

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 13 - 14 mai 1999

PROGRAMMES DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/99/4
13 avril 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

PROGRAMME DE PAYS— UGANDA (1999–2004)

RÉSUMÉ

Malgré ses abondantes ressources naturelles et sa croissance économique spectaculaire, l'Ouganda se place au 160ème rang sur 174 pays suivant l'Indice de développement humain du PNUD (IDH) et est l'un des pays les plus paupérisés de la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Longtemps considéré comme le "grenier" potentiel de la région des Grands Lacs, il n'a actuellement ni les infrastructures ni les débouchés voulus pour exploiter pleinement ses possibilités, 46 pour cent des Ougandais vivent au-dessous du seuil de pauvreté et n'ont pas les moyens de se procurer suffisamment de nourriture pour couvrir leurs besoins minimums ou pour créer une demande commerciale solvable. L'espérance de vie n'est que de 42,6 ans et le produit intérieur brut (PIB) réel s'élève à 283 dollars des États-Unis par an et par habitant. L'Indice global FAO de la sécurité alimentaire des ménages s'établit à 76,4.

Les énormes problèmes sociaux du pays sont encore aggravés par les incursions fréquentes de rebelles et la pandémie de SIDA qui ont provoqué la mort ou le déplacement de deux millions de personnes, soit 10 pour cent de la population, en laissant plus de 1,3 million d'enfants orphelins. L'Ouganda enregistre le troisième taux de fertilité et le deuxième ratio de personnes à charge du monde, de sorte que l'état de santé des mères et des enfants et la fréquentation scolaire sont extrêmement médiocres. Les indicateurs nationaux dissimulent des variations importantes de la pauvreté et du développement humain selon les régions; ainsi, l'IDH de 0,180 noté dans le nord du pays, s'établit à 90 pour cent au-dessous du niveau national.

Le programme de pays proposé pour l'Ouganda couvre la période quinquennale 1999–2004 et est destiné à appuyer le Plan d'action pour éradiquer la pauvreté du gouvernement qui a remplacé la Note de stratégie nationale (NSN). Il fait suite au schéma de stratégie de pays (SSP) que le Conseil d'administration a examiné à sa troisième session ordinaire de 1998. Pour avoir un impact maximum, il cible *démographiquement* les plus pauvres d'entre les pauvres, concentre *géographiquement* les ressources sur les zones les plus appauvries du nord et du sud-ouest et est axé, du point de vue *sectoriel*, sur les trois domaines prioritaires de l'éducation (70 pour cent), de la sécurité alimentaire (26 pour cent) et de la formation professionnelle (quatre pour cent).

Les femmes, les adolescentes et les enfants recevront toute l'attention voulue et bénéficieront de 70 pour cent des ressources du programme. Les éléments concernant l'agriculture, l'alphabétisation des adultes et l'alimentation scolaire ont été organisés spécialement pour répondre aux besoins des femmes et des jeunes filles qui sont bien en retard par rapport aux hommes en ce qui concerne la quasi totalité des indicateurs objectifs de bien-être humain. Le programme proposé offrira également aux enfants des rues la possibilité d'acquérir des qualifications lucratives et de sortir de leur vie à la dérive.

En cinq ans, le programme de pays aura besoin de 35 770 tonnes de vivres représentant 20,1 millions de dollars de coûts opérationnels directs, chiffre qui correspond à une réduction de 30 pour cent par rapport aux besoins de ressources prévus dans le SSP.

Le Directeur exécutif recommande que le Conseil d'administration approuve ce programme de pays, représentant des coûts opérationnels totaux d'environ 20,1 millions de dollars pour le PAM. Les coûts d'appui directs connexes sont estimés à 1,9 million de dollars; les coûts d'appui indirects seront calculés sur la base du taux standard fixé par le Conseil d'administration. En outre, si le PAM disposait ultérieurement de ressources supplémentaires de développement, les activités complémentaires prévues dans le présent programme de pays pourraient être mises en œuvre, entraînant des coûts opérationnels directs estimés à environ 8,97 millions de dollars et des coûts d'appui directs estimés à 1,02 million de dollars. La contribution du gouvernement à ce programme est estimée à 939 743 dollars.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.

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

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

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

Chef de la Section OSA/2: Mme N. Menage tel.: 066513-2532

Coordonnateur de programmes: T. Pakkala tel.: 066513-2371

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE DOCUMENT

AAH	Action Afrika Hilfe
ABEK	Programme d'éducation de base non formelle à Karamoja
ACDI	Agricultural Cooperative Development International
ACF	Action contre la faim
ADRA	Association adventiste de secours et de développement
ACORD	Agency for Cooperation in Research and Development
ALITE	Equipe renforcée d'intervention logistique d'urgence
BPED	Partenariat britannique pour le développement des entreprises
NSN	Note de stratégie nationale
SSP	Schéma de stratégie de pays
DANIDA	Agence danoise de développement international
DFMS	système de communication par courrier dans les zones reculées
COD	Coûts opérationnels directs
PLA	Points de livraison avancés
EFSRA	Administration des réserves de sécurité alimentaire d'urgence
FEWS	Système d'alerte rapide en cas de famine
PIB	Produit intérieur brut
GFD/SFPs	General Food Distribution/Supplementary Feeding Programmes
GTZ	Office allemand de la coopération technique
IDH	Indice de développement humain
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
IDEA	Investissement dans le développement de l'agriculture d'exportation
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
PMA	Pays les moins avancés
FLM	Fédération luthérienne mondiale
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
PEAP	Plan d'action pour éradiquer la pauvreté
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
SVI	Organisation pour le développement des Pays-Bas
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNSECOORD	Coordonnateur des mesures de sécurité de l'Organisation des Nations Unies
PRE	Programme de relèvement économique
IGSAM	Indice global FAO de la sécurité alimentaire des ménages
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
VCT	Vivres-contre-travail
CAD	Coûts d'appui directs
LPRC	Comité local d'examen des programmes



ORIENTATION STRATEGIQUE: INSECURITE ALIMENTAIRE ET PAUVRES SOUFFRANT DE LA FAIM

1. Le programme de pays pour l'Ouganda constitue le programme d'activités de développement du PAM dans ce pays pendant la période quinquennale allant du milieu de 1999 au milieu de 2004. Il est conçu pour appuyer la politique économique et sociale du Gouvernement de l'Ouganda qui a été définie dans le Plan d'action pour éradiquer la pauvreté de juillet 1997. Le programme de pays est en harmonie avec ce Plan d'action qui a été formulé avec la participation active du PAM et d'autres organisations du système des Nations Unies et en coopération avec tous les partenaires intéressés extérieurs à ce système.
2. Le programme de pays est également conforme aux politiques et au mandat du PAM. Il précise l'orientation générale esquissée dans le schéma de stratégie de pays (SSP) pour l'Ouganda (WFP/EB./98/6/4) et tient pleinement compte des commentaires formulés par le Conseil d'administration sur ce document. Le programme ne comprend pas les opérations de secours d'urgence ni les interventions prolongées en faveur des réfugiés et des personnes déplacées qui seront regroupées dans une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) séparée en 1999. Toutefois, le programme pourrait encore permettre de venir en aide à ces bénéficiaires à mesure qu'ils sortent des crises.

LES PAUVRES SOUFFRANT DE LA FAIM: BESOINS PRIORITAIRES

3. Le SSP présentait une analyse des problèmes auxquels les pauvres souffrant de la faim doivent faire face en Ouganda. D'après les données rassemblées depuis lors, la stabilité se maintient au niveau macro-économique et l'inflation est tombée à 5,8 pour cent (compte non tenu des produits vivriers), les recettes fiscales ont augmenté et le PIB poursuit une croissance générale de 5,5 pour cent, taux légèrement inférieur à la moyenne de 6,5 pour cent enregistrée pendant les 10 années précédentes par suite des effets du phénomène *El Niño* et des problèmes de sécurité. Grâce aux fonds disponibles en raison du réaménagement de la dette, de l'accroissement des investissements et des recettes fiscales, le gouvernement a doublé ses dépenses en faveur des programmes de soins de santé primaires et accru les dépenses publiques en faveur de la fourniture d'eau en milieu rural de 156 pour cent et les dépenses d'éducation de 166 pour cent en 1997-98. Le Groupe consultatif de la Banque mondiale a constaté à sa session de décembre 1998 un recul sensible de la pauvreté en Ouganda: la proportion d'habitants classés dans la catégorie des pauvres est en effet tombée de 58 à 46 pour cent depuis 1992.

Insécurité alimentaire, pauvreté et vulnérabilité

4. En comparant le PIB réel de l'Ouganda et son indice de développement humain (IDH) (0,340) on constate que la prospérité macro-économique réalisée dans le cadre du Programme de relèvement économique (PRE) ne s'est pas encore traduite par une amélioration des conditions de vie des ruraux pauvres. Dans son Rapport sur le développement humain de 1998, le PNUD place l'Ouganda à la 160ème place sur 174 pays, c'est à dire parmi les pays les plus pauvres du monde. Seulement 25,1 pour cent des enfants de plus de 15 ans terminent leurs études primaires; 19 pour cent des jeunes filles terminent le cycle primaire et six pour cent le cycle secondaire. L'espérance de vie n'est que de 42,6 ans. Le taux de mortalité brut s'élève à 21,4 pour 1 000, dépassant de 52 pour cent le taux



moyen des PMA. Seulement 47 pour cent des enfants âgés d'un an sont vaccinés et le pays compte 1,3 million d'enfants orphelins à l'heure actuelle. Le taux de fertilité de l'Ouganda—soit 7,1 pour cent—est le troisième et le taux de personnes à charge (103,9 pour cent) le deuxième du monde. Cette situation explique en grande partie la mauvaise santé des mères et des enfants et la faiblesse de l'épargne et des investissements en faveur du bien-être familial.

5. Sur une population totale de 21 millions d'habitants, environ 86 pour cent vivent dans les zones rurales et les ruraux représentent 92 pour cent des groupes pauvres, qui comptent eux-mêmes 4,2 millions de personnes classées comme "extrêmement pauvres" et concentrées dans le nord du pays. La majorité sont des paysans privés d'accès au crédit agricole, aux circuits commerciaux, à l'eau, aux semences et autres intrants de base. Les commerçants d'origine asiatique qui exploitaient autrefois un réseau de dépôts d'achat et de transports entre les villages et les zones urbaines sont partis depuis longtemps en laissant les activités commerciales aux mains de grosses sociétés qui ont profité du manque d'organisation et de capacité de négociation des agriculteurs. Bien que le nord soit doté d'un bon potentiel agricole, l'agriculture ne peut être rentable dans la plupart des zones isolées à cause du coût élevé des intrants et de la faiblesse des prix des produits à l'exploitation. Depuis 1996, l'irrégularité des conditions météorologiques, les incursions de rebelles et les vastes mouvements de population ont encore aggravé le sort des agriculteurs. En conséquence, les terres cultivées ne représentent que cinq millions d'hectares, soit 28 pour cent des terres arables, tandis que la superficie cultivée moyenne par ménage est tombée de 3,6 à 2,5 hectares depuis 10 ans. Les progrès modestes de la production vivrière (2,4 pour cent) enregistrés dans la plupart des districts du sud ne sont pas suffisants pour suivre l'accroissement démographique (2,9 pour cent).
6. La stagnation de l'agriculture a eu des conséquences considérables pour l'Ouganda au niveau du pays comme à celui des ménages. Le secteur agricole fournit 53 pour cent du PIB et emploie 80 pour cent de la population active, dont 92 pour cent des pauvres. Etant ainsi la principale source de revenus et de recettes fiscales, l'agriculture a une influence directe sur l'éducation, la santé et les autres secteurs sociaux en milieu rural. Faute de débouchés intéressants, les pauvres se sont résignés à abandonner les exploitations pour chercher à gagner un salaire en espèces ou à ne produire que la nourriture dont ils ont besoin pour leur propre subsistance, de sorte qu'il ne reste qu'une marge très faible pour couvrir les variations imprévues des conditions météorologiques, des prix et du patrimoine familial. La vulnérabilité croissante des ruraux pauvres se traduit par l'augmentation de la proportion de dépenses alimentaires des ménages ruraux, laquelle est passée de 37 pour cent en 1979 à 64 pour cent du revenu total en 1989/90. Environ 52 pour cent de la population vit dans des districts où la consommation journalière par habitant (2 070 kilocalories) est inférieure aux besoins minimaux, tels que définis par l'OMS, soit 2 100 calories. L'Indice global FAO de la sécurité alimentaire des ménages (IGSAM) qui s'établit à 76,4 pour cent pour l'Ouganda dénote un accès relativement limité à la nourriture mais cet accès et les valeurs nutritionnelles varient beaucoup selon les régions et 46 pour cent des enfants de moins de cinq ans présentent des retards de croissance par suite de la misère et d'une consommation excessive d'aliments pauvres en protéines (matoké, patates douces et manioc).

Stratégies du gouvernement en matière de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté et d'atténuation des catastrophes

7. L'insécurité alimentaire et la pauvreté ont cinq causes profondes en Ouganda:
 - a) conditions météorologiques irrégulières, avec inondations et sécheresse; b) manque de



crédit, de semences et d'autres intrants agricoles; c) absence d'associations, de capacité de négociation et d'accès aux marchés des agriculteurs; d) médiocrité des routes, des infrastructures d'approvisionnement en eau, d'entreposage et de commercialisation dans les zones rurales; et e) insécurité. La stratégie alimentaire nationale et le Plan d'action pour éradiquer la pauvreté (PAEP) sont fondés sur l'idée que tous les problèmes sont d'origine humaine ou peuvent être résolus au moyen de politiques et d'interventions humaines appropriées et que même l'incidence des "catastrophes naturelles" peut être fortement atténuée par des interventions propres à accroître la capacité de résistance et d'adaptation aux chocs climatiques des agriculteurs.

8. Le Plan d'action pour éradiquer la pauvreté et la Stratégie alimentaire nationale ont tous deux comme priorité absolue d'accroître les revenus provenant de l'agriculture et les investissements dans les infrastructures, l'éducation et la santé en milieu rural, la vulgarisation agricole, et les autres services qui permettent aux pauvres d'augmenter la productivité de l'agriculture, les approvisionnements alimentaires et les revenus. L'éducation des filles et l'accès des femmes aux services de santé primaire et de planification familiale figurent également en bonne place parmi les priorités du gouvernement. Les communautés et les ONG sont censées jouer un rôle important pour offrir des filets de sécurité aux défavorisés tandis que le gouvernement ne s'occupera que de la coordination et de la politique. La stratégie du gouvernement tente de soutenir le marché en diffusant les richesses et le pouvoir d'achat parmi les ruraux pauvres et en faisant entrer davantage d'habitants dans l'économie monétaire de façon à créer un mouvement double: l'amélioration des niveaux de vie devrait se faire de bas en haut pour compenser l'absence de diffusion du progrès macro-économique vers le bas.

Politique d'aide alimentaire du gouvernement

9. La politique du gouvernement en matière d'aide alimentaire reste inchangée. Les ressources d'aide alimentaire doivent être orientées vers les besoins à court et long terme des réfugiés, des personnes déplacées et des populations vivant dans les zones à déficit alimentaire chronique où la majeure partie de cette aide devrait être concentrée. Les secours d'urgence comme l'aide humanitaire doivent encourager l'autosuffisance à long terme en passant à un nouveau principe qui relie les secours et le développement. Le programme de pays et l'IPSR du PAM sont parfaitement compatibles avec cette politique.

Rapport avec la Note de stratégie nationale (NSN)

10. Le programme de pays appuie le PAEP quinquennal (1997–2002) qui a été adopté par les donateurs pour remplacer la Note de stratégie nationale (NSN). Ce Plan à horizon mobile qui a une incidence sur les affectations budgétaires annuelles offre un cadre permanent aux programmes et cycles des divers donateurs. Il sert également de base à tous les instruments de planification complémentaires, notamment le Cadre global de développement de la Banque mondiale, le programme de pays du PAM et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). La formulation de ce dernier a commencé par l'organisation de retraites des institutions des Nations Unies en 1998 et 1999 et sera suivie d'un bilan commun de pays en juin 1999 et la mise en œuvre débutera en janvier 2001.
11. Le cycle quinquennal du programme de pays 1999–2004 a été approuvé par le Gouvernement de l'Ouganda et le Groupe des Nations Unies pour le développement dans ce pays. Le programme de pays du PAM, les programmes nationaux en cours ou prévus d'autres membres du Groupe des Nations Unies pour le développement et l'UNDAF qui est



en cours d'élaboration s'insèrent tous dans le cadre du PAEP du Gouvernement ougandais. Il est peu probable que celui-ci apporte des modifications fondamentales à sa stratégie d'éradication de la pauvreté à la fin du PAEP en cours. Pour assurer la continuité et la mesure de l'impact de l'aide au développement du PAM, le gouvernement a donc accepté que le programme de pays du PAM couvre la période de cinq ans 1999-2004. Le programme de pays du PAM coïncide avec le cycle de quatre ans 2001-2004 de l'UNDAF. Le lancement effectif du programme de pays du PAM un an avant le début prévu de l'UNDAF permettra aux programmes de développement à venir des autres institutions des Nations Unies de tirer profit de l'expérience du PAM dans le nord de l'Ouganda et d'être étroitement liés aux programmes du PAM. Le programme de pays du PAM est actuellement le seul programme national des Nations Unies visant le nord de l'Ouganda où vivent la plupart des ménages pauvres à déficit vivrier.

12. Le programme de pays du PAM prévoit des examens annuels et à mi-parcours confiés à un comité local d'examen des programmes placé sous la présidence du Coordonnateur résident des Nations Unies. Ce comité local qui bénéficiera de l'appui de l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) du PAM donnera des avis sur les modifications à apporter éventuellement à l'orientation du programme, notamment les ajustements nécessaires pour mieux harmoniser les cycles de programmes, en justifiant ces mesures.

Collaboration au sein du système des Nations Unies, avec les autres donateurs et les ONG

13. Les donateurs qui assistaient à la réunion du Groupe consultatif en décembre 1998 reconnaissant que le gouvernement a bien géré l'économie et a réussi récemment à atténuer la pauvreté, ont engagé 2,2 milliards de dollars pour les trois ans du PAEP restant à courir (1999-2002) et ont destiné la majeure partie des fonds à l'éducation, à la santé et à l'agriculture. Le Ministère de la planification et du développement économique sera chargé de coordonner le PAEP, notamment de regrouper pour chaque secteur ou région les ressources provenant d'une multitude de sources gouvernementales et de donateurs. Les réunions mensuelles de donateurs sous la présidence de la Banque mondiale donnent au gouvernement et aux donateurs l'occasion de discuter de questions macro-économiques et sont complétées par des réunions mensuelles du secteur social et de sous-groupes qui ont un caractère plus technique. La collaboration entre les institutions des Nations Unies est assurée par des réunions mensuelles et ad hoc présidées par le Coordonnateur résident des Nations Unies qui a également organisé des retraites en vue de l'établissement conjoint de plans plus approfondis. Les réunions de l'équipe de gestion des interventions consécutives aux catastrophes des Nations Unies permettent de coordonner les opérations de secours et de redressement et sont appuyées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) qui vient d'installer un groupe des services humanitaires dans les mêmes locaux que le PAM.
14. La plupart des donateurs ont attribué une priorité élevée à la lutte contre la pauvreté dans leurs programmes. Ainsi, USAID fournit un appui important à l'enseignement primaire qu'il se propose d'élargir au Karamoja et à d'autres zones défavorisées; la Banque mondiale et l'Union européenne offrent des fonds pour la construction de routes, la santé et l'aide aux petits exploitants dans le nord et le centre du pays; l'UNICEF, l'OMS, l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), le FNUAP, DANIDA, l'Italie et diverses ONG apportent un soutien au secteur de la santé et de la nutrition; enfin, il existe des possibilités de programmation conjointe et de collaboration dans le secteur de l'agriculture avec USAID, les Pays-Bas, le Danemark, l'Agence de coopération pour le développement de l'Italie,



IrishAid, le Gouvernement allemand et le Partenariat britannique pour le développement des entreprises (BPED) qui vient en aide aux agriculteurs au moyen de facilités de crédit rural et de commercialisation. Plus de 80 pour cent des ressources du PAM sont actuellement fournies dans le cadre de projets supervisés par 13 ONG.

EVALUATION DES ACTIVITES PASSES ET EN COURS DU PAM

15. Depuis septembre 1964, le PAM a lancé en Ouganda 66 opérations d'un coût total de 262 millions de dollars, réparties entre l'aide au développement (36 pour cent) et les secours d'urgence (64 pour cent). Toutefois, la majorité des projets de développement ont aussi dû être convertis en interventions de secours et de redressements pour faire face aux sécheresses et aux inondations répétées et à l'insécurité alimentaire générale. Le nombre et la fréquence des interventions de secours ont augmenté par suite du fléchissement général de la productivité agricole et des revenus ruraux et les interventions ont eu tendance à être axées sur les secours temporaires et non les solutions à long terme. Il est maintenant évident que la continuité de l'aide est compromise si les fondements mêmes du développement ne sont pas pris en compte tandis que les opérations de secours se poursuivent. Il est évidemment nécessaire que le personnel et les ressources d'urgence, de logistique et de programme soient fournis simultanément pour maintenir la qualité de la conception et l'exécution des projets. Dans le cadre des opérations d'urgence comme des interventions de relèvement/développement, l'objectif principal consistera à renforcer la capacité des populations à faire face aux chocs brutaux que peuvent leur infliger les conditions météorologiques, la sécurité et l'évolution du marché.
16. Le PAM, ayant pour pratique d'engager des transporteurs privés sous contrat et d'acheter des vivres sur place, a ainsi apporté un appui aux programmes d'ajustement structurel et d'élimination de la pauvreté du gouvernement. Pour la seule année 1994, le PAM a acheté 91 000 tonnes de produits d'une valeur supérieure à 22 millions de dollars, qui ont représenté plus de 10 pour cent des recettes extérieures nettes de l'Ouganda pour cette année. En offrant ainsi des débouchés aux petits agriculteurs, commerçants et transporteurs en même temps que des vivres à redistribuer aux pauvres, les achats du PAM resteront un moyen indirect mais efficace de lutter contre la pauvreté en Ouganda.

ORIENTATION STRATEGIQUE DU PROGRAMME DE PAYS ET CIBLAGE

17. **Buts et objectifs.** En harmonie avec la définition de la mission du PAM et les priorités du gouvernement, les objectifs globaux du programme de pays sont les suivants:
- a) améliorer de façon durable le niveau de sécurité alimentaire d'environ 113 800 bénéficiaires par an grâce à l'éducation, au soutien agricole et commercial et à la formation professionnelle; et b) renforcer la préparation et la réaction aux situations d'urgence en orientant l'aide alimentaire vers les zones à déficit vivrier chronique, en fournissant des actifs aux ruraux pauvres et en renforçant leur capacité de faire face à des catastrophes répétées.
18. Les objectifs de base sont les suivants: a) élargir l'accès des Ougandais à l'enseignement de base et à l'alphabétisation des adultes, notamment dans le cas des jeunes filles et des femmes défavorisées, dans les zones où les indices de développement humains sont particulièrement bas; b) améliorer les infrastructures agricoles et commerciales et créer des actifs de production; et c) améliorer la santé et les conditions de vie des enfants orphelins.



19. **Concentration démographique, géographique et sectorielle.** Le programme de pays traduit donc la mission du PAM: a) améliorer l'état nutritionnel et la qualité de vie des personnes les plus vulnérables pendant des périodes critiques de leur vie; et b) créer des actifs et promouvoir l'autodépendance des individus et des communautés pauvres. Pour obtenir l'impact et la rentabilité les meilleurs possible, les ressources seront affectées sur la base d'un ensemble de critères démographiques, géographiques et sectoriels qui permettront de repérer les zones de pauvreté et d'insécurité alimentaire. Le PAM appuiera l'action de lutte contre la pauvreté du gouvernement en orientant son aide vers les personnes jugées les plus pauvres d'Ouganda, à savoir: les paysans pratiquant l'agriculture et l'élevage de subsistance, les orphelins, les enfants des rues, enfin les femmes et les enfants. Il limitera géographiquement ses opérations aux zones dans lesquelles les groupes cibles sont concentrés, à savoir le nord, le nord-est et les zones où les indicateurs sociaux sont particulièrement inquiétants. Du point de vue sectoriel, il orientera ses interventions vers les grands problèmes d'éducation/alphabétisation des adultes et de sécurité alimentaire.
20. **Avantage comparatif.** Pour toutes les activités prévues dans le programme de pays, le PAM jouit d'un avantage comparatif et d'une expérience supérieure (alimentation scolaire, infrastructures rurales, achat de vivres, etc.) ou bien le PAM, le gouvernement, les ONG, les gouvernements donateurs et les institutions des Nations Unies peuvent obtenir de meilleurs résultats en combinant leurs moyens qu'en travaillant chacun pour son compte. La plupart des pauvres vivent dans des zones peu sûres où la situation politique est complexe et où le mandat confié par les Nations Unies au Programme et son aptitude à créer et maintenir des filières alimentaires sont indispensables. Grâce à sa base régionale d'approvisionnement et de logistique de Kampala et à sa capacité de mettre des ressources en commun avec d'autres bureaux de pays, le PAM est le fournisseur et transporteur de vivres le plus efficace parce qu'il peut mieux profiter des économies d'échelle. Kampala est également le centre du réseau de télécommunications régional du PAM auquel sont reliées plus de 40 ONG et institutions des Nations Unies, de sorte qu'il est en mesure de jouer un rôle clé dans la coordination et la sécurité. Le PAM continuera de faire appel sous contrat aux ONG dont la capacité opérationnelle, les compétences techniques et l'expérience dans le pays complètent bien ses propres compétences. En 1998 les bureaux auxiliaires du PAM et des ONG ont été installés dans les mêmes locaux afin de mettre les ressources en commun et de réduire les dépenses. Les véhicules, le matériel de radio, les compétences spécialisées, les services d'eau, etc., et les autres équipements/installations sont maintenant utilisés en commun dans ces bureaux modèles sans perte d'identité ou de souplesse pour les organismes participants.
21. **Transition des secours au développement.** La stratégie du PAM consistera à attaquer les problèmes qui sous-tendent les opérations de secours répétées et coûteuses en renforçant les capacités des pauvres à faire face aux catastrophes et en supprimant ainsi la nécessité d'organiser des interventions d'aide alimentaire d'urgence prolongées ou répétées. Le PAM se fera l'avocat des victimes des catastrophes d'origine naturelle ou humaine et s'efforcera de mobiliser toutes les ressources requises pour assurer l'accès permanent à la nourriture auquel ils ont droit. Il engagera cette action pendant l'intervention d'urgence et non après, étant convaincu que les biens de production, les emplois et les revenus constituent des conditions préalables au rétablissement de la stabilité. Cibler les "plus pauvres d'entre les pauvres" dans des zones relativement peu sûres entraîne nécessairement des risques. Le PAM, le HCR et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) travaillant en l'absence d'autres organismes, ont démontré que les organisations ne doivent pas nécessairement attendre que les "conditions préalables de développement" se réalisent pour intervenir. En se montrant dynamique, en fournissant aux réfugiés et aux personnes



déplacées des emplois et un soutien commercial, en rétablissant leur dignité et leur capacité de production, le PAM a créé des actifs et des conditions de vie qui valent la peine d'être protégées et renforcées au moyen d'initiatives locales. Utilisant des véhicules du PAM et des escortes de sécurité du gouvernement, plusieurs institutions bilatérales, des Nations Unies et non gouvernementales, se sont jointes au PAM, au HCR et au CICR au début de 1998 pour atteindre les villages les plus isolés où la production vivrière a quadruplé depuis lors, ce qui a permis de réduire les distributions de secours alimentaires.

22. **Sélection et conception de projets à faible risque.** Le programme de pays ne comprend que des activités qui ont été mises à l'essai avec succès dans le cadre de projets pilotes. Le potentiel du programme de pays tient non pas à sa nature novatrice, mais à sa pertinence pour les pauvres et à sa communauté de zone et sa complémentarité par rapport aux programmes d'autres donateurs. Les interventions d'aide alimentaire planifiées ont été conçues pour soutenir des programmes ONG/gouvernement qui se sont révélés réalisables et ont déjà mobilisé des compétences techniques et d'autres apports de façon à réduire les risques au minimum. En outre, le PAM a exigé que toutes les activités soient conçues et planifiées avec la participation active des bénéficiaires au programme de pays comme à l'IPSR.
23. Pour préparer le présent programme de pays, le PAM a largement consulté la communauté des donateurs en Ouganda. Au cours de ces consultations, les donateurs se sont dits prêts à appuyer les activités et l'orientation générale du programme.

ACTIVITES DU PROGRAMME DE PAYS

Ressources et processus d'établissement du programme de pays

24. Il était question dans le SSP d'un volume total de 56 677 tonnes de vivres à fournir en cinq ans, soit 11 335 tonnes par an. Toutefois, compte tenu du niveau prévisible des ressources du PAM pour le développement et des besoins des autres pays, l'engagement dans le cadre du programme proposé est limité à 35 770 tonnes de vivres avec des coûts opérationnels directs (COD) de 20,1 millions de dollars en cinq ans. Le programme de pays prévoit des besoins moyens de 7 154 tonnes de vivres par an, équivalant à 4 020 467 dollars de COD. Des activités complémentaires estimées à 8,97 millions de dollars (1,79 million de dollars par an) ont également été proposées au cas où le PAM disposerait de ressources supplémentaires pour les activités de développement.

RESSOURCES ALIMENTAIRES DU PROGRAMME DE PAYS				
Activités	Activités fondamentale (tonnes)	%	Activités complémentaires (tonnes)	%
Education/alphabétisation	25 045	70	5 130	28
Agriculture/commercialisation	9 240	26	11 900	64
Formation professionnelle	1 485	4	1 435	8
Total, cinq ans	35 770	100	18 465	100
Total, par an	7 154		3 693	



25. Le programme de pays proposé a été élaboré sur la base de 34 ans d'expérience de projets en Ouganda, comportant des examens périodiques de gestion, des évaluations préalables et des évaluations thématiques/sectorielles. Les activités spécifiques indiquées dans le programme répondent à des demandes du gouvernement et ont en outre été réexaminées au cours des sessions annuelles de planification et des examens du budget du PAEP (1997–1998) et au cours de plusieurs ateliers Nations Unies/ONG/gouvernement organisés au niveau du district. Bien que l'Ouganda ait une forte capacité d'absorption de projets bénéficiant d'une aide alimentaire, l'insuffisance des ressources a limité le nombre d'interventions conjointes auxquelles le PAM peut participer dans le cadre du PAEP. L'élargissement des activités fondamentales et des interventions de secours en cas de catastrophe et autres proposées sera conditionné par la mise à disposition du PAM d'autres ressources en faveur du développement.

RÉSUMÉ DES COÛTS OPÉRATIONNELS DIRECTS POUR LE PAM SUR CINQ ANS

Activités	Activités fondamentales	Activités complémentaires	Nombre de bénéficiaires
	(dollars des Etats-Unis)		
Education/alphabétisation	14 644	3 111	294 000
Agriculture/commercialisation	4 769	5 198	260 000
Formation professionnelle	689 098	665 448	15 000
Total	20 102	8 974	569 000

COÛTS OPÉRATIONNELS DIRECTS POUR LE PAM, PAR AN

Activités	Activités fondamentales	Activités complémentaires	Nombre de bénéficiaires
	(dollars des Etats-Unis)		
Education/alphabétisation	2 928	622 22	58 800
Agriculture/commercialisation	953 838	1 03	52 000
Formation professionnelle	137 820	133 09	3 000
Total	4 020	1 79	113 800

Activité fondamentale 1a: Education, alphabétisation des adultes et formation professionnelle

26. Cette activité a pour *objectif stratégique* d'appuyer la priorité stratégique que constitue pour le gouvernement l'élargissement de l'accès à l'éducation de base et à l'alphabétisation des adultes, en ce qui concerne particulièrement les jeunes filles et les femmes défavorisées dans les régions où les indices de développement humain sont très bas.
27. **Analyse du problème.** Le Karamoja est la région de l'Ouganda qui enregistre les indicateurs sociaux les plus faibles car les indices généraux ou par sexe d'alphabétisation, de fréquentation scolaire, d'éducation sont trois ou quatre fois plus bas que la moyenne nationale. Seulement 6,8 pour cent des habitants âgés de 15 ans ou plus ont terminé leurs



études secondaires contre une moyenne nationale de 25,1 pour cent. Le taux d'alphabétisation atteint 18 pour cent pour les hommes et six pour cent pour les femmes, pour des moyennes nationales de 63 et 45 pour cent. Bien que l'accès à l'enseignement scolaire s'améliore, 52 220 Karamajongs seulement savent lire et écrire, tandis qu'une masse effrayante de 400 000 personnes, soit 89 pour cent de la population, est analphabète. L'IDH s'établit à 0,180 et 0,182 pour les districts de Kotido et de Moroto respectivement, soit la moitié seulement de la moyenne nationale, déjà très faible, de 0,340. La plupart des écoles primaires n'offrent que trois ans d'étude contre une moyenne nationale de sept ans. Cette différence s'explique par le mode de vie pastorale et semi-nomade de nombreux habitants du Karamoja qui compromet la fréquentation scolaire. Les jeunes garçons sont traditionnellement chargés de garder les troupeaux et les jeunes filles s'occupent des travaux ménagers et agricoles. Dans l'ensemble l'éducation dans le nord-est de l'Ouganda se caractérise par un faible taux d'inscriptions et un taux élevé d'abandons.

28. Dans le cadre du projet Ouganda 2642.02—Aide en faveur de l'éducation, de la santé et du développement rural dans la région du Karamoja, le PAM s'est attaqué à ce problème avec succès. L'examen du projet à la fin de 1997 a permis de constater qu'il avait atteint 75 pour cent de ses objectifs en matière d'éducation. Les inscriptions dans les écoles ont augmenté de 74 pour cent pendant la première année et de 43 pour cent pendant la deuxième, les inscriptions de filles passant de pratiquement zéro à 39 pour cent du total. Simultanément, le projet a construit 45 salles de classe, en a réparé plusieurs autres et a fourni un appui aux écoles normales d'où sont sortis 339 futurs enseignants diplômés. Cette activité fondamentale fera suite à l'élément d'éducation du projet antérieur. L'enseignement gratuit fourni dans le cadre du programme d'enseignement primaire universel, conjugué à l'alimentation scolaire dans le cadre du projet Ouganda 6013.00, devrait permettre de doubler le taux d'inscriptions officiel en 1999, tandis que les crédits budgétaires accrus grâce au PAEP et le renforcement des activités des ONG en matière d'éducation et d'alphabétisation des adultes devraient améliorer la qualité de l'éducation. Le programme de pays abordera le problème de la pénurie d'eau et de vivres dans la région dans le cadre de l'Activité fondamentale 2—Soutien agricole et commercial.
29. **Objectifs et résultats escomptés.** Cette activité aura pour objectif: a) d'accroître la fréquentation des enfants, en particulier des filles, dans les écoles maternelles, primaires et secondaires; b) de soulager la faim de courte durée; c) de promouvoir la participation des femmes aux programmes d'alphabétisation des adultes; et d) de favoriser l'adoption des Programmes d'éducation de base non formelle à Karamoja (ABEK) par les enfants et les parents des populations pastorales du Karamoja qui ne peuvent fréquenter des établissements scolaires traditionnels.
30. Les résultats escomptés sont notamment les suivants: a) participation d'environ 48 400 élèves des écoles primaires et de 600 enfants de maternelle, dont 15 000 filles externes scolarisées dans le primaire, durant 190 jours par an; b) atténuation de la faim de courte durée de ces enfants et amélioration attendue de leur niveau de concentration et de leur capacité d'acquisition des connaissances; c) participation de 1 400 femmes adultes aux classes d'alphabétisation durant 180 jours par an; et d) inscription aux cours et fréquentation assidue du programme ABEK par 8 400 enfants nomades ou précédemment inaccessibles, durant 270 jour par an.
31. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** Pour effectuer la transition vers le développement, il faudra un catalyseur pour faire changer les comportements en ce qui concerne l'éducation et le rôle des femmes et des enfants. A Karamoja, où les déficits vivriers sont fréquents et où le troc est la principale forme de l'échange économique,



aucune ressource n'est considérée plus précieuse que les vivres. Compte tenu de son importance nutritionnelle, de sa visibilité et de son rôle important en tant que transfert de revenus, l'aide alimentaire représente le facteur de changement, de motivation et le catalyseur le plus adapté qui peut être utilisé pour réaliser les objectifs de cette activité. L'aide alimentaire servira: a) de moyen servant à inciter les enfants et les parents à fréquenter les établissements scolaires traditionnels, les programmes d'éducation alternatifs, les cours de formation professionnelle et d'alphabétisation; et b) d'appui nutritionnel et diététique pour les enfants scolarisés et les femmes des zones à déficit vivrier.

32. **Stratégie d'exécution.** S'agissant de l'alimentation scolaire, la plupart des fonctions du gouvernement seront mises en oeuvre au niveau des districts, le gouvernement central se limitant à assurer la coordination et la mise en oeuvre globale des orientations. Dans le district de Kotido, l'entreposage des vivres, leur manutention, leur transport local et leur distribution seront effectués par l'Association adventiste de secours et de développement (ADRA). La Coopération pour le développement de l'Italie assumera les mêmes responsabilités dans le district de Moroto. Un comité composé de représentants du PAM, du Ministère de l'éducation et des partenaires d'exécution sera créé à l'échelle des districts pour assurer la supervision de la planification et de l'état d'avancement des projets. Des réunions mensuelles et ponctuelles seront organisées par un comité de supervision PAM/Ministère de l'éducation à Kampala.
33. La plupart des écoles et des institutions ont des installations d'entreposage adéquates. Les institutions situées dans un rayon de 10 kilomètres autour des points de livraison avancés (PLA) et/ou qui disposent des moyens de transport nécessaires seront chargées de venir chercher leurs rations alimentaires mensuelles directement à l'entrepôt. Les affectations d'aide alimentaire seront planifiées en fonction des taux moyens de fréquentation scolaire mensuelle, différenciés par sexe, qui seront recueillis auprès de chaque institution par les responsables du suivi sur le terrain. Le matin, une bouillie (mélange maïs-soja/sucre) sera servie aux externes et aux pensionnaires des écoles traditionnelles, et un repas leur sera servi à midi; le soir un repas sera fourni aux pensionnaires. Les enfants qui fréquentent les cours du programme ABEK recevront à la fin de chaque semaine une ration à emporter équivalant à 300 grammes de farine de maïs par jour.
34. Les agents de suivi de l'aide du PAM et les volontaires des Nations Unies seront postés à Kotido et Moroto, tout comme les partenaires d'exécution. Le personnel du PAM effectuera des évaluations conjointes fréquentes, en association avec les responsables de l'éducation dans les districts et les inspecteurs des écoles, et s'assurera que des relevés des stocks, des envois et des distributions sont établis et présentés d'une manière précise, cohérente et dans les délais souhaités. Le personnel du PAM coordonnera la collecte et la compilation de données sur le processus et les résultats et informera et accompagnera dans leur visite les représentants du gouvernement, des donateurs, des ONG et de la presse afin de les sensibiliser aux activités du projet, pour que ce dernier continue d'être appuyé, notamment par des apports complémentaires additionnels.
35. Le programme ABEK identifiera les enfants d'âge scolaire non inscrits à l'école. Les communautés locales, les chefs, les conseils locaux et les anciens mobiliseront les enfants avec la coordination du Bureau d'éducation et des comités d'éducation des districts de Kotido et Moroto. Les femmes amèneront les enfants pour les inscrire. Le Ministère de la condition féminine et du développement communautaire sera directement responsable de l'alphabétisation fonctionnelle et de la formation professionnelle des femmes dans des



centres de formation pour le développement dans les districts de Kotido et de Moroto tandis que le Ministère de la condition féminine, du travail et des questions sociales jouera un rôle consultatif à Kampala et au niveau des districts.

36. **Participants et avantages escomptés.** L'activité apportera directement des avantages à 58 800 personnes, soit 57 400 enfants des écoles et 1 400 femmes adultes. Plusieurs études confirment que c'est l'élargissement des possibilités d'éducation pour les femmes et les enfants qui offre les meilleures perspectives de développement durable dans la région. Les bénéficiaires recevront une aide nutritionnelle et alimentaire qui leur permettra d'abandonner l'élevage des bovins et les autres activités traditionnelles qui perpétuent la pauvreté et les empêchent d'élargir leurs perspectives grâce à l'instruction. En ouvrant de nouvelles possibilités d'éducation aux filles, l'activité contribuera à faire participer activement les femmes à l'économie monétaire de sorte que les familles auront davantage d'estime pour elles et donneront plus d'importance à leur survie et leur réussite. Dans le cadre de programmes de scolarisation et d'alphabétisation appuyés par des distributions de produits alimentaires, les petites filles et les femmes adultes auront la possibilité, tout à fait exclue en l'absence de tels programmes, de découvrir des solutions pour sortir du cercle vicieux "activité sexuelle/grossesses/mariages précoces" et de la misère générale des femmes et des enfants et elles seront en mesure de mieux démontrer leur valeur économique pour la société du Karamoja en général.
37. **Organisation du soutien, de la coordination et du suivi et de l'évaluation.** Etant donné que l'analphabétisme empêche de nombreux Ougandais de participer activement à la vie économique du pays, l'éducation rurale a été déclarée "priorité stratégique et nationale" et le programme d'enseignement primaire universel a été lancé pour assurer aux groupes défavorisés l'accès gratuit à l'enseignement primaire. Plusieurs institutions des Nations Unies, donateurs bilatéraux et ONG internationales se sont déjà déclarés disposés à collaborer avec le PAM pour cette activité, notamment le PNUD, l'UNICEF, l'UNESCO, la Banque mondiale et le Bureau coopératif des organisations volontaires, l'ADRA et *Redd Barna*. Ces organismes continueront de fournir du matériel et du mobilier scolaire et d'assurer la formation des enseignants.

Activité complémentaire 1b: Accroissement des inscriptions dans les écoles primaires

38. Cette activité constituerait un élargissement de l'activité - programme de base en matière d'éducation et viserait à favoriser l'inscription dans les écoles primaires et la fréquentation de 15 000 élèves supplémentaires qui, faute de ressources, ne seraient pas couverts par l'activité fondamentale présentée plus haut. Ces enfants doivent s'occuper de la récolte des produits alimentaires et de l'élevage, et ont donc des taux de fréquentation scolaire et d'alphabétisation bien inférieurs à ceux des enfants qui participent aux programmes scolaires appuyés par des distributions de vivres. Environ 81 écoles primaires supplémentaires—51 dans le district de Kotido et 30 dans celui de Moroto—seront visées par cette activité à condition que le PAM dispose de ressources de développement additionnelles. Les écoles se trouvent le long de grandes routes et sont facilement accessibles. L'organisation actuelle de la gestion et de la logistique permettrait d'accueillir les bénéficiaires supplémentaires. Une ONG a été identifiée pour appuyer l'ADRA au cas où les capacités de ce dernier organisme seraient insuffisantes.



Activité fondamentale 2a: Soutien agricole et commercial dans les districts de Gulu et Kitgum

39. Cette activité a pour *objectif stratégique* d'améliorer de façon durable l'accès à la nourriture en soulageant la faim à court terme, en renforçant les infrastructures agricoles et commerciales et en créant des biens de production.
40. **Analyse du problème.** Afin de réduire les risques et d'accroître le revenu des investissements, le gouvernement, les sociétés privées et les donateurs favorisent depuis longtemps la concentration des investissements agricoles dans les districts du sud plus facilement accessibles. Même s'il n'est pas intentionnel, ce déséquilibre des investissements a eu pour effet de marginaliser les zones à potentiel élevé du nord du pays et à priver les habitants de cette zone des biens de production assurant un développement durable à long terme. L'inégalité des revenus qui en a découlé, a encore exaspéré les conflits ethniques historiques tandis que les incursions de rebelles ont obligé beaucoup de paysans à abandonner leurs terres. Les réseaux de routes de desserte et de voies fluviales se sont dégradés de sorte que les fournisseurs d'intrants et les commerçants n'ont plus accès à la plupart des agglomérations commerciales. Les rendements des cultures sont donc inférieurs à la moyenne, même dans les zones sûres, et les faibles excédents de produits vivriers qui sont disponibles sont de qualité médiocre.
41. Faute de moyens de production et de débouchés, de nombreux agriculteurs se limitent à une production de subsistance et sont donc exposés à l'instabilité des prix et aux irrégularités de la météorologie. Les sécheresses répétées qui frappent particulièrement les districts du nord de Kitgum, Kotido et Moroto ont pour effet d'épuiser chaque année les réserves des ménages et obligent le PAM à monter des opérations de secours répétées pendant la saison de soudure précédant la récolte. Le recours à l'emprunt, la vente des actifs et autres stratégies de survie dangereuses pendant les périodes difficiles ont encore réduit la capacité des ménages à redresser la situation et à s'assurer un revenu à l'avenir.
42. **Objectifs et résultats escomptés.** Cette activité intégrée de relèvement-développement rural regroupera les moyens spécialisés de plusieurs institutions des Nations Unies et ONG pour obtenir un impact maximum. Elle se fondera sur les programmes préexistants dans le nord de l'Ouganda pour les élargir et ne soutiendra que les activités qui se sont révélées techniquement réalisables et respectueuses de l'environnement dans les domaines suivants:
- Transport.** Afin de réduire le coût des transports routiers prohibitif pour les agriculteurs et les commerçants, le projet appuiera le Programme de développement du secteur routier pour réparer 840 kilomètres de routes principales et routes de desserte qui relient les anciens grands centres commerciaux aux grandes routes des districts de Gulu et Kitgum. L'accès aux routes principales (Gulu-Atiak-Moyo-Adjumani, Gulu-Anaka, Pabo-Olam-Arua, Gulu-Kamudini, Kitgum-Gulu et Kitgum-Lira) puis la remise en état de ces routes dans le cadre de la seconde phase du projet de reconstruction du nord de l'Ouganda faciliteront le commerce et la création de revenus dans les deux districts.
 - Commercialisation.** Depuis 1991, le PAM achète 36 000 tonnes de produits alimentaires par an en moyenne en Ouganda, en vue de projets de secours et de redressement dans la région des Grands Lacs. La plupart des vivres ont été achetés dans des districts excédentaires du sud où les prix sont moins élevés. Toutefois, en raison de l'accroissement de ses interventions dans le nord de l'Ouganda et le sud du Soudan, le PAM a créé en février 1999 une base d'approvisionnement à Gulu afin de réduire les frais de transport et de stimuler la production dans le nord de l'Ouganda. Au titre de cette activité, le PAM achètera du sorgho, du mil, du maïs et des haricots, à



condition de disposer des fonds requis, et les transportera à son entrepôt de Gulu pour les acheminer ensuite vers des projets en cours dans le nord de l'Ouganda et le sud du Soudan. En collaboration avec le projet IDEA (Investissement dans le développement de l'agriculture d'exportation) et *Agricultural Cooperative Development International* (ACDI/VOCA), le PAM reproduira en l'élargissant le système de commercialisation à base communautaire dans les districts de Gulu, Kitgum, Adjumani et Moyo. Des dépôts d'approvisionnement et de contrôle de la qualité seront créés dans chaque district et le projet IDEA, ACDI, la FAO et les ONG s'occuperont activement d'organiser les agriculteurs en associations et de leur fournir des renseignements commerciaux et une formation en matière d'entreposage, de séchage, de nettoyage et de conditionnement des produits alimentaires et de gestion des petites entreprises. Tous les partenaires sont convenus qu'aucune aide ne sera plus fournie et que les activités commerciales seront entreprises sans aucune subvention.

- c) **Infrastructures hydrauliques.** Pour prévenir les effets des sécheresses récurrentes dans l'est du district de Kitgum, la région du Karamoja et plusieurs zones particulièrement exposées, et éviter des opérations répétées et coûteuses de secours alimentaires, cette activité tentera de résoudre le problème de la pénurie d'eau en creusant 40 réservoirs de 5 x 20 mètres où l'eau sera protégée par une couche de liliacées pour réduire l'évaporation. De 60 à 70 puits superficiels seront forés ainsi qu'une centaine de puits peu profonds à revêtement de gravier. Outre les 60 points d'eau déjà en service, des éoliennes de cinq mètres de hauteur complétées par des citernes surélevées de 26 000 litres seront construites pour transporter l'eau par gravité jusqu'aux champs et abreuvoirs de bétail voisins. Cette composante sera fondée sur des projets pilotes du PAM au Karamoja qui ont utilisé avec succès des éoliennes et les compétences d'origine locale. Cette activité complétera les programmes d'approvisionnement en eau exécutés par Action contre la faim (ACF) (Gulu) et CARE (Kitgum) et regroupera les ressources et, grâce à une formule vivres-contre-travail (VCT) couvrira les dépenses de main-d'œuvre qui sont normalement à la charge de ces organismes et du gouvernement. Comme au Karamoja, les systèmes alimentés par des pompes éoliennes d'approvisionnement en eau devraient avoir un puissant effet de démonstration qui permettra au PAM de se retirer à mesure que d'autres organismes interviendront plus activement.
- d) **Production vivrière.** Au titre de cette composante, le PAM appuiera les projets de production agricole et vivrière mis en œuvre par la FAO, le Service de secours catholique, *World Vision*, *Hunger Alert*, ACF, *Agency for Cooperation in Research and Development* (ACORD), l'Organisation pour le développement des Pays-Bas (SVI), la Fédération luthérienne mondiale (FLM) et Oxfam. Les produits alimentaires joueront un rôle important: a) éviter la consommation des semences pour l'alimentation dans les zones à déficit vivrier; b) permettre aux agriculteurs de survivre pendant les périodes de soudure les plus difficiles; c) offrir des stimulants, un revenu et un apport en calories supplémentaire aux familles rurales de producteurs agricoles, ainsi qu'une formation, notamment dans le cadre des programmes d'infrastructure et de démonstration. Les agriculteurs recevront une formation en matière de gestion de l'eau, de production de compost/utilisation d'engrais organiques et d'entreposage des produits alimentaires au niveau du ménage. Le système de commercialisation à base communautaire et les banques alimentaires administrées par IDEA, *World Vision*, le SVI et la FLM serviront d'intermédiaires et assureront l'accès au crédit (ACDI/PL-480) et aux autres intrants agricoles avec remboursement des coûts. Le projet appuiera les interventions de la FAO visant à fournir des semences et du matériel agricole



indispensables (UGA-99-1/N10) et à créer des centres de multiplication pour le manioc (UGA-99-1/N11), qui couvrent respectivement 29 000 ménages dans le district de Kitgum et 66 155 dans celui de Gulu. Dans les zones les moins sûres de ces districts, le PAM et le CICR continueront de synchroniser les distributions de vivres et de semences dans le cadre de l'opération d'urgence 5623.00—Aide aux personnes déplacées dans le nord de l'Ouganda, qui a réussi en 1998 à conserver les semences et à quadrupler la superficie ensemencée par des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

- e) **Minoterie.** Il y a très peu de moulins en activité dans les districts du nord de sorte que les frais de mouture sont extrêmement élevés. Les ménages pauvres qui sont obligés de consacrer 10 pour cent de leur épargne à la mouture des grains sont les plus touchés. De même, les petits agriculteurs ne peuvent faire moudre leurs grains pour répondre à la demande croissante de farine et de semoule de maïs. Cette activité permettra de créer cinq moulins supplémentaires dans des zones où il n'en existe aucun à l'heure actuelle. Les moulins seront exploités par des associations féminines sur des bases commerciales, sans subvention.
43. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** Cette activité fournira des vivres qui constitueront un stimulant/transfert de revenu et un moyen de subsistance pour les familles rurales qui entreprennent des activités de construction ou une formation pendant la morte saison agricole lorsque l'emploi est particulièrement rare. Les partenaires d'exécution fourniront les compétences techniques, l'encadrement et la formation. Les ONG constitueront également des associations de petits agriculteurs et établiront, par l'intermédiaire du système de commercialisation sur des bases communautaires et des associations polyvalentes de formation et d'emploi, des liens directs avec les négociants en gros. Les associations polyvalentes et la réinstallation de dépôts d'approvisionnement dans le nord de l'Ouganda permettront de réduire les pertes après récolte et les frais de commercialisation. Enfin, l'achat de vivres en vue d'opérations de secours stimulera les marchés et relancera puissamment la production d'excédents jusqu'à ce que le projet de reconstruction du nord de l'Ouganda et les initiatives bilatérales permettent de reprendre les échanges nord-sud et l'approvisionnement des marchés sur des bases durables.
44. **Stratégie d'exécution.** La nécessité de cette activité a été signalée dans le SSP puis précisée lors d'un atelier sur la sécurité alimentaire organisé à l'initiative du PAM (décembre 1998) qui a demandé des contributions approfondies des institutions des Nations Unies, des ONG locales et des représentants de district et de village. Bien que l'activité n'ait pas encore fait l'objet d'une évaluation préalable, elle devrait apporter un appui utile à des programmes en cours qui se sont révélés techniquement viables mais pourraient encore tirer profit de l'aide alimentaire, des capacités logistiques et des activités d'achat du PAM. Le transport par péniches représente la seule initiative nouvelle prévue mais elle repose sur plusieurs études de faisabilité sérieuses. La stratégie d'exécution commencera par l'examen de ces études et la formulation de plans d'exécution par étape et de calendriers. Des réunions seront alors organisées avec des experts du gouvernement et des ONG pour définir les responsabilités dont la plupart ont déjà été prévues et inscrites à leur budget par les homologues.
45. **Participants et avantages escomptés.** Les participants viendront de la population hôte qui vit dans les zones accueillant des réfugiés et de groupes composés non pas de personnes déplacées mais de personnes affectées indirectement par l'insécurité régionale et la désorganisation des circuits de production et de commercialisation. Dans ces groupes, seuls seront admis à participer les ménages dirigés par une femme et comptant une



proportion élevée de personnes à charge, aux agriculteurs disposant de moins de deux hectares de terre, aux membres des familles à bas revenu qui sont disposées à acquérir de nouvelles compétences et aux petits agriculteurs/commerçants qui sont prêts à constituer des associations. L'activité apportera des avantages directs à environ 10 400 travailleurs et leurs familles (52 000 personnes) par an. Chaque participant travaillera ou recevra une formation pendant 70 jours par an en moyenne pendant la période de soudure et il recevra une ration pour cinq membres de la famille par journée de travail. L'activité engendrera au total 728 000 jours de travail par an, soit 3,64 millions de jours d'emploi pendant la période de cinq ans couverte par le programme de pays.

46. Les programmes agricoles bénéficiant d'une aide VCT et les systèmes pilotes de commercialisation à base communautaire existants ont apporté des avantages variés et considérables: amélioration de la productivité et de la valeur des terres grâce au renforcement des infrastructures d'appui; accroissement de l'épargne par suite de l'apport alimentaire et du transfert de revenu que représentent les rations VCT; accroissement de la capacité de négociation et hausse des prix agricoles à la production grâce à la participation des associations d'agriculteurs et aux livraisons directes à l'utilisateur final; stabilisation des prix à la consommation; protection des semences pendant les périodes de soudure; élargissement de l'accès aux réserves d'eau souterraines pendant les périodes de sécheresse; moindre vulnérabilité aux irrégularités des précipitations; enfin, formation à la production de compost, à la comptabilité élémentaire, à la gestion des coûts et au séchage, au conditionnement et à l'entreposage des produits agricoles.
47. **Organisation du soutien, de la coordination et du suivi et de l'évaluation.** Cette activité est appuyée par plusieurs donateurs qui la jugent essentielle pour créer des emplois et des actifs et renforcer la stabilité dans le nord de l'Ouganda. Conformément à la politique de centralisation du gouvernement, les activités du projet seront coordonnées par les commissaires résidents des districts d'Adjumani, Moyo, Gulu, Kitgum, Kotido et Moroto. Dans ce dernier district, la formulation et la planification de l'ensemble du projet seront assurées par les comités civils-militaires qui comprennent des représentants des ONG, des institutions des Nations Unies et des services de sécurité ainsi que des vulgarisateurs du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches et du Ministère des travaux publics, des transports et des communications. La coopération de la Banque mondiale sera sollicitée pour financer l'entretien des routes. Le PAM recherchera aussi des partenaires pour veiller à ce que tous les programmes relevant de cette activité fondamentale respectent bien l'environnement. Les présidents/présidentes des comités locaux seront chargés de planifier les divers programmes et de mobiliser la main-d'œuvre au niveau de l'agglomération commerciale ou du village en consultation avec les ONG. Ces dernières assureront l'encadrement technique, la formation, le crédit et les apports d'intrants non alimentaires. Les responsabilités de chaque organisme en matière de collecte de données et de compte rendus seront fixées, avec indication de la présentation, de la méthodologie et des calendriers prévus, dans les lettres d'entente que doivent signer les partenaires d'exécution. Le remboursement des dépenses sera subordonné à l'application des clauses concernant le suivi et l'évaluation.

Activité complémentaire 2b: Soutien agricole et commercial dans les districts d'Adjumani et de Moyo

48. Comme Gulu et Kitgum, les districts voisins d'Adjumani et de Moyo manquent d'accès aux marchés et aux intrants agricoles et subissent des incursions de rebelles, mais moins fréquemment. Le grand atout de ces deux districts est la proximité du Nil Albert. Ce fleuve est navigable mais la circulation des péniches est interrompue depuis le début des années



60. Cette activité complémentaire mobiliserait un don en nature de quatre péniches (100 tonnes) retirées du service par le truchement de l'Equipe renforcée d'intervention logistique d'urgence (ALITE) du PAM. Les péniches serviraient à transporter des vivres des principaux dépôts d'approvisionnement des districts d'Hoima, Masindi et Kabarole jusqu'aux colonies de réfugiés sur l'autre rive du Nil; cette opération permettrait de réduire de 40 à 45 pour cent les frais de transport de l'aide alimentaire encourus par les donateurs, et ainsi d'économiser 2,08 millions de dollars par an (remboursement des frais en cinq mois). Les vivres seraient alors transportés d'Adjumani et Nimule sur le Nil jusqu'aux populations déplacées de Gulu et du sud Soudan. Le trajet de retour permettrait de transporter des excédents de produits des cultures vivrières et commerciales des districts de Nebbi, Adjumani, Moyo, Gulu et Arua, ce qui réduirait les frais de commercialisation et permettrait aux agriculteurs de ces zones d'affronter la concurrence de ceux du sud.
49. A condition que des ressources soient disponibles, cette activité complémentaire aurait d'autres objectifs: a) ouvrir un dépôt d'approvisionnement dans l'entrepôt du PAM à Pakelle (Adjumani); b) remettre en état 220 kilomètres de routes de desserte et de routes principales dans les districts de Moyo et d'Adjumani; c) creuser 40 puits peu profonds, 12 réservoirs et quatre canaux pour acheminer l'eau du Nil vers les zones voisines exposées à la sécheresse; d) grâce à la sauvegarde des semences et aux activités VCT, appuyer la fourniture par la FAO de semences et de matériel agricole de base (UGA-99-1/N10) et la création de centres de multiplication des semences de manioc (UGA-99-1/N11), pour couvrir respectivement 20 000 et 54 ménages supplémentaires dans les districts d'Adjumani et de Moyo. Cette activité complémentaire introduirait le PAM dans une opération pilote de l'UNDAF qui doit débiter dans le district de Moyo au début de l'an 2000. Les programmes de travaux hydrauliques et routiers seront mis en œuvre par *Action Afrika Hilfe* (AAH), ACF et l'UNICEF, la coordination étant assurée par le Ministère des eaux, des terres et de l'environnement et le Ministère des travaux publics, du logement et des communications. Cette activité fournira 700 000 journées de travail par an soit 3,5 millions de jours d'emploi en cinq ans. Les bénéficiaires directs seront 10 000 travailleurs et leurs familles (50 000 personnes) qui résident presque tous le long des routes de desserte et d'accès et souffrent de pénuries d'eau et de vivres.

Activité complémentaire 2c: Sécurité alimentaire et atténuation des catastrophes

50. Au niveau macro-économique, la privatisation des magasins de l'Office de commercialisation des produits dans le cadre de programmes d'ajustement structurel et de décentralisation imposés de l'extérieur en 1998 a réduit dangereusement la capacité du gouvernement d'intervenir sur le marché pour stabiliser les prix à la consommation ou atténuer l'effet de pénuries alimentaires nationales ou localisées. Les seules réserves de céréales stratégiques importantes qui existent sont les stocks alimentaires du PAM conservés à Kampala et Tororo et les nombreux stocks privés dispersés dans le pays; en cas de crise alimentaire, ces derniers stocks seraient probablement trop coûteux pour être utilisés. En outre, depuis 1996, le budget annuel du Département des secours du Ministère du travail et des affaires sociales a atteint en moyenne à deux millions de dollars. Les besoins annuels de secours alimentaire d'urgence, indépendamment des programmes d'urgence du PAM, représentent souvent plus du double de ce montant, de sorte que le pays est tributaire des stocks détenus par le PAM à Kampala et Tororo (6 000 à 12 000 tonnes); or, il s'agit essentiellement de stocks régionaux liés à des pays et à des programmes déterminés qui peuvent être affectés par des problèmes de transport et de filières. En raison



du retard avec lequel le Ministère règle les fournisseurs, le gouvernement doit acheter les vivres 30 à 40 pour cent au-dessus des prix normaux.

51. Au niveau des communautés, le fait que le gouvernement ne fixe pas de prix d'achat minimal à la production a rendu les ménages pauvres bien trop vulnérables face aux forces du marché. Les gros commerçants offrent naturellement des prix très bas pour les produits vivriers que les agriculteurs, incapables de résister individuellement, sont souvent obligés d'accepter en désespoir de cause. Outre les personnes bénéficiant d'une aide dans le cadre des programmes ordinaires du PAM en faveur des réfugiés et des personnes déplacées sur le territoire national, quelque 100 000 à 180 000 personnes par an ont besoin de vivres, notamment au moment de la soudure, lorsque les réserves des ménages sont faibles et les prix des produits alimentaires élevés. Des déficits répétés de presque toutes les denrées alimentaires ont été enregistrés dans les districts de Kotido et de Moroto (nord-est du Karamoja), dans le district septentrional de Kitgum et, dans une moindre mesure, dans le district central de Luwero. Les districts orientaux de Soroti et de Kumi connaissent également des déficits temporaires.
52. A condition que des ressources soient disponibles, cette activité complémentaire créerait une réserve stratégique de céréales pour offrir une protection à 120 000 ruraux pauvres au maximum pendant trois mois en cas de pénuries alimentaires découlant de catastrophes, d'origine naturelle ou humaine, imprévisibles mais hautement probables. Elle aurait pour objectif à plus long terme d'améliorer la capacité d'alerte rapide et de réaction aux urgences du Ministère de la préparation aux catastrophes et des réfugiés qui vient d'être créé et "d'assurer l'engagement du gouvernement en faveur de la sécurité alimentaire" sous forme de crédits budgétaires annuels de niveau approprié. Cette activité améliorerait fortement la planification conjointe, le ciblage et la coordination globale assurées par le PAM et le gouvernement et permettrait aux deux parties de bénéficier d'économies d'échelle plus importantes en réunissant leurs ressources. Au niveau micro-économique, elle stabiliserait les prix pendant les périodes de soudure en permettant aux ménages pauvres de garder leurs économies pour les investir en faveur du bien-être familial.
53. **Réserve stratégique de céréales.** L'analyse des tendances du nombre de personnes à risque dans chaque région montre qu'il est nécessaire de constituer des stocks de réserve de 4 500 tonnes de céréales qui seraient suffisants pour couvrir les besoins de 120 000 personnes pendant 90 jours. Ces stocks seraient conservés à trois emplacements stratégiques: les anciens entrepôts de l'Office de commercialisation des produits à Tororo (1 000 tonnes), Kampala (3 000 tonnes) et Gulu (500 tonnes). Le PAM et le gouvernement participeraient tous deux à la constitution des réserves qui prêteraient également des produits aux projets en cours des deux parties. Les prêts et les emprunts, avec l'approbation des donateurs, permettraient d'assurer régulièrement le renouvellement des stocks et le contrôle de la qualité. Le gouvernement pourrait gérer la Réserve stratégique de céréales, avec une assistance technique appropriée.
54. **Renforcement des capacités.** L'activité comportera la création d'une cellule de coordination d'urgence au Ministère de la préparation aux catastrophes et des réfugiés et d'une unité de la sécurité alimentaire indépendante, qui se composerait d'agents détachés par le PAM, le Ministère de la préparation aux catastrophes et des réfugiés et le Ministère de l'agriculture et bénéficierait d'avis techniques de la FAO et du Système rapide d'alerte en cas de famine (FEWS). Les agents feront un stage de perfectionnement en matière d'ACV, de gestion des entrepôts et de techniques d'évaluation rapide. Ils recevront une formation supplémentaire au sujet du Système de communication par courrier dans les zones reculées (DFMS) du PAM et des communications par radio à haute et très haute fréquence.



55. L'aide alimentaire constituera un soutien budgétaire complétant l'action du gouvernement pour faire face efficacement aux crises alimentaires. Elle servira de "capital de démarrage" pour créer: a) des réserves de céréales renouvelables à des emplacements stratégiques; et b) une réserve permanente pour les cas d'urgence fondée sur le principe des prêts remboursables. Cette réserve permettrait également au gouvernement d'avoir le temps d'organiser les paiements en vue d'achats de produits aux cours normaux du marché afin de reconstruire les stocks. La Réserve alimentaire d'urgence sera propriété du gouvernement mais les stocks de produits eux-mêmes seront conservés dans les anciens entrepôts de l'Office de commercialisation des céréales à Tororo et Kampala qui sont actuellement loués par le PAM. Le gouvernement fera en sorte que la Réserve ne soit utilisée que dans les situations de crise qui comportent des pénuries alimentaires "graves" et remplissent des critères convenus; une exception serait prévue pour les opérations de la "banque de céréales" qui prêtera des produits dans les cas où les arrivées des céréales destinées à l'aide d'urgence des organismes de secours sont en retard, il est nécessaire de renouveler les stocks pour éviter des pertes en cours d'entreposage et les organismes peuvent démontrer, documents à l'appui, qu'ils sont en mesure de reconstituer la Réserve d'urgence au moyen de céréales de qualité équivalente.
56. Toutes les décisions relatives au déblocage des stocks seront prises par un Comité interministériel au sein duquel le PAM jouira du statut d'observateur. Ce Comité sera secondé par un comité technique placé sous la présidence du Directeur de l'Unité de la sécurité alimentaire et composé de représentants du Ministère de l'agriculture, du Ministère de la préparation aux catastrophes et des réfugiés, du PAM, de la FAO et du FEWS. Les concours techniques spécialisés nécessaires pour constituer les réserves et assurer ensuite la formation seront demandés à l'Administration des réserves de sécurité alimentaire d'urgence (EFSRA), du Gouvernement de l'Ethiopie qui a géré avec succès plus de 300 000 tonnes de réserves en collaboration avec le PAM.

Activité fondamentale 3a: Formation professionnelle des orphelins et des enfants des rues

57. *L'objectif stratégique* de cette activité consiste à améliorer la santé et les conditions de vie des enfants orphelins en leur offrant une formation professionnelle, des qualifications utilisables et des possibilités de trouver un emploi normal pour gagner leur vie au lieu de rester dans la rue.
58. **Analyse du problème.** Le recensement de 1991 a révélé que 784 000 enfants, soit 10 pour cent des Ougandais de moins de 18 ans, étaient orphelins par suite de la guerre, des troubles intérieurs et du SIDA. D'après les projections, ce nombre aurait presque doublé pour atteindre 1,3 million d'enfants et adolescents en 1998. A la disparition des parents, la responsabilité des enfants passe aux grands-parents ou aux frères et sœurs aînés qui sont généralement trop âgés, trop jeunes ou trop peu qualifiés pour se procurer des revenus suffisants pour faire vivre l'enfant et la famille. La plupart des jeunes, incapables de payer les frais d'études, abandonnent l'école pour cultiver la terre de leurs parents, découvrant alors malheureusement qu'ils manquent d'intrants appropriés, de connaissances ou de main-d'œuvre excédentaire pour produire suffisamment de produits vivriers et commerciaux en vue d'assurer leur subsistance. Les plus désespérés, en particulier les enfants des victimes du SIDA, vont chercher un emploi en ville, et là encore ils n'ont pas les qualifications voulues pour faire face à la concurrence et gagner un salaire en espèces. Manquant de nourriture, d'abri, de vêtements et d'autres biens essentiels, ils sont contraints de vivre dans la rue où ils mendient, commettent de petits larcins ou offrent des prestations sexuelles contre paiement. Les rares enfants qui trouvent un emploi normal reçoivent un salaire très



faible et travaillent dans de mauvaises conditions d'hygiène en raison de leur jeune âge, de leur faiblesse, de leur manque d'influence et de la non application des lois.

59. En février 1995, le PAM a lancé un projet pilote d'un an dans les agglomérations de Mpigi, Kampala et Jinja. Le projet était coordonné par l'ONG *Feed the Children* qui a aidé 12 autres ONG à offrir une formation professionnelle à 2 100 enfants des rues. Il a été précédé d'une enquête sur le marché de l'emploi qui a permis d'identifier les qualifications les plus demandées. Le PAM et ses partenaires ont identifié des employeurs potentiels pour les jeunes et, au bout d'un an, le projet avait réussi à améliorer ou maintenir la situation nutritionnelle de tous les enfants bénéficiaires, à les faire accueillir dans des orphelinats et d'autres institutions et à trouver des emplois appropriés pour plus de 1 300 d'entre eux, soit 62 pour cent. La fourniture de nourriture et d'abris a eu indirectement l'heureux effet de réduire les problèmes dans les rues. La plupart des enfants ont trouvé un travail lucratif dans la plomberie, la construction de logements, la couture, la menuiserie, l'électricité et l'élevage des volailles. Depuis 1995, le nombre d'ONG s'occupant activement des enfants des rues a quadruplé et l'action s'est étendue à d'autres zones urbaines de Mbarara, Rakai et Masaka où le Sida est particulièrement répandu et la mortalité des parents très élevée.
60. **Objectifs et résultats escomptés.** Les réalisations lancées par le projet pilote se poursuivront dans le cadre de cette activité qui encouragera les orphelins et les enfants des rues à risque: a) à se réfugier dans les orphelinats et autres établissements sérieux qui prendront soin d'eux; b) à adopter une bonne hygiène et de bonnes habitudes de santé; et c) à acquérir une formation professionnelle et participer à des stages. Cette activité touchera directement 3 000 enfants des rues par an en leur fournissant un soutien alimentaire et nutritionnel, des qualifications utilisables et en leur donnant accès à d'autres formes d'aide offertes par les institutions participantes.
61. **Rôles et modalités de l'aide alimentaire.** Le projet pilote a démontré que la fourniture de nourriture est un bon moyen d'amener les enfants affamés, analphabètes et vulnérables à quitter la rue et l'économie "parallèle" pour participer à des programmes de formation en vue d'améliorer leur sort. La plupart des ONG disposent de personnel qualifié, d'installations, d'outils et d'équipements mais elles manquent de fonds pour acheter de la nourriture en quantité suffisante, surtout aux prix pratiqués dans les villes. Comme la nourriture est l'un des besoins de base des enfants, les repas cuisinés offerts dans les institutions constituent souvent pour les organisations un moyen clé d'attirer et de retenir les jeunes dans les programmes de formation. L'aide alimentaire servira donc de soutien alimentaire et nutritionnel, d'appui financier aux ONG locales et d'incitation à la participation.
62. **Stratégie d'exécution.** L'activité sera coordonnée par le Ministère de la condition féminine et du développement communautaire par l'intermédiaire d'un Comité de direction composé de fonctionnaires de district et d'agents du PAM et des ONG. Trois organisations de pointe (*World Vision*, *Feed the Children* et *International Care and Relief*) seront chargées d'exécuter cette activité dans les trois districts en utilisant leurs propres moyens et en faisant appel aux ONG locales avec lesquelles elles collaborent depuis longtemps. Les ONG fourniront des articles non alimentaires comme des outils de menuiserie et de maçonnerie, des machines à coudre et de l'équipement pour la fabrication de briques et de tuiles. En ce qui concerne les articles non alimentaires, le PAM se limitera à fournir des ustensiles de cuisine et de table. Etant donné que les institutions n'ont besoin chacune que de faibles quantités de vivres et qu'elles sont géographiquement dispersées, elles seront chacune responsable du transport de leurs allocations mensuelles de vivres à partir de



l'entrepôt du PAM à Kampala sans recevoir de subvention pour le transport intérieur, l'entreposage et la manutention (TIEM).

63. **Participants et avantages escomptés.** Cette activité fournira à 3 000 orphelins/enfants des rues (âgés de six à 17 ans) des repas cuisinés bien équilibrés, améliorant ou maintenant ainsi leur alimentation et leur état nutritionnel. La nourriture encouragera les enfants à suivre une formation professionnelle et à ne plus vivre dans la rue, contribuant ainsi à réduire l'incidence sociale négative que la présence de jeunes non qualifiés et sans emploi a sur les communautés. L'aide alimentaire constituera aussi un soutien financier pour les organisations et institutions participantes qui leur permettra d'économiser des fonds pour les investir dans des outils complémentaires, des auxiliaires de formation et d'autres articles non alimentaires. Enfin, les enfants pourront adopter une bonne hygiène et d'autres bonnes habitudes d'hygiène que l'abandon et l'isolement les empêchaient de pratiquer jusque-là.
64. **Modalités de soutien, de coordination et de suivi et évaluation.** L'aide aux orphelins et aux enfants des rues sera coordonnée par le Ministère de la condition féminine et du développement communautaire et mise en œuvre par l'organisation *Feed the Children* en collaboration avec plusieurs ONG et groupes communautaires qui reçoivent eux-mêmes un appui de quatre gouvernements donateurs. Pour pouvoir obtenir une aide, ces institutions doivent démontrer qu'elles offrent effectivement aux orphelins et aux enfants des rues des installations sûres, une éducation de qualité et des qualifications utilisables sur le marché de l'emploi; elles doivent aussi faire preuve que les enfants qui ont suivi leurs programmes ont trouvé un emploi approprié ou bénéficient d'un suivi adéquat.
65. Une équipe de consultants, ayant évalué l'activité en janvier 1999, l'a jugée techniquement réalisable et tout à fait susceptible d'atteindre ses objectifs pour un coût relativement bas. La petite taille de chacune des institutions permet un suivi et un contrôle étroits. Des informations sur l'aide alimentaire reçue et son utilisation, la participation et la fréquentation des enfants seront communiquées une fois par mois conformément aux directives jointes aux lettres d'entente et cosignées par les partenaires d'exécution. Des missions conjointes PAM/Nations Unies/gouvernement/ONG/donateurs procéderont à des examens annuels et à mi-parcours pour évaluer l'impact de l'activité.

Activité complémentaire 3b: Elargissement de la formation professionnelle des enfants des rues

66. A condition de disposer de ressources de développement dépassant le niveau prévu pour les activités fondamentales, le PAM serait en mesure d'élargir l'activité programme de base en faveur des enfants des rues aux agglomérations de Rakai, Masaka et Mbarara où les orphelins sont particulièrement nombreux en raison des taux élevés de SIDA et de mortalité. Quelque 2 900 enfants des rues de ces zones urbaines reçoivent actuellement une aide de *Feed the Children*, d'ICR et d'autres ONG qui ont des moyens et des installations de formation appropriés. Cependant, il semble bien que les programmes en cours pourraient être fortement améliorés par une aide alimentaire qui servirait d'apport nutritionnel et d'incitation ainsi que par le soutien financier que les ressources alimentaires offriraient aux institutions. Les modalités de mise en œuvre, l'organisation institutionnelle et les obligations de suivi et d'évaluation resteraient proches de celles de l'activité fondamentale.



OPERATIONS AUXILIAIRES

67. Plusieurs opérations auxiliaires seront entreprises pour renforcer l'impact des activités relevant du programme de pays et/ou réduire les coûts, à savoir:

- a) ***Production d'aliments composés.*** Il est possible de réduire fortement le volume de l'assortiment alimentaire et, partant, les dépenses de TIEM en produisant sur place des biscuits et des aliments composés riches en protéines pour l'alimentation scolaire et l'alimentation complémentaire. A l'issue d'une évaluation technique, le PAM a engagé sous contrat une société locale qui a livré un premier lot de 500 tonnes de mélange maïs-soja.
- b) ***Achats de produits alimentaires orientés vers le développement.*** De toute évidence, l'un des meilleurs moyens de lutter contre la pauvreté dont dispense le PAM est d'acheter des produits, transférant ainsi des revenus aux paysans pauvres qui pratiquent l'agriculture de subsistance. Depuis 1991, le PAM a ainsi acheté en moyenne 36 000 tonnes de produits d'une valeur de 18 millions de dollars par an. Toutefois, si le PAM a réduit les frais administratifs et les manquements aux engagements en faisant appel aux gros commerçants et en imposant des pénalités sévères, cette méthode n'a pas aidé les petits commerçants et les associations d'agriculteurs à faire face à la concurrence et à traiter directement avec l'acheteur final de façon à réaliser directement des profits plus élevés. Afin de stimuler les associations de petits agriculteurs et de renforcer la concurrence en général, le PAM: i) lancera des appels d'offres publics; ii) réduira le volume minimum par contrat de 500 à 200 tonnes; iii) fera établir des bons d'exécution permanents avec les établissements bancaires; et iv) autorisera les achats directs aux associations d'agriculteurs lorsque les spécifications de contrôle de la qualité et de la quantité peuvent être garanties.
- c) ***Recours sous contrat aux moyens logistiques et aux services de soutien commerciaux.*** Le PAM a cessé d'engager sous contrat des camionneurs de l'extérieur du pays et/ou d'exploiter son propre parc spécialisé de camions en confiant la gestion et l'entretien à des sociétés de transport locales. Plusieurs milliers d'Ougandais employés par 12 transporteurs, deux fournisseurs de main-d'œuvre occasionnelle, deux organismes d'encadrement, plusieurs courtiers et les chemins de fer nationaux bénéficient directement ou indirectement de contrats du PAM représentant environ cinq millions de dollars par an.
- d) ***Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV), problématique hommes-femmes et évaluation des besoins alimentaires.*** En février 1999, le PAM a créé une unité ACV à son bureau de Kampala et a recruté un spécialiste de suivi-évaluation régional pour simplifier et normaliser les procédures de suivi, de compte-rendu, de sondage et d'évaluation. Ce spécialiste, bénéficiant du concours de l'Unité d'alerte rapide du Ministère de l'agriculture, de la FAO et du FEWS, initiera tous les agents intéressés du PAM et du Ministère ougandais de la préparation aux catastrophes et des réfugiés aux techniques d'ACV et à l'évaluation rapide des besoins alimentaires; en outre, il fournira des références et des données d'impact en vue des évaluations annuelles et de mi-parcours. La politique du PAM en matière de parité entre les sexes sera appliquée dans le cadre du programme de pays. Plus précisément, la participation des femmes en qualité de bénéficiaires et de gestionnaires sera assurée et évaluée comme prévu au paragraphe 74 ci-après.



68. **Télécommunications et réseau local.** Grâce à son DFMS révolutionnaire et avec le soutien technique du Gouvernement de la Norvège, le PAM dispose d'une capacité générale sans rival dans le domaine des télécommunications que les autres organismes peuvent utiliser contre remboursement des frais. L'Unité de soutien technique du bureau de Kampala assure des liaisons par radio et courrier électronique sûres par l'intermédiaire de plus de 110 stations fixes ou mobiles couvrant plus de 40 ONG et institutions des Nations Unies. Le PAM joue également un rôle essentiel dans les réseaux de répéteurs à très haute fréquence. Ces systèmes seront encore développés et élargis dans le cadre du programme de pays.

PROBLEMATIQUE ET RISQUES

69. Vu l'appauvrissement des zones d'opération proposées et l'absence de moyens d'appui, le programme de pays pour l'Ouganda comporte, comme d'ailleurs la plupart des stratégies visant à réaliser un changement, un élément de risque. En fait, la décision de porter la période d'exécution du programme de trois à cinq ans a été prise compte tenu des grandes incertitudes qu'entraînent la décentralisation de l'administration gouvernementale, l'insécurité et d'autres facteurs. Ces incertitudes ainsi que le fléchissement des ressources disponibles pour les programmes de développement bénéficiant d'une aide alimentaire et les difficultés financières du gouvernement, n'ont fait que donner davantage d'importance à la limitation des risques et à la bonne gestion des dépenses dans la formulation du programme.
70. La réduction des risques sera grandement favorisée par a) la concentration géographique et sectorielle des ressources; b) l'application de critères de sélection rigoureux pour cibler uniquement les groupes les plus nécessiteux; c) la sélection exclusive des activités pour lesquelles le PAM jouit d'un avantage relatif et/ou son aide peut renforcer les capacités de tous les organismes travaillant en équipe; d) le lancement de partenariats uniquement avec les institutions qui ont acquis une expérience locale et opérationnelle et peuvent fournir des fonds de contrepartie et des compétences techniques utiles; e) la participation uniquement à des projets déjà en cours qui se sont révélés appropriés et réalisables du point de vue technique, environnemental, social et économique.

PROCESSUS DE GESTION DU PROGRAMME

Examen préalable

71. Le bureau de pays établira un "résumé des activités" ou plan d'action détaillé pour les activités identifiées dans le programme de pays. Le résumé précisera le budget, les résultats, les besoins de vivres, les activités de contrepartie, les sources de moyens financiers du gouvernement et de l'extérieur, enfin les comptes rendus requis et leur présentation. Il comportera un calendrier d'exécution, des plans détaillés de distributions alimentaires et de financement et toutes autres informations requises pour justifier et orienter la mise en œuvre.
72. Le Bureau régional du siège examinera le résumé et formulera des commentaires et si ledit résumé a été jugé compatible avec le programme de pays, il fera contrôler et traiter les budgets d'activité avec les autres services compétents. Si le bien-fondé ou la faisabilité des activités continuent de poser des problèmes, le bureau en Ouganda organisera un examen



préalable et révisera le résumé des activités en conséquence. Dans tous les cas, un Comité local d'examen du programme, placé sous la présidence du coordonnateur résident des Nations Unies et composé de fonctionnaires du bureau de pays, de représentants des organismes des Nations Unies intéressés et du gouvernement et des ONG partenaires d'exécution confirmera que l'activité répond bien à la définition de la mission du PAM, au programme de pays approuvé par le Conseil d'administration, à l'orientation nationale du système des Nations Unies, enfin au PAEP et aux priorités du gouvernement. Le Directeur de pays approuvera alors la version définitive du résumé d'activité et signera un contrat d'opérations correspondant avec le représentant dûment habilité du gouvernement.

Mise en œuvre du programme

73. Outre les arrangements spécifiques déjà indiqués pour les diverses activités, plusieurs mesures seront prises pour faciliter la réalisation de la mission du PAM et appuyer la gestion:
- a) **Personnel du bureau de pays.** Le personnel de terrain supplémentaire nécessaire a été inscrit au budget au titre des coûts d'appui directs (CAD) pour chaque activité. Les capacités du personnel devront être renforcées par une formation à la gestion des projets, aux techniques d'évaluation rapide et d'évaluation rurale participative, d'analyse de la problématique hommes-femmes, et de suivi des produits. Compte tenu de l'importance attachée par le PAM aux politiques et procédures applicables à ces fonctions, le personnel devra recevoir une formation appropriée pour être en mesure de suivre et d'assurer convenablement leur application.
 - b) **Planification participative/gestion.** Ainsi qu'il a déjà été indiqué, toutes les activités seront planifiées et exécutées avec une forte participation des communautés, cette participation constituant une condition préalable à l'aide du PAM. L'intervention des femmes dans la planification et la gestion du projet sera suivie avec soin pour assurer le respect des Engagements du PAM en faveur des femmes. Les programmes particuliers pour lesquels les communautés ne s'engagent pas à cogérer/exécuter les activités seront abandonnés. De même, le Programme devra encourager les ONG locales à participer plus largement aux activités et s'efforcera de mobiliser des appuis pour elles. Afin d'obtenir des résultats dans ces domaines, il sera nécessaire que le bureau de pays réussisse à maintenir un équilibre entre le personnel chargé de la logistique et le personnel chargé du programme et à leur donner une bonne formation.
 - c) **Logistique.** Le PAM continuera d'appliquer sa stratégie souple qui consiste à acheter sur place lorsque des excédents de produits et des fonds sont disponibles et à importer dans les autres cas. Les produits alimentaires importés seront débarqués au port de Mombasa d'où ils seront acheminés par voie ferrée aux entrepôts centraux de Kampala et de Tororo puis aux PLA de Gulu, Kitgum, Moyo, Arua, Kotido, Moroto et Mbarara. Toutefois, l'insécurité continuera d'entraver l'accès et l'exécution pendant on ne sait pas encore combien de temps. L'approvisionnement irrégulier en carburants et en moyens de défense a entraîné des retards et des coûts supplémentaires lorsque les convois du PAM devraient attendre une protection appropriée pour partir. Des recommandations visant à renforcer la sécurité ont été adressées au Coordonnateur des mesures de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (UNSECOORD) à New York et au siège du PAM et le programme de pays prévoit la fourniture de couvertures pare-balles, de matériel radio et d'autres articles non alimentaires jugés nécessaires pour protéger le personnel et l'équipement.



- d) La mise en place du Système de suivi des produits d'aide alimentaire dans tous les bureaux auxiliaires a renforcé la capacité du personnel de terrain à suivre les mouvements des produits alimentaires depuis les entrepôts de Kampala jusqu'aux PLA puis aux points de distribution finale. Tout en assurant que les vivres ne seront distribués qu'en présence de surveillants de l'aide alimentaire du PAM, ce système limitera les possibilités de détournements, de coulage et de malversations. Il est prévu que les pertes post-c.a.f, qui atteignent en moyenne 1,5 à deux pour cent, baisseront encore, ce qui renforcera le sens des responsabilités des partenaires d'exécution.
- e) ***Révision/ajustement du programme.*** Des modifications des calendriers d'activités, des affectations de ressources et d'autres paramètres sont à prévoir sur la base du suivi du PAM, des rapports habituels des ONG et du gouvernement et des informations de retour provenant régulièrement des communautés. Le bureau de pays et le Comité local d'examen des programmes (LPRC) examineront avec attention les rapports d'activité semestriels du bureau de pays et utiliseront les autres données disponibles pour évaluer le déroulement des diverses activités. Ils donneront des avis sur les modifications à apporter éventuellement à la conception des activités et à leurs modalités et recommanderont de réduire ou d'interrompre des activités ou des éléments en conséquence. Les opinions des bénéficiaires eux-mêmes quant à la mesure dans laquelle les activités répondent à leurs besoins seront largement prises en compte. Comme l'Ouganda est classé parmi les PMA, il est difficile de préparer un plan d'interruption progressive dans les limites de la période couverte par ce programme de pays. Toutefois, pendant l'exécution dudit programme, un plan de développement à long terme pourrait être présenté.

SUIVI ET VERIFICATION DU PROGRAMME

74. Le système de suivi, d'évaluation et de comptes rendus de ces activités sera mis en place à partir des moyens existants pour appuyer la planification et les décisions. Il devra avant tout permettre de mesurer la mesure dans laquelle les intrants et les activités atteignent les objectifs prévus. Les informations obtenues permettront également d'identifier les problèmes et les obstacles et les ajustements à apporter éventuellement aux instruments, aux objectifs et aux activités pendant la mise en œuvre. Le système comportera des limitations délibérées afin que les informations indispensables soient obtenues au coût le plus bas possible. On évitera d'inonder les directeurs de projet de données qu'ils ne peuvent ni traiter ni interpréter. Les enquêtes seront orientées vers le diagnostic plus que la recherche. On n'utilisera que des données qui soient pertinentes et accessibles et puissent être obtenues et analysées en temps opportun, avec exactitude et sans dépenses excessives. Le système utilisera également des listes de contrôle, des schémas de rapports et d'autres instruments normalisés de façon que les données de diverses sources soient cohérentes et comparables. La participation des femmes à la planification et à l'exécution du projet et à la distribution des produits alimentaires sera mesurée au moyen d'enquêtes et de listes de contrôle. Des données de référence seront rassemblées au moyen d'enquêtes avant le lancement des activités du projet pour pouvoir mieux mesurer les réalisations.



INDICATEURS CLÉS DE SUIVI ET ÉVALUATION

Domaine	Données/indicateurs clés
Suivi des opérations	<ul style="list-style-type: none"> - quantité/type de produits alimentaires achetés/transportés/expédiés - quantité/type de produits alimentaires distribués, par type de bénéficiaires/emplacement - fréquence des distributions et valeur calorique/par personne/par mois - prêts, emprunts et remboursements - comparaison des engagements/stocks/produits en transit et des besoins - % de la population cible atteinte par les distributions générales et les programmes d'alimentation d'appoint - variation en pourcentage des pertes post-c.a.f - dépenses CAD/COD/TIEM comparées en budget - apports du gouvernement/des ONG comparés aux dispositions de lettres d'entente
Parité hommes-femmes	<ul style="list-style-type: none"> - % de femmes participant à la planification/gestion des projets - % de femmes participant à la distribution des produits alimentaires - % de femmes participant aux activités vivres contre travail/formation professionnelle
Education et alphabétisation des adultes	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de personnes inscrites, par âge/sexe - nombre de personnes fréquentant les cours, par âge/sexe - nombre de personnes reçues aux examens nouveaux - variation en pourcentage du ratio étudiants/enseignants - % de femmes inscrites/suivant les cours
Soutien agricole et commercial	<ul style="list-style-type: none"> - km de routes remises en état/ha. Terres mises en culture - nombre de cadres/agents de vulgarisation formés, par sexe - m³/km de canaux/réservoirs creusés - nombre de barrages/puits/terrasses construits - nombre d'associations d'agriculteurs constituées/en activité - quantité de produits de petits exploitants achetés/prix
Formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de stagiaires, par âge/sexe - nombre de stagiaires diplômés/ayant un emploi, par secteur/type d'emploi

Evaluation du programme

75. Les parties prenantes du PAM entreprendront conjointement des missions d'information et des évaluations/enquêtes afin d'obtenir des données fiables et d'aboutir à un accord sur les problèmes et les solutions. Des indications plus détaillées sur les méthodes de collecte, les indicateurs, la fréquence et le contenu des comptes rendus sont données dans les lettres d'entente signées par le PAM et ses partenaires d'exécution avant le début des activités. Les lettres d'entente auront force obligatoire et préciseront les obligations des deux parties en matière de suivi et d'évaluation et de comptes rendus et les pénalités à appliquer en cas de non respect de ces dispositions. Elles indiqueront notamment les informations nécessaires pour que le système de suivi, d'évaluation et de comptes rendus corresponde mieux aux politiques et procédures du PAM en matière de parité entre les sexes et de sélection/ciblage



des bénéficiaires. Un bureau de vérification extérieur qualifié choisi par le gouvernement et le PAM sera chargé d'examiner et de contrôler le comportement de tous les organismes/sociétés engagés sous contrat par le PAM ainsi que les comptes liés aux activités.

76. Les évaluations de longue durée entraînant des dépenses considérables seront remplacées par des évaluations rapides peu coûteuses utilisant à la fois des indicateurs qualitatifs et quantitatifs et faisant appel à la participation des bénéficiaires. Les évaluations seront des enquêtes officielles entreprises conjointement par une équipe multidisciplinaire regroupant le PAM, les institutions des Nations Unies, le gouvernement et les principaux donateurs. Les équipes utiliseront les données figurant dans les comptes rendus semestriels et les résultats quantitatifs et qualitatifs des enquêtes sur les récoltes, la nutrition, les secteurs, les activités et les sondages sur les ménages.
77. Les évaluations permettront de savoir si les activités se déroulent comme prévu et si des interventions particulières doivent être poursuivies, révisées ou interrompues. Les stratégies de retrait et les plans en cas d'imprévu seront également réexaminés à ce stade pour être révisés le cas échéant. Enfin, l'examen du programme de pays effectué à mi-parcours fournira des renseignements sur les variations éventuelles du nombre de bénéficiaires, des besoins de vivres et d'autres paramètres qui peuvent influencer sur le volume et le type de ressources nécessaires pour la poursuite des opérations.



ANNEXE

BUDGET DES COÛTS OPÉRATIONNELS DIRECTS: 1999–2004

Activités du programme de pays		Volume des produits (tonnes)	Coûts opérationnels directs		
			Coûts des produits	Transport	Total
		(dollars des Etats-Unis)			
Education, alphabétisation et formation professionnelle des adultes	Activité fondamentale (PAM)	25 045	6 85	7 762	14 64
	Gouvernement	0	0	765 569	765 56
	Activité complémentaire (PAM)	5 130	1 52	1 589	3 11
	Total partiel	30 175	8 40	10 117	18 52
Soutien agricole et commercial à Gulu/Kitgum	Activité fondamentale (PAM)	9 240	2 36	2 409	4 76
	Gouvernement	0	0	174 174	174 17
	Activité complémentaire (PAM)	11 900	2 97	2 223	5 19
	Total partiel	21 140	5 33	4 806	10 14
Formation professionnelle des orphelins et enfants des rues	Activité fondamentale (PAM)	1 485	394 32	294 773	689 09
	Gouvernement	0	0	0	0
	Activité complémentaire (PAM)	1 435	380 60	284 848	665 44
	Total partiel	2 920	774 92	579 620	1 35
Total, par catégorie	Total, activité fondamentale (PAM)	35 770	9 62	10 466	20 10
	Total, gouvernement	0	0	939 743	939 74
	Total, activité complémentaire (PAM)	18 465	4 87	4 098	8 97
Total		54 235	14 51	15 503	30 01

