

OUGANDA

La privatisation contre les pauvres

DAVID OBOT

Bien que dans certains domaines tels que les télécommunications et l'électricité, la libéralisation ait amélioré la qualité, dans d'autres, les améliorations n'ont été que superficielles. Si la plupart des pauvres et des populations rurales manquent d'accès aux services de base, pour les femmes en particulier, la privatisation a augmenté la charge de travail. Pour que les exclus reçoivent des services de base de meilleure qualité, il est nécessaire de développer des mécanismes de politique et réglementaires qui réinvestissent les ressources générées par la privatisation dans les infrastructures sociales.

La population de l'Ouganda était, selon les projections, de 22,8 millions en 2001, avec 88,7% et 11,3% vivant dans les zones rurales et les zones urbaines respectivement. Trente cinq pour cent de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté.¹ Bien que la budgétisation favorable aux pauvres des volets du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté² vise à améliorer les services en direction des pauvres, la pauvreté atteint toujours un taux entre 30% et 65% dans certaines régions du pays. L'impact de la privatisation sur les services de base est varié. Les indicateurs du statut sanitaire ne révèlent aucune amélioration des taux de mortalité infanto-juvénile et maternelle. Il y a eu une tendance à la baisse des taux de vaccination entre 1996 et 2003.³ La recherche sur le VIH/sida a montré une hausse des cas rapportés cumulés de sida de 15,6% entre 1993 et 1995, soit une moyenne de 3% par an, mais une baisse de nouveaux cas rapportés, passés de 3.032 (1996) à 1.149 (1999).⁴ L'accès à l'eau potable propre s'est amélioré, touchant à présent 55% de la population, avec l'eau courante essentiellement dans les centres urbains. La population rurale dépend essentiellement des sources et des forages protégés.⁵ L'inscription à l'Education primaire universelle s'est accrue de 2,7 millions (1996) à 6,59 millions de personnes (1999), en raison d'une affectation budgétaire accrue à l'enseignement primaire, des avantages découlant de l'épargne réalisée à travers l'Initiative de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et d'autres appuis bilatéraux acheminés à travers le Fonds d'action contre la pauvreté. Cette tendance s'est inversée après 2000 à la suite d'un grand nombre d'abandons scolaires dont la principale raison était l'incapacité des parents à faire face à des

¹ Uganda Bureau of Statistics, *Statistical Abstract*, Kampala, 2001.

² Ministry of Finance, Poverty Eradication Action Plan, Building Partnerships to implement the PEAP. Vol. 3, Kampala, 2001.

³ Ministry of Health, Centre de documentation, Entebbe, 2001.

⁴ Ministry of Health, *AIDS/STD Control Programme*. Entebbe, 2001.

⁵ Ministry of Finance, Planning and Economic Development. Budget Speech : 2002/2003 Budget. Kampala, 2002.

coûts autres que les frais de scolarisation.⁶ Les programmes visant à améliorer la qualité de l'éducation, qui n'est pas égale partout, comprennent la formation des enseignants, la distribution de manuels scolaires et la construction de salles de classe. Le Programme d'alphabétisation fonctionnelle des adultes, lancé en 1992, a permis à un grand nombre de participants adultes d'arriver à un degré d'alphabétisation et d'aptitude en calcul correspondant à la quatrième année d'études.⁷

Examen du cadre juridique et politique

L'Ouganda met en œuvre des politiques de libéralisation depuis le début des années 90. Les subventions aux petits agriculteurs ont été supprimées et la diversité des exportations s'est rétrécie. Il y a eu une tendance à la baisse dans la performance économique en raison de la chute des prix des produits de base (en particulier le café et le coton) et de la hausse des prix du pétrole. Selon les estimations, la croissance du PIB passera de 6% en 2000/2001 à 5,6% en 2001/2002. L'économie est largement dépendante de l'agriculture, qui compte pour 42% du PIB et crée des emplois pour près de 80% de la population. Malheureusement, la part de l'agriculture dans le PIB est en baisse et les recettes tirées des exportations non-traditionnelles sont encore faibles.⁸ Du fait que les exportations sont essentiellement des produits non transformés vendus à bas prix et que les importations consistent essentiellement en biens de consommation et en biens d'équipement coûteux, il y a eu des déficits commerciaux persistants depuis 1996.

Le processus de privatisation a fait l'objet d'un débat public, essentiellement à travers le parlement, mais les contributions des parlementaires étaient davantage des « adhésions » aux propositions du gouvernement que des analyses approfondies des questions. On a, par la suite, parlé de corruption ; un ministre aurait reçu un pot de vin de 10.000 dollars US pour manipuler le Projet de loi sur la production d'électricité, à ce moment là en cours d'élaboration et faire pression pour l'approbation de la construction du Barrage hydroélectrique de Bujagali. Les lois et politiques actuelles concernant la privatisation, telles que celles relatives à l'investissement dans l'énergie hydroélectrique et les institutions financières, doivent être révisées.

Une des réformes économiques clés du gouvernement, devant être achevée d'ici 2004, a été la privatisation des entreprises publiques, notamment Uganda Hotels Limited, Uganda Cement Corporation et Uganda Development Corporation et ses filiales.⁹ Le gouvernement projette de continuer d'appuyer la privatisation dans des domaines tels que la production et la distribution d'électricité, les transports ferroviaires et l'eau, en espérant que la concurrence en améliorera l'efficacité, la qualité, le coût et l'accès, qui sont perçus comme des critères pour l'amélioration des conditions de vie. Toutefois, la privatisation n'est pas en train de contribuer de manière effective à rehausser l'accès des ménages aux services de base.

⁶ Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Background to the Budget : Financial Year 2002/2003*. Kampala, 2002.

⁷ Ministry of Gender, Labour and Social Development. *Annual Report*. Kampala, 2001.

⁸ Ministry of Finance, Planning and Economic Development. *Op. cit.*

⁹ *Ibid.*

Le gouvernement a, dans une certaine mesure, eu davantage de réussites dans des domaines tels que les transports, les communications, l'exploitation minière, les carrières, la manufacture, la construction et les secteurs du commerce de gros et de détail, mais les emplois créés dans ces secteurs ont tendance à être essentiellement des emplois non qualifiés et faiblement rémunérés. Selon des participants à l'Atelier des parties prenantes à Contrôle Citoyen, tenu en septembre 2002 à l'Hôtel Africana, à Kampala : « Le gouvernement a mal géré ses programmes de privatisation et n'a pas été en mesure d'impliquer les travailleurs du secteur public et des groupes citoyens dans ces processus, alors que les mécanismes réglementaires existants se sont avérés inefficaces pour garantir une surveillance adéquate. »

Enfin, il y a un écart significatif entre les sexes pour ce qui est de l'accès aux services sociaux de qualité. L'accès des femmes aux services privatisés est négligeable parce que seulement un faible pourcentage de femmes possède des biens productifs et la majorité ne peut toujours pas participer au processus de privatisation. Bien que les femmes constituent 51% de la population, moins de 10% d'entre elles possèdent des terres ou d'autres biens productifs. La privatisation des services s'est traduite par un accroissement de la charge des femmes qui doivent entrer dans le marché du travail, mais qui continuent de s'acquitter de leurs tâches ménagères.

Incitations pour les entreprises privées : « trêves fiscales »

Au début des années 90, le gouvernement avait offert aux investisseurs des « trêves fiscales » dans l'espoir d'attirer des Investissements étrangers directs (IED), supposés créer des emplois et améliorer les services de base. Le gouvernement a renoncé à cette idée vers 2000, peut-être en raison des nombreuses violations qui se sont produites. La plupart des entreprises privées, nationales ou étrangères, en Ouganda, n'ont pas de plan d'affaires qui intègre des responsabilités sociales envers les pauvres. Des réponses telles que l'appui au reboisement par les compagnies de tabac ont des liens avec les chaînes de production internationales et non avec des capitaux sociaux spécifiques liés aux services de base. Il n'est donc pas logique de subventionner les entreprises.

La libéralisation a amélioré la qualité dans certains domaines tels que les télécommunications et l'électricité, mais ces services sont limités aux personnes qui peuvent en supporter les coûts dans les centres urbains. Les prix sont laissés au soin des forces du marché et excluent la majeure partie des populations rurales et des populations pauvres. Ainsi, la plupart des services de téléphone mobile ne couvrent que les principales villes, alors que les entreprises de téléphonie qualifient la couverture de nationale. Il n'y a pas de mécanisme de surveillance de la performance de ces compagnies, car la plupart de leurs accords avec le gouvernement sont tenus secrets. Il manque également des indicateurs pour montrer l'impact et la qualité et les pauvres sont les moins en mesure de surveiller la performance. Il n'y a, actuellement, aucune institution réglementaire pour entendre les plaintes du public en matière de prestation de services. Les bureaux de l'Inspecteur général du gouvernement et celui de l'Éthique et de l'intégrité s'intéressent davantage à la corruption et à la gestion financière qu'à la surveillance de la fourniture ou de la qualité des services de base.

Les entreprises privées n'ont pas proposé d'alternative concluante à la fourniture publique de services sociaux de mauvaise qualité. Dans le secteur de la santé, les « cliniques » offrent une gamme complète de services de qualité contestable et avec

peu de professionnalisme. De même, les établissements d'enseignement privés proposent des infrastructures attractives plutôt que des services de qualité en matière d'enseignement, mais la plupart sont situés dans les villes, excluant les populations rurales et les populations pauvres.

TABLEAU 1

Morbidité proportionnelle des dix principales causes dans le Département de consultation externe (%)					
Maladies	1995	1997	1998	1999	2000
Paludisme	25,0	32,1	36,8	36,0	45,5
IRA * - Autres que pneumonie	20,2	16,0	15,8	15,4	25,0
Vers intestinaux	8,3	9,2	9,6	10,0	10,7
Maladies diarrhéiques	6,3	5,4	4,8	5,0	8,0
Traumatismes (blessures, plaies)	6,5	7,5	7,4	7,0	n.dispon
IRA* - Pneumonie	9,2	9,2	7,3	7,0	n.dispon
Dermatoses	3,7	5,3	4,6	4,5	n.dispon
Maladie des yeux	4,1	4,4	3,1	3,2	3,3
Anémie	n.dispon.	2,3	2,7	2,8	n.dispon
Maladies des oreilles	n.dispon	1,5	1,5	n.dispon	2,0
Autres	n.dispon	7,5	8,0	9,1	5,7
* Infections respiratoires aiguës					
Source : Resource Centre - Uganda Ministry of Health					

Avantages tirés de l'exportation des services

L'exportation des services tels que les soins infirmiers et l'enseignement peut contribuer pour beaucoup à accroître les recettes de l'Ouganda, mais les avantages qui en découlent sont négligeables parce qu'il n'y a pas de cadre juridique ou de stratégie de développement pour appuyer les fournisseurs de services dans des pays étrangers. Les firmes locales qui opèrent dans les secteurs de la construction, de la manufacture et de l'exportation de produits non traditionnels ont été stimulées par les négociations menées par le gouvernement en matière d'accès aux marchés étrangers à travers des arrangements tels que la Loi sur la croissance et les opportunités pour l'Afrique (AGOA), mais n'ont toujours pas de stratégies d'entreprises pour une concurrence soutenue au niveau international.

Transfert de l'APD vers le secteur privé

L'aide officielle au développement (APD) met l'accent, dans ses programmes, sur l'égalité entre les sexes. La politique de genre de l'APD comprend un espace pour le renforcement des capacités et un espace pour informer sur les insuffisances de la gouvernance, la responsabilité et la transparence. Les conditionnalités de l'APD privilégient l'utilisation de fonds pour les services sociaux, la mise en place d'un financement de contrepartie par le gouvernement et la réduction des dépenses militaires. Certains fonds de l'APD ont appuyé des hôpitaux privés à but non lucratif, tels que les hôpitaux de missionnaires, qui fournissent des services importants. Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact sur les pauvres du transfert des fonds de l'APD vers le secteur privé. Les avantages apportés par l'APD à la société sont allés beaucoup moins vers les pauvres ruraux que vers la population urbaine.

Conclusion

La privatisation et les pauvres sont sur des voies parallèles. La privatisation vise le profit et néglige la responsabilité de fournir les services de base dont les pauvres ont besoin. Les pauvres ne peuvent avoir accès aux avantages de la privatisation et les politiques et réglementations du secteur public n'ont pas été en mesure de faciliter cet accès. Pour que les pauvres tirent profit de la privatisation et reçoivent de meilleurs services de base, il est nécessaire de développer des mécanismes réglementaires et de politique qui encouragent le maintien des ressources générées par les firmes privées dans le pays et leur réinvestissement dans les infrastructures sociales.

Références

Development Network of the Indegenous Voluntary Associations, The Effects of Economic Globalisation in Uganda, Kampala 2001.

DENIVA. The Socially Marginalized : Which Way to Their Liberation ? Kampala 2000.

Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda Participatory Poverty Assessment Process, Kampala 2000.

Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Background to the Budget : Financial Year 2002/2003. Kampala 2002. Site Web : [www.finance.go.ug\(2000/01\)](http://www.finance.go.ug(2000/01)).

Ministry of Finance, Planning and Economic Development, "Uganda Poverty Status Report (1999)". The Challenges of Implementing The Poverty Eradication Action Plan. Kampala 2000.

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

Ministry of Finance. "Poverty Eradication Action Plan", Building Partnerships to Implement the PEAP, Vol. 3. Kampala 2001.

Ministry of Gender, Labour and Social Development/Banque mondiale. Report of the Evaluation of the Functional Adult Literacy Programme in Uganda. Kampala, 1999.

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

The Republic of Uganda. The National Framework for HIV/AIDS Activities in Uganda 2001-2005/6. Kampala, 2000.

United Nations Development Programme. Human Development Report 2000. Oxford : Oxford University Press, 2001.

Uganda Bureau of Statistics. Statistical Abstract. Kampala, 2001.

DENIVA
<denivaug@infocom.co.ug>

