires de la stratégie de pays, qui se retrouvent dans toutes les composantes du portefeuille d'activités (figure 1):
 - *action humanitaire d'urgence*: distributions générales de vivres à différents groupes de bénéficiaires et appui au traitement de la malnutrition aiguë, dans le cadre de quatre interventions (opérations d'urgence et IPSR);
 - *sécurité alimentaire et nutritionnelle*: soutien à l'éducation, création d'avoirs et prévention de la malnutrition, dans le cadre de la composante 1 du programme de pays 108070; et
 - *aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles*: développement de l'agriculture et des marchés, notamment par le biais des achats locaux dans le cadre de la composante 2 du programme de pays 108070.

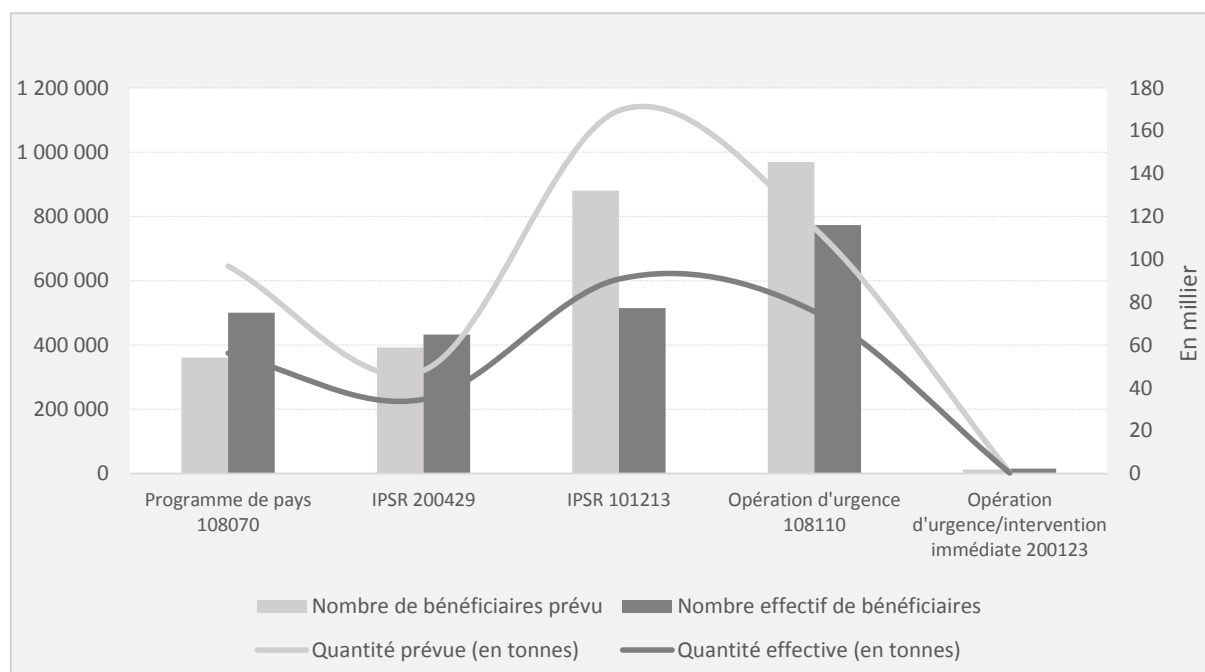
Figure 1: Cadre d'évaluation



Source: Équipe d'évaluation, inspiré de la feuille de route de la stratégie de pays du PAM en Ouganda pour la période 2009-2014.

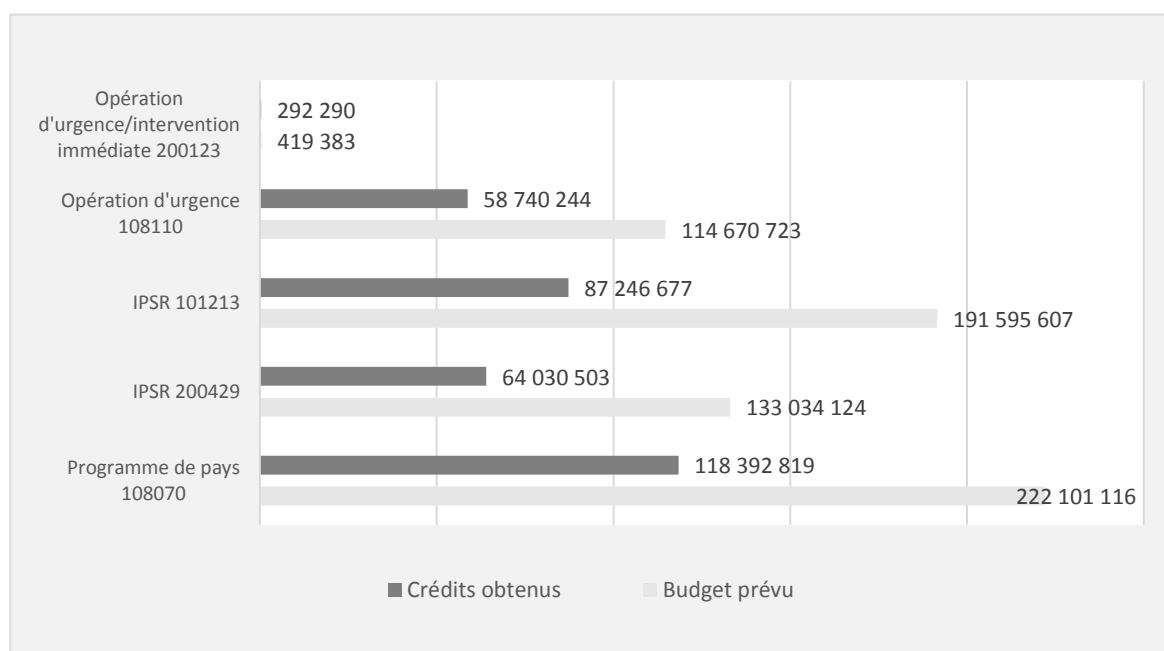
7. Les données présentées dans les figures 2 et 3 font apparaître la diversité des résultats obtenus en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, les quantités livrées et la mobilisation de ressources. Au total, les financements obtenus (328,7 millions de dollars É.-U.) correspondent à peu près à la moitié des besoins (661,8 millions de dollars) pour la période 2009-2013.

Figure 2: Bénéficiaires du portefeuille d'activités et quantités de vivres: chiffres prévus et chiffres effectifs, par projet



Sources: Descriptifs de projets et rapports normalisés sur les projets (2009-2013).

Figure 3: Montant des financements, par projet (en dollars)



Sources: Descriptifs de projets et rapports normalisés sur les projets (2009-2013).

8. L'analyse de la répartition des dépenses par année civile, toutes interventions confondues, révèle une réorientation marquée du portefeuille, la part de l'action humanitaire d'urgence dans les dépenses annuelles passant de 100 pour cent en 2009 à moins d'un tiers en 2013 (tableau 1). Parallèlement, jusqu'en 2013, on observe une diminution du nombre total de bénéficiaires, comme le montre le tableau 2.

| TABLEAU 1: DÉPENSES, PAR DOMAINE DE PRIORITÉ (en millions de dollars) | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------|
| Année | Action humanitaire d'urgence | Sécurité alimentaire et nutritionnelle et aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles | Total | Part de l'action humanitaire d'urgence (en %) |
| 2009 | 49,11 | – | 49,11 | 100 |
| 2010 | 88,66 | 18,28 | 106,8 | 83 |
| 2011 | 54,0 | 49,7 | 103,7 | 52 |
| 2012 | 82,1 | 78,22 | 160,3 | 51 |
| 2013 | 39,22 | 98,11 | 137,3 | 29 |

Source: Rapports normalisés sur les projets (2009-2013).

| TABLEAU 2: NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES, PAR DOMAINE DE PRIORITÉ | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------|
| | Action humanitaire d'urgence | Sécurité alimentaire et nutritionnelle* | Total | Part de l'action humanitaire d'urgence (en %) |
| 2009 | 2 458 653 | 33 593 | 2 492 246 | 99 |
| 2010 | 583 060 | 395 082 | 978 142 | 60 |
| 2011 | 272 664 | 456 508 | 729 172 | 37 |
| 2012 | 306 872 | 450 001 | 756 873 | 41 |
| 2013 | 432 921 | 401 734 | 834 655 | 52 |
| Moyenne annuelle | | | 1 158 218 | |

* Les bénéficiaires des activités d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles ne sont pas inclus parce que ces activités ne donnent pas lieu à des transferts directs.

Source: Données tirées des rapports normalisés sur les projets.

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

⇒ *Pertinence et réactivité opérationnelle*

9. Le PAM a axé comme il le fallait ses interventions sur la fourniture d'une assistance alimentaire aux populations vulnérables dans le Karamoja et aux réfugiés à travers le pays; tous les interlocuteurs extérieurs en ont salué l'ampleur et la portée substantielles. Comme le montre le tableau 2, les interventions portant sur l'action humanitaire d'urgence et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont permis de venir en aide à 1,2 million de personnes par an en moyenne, le nombre de bénéficiaires allant de 729 000 à 2,5 millions; seules les interventions des pouvoirs publics ont atteint une telle ampleur.

- L'aide aux réfugiés établis et aux nouveaux arrivants a été maintenue tout au long de la période, et le PAM porte actuellement assistance à plus de 300 000 réfugiés.

- Au titre du programme de pays, le PAM a assuré une très large prise en charge des ménages vulnérables; un programme d'alimentation scolaire mis en œuvre dans l'ensemble des 282 écoles du Karamoja a notamment permis de répondre à un besoin criant au sein des communautés.
 - En 2010, près de 50 000 ménages en situation d'insécurité alimentaire modérée ont bénéficié de transferts de vivres en échange d'une participation à des travaux d'intérêt général. La convergence avec le programme du Fonds d'action sociale pour le nord de l'Ouganda (NUSAF-2) mis en place par le Gouvernement a permis au PAM de venir en aide à 69 080 ménages en 2013, soit près de 30 pour cent de l'ensemble des ménages du Karamoja⁶.
10. Le recul des activités relevant de l'action humanitaire d'urgence répondait à l'évolution de la situation du pays, caractérisée par la consolidation de la paix et l'apparition de nouvelles priorités gouvernementales. Une période de stabilisation s'étant amorcée à la suite de la signature d'accords de paix entre 2006 et 2008, le PAM est passé d'une couverture généralisée à une assistance ciblée. À la fin de l'année 2010, il assurait des distributions générales de vivres au profit des ménages extrêmement vulnérables du Karamoja, au titre de l'IPSR 101213, complétées par des transferts conditionnels dans le cadre des activités relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle mises en place au titre du programme de pays.
11. Depuis les années 1990, les achats de maïs effectués par le PAM pour les besoins de ses interventions dans la région jouaient un rôle important sur le marché ougandais, mais cette demande a diminué au cours de la période évaluée. En ce qui concerne l'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles, les objectifs et les activités, qui donnaient initialement la priorité à l'infrastructure, au secteur privé et au développement des marchés, ont été réorientés de manière à cibler plus directement les petits paysans grâce à des activités d'appui aux points de collecte secondaires, de formation des organisations paysannes et de développement des capacités des administrations nationales en matière de normes de qualité des céréales.

⇒ *Convergence avec les politiques gouvernementales et nationales*

12. Au cours de la période à l'examen, le PAM a développé la collaboration et la convergence avec le Gouvernement. Les activités du PAM sont venues compléter les plans et les programmes mis en place par les pouvoirs publics, comme le Programme intégré de développement du Karamoja, le Plan national de développement et le NUSAF-2; des liens ont été établis entre les activités relatives aux filets de sécurité⁷ et le programme de protection sociale du Gouvernement, qui a pris de l'ampleur; et les activités d'alimentation scolaire ont permis d'appuyer le Plan stratégique pour le secteur de l'éducation arrêté par le Gouvernement pour la période 2004–2015. Le PAM a mis en œuvre des activités de nutrition en partenariat avec les services sanitaires ougandais et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), conformément au Plan d'action pour la nutrition en Ouganda.

⁶ Ce pourcentage a été établi sur la base d'une population totale estimée à 1,2 million de personnes et d'une moyenne de cinq personnes par ménage, soit 240 000 ménages.

⁷ Distributions générales de vivres pour les ménages extrêmement vulnérables, activités Vivres pour la création d'avoins et alimentation scolaire.

⇒ *Cohérence, complémentarité et convergence avec les organismes partenaires*

13. Le Gouvernement reconnaît la contribution essentielle qu'apporte le PAM dans deux grands domaines: i) le plaidoyer et l'appui technique en faveur de la mise en place de normes commerciales régionales pour les céréales, de la Bourse ougandaise des marchandises et des systèmes de récépissés d'entrepôt; et ii) les travaux de recherche portant sur l'enrichissement et les micronutriments, afin d'appuyer l'élaboration de politiques nationales⁸.
14. En complément de ses activités de plaidoyer, le Bureau du PAM en Ouganda a collaboré avec les organisations non gouvernementales internationales et locales et les services techniques des districts pour mettre en œuvre ses activités d'assistance alimentaire. Cependant, ses relations avec les partenaires coopérants ont pour l'essentiel pris la forme de contrats; les initiatives visant à développer les capacités du personnel chargé des projets – menées aussi bien par le PAM que par ses partenaires – étaient axées sur les procédures d'exécution des activités.
15. L'essor de l'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles a permis au PAM de s'engager plus fermement et dans une perspective à plus long terme dans la lutte contre la pauvreté en milieu rural par le biais d'activités d'appui aux moyens d'existence, à la sécurité alimentaire, à la production agricole et à la manutention après récolte; toutefois, les activités d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles se chevauchent avec celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), comme il a été noté dans un autre rapport d'évaluation récemment publié⁹. Tout en saluant l'action menée par le PAM en faveur du développement agricole auprès des petits exploitants, les parties prenantes extérieures¹⁰ ont souligné la nécessité de mettre en évidence l'avantage comparatif du PAM, ce qui suppose de donner aux travaux d'analyse une traduction concrète et de préciser les rôles et les missions de chacun.
16. En dépit de leur collaboration technique, au demeurant limitée, pour les activités d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles et les activités Vivres pour la création d'avoirs (VCA), le PAM et la FAO n'ont pas mis en place un partenariat stratégique, et ils sont perçus comme étant en concurrence. À l'exception de la concertation menée au niveau national¹¹, aucun élément ne permet d'établir avec certitude que ces deux organismes se sont employés à développer la complémentarité ou les synergies entre les activités que chacun met en œuvre à l'appui de deux initiatives gouvernementales analogues: le programme pour les moyens de subsistance dans le Karamoja en ce qui concerne la FAO, et le programme de développement intégré du Karamoja pour le PAM¹².

⁸ Notamment dans le cadre de l'initiative interorganisations Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants (REACH).

⁹ International Organisation Development Ltd (IOD PARC) et Ministère britannique du développement international (DFID). 2012. *Formative Evaluation of World Food Programme's Livelihoods Programme, Karamoja, Uganda* (en anglais uniquement). Sheffield, Royaume-Uni et Londres.

¹⁰ Gouvernement, organismes des Nations Unies, donateurs et partenaires coopérants.

¹¹ Une stratégie commune FAO-UNICEF-PAM en matière de résilience a été élaborée en 2013, grâce à un financement du DFID.

¹² IOD PARC. 2014. *Evaluation of the Impact of Food for Assets on Livelihood Resilience in Uganda (2005–2010)* (en anglais uniquement). Sheffield, Royaume-Uni.

Prise de décisions stratégiques, pertinence et valeur ajoutée de la stratégie de pays

⇒ *Analyse des besoins, du contexte et de la vulnérabilité*

17. Outre l'aptitude du PAM à effectuer des distributions de vivres de grande ampleur, la stratégie de pays exploitait également les atouts dont dispose le PAM lorsqu'il s'agit d'articuler activités de secours et activités de développement: le PAM a ainsi réussi à associer, dans le cadre de son portefeuille d'interventions, les activités de secours au titre de l'action humanitaire d'urgence, les filets de sécurité par le biais des distributions générales de vivres organisées dans le cadre des activités de secours et des activités portant sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'appui au développement moyennant les activités de renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles destinées à lutter contre la vulnérabilité à long terme. Le NUSAF-2, l'alimentation scolaire et les distributions générales de vivres aux ménages très vulnérables ont permis au PAM de se repositionner en passant de l'aide alimentaire au renforcement de la résilience face aux chocs, conformément au Plan stratégique pour 2008-2013.
18. L'évaluation a confirmé le sentiment des parties prenantes extérieures, qui estimaient que l'identité traditionnelle du PAM en tant qu'organisme spécialisé dans les vivres et la logistique était en train d'évoluer à la faveur de son action dans le domaine de la nutrition et de l'appui qu'il apporte aux pouvoirs publics pour l'élaboration des normes de qualité des céréales, bien que la distribution de vivres soit toujours considérée comme la compétence essentielle du PAM.
19. Dans l'ensemble, les évaluateurs ont estimé que la conception des programmes du PAM et le ciblage répondaient à la fois au contexte et à l'orientation de la stratégie de pays et reposaient sur une évaluation des besoins et une analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle exhaustives, les outils et les partenariats étant manifestement examinés à intervalles réguliers.
20. L'équipe d'évaluation a constaté que le ciblage des femmes donnait de bons résultats, les rapports d'étape présentant des données ventilées par sexe. Cependant, l'accent a été mis sur la participation des femmes aux activités plutôt que sur l'analyse des rôles et des besoins propres à chaque sexe. Alors que le PAM a arrêté des principes clairs en matière de protection humanitaire, les mesures à prendre dans ce domaine n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante durant l'exécution des interventions.

⇒ *Prise de décisions stratégiques et culture du résultat*

21. La stratégie de pays a permis d'améliorer les perspectives en matière de cohérence et d'articulation entre les interventions et les objectifs immédiats et à long terme et de renforcer le rôle du PAM dans la promotion de politiques favorables aux pauvres. En faisant connaître le fruit de ses analyses, le PAM a été en mesure d'influencer les politiques sur des questions telles que les normes céréalières et les marchés agricoles, la nutrition et l'enrichissement des aliments, les filets de sécurité et l'alimentation scolaire.
22. Toutefois, force est de constater que la mise en œuvre n'a pas toujours été aussi cohérente que la stratégie. La diffusion de la stratégie de pays dans tout le bureau de pays et son assimilation ont laissé à désirer; une attention insuffisante a été portée à la qualité des avoirs créés, aux activités visant à remédier aux problèmes de protection, à la communication d'informations concernant les produits et à la formation axée sur les processus; et l'externalisation du suivi s'est traduite par des occasions manquées.

23. Ces insuffisances s'expliquent en partie par le caractère ambitieux des objectifs de cette première stratégie de pays, et par le fait que celle-ci n'a pas été conçue comme un outil de gestion axée sur les résultats. Les cibles ne se prêtaient pas à une quantification, et elles se sont avérées irréalistes. Les rapports ne font guère état d'éléments probants quant aux effets directs escomptés de la stratégie sur le plan de l'évolution des capacités, de la productivité et des revenus agricoles et de la mobilisation des communautés, entre autres; les informations communiquées étaient essentiellement axées sur les intrants et les produits, même si les évaluateurs ont noté des améliorations depuis 2012.
24. Le PAM a initialement consenti un effort important en dépêchant du personnel qualifié venu du Siège pour élaborer et faire connaître la stratégie de pays. Les investissements dans la conception et la mise en œuvre des interventions n'ont pas été suffisants pour atteindre pleinement les objectifs.
25. Le PAM est doté d'un dispositif de suivi des intrants et des produits perfectionné, mais les capacités de suivi et d'analyse des effets des activités sont limitées. Les cadres logiques des projets établissent souvent des liens ténus entre les activités et les effets directs, et ils sont difficiles à utiliser pour le personnel de terrain.

⇒ *Capacités et structure internes*

26. Le bureau de pays a effectué des analyses périodiques¹³ afin de faire correspondre sa structure d'organisation et ses effectifs aux besoins et aux réalités du financement. Les actions entreprises les premières années pour renforcer les capacités du personnel moyennant l'organisation de sessions de formation et d'ateliers ont perdu de leur ampleur après la restructuration entraînée par les coupes budgétaires de 2011, qui s'est traduite par une diminution des effectifs de terrain et des capacités opérationnelles du PAM alors que la mise en œuvre des nouveaux programmes exigeait un plus large éventail de compétences.
27. La présente évaluation, comme d'autres études¹⁴, constate que le recours à des sous-traitants pour assurer le suivi de l'assortiment alimentaire et le suivi post-distribution, bien qu'économique, a limité les possibilités d'interaction entre le PAM et les bénéficiaires et empêché le personnel d'appréhender pleinement la situation sur le terrain.

Performance et résultats obtenus

⇒ *Action humanitaire d'urgence*

28. Le nombre de bénéficiaires des distributions générales de vivres a été plus élevé que prévu (figure 2 et tableau 3), mais les rations distribuées étaient réduites (tableau 4). Cinq cycles annuels de distribution/transferts étaient prévus, mais seulement trois ou quatre ont été réalisés chaque année¹⁵. Tout au long de la période 2009–2013, des pénuries répétées ont entravé les distributions générales de vivres; le PAM n'a pu atteindre ses objectifs en ce qui concerne les quantités distribuées au titre de l'action humanitaire d'urgence qu'en 2011.

¹³ Dossiers d'affectation du personnel et analyse des effectifs effectuée en 2011.

¹⁴ Broughton, B., Tumuhimise, G. et Basalirwa, R. 2012. *Decentralized Operation Evaluation of the Uganda Protracted Relief and Recovery Operation (PRRO) 101213 – Protracted Relief for Internally Displaced Persons and Refugees* (non paru).

¹⁵ Rapports normalisés sur les projets 2011 à 2013 pour les IPSR 101213 et 200429; données d'évaluation tirées des entretiens.

| TABLEAU 3: ACTION HUMANITAIRE D'URGENCE: NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS EN POURCENTAGE DU NOMBRE PRÉVU | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Distributions générales de vivres | 133 | 102 | 104 | 91 | 94 |
| Supplémentation alimentaire | 20 | 84 | 71 | 54 | 94 |
| TOTAL | 126 | 99 | 99 | 87 | 94 |

Source: Rapports normalisés sur les projets pour les opérations d'urgence 108110 et 200123 et pour les IPSR 101213 et 200429.

| TABLEAU 4: QUANTITÉS DISTRIBUÉES EN POURCENTAGE DES QUANTITÉS PRÉVUES | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Opération d'urgence 108110 | 66 | 67 | s. o. | s. o. | s. o. |
| Opération d'urgence 200123 | s. o. | 49 | s. o. | s. o. | s. o. |
| IPSR 101213 | 17 | 87 | 100 | 67 | s. o. |
| IPSR 200429 | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | 72 |
| TOTAL | 43 | 76 | 100 | 67 | 72 |

Source: Rapports normalisés sur les projets.

29. Les réfugiés comme les partenaires coopérants chargés de l'action humanitaire d'urgence ont considéré que les retards dans les distributions, qu'elles soient repoussées, reprogrammées ou effectuées après la tombée de la nuit, constituaient un problème majeur. Les réfugiés ont expliqué que les retards inopinés se traduisaient par une multiplication des trajets sur des distances considérables pour rejoindre les points de distribution finale; les partenaires coopérants se sont dits préoccupés par les risques de sécurité que ces retards faisaient courir aux femmes et par les risques d'émeutes¹⁶. D'après les données disponibles, outre le manque de ressources, ces retards étaient notamment dus à l'irrégularité des livraisons aux points de distribution finale dans les camps en raison de la médiocrité des infrastructures locales de transport et de la mauvaise gestion des contrats des transporteurs, en particulier depuis 2012.
30. Au titre de l'action humanitaire d'urgence, le PAM met en œuvre un programme de supplémentation alimentaire dont le taux de couverture a été faible durant les premières années. Le PAM a infléchi sa démarche pour inclure une composante de supplémentation alimentaire au sein des communautés, ce qui lui a permis d'assurer une couverture plus importante (71 pour cent en 2011, contre 53 pour cent en 2009)¹⁴. Bien que les évaluateurs n'aient pas disposé de pièces permettant d'établir un chiffre plus récent, il ressort des

¹⁶ Des émeutes liées aux vivres se sont produites à plusieurs reprises dans certains camps du sud-ouest de l'Ouganda.

discussions menées au sein de groupes de concertation à l'échelle des communautés que le nombre de bénéficiaires des activités de supplémentation alimentaire n'a cessé d'augmenter.

31. Les évaluateurs ne disposaient d'aucune donnée concernant les réadmissions, mais selon une étude récente effectuée par le DFID, il semblerait que la supplémentation alimentaire au sein des communautés ait été inefficace, les enfants devant être pris en charge à de multiples reprises¹⁷. Selon les sources dont disposaient les évaluateurs, cet échec s'expliquerait par le partage des rations au sein des ménages, tandis que les échanges avec les partenaires et l'observation directe laissent penser que, pour faire face aux carences des distributions générales de vivres en faveur des ménages extrêmement vulnérables, les activités de supplémentation alimentaire au sein des communautés ont servi à venir en aide à nombre de personnes âgées qui ne faisaient pas partie du groupe cible. En dépit de ces faiblesses, les taux de récupération et d'abandon du traitement ont été meilleurs qu'escompté (les cibles étaient de 75 pour cent pour le taux de récupération et de 15 pour cent pour le taux d'abandon¹⁸), ce qui indique qu'aussi bien le programme de supplémentation alimentaire que la supplémentation alimentaire au sein des communautés ont fonctionné efficacement tout au long de la période considérée.
32. Le PAM avait l'intention de transférer la prise en charge des ménages extrêmement vulnérables au programme de filets de sécurité mis en œuvre par le Gouvernement sous forme de prestations sociales d'autonomie (*Social Assistance Grants for Empowerment*), mais les entretiens avec des responsables des pouvoirs publics et du PAM laissent penser que ce transfert est peu probable étant donné que l'avenir de ce programme n'est pas assuré.

⇒ *Sécurité alimentaire et nutritionnelle*

33. L'analyse des données tirées des rapports normalisés sur les projets montre que les quantités livrées ont été systématiquement inférieures aux prévisions (tableau 5).

| TABLEAU 5: SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE: LIVRAISONS PRÉVUES ET LIVRAISONS EFFECTUÉES (en tonnes) | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Quantités prévues | 19 541 | 31 613 | 24 825 | 20 829 |
| Quantités effectivement livrées | 15 750 | 13 196 | 16 412 | 10 859 |

Source: Rapports normalisés sur les projets concernant le programme de pays 108070, 2010 à 2013.

34. Les activités menées par le PAM dans le Karamoja en lien avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle étaient conçues comme des filets de sécurité destinés à contribuer à la protection sociale, et comprenaient des activités de transferts conditionnels de vivres ou d'espèces, d'alimentation scolaire, de santé et nutrition maternelles et infantiles (SNMI) et

¹⁷ DFID. 2013. *Sustaining Nutritional Assistance in Karamoja. Project Completion Review Project* (en anglais uniquement). Londres.

¹⁸ PAM. 2009. Rapport normalisé sur les projets concernant l'IPSR 101213.

de développement du jeune enfant¹⁹. L'équipe d'évaluation a constaté que seule l'alimentation scolaire respectait deux des quatre principes de bonnes pratiques arrêtés par le PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité²⁰; aucune des autres interventions relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle n'a constitué un filet de sécurité efficace.

35. Jusqu'en 2012, la palette d'activités d'alimentation scolaire du PAM a permis de répondre aux besoins, et les vivres étaient disponibles en temps voulu et de manière prévisible. En 2013, à la suite du retrait du principal donateur, le nombre de repas servis et le taux d'assiduité ont chuté. Selon les rapports du PAM et les entretiens avec les parties prenantes, la réduction de l'assortiment alimentaire du PAM a été le principal facteur de baisse de la fréquentation scolaire. Parallèlement, les statistiques nationales²¹ ont indiqué un recul de ce taux dans le Karamoja en 2013.
36. Compte tenu de la brusque réduction des financements, l'avenir de l'alimentation scolaire demeure incertain. Depuis 2013, le PAM et d'autres parties prenantes comme la Banque mondiale travaillent avec le Gouvernement pour mettre en place un programme national d'alimentation scolaire viable.
37. Dans l'ensemble, la participation aux activités de SNMI a progressé tout au long de la période analysée. Selon le personnel des centres de santé, l'assistance alimentaire a permis d'augmenter la fréquentation, et le nombre de bébés nés dans les centres plutôt qu'au domicile a nettement progressé. Le personnel a fait état d'une chute de la fréquentation depuis qu'une rupture d'approvisionnement a affecté le programme de SNMI à la fin de l'année 2013. Il est ressorti des échanges avec les mères au sein des groupes de concertation qu'elles n'avaient droit à des rations que pendant 10 à 15 jours, et que ces rations étaient partagées au sein des ménages.
38. Selon les entretiens avec des responsables de la santé, à Acholi, à la suite du transfert des activités de SNMI aux autorités sanitaires de district, si les activités de vulgarisation et d'éducation à la santé avaient été maintenues, la supplémentation alimentaire s'était interrompue.
39. La brièveté des activités VCA, mises en œuvre à titre d'intervention de secours pour procurer un filet de sécurité saisonnier, a souvent compromis la contribution qu'elles étaient susceptibles d'apporter à la réduction des risques de catastrophe et à la résilience, deux aspects mis en avant dans la stratégie de pays¹². La conception technique des avoirs récemment créés, pourtant judicieusement axés sur la conservation des sols et de l'eau et les parcelles boisées, présentait des faiblesses²², et le caractère saisonnier des activités a posé problème, car la durée des périodes de travail ne dépassait pas neuf mois²³. Cette logique de court terme signifie que, une fois la construction d'un avoir achevée, les partenaires

¹⁹ L'évaluation du rôle du PAM dans le domaine de la protection sociale et des filets de sécurité portait notamment sur les activités de SNMI, mais les évaluateurs ont fait valoir que les mesures de prévention ne sont pas considérées comme des filets de sécurité à moins d'être coordonnées avec d'autres activités.

²⁰ Voir le document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique du rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité" (WFP/EB.A/2011/7-B).

²¹ Gouvernement ougandais. 2012/13. *Ouganda Education and Sports Sector Annual Performance Report (ESSAPR*- en anglais uniquement). Kampala.

²² Pour 11 des 12 bassins récemment construits que les évaluateurs ont visités, la conception ou l'emplacement choisis laissaient à désirer.

²³ Les partenaires ont indiqué que cette période pouvait se trouver raccourcie du fait de retards dans le financement ou de la durée prolongée des procédures d'appel d'offres et de négociation des contrats.

coopérants et le PAM passaient à une autre communauté sans assurer de suivi, compromettant ainsi les chances que ces avoirs soient entretenus.

⇒ *Aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles*

40. Les activités d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles menées par le PAM ont joué un rôle décisif dans l'instauration de règles commerciales²⁴. Le PAM a plaidé sans relâche en faveur de l'adoption de règles régionales applicables au commerce des céréales, ce qui a facilité la création d'institutions et de mécanismes tels que la Bourse ougandaise des marchandises ou les systèmes de récépissés d'entrepôt, qui favorisent l'adoption de normes de qualité pour le maïs dans le pays.
41. Les échanges au sein des groupes de concertation ont révélé que les agriculteurs avaient mieux pris conscience de la nécessité d'améliorer la qualité des céréales, car les adhérents des organisations paysannes et les utilisateurs des points de collecte secondaires ont constaté que les prix de vente étaient fonction de la qualité des céréales et du stockage.
42. Les points de collecte secondaires ont du mal à attirer les agriculteurs très pauvres; selon une étude portant sur l'utilisation de ces points²⁵, les agriculteurs qui n'y ont pas recours concentrent leur attention sur des préoccupations immédiates concernant la sécurité alimentaire. Pour remédier à cette difficulté, le PAM expérimente actuellement différents modèles d'installations domestiques de stockage, tandis que les associations villageoises d'épargne et de crédit liées à ces points proposent des prêts d'un faible montant. Les échanges au sein des groupes de concertation et les entretiens avec les bénéficiaires laissent penser que ces efforts portent leurs fruits, les petits paysans commençant à utiliser les installations des points de collecte secondaires. En 2013, les associations villageoises d'épargne et de crédit avaient mobilisé environ 339 000 dollars auprès des épargnants, mais ces associations opèrent hors de tout cadre réglementaire.

CONCLUSIONS ET APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Pertinence et positionnement stratégique

43. La stratégie de pays du PAM a déterminé une orientation stratégique adaptée sur fond de passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Le portefeuille d'activités mis en œuvre en Ouganda concorde étroitement avec l'évolution des priorités et des politiques du pays, et il a permis de répondre aux besoins des communautés vulnérables. En dépit des coupes budgétaires, le PAM a réussi à assurer une très large couverture des zones géographiques les plus vulnérables et des réfugiés. Dans la plupart des cas, le PAM a collaboré avec les pouvoirs publics et les autres parties prenantes afin de faire en sorte que les activités soient cohérentes et qu'elles répondent aux besoins essentiels qui n'étaient pas pris en charge par d'autres intervenants. Le PAM s'est fondé sur des éléments probants pour réorienter et cibler les interventions et en renforcer la pertinence.

²⁴ "Rapport succinct de l'évaluation stratégique à mi-parcours de l'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles apportée par le PAM en Ouganda" (WFP/EB.2/2011/6-A).

²⁵ Kizito, A.M. 2013. *Thematic Case Study on the Level of Utilization of Satellite Collection Points by Farmers and Traders in the Agriculture and Market Support/Purchase for Progress Catchment Areas in Uganda* (en anglais uniquement). Kampala. PAM

44. La performance du bureau de pays a été plus mitigée en ce qui concerne l'aptitude à prendre des décisions stratégiques et à obtenir des résultats: tandis que l'analyse et les grandes orientations ont été définies avec justesse, l'exécution des activités et le suivi des résultats ont été moins convaincants.

⇒ *Efficacité et efficience*

45. Les objectifs de la stratégie étaient ambitieux, mais leur application inadaptée au stade de la mise en œuvre a compromis l'obtention des résultats escomptés. Le suivi et les rapports du PAM sont demeurés principalement axés sur les intrants et les produits, et le suivi des progrès au niveau des effets directs n'a pas été assuré de manière satisfaisante. Les capacités du personnel technique et du personnel de terrain n'ont pas été à la hauteur des solides compétences dont le bureau de pays a fait preuve en matière de stratégie et d'analyse.

46. Les ruptures d'approvisionnement répétées ont compromis l'efficacité et l'efficience de l'ensemble des activités, portant plus particulièrement atteinte au caractère adéquat et prévisible des transferts sous forme de distributions générales de vivres. Excepté le manque de ressources, le PAM a pris en compte les autres facteurs en jeu, comme les insuffisances du transport secondaire et de la logistique, et il conviendrait que le bureau de pays y remédie.

47. L'appui que le PAM a apporté aux pouvoirs publics pour la mise en œuvre d'une palette complète d'interventions nutritionnelles afin de lutter contre la dénutrition, notamment au moyen d'activités de supplémentation alimentaire au sein des communautés et de SNMI, s'est avéré en partie efficace. L'alimentation scolaire a permis d'améliorer les taux de scolarisation et de fréquentation dans le Karamoja, et des informateurs clés ont attribué le recul de ces taux en 2013 à la réduction des transferts cette même année; en outre, un certain nombre d'éléments montrent que les activités d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles ont un effet sur les politiques et les marchés, ce qui pourrait permettre de les transposer à plus grande échelle.

48. L'appui apporté par le PAM à la mise en place de points de collecte secondaires s'est avéré potentiellement bénéfique pour les petits exploitants. Le PAM pourrait tirer parti de ce succès pour développer les points de collecte secondaires et les organisations paysannes à grande échelle, de manière à desservir des centaines de villages, dans le cadre de son repositionnement, compte tenu notamment de son aptitude à intervenir à l'échelle voulue.

49. La qualité et la durabilité des avoirs créés dans le cadre des activités VCA n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante; la logique de secours à court terme appliquée à ces activités a compromis l'efficacité à moyen et long terme. Il est nécessaire que le PAM adopte une démarche plus analytique lorsqu'il élabore des programmes portant sur la réduction des risques de catastrophe et la résilience.

50. La participation des femmes aux interventions du PAM a été assurée, mais le travail d'évaluation des effets potentiels sur les rôles dévolus aux hommes et aux femmes et les facteurs qui entrent en jeu au sein des ménages et des communautés, ou sur la protection, n'a pas été suffisamment approfondi.

⇒ *Durabilité*

51. Les stratégies de transfert de la responsabilité des activités ayant trait aux filets de sécurité sont apparues limitées et aléatoires dans tous les domaines. Il faudra que le PAM continue de jouer son rôle en matière de protection sociale tout en s'engageant aux côtés des pouvoirs publics en vue de mettre en place un cadre global.

52. Le Gouvernement s'est montré déterminé à prendre en main l'initiative portant sur les normes de qualité des céréales et le développement des infrastructures de marché. Bien qu'ils soient encore loin d'être autonomes, les points de collecte secondaires ont suscité la participation d'un grand nombre d'agriculteurs, et il existe des chances raisonnables de voir les organisations paysannes les prendre davantage en main, au terme d'une période durant laquelle le PAM poursuivra son appui. Il faut maintenant mettre en place les cadres réglementaires et institutionnels qui permettront d'exploiter le potentiel de développement et de pérennisation des centres de collecte secondaires.

RECOMMANDATIONS

53. **Recommandation 1: *Positionnement du PAM.*** Le bureau de pays devrait continuer de se concentrer sur les trois domaines prioritaires définis dans la stratégie de pays. Dans l'optique de la réorientation du PAM vers l'assistance alimentaire et dans le cadre de ses programmes de développement, le Bureau du PAM en Ouganda devrait:
- i) amplifier les interventions portant sur la nutrition et la protection sociale, en partenariat avec l'UNICEF et le Gouvernement, tout en participant à l'élaboration de la politique nationale de protection sociale;
 - ii) avancer sur la voie de la programmation conjointe en élaborant un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie en matière de résilience dans le Karamoja et, plus précisément, en mettant au point une approche concertée permettant d'agir aux côtés de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en ce qui concerne l'agriculture et les petits exploitants;
 - iii) lorsque des activités d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles sont mises en œuvre, faire des points de collecte secondaires et des organisations paysannes le pivot de leur amplification et étudier la possibilité d'intégrer les activités VCA du PAM et ses interventions en matière de réduction des risques de catastrophe à l'appui apporté aux associations villageoises d'épargne et de crédit et au développement agricole, en utilisant une perspective de planification à long terme.
54. **Recommandation 2: *Durabilité.*** Le bureau de pays devrait poursuivre une double stratégie alliant actions de sensibilisation et prestation de services dans le Karamoja. Il devrait:
- i) continuer de venir en aide aux ménages extrêmement vulnérables et aux réfugiés au moyen de transferts de vivres ou d'espèces fondés sur des évaluations et des contrôles de la vulnérabilité, tout en préconisant des mécanismes réalistes et durables qui permettent de mettre en place des filets de sécurité prévisibles et adaptés;
 - ii) continuer de soutenir l'alimentation scolaire dans le prochain cycle de programmation, tout en engageant une concertation avec le Gouvernement et la Banque mondiale à propos de l'initiative relative aux potagers scolaires et à la nutrition dont le lancement est prévu à la fin de 2014, et en travaillant avec les autorités, les communautés et les écoles afin de faire en sorte qu'elles prennent progressivement et efficacement la responsabilité du programme, tandis que le PAM réduira graduellement son soutien, de manière échelonnée et prévisible.

55. **Recommandation 3: Prochain document de stratégie de pays. Il conviendrait que les services du Siège et le bureau de pays fassent de la prochaine stratégie de pays un document axé sur les résultats.** Il faudra à cet effet prendre les mesures nécessaires pour:
- i) permettre le suivi des impacts et des évolutions, en rendant compte des résultats obtenus au regard de cibles quantifiables, auxquels le PAM contribue directement, dans la section des rapports normalisés sur les projets portant sur la situation générale du pays;
 - ii) établir des plans d'action se prêtant à un suivi systématique à partir des objectifs et des effets directs inscrits dans la stratégie de pays;
 - iii) à échéance plus lointaine, revoir le système de rapports normalisés sur les projets utilisé au PAM afin d'intégrer dans les rapports annuels les effets directs inscrits dans la stratégie de pays.
56. **Recommandation 4: Résilience et réduction des risques de catastrophe. Les services du Siège, le bureau de pays et le bureau régional devraient poursuivre la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation de l'impact des programmes Vivres pour la création d'avoirs réalisée en 2014 et, dans le cas du bureau de pays, des directives récemment formulées concernant l'assistance alimentaire pour la création d'avoirs, tout en améliorant la planification, la conception, l'exécution et le suivi des interventions portant sur la résilience et la réduction des risques de catastrophe** par les moyens suivants:
- i) recruter un spécialiste chargé de travailler avec les bureaux auxiliaires afin de préparer et de concevoir une stratégie pluriannuelle cohérente pour les activités VCA du PAM et ses interventions ayant trait à la réduction des risques de catastrophe, et faire en sorte que les activités soient mises en œuvre avec le concours des partenaires techniques compétents;
 - ii) au titre de la stratégie conjointe en matière de résilience élaborée en 2013 pour le Karamoja, élaborer des plans opérationnels conjoints avec la FAO et l'UNICEF pour accentuer la synergie et l'impact des interventions du PAM;
 - iii) miser sur des plans pluriannuels pour plaider auprès des donateurs en faveur d'un financement pluriannuel du programme de pays.
57. **Recommandation 5: Distributions générales de vivres. Au titre de l'action humanitaire d'urgence, le bureau de pays devrait:**
- i) résoudre d'urgence les problèmes de transport secondaire qui se posent au niveau des livraisons dans les zones d'installation de réfugiés, grâce à une gestion plus efficiente des contrats des transporteurs et à un meilleur suivi des livraisons;
 - ii) prévoir en complément de l'externalisation du suivi post-distribution des plans de suivi assuré conjointement et régulièrement par le personnel de terrain du PAM et des partenaires engagés à cette fin, de sorte que le personnel du PAM puisse être en contact avec les populations cibles et comprenne mieux les problèmes que rencontrent les communautés auxquelles le PAM porte assistance;
 - iii) garder trace des réadmissions dans les programmes de supplémentation alimentaire et en étudier les causes, étant donné qu'il est probablement possible de remédier en partie à ce problème en faisant en sorte que les populations cibles reçoivent régulièrement et de manière prévisible la totalité des rations auxquelles elles peuvent prétendre.

58. **Recommandation 6: Aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles.** Pour mieux sécuriser l'épargne des agriculteurs, le bureau de pays devrait aider le Gouvernement à élaborer un cadre réglementaire et des procédures opérationnelles appropriés pour les associations villageoises d'épargne et de crédit, afin qu'elles deviennent des organismes légalement enregistrés dotés de la personnalité juridique.
59. **Recommandation 7: Protection et problématique hommes-femmes.** Le bureau de pays et le bureau régional devraient:
- i) fournir au personnel en poste sur le terrain et aux partenaires coopérants une formation et des conseils pratiques en ce qui concerne la politique du PAM en matière de protection, afin qu'ils veillent à ce que l'assistance ne fasse pas courir de risque aux bénéficiaires;
 - ii) renforcer l'aptitude du personnel à intégrer l'analyse de la problématique hommes-femmes dans la conception et l'exécution des programmes, et élaborer des listes de contrôle pour faire en sorte que les normes soient respectées.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------|
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| IPSR | intervention prolongée de secours et de redressement |
| NUSAF-2 | Fonds d'action sociale pour le nord de l'Ouganda |
| SNMI | santé et nutrition maternelles et infantiles |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| VCA | Vivres pour la création d'avoirs |