

Un exemple fascinant de libéralisation réussie?

DAVID OBOT



Bien que l'Ouganda soit présenté comme l'exemple fascinant d'un pays très pauvre qui a mené 'avec succès' une 'libéralisation fondamentale' de son économie, une ouverture aussi rapide aux capitaux multilatéraux a eu souvent des effets négatifs pour les entreprises et les exploitations agricoles locales qui bénéficient moins des subventions à la production et reçoivent une aide limitée pour l'accès aux marchés. En l'absence de stratégies de lutte contre la pauvreté et de politiques de création d'emplois, et avec la corruption généralisée et les inégalités de plus en plus grandes, la majorité de la population reste dans une situation précaire.

Absence de stratégies de lutte contre la pauvreté

L'Ouganda n'a pas de stratégies politiques clés qui contribueraient directement à la réduction de la pauvreté. La corruption demeure généralisée et la disparité entre les revenus n'a cessé de croître depuis 1997. La pauvreté en milieu rural se situe à 39,7%, contre 10,3% en milieu urbain. Dans la région du Nord, 65,8% de la population vit dans la pauvreté absolue. Les enfants (âgés de moins de 19 ans) représentent le plus grand groupe de pauvres avec 62%.¹

Secteur de l'emploi: progrès insignifiants

La population active de l'Ouganda est estimée à dix millions de personnes, dont quatre millions de chômeurs ou de travailleurs non rémunérés. Avec un taux d'accroissement de la force de travail de 3%, l'économie fait face à 340 000 nouveaux demandeurs d'emplois chaque année. L'emploi dans la fonction publique a chuté de 40% de 1992 à 2000, avec peu d'opportunités de réemploi.

Concernant les engagements spécifiques, les réalisations du gouvernement dans le secteur de l'emploi sont insignifiantes. La politique et les objectifs de l'emploi n'ont pas été harmonisés en une seule stratégie nationale. En tant que principal employeur, le secteur informel a été négligé au niveau des politiques, et la création d'emplois a été presque entièrement déléguée aux forces du marché. Les programmes de crédit pour appuyer les petites entreprises sont toujours inefficaces, à cause de la corruption et des détournements des ressources. La formation technique et professionnelle est négligée. L'action positive commence à porter ses fruits pour les femmes du secteur formel, mais hormis cela, il n'y a pas de véritable politique nationale protégeant les groupes défavorisés en matière d'emploi.

Impact des politiques d'ajustement sur le revenu et sur sa répartition

Les processus d'ajustement appuyés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, essentiellement caractérisés par une focalisation étroite sur la gestion des dépenses publiques, la rigueur budgétaire, la libéralisation des échanges et la privatisation, continuent d'être le «système nerveux» de l'économie «en expansion». Les analystes du gouvernement et du FMI/Banque mondiale soutiennent que l'Ouganda est un exemple fascinant de pays très pauvre qui a mené 'avec succès' une 'libéralisation fondamentale' de son économie. Cependant, une ouverture aussi rapide aux capitaux multilatéraux a souvent eu des effets négatifs pour les entreprises et les exploitations agricoles locales qui bénéficient moins des subventions à la production et reçoivent une aide limitée pour l'accès aux marchés.

Le Fonds d'action contre la pauvreté a permis au gouvernement d'affecter des fonds à des secteurs clés qui, autrement, pâtiraient dans le contexte de l'ajustement structurel. Il faut plus d'affectations de ressources, une répartition plus équitable et une utilisation plus efficace des ressources, et un contrôle dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et l'assainissement, de l'agriculture et des infrastructures aux niveaux national et décentralisé.

¹ Plan stratégique sectoriel pour le développement social, 2002.

Pas assez d'action positive

Bien que l'action positive ait généré quelques réalisations dans les zones urbaines, la majorité des femmes vivant en milieu rural continuent de former le noyau des personnes les plus marginalisées au plan social en Ouganda. Un mécontentement général commence à apparaître dans ce pays, devant l'inefficacité de la mise en œuvre de la Loi foncière (*Land Act*) et en particulier, les gens sont peu disposés à accepter le régime de copropriété. D'autres sources de mécontentement sont le vote différé du Projet de loi sur les relations familiales ainsi que le retard dans la mise en place de la Commission sur l'égalité des chances, comme stipulé dans la Constitution de 1995. Il y a aussi le mécontentement de plus en plus grand à propos de la façon dont se fait la représentation, en particulier parce que quelques 'reines de l'action positive' se présentent sur la liste action positive et bloquent les nouvelles candidates.

Les efforts conjugués du gouvernement et du secteur bénévole ont réduit l'écart entre les filles et les garçons dans l'enseignement primaire, à 89% de filles et 91% de garçons. Au niveau de l'enseignement supérieur, l'écart se creuse du fait du taux d'abandon plus élevé chez les filles.

Le gouvernement n'a pas encore voté le Projet de loi sur les relations familiales qui a suscité tant de débats et il n'existe pas de loi appropriée pour protéger les droits familiaux. Les violences faites aux femmes se poursuivent. L'action positive pour permettre aux femmes de concilier les exigences familiales et professionnelles simultanées fait totalement défaut. Dans les zones rurales, des décennies d'action positive n'ont guère ébranlé les valeurs profondément enracinées qui considèrent les femmes comme les pourvoyeuses de main-d'œuvre familiale.

Des réalisations considérables ont été faites en vue de désagréger les données par sexe, mais des ressources additionnelles sont nécessaires. Les femmes continuent d'être affectées de manière disproportionnée par l'analphabétisme. Bien qu'elles soient plus nombreuses dans les cours d'alphabetisation fonctionnelle des adultes, le taux d'analphabétisme des femmes est toujours de 57%, contre 27% pour les hommes. Un plan national global pour l'alphabetisation fonctionnelle des adultes est en cours d'élaboration au ministère du Genre et du Développement Social.

Progrès dans la mise en place de l'éducation de base

L'éducation est restée une priorité principale du gouvernement et continue de bénéficier de la priorité en matière d'affectation des ressources. Aujourd'hui, 33% du total des dépenses discrétionnaires de fonctionnement du gouvernement sont affectés à ce secteur. Sur les dépenses réelles totales, 68% sont consacrés à l'enseignement primaire, 13% à l'enseignement secondaire et le reste à l'enseignement post-scolaire. Le secteur est mis en œuvre dans le cadre d'un Plan d'investissement dans le secteur éducatif, soigneusement élaboré pour la période 1998-2003. Les priorités de ce Plan sont l'accès universel à l'enseignement primaire, la suppression des inégalités régionales, sociales et entre les sexes, le renforcement du rôle de l'administration centrale et des capacités des districts.

Lors du Sommet mondial sur le développement social (SMDS), la mise en place d'une éducation de base qui tienne compte du genre, et notamment la réalisation d'une amélioration de 50% de l'alphabétisation des adultes à l'horizon 2015, ont été citées comme des conditions préalables au développement social. Depuis 1997, on peut dire que la mise en œuvre de l'Enseignement primaire pour tous (EPPT) a été une performance révolutionnaire. Dès 1999, 85% des enfants en âge de fréquenter l'école primaire étaient scolarisés. Cela dépassait l'objectif du Sommet social d'au moins 80% à l'horizon 2000. Cependant, la baisse rapide de la qualité de l'enseignement primaire dans le cadre du Programme EPPT inquiète les parents, les responsables de la politique gouvernementale et les organisations de la société civile.

Le succès enregistré dans l'enseignement primaire ne s'est pas renouvelé dans l'alphabétisation fonctionnelle des adultes. La couverture des programmes d'alphabétisation fonctionnelle des adultes est toujours très limitée. De 1995 à 2000, les taux d'analphabétisme des adultes ont chuté de 3%, passant de 65% à 62%. Jusqu'à 5,5 millions d'Ougandais sont toujours des analphabètes fonctionnels et de fait, les taux d'alphabétisation sont en train de baisser dans la région du Nord. Cette faible performance en matière d'alphabétisation fonctionnelle des adultes résulte de l'insuffisance des ressources pour en étendre la portée, former et recruter un plus grand nombre d'assistants au développement communautaire. Selon les estimations d'une évaluation des programmes d'alphabétisation fonctionnelle des adultes menée par la Banque mondiale et le gouvernement ougandais (1999), à un coût de participation unitaire de 13 dollars US, on pourrait alphabétiser cinq millions d'adultes illettrés en Ouganda avec 65 millions de dollars US.

Le cercle vicieux de la maladie et de la pauvreté

Pour ce qui concerne les indicateurs clés de la santé, l'Ouganda a accompli des progrès depuis 1997, mais demeure en-dessous de la moyenne en Afrique subsaharienne qui a les plus mauvais indicateurs en matière de santé dans le monde. Il est ressorti de la recherche que la maladie était la cause et l'effet majeurs de la pauvreté au niveau des ménages en Ouganda.² En 2001, le gouvernement a centré ses efforts sur les programmes de lutte contre le paludisme, de vaccination des enfants et, les activités d'information, d'éducation et de communication.

Un Plan stratégique détaillé pour le secteur de la santé a été développé en 2000, en tant que cadre pour aborder les défis dans ce secteur. L'objectif majeur de ce Plan est la réduction de la mortalité et de la morbidité et la garantie de l'accès équitable aux soins de santé minimums pour tous. Les objectifs du Sommet social sont toujours loin d'être atteints, en partie à cause de l'association étroite entre la santé et la pauvreté.

Cinquante six pour cent des Ougandais en milieu rural n'ont pas accès aux services de santé. Ce chiffre est de 72% dans la région du Nord. Au plan national, on note une baisse de la fréquentation des services de santé par les femmes et les enfants aussi. Moins 50% des Ougandais vivent dans un rayon de cinq kilomètres d'une structure sanitaire. Le gouvernement a supprimé la participation aux coûts dans les centres de santé publics, mais contrairement à l'enseignement primaire, l'appui aux centres de santé publique communautaires n'a pas augmenté. Même si on ne paie pas officiellement de frais, de charges liées au transport et autres, la rareté du personnel de santé qualifié et l'analphabétisme continuent d'empêcher l'accès des communautés à faible revenu aux soins de santé. Cinquante six pour cent des Ougandais n'avaient pas les moyens de se rendre à un centre de santé la dernière fois qu'un membre de leur famille était malade.³

Bien que l'objectif du sommet mondial visant la réduction des taux d'infection par le VIH/SIDA ait été atteint, 10% des adultes sont infectés. Le SIDA demeure la cause première des décès chez les adultes de moins de 49 ans, le taux d'infection des femmes étant de 10% supérieur à celui des hommes. Les médicaments pour le traitement du VIH/SIDA sont encore très chers et inaccessibles pour la majorité des Ougandais.

Les organisations non gouvernementales (ONG) assurent 26% de l'ensemble des services de santé en Ouganda et le gouvernement a accordé quelques allocations budgétaires aux services de santé des ONG. Cependant, il n'y a pas de cadre national formel pour coordonner le partenariat gouvernement/ONG dans le secteur de la santé.

² Projet participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda, 2000.

³ *Ibid.*

Depuis 1997, la morbidité ne cesse d'augmenter en flèche chez tous les groupes socioéconomiques. La mortalité maternelle, à 510/100 000, est très élevée, comme de nombreux autres indicateurs de la santé. Les affectations budgétaires pour les soins de santé ne représentaient que 6,8% des dépenses publiques totales dans le budget 1999/2000. Le gouvernement a bien fait de se concentrer sur les matrones, mais ces dernières n'ont même pas le matériel de base pour traiter les complications.

Recommandations

Pour réaliser les objectifs du Sommet mondial sur le développement social, il faudra:

- S'atteler au partage des coûts indirects en hausse de l'éducation primaire pour tous. Le gouvernement devrait suivre continuellement les coûts monétaires et non monétaires associés à la fréquentation des cours d'Education primaire pour tous.
- Considérer le secteur informel soit comme prioritaire et mettre en place un plan stratégique sectoriel. Ce plan devrait contribuer à définir le niveau et la nature du soutien accordé aux micro entreprises dans le cadre national d'appui pour l'éradication de la pauvreté.
- Traduire en action concrète l'accent placé sur l'alphabétisation fonctionnelle des adultes au niveau des politiques. Accroître le financement des campagnes d'alphabétisation fonctionnelle des adultes dans les zones rurales devrait être accru.
- Le gouvernement devrait mettre sur pied un Conseil national conjoint des Handicapés/Orphelins, calqué sur les Conseils de la Jeunesse et des Femmes, pour promouvoir des mesures législatives en faveur des orphelins et des personnes handicapées, et renforcer la gestion et la mise en œuvre des actions positives en cours pour les groupes socialement marginalisés.
- Le gouvernement devrait s'appuyer sur les fondements solides du renforcement des capacités des femmes pour concevoir des approches plus efficaces. Le Projet de loi sur les relations familiales devrait être voté et une Commission sur l'égalité des chances (prévue dans la Constitution) créée pour corriger d'autres injustices et déséquilibres persistants entre les sexes.
- Enfin, le gouvernement devrait mandater d'urgence un ministère focal pour traiter les questions du Sommet mondial sur le développement social et élaborer une approche cohérente des engagements du Sommet. Le morcellement actuel entre plusieurs ministères est un obstacle pour le suivi par le gouvernement des questions du Sommet social.

Conclusion

Des acquis impressionnants ont été réalisés, mais le défi global pour le gouvernement et pour d'autres partenaires au développement est d'en étendre la portée.

La majeure partie des Ougandais demeure dans une situation d'insécurité et de vulnérabilité. Les groupes socialement marginalisés (personnes âgées, jeunes, enfants, orphelins, femmes démunies, handicapés et déplacés internes) constituent de loin la majorité de la population vulnérable. Cependant, ils sont toujours aussi susceptibles de vivre des situations considérées comme difficiles. Ils pâtissent de la disparité croissante entre les revenus, dans le contexte des chiffres impressionnants du revenu national. Ce sont des travailleurs indépendants, des travailleurs à domicile et des enfants travailleurs, dans un marché du travail qui dépend de plus en plus des qualifications. Ils sont le plus affectés par la privatisation de la protection sociale et par la corruption et n'ont pas encore tiré beaucoup d'avantages de l'action positive. Ils ne peuvent pas payer les coûts indirects associés à l'éducation et souvent, meurent des suites de maladies qu'on peut prévenir, parce qu'ils n'ont pas les moyens de se rendre dans les centres de santé.

Le rôle du gouvernement dans le processus de développement doit être revisité. L'ouverture des marchés ne veut pas dire moins d'Etat (position officielle de l'Ouganda à l'heure actuelle), mais nécessité d'avoir plus d'Etat, avec un rayon d'action plus large, et les pressions d'une société civile active. ■

Références

SDSSP 2002. *Ministry of Gender, Labour and Social Development. Social Development Sector Strategic Plan, Kampala, 2002.*

UPPAP 2000. *Ministry of Finance Planning and Economic Development. Uganda Participatory Poverty Assessment Report: Learning from the Poor. Kampala, 2000.*

Development Network of Indigenous Voluntary Associations (DENIVA)
<denivaug@infocom.co.ug>