
Rapport sur la visite de pays 2023 du Conseil d'administration du FIDA en République de l'Ouganda

Cote du document: EB 2024/141/R.20

Point de l'ordre du jour: 12

Date: 26 avril 2024

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: INFORMATION

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à prendre note du rapport sur la visite de pays de 2023 en République de l'Ouganda, tel qu'il figure dans le présent document.

Questions techniques:

Participants à la visite de pays du Conseil d'administration, par l'intermédiaire de M. Yaya O. Olaniran

Ministre

Représentant permanent de la

République fédérale du Nigéria

auprès des organismes des Nations Unies

s'occupant d'alimentation et d'agriculture

et ayant leur siège à Rome

Table des matières

A. Contexte	1
B. Déroulement de la visite	3
C. Aperçu général des visites sur le terrain	3
D. Impact des programmes du FIDA et obstacles à leur efficacité	4
E. Capacités du FIDA en matière de participation à l'élaboration des politiques	8
F. Recommandations	9
G. Conclusions	11
H. Remerciements	12

Appendices

- I. Map of Uganda
- II. Additional background information

Rapport sur la visite de pays 2023 du Conseil d'administration du FIDA en République de l'Ouganda

A. Contexte

1. Des informations générales sur l'Ouganda, y compris sur le secteur concerné, la pauvreté, la stratégie et le portefeuille du FIDA dans le pays ainsi que les travaux du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) en Ouganda, sont disponibles à l'appendice II et sur les sites Web du FIDA et d'IOE¹.
2. **Le FIDA en Ouganda.** Le FIDA est l'une des rares institutions financières internationales à investir dans les petits exploitants agricoles ougandais. L'avantage relatif du Fonds réside dans le fait qu'il a l'habitude de travailler avec les communautés locales et de les comprendre et dans sa capacité d'appliquer des approches inclusives pour faire participer ces communautés aux filières essentielles et pour transformer et autonomiser les ménages marginalisés dans le droit fil des objectifs du Gouvernement, en recourant à des méthodes axées sur les ménages et en facilitant la participation du secteur privé et l'appui de ce dernier.
3. Le FIDA fait fond sur le **troisième Plan de développement national de l'Ouganda (2020/2021-2024/2025)**, qui vise à mobiliser les atouts des pouvoirs publics et du secteur privé en encourageant l'investissement afin: d'améliorer la production et la productivité agricoles, la transformation des produits agricoles et les infrastructures; de constituer une main-d'œuvre qualifiée, plus motivée et en meilleure santé; de s'attaquer au chômage des jeunes dans le cadre du **Plan stratégique de développement du secteur agricole (2020/2021-2024/2025)**, de la **Politique nationale de 2015 relative aux changements climatiques** et des contributions déterminées au niveau national.
4. Le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) du FIDA pour la période 2021-2027 se fonde sur la théorie du changement suivante: le fait de se concentrer sur **certains produits agricoles de base peut aboutir à la transformation des ménages ruraux**, car ces produits offrent la possibilité de créer de la **valeur ajoutée, d'augmenter les revenus et de générer des emplois**, mais aussi **d'améliorer la diversité alimentaire et l'état nutritionnel**. La finalité du COSOP est de contribuer à la transformation des zones rurales ougandaises, en favorisant une croissance durable et en renforçant la productivité et la compétitivité dans certaines filières à fort potentiel susceptibles de donner aux petits exploitants la possibilité d'augmenter leurs revenus, d'améliorer leurs moyens d'existence et de vaincre durablement la pauvreté. La théorie du changement pose également en principe la facilitation de **l'inclusion des ménages dirigés par une femme et des ménages pauvres** et qu'il convient d'attirer les **jeunes** en leur donnant la chance d'acquérir de nouvelles compétences qui leur ouvriront des possibilités d'emploi en milieu rural. Le COSOP s'articule autour de trois objectifs stratégiques interdépendants visant l'introduction de mesures en faveur des femmes, des jeunes, de la nutrition et de l'adaptation aux changements climatiques et une contribution directe à la réalisation des objectifs de développement durable:
 - **objectif stratégique 1:** favoriser l'augmentation de la production, de la productivité, de la valeur ajoutée et de la compétitivité ainsi que l'intégration des petits exploitants dans les filières sélectionnées (huile végétale, élevage et aquaculture), considérées comme essentielles et figurant sur la liste des produits prioritaires du troisième Plan de développement national;

¹ <https://www.ifad.org/fr/web/operations/w/pays/uganda>; <https://ioe.ifad.org/fr/w/country-visit-of-the-executive-board-to-the-republic-of-uganda>; <https://www.ifad.org/fr/web/knowledge/-/investir-dans-les-populations-rurales-en-ouganda>.

- **objectif stratégique 2:** Renforcer la viabilité environnementale et accroître la résilience face aux changements climatiques des moyens d'existence et des activités économiques des populations rurales pauvres;
- **objectif stratégique 3:** Promouvoir le développement de moyens d'existence durables pour les ménages marginalisés et pauvres, en particulier pour les femmes et les jeunes.

Ces objectifs stratégiques seront réalisés au moyen de prêts souverains et de prêts au secteur privé, ainsi que d'activités hors prêts.

5. Les **principaux groupes cibles** du COSOP sont: i) les petites exploitations familiales pauvres qui souhaitent se lancer dans des activités économiques et qui ont les capacités nécessaires pour le faire; ii) les femmes et les jeunes désireux de participer à des initiatives productives; iii) les acteurs de petite et moyenne envergure dans les filières, l'objectif étant de renforcer les liens et de créer des possibilités d'emploi pour les populations rurales pauvres; iv) les groupes d'agriculteurs et de femmes, les groupes de jeunes, et les groupes communautaires d'épargne et de crédit.
6. À l'heure actuelle, le **portefeuille du FIDA en Ouganda** comprend les initiatives suivantes:
 - le Projet national d'appui à la production d'huile de palme (NOPP, 2018-2029);
 - le Projet national d'appui à la production d'oléagineux (NOSP, 2019-2028);
 - le Projet de rétablissement des moyens de subsistance dans la région du Nord (PRELNOR, 2014-2022/2024);
 - le Yield Uganda Investment Fund (depuis 2017);
 - le Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds (depuis 2006);
 - le Mécanisme de financement de l'adaptation aux changements climatiques dans les zones rurales en Afrique (ARCAFIM, depuis 2024);
 - le Fonds de relance économique des entreprises (depuis 2023/2024).
7. **L'évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) réalisée par IOE en 2021** a mis en avant d'importants résultats positifs pour ce qui est de l'élaboration et de la diffusion des technologies, du renforcement des liens avec les entreprises de transformation de produits agricoles et les marchés ainsi que de l'augmentation du nombre de bénéficiaires des services financiers et de l'accès durable à ceux-ci au niveau local, ainsi que d'autres effets positifs et variés sur la pauvreté rurale. L'efficacité des **décassements** était faible en raison des procédures administratives et des mouvements de personnel; les effets sur la **nutrition** étaient moins clairs et avaient tendance à être limités **aux politiques, à la finance rurale et aux filières**. IOE a recommandé: **d'élargir l'approche par filière** efficace du FIDA à **d'autres filières de produits de base** qui pourraient permettre de toucher un plus grand nombre de bénéficiaires; **d'intégrer** plus largement dans le nouveau COSOP les aspects liés à l'adaptation aux **changements climatiques** au moyen de méthodes d'intervention directe; de concevoir des **approches davantage porteuses de transformations** et des interventions adaptées aux besoins spécifiques **des femmes et des jeunes**; de mettre au point une stratégie pour les activités hors prêts qui normalise **la gestion des savoirs, les partenariats et la contribution à l'élaboration des politiques**, et d'établir les ressources nécessaires à sa mise en œuvre; de renforcer **le suivi-évaluation, la communication de l'information et la gestion financière pour appuyer les mesures de gouvernance et de lutte contre la corruption**; et d'améliorer **l'évaluation des résultats**, notamment en ce qui concerne l'impact.

B. Déroulement de la visite

8. Les principaux objectifs de la mission étaient les suivants:
- i) se rendre sur les lieux où des projets sont cofinancés par le FIDA et le Gouvernement ougandais afin de mieux faire connaître au Conseil d'administration les activités menées sur le terrain et de permettre à ses représentants de rencontrer des bénéficiaires, des responsables publics, des acteurs du secteur privé et d'autres partenaires;
 - ii) encourager le dialogue avec les bénéficiaires des projets et avec les autorités nationales et locales au sujet, entre autres, du rôle du FIDA en Ouganda;
 - iii) mieux faire comprendre l'importance des politiques publiques et en quoi celles-ci influencent la promotion du développement rural;
 - iv) comprendre les enseignements tirés de l'ESPP de 2021, qui couvre la période allant de 2013 à 2020, ce que le Gouvernement et le FIDA ont appris de l'ESPP et de quelle façon ils l'ont exploitée pour élaborer une nouvelle stratégie et améliorer le portefeuille;
 - v) donner aux représentants au Conseil d'administration une vision plus globale de la situation du pays et des difficultés opérationnelles du FIDA;
 - vi) permettre aux représentants au Conseil d'administration de donner leur avis sur des questions stratégiques et opérationnelles à tous les membres du Conseil, afin de renforcer leur rôle essentiel en matière de supervision et de stratégie.
9. Les membres du Conseil d'administration souhaitent remercier les bénéficiaires, le personnel du bureau extérieur et du siège du FIDA et les représentants du Gouvernement ougandais qui ont pris part à la préparation et au déroulement de la visite. Ils félicitent le Gouvernement d'avoir su transformer les moyens d'existence en investissant dans les petits exploitants agricoles qu'ils ont rencontrés, ce qui a été rendu possible par la collaboration entre le Gouvernement et le FIDA.

C. Aperçu général des visites sur le terrain

10. Les membres du Conseil d'administration ont passé quatre jours à visiter plusieurs sites en Ouganda:
- **district de Nwoya – Kamp Group Limited (Yield Uganda Investment Fund);**
 - visite d'une fabrique et d'un centre de distribution d'aliments pour animaux;
 - rencontre avec des acteurs du fonds privé Union européenne/FIDA;
 - rencontre avec de petits cultivateurs de maïs et de soja du nord de l'Ouganda;
 - rencontre avec l'association d'agriculteurs de Watwero;
 - **district de Gulu – groupe d'agriculteurs de Lakoki (PRELNOR);**
 - rencontre au sujet de la construction d'une route et d'un pont: administration locale et FIDA, le thème étant les liens avec les marchés et les infrastructures;
 - rencontre avec le groupe d'agriculteurs de Lakoki: associations villageoises d'épargne et de crédit;
 - appui ciblé aux ménages vulnérables (programme de mentorat);

- **Kalangala – production et transformation d’huile de palme (NOPP et NOSP).**

11. En outre, des réunions ont été tenues avec le Gouvernement, les partenaires de développement et les partenaires du secteur privé à Kampala. Bien que le bureau de pays du FIDA soit petit, il est maintenant dirigé par un directeur de pays basé à Kampala et joue un rôle central s’agissant de surmonter les obstacles à la collaboration et à la coordination avec d’autres acteurs sur le terrain.

D. Impact des programmes du FIDA et obstacles à leur efficacité

12. Les visites du Conseil d’administration ne peuvent donner que de brefs aperçus de la qualité, de l’impact et de l’exécution d’un programme de pays et d’un projet, mais les membres du Conseil ont eu une **impression très positive** de l’impact des programmes du FIDA sur les petits agriculteurs ougandais, l’organisation de ces derniers en groupes et en associations étant un facteur majeur de réussite et de durabilité. Le FIDA **cible les zones, régions et parties prenantes** pour lesquelles les conditions de vie sont mauvaises, la base économique est limitée et les **besoins d’appui** semblent importants. Les mauvaises conditions de vie dans le nord de l’Ouganda sont principalement dues au long conflit et aux activités de groupes terroristes, qui ont perduré jusqu’au début des années 2000. À la perspective d’un appui, les agriculteurs se montrent donc enthousiastes et ambitieux et certains espèrent même doubler ou tripler leur rentabilité.
13. La **théorie du changement** du COSOP repose sur l’hypothèse que le fait de se concentrer sur certains produits agricoles de base peut aboutir à la transformation des ménages ruraux, et que ces produits offrent la possibilité de créer de la valeur ajoutée, d’augmenter les revenus et de générer des emplois, mais aussi d’améliorer la diversité alimentaire et l’état nutritionnel. La **visite** sur l’île de Kalangala a donné l’occasion de confirmer cette hypothèse. L’engagement de longue date du FIDA sur l’île a commencé avec une première visite de l’île en 1991, suivie du démarrage du NOPP en 1998, dont la valeur s’établit à 210,4 millions d’USD. À ce jour, 30 800 ménages ruraux vulnérables ont durablement amélioré leurs moyens d’existence grâce à un **secteur de l’huile de palme** performant qui est conforme aux normes environnementales et sociales modernes². Le **prédécesseur** du NOPP, à savoir le **Projet de développement de la production d’huile végétale**, a transformé toute la région en 20 ans. **De nombreux éléments** ont concouru à cette réussite (l’introduction de l’huile de palme, la création d’infrastructures, la fourniture de conseils, de services de vulgarisation et de services financiers, l’évaluation des impacts environnementaux et sociaux, etc.). La plupart des craintes anticipées dans la zone du projet ne se sont pas concrétisées. Toutefois, il reste difficile **d’intégrer les petits agriculteurs à la filière et d’accroître la faible productivité** des petites exploitations. Au-delà du financement et des infrastructures, il est **tout aussi important d’investir dans les personnes, leurs capacités à long terme et**

² Le projet a fait l’objet d’un **grand nombre de débats** au sein du Conseil d’administration en raison de **préoccupations relatives aux garanties environnementales et sociales** et a demandé **des éclaircissements et des engagements supplémentaires de la part de la direction** (voir les évaluations de l’impact environnemental et social, le document EB 2018/123/R.9/Add.1 et les paragraphes 35 et 36 du procès-verbal de la cent vingt-troisième session du Conseil d’administration [EB/123], en date du 29 juin 2018). Lors du vote de la décision, quatre membres du Conseil se sont abstenus. Les préoccupations avaient trait au **déboisement de la forêt naturelle**, aux **risques menaçant la biodiversité**, à l’**érosion des sols** et à l’**ensablement**, à la **pollution du lac par des engrais et des produits agrochimiques**, à l’**occupation des terres** (ensemble de prestations, propriété foncière, accaparement des terres, etc.), aux **effets sur les prix alimentaires/l’autosuffisance** (des besoins importants en terres font que des palmiers à huile sont plantés au détriment de cultures vivrières, et donc davantage d’aliments doivent être importés depuis le continent, ce qui crée des problèmes d’accessibilité économique, etc.) et à la **faible productivité des petits exploitants** (gestion des champs et des organismes nuisibles et maladies). Les plantations de palmiers à huile doivent être approuvées par l’agence environnementale nationale et faire l’objet d’une évaluation obligatoire et rigoureuse de l’impact environnemental et social. Les zones tampons et la distance entre les plantations et les zones protégées sont conformes aux dispositions, d’après le personnel du FIDA et les interlocuteurs locaux. Selon les responsables du Gouvernement rencontrés pendant la visite, des cartes indiquent les zones où les activités sont autorisées et les zones humides protégées.

leur organisation. En outre, **l'affectation de terres en bonne et due forme est indispensable à la protection des forêts, des régions lacustres et des zones humides.** Cela exige une bonne coopération et des concertations avec l'administration locale.

14. Le taux d'autosuffisance de l'Ouganda en matière d'huile de palme est de 24%. Cela a de profondes conséquences sur les échanges commerciaux du pays avec l'étranger (2021: environ 260 millions d'USD d'importations). L'augmentation de la production est donc **motivée par le besoin d'autosuffisance** plutôt que par l'exportation, d'après le Gouvernement ougandais. La production ougandaise a crû progressivement, principalement grâce à l'élargissement de la zone de production et non, pour le moment, du fait d'une hausse de la productivité. Les membres du Conseil d'administration ont visité l'une des deux fabriques industrielles d'huile de palme où le NOPP établit des liens entre les petits cultivateurs et les principaux transformateurs, dans le cadre de partenariats public-privé-producteurs innovants. La fabrique reçoit 70% de son huile de palme de petits exploitants. L'association de cultivateurs de palmiers à huile de Kalangala a permis à 2 000 petits agriculteurs de s'organiser. Elle possède 10% de la fabrique et bénéficie d'une assistance technique et de prêts pour acheter les jeunes plants et les engrais et réaliser des travaux d'entretien. Les profits de cette participation sont également utilisés pour acheter des engrais et créer une banque des agriculteurs.
15. L'un des enseignements tirés de la production d'huile de palme à Kalangala dans le cadre du Projet de développement de la production d'huile végétale et du projet NOPP est qu'**il faut attirer l'attention sur de nouvelles stratégies relatives aux moyens d'existence** (production de légumes aux fins de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, élevage ou apiculture, par exemple) et sur la formation, deux domaines inclus dans le NOPP. L'huile de palme est une culture pérenne et entraîne souvent le déplacement de la production vivrière. Il est donc impératif d'introduire de nouvelles stratégies relatives aux moyens d'existence et une diversification. Les membres du Conseil d'administration ont échangé avec des ménages qui ne produisent pas d'huile de palme et qui ont bénéficié **d'un appui et d'une formation à l'intensification de la culture vivrière et de l'élevage, ainsi que d'une formation professionnelle.** Certains démarraient des activités commerciales après avoir pris part à des associations d'épargne et de crédit qui leur ont permis d'emprunter pour financer leurs activités ou faire divers investissements (frais de scolarisation, bâtiments, terres, etc.). Les agriculteurs de Kalangala pourraient augmenter considérablement leur revenu annuel, sachant que les femmes (40% des petits exploitants) obtiennent de bien meilleurs résultats que les hommes. Les membres du Conseil ont observé des cas où une **diversification** avait été opérée de façon délibérée dans le but de faire face aux variations des prix: par exemple, ils ont rencontré une femme qui avait investi dans l'huile de palme sur ses terres (pour remplacer le café et la banane) et avait ensuite décidé de cultiver également des fruits de la passion, des bananes et des tomates. Sa fille, qui a récemment obtenu un diplôme universitaire, a traduit ces échanges, ce qui constitue un bon exemple de l'importance d'**investir dans la transformation de la dynamique femmes-hommes.**
16. La théorie du changement prévoit également des investissements dans des **infrastructures** matérielles d'appui et des infrastructures de commercialisation pour aider les petits exploitants à **améliorer la production, la productivité et l'accès aux marchés.** Bien que le manque d'infrastructures reste un obstacle dans les zones visitées, les infrastructures construites se sont révélées être un facteur de réussite. La participation du FIDA (par exemple sur les routes d'accès aux communautés et aux marchés) est indispensable, car **les marchés restent éloignés ou déconnectés,** ce qui empêche les petits agriculteurs de développer leur activité grâce à des filières efficaces. Les membres du Conseil d'administration ont constaté que les routes locales et les ponts créaient d'importants débouchés

économiques pour les petits exploitants; toutefois, il restait des questions à résoudre quant à la disponibilité des fonds à des fins d'entretien malgré les méthodes de construction climato-compatibles employées et l'entretien courant réalisé par les agriculteurs et les membres de la communauté. D'après l'ESPP, l'**entretien** des routes d'accès communautaires de qualité supérieure semble plus assuré que celui des routes de moindre qualité, du fait de leur plus grande solidité et de leur admissibilité future au Fonds routier de l'Ouganda. Néanmoins, l'entretien et la durabilité des infrastructures sont des enjeux qui exigeront davantage de ressources financières publiques une fois le financement du FIDA arrivé à son terme.

17. Les membres du Conseil d'administration ont noté les effets positifs de la **mobilisation du secteur privé** sur le développement économique durable, le développement local et le renforcement des compétences dans un contexte rural, tant que cette mobilisation repose sur une justification économique solide. Au nom du développement économique régional, il est important d'intégrer les petits exploitants agricoles à la filière d'une façon avantageuse et de les relier aux **marchés** locaux, régionaux ou même nationaux et aux **petites et moyennes entreprises**. Dans une fabrique d'aliments pour animaux dans le district de Nwoya, des petits agriculteurs ont été intégrés à la filière en tant que vendeurs. Cette situation profite à toutes les parties, puisqu'elle donne à l'investisseur privé une solution commerciale pérenne, aux agriculteurs la possibilité d'avoir d'autres débouchés prévisibles et fiables pour vendre une partie de leur production au prix du marché, et aux travailleurs locaux la possibilité de se former et de travailler à la fabrique. Dans le cas de la production d'aliments pour animaux et de la collaboration avec le secteur privé sur l'île de Kalangala, les membres ont eu l'impression que la réussite s'expliquait aussi par la **collaboration à long terme** avec le FIDA dans un domaine particulier, les **engagements de toutes les parties** et un **ensemble d'activités comprenant la formation, le renforcement des capacités, un financement et le développement des infrastructures**.
18. Un autre aspect du **développement du secteur privé** est la disponibilité et le coût des **financements ruraux**. Bien que les objectifs stratégiques 1 et 2 du COSOP promeuvent notamment un accès facilité aux services financiers, les membres du Conseil d'administration ont remarqué que la demande des petits exploitants n'était pas toujours satisfaite: l'accès reste trop compliqué ou les coûts sont trop élevés. Il reste donc pertinent de mettre l'accent sur l'accès aux financements ruraux et autres produits financiers (comme l'assurance agricole). Les échanges ont mis en avant l'importance de créer des coopératives d'épargne et de crédit et des associations villageoises d'épargne et de crédit et de les renforcer, ce sur quoi le FIDA a insisté auprès de chaque groupe qu'il soutient. Les membres ont constaté que cette approche était la bonne. La formation aux compétences financières et à la gestion de budget est également primordiale. Des représentants du secteur financier formel à Kampala se sont montrés intéressés par l'action menée par le FIDA avec les petits exploitants, notamment à la perspective d'une éventuelle concurrence (à terme) de la part de sources non traditionnelles, comme les institutions financières sur téléphone mobile ou sur Internet.
19. Le **renforcement** des intermédiaires sous la forme **de groupes de parties prenantes, de coopératives et d'associations** est essentiel à l'obtention de financements ruraux, ce que les membres du Conseil d'administration ont observé lors de leur rencontre avec le groupe d'agriculteurs de Lakoki. Pour beaucoup d'interlocuteurs, une formation approfondie (même au niveau des ménages) et le renforcement des capacités sont indispensables à la réussite. Des techniques agricoles, de meilleures semences et des infrastructures qui peuvent faciliter l'accès au marché ont un effet positif et aident à accroître la résilience des groupes vulnérables. Toutefois, les ambitions du groupe rencontré ne s'arrêtent pas à

l'agriculture. Elles englobent les compétences entrepreneuriales, l'amélioration des logements, des toitures, des conditions scolaires, de la santé et de l'assainissement, la création d'un magasin et d'installations de stockage et le développement local, autant de questions qui ont souvent dû être traitées par des agents de vulgarisation agricole en raison du manque de services et de fonds publics. La collaboration du FIDA avec le Gouvernement et avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux dans ces domaines pourrait être très utile.

L'importance de facteurs intangibles comme la formation et le renforcement des capacités s'agissant d'accroître la productivité et la sécurité alimentaire est devenue claire.

20. Un autre objectif crucial du COSOP est de faciliter l'**inclusion des femmes, des jeunes et des autres groupes défavorisés** et l'accès de ces personnes aux intrants, à l'emploi, aux compétences et aux infrastructures. Dans le cadre des projets qu'il exécute en Ouganda, le FIDA s'efforce de parvenir à une représentation équilibrée des **genres** et d'appliquer des approches porteuses de transformations. Il aide ainsi les femmes à être reconnues en tant qu'agricultrices, même si elles n'ont pas toutes les ressources dont elles ont besoin. Les membres du Conseil d'administration ont également été impressionnés par la transformation des conditions de vie des **personnes handicapées** due aux programmes de mentorat ciblés du FIDA à l'intention des ménages. Au moyen de méthodes d'évaluation rurale participative, d'activités de mentorat, d'accompagnement et de formation et d'un appui financier à petite échelle pour faciliter l'achat d'intrants initiaux, la situation économique et le statut social au sein de la communauté d'une famille rencontrée ont été durablement transformés. L'inclusion des groupes défavorisés et des interventions ciblées en leur faveur sont essentielles et sont souvent le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté. Des difficultés ont été rencontrées s'agissant d'élargir ces activités au-delà du niveau local et de gérer et d'institutionnaliser les connaissances (par exemple moyennant la formation des formateurs).
21. Alors que certains agriculteurs exposés aux risques climatiques envisageaient de **diversifier** leurs cultures au profit de cultures moins communes et d'autres marchés afin de pouvoir atténuer les risques et d'accroître leurs revenus, les investissements dans l'**utilisation durable des ressources naturelles** (par exemple grâce aux cultures intercalaires) n'étaient pas souvent l'une des principales priorités des agriculteurs. Compte tenu des **fortes chances de tomber ou de retomber dans la pauvreté et des risques associés aux changements climatiques**, les membres du Conseil d'administration estiment que l'**adaptation aux changements climatiques** doit continuer de bénéficier d'une attention particulière de la part du Gouvernement et du FIDA.
22. La visite a montré que de multiples facteurs expliquaient la réussite des projets et des programmes du FIDA. Les projets doivent certes être exécutés à un rythme régulier, mais les membres du Conseil d'administration étaient d'avis que le Gouvernement devait agir plus rapidement. **Une collaboration étroite, des cibles bien définies, des engagements à long terme, la volonté d'associer toutes les parties prenantes et une compréhension commune des risques et des difficultés** sont importants. En outre, il reste primordial d'**établir des liens clairs entre les politiques et priorités du Gouvernement** (y compris en matière d'appropriation/de maîtrise) **et les priorités des parties prenantes**. Des échanges réguliers sont déterminants et nécessaires pour obtenir des résultats et transposer ceux-ci à plus grande échelle. Le niveau d'engagement du Gouvernement constaté dans le cadre du NOPP n'a pas été observé dans d'autres projets du FIDA. Des éléments immatériels comme l'assistance technique et la mobilisation du secteur privé sont impératifs pour pérenniser l'appui.

E. Capacités du FIDA en matière de participation à l'élaboration des politiques

23. Les membres du Conseil d'administration ont rencontré le Ministre national des finances, du plan et du développement économique, le Ministre d'État de l'agriculture et le Secrétaire permanent du Ministère des collectivités locales de l'Ouganda, ainsi que des partenaires de développement. Ils ont présenté leurs constatations et ont écouté les points de vue des ministres. Les **responsables du Gouvernement** connaissaient et soutenaient l'action du FIDA en Ouganda. Ils ont transmis un message clair au FIDA concernant les mesures prises par ce dernier pour **mieux intégrer les populations pauvres à l'économie, améliorer l'accès des petits exploitants aux marchés** (y compris aux marchés régionaux) et renforcer **la collaboration et la coordination** entre les acteurs. Comme le montre l'exemple du NOPP, les projets du FIDA sont vus comme ayant un **fort impact** et produisent des effets au-delà du secteur agricole. Le Gouvernement souhaitait également que le FIDA prête un appui dans le secteur de **l'élevage** (produits laitiers et viande), ce dont les deux parties discutent déjà. Les participants ont reconnu qu'il fallait accorder une attention particulière **à la durabilité, au renforcement des compétences et à la formation**. Les ministres ont clairement indiqué qu'il fallait que le FIDA soutienne les priorités et les programmes du Gouvernement et fasse connaître tout obstacle rencontré. Cela crée des possibilités pour le FIDA de contribuer à l'élaboration des politiques.
24. Les **partenaires de développement** ont souligné qu'il fallait **renforcer la collaboration entre les organismes ayant leur siège à Rome**, par exemple en venant en aide au grand nombre de réfugiés qui ont du mal à vivre de l'agriculture. Ils se sont dits préoccupés par la **vulnérabilité** économique due à la **pauvreté** et aux risques économiques persistants, **l'accroissement démographique** et les **changements climatiques**. Ces difficultés exigent que l'on améliore la **productivité** pour faire face aux futurs problèmes qui toucheront les **terres**. Un autre enjeu est la transposition à plus grande échelle des résultats obtenus au niveau local. Toutes les parties sont convenues du rôle important joué par les **femmes dans l'agriculture** et dans la gestion des petites entreprises. **L'accessibilité et la disponibilité des financements et des titres de propriété foncière** restent souvent problématiques pour elles. **L'adaptation aux changements climatiques** est un domaine où le FIDA a beaucoup à apporter et où il pourrait aider à rapprocher les ressources du Fonds vert pour le climat des acteurs sur le terrain et ainsi à mobiliser plus de fonds pour l'adaptation au profit des petits exploitants. De profonds bouleversements liés aux changements climatiques exigent des efforts de préparation et de prévention, compte tenu de la sensibilité de certaines cultures, comme le café, aux variations de température. **Le manque de coordination des donateurs** ainsi que la **portée limitée du dialogue sectoriel** avec les ministères et de la coordination avec les ministères concernés restent un problème pour la plupart des partenaires de développement. Ce problème est aggravé par le fait que certains partenaires de développement n'entretiennent pas actuellement une coopération étroite avec le Gouvernement en raison de **préoccupations politiques et relatives aux droits humains**. Le système judiciaire solide est certes vu comme un atout, mais il demeure difficile d'appliquer les lois et réglementations et de rattraper le retard dans le traitement des affaires commerciales et des affaires de propriété foncière (qui comprennent les projets d'infrastructure publics et l'accapement des terres).
25. Les représentants du **secteur privé** ont fait des retours positifs sur les travaux du FIDA et sur les avantages de l'apprentissage mutuel concernant l'accélération des activités et le rapprochement avec les clients (notamment grâce au passage au numérique). Les partenaires du secteur financier ont fait remarquer que les aspects logistiques et les coûts les empêchaient souvent d'ouvrir des antennes à proximité des groupes de clients. Ils ont également souligné qu'il fallait intensifier le

renforcement des capacités et l'assistance technique. Cela vaut également pour **les associations villageoises d'épargne et de crédit et les coopératives d'épargne et de crédit**, qui, d'après les représentants du secteur financier traditionnel, ont souvent besoin d'être plus organisées et de privilégier davantage la viabilité et la capacité de remboursement de leurs clients. Les représentants du secteur privé ont fait savoir qu'il restait important de **réduire les risques** si l'on voulait encourager leur collaboration avec les petits agriculteurs. Les entreprises de technologie financière et de télécommunications sont de plus en plus présentes sur le marché et **les petits exploitants présentent donc de plus en plus d'intérêt pour les banques** si elles veulent maintenir leur propre présence et ne pas dépendre des financements des donateurs (selon la logique qui veut que la croissance des clients permet la croissance des banques). Dans ce contexte, deux banques ont mentionné qu'elles accordaient une grande importance à la collaboration qu'elles entretenaient avec le FIDA, car elle leur permettait de proposer plus de services aux petits exploitants. Il faudrait s'attacher davantage à tirer parti des **envois de fonds**, dont les coûts de transaction doivent être bien plus bas pour que les envois aient les résultats escomptés. Les travaux menés avec le FIDA pour élaborer l'**ARCAFIM** ont donné l'occasion d'étudier la question de la mesure et du suivi des résultats et de l'impact.

26. **L'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales partenaires** estiment qu'il est possible de mener davantage d'actions conjointes, notamment pour ce qui est de collaborer dans le domaine de la **foresterie commerciale**, d'opérer les changements institutionnels nécessaires, d'accroître les investissements dans **la technologie, les machines et les intrants** (comme les engrais) et de **faire face à la pénurie d'eau**. La **productivité** est trop faible dans le secteur et exige des investissements dans l'utilisation **efficace** des terres, la main-d'œuvre et le capital. Les travaux communs visant à accroître la **résilience** et à mettre à profit l'expertise financière du FIDA pour travailler avec les **réfugiés** ont également été mentionnés. Toutefois, les partenaires étaient d'avis qu'**il fallait améliorer la structure de coordination au niveau gouvernemental** afin de réduire la fragmentation. Si l'on considère qu'un seul forum des partenariats a été organisé en cinq ans, il est clairement nécessaire que le Gouvernement, les partenaires de développement et le système des Nations Unies intensifient leur action (ce dernier dans le cadre de sa propre initiative de coordination interne visant l'unité d'action dans le secteur agricole). Il a été jugé important que les conseils d'administration des **organismes ayant leur siège à Rome** poussent encore plus les organisations à agir de concert. Néanmoins, cela dépend de la volonté et de l'initiative des membres du personnel des Nations Unies sur le terrain. À cet égard, un bon début pourrait consister à établir une liste de cinq domaines phares à privilégier.

F. Recommandations

27. Les paragraphes ci-dessous sont le fruit des échanges tenus lors de la visite de membres du Conseil d'administration et doivent être lus en gardant à l'esprit qu'une mission d'une semaine ne constitue en rien un examen ou une évaluation des activités du FIDA dans le pays.
- a) Nous avons été impressionnés par les entrepreneuses et les agricultrices de l'île de Kalangala et par les groupes d'agriculteurs dans la région nord (Gulu, Lakoki), qui font preuve d'initiative et pensent au-delà du court terme en diversifiant leurs cultures et leurs sources de revenus afin d'investir dans l'éducation de leurs enfants. Nous avons également constaté la contribution du secteur privé au développement local et au développement des compétences. **Le FIDA et le Gouvernement devraient donc répondre positivement à l'enthousiasme et à la demande des petits exploitants locaux et du secteur privé (local) et encourager davantage la diversification des activités rurales et l'amélioration de la nutrition.**

- b) Les **marchés** locaux doivent être développés et reliés, et **l'accès aux financements ruraux (à des coûts abordables)** doit être amélioré aux fins du bon fonctionnement des filières. Il faut créer les conditions propices à de plus grands réinvestissements dans les communautés locales. Les banques du secteur formel en milieu rural n'ont pas encore satisfait cette demande. Dans le cadre du prochain COSOP, il devrait être envisagé d'analyser cette question de façon plus systématique et d'y accorder plus d'attention. **Le FIDA devrait collaborer avec les institutions financières, le Gouvernement et d'autres partenaires de développement** qui interviennent dans ce sous-secteur afin de promouvoir un meilleur accès et de meilleurs services dans les zones rurales et reculées. À cet égard, il pourrait notamment **renforcer les coopératives d'épargne et de crédit et les associations villageoises d'épargne et de crédit**, tandis que le **Gouvernement** pourrait créer les **conditions institutionnelles et réglementaires nécessaires**.
- c) Pour que les marchés locaux se développent, il ne suffit pas d'apporter des financements et d'investir dans les infrastructures matérielles et la technologie. Nous recommandons d'encourager **l'association d'infrastructures, d'un accès aux financements et à l'appui immatériel ainsi que d'investissements dans les personnes et leurs capacités** (assistance technique, renforcement des capacités, services de vulgarisation, recours à la science, amélioration des connaissances, innovation, etc.).
- d) L'intégration avantageuse des petits exploitants agricoles aux filières par l'intermédiaire des petites et moyennes entreprises stimule le développement économique régional. Nous avons pu faire ce constat en visitant une fabrique d'aliments pour animaux qui bénéficie de l'appui du FIDA: les liens avec le secteur privé peuvent grandement aider le FIDA et le Gouvernement à étendre leurs objectifs. Les membres du Conseil d'administration suggèrent de poursuivre la recherche de débouchés en trouvant d'autres **produits pour lesquels l'investissement du secteur privé pourrait aider à promouvoir la croissance économique. La participation du secteur privé est indispensable au développement économique local dans les contextes ruraux.**
- e) **L'engagement, l'appropriation, une vision commune et la participation à moyen et long terme du FIDA et du Gouvernement** sont importants pour donner aux agriculteurs pauvres les moyens de sortir de la pauvreté et de transformer leurs systèmes de production, y compris en **stimulant les forces du marché** de la bonne façon. La visite à Kalangala a montré que cela pouvait fonctionner.
- f) Il faut maintenir la mobilisation et **l'investissement de ressources suffisantes**, y compris au niveau du Gouvernement, afin de **garantir la disponibilité de fonds après la fin du projet pour l'exploitation et la maintenance** des infrastructures, facteur essentiel au développement des filières.
- g) Les petits exploitants sont prêts à répondre aux préoccupations climatiques et environnementales. Nous avons rencontré des parties prenantes conscientes qu'il était urgent de diversifier leurs moyens d'existence au vu des effets des changements climatiques, des problèmes environnementaux et de l'appauvrissement de la biodiversité. Le FIDA et le Gouvernement doivent veiller à l'application de **garanties environnementales et sociales** et de **mesures de résilience climatique. Une action délibérée doit être menée pour accroître les activités et les investissements en faveur de l'environnement, de façon à jeter les bases d'une augmentation durable de la production.**

- h) Il faut continuer de **bien cibler les bénéficiaires**, notamment les **personnes handicapées**. Les petits exploitants représentent une diversité de personnes, de possibilités et de besoins. Nous avons vu un parfait exemple de l'inclusion et du principe de ne laisser personne de côté³. Le renforcement des **capacités**, des **compétences** et de la **confiance** des acteurs locaux, **l'apprentissage et l'écoute**, ainsi que, parfois, le mentorat et l'élaboration d'approches durables avec les partenaires locaux, **contribuent aux résultats et à la durabilité**. Cela exige un engagement à la fois du Gouvernement et du FIDA. La direction et IOE devraient tirer des enseignements des progrès accomplis dans la généralisation de l'inclusion des personnes handicapées aux programmes et à leur exécution.
- i) Nous prenons acte du fait que l'Ouganda partage nombre des valeurs fondamentales du FIDA, comme l'appui à **l'autonomisation des femmes et des jeunes**. Nous avons rencontré des agricultrices et des entrepreneuses prospères qui ont réussi à sortir de la pauvreté. Le FIDA et le Gouvernement doivent continuer d'**investir dans des approches porteuses de transformation en faveur des femmes et des jeunes et dans des mesures d'adaptation afin de réduire le risque de sombrer de nouveau dans la pauvreté**.
- j) Nous attendons avec intérêt **l'évaluation de l'impact prévue** et recommandons au Gouvernement et au FIDA d'examiner minutieusement les **éventuels enseignements sur la façon d'améliorer la durabilité de l'appui** ainsi que l'évaluation des résultats et des effets obtenus. Pour le FIDA, il reste tout aussi important de **renforcer le suivi-évaluation** et de travailler avec le Gouvernement en matière de **données** que de procéder à la communication de l'information et à la gestion financière pour appuyer la **gouvernance** et les **mesures de lutte contre la corruption**.
- k) **Il faut renforcer la coordination générale et stratégique** entre le FIDA, le Gouvernement et les partenaires internationaux dans le secteur agricole. Cela suppose d'intensifier la collaboration entre les organismes ayant leur siège à Rome et de recourir aux mécanismes de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire. Il est primordial d'adopter une **stratégie pour les activités hors prêts** qui fait fond sur la gestion des connaissances, les partenariats et la contribution à l'élaboration des politiques. **Les enseignements tirés de l'expérience devraient guider les dialogues sur les politiques nationales**.

G. Conclusions

28. La visite a permis de recueillir des informations sur **les difficultés rencontrées aujourd'hui par l'Ouganda dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural**. Ces difficultés **devraient s'intensifier** avec l'accroissement de la population (surtout de la population jeune), les changements climatiques et l'appauvrissement de la biodiversité. En causant un afflux de réfugiés, l'instabilité des pays voisins aura également des répercussions sur les programmes menés par le FIDA dans certaines régions de l'Ouganda. Une **bonne gouvernance** et le respect des droits fondamentaux seront indispensables pour créer la stabilité nécessaire dans les zones touchées.
29. **Le secteur privé n'est certes pas une panacée** pour résoudre les problèmes de pauvreté en Ouganda, mais la collaboration avec ce secteur et l'appui au développement des filières créent **plus de possibilités** de croissance et de

³ En décembre 2022, le Conseil d'administration a approuvé la Stratégie du FIDA pour l'inclusion du handicap 2022-2027 (EB 2022/137/R.7), qui établit que l'inclusion du handicap doit se faire de façon plus systématique et plus cohérente dans les opérations appuyées par le Fonds, et ce dans l'ensemble du cycle des programmes et des projets (pour en faire la norme plutôt que l'exception), car cela est indispensable à la réalisation de la mission de l'organisation. La direction a rendu compte des progrès en matière d'inclusion des personnes handicapées dans les programmes dans le Rapport 2023 sur l'efficacité du FIDA concernant les thématiques transversales.

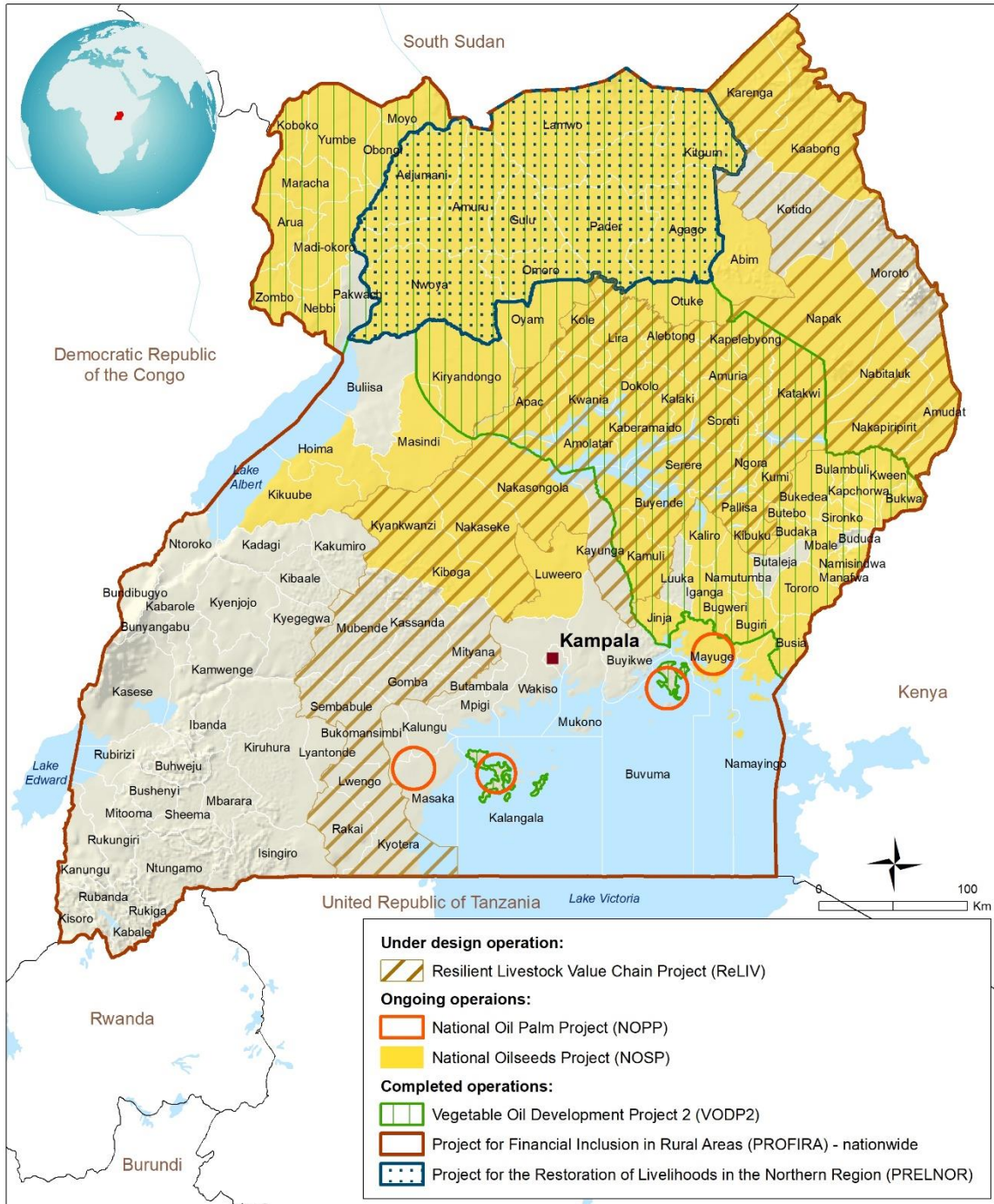
réduction de la pauvreté. Le FIDA devrait également travailler avec le Gouvernement afin de répondre à la forte demande persistante de **financements** ruraux et locaux.

30. Il est clair que le Gouvernement doit augmenter ses dépenses dans l'agriculture et le développement rural afin d'inciter les partenaires de développement et le secteur privé à investir davantage. Le pays est loin d'avoir atteint les objectifs de Maputo et de Malabo.
31. Le Gouvernement a dit souhaiter appuyer le secteur de l'**élevage**. Une note conceptuelle a déjà été approuvée pour un projet dans ce secteur. Nous attendons avec intérêt de pouvoir harmoniser les calendriers afin d'obtenir l'approbation du Conseil d'administration l'année prochaine.
32. La visite a de nouveau mis en avant le fait que le Conseil d'administration, la direction du FIDA et le pays partenaire devaient agir de concert afin de faire passer les projets et programmes aussi **vite** que possible de la planification à l'exécution. Les avantages comparatifs du FIDA resteront la qualité du suivi et de l'évaluation des résultats et de l'impact, la solidité de ses méthodes et sa volonté d'appliquer les enseignements tirés de l'expérience.

H. Remerciements

33. Les visites et les interactions à Kampala, à Gulu et à Kalangala ont permis aux membres du Conseil d'administration de se faire de nombreuses impressions et d'obtenir d'amples informations, en plus d'avoir des échanges approfondis. Les membres du Conseil qui ont pris part à la mission souhaitent féliciter le FIDA et le Gouvernement de la transformation des moyens d'existence réalisée à ce jour grâce à l'investissement dans les petits exploitants et les groupes ruraux vulnérables, rendu possible par la collaboration entre le Gouvernement, le Fonds et les parties prenantes. Leurs retours nous ont clairement laissé entendre que les interventions du FIDA étaient **pertinentes** et **produisaient des résultats**, puisqu'elles étaient conçues selon une perspective globale, **correspondaient bien aux priorités stratégiques nationales** et étaient **fondées sur la demande des parties prenantes**.
34. Les membres du Conseil d'administration participant à la mission souhaitent remercier **M. Matia Kasaija**, Ministre des finances, du plan et du développement économique, **M. Fred Bwino Kyakulaga**, Ministre d'État de l'agriculture, **M^{me} Elizabeth Paula Napeyok**, Ambassadrice et Représentante permanente de la République de l'Ouganda en Italie et auprès des organismes ayant leur siège à Rome, et **M. Siragi Wakaabu**, Représentant permanent suppléant. Nous remercions également tous les **responsables** qui nous ont accompagnés sur le terrain de leur appui et des informations qu'ils ont partagées avec nous pendant la visite.
35. Nous adressons des remerciements tout particuliers aux participants aux projets et aux partenaires des programmes qui nous ont accueillis; au **bureau local du FIDA**, au directeur de pays, M. Mohamed El-Ghazaly, et à son équipe; au bureau régional du FIDA pour l'Afrique orientale et australe, qui a fait de la visite une réussite en épaulant la mission et en partageant des conseils et des connaissances approfondies sur le pays et le portefeuille; au personnel du siège du FIDA, qui a facilité la mission par ses connaissances, ses travaux et ses activités de planification.

Map of Uganda



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.
 Map compiled by IFAD | 24-04-2024

Additional background information

1. The Republic of Uganda is a low income country with an estimated population of 47 million. Its GDP per capita was USD 964.2 in 2022 (ranked 100th out of 196 countries). The share of the population living in poverty (using 2,15 USD per day in PPP/purchasing-power-parities terms) decreased from the turn of the century until 2012 (from >60% to >45%) and 2023 stands around 41,7%. A period of low growth of GDP (only 1.0% per year per capita and high population growth) between 2011 and 2022 corresponded with a period of multiple shocks and with a deceleration of the pace of poverty reduction (WB, 2023). During the last seven years, Uganda's poverty line fluctuated, influenced by shocks that tested the resilience of the people in the face of low productivity and high vulnerability. In FY 2022/23 the GDP growth rose to 5.3%, up from 4.7% in FY 2021/22. Recovery of the economy from the COVID-19 pandemic is attributed to the full re-opening of the economy, government support to the private sector, and prudent fiscal and monetary policies. Uganda's economic growth is expected to accelerate to above 6% per year in the medium term. The recovery in tourism – combined with the government's export diversification and agro-industrialization efforts and investments to support export of crude oil - will boost growth further. The major downward risks remain disruptions in global financial conditions, governance and political stability in the region, and increasingly volatile weather and climate shocks. Given limited adaptation capacity of households, the poverty reduction pace will also depend on evolution of food access and affordability.
2. Uganda's economy is predominantly rural, although the country's economic structure has changed from agriculture to manufacturing and services. Agriculture's contribution to GDP declined from 53% in 1990 to 24% in 2022. However, agriculture remains critical as it contributes 71% to employment and is the main driver of poverty reduction. The sector has been beset by lack of quality inputs, limited post-harvesting facilities, climate change risks and the need to build resilience. Agricultural development, which is key for poverty reduction, has not experienced substantial changes in production practices, making growth dependent on weather conditions.
3. Rural poverty is a challenge in Uganda. Past economic growth contributed to reducing poverty from 56.4% in 1993 to 20.3% in 2020.⁴ However, vulnerability to poverty remains high (60% of rural Ugandans are vulnerable to poverty, compared to 26% in urban areas) and safety nets limited. Poverty and vulnerability are concentrated in rural areas, where 89% of the poor live. Rural areas, especially in the Northern and Eastern regions of the country, exhibit the highest poverty rates. Causes of poverty include low skills and education levels, lack of assets and uncertain land tenure, inability to find employment, high fertility rates, vulnerability to climate change and the growing frequency of natural disasters. Working in agriculture and lack of education are the strongest predictors of high poverty; gender is also an important correlate of poverty (WB, 2022). Uganda's Human Development Index score was 0.525 in 2021, placing it 166th out of 191 countries.
4. Uganda has the world's second-youngest population, with 70% under the age of 30. Youth unemployment is on the rise and was estimated at 13.3% in 2022. The service and industry sectors, despite growing faster than agriculture, have not generated enough jobs. Remunerative participation of youth in agriculture is constrained by challenges including limited access to land, capital and financial resources.
5. Uganda has made considerable progress in addressing gender inequality. However, deeply entrenched beliefs and practices discriminating against women and other genders in parts of Uganda have stymied progress. Uganda's 2018 Gender Development Index score was 0.863, placing it in the low-equality in human development achievements between women and men group. Women's participation in the labour force was estimated at 67% in 2019. Recently, due to legislation

⁴ Poverty rate at national poverty line, which is lower than the USD 2,15 per day poverty line used by the World Bank (which was at about 42% in 2019 vs. 20,3% for the national poverty line).

enacted, concerns about respect for human rights were raised by the UN-SG who called upon Uganda to fully respect its international obligations including the principle of non-discrimination and the respect for personal privacy.

6. Approximately 66% of Uganda's population is food-insecure and rural households are twice as likely to be short of food (40%) as urban families (26%). With a Global Hunger Index of 30.6, Uganda has a serious level of food deprivation. Malnutrition is a major risk factor for morbidity and mortality in children. While stunting has diminished from 33 to 29% and wasting is around 4%, there is still a public health problem in several Ugandan regions.
7. Uganda is using its natural resources at a massive scale, which can cause challenges to sustainability. Forests, providing 90 % of the country's energy, are being reduced by 5 % annually. Soil degradation is also a problem. Climate change also threatens Uganda's efforts to end poverty given the country's dependency on natural resources. Since 1960, mean temperatures have increased by 1.3°C and (annual and seasonal) rainfall has become more unpredictable. Extreme weather events (droughts, floods and landslides) are increasing adding to the vulnerability of the rural population and agriculture.