

Précis



Ouganda : pouvoirs publics, participation, population

Quand le gouvernement du Président Museveni a accédé au pouvoir en Ouganda en 1986, il a trouvé une économie dévastée par la guerre. Des réformes favorisant les mécanismes du marché se sont traduites par un rétablissement remarquable. Les opérations de l'Association de développement international (IDA) ont dans un premier temps privilégié l'assainissement, le redressement et la stabilisation de l'économie puis, à mesure que le pays retrouvait son équilibre, se sont progressivement orientées sur le développement des institutions et du secteur privé. Depuis 1995, l'IDA axe son action sur la lutte contre la pauvreté et le progrès social.

Évaluant l'assistance apportée par l'IDA à l'Ouganda entre 1987 et 1999, l'OED (Département de l'évaluation des opérations) a conclu que l'Association avait obtenu d'excellents résultats dans les domaines du dialogue sur les grandes orientations de la politique nationale, les études économiques et sectorielles et la promotion de la participation, qu'elle avait remarquablement contribué à la mobilisation des ressources et à l'allègement de la dette et qu'elle avait élargi à d'autres acteurs le dialogue sur la coordination de l'aide. Certains aspects de l'exécution des projets appellent toutefois une amélioration.

La Banque et d'autres bailleurs de fonds sont intervenus très activement en Ouganda et ont obtenu des résultats appréciables, notamment du fait de la solide autorité politique du gouvernement, de son

empressement à tirer des leçons de ses expériences, de son utilisation judicieuse de l'assistance technique dans les administrations publiques clés, et de sa prise de conscience de la nécessité de renforcer son engagement et de susciter une adhésion plus large aux réformes.

Les réformes ont aidé l'Ouganda à se hisser au niveau des meilleurs sur le plan de la croissance économique et de la maîtrise de l'inflation en Afrique. La croissance et la réaffectation des dépenses aux secteurs sociaux ont fait sensiblement reculer la pauvreté absolue. Quant aux programmes d'éradication de la pauvreté, de promotion de l'enseignement primaire universel, et de la préparation d'un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, ils font figure de référence pour les autres pays qui empruntent à l'IDA. En revanche, les



indicateurs de santé demeurent médiocres, les inégalités entre les sexes restent marquées et le fossé économique s'est creusé entre les zones urbaines et rurales, entre les différentes régions, et entre les petits paysans et les producteurs de cultures de rapport. La corruption, les troubles dans le nord et l'implication militaire dans les pays voisins menacent la pérennité des acquis en matière de croissance et de réduction de l'incidence de la pauvreté.

Le redressement du pays

Lorsque le gouvernement du Président Museveni est arrivé au pouvoir à la fin de la guerre civile en 1986, il a hérité d'une économie confrontée à de redoutables défis. Dans les premiers temps, tous les dirigeants n'étaient pas convaincus du bien-fondé de la politique de stabilisation et d'ajustement par la promotion du rôle du marché, et le laxisme des contrôles a mis à mal l'effort de rigueur budgétaire. Une augmentation des dépenses publiques au cours de l'exercice 92, conjuguée à une chute brutale du cours du café, ont porté le déficit budgétaire à 14,4 % du PIB. La masse monétaire au sens large s'est accrue, l'inflation est montée en flèche jusqu'à 230 % en rythme annuel, les bailleurs de fonds ont réduit leur concours, et l'IDA et le Fonds monétaire international (FMI) ont différé leur aide.

Le Président a remanié son équipe économique et réaffirmé sa volonté de stabiliser l'économie. L'exercice 92 marque un tournant important dans l'appropriation des réformes par les pouvoirs publics. Après la crise de 1992, le régime monopolistique de commercialisation des produits agricoles (café, thé et coton, notamment) a été progressivement démantelé et les allocations de devises ont davantage obéi aux lois du marché. Le régime de commerce ougandais est devenu l'un des plus libéraux d'Afrique. La prévision de trésorerie, les mesures générales de recettes, l'amélioration de l'administration fiscale et le soutien massif des bailleurs de fonds ont eu

Encadré 1. La parole aux parties prenantes : la lutte contre la pauvreté

Les fruits de la croissance sont inégalement répartis. « Il semble que nous allions dans la bonne direction, mais les riches sont les principaux bénéficiaires de toutes les politiques génératrices de croissance économique. Les seules personnes capables de tirer parti des stratégies privilégiant les mécanismes du marché sont les personnes instruites. Et les planteurs de café. »

La Banque doit prêter une oreille plus attentive, respecter les idées et les compétences locales et engager des consultations encore plus larges avec les différents acteurs (dont les ONG), surtout à l'échelon du secteur, du projet et du district.

pour effet de renforcer la politique budgétaire. Le PIB a augmenté, l'inflation a reculé et le taux d'investissement privé a quasiment doublé en dix ans. Toutefois, bien que la croissance ait fait sensiblement reculer la pauvreté absolue, la proportion des ruraux pauvres est passée à un peu plus de 95 % de l'ensemble des pauvres en Ouganda.

Lutte contre la pauvreté : une démarche participative

Bien que la pauvreté absolue ait reculé de 21 % entre l'exercice 92 et l'exercice 98, 44 % de la population est restée pauvre. Presque exclusivement rurale, la pauvreté se concentre dans l'agriculture vivrière, chez les femmes, et dans les régions du nord et de l'est. Constatant qu'une croissance diversifiée n'avait pas un impact suffisant sur la pauvreté, l'Ouganda a adopté en 1995 un Plan

Encadré 2. La parole aux acteurs locaux : améliorer la performance de la Banque

Le respect des idées locales est inhérent au partenariat.

« Parfois, si vous me permettez, les employés de la Banque ne sont pas les plus au fait du problème. Dans certains cas, les experts locaux existent et vous leur dites : « Pour ce qui est du droit en Ouganda, je connais bien la situation, et je peux vous affirmer que vous faites erreur sur ce point. » Ils vous répondent : « Non, c'est ce qui a été fait au Nigeria. » Vous dites alors : « Je sais, mais croyez-moi, en Ouganda, c'est ainsi que nous procéderons. » Des mois s'écoulaient avant qu'ils ne reviennent vous dire que vous avez raison. »

Certaines procédures de la Banque traînent en longueur. « Quand vous recevez les fonds, le moment propice est passé. Il faut battre le fer pendant qu'il est chaud. »

Les changements de chefs de projet perturbent le déroulement des opérations. « Le nouveau responsable éprouve le besoin de critiquer l'action de son prédécesseur... Le nouveau venu veut toujours imprimer sa marque au projet. »

Une supervision et un suivi indépendants des projets de la Banque, surtout par le secteur privé, pourraient avoir des effets positifs sur la qualité. « Je pense que la Banque cherche toujours à être équitable, mais qu'il serait bon de demander à quelqu'un du secteur privé de venir examiner le projet et de dire : « Est-ce que cela reste conforme aux prévisions ? » J'ai déjà assisté à des interventions de cet ordre, et elles se sont avérées positives pour l'organisation. »

La Banque devrait s'attaquer sérieusement à la question de la décentralisation. Il faudrait qu'elle invite les responsables au niveau des districts et des villages à évaluer les besoins locaux dans le cadre des priorités ougandaises, qu'elle favorise une relation constructive entre les chefs de districts et les ONG, qu'elle aide les responsables politiques et les administrateurs locaux à assumer leurs rôles et qu'elle facilite un consensus entre les acteurs locaux sur la façon d'appliquer une vision systémique au développement dans le cadre d'un processus décisionnel décentralisé.

d'action pour l'élimination de la pauvreté (PAEP) qui visait à garantir le maintien de politiques macroéconomiques favorisant la croissance, à stimuler une croissance largement répartie et assez forte pour profiter aux pauvres (en particulier dans l'agriculture), à fournir une infrastructure sociale, à créer la capacité nécessaire pour réagir rapidement aux chocs économiques, à bâtir un ordre social juste, sûr et tolérant, et à promouvoir un développement régional équilibré. L'Ouganda a également adopté des mesures destinées à remédier aux disparités entre les sexes.

L'IDA a tiré parti de l'attitude d'ouverture à la participation manifestée par l'Ouganda et de la démarche interactive adoptée lors du PAEP. Sa stratégie d'aide au pays pour 1995 a fait l'objet de consultations approfondies avec les intervenants locaux. Cette méthode (appliquée conjointement avec le gouvernement, avec le concours technique du Royaume-Uni) a ouvert de nouveaux horizons et a été très bien accueillie en Ouganda. La préparation des opérations de prêt fait désormais presque systématiquement appel à la participation, qui est devenue un outil couramment utilisé pour suivre l'évolution de la pauvreté dans le pays. La participation joue aussi un grand rôle dans l'évaluation qu'a faite l'OED de l'aide apportée au pays par l'IDA. (Le présent article reprend plusieurs passages de la partie 2 – *Voices of Stakeholders* – de cette évaluation.)

Performance de l'IDA

Produits et services déployés

Services hors crédit. S'agissant des produits et des services mis en œuvre, le dialogue sur les politiques et les études économiques et sectorielles ont donné d'excellents résultats. L'IDA est intervenue de façon très participative, mobilisant des ressources à la fois auprès du pays, des bailleurs de fonds et de la Banque. Les études économiques et sectorielles ont permis de sensibiliser les Ougandais à des problèmes jusque-là ignorés et de susciter l'intérêt des bailleurs de fonds. La stratégie de l'IDA aurait pu être plus ciblée, mais les objectifs de ses réformes correspondaient à ceux du gouvernement ; l'Association et les autorités nationales travaillent en coopération étroite et suivie depuis 1987.

Opérations de prêt. L'OED a jugé satisfaisants les résultats de quelque 63 % des projets financés par l'IDA. Environ un quart des projets et des crédits de l'IDA ont débouché sur un développement institutionnel important. La notation par l'OED des résultats et du développement institutionnel en Ouganda est au moins égale à la moyenne des notes attribuées pour l'Afrique, mais inférieure à la moyenne globale pour les opérations de la Banque et de l'IDA. Les résultats dans les domaines de l'éducation, des finances, de la gestion du secteur public, des télécommunications, du transport et du développement urbain sont supérieurs à la moyenne des notes pour les opérations de l'IDA et pour l'Afrique. Globalement, les résultats du programme de l'IDA pour l'Ouganda sont notés « satisfaisants », la contribution de l'Association au développement

institutionnel étant jugée modeste. Cela dit, les multiples menaces qui assombrissent l'avenir de l'Ouganda (notamment la corruption, l'agitation dans le nord et l'implication militaire dans les pays voisins) mettent en péril la pérennité des acquis en matière de croissance et de réduction de l'incidence de la pauvreté.

Le programme de l'IDA a marqué le pas au cours de l'exercice 95-96 – les opérations de prêt ont fléchi, le passage aux stratégies sectorielles s'est révélé difficile, la mise en application des conclusions des études économiques et sectorielles a tardé, et la réorganisation de la Région Afrique s'est lourdement fait sentir –, mais il est aujourd'hui reparti. Globalement, l'IDA a utilisé de manière satisfaisante ses instruments de crédit et hors crédit.

Réforme macroéconomique. L'IDA a très bien su promouvoir les réformes macroéconomiques par des prêts à l'ajustement. Ses opérations d'ajustement et ses crédits d'assistance technique successifs, initialement destinés à l'assainissement, au redressement et à la stabilisation de l'économie, étaient opportuns et ont été globalement très satisfaisants. Grâce aux efforts conjoints du gouvernement, de l'IDA et du FMI, les réformes nécessaires sur le plan macroéconomique et dans le secteur du café ont pu être entreprises. L'IDA a joué un rôle crucial dans la reconstitution de l'environnement macroéconomique au profit du développement des secteurs public et privé.

Développement des institutions et du secteur privé. Pour promouvoir le développement institutionnel, les

Encadré 3. La parole aux acteurs locaux : la gouvernance

L'action de la Banque à l'appui de la bonne gouvernance permet de réduire la corruption et de mettre l'accent sur le devoir de responsabilité. La dénonciation croissante de la corruption rend les fonctionnaires plus circonspects. « *Dans les années 80, le niveau de corruption était tel que les ministères recevaient en fait [des biens fictifs] : quelqu'un signait un document établissant qu'ils avaient reçu dix véhicules militaires, la facture était réglée, mais en fait, ils ne recevaient rien. Aujourd'hui, les livraisons fictives ont été remplacées par des livraisons de camions probablement surfacturés et peu utiles. En termes relatifs, on peut effectivement dire que la corruption diminue !* »

La corruption technique est plus insidieuse que la corruption financière. « *Dans tous les secteurs de l'économie où la Banque mondiale a travaillé, on a assisté à un gonflement graduel, subtil, des composantes du programme. Dans le projet de barrages pour la vallée, nous devons obtenir plusieurs petits barrages pour aider à l'irrigation de l'agriculture et à l'abreuvement du bétail. Au bout du compte, moins de quinze barrages ont été prévus parce que les ingénieurs et fonctionnaires responsables ont fait passer le projet à une échelle supérieure (et une contribution de UGS 3,4 milliards des agriculteurs s'est envolée).* »

opérations de l'IDA ont porté sur la réforme budgétaire, le renforcement des capacités, la réforme de l'administration, la décentralisation et la gouvernance. Le programme de réforme budgétaire était judicieux ; il a donné des résultats satisfaisants et a contribué de façon déterminante au maintien de la stabilité macroéconomique. L'effort de renforcement des capacités et la réforme de la fonction publique ont eu des effets mitigés en raison d'une refonte inadéquate des barèmes de traitement et de la difficulté à programmer, coordonner et harmoniser différentes réformes et leurs stratégies d'accompagnement. Dans un premier temps, la contribution de l'IDA à la décentralisation et à la gouvernance s'est limitée au renforcement des capacités. C'est seulement au cours de l'exercice 99 que l'Association a procédé à un examen exhaustif de la corruption en Ouganda, et en 2000 qu'elle a donné son aval à un programme de renforcement des administrations locales afin d'expérimenter des mécanismes permettant d'améliorer les services qu'elles fournissent et de leur transférer la responsabilité du budget de développement.

Le programme établi par l'IDA pour créer un cadre d'intervention se prêtant mieux au développement du secteur privé était très judicieux, de même que le soutien à la privatisation des entreprises publiques et à la réforme du secteur financier. Pourtant, les résultats n'ont été que partiellement satisfaisants, du fait des ingérences politiques ou du manque de mesures d'application. Les efforts de l'IDA pour relever la qualité des services d'in-

frastructure ont été inadéquats, en partie par manque d'empressement de l'emprunteur à entreprendre les réformes sectorielles.

Lutte contre la pauvreté. À partir de 1995, l'IDA s'est attachée à faire reculer la pauvreté et à promouvoir le progrès social. À cette fin, elle a tablé à juste titre sur la croissance et sur la réaffectation des dépenses publiques aux secteurs sociaux. Le déséquilibre économique entre les zones urbaines et rurales, entre les différentes régions et entre les petits paysans et les producteurs de cultures de rapport s'est accentué, mais la croissance rapide et la réforme du système de commercialisation du café et du coton à laquelle l'Association a contribué se sont traduites par un net recul de la pauvreté absolue. Les indicateurs sociaux ont quelque peu progressé, mais les indicateurs de santé demeurent médiocres et les disparités entre les sexes considérables.

Prochaines étapes

L'OED recommande à l'IDA de prendre les mesures suivantes (les recommandations des acteurs locaux sont également présentées) :

- **Cadre de développement intégré (CDI) et coordination de l'aide :** mettre à bon usage le CDI et se montrer plus sélectif ; associer d'autres acteurs à la mise en lumière des points forts de l'IDA ; circonscrire les nouvelles activités à quelques grands objectifs ; se tourner vers d'autres bailleurs de fonds pour intervenir dans d'autres domaines ; aider le Gouvernement ougandais à renforcer sa gestion de l'aide.
Acteurs locaux : la Banque doit aborder le développement sectoriel (agriculture et infrastructure), la gouvernance et le développement du secteur privé de façon globale et intégrée [aval implicite du CDI].
- **Efficacité :** gérer la passation de marchés et les décaissements avec plus de souplesse.
- **Lutte contre la pauvreté et développement social :** pour faire durablement reculer la pauvreté, l'IDA doit définir son créneau dans le cadre d'une stratégie plus globale d'aide au développement rural. Elle doit aider à définir les caractéristiques de la pauvreté du point de vue régional, économique et social et au plan de la parité des sexes afin de permettre au gouvernement de préciser ses priorités et d'affiner ses méthodes. Des efforts considérables restent à faire pour ne pas limiter l'agriculture aux cultures vivrières et développer les cultures de rapport, accroître la productivité et favoriser l'emploi, entreprendre une réforme du régime foncier, développer le réseau routier, les travaux de recherche et les services de vulgarisation, rétablir les réseaux financiers en zone rurale et définir les cultures d'exportation dont la commercialisation et l'accès aux marchés doivent être facilités.
Acteurs locaux : pour éliminer la pauvreté, la Banque doit s'attacher à réduire les disparités (urbaines et

Encadré 4. La parole aux acteurs locaux : le développement du secteur privé

Une infrastructure déficiente freine le développement du secteur privé. L'infrastructure est particulièrement mauvaise en zone rurale. « *Si nous voulons créer des parcs industriels, il nous faut restructurer les secteurs de l'eau, de l'électricité, des [télé]communications.* »

« *L'électricité à Kampala ? La plupart des quartiers n'ont pas d'électricité quatre jours sur sept.* »

« *Dans certaines régions, il nous faut des heures pour aller d'un petit village au marché ou centre d'affaires le plus proche pour y vendre nos produits.* »

La croissance de l'agriculture, le développement des petites exploitations et la commercialisation sont des éléments essentiels au progrès et à la lutte contre la pauvreté en Ouganda. Parallèlement à la promotion de la commercialisation de cultures de rapport, la Banque devrait adopter une stratégie intégrée de développement des petites exploitations : construction d'infrastructures, encouragement à la recherche technologique adaptée aux besoins des petits agriculteurs, reconstruction de services de vulgarisation et développement de marchés pour les produits des petits exploitants.

rurales, régionales, et entre les sexes), cibler les plus démunis, et combler les lacunes dans la prestation des services en confiant celle-ci au secteur privé.

- **Développement institutionnel** : l'IDA doit prendre une position plus ferme sur la gouvernance, coordonner les grands projets de réforme institutionnelle et encourager le travail de suivi et d'évaluation pour permettre l'émergence d'une culture de transparence, de responsabilité et de résultats en Ouganda.

Acteurs locaux : pour encourager la bonne gestion des affaires publiques, la transparence et le devoir de responsabilité, la Banque doit dévoiler plus clairement ses propres intentions. Elle doit rallier des membres de la société civile à sa lutte contre la corruption en faisant participer les acteurs locaux à des opérations indépendantes de suivi et d'évaluation de ses programmes. La Banque doit ouvertement encourager les poursuites pénales et les sanctions dans les cas de corruption.

- **Développement du secteur privé** : avec l'aide de ses partenaires, l'IDA doit inciter le gouvernement à stimuler le développement de l'infrastructure, surtout dans les domaines de l'électricité, du transport et de l'urbanisme (zones industrielles, eau et assainissement), pour mieux répondre aux besoins. Elle doit favoriser la concurrence, la participation du secteur privé et les réformes réglementaires.

Acteurs locaux : pour développer le secteur privé, la libéralisation des marchés est nécessaire, mais insuffisante. Cette expansion passe par des investissements massifs dans le secteur de l'infrastructure, une privatisation efficace et transparente, une participation accrue du secteur privé (ONG comprises) à la fourniture et au financement de biens publics, une réforme du secteur financier et un régime réglementaire qui encourage la concurrence.

Réaction du CODE

Le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) s'est réjoui du moment choisi pour l'évaluation de l'aide au pays et s'est félicité de la démarche participative adoptée pour déterminer ce que les acteurs locaux pensaient de l'aide de la Banque. Il a noté que la Direction adhère, dans les grandes lignes, aux recommandations de l'OED. Le Comité a également souscrit aux principales recommandations du rapport, tout en insistant sur la nécessité d'une action plus transparente et responsable des pouvoirs publics pour réduire les disparités économiques persistantes entre les régions et combattre la corruption. Ses membres ont observé que la coordination de l'aide s'était considérablement améliorée et que des partenariats solides s'étaient développés dans le pays avec les bailleurs de fonds et entre la Banque et le gouvernement. Ils ont suggéré que les enseignements constructifs tirés de l'expérience ougandaise soient partagés avec les autres pays qui mettent en œuvre le CDI. Le Comité a par ailleurs proposé que l'OED évalue la qualité des partenariats dans le cadre de l'exercice d'évaluation de l'aide. Ses membres ont remarqué que l'aide de l'IDA paraît plus efficace à l'échelle macro-économique qu'à celle des secteurs et des projets. Plusieurs membres ont souligné la nécessité d'une plus grande efficacité des approches transsectorielles. Le CODE a également mis l'accent sur les progrès nécessaires dans les domaines de la privatisation et du développement du secteur privé en général, et le besoin d'une politique agricole et rurale plus cohérente.



Directeur-général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur du Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Chef de l'évaluation de l'aide et des relations régionales : *Ruben Lamdany*
 Chef de projet : *Jayati Datta-Mitra*

► Le présent *Précis* est basé sur *Uganda: Policy, Participation, People*, de Jayati Datta-Mitra (2001), qui regroupe en un seul volume *Uganda Country Assistance Evaluation* (2001) et *Uganda Stakeholder Voices: Perceptions of the World Bank's Country Assistance Strategy* (2001).

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le service d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497

Précis

Chef, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein*
 • Rédactrice en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* • Responsable de publication : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par l'Unité de vulgarisation et diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'Évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliés, ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
 @<http://www.worldbank.org/html/oed>

Précis en español también disponible
 @<http://www.worldbank.org/html/oed>