



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
22 décembre 2000
Français
Original: anglais

Première session ordinaire de 2001

29 janvier-6 février 2001, New York

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Cadres de coopération avec les pays
et questions connexes**

Deuxième cadre de coopération avec l'Ouganda (2001-2005)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1	2
I. Situation du développement envisagée sous l'angle du développement humain durable	2-12	2
II. Résultats et enseignements tirés de la coopération passée	13-19	4
III. Objectifs, domaines de programme et résultats escomptés	20-30	7
A. Promotion et consolidation d'une gestion saine des affaires publiques	24-26	8
B. Promotion de la création de revenus et de moyens de subsistance durables	27-30	11
IV. Arrangements de gestion.	31-38	13
A. Gestion du cadre de coopération	31-32	13
B. Gestion des programmes.	33-34	14
C. Stratégie de mobilisation des ressources et de partenariat.	35-38	15
Annexe. Objectifs de mobilisation des ressources pour l'Ouganda (2001-2005)		16

Introduction

1. Le deuxième cadre de coopération avec l'Ouganda (2001-2005) a été synchronisé avec les cycles de programmation d'autres organismes clefs des Nations Unies qui opèrent dans le pays. Il est fondé sur les priorités de développement nationales indiquées dans le Plan d'action du Gouvernement pour l'élimination de la pauvreté, sur des analyses intérimaires et les données recueillies aux fins de l'établissement du bilan commun de pays, sur les conclusions de l'évaluation du bureau de pays réalisée au premier semestre de l'année 2000 et sur l'expérience acquise à l'occasion de la mise en oeuvre du premier cadre de coopération (1997-2000). Il a été pris dûment compte du cadre de résultats stratégiques du bureau de pays et de son premier rapport annuel axé sur les résultats (1999) ainsi que des plans d'activité pour la période 2000-2003 que l'Administrateur a présentés au Conseil d'administration à la première session de 2001, lesquels offrent tous des directives pour le renforcement d'une approche de la gestion des programmes reposant sur les leçons tirées du passé et axée sur les résultats.

I. Situation du développement envisagée sous l'angle du développement humain durable

2. L'Ouganda, où le produit national brut par habitant est d'environ 300 dollars, compte parmi les pays les moins avancés. Entre 1971 et 1986, l'instabilité politique a débouché sur le quasi-effondrement de l'économie et des institutions de l'Ouganda, notamment l'armée et la fonction publique. Depuis lors, les dirigeants du pays se sont efforcés de renverser la situation et de promouvoir et d'institutionnaliser la démocratie et une saine gestion de l'économie, ce qui a permis la stabilité macroéconomique, la relance de l'économie et la croissance.

3. Le régime actuel cherche à renforcer l'unité nationale et la participation de la population à la prise de décisions grâce à un processus de décentralisation. Les intérêts des groupes vulnérables (les jeunes, les femmes et les handicapés) sont maintenant défendus à tous les niveaux de gouvernement, notamment au Parlement, par leurs représentants. En particulier, des programmes préférentiels ont permis d'assurer un degré de participation plus élevé des femmes à la vie publique, tant au niveau national que local.

4. Au cours de la dernière décennie, l'économie ougandaise a obtenu des résultats impressionnants. Entre 1990 et 1999, le produit national brut a connu une croissance moyenne annuelle d'environ 6,5 % et le taux annuel d'inflation avait été ramené en dessous de 10 % dès 1993. La réforme des politiques économiques, en particulier la libéralisation du secteur du café, a eu un impact globalement positif sur l'économie. La proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (c'est-à-dire avec moins de 1 dollar par jour) est tombée de 56 % en 1992-1993 à 44 % en 1997-1998. D'après le rapport sur le développement humain (2000), l'indicateur du développement humain (IDH) est passé de 0,329 en 1992 à 0,409 en 1998.

5. L'étude « Uganda Vision 2025 », sur laquelle sont fondées les projections de développement à long terme du pays, a dénoncé la pauvreté, le faible niveau de développement humain et une piètre gouvernance, en particulier la corruption, comme constituant les principales entraves au développement de l'Ouganda. Parmi les facteurs qui contribuent à enfermer la population dans la pauvreté, sont cités l'accès

limité aux moyens de production, notamment la terre, de mauvaises conditions météorologiques récurrentes, l'absence d'accès aux marchés et la baisse des prix des produits de base, la piètre valorisation des ressources humaines et des décennies de guerre civile. Selon le projet participatif sur l'évaluation de la pauvreté (1999), les principaux indicateurs de la pauvreté étaient la malnutrition, l'accès limité à des terres fertiles et aux services sociaux, l'isolement et l'insécurité. L'évaluation faisait apparaître qu'étant donné la nature pluridimensionnelle de la pauvreté, les indicateurs traditionnels du niveau de vie ne donnaient pas toute la mesure de la progression du développement humain et soulignait la nécessité de recourir, pour l'élaboration des politiques et le suivi de la pauvreté, non seulement à des indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs. Le Plan d'action révisé du Gouvernement pour l'élimination de la pauvreté (2000) offre le cadre stratégique pour faire reculer la pauvreté et éliminer la misère d'ici à 2017. Le descriptif du Plan d'action indique quatre grands objectifs : instaurer un cadre pour la croissance économique et le changement; assurer une bonne gouvernance et la sécurité; permettre aux pauvres d'accroître leurs revenus; et améliorer la qualité de vie des pauvres. À chaque objectif correspondent des domaines d'intervention prioritaires et des indicateurs de résultats de base.

6. Une dette de 3 milliards de dollars pèse lourdement sur l'Ouganda. Et pourtant celui-ci a bénéficié en 1998 d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et a obtenu un nouvel allègement dans celui de l'Initiative renforcée mise en oeuvre en 2000. Les économies annuelles résultant de ces deux allègements sont respectivement de l'ordre de 40 et 55 millions de dollars pour les trois premières années. Ces sommes sont redirigées vers un fonds pour la lutte contre la pauvreté qui participe avec les pouvoirs publics et des donateurs au financement de programmes d'élimination de la pauvreté portant sur les soins de santé primaires, l'enseignement primaire, l'eau et l'assainissement, les routes de desserte dans les campagnes, la vulgarisation agricole, le microfinancement et la responsabilisation. La liste a récemment été élargie pour englober l'administration de la justice, l'alphabétisation des adultes, la prévention et la maîtrise du VIH/sida, la protection des zones humides et l'exécution du plan de modernisation de l'agriculture.

7. Les échanges intérieurs et extérieurs, qui jusqu'ici pâtissaient d'un piètre réseau de commercialisation et d'une réglementation et de contrôles excessifs, ont été libéralisés et des aides à l'exportation ont été introduites. En dépit des fluctuations des prix des produits de base, les exportations ont augmenté de 295 % entre 1992/93 et 1996/97, passant de 173 millions de dollars à 684 millions de dollars, avant de retomber à 549 millions de dollars en 1999/00. Les importations ont augmenté de 153 % entre 1992/93 et 1997/98, passant de 557 millions à 1 milliard 400 millions de dollars. Les comptes extérieurs devraient connaître un surplus de 108 millions de dollars pour 1999/2000.

8. Il y a un gouffre entre l'épargne nationale et les besoins en matière d'investissement de l'Ouganda. Alors que ceux-ci se situent aux alentours de 18 % du produit national brut, le taux d'épargne n'atteint que 5 % de ce dernier. Pour satisfaire ses besoins en matière d'investissement et réduire la misère, il est impératif que le pays accroisse considérablement son taux d'épargne brut. Dans l'intervalle, il lui faudra un volume d'investissement étranger important (y compris l'aide publique au développement) pour pallier la faiblesse de son épargne et satisfaire ses énormes besoins.

S'agissant de la mobilisation des ressources en particulier, il est crucial d'accroître l'épargne nationale.

9. La libéralisation de l'économie, la déréglementation et la cession des entreprises publiques ont créé un environnement favorable au développement du secteur privé et à l'initiative locale. Néanmoins, les entreprises privées se plaignent du coût élevé et de la piètre qualité des services publics, des forts taux d'imposition et d'intérêt et de la corruption qui sont des freins à l'investissement. Un certain nombre d'initiatives ont été prises en vue de lever les obstacles à l'investissement dans le secteur privé, dont notamment la Stratégie à moyen terme pour le développement du secteur privé (2000).

10. Il est important de veiller à bien ancrer la croissance élevée dont bénéficie l'Ouganda et de faire en sorte qu'elle débouche sur la création massive d'emplois. C'est là la meilleure voie pour sortir de la pauvreté, en particulier pour ceux qui n'ont pas accès aux moyens de production. Comme indiqué dans le *Rapport pour l'année 2000 sur le développement humain en Ouganda*, l'afflux de milliers de personnes sur le marché du travail peut représenter une force considérable si celles-ci, tirant profit de l'électrification des campagnes, des routes de desserte et d'autres ressources insuffisamment exploitées, trouvent à s'employer dans l'agriculture, les industries familiales et d'autres activités génératrices de revenus.

11. La sécurité continue d'être un gros problème, avec les mouvements de rébellion qui sévissent dans certaines parties du nord et de l'ouest du pays et les vols de bétail dans le nord-est. Des pans de l'infrastructure économique et sociale ont été détruits dans ces zones et une partie de la population est déplacée à l'intérieur de l'Ouganda. Pour permettre la pleine exploitation des ressources naturelles et la pleine participation de la population au processus de développement, il est essentiel d'assurer la paix et la sécurité dans l'ensemble du pays. L'application effective et sans délai de la loi d'amnistie de 1999, le renforcement des institutions communautaires pour instaurer la confiance dans les efforts de consolidation de la paix et l'intégration, déjà commencée, des activités humanitaires et de développement seraient utiles à cet égard.

12. Les efforts faits par le Gouvernement pour promouvoir la démocratie et faire participer plus étroitement la population à la prise de décisions, en particulier par le biais du processus de décentralisation, sont louables et méritent de recevoir l'appui des donateurs et autres partenaires de l'aide au développement. Il reste encore à faire pour accroître la participation, en particulier des femmes et autres groupes vulnérables. Il faut mieux délimiter les pouvoirs des différents organes de gouvernement et continuer à les renforcer, en particulier le Parlement, dans l'intérêt d'un meilleur équilibre des pouvoirs, de plus de transparence et d'une plus grande responsabilisation. Dans le même but, il faudrait renforcer d'autres institutions, en particulier la Cour des comptes, l'Inspection générale des pouvoirs publics, le ministère public, le Ministère de l'éthique et de l'intégrité, ainsi que les autorités locales, les médias et les organisations de la société civile.

II. Résultats et enseignements tirés de la coopération passée

13. Au titre du premier CCP, une bonne partie des ressources du PNUD sont allées à deux domaines thématiques, la gouvernance décentralisée et le développement du secteur privé. Dans le premier cas, le PNUD a financé essentiellement le renforce-

ment des capacités en vue de la formulation et de la gestion participatives de plans de développement de districts et de la fourniture de services. Un volet important de ce domaine thématique était le programme pilote de développement de districts, dans le cadre duquel la coopération technique du PNUD a été combinée à l'aide financière du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) afin de définir, d'expérimenter et d'appliquer une série de procédures de planification, d'allocation et de gestion des investissements en participation aux échelons les plus bas de l'administration des districts. Une aide supplémentaire au titre du développement institutionnel a été accordée à certaines institutions du pays chargées de promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, telles que la Commission ougandaise des droits de l'homme, la Commission électorale et le Service de l'Inspecteur général. Au titre du deuxième domaine thématique, l'appui est allé essentiellement à la formation à la gestion d'entreprises, au développement du microcrédit et à l'encouragement des petites entreprises en tant que moyen de créer des emplois et de produire des revenus et, par extension, d'atténuer la pauvreté.

14. Des interventions non essentielles supplémentaires conformes à l'orientation et à la stratégie générale du premier CCP ont porté sur les activités au titre du réseau Afrique 2000, les projets financés au moyen de grandes et petites subventions du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), des projets de lutte contre la désertification financés par le Bureau de lutte contre la désertification et la sécheresse (BNUS) et le projet participatif sur l'évaluation de la pauvreté en Ouganda. D'importants partenariats ont été mis en place avec des organismes bilatéraux et multilatéraux ainsi qu'avec des organisations de la société civile appuyant des programmes de développement analogues. En particulier, les partenariats constitués avec des organismes des Nations Unies, les pouvoirs publics et la société civile ont servi à formuler l'évaluation commune de pays, tandis que le partenariat avec les organismes des Nations Unies et le Gouvernement a contribué à la formulation du plan directeur et d'investissement du secteur de la santé.

15. Les résultats ci-après méritent d'être signalés au titre du domaine thématique de la gouvernance décentralisée. Des données relatives à la dotation en ressources ont été rassemblées pour 45 districts et sont actuellement exploitées aux fins de la planification, de la gestion et du suivi du développement à ce niveau. Le mécanisme électoral a bénéficié du renforcement généralisé des capacités en matière d'éducation civique ainsi que de la consolidation de la Commission électorale. Les violations des droits de l'homme sont désormais mieux signalées et examinées, grâce au renforcement de la Commission ougandaise des droits de l'homme et du Service d'inspection. Les conseils de district et les conseils locaux sont mieux à même de prendre des décisions en matière d'investissement et de gérer les contrats, ce qui a démontré la viabilité de la décentralisation en matière de budget pour le développement.

16. Pour ce qui est du domaine thématique du développement du secteur privé, les résultats ci-après ont été enregistrés. Grâce essentiellement à l'achèvement de trois laboratoires ultramodernes de métrologie et d'analyses, le Bureau national des normes est désormais mieux à même d'offrir des services d'assurance de qualité aux producteurs et consommateurs du secteur privé. Onze centres de promotion du secteur privé ont été créés au niveau des districts pour offrir, dans l'ensemble des quatre grandes régions du pays, des services de perfectionnement des compétences et d'appui au secteur commercial. On s'est préoccupé de la parité hommes-femmes; c'est ainsi qu'au cours de la période de programmation, 4 238 personnes, dont 1 270

femmes, ont reçu une formation commerciale; 120 formateurs-conseillers ont été formés et accrédités et 2 670 nouvelles microentreprises ont été lancées; des services de conseils ont été fournis par l'intermédiaire de centres de promotion à quelque 12 000 microentreprises et petites entreprises. Un projet de cadre directeur et régulateur a été établi à l'intention des établissements de microcrédit grâce à l'appui du programme et a été soumis aux pouvoirs publics. Les placements effectués auprès des 17 institutions villageoises d'épargne et de crédit créées grâce au programme ont favorisé l'esprit d'épargne. En septembre 2000, ces institutions avaient mobilisé 12 687 actionnaires représentant un capital de 130 000 dollars, une épargne nette de 180 000 dollars et un portefeuille de prêts de 800 000 dollars. Le Ministère de l'éducation et des sports a adopté des programmes de formation à la gestion d'entreprise au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, qui ont été élaborés au titre du programme. Il est désormais plus facile d'obtenir des informations aux fins de planification et de suivi grâce au système d'information sur les dotations en ressources des districts et à l'étude sur les dotations en ressources des districts, établis par le programme et dont les centres de liaison nationaux se trouvent à l'Office national de statistique.

17. Par ailleurs, le projet « Ouganda vision 2025 » et le projet participatif sur l'évaluation de la pauvreté ont aidé à la révision du Plan d'action en vue de l'élimination de la pauvreté en mobilisant la société civile, dont les vues et aspirations ont été prises en compte. L'élaboration de normes régissant la gestion des déchets, la réglementation des études d'impact environnemental et les normes applicables aux rejets d'effluents mises au point avec l'aide de l'Autorité nationale de gestion de l'environnement, aident le pays à gérer de manière viable un environnement sain. En outre, des profils d'environnement et des rapports sur l'état de l'environnement concernant la plupart des districts permettent de mieux intégrer les préoccupations écologiques dans les plans de développement des districts. La réussite du projet pilote de promotion des innovations agricoles a eu des répercussions sur la réforme institutionnelle en cours visant à améliorer les services consultatifs sur le plan de la modernisation de l'agriculture. La mise en place de partenariats avec plusieurs organismes d'aide au développement a porté ses fruits. Il convient de mentionner en particulier le partenariat entre le PNUD et le Department for International Development du Royaume-Uni dans le contexte du programme de microépargne, qui a renforcé les structures d'administration et de gestion des institutions villageoises d'épargne et de crédit, le partenariat entre le PNUD et des ONG portant sur l'exécution du programme d'éducation civique en vue des élections des conseils locaux, ce qui a suscité un important partage des coûts de la part des donateurs bilatéraux, le partenariat entre le PNUD et le FENU, qui a favorisé la synergie entre l'initiative de gouvernance décentralisée du PNUD au niveau des districts et l'initiative du programme de développement des districts du FENU, tant au niveau des conseils de district qu'au niveau inférieur, ainsi que le partenariat entre l'Agence danoise de développement international (DANIDA) et le Department for International Development du Royaume-Uni, grâce auquel le programme pilote de développement des districts a pu affiner les modalités de décentralisation du budget de développement au niveau des pouvoirs locaux.

18. Le premier CCP n'a pas été sans points faibles. Les principes directeurs et la stratégie du CCP n'ont pas toujours été systématiquement saisis dans les programmes et projets correspondants. Les directives concernant l'intégration des questions intersectorielles et les mécanismes de suivi du progrès et des impacts étaient géné-

ralement absents. En outre, les pouvoirs publics auraient pu dès le départ jouer un rôle plus actif dans la coordination du programme.

19. Les enseignements qui suivent ont été tirés du premier CCP. Le cadre théorique du programme (par exemple, synergie structurelle et intégration des questions intersectorielles) devrait être maintenu au stade de l'exécution, faute de quoi les avantages d'une approche de programme et l'impact risquent de se trouver réduits ou perdus. Le processus logique du programme reliant le concept initial, les objectifs et les produits et activités attendus devrait être combiné à un mécanisme systématique de suivi afin de faire en sorte que des résultats soient effectivement obtenus. Il conviendrait de déterminer la capacité institutionnelle des partenaires d'exécution, sans quoi leur efficacité insuffisante risque de nuire à l'exécution du programme. Grâce à une analyse solide de la situation accompagnée d'un suivi approprié et d'indicateurs d'exécution, on peut améliorer l'évaluation de l'avancement du programme et de son impact, en particulier dans le contexte des cadres de résultats stratégiques. Une bonne stratégie d'information et de communication est utile pour ce qui est de la création d'une image de marque et du plaidoyer. Les programmes d'éducation civique auraient pu reposer sur un programme national global et bien coordonné. Ces enseignements essentiels sont pris en compte dans le deuxième CCP ainsi que pour ce qui est de l'appui au programme et des descriptifs de projet.

III. Objectifs, domaines de programme et résultats escomptés

Stratégie

20. Le CCP pour l'Ouganda correspond aux approches stratégiques et aux priorités en matière de développement humain durable et d'atténuation de la pauvreté du système des Nations Unies et en particulier du PNUD. Son objectif global est de favoriser une bonne gouvernance en vue de l'élimination de la pauvreté, ce qui était l'objectif de base du premier CCP. Il a été jugé indiqué pour le deuxième CCP, compte tenu de la réaffirmation que le Plan d'action pour éliminer la pauvreté constitue le cadre directeur de tous les programmes de développement national (mai 2000), des analyses effectuées par le système des Nations Unies au sujet des problèmes et perspectives de développement du pays identifiés dans le bilan commun de pays (octobre 2000), des résultats et enseignements tirés de la coopération définis dans l'examen triennal du CCP (mars 2000) et compte tenu de l'action menée par les autres partenaires de développement.

21. Dans le cadre de cet objectif global, le deuxième CCP mettra davantage l'accent sur un nombre réduit d'interventions de programme mieux ciblées, des stratégies de partenariat et de mobilisation des ressources mieux définies, les résultats ainsi qu'un appui en amont aux fins de la coordination de l'APD et du renforcement des capacités en vue de la formulation de politiques et de stratégies. La différence entre le premier CCP et le deuxième tient donc moins aux domaines d'appui qu'à la priorité accordée désormais à l'appui aux politiques en amont et à l'action en matière de plaidoyer et de consultation, avec quelques interventions pilotes au niveau communautaire.

22. Le deuxième CCP cherchera à réaliser son objectif global par des interventions dans deux domaines de programme : la bonne gouvernance, l'accent étant mis sur l'appui aux politiques, aux stratégies et au développement institutionnel dans les

domaines de la politique, de l'économie et de l'administration; et la production de revenus et des moyens d'existence viables, l'accent étant mis sur la lutte directe contre la pauvreté par la promotion de micro et petites entreprises et l'élévation des revenus, la sécurité alimentaire et le bien-être des ménages et des communautés grâce à l'utilisation viable et la conservation de l'environnement et des ressources naturelles. Ces deux domaines de programme s'étaient mutuellement. Ils appuient également les quatre objectifs du Plan d'action révisé pour l'élimination de la pauvreté (2000) (croissance et transformation économiques; bonne gouvernance et sécurité; renforcement de la capacité des pauvres d'augmenter leurs revenus et amélioration de la qualité de vie des pauvres) et sont conformes aux objectifs et sous-objectifs du cadre de résultats stratégiques du bureau de pays (1999) (objectif I : créer un environnement favorable à un développement humain durable, c'est-à-dire renforcement de la capacité des principales institutions de gouvernance en vue d'un développement axé sur la personne humaine et de la cohésion sociale; objectif II : éliminer la pauvreté absolue et réduire considérablement la pauvreté globale, en favorisant un développement axé sur l'élimination de la pauvreté et en réduisant la vulnérabilité, en protégeant et en reconstituant l'environnement et en favorisant l'accès aux ressources naturelles dont les pauvres sont tributaires, etc.). La cohérence et la synergie propres et communes aux interventions proposées au titre des deux sous-programmes pour les objectifs globaux du CCP seront intégralement articulées dans les documents d'appui au projet.

23. À l'intérieur des deux domaines de programme, on s'attachera en particulier à trois préoccupations intersectorielles : égalité entre les sexes, VIH/sida et environnement. Le souci de la parité entre hommes et femmes sera intégré grâce à l'institutionnalisation de la définition des besoins sexospécifiques stratégiques visés par les différents programmes et l'analyse et la mesure systématiques de l'impact des activités et décisions liées aux programmes sur les hommes et les femmes. Pour ce qui est du VIH/sida, le PNUD favorisera la sensibilisation à la prévention et à la lutte ainsi que les interventions stimulantes dans le cadre des programmes de travail intégrés biennaux du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA). Les planificateurs de district seront préparés à l'incorporation des questions d'environnement au développement et aux études d'impact sur l'environnement. Les instruments de suivi et d'évaluation des deux programmes comporteront des critères environnementaux stratégiques.

A. Promotion et consolidation d'une gestion saine des affaires publiques

24. L'assainissement de la gestion des affaires publiques constitue l'un des quatre piliers du Plan d'action pour éliminer la pauvreté. Avec l'assistance du PNUD, le Gouvernement a établi un programme national d'assainissement de la gestion des affaires publiques qui porte sur neuf domaines d'action stratégique : a) justice et ordre public; b) respect, défense et promotion des droits de l'homme et de l'égalité sociale; c) administration publique et prestation de services publics; d) sécurité, consolidation de la paix et règlement des conflits; e) transparence et sens des responsabilités; f) planification; g) décentralisation; h) démocratisation; i) information. Avec le soutien de ses principaux partenaires pour le développement, l'Ouganda a déjà mis en train plusieurs activités dans ces neuf domaines. Dans cette entreprise, il est essentiellement aidé par l'Autriche, l'Agence danoise de développement interna-

tional (DANIDA), le Département du développement international du Royaume-Uni, l'Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI), l'Agency for International Development des États-Unis (USAID), l'Union européenne, la Banque mondiale et le PNUD.

25. Pour consolider les résultats obtenus lors du premier cadre de coopération de pays dans les domaines suivants : a) décentralisation et gestion saine des affaires publiques locales; b) promotion de la transparence et du sens des responsabilités; c) promotion des droits de l'homme et de la justice sociale, et pour tenir compte du caractère limité des ressources du PNUD, le programme de promotion et de consolidation d'une gestion saine des affaires publiques sera axé sur les mêmes domaines. Le renforcement des capacités du Parlement, qui constitue un volet de ce programme, devrait permettre, d'une part, de resserrer les liens entre les administrations locales et le Gouvernement central et, d'autre part, de concrétiser les orientations stratégiques définies au titre du thème principal du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, à savoir « La contribution du processus parlementaire au renforcement de la bonne gouvernance en Afrique ». Par ailleurs, le PNUD contribuera à la maintenance de l'inventaire national informatisé relatif à la gestion des affaires publiques et dispensera la formation nécessaire à la gestion, à l'analyse et à l'utilisation de cet inventaire.

26. L'assistance apportée par le PNUD dans ce secteur sera présentée, dans un descriptif de l'appui au programme établi en conformité avec l'approche-programme, sous ses principaux aspects, à savoir :

a) *Mise en place de capacités aux fins de la décentralisation et d'une gestion saine des affaires publiques.* Ce volet du programme portera avant tout sur l'élaboration (ou la consolidation, le cas échéant) de modalités novatrices permettant de renforcer les capacités des administrations locales en matière de procédures participatives de planification, de gestion et d'administration, et sa mise en oeuvre mettra à contribution les principaux partenaires et parties prenantes (notamment les organisations de la société civile et les organisations communautaires) au niveau central et dans les districts. En outre, il visera à aider les administrations locales à lutter contre la pauvreté dans leurs circonscriptions et à adopter (ou à renforcer le cas échéant) des politiques et des stratégies favorables à la décentralisation. Plus précisément, il permettra de consolider et de prolonger les retombées positives du programme pilote de développement des districts, financé conjointement par le PNUD et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), dont la portée a été élargie sur le plan national grâce à un financement de l'Association internationale de développement (IDA), de la Banque mondiale, dans le cadre du programme de développement des administrations locales. Il visera également à aider le Gouvernement à adopter le programme de développement local comme cadre principal du financement des administrations locales. Les résultats que l'on espère tirer de cette assistance conjointe du PNUD et du FENU sont les suivants : amélioration des politiques de gestion des affaires publiques locales et des systèmes intergouvernementaux de transfert des budgets aux administrations locales; amélioration des capacités des administrations locales en matière de procédures participatives de planification, de gestion et d'administration, en ayant pour but de promouvoir le développement local; amélioration des partenariats entre les acteurs locaux (organisations communautaires, organisations non gouvernementales, secteur privé et société civile);

b) *Promotion de la transparence et du sens des responsabilités.* Ce volet du programme visera à promouvoir la culture et la pratique de la transparence, du sens des responsabilités et de l'intégrité dans la conduite des affaires publiques. La démarche adoptée consistera essentiellement à renforcer les capacités des institutions nationales qui oeuvrent pour ces deux aspects de la gestion des affaires publiques. Pour faciliter la mise en oeuvre de la stratégie et du Plan d'action contre la corruption et pour la primauté de l'éthique et de l'intégrité dans le service public, adoptés par le Gouvernement en juillet 2000, un soutien spécifique est prévu pour l'Inspectorat général du Gouvernement pour l'aider à encourager et à faire prévaloir le strict respect du droit et des principes de la justice naturelle dans la fonction administrative, à éliminer la corruption et à encourager l'élimination de la corruption. Les résultats escomptés sont les suivants : diffusion satisfaisante des résultats des enquêtes et du suivi auprès du public; participation et soutien accrus du public aux activités de l'Inspecteur général du Gouvernement; intensification des opérations de sensibilisation et multiplication des services publics dans toutes les régions de l'Ouganda; formation en techniques d'enquête pour le personnel; amélioration de la gestion et du traitement du volume de travail; création d'une base de données nationale sur les fraudes et amélioration des capacités de suivi et d'établissement de rapports. En outre, des mesures seront prises pour renforcer les capacités en matière de direction d'entreprise;

c) *Renforcement des capacités des institutions législatives (Parlement et conseils de district).* Ce volet du programme visera à accroître la capacité technique du Parlement ougandais et des conseils de district de gérer les affaires nationales et les affaires des districts et, en particulier, de mettre au point le cadre législatif et réglementaire et d'instaurer des conditions favorables à une gestion saine des affaires publiques et à la lutte contre la pauvreté. Au titre du suivi et de l'exploitation des résultats du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, l'assistance du PNUD consistera à accroître la capacité de contrôle des institutions législatives, notamment en donnant au Parlement la possibilité de participer de façon effective au processus budgétaire, de mieux comprendre les responsabilités législatives et de coopérer avec les autres branches du Gouvernement et les organisations de la société civile. On s'efforcera en particulier d'aider les femmes parlementaires à s'acquitter de leurs fonctions. Les résultats escomptés sont essentiellement les suivants : un Parlement mieux informé et fonctionnant mieux et, partant, un cadre législatif et réglementaire favorable à une gestion saine des affaires publiques et à la lutte contre la pauvreté;

d) *Promotion et défense des droits de l'homme et de la justice sociale.* Ce volet du programme visera à mieux faire comprendre à l'échelle nationale les procédures démocratiques et les droits et les obligations qui en sont les corollaires, en mettant l'accent sur les droits civiques, politiques, économiques, culturels et sociaux et sur l'égalité des sexes, ainsi que sur les droits des groupes marginalisés tels que les handicapés, les orphelins, les analphabètes, les personnes déplacées et les sans-abri. On veillera tout particulièrement à ce que le concept de l'approche du développement fondée sur les droits intègre le souci d'égalité entre les sexes. Les principales activités entreprises seront les suivantes : éducation civique et promotion des droits de l'homme; soutien aux tribunaux locaux; renforcement des capacités des institutions gouvernementales et non gouvernementales oeuvrant pour la démocratie, les droits de l'homme et la justice sociale. On s'efforcera en particulier de donner à la Commission nationale des droits de l'homme de l'Ouganda les capacités techniques voulues pour qu'elle puisse s'acquitter de son mandat, et surtout mener à bien

l'éducation de la société civile et des institutions publiques en matière de droits de l'homme, en particulier celle des institutions chargées de la sécurité et de l'ordre publics (les administrations de la police, de l'armée, de la justice et des prisons). En outre, on renforcera les capacités nationales de suivre l'évolution de la situation et d'établir des rapports concernant l'application des six conventions internationales relatives aux droits de l'homme dont l'Ouganda est signataire. Les résultats escomptés sont essentiellement les suivants : amélioration des capacités institutionnelles nationales de promotion, de défense et de respect des droits de l'homme et de l'égalité des sexes; meilleure compréhension des droits et des obligations civiques de la part de certains groupes; un cadre d'action complet et cohérent pour l'éducation civique. Dans cette entreprise, les partenaires stratégiques seront les suivants : Autriche, Norvège, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et programme mondial pour le renforcement des droits de l'homme (HURIST).

B. Promotion de la création de revenus et de moyens de subsistance durables

27. Parmi les nombreuses causes de la pauvreté massive qui frappe l'Ouganda figurent les suivantes : faiblesse et irrégularité du revenu des ménages; inaccessibilité des moyens de production; manque d'emplois; inaccessibilité des équipements sociaux; dégradation de l'environnement. La pauvreté est aggravée par la prévalence de maladies tropicales (paludisme) et du sida, qui se reflète sur les taux de morbidité et de décès de la population économiquement active. Le programme de la création de revenus et de moyens de subsistance durables répond à deux objectifs du Plan d'action pour éliminer la pauvreté – renforcer la capacité des pauvres d'accroître leurs revenus et améliorer la qualité de vie des pauvres – qui constituent les deux piliers de la lutte nationale contre la pauvreté massive. Dans ce domaine, les interventions du PNUD viseront à combattre directement la pauvreté en encourageant les petites entreprises et les microentreprises et en élevant les niveaux du revenu, de la sécurité alimentaire et du bien-être des ménages et des collectivités, grâce à l'utilisation et à la préservation durables de l'environnement et des ressources naturelles. En amont, le PNUD renforcera la capacité nationale d'analyser et de suivre la situation relative à la pauvreté dans le cadre du Plan d'action pour éliminer la pauvreté.

28. L'assistance du PNUD dans ce domaine sera présentée, dans un descriptif de l'appui au programme établi en conformité avec l'approche-programme, sous ses principaux aspects, à savoir :

a) *Mise en place de capacités aux fins du suivi de la situation relative à la pauvreté.* Au titre du deuxième cadre de coopération de pays, le PNUD s'emploiera, en coopération avec le Gouvernement, d'autres partenaires pour le développement et les organisations compétentes de la société civile, à renforcer les capacités nationales d'effectuer le suivi et de rendre compte des progrès accomplis en vue de l'élimination de l'extrême pauvreté d'ici à 2017 (Engagement 2 du Sommet mondial pour le développement social), sur le plan général et du point de vue du Plan d'action pour éliminer la pauvreté. À cet effet, il apportera un soutien technique au service gouvernemental chargé du suivi et de l'analyse de la situation relative à la pauvreté et à l'Office national de la statistique (système d'information sur les ressources de districts), ainsi qu'à la phase de diffusion du projet participatif ougandais

d'évaluation de la pauvreté. Les résultats escomptés sont essentiellement les suivants : un cadre stratégique comportant une base de données et un système d'information, qui permettra au Gouvernement, aux organisations de la société civile et aux partenaires de l'Ouganda pour le développement de suivre la situation et d'établir des rapports sur la pauvreté dans les districts et sur le plan national, et de faire le même travail, avec la coordination et la transparence voulues, sur les résultats du Plan d'action pour éliminer la pauvreté;

b) *Développement des microentreprises.* Tirant parti des résultats positifs (dont témoigne une évaluation du programme effectuée en 2000 sous la direction de l'Organisation internationale du Travail) du programme de développement du secteur privé entrepris au titre du premier cadre de coopération de pays, ce volet du programme sera axé sur les domaines suivants : promotion et développement des petites entreprises et des microentreprises à créer ou qui existent déjà; appui aux réformes des politiques et des réglementations relatives aux moyennes entreprises; promotion d'activités propres à générer de nombreux emplois dans plusieurs districts; renforcement des centres locaux de promotion du secteur privé, en leur qualité de prestataires de services d'aide aux entreprises; contribution au renforcement des capacités de 17 institutions villageoises d'épargne et de crédit. Ce volet du programme s'adressera principalement aux jeunes chômeurs, aux femmes, aux petites entreprises et aux microentreprises. Il visera en particulier à favoriser la création de petites entreprises et de microentreprises agricoles, à apporter une valeur ajoutée aux ressources naturelles grâce à des activités comme l'écotourisme, et à élever le niveau de compétence technique des entrepreneurs afin d'accroître leur créativité et leur productivité. Le Réseau Afrique 2000 et le Programme de microfinancements du FEM, dont l'efficacité est reconnue, feront partie des organismes auxquels on confiera, par voie de sous-traitance, la réalisation d'activités s'inscrivant dans leurs domaines de compétence. Les résultats escomptés sont essentiellement les suivants : mise en place de capacités opérationnelles dans les centres de promotion, pour qu'ils puissent offrir des services d'appui technique et d'aide au développement des entreprises; amélioration des lois et des politiques et adoption de réglementations favorables au développement des petites entreprises et des microentreprises; amélioration des services de microfinancement pour les pauvres, du point de vue de l'accès et de la prestation, et augmentation des offres d'emploi, en particulier pour les chômeurs et les femmes;

c) *Développement des moyennes entreprises.* Au titre de ce volet du programme, on choisira un groupe de petites et moyennes entreprises prometteuses et présentant des potentialités pour l'exportation, auxquelles on offrira un ensemble complet et intégré de services visant à encourager la participation du secteur privé au développement national. On facilitera également le commerce et l'investissement intrarégionaux en encourageant la coopération avec d'autres programmes Entreprises Afrique. Ce volet complètera donc les initiatives prises en faveur des microentreprises puisqu'il offrira un soutien d'un niveau plus élevé, auquel les petites entreprises et les microentreprises pourront accéder par la suite, et qu'il mettra en évidence des créneaux permettant des opérations en sous-traitance entre les petites et moyennes entreprises et les grandes sociétés locales. Il visera également à mettre l'Office national des normes en mesure, d'une part, de répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises en matière de qualité des produits et, d'autre part, de fonctionner de façon autonome. Il sera cofinancé par le programme régional Entreprises Afrique, agissant par l'intermédiaire d'Entreprises Ouganda, et le programme

Méditerranée 2000, financé par l'Italie et géré par la CNUCED. Les résultats escomptés sont essentiellement les suivants : établissement de liens entre les petites entreprises et les microentreprises, d'une part, et les moyennes entreprises, d'autre part, et entre les moyennes entreprises, d'une part, et des sociétés étrangères, d'autre part, grâce à des accords de cession de licences et de franchisage, de coentreprises, de transfert de technologie, de gestion et de coopération technique.

29. *Projet d'appui aux politiques et aux programmes.* Outre les activités envisagées dans les deux domaines de programmation prioritaires, le PNUD élaborera un mécanisme spécial pour appuyer des initiatives importantes mais non liées à des programmes spécifiques comme, par exemple, des travaux d'analyse sur les nouveaux problèmes de développement (en association avec la Banque mondiale et les organismes des Nations Unies), la concertation sur les politiques, le contrôle du respect des engagements souscrits et des accords conclus par les gouvernements lors des conférences internationales des années 90, l'élaboration de principes relatifs à la collaboration avec les donateurs dans le cadre du Plan d'action pour éliminer la pauvreté et l'harmonisation des instruments nationaux fixant des perspectives, tels que Uganda Vision 2025, le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté et le programme de dépenses à moyen terme. Le projet établira également une passerelle entre les deux domaines de programmation du deuxième CCP et fournira un instrument souple pour des interventions portant sur des questions stratégiques.

30. De façon générale, le projet d'appui aux politiques et aux programmes sera couplé avec les mécanismes communs d'appui à l'élaboration des politiques et des programmes et d'appui aux services techniques et doit permettre de décaisser rapidement des fonds pour donner au bureau de pays les moyens de faire face en temps voulu aux nouveaux problèmes de développement. Par ailleurs, le rapport national sur le développement humain restera un instrument clef pour la sensibilisation et la concertation des politiques et son contenu sera adapté de manière à renforcer la convergence avec les grands thèmes abordés dans le deuxième CCP. On s'attachera tout particulièrement à susciter des travaux d'analyse et une concertation sur les politiques et les stratégies macroéconomiques de lutte contre la pauvreté par l'intermédiaire de ce mécanisme. Le principal résultat de l'intervention dans ce domaine sera la création d'une base analytique et documentaire solide qui permettra au bureau de pays d'engager avec le Gouvernement et les autres partenaires de développement un dialogue sur les actions à mener pour promouvoir la réalisation des objectifs énoncés dans le deuxième cadre de coopération et le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. De même, elle permettra de renforcer son rôle mobilisateur pour la réalisation d'un développement humain durable dans le pays.

IV. Arrangements de gestion

A. Gestion du cadre de coopération

31. L'exécution nationale restera la modalité préférée pour la gestion des programmes et des projets appuyés par le PNUD au cours de la période couverte par le deuxième CCP. Prise dans un sens très général, elle consistera à faire appel à des ministères, à des établissements de recherche et à des ONG nationaux qui ont des compétences techniques et administratives attestées et peuvent être tenus pleinement responsables de la gestion des ressources et des résultats obtenus. Durant la période

couverte par le premier CCP, l'unité chargée de l'exécution nationale n'était pas bien intégrée dans le Ministère des finances, du plan et du développement économique, qui était l'agent d'exécution. Cela est fait à présent sous la tutelle du département de liaison pour les questions relatives à l'assistance au sein du Ministère. On s'appliquera tout spécialement à renforcer les capacités en matière d'exécution nationale par des activités de recherche et de formation en mettant l'accent sur le respect des obligations redditionnelles liées à l'utilisation de cette modalité.

32. Pour assurer des interventions de qualité, le Gouvernement et le PNUD utiliseront régulièrement les compétences techniques disponibles dans le cadre des divers fonds et programmes du PNUD, en particulier le FENU, et d'autres fonds et programmes des institutions spécialisées des Nations Unies. En outre, on encouragera les échanges de données d'expérience pertinentes entre les pays en développement au moyen de la CTPD. On aura également recours, autant que possible, aux services d'organismes et d'experts nationaux, par exemple par l'entremise de la Fédération des consultants ougandais, et des dispositions particulières seront prises pour aider à tirer parti des compétences techniques d'Ougandais non résidents en utilisant le mécanisme TOKTEN (Transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés). Comme des actions pilotes sont envisagées au niveau local au cours de la période couverte par le deuxième CCP, les Volontaires des Nations Unies et les volontaires recrutés sur le plan national joueront un rôle utile en fournissant des services spécialisés pour un coût raisonnable au niveau des communautés.

B. Gestion des programmes

33. Au cours de la période couverte par le deuxième CCP, la gestion des programmes sera axée sur les résultats et le cadre de résultats stratégiques sera l'instrument clef pour contrôler les réalisations. Le cadre de résultats défini en 1999 pour les activités du PNUD en Ouganda sera révisé afin de refléter la réorientation du deuxième CCP et les indicateurs de productivité et de résultats requis seront élaborés. Le rapport annuel axé sur les résultats sera l'instrument qui permettra de rendre compte des progrès accomplis dans l'obtention des résultats escomptés et le plan de gestion du bureau de pays sera l'instrument de responsabilisation pour les résultats obtenus.

34. Les fonctions d'encadrement et de supervision pour l'ensemble des opérations seront confiées à un comité directeur du CCP, dirigé conjointement par le Gouvernement et le PNUD et composé de représentants des principales parties prenantes, à savoir les ministères techniques et les partenaires nationaux et internationaux visés. Le CCP fera l'objet d'examens annuels et d'un examen triennal externe. Au niveau des différents programmes et projets, les fonctions de mise en oeuvre et de supervision seront confiées à des comités de gestion et à des comités directeurs de projets. Les équipes administrant les projets auront des comptes à rendre sur l'obtention des résultats par référence à des indicateurs préétablis, et sur l'emploi optimal des ressources, avant tout. D'autre part, le bureau de pays sera lui-même réorganisé de manière à refléter l'orientation du deuxième CCP. Mais surtout, les capacités fonctionnelles du bureau et ses capacités en matière de supervision des programmes seront considérablement remodelées par l'utilisation de compétences techniques locales supplémentaires et la mise en place de modules thématiques pour les services d'appui à l'élaboration des politiques et des programmes.

C. Stratégie de mobilisation des ressources et de partenariat

35. Le deuxième CCP comprendra deux volets consacrés à la mobilisation des ressources et aux partenariats stratégiques. Le premier volet porte sur la mobilisation des ressources de tierces parties, du PNUD et d'autres organismes des Nations Unies par l'intermédiaire du mécanisme de la participation aux coûts. Les ressources de base du PNUD seront utilisées autant que possible comme une mise de fonds initiale pour induire des apports de ressources complémentaires. À cette fin, le Gouvernement et le PNUD ont cherché à maximiser les possibilités offertes par le deuxième CCP en matière de mobilisation de ressources en associant des partenaires stratégiques judicieusement choisis à son élaboration dès le début. On suivra la même approche pour la préparation des différents documents d'appui aux programmes.

36. Dans le cadre du deuxième volet, le PNUD cherchera à organiser des financements parallèles pour appuyer les objectifs et les activités définis dans le deuxième CCP. En outre, le dialogue qui s'est instauré récemment entre l'Ouganda et ses partenaires de développement à l'échelon national a suscité un intérêt croissant pour les mécanismes de l'approche sectorielle, de l'appui budgétaire et du financement par la mise en commun des ressources pour appuyer la réalisation d'objectifs communs dans un secteur particulier. En favorisant ainsi la coordination des efforts et la recherche de synergies, le PNUD appuiera l'élaboration de cadres sectoriels nationaux et participera à leur mise en oeuvre et au suivi de cette mise en oeuvre dans la mesure où ils vont dans le sens des objectifs et des priorités énoncées dans le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté de façon générale et dans le deuxième CCP plus particulièrement.

37. La stratégie de partenariat appliquée pour assurer la réalisation des objectifs des programmes comprendra trois principaux éléments : a) s'assurer d'emblée que les partenaires opérationnels sont effectivement compétents; b) définir clairement les responsabilités et les rôles clefs qui incombent aux différents partenaires; et c) assurer la participation active des partenaires au suivi, à l'examen et à l'évaluation des programmes.

38. *Système du coordonnateur résident.* Les cycles de programmation des organisations représentées au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement en Ouganda ont été harmonisés pour la période 2001-2005 afin d'encourager la coordination effective des activités opérationnelles. La collaboration entre les organisations sera assurée par une programmation conjointe et un suivi de l'exécution des activités relatives aux programmes dans le contexte du bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du Programme intégré ONUSIDA, qui sont tous fondés sur le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté et étaient ce plan. À cette fin, l'équipe de pays des Nations Unies a constitué une base de données communes sur les programmes et projets qui facilitera la coordination et le suivi conjoint de l'exécution des projets; cette collaboration reposera sur la désignation d'un organisme chef de file. Les responsabilités relatives à la coordination avec les donateurs et à la conduite des opérations correspondantes incombent toujours au Gouvernement, en particulier dans le cadre du Groupe consultatif, mais le PNUD continuera d'assurer l'encadrement et l'appui administratif nécessaires pour le système du coordonnateur résident en Ouganda.

Annexe

Objectifs de mobilisation des ressources pour l'Ouganda (2001-2005)

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Source</i>	<i>Montant</i>	<i>Remarques</i>
Ressources de base du PNUD		
Montant estimatif du report	3 562	Report des MCARB 1, des MCARB 2 et des allocations antérieures au titre des SAO
MCARB 1.1.1	14 608	Montant affecté immédiatement au pays
MCARB 1.1.2	De 0 à 66,7 % de MCARB 1.1.1	Cette fourchette est présentée strictement aux fins de la planification initiale. Le montant effectif dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout relèvement du taux maximal dépendra également de la disponibilité de ressources.
AEPP/AST	730	
Total partiel	18 900^a	
Autres ressources du PNUD		
Participation aux coûts du gouvernement	—	
Participation aux coûts de tierces parties	1 700	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds dont :	11 546	
FEM	2 675	
FENU	8 871	
Total partiel	13 246	
Total	32 146^a	

^a Non compris les MCARB 1.1.2 qui sont affectés au niveau régional en vue de leur emploi ultérieur au niveau des pays.

Abréviations : AEPP = appui à l'élaboration des politiques et des programmes; AST = appui aux services techniques; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; FENU = Fonds d'équipement des Nations Unies; MCARB = montants cibles pour l'allocation des ressources de base; SAO = services d'appui administratif et opérationnel.