

# **ECONOMIE RWANDAISE: D'UNE ÉCONOMIE DE SUBSISTANCE À UNE ÉCONOMIE DE GUERRE, VERS UN RENOUVEAU?**

*par Catherine André*

## **1. INTRODUCTION**

L'évolution de l'économie du Rwanda suit de près celle de son secteur principal, l'agriculture, qui occupe et assure la subsistance de 95% de la population. En 1995 et 1996, elle participe directement pour un tiers environ à la production intérieure brute (PIB). Le café représente près de 75% des recettes d'exportation, complétées par 10% provenant du thé et 8% d'autres produits du secteur primaire. Le Rwanda est donc monoproducteur et est à la merci des fluctuations des cours du café sur le marché international. Son économie est peu diversifiée. La production du secteur secondaire est dominée par la fabrication de bières artisanales, qui sont des produits agricoles transformés. Le nombre d'entreprises formelles se limite à une petite centaine orientées vers le marché intérieur. La part relative du secteur tertiaire des services a augmenté dans l'ensemble de la production intérieure du pays, grâce notamment à l'expansion du commerce.

La production agricole a atteint une limite dans le courant des années 80. Durant la dernière décennie, sa croissance reste inférieure au taux de croissance moyen de la population de 3,1% malgré les efforts d'intensification de l'agriculture et les mesures de régulation des naissances visant à réduire le taux de natalité. Les recettes d'exportation ont baissé fortement lorsque chute le cours du café en 1987. En 1991, le Rwanda accepte un Plan d'Ajustement Structurel (PAS) pour stimuler la production intérieure de produits de substitution aux importations, soutenir et promouvoir les productions traditionnelles d'exportation et encourager le développement d'autres produits d'exportation. Le Plan est contré par la guerre déclenchée en 1990 et par des mesures dont les résultats se sont avérés contraires aux objectifs.

Le nouveau gouvernement tente de redresser une économie de subsistance limitée par ses contraintes structurelles, liée à l'effondrement des cours du café, affaiblie par la guerre. Il libéralise l'économie en laissant fixer par le marché les taux de change et les prix du café et, via le taux de réescompte, les taux d'intérêt. L'Etat se désengage de certaines entreprises publiques et appuie le développement du secteur privé.

Mais le nouveau gouvernement doit faire face au manque de ressources humaines au sein de tous les secteurs, à la reconstruction et à la réhabilitation des infrastructures de base et enfin au rétablissement de la sécurité et de la confiance dans le pays, garants d'une reprise économique. La communauté internationale finance la réhabilitation sociale et économique par un Programme d'Investissement Public (PIP) de plus de 1 milliard d'USD étalé

sur 3 années. La communauté internationale porte à bout de bras le Rwanda qui consacre ses faibles ressources aux dépenses militaires<sup>1</sup>.

## 2. PERIODE 1980-1989

Au cours des années 80, des changements structurels s'amorcent dans le secteur agricole. Si, jusqu'en 1983, la production agricole s'était accrue au rythme de la population, c'est-à-dire, 3,6% par an grâce principalement à l'accroissement des terres mises en culture, et, dans une faible proportion, grâce à l'accroissement des rendements agricoles, les années 84-85 marquent le début de la baisse des rendements<sup>2</sup>. Le modèle agricole atteint ses limites. En 1989, une famine s'abat dans le sud du pays mettant en évidence une nouvelle fois les limites du système d'exploitation des terres. Le pays, à peine autosuffisant au niveau alimentaire, subit de nouvelles pertes de production agricole lorsque la guerre déplace 300.000 personnes à partir du mois d'octobre 1990, puis 1 million à partir du mois de février 1993.

L'agriculture, principal secteur de l'économie rwandaise est en crise et les cours mondiaux des principaux produits d'exportation du pays, comme l'étain, le thé et le café s'effondrent successivement en 1985, 1986 et 1987.

La balance commerciale, déficitaire depuis le début des années 80, se détériore encore davantage à partir de 1985 lorsque chute le cours mondial de l'étain et son déficit s'accroît lorsque les prix du thé et du café baissent de 35% et 40% entre 1985 et la fin des années 80<sup>3</sup>. Le montant des exportations diminue régulièrement à partir de 1986 pour atteindre en 1991 la moitié de son niveau de 1986; cette baisse se poursuit jusqu'en 1994. Les importations s'élèvent en flèche en 1987 et 1988 pour baisser ensuite, puis reprendre leur envolée à partir de 1991. Entre 1991 et 1994, le montant des importations croît de 61%.

---

<sup>1</sup> *Note statistique:*

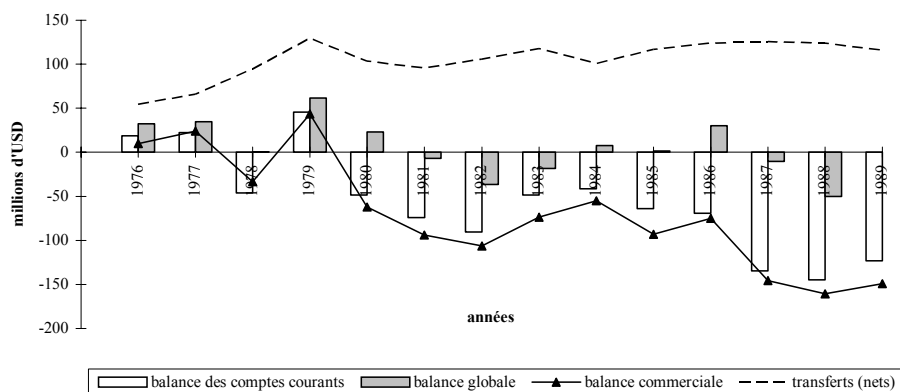
Lors de la rédaction, nous avons été confrontée à certains problèmes de manque de données cohérentes et au biais qu'engendrent des sources uniques d'informations extérieures, à savoir, principalement le FMI et la Banque Mondiale. Plusieurs auteurs mentionnent le caractère lacunaire de certaines statistiques disponibles. Certaines séries ont été interrompues lors des événements de 1994. Les nouvelles autorités utilisent une méthodologie différente pour construire ces données macro-économiques. Ils tentent de reconstituer l'information quantitative des années précédant la guerre et de construire une base de données cohérentes pour la période après 1994. L'absence de données cohérentes ne permet pas de comparaisons entre les différentes sources de statistiques publiées, parfois même au sein d'une même institution (les données des rapports du FMI ne sont pas strictement comparables d'un rapport à l'autre). Dès lors, nous avons procédé de manières différentes pour chacune des périodes analysées. Pour la période située avant 1990, nous nous référons principalement aux séries statistiques publiées par le FMI (IFS) qui ont l'avantage d'être cohérentes sur une période de 30 années; pour la période après 1990, nous nous référons aux chiffres publiés par le Gouvernement rwandais dans le cadre de la Conférence de la Table Ronde de Genève au mois de juin 1996, et nous utiliserons ses projections. A ce propos, il faut noter que certaines séries sont difficilement comparables entre elles car elles sont calculées sur base d'indices de prix et de taux de change différents. Les chiffres publiés par le Gouvernement rwandais ne sont pas comparables aux statistiques publiées par le FMI car les méthodes de calcul des indicateurs sont différentes. Les données provenant de ces deux sources principales sont comparées et/ou complétées par d'autres séries publiées.

<sup>2</sup> MATON, J., *Développement économique et social au Rwanda entre 1980 et 1993. Le dixième décile en face de l'apocalypse*, Université de Gand, Gand, novembre 1994, p.29.

<sup>3</sup> MARYSSE, S., DE HERDT, T., NDAYAMBAJE, E., "Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel", *Cahiers Africains*, n°12, Institut Africain-CEDAF, Bruxelles, L'Harmattan, Paris, 1994, p.27.

La balance des comptes courants devient également déficitaire à partir du début des années 80 et son déficit s'accroît entre 1987 et 1990. En 1991, la balance des paiements n'est positive que grâce à la hausse des transferts.

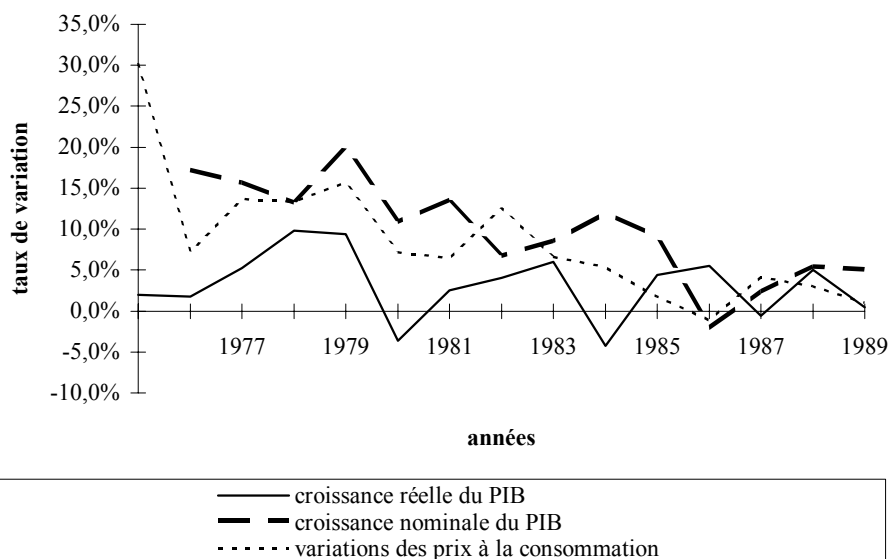
### Evolution de la balance des paiements (en millions d'USD)



sources: International Monetary Fund Statistics Department, *International Financial Yearbook*, 1996.

Le PIB croît régulièrement mais semble plafonner à partir de 1989. En fait, sa croissance réelle, largement inférieure au taux de croissance moyen de 3,1% estimé par les démographes se réduit tout au long des années 80 pour devenir quasi nulle à partir de la sécheresse de 1989.

### Evolution du PIB et des prix à la consommation



sources: International Monetary Fund Statistics Department, *International Financial Yearbook*, 1996.

Au cours des années 80, le revenu par tête baisse de 2,3% par an<sup>4</sup>. En 1989, le niveau de revenu agricole par actif ne représentait plus que 70% de

<sup>4</sup>MARYSSE, S., DE HERDT, T., NDAYAMBAJE, E., *op. cit.*, tableau p.31.

son niveau en 1980<sup>5</sup>. La proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passé de 40% en 1985 à 53% en 1992<sup>6</sup>.

En résumé, la crise économique rwandaise commence au début des années 80 avec la crise de son secteur agricole. Le PIB commence à stagner, les déficits extérieurs apparaissent. La chute des cours à la fin des années 80 apporte un nouveau coup à l'économie du pays. Entre 1990 et 1994, le Rwanda accepte un Plan d'Ajustement Structurel (PAS), qui dérape.

### **3. PERIODE 1990-1994**

#### **3.1 Mise en place du Programme d'Ajustement Structurel (PAS)**

Pour tenter de redresser l'économie et de stimuler certaines restructurations, le Rwanda accepte en 1990 un Plan d'Ajustement Structurel de la Banque Mondiale et du FMI. Il vise à stabiliser l'économie et à la rendre plus compétitive vis-à-vis de l'extérieur. Pour réaliser ces objectifs, le PAS opte pour une dévaluation du franc rwandais jusqu'alors surévalué, il supprime les taxes à l'exportation exceptées les taxes sur le café que le gouvernement rwandais maintient jusqu'en 1992 et, enfin, il impose des quotas d'importations.

Deux dévaluations du franc se succèdent pour, d'une part augmenter en monnaie locale le prix des exportations et stimuler ainsi la production intérieure à l'exportation et pour, d'autre part, freiner les importations en les rendant relativement plus chères en monnaie locale et stimuler la production locale de produits de substitution aux importations. En novembre 1990 a lieu une première dévaluation du franc rwandais de 40% suivie d'une seconde de 15% en juin 1992<sup>7</sup>. Les effets attendus de ces deux dévaluations visaient principalement à stimuler les exportations de café qui représentaient entre 60 et 80% des exportations dans les années 80.

Contrairement aux attentes, la dévaluation ne joue pas son rôle de stimulant au niveau du secteur productif et elle n'induit pas la hausse attendue du prix du café au producteur car les mesures mises en place entrent en contradiction avec les objectifs. En effet, le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) prévoit supprimer le système de stabilisation du prix au producteur que le Rwanda a adopté pour préserver et garantir le revenu des petits producteurs de café, favorable aux producteurs depuis la chute du cours en deça du niveau de revenu garanti, mais défavorable à l'Etat qui finance l'écart par des subsides. Supprimer le système stabilisateur a comme objectif de répercuter les effets positifs de la dévaluation sur la hausse relative du prix du café en monnaie locale à concurrence du taux de dévaluation mais aussi d'assainir le budget de l'Etat en supprimant les subsides aux producteurs de café. Or, cette mesure n'a pas été envisagée dans le contexte international de chute du cours du café.

---

<sup>5</sup>MARYSSE S., DE HERDT T., NDAYAMBAJE E, *op. cit*, tableau p.35.

<sup>6</sup>Ce seuil est estimé à 170\$ aux prix et taux de change de 1985. INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *Country briefs. Africa Region, Europe and Central Asia Region.*, vol.1, Washington, April, 1996, p.229.

<sup>7</sup>INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Rwanda. Social and Economic Background Paper and Statistical Appendix*, Washington, november, 1996, p.70.

Le Rwanda accepte de supprimer ce système en 1992 et la baisse générale du cours international du café entamée depuis 1987 se répercute sur le prix au producteur mais les effets positifs de la dévaluation ne compensent qu'en partie la chute du cours<sup>8</sup>. En 1992, le cours du café est au plus bas: il atteint un plancher équivalant environ à 50% de son montant en 1987<sup>9</sup>.

Le PAS impose des quotas pour freiner les importations qui, loin de baisser, augmentent après le déclenchement de la guerre en octobre 1990. Le déficit externe s'aggrave.

La dette extérieure passe de 158 millions en 1980 à 1 milliard de dollars en 1996 et la dette domestique du Rwanda passe de 1 milliard de francs rwandais en 1982<sup>10</sup> à 5,6 en 1994 en passant par un pic de 6,9 milliards en 1990<sup>11</sup>.

Au niveau interne, le déficit budgétaire de l'Etat, contenu jusqu'en 1986, s'accroît. De 21,4 milliards de francs rwandais en 1990 il double en trois ans et il atteint à 41,3 milliards en 1993<sup>12</sup>.

Le déficit résulte à la fois d'une diminution des recettes fiscales et d'une flambée des dépenses. Lorsque chute le cours du café, les recettes provenant des taxes à l'exportation se réduisent. Les dépenses s'envolent: le Rwanda augmente la taille de son armée, restreinte jusqu'alors, et il accroît ses dépenses pour la propagande électorale. Le PAS prévoyait une contraction des dépenses mais il est contré par une situation de guerre et un processus de démocratisation.

La communauté internationale finance le déficit budgétaire. Certaines dépenses courantes ou en capital sont financées sous forme d'emprunts plutôt que sous forme de dons. La dette extérieure envers les principaux créditeurs (Banque Mondiale et FMI) s'accroît à partir de 1986<sup>13</sup>.

Le taux d'investissements productifs passe de 23% du PIB en 1980 à 12% en 1990<sup>14</sup>. En moyenne, l'investissement n'est financé qu'environ pour un tiers<sup>15</sup> par l'épargne domestique, tandis que l'autre partie est financée par l'aide étrangère.

Les effets négatifs de la dévaluation se font sentir dès 1991 lorsque les prix à la consommation flambent. Le taux d'inflation atteint près de 20% en 1991 puis baisse aux alentours des 10% en 1992 et 1993 alors que sa moyenne durant les années 80 et jusqu'en 1990 est restée relativement basse (4,7%/an). Les dévaluations ont eu des effets positifs pour la production de substituts aux importations (comme le riz)<sup>16</sup>. Mais ces effets restent locaux et restreints.

---

<sup>8</sup>MARYSSE, S., DE HERDT, T., NDAYAMBAJE, E., *op. cit.*, p.27-29.

<sup>9</sup>INTERNATIONAL MONETARY FUND STATISTICS DEPARTEMENT, *International Financial Statistical Yearbook*, vol. XLIX, Washington, 1996, p.163.

<sup>10</sup>BEZY, F., *Rwanda 1962-1989. Bilan socio-économique d'un régime*, Institut d'Etudes du Développement, Louvain-La-Neuve, 1990, p.43.

<sup>11</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Rwanda. Round Table Conference. Medium-Term Policy Framework Document (1996-1998)*, vol.1., Geneva, 1996, p.16.

<sup>12</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p. 16.

<sup>13</sup>MATON, J., *op. cit.*, pp.35-36.

<sup>14</sup>MARYSSE, S., DE HERDT, T., NDAYAMBAJE, E., *op. cit.*, tableau p.34.

<sup>15</sup>idem.

<sup>16</sup>MARYSSE, S., DE HERDT, T., NDAYAMBAJE, E., *op. cit.*, tableau p.53.

Selon Maton, le processus de libéralisation de l'économie rwandaise a été réalisé trop rapidement et le gouvernement n'a pas pu contrôler ses instruments pour protéger les paysans et éviter les conséquences sociales des dévaluations brutales successives et de la hausse des prix à la consommation<sup>17</sup>.

### 3.2 Appauvrissement, inégalités croissantes et violence

Globalement Le Rwanda s'appauvrit. Les revenus baissent, mais la crise de l'économie rwandaise se fait sentir de manière plus forte sur les revenus du secteur agricole que sur ceux du secteur non agricole. Les déficits alimentaires s'accroissent d'années en années et un ajustement de type malthusien était annoncé par les experts depuis de nombreuses années<sup>18</sup>. Une première famine sévit en 1989, une seconde menaçait au cours du premier trimestre 1994: une aide d'urgence s'imposait pour 1.800.000 personnes pendant trois mois au moins sous forme de rations complètes pour 520.000 personnes et de demi-rations pour les 1.280.000 autres<sup>19</sup>. Ces famines reflètent les limites du modèle de gestion et d'exploitation des terres. Mais la rareté des terres peut-elle générer des violences?

Selon Maton, la rareté croissante des terres produit des violences à partir d'un certain seuil<sup>20</sup>. Le monde paysan s'est adapté au contexte de forte pression démographique et en adoptant des innovations techniques qui lui permettent de repousser les limites du système agricole et en découvrant des ressources alternatives en dehors de celui-ci<sup>21</sup>. Le Rwanda semblait aussi entamer un ralentissement du taux de croissance de sa population par la baisse du taux de fécondité, laissant entrevoir un ralentissement de la pression croissante sur les terres<sup>22</sup>. Le système agricole s'est adapté, mais les adaptations n'ont pas été suffisantes pour faire face à l'augmentation aussi rapide de population. Les adaptations ont permis de repousser les limites du système mais elles n'ont pas mené à son amélioration générale et à une croissance de la production. Le PAS ne s'est pas attaché aux problèmes structurels du Rwanda.

Selon d'autres économistes et démographes, la rareté des terres considérée comme telle n'est pas le facteur unique de violence mais, dans ce contexte de pression croissante sur les terres et d'appauvrissement

---

<sup>17</sup>MATON, J., *op. cit.*, p.36.

<sup>18</sup>MARYSSE, S., "Income Distribution and Political Economy of Rwanda", EUROPEAN ASSOCIATION OF DEVELOPMENT RESEARCH AND TRAINING INSTITUTES, *Emerging Development Patterns: European Contributions*, Institute for World Economy of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1983, p.205.

<sup>19</sup>SECRETARIAT PERMANENT DU COMITE DE CRISE A KIGALI ET UNICEF, "Rwanda/Burundi", *Bulletin d'Information Aides d'Urgence. Rwanda-Urundi*, n°4, Kigali, 1 avril 1994, pp.1-3.

<sup>20</sup>MATON, J., *op. cit.*

<sup>21</sup>MIGEOTTE, F., dans son article "L'émergence d'un marché de location du bétail dans les conditions de forte pression démographique", *Cahiers de la Faculté des Sciences Economiques et Sociales*, n°163, Facultés Universitaires de la Paix, Namur, 1996, montre comment le bétail associé à l'agriculture représente un moyen d'intensification mais aussi de quelle manière sa fonction et sa perception a changé dans un contexte de forte pression démographique de la région du Nord de Gitarama.

<sup>22</sup>MAY, J.F., *Urgences et Négligences: Pression Démographique et Réponses Politiques au Rwanda (1962-1994)*. Thèse de doctorat de démographe, Tome 1, Université Paris V-René Descartes, Paris, 1996.

grandissant, les inégalités de redistribution des rares ressources économiques peuvent être aussi sources et causes de tensions sociales croissantes<sup>23</sup>. La paysannerie s'appauvrit au détriment d'une classe urbaine de fonctionnaires et commerçants, le dixième de la population plus riche. Les termes de l'échange ville-campagne se dégradent<sup>24</sup>. Au sein du monde rural apparaît également une classe plus riche, jouissant de revenus extra-agricoles. Une nouvelle distribution des richesses et du pouvoir économique apparaît, inégalitaire. Cette redistribution se réalise au profit d'une classe tirant ses revenus de la fonction publique ou du commerce, ou encore de revenus provenant d'activités artisanales ou d'employé dans le secteur privé. Les inégalités croissantes engendrent des tensions sociales. La rareté croissante des terres et le développement du marché foncier engendre un processus de marginalisation et d'exclusion à la terre de certaines catégories de la population<sup>25</sup>. Sans développement de secteurs formels et informels susceptibles d'absorber le surplus de main-d'oeuvre de l'agriculture, les tensions risquent de perdurer dans le secteur agricole.

### 3.3 Conclusions

A la veille de la guerre, le Rwanda était confronté à un appauvrissement structurel de son agriculture. Le Programme d'Ajustement Structurel n'a pas envisagé l'ensemble du problème et des conséquences économiques de ses mesures: il a dérapé. L'explosion de la violence est peut-être en partie une réponse sociale à la pauvreté de la paysannerie, aux inégalités croissantes entre les agriculteurs et ceux qui bénéficiaient de revenus extra-agricoles.

## 4. ANNEES 1995-1996

### 4.1 Introduction

La période après-guerre est marquée par la reprise et l'élargissement du processus de libéralisation de l'économie entrepris sous le PAS au début des années 1990. Les mesures prises par le nouveau gouvernement visent principalement à stimuler les activités du secteur privé, promouvoir les exportations, améliorer la compétitivité internationale. Au mois de mars 1995, le gouvernement opte pour une libéralisation des prix du café à l'exportation et supprime les mesures de stabilisation, et il opte pour un taux de change de la monnaie librement déterminé par le marché et des taux d'intérêt déterminés en partie par le marché et en partie par le taux de réescompte. Il s'engage également à réduire son rôle dans les entreprises parastatales, à renforcer sa gestion budgétaire et à réorienter vers le développement des secteurs sociaux et agricoles ses dépenses budgétaires affectées dans un premier temps pour

---

<sup>23</sup>AUSTIN, G., *The Effects of the Government Policy on the Ethnic Distribution of Income and Wealth in Rwanda: a Review of Published Sources*, Department of Economic History, London School of Economics, London, 1996.

<sup>24</sup>MARYSSE S., DE HERDT T., NDAYAMBAJE E., *op. cit.*

<sup>25</sup>ANDRE, C., PL ATTEAU, J. P., "Land Tenure under Unendurable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap" *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1997 (à paraître), mais déjà disponible dans *Cahiers de la Faculté des Sciences Economiques et Sociales*, n°164, Facultés Universitaires de la Paix, Namur, January 1996.

ANDRE, C., "Les Femmes et la Terre", DE LAME D. (dir.), *Collines rwandaises au Crépuscule. Etude comparative de Communautés Rurales*, Musée Royal de l'Afrique Centrale, Tervuren, 1997 (à paraître).

rétablir et maintenir la sécurité au Rwanda. Une réforme foncière est en projet<sup>26</sup>.

## 4.2 Evolution sectorielle et perspectives

Le PIB réel du Rwanda a baissé de 52% sur la période 1990-1994. En 1994, il perd 49% de sa valeur en 1993 et il n'a repris que 25% entre 1994 et 1995<sup>27</sup>. Selon les prévisions, il augmentera encore de 24% en 1996<sup>28</sup> et mais, en 1997, il n'atteindra que 70% de son niveau de 1990 et, en 1998, il ne le recouvrera que 92% (en termes réels)<sup>29</sup>. Entre 1996 et 1998, son taux de croissance annuel fluctuera autour de 15% par an. La croissance proviendra principalement du secteur secondaire (entre 23 et 28% par an), tandis que la croissance du secteur primaire oscillera entre 10 et 12% et que le secteur tertiaire, après une croissance attendue de 14,4% se stabilisera avec une croissance de 12,4%<sup>30</sup>.

Le gouvernement rwandais constate un nouvel appauvrissement de la population depuis 1994<sup>31</sup>.

### 4.2.1 Evolution du secteur agricole

Le secteur agricole en particulier ne recouvre que deux tiers de son niveau de 1993 et ne couvre pas les besoins du pays. Selon la Banque Mondiale, une aide alimentaire est donc nécessaire<sup>32</sup>.

Pottier critique vivement la position du gouvernement rwandais et de la banque mondiale qu'il juge ne pas correspondre à la réalité<sup>33</sup>. Selon lui, les experts, relayés par les politiciens, les organismes humanitaires et la presse ont aggravé l'état d'insécurité alimentaire dans lequel vivait le Rwanda: à la fin de la guerre en août 1994, une nouvelle famine était imminente et le Rwanda devait dépendre de l'aide alimentaire pendant deux ans encore. La réhabilitation du secteur agricole et la sécurité alimentaire nationale dépendaient avant tout du retour sur les collines des déplacés internes et des nouveaux réfugiés.

Or, la situation alimentaire diffère d'une région à l'autre et l'insécurité alimentaire des ménages résulte davantage de la rupture des réseaux d'offre de semences et de travail rémunéré plutôt que d'un manque et d'une perte de semences<sup>34</sup>. L'insécurité alimentaire touche différemment les régions plus ou

---

<sup>26</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, pp.19-23;

IMF, *op. cit.*, pp.4-5.

WORLD BANK, *Special Program of Assistance. Status Report for Rwanda. Prepared for the December 1996 Multidonor Meeting*, Washington, November, 1996, p.2.

<sup>27</sup>MEYER, M.A., *Rapport de Mission effectuée à la Division de la Comptabilité Nationale*, Ministère du Plan, Kigali, Janvier 1996, tableau p.159;

GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.15.

<sup>28</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, p.2.

<sup>29</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, tableau p.59.

<sup>30</sup>idem.

<sup>31</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.15.

<sup>32</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

<sup>33</sup>POTTIER, J., "Agricultural Rehabilitation and Food Insecurity in Post-War Rwanda. Assessing Needs, Designing Solutions", *IDS Bulletin*, London, vol. 27, n°3, 1996, pp.56-75.

<sup>34</sup>idem.



moins marquées par la guerre et les déplacements de population ainsi que certains groupes de la population (veuves, orphelins, enfants non accompagnés mais aussi paysans ayant accueilli des populations déplacées ou ayant été pillées par celles-ci, ou encore des personnes trop éloignées des centres de distribution de l'aide humanitaire).

Les prix varient d'une région à l'autre, ou même d'une sous-région à l'autre. Les fortes hausses de prix des céréales et des haricots reflète une situation de rareté temporaire mais non permanente des semences indigènes adaptées devant provenir d'autres régions.

Dès lors, selon Pottier, la réhabilitation du secteur agricole dépend avant tout de la restauration des circuits de distribution des semences locales et des réseaux d'emplois saisonniers qui permettent aux salariés agricoles d'acheter les semences<sup>35</sup>.

La guerre n'est pas la cause unique de l'insécurité alimentaire du Rwanda: celui-ci n'était pas auto-suffisant avant la guerre et certaines régions souffrent de famine depuis plusieurs années. Au début de l'année 1994, une famine sévissait dans le Sud du pays.

Le Rwanda doit faire face au problème structurel de son agriculture. Selon le gouvernement rwandais, la situation catastrophique de l'agriculture résulte du morcellement excessif des terres et des bas rendements dus principalement à la surexploitation des terres arables depuis les années 80. Les populations rurales ne peuvent donc plus générer suffisamment de surplus pour investir dans des améliorations quantitatives et qualitatives. Dans son document préparatoire à la Table Ronde de Genève du mois de juin 1996, le gouvernement envisage une réforme du secteur agricole grâce à l'utilisation des semences sélectionnées, de fertilisants organiques et minéraux, de produits phytosanitaires et d'outils appropriés<sup>36</sup>. L'objectif est une croissance de 11,5% par an. Ces recettes ne sont pas nouvelles, elles font l'objet des programmes quinquennaux et des divers rapports d'experts depuis près de vingt ans. Pourquoi alors n'ont-elles jamais (ou seulement partiellement) fonctionné, ou n'ont-elles apporté de résultats probants que dans un certain nombre de cas limités, tels que dans le cas de la culture de pommes de terre et du riz, par exemple, ou encore pour la culture du café avant que les cours internationaux ne s'effondrent?

Pour atteindre ces objectifs et pour rendre efficaces ces mesures nécessaires pour augmenter la productivité, le gouvernement rwandais envisage une réforme de la législation foncière<sup>37</sup> et également peut-être même des réformes radicales comme une villagisation de la population et/ou une redistribution des terres.

#### **4.2.2 Le secteur secondaire**

Le gouvernement rwandais fonde la reprise économique du pays sur la relance et le développement du secteur secondaire. Mais les taux de croissance avoisinants 25%/an semblent optimistes par rapport aux

---

<sup>35</sup>POTTIER, J., *op. cit.*, pp. 67-69.

<sup>36</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op. cit.*, p.35.

<sup>37</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op. cit.*, p.36.

performances antérieures du secteur (où les taux de croissance étaient négatifs en 1991, 1993 et 1994 sauf en 1992).

Le développement du Rwanda repose sur celui du secteur privé. Les mesures de libéralisation devraient permettre au secteur privé de transformer une économie de production tournée jusqu'à présent exclusivement vers le marché intérieur en l'orientant vers l'exportation. Le jeu de la libre concurrence sur les marchés internationaux devrait stimuler les activités d'entreprises qui ont des avantages comparatifs dans la région. Le Rwanda, monoproduit de café, espère ainsi diversifier ses exportations, augmenter leur volume, rétablir son équilibre extérieur déficitaire depuis le début des années 80. Réduire le rôle de l'Etat dans le secteur privé et privatiser certaines entreprises publiques permettraient de réduire ses dépenses budgétaires tandis que développer son secteur privé lui permettrait d'augmenter sa base fiscale et d'assainir son budget.

En outre, le développement du secteur privé représente l'unique solution pour absorber les surplus de main-d'oeuvre de l'agriculture engorgée, mais aussi pour absorber la nouvelle main-d'oeuvre des "anciens" réfugiés qui rentrent au pays et des futurs militaires démobilisés de l'armée qui devront être réintégrés dans la vie civile. L'avenir du Rwanda repose sur le développement du secteur des entreprises privées, clé pour lever certaines contraintes structurelles du pays...

Jusqu'à présent, sa position en tant que monoproduit et "*price taker*" sur les marchés internationaux a rendu le Rwanda fragile par rapport aux baisses de prix du café. Diversifier ses exportations lui permet de diversifier ses risques, mais, à court terme, le Rwanda reste dépendant de sa production de café. Or, selon Maton, le niveau relativement bas des prix du café par rapport à celui des cultures vivrières n'incitera pas les producteurs à reprendre cette culture dont la qualité s'est détériorée pendant la guerre, parce qu'elle a été laissée sans soins parfois pendant plus d'un an<sup>38</sup>.

Trouver des avantages comparatifs par rapport à d'autres pays de la région relève de la gageure. Les coûts de transport sont élevés pour ce petit pays enclavé, éloigné des accès maritimes, et ils grèvent lourdement les prix des biens intermédiaires importés. Le Rwanda trouverait des avantages dans la production de biens à haute valeur ajoutée où les coûts de transport seraient réduits<sup>39</sup>. Les derniers changements sur l'échiquier politique pourraient offrir de nouvelles perspectives pour le Rwanda d'écouler sa production sur les marchés de ses pays voisins.

L'Etat avait protégé le développement d'une centaine d'entreprises dont la production visait à satisfaire avant tout les besoins d'une demande intérieure, relativement limitée par un pouvoir d'achat généralement faible, à l'exception de celui des expatriés et des 10% les plus riches de la population (commerçants et fonctionnaires). Les dévaluations successives et la levée des mesures visant à protéger ce secteur ont fragilisé ces entreprises face à la concurrence extérieure, à la hausse relative du coût des matières premières

---

<sup>38</sup> MATON, J. et VAN BAUWEL A., *Paroles des chiffres. Etude sur la sécurité alimentaire du Rwanda. Aspects économiques et sociaux*, Université de Gand, Gand, juillet 1996.

<sup>39</sup>MATON, J. *op. cit.*, p.26.

importées, tandis que la baisse du pouvoir d'achat de l'ensemble de la population rendait le marché intérieur plus étroit encore.

En 1995, seules 54 entreprises manufacturières sur 88 avaient repris leurs activités. Aucune relance de ce secteur ne se profile à court terme, à moins que les investissements publics que la communauté internationale s'engage à financer n'induisent une reprise de la demande intérieure. Mais la relance et/ou la création de nouvelles entreprises orientées vers l'exportation dépendent avant tout d'une stabilité socio-politique du pays et de la région qui garantisse la sécurité des investissements. Or, celle-ci ne semble pas assurée pour le moment.

Par ailleurs, la communauté internationale ne semble pas accorder une place prépondérante au développement du secteur "production": le Programme d'Investissements Publics lui alloue 27,5 % de l'ensemble de fonds du programme qui se répartissent en 6,7% seulement pour le secteur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce tandis que 20,5% sont destinés au secteur rural, mais un quart des financements manquaient lors de la conférence nationale<sup>40</sup>.

### **4.3 Situation extérieure**

#### **4.3.1 La balance commerciale**

La balance commerciale se détériore au début des années 80, aggravée par la chute du cours du café. Celle-ci se dégrade encore davantage entre 1991 et 1994 suite à l'effet combiné d'une baisse continue des exportations depuis 1990 et d'une hausse des importations.

#### **a. Les exportations**

Malgré une légère reprise en 1995, les exportations ne recouvreront en 1998 que 85% de leur niveau du début des années 1990<sup>41</sup>. En 1995, elles représentaient 1/3 des importations. Elles se composent à 78% de café et 8% de thé. En 1998, la part du thé dans les exportations devrait augmenter pour atteindre la même proportion qu'en 1990, soit 22% par rapport au café qui compte pour 2/3 dans les exportations. A court terme, donc, ces deux cultures continuent d'assurer 84% des recettes extérieures et elles restent les principales ressources d'exportations du Rwanda.

Ces cultures ont subi de lourdes pertes lors de la guerre. Le manque de soins durant au moins un an compromet fortement les récoltes futures. Le cours international du café remonte depuis 1994 et atteint en 1995 un niveau équivalent à celui de 1985. Cette hausse stimulera à moyen et à long terme les producteurs de café si les cours se maintiennent.

#### **b. Composition des importations**

---

<sup>40</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op. cit.*, pp.51-52.

<sup>41</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.25.

En 1994, la nourriture constituait 48% des importations, et atteignait une valeur de 218,3 millions d'USD sur un montant total de 459 millions (hors frais de transport et d'importations). En 1995, elle entre encore pour 35% du montant total des importations<sup>42</sup>.

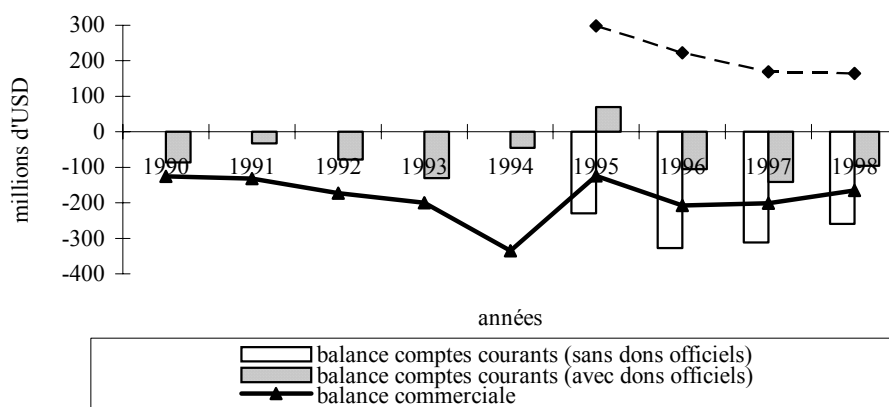
En 1996, le Rwanda compte sur de nouvelles importations d'aides alimentaires pour combler les déficits de son secteur agricole et faire face aux besoins du pays. Or ces flux d'aide engendrent des effets pervers sur les prix des produits locaux et sur l'économie du pays déjà fragilisée.

Les importations de biens intermédiaires, de capital et énergétiques ont fortement baissé en 1994, mais recouvrent doucement leur niveau avec la reprise de l'économie... elles représentaient près des trois quart des importations en 1990!

### c. La balance des comptes courants

En 1995, la balance des comptes courants n'est positive que grâce aux transferts, sous forme d'aides principalement. Sans ces aides, le déficit courant atteint 20% du PIB.

**Evolution de la balance courante entre 1990 et 1998 (en millions d'USD)**



note: ces chiffres proviennent du document préparatoire à la Table Ronde à Genève en juin 1996. Ces chiffres se fondent sur des estimations pour l'année 1995 et sur des projections pour les années suivantes.

Le montant net des transferts a presque triplé entre 1990 et 1994. En 1995, il équivaut encore à plus du double de celui de 1990.

### d. Les comptes de capital et financiers

Le compte de capital est négatif en 1995, de même que le poste "erreurs et omissions". Leur solde négatif révèle une fuite de capitaux vers l'étranger.

<sup>42</sup>INTERNATIONAL MONETARY FUND, *op. cit.*, p.v.

En effet, le compte capital à court terme est négatif de même que celui "autre capital": les capitaux sont placés à l'étranger.

Les capitaux proviennent principalement des emprunts qui constituent, après amortissement, entre 85 et 95% de leur montant total et qui financent en partie les évasions de capital. Les emprunts nets s'élèveraient à 82 millions d'USD en 1996 puis se réduiraient de moitié en 1997 et 1998. Les remboursements des emprunts s'élèvent environ à 22,4 millions d'USD.

Le poste "investissement direct" est légèrement positif mais faible. En 1995, le montant des investissements étrangers au Rwanda s'élève à 2 millions d'USD comparé à une moyenne de près de 17 millions par an dans les années 80<sup>43</sup>. La situation de ces comptes reflète le manque de confiance des investisseurs dans l'économie actuelle. Malgré une très légère reprise des investissements directs envisagée dans les prochaines années, leur montant reste très faible comparé à la moyenne des années 80.

#### **e. La balance des paiements**

En 1995, la balance des paiements n'est positive que grâce aux transferts. A court terme, le besoin de financement augmentera.

#### **f. Conclusions**

En 1995, la balance commerciale accuse un déficit relativement réduit par rapport aux années précédentes, équivalant à celui de 1990, grâce à une forte diminution des importations qui cependant devraient reprendre dès 1996 et les années suivantes et avoisiner le niveau de 1993. Quant aux exportations, elles ne reprennent que difficilement. Le Rwanda ne survit que grâce aux emprunts et à l'aide qui ne suffisent cependant pas pour combler le déficit de la balance des paiements. Selon les prévisions du gouvernement rwandais, la relance de l'économie s'annonce longue et difficile. Aucune relance ni aucune diversification des exportations ne semblent se profiler à court terme, malgré les mesures prises pour stimuler ce secteur. L'environnement économique reste instable comme l'indiquent la faiblesse des investissements étrangers et les évasions fiscales.

### **4.4 Situation intérieure**

#### **4.4.1 Un taux d'inflation élevé**

L'appauvrissement général de la population résulte en partie de la hausse générale des prix qui a provoqué la détérioration du revenu réel de la population et la dégradation du pouvoir d'achat des salariés<sup>44</sup>. Le taux d'inflation s'élève en moyenne à 25% sur l'année 1995 avec un maximum de 50% en début d'année<sup>45</sup>. Ce taux d'inflation élevé est dû en partie à la dépréciation du franc rwandais sur le marché des changes mais également à la

---

<sup>43</sup>INTERNATIONAL MONETARY FUND STATISTICS DEPARTEMENT, *op. cit.*, p.650-651.

<sup>44</sup>idem.

<sup>45</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

baisse de l'offre de produits vivriers sur le marché qui reflète le déclin du secteur agricole<sup>46</sup>.

Le gouvernement espère grâce à une politique monétaire prudente réduire le taux d'inflation à 10% en 1996 et à 5% les années suivantes (tableau TR:59)<sup>47</sup>.

#### **4.4.2 Politique monétaire prudente**

Le taux de change du franc rwandais est actuellement déterminé par le marché. La marge offerte par le marché parallèle s'est donc fortement réduite.

Fixé à 134 frws pour 1 USD, le franc rwandais se déprécia en mars 1995 à 235 frws pour 1USD. A la mi-mai 1995, il se déprécia une seconde fois au taux de 315 frws pour 1 USD. Selon le FMI, cette pression à la baisse est imputable au climat général d'insécurité et aux activités spéculatives des banques commerciales. Grâce aux politiques de soutien du franc rwandais de la banque nationale, le franc rwandais connut à la fin de l'année une légère appréciation (300 frws par USD). Durant la première moitié de l'année 1996, le franc rwandais se stabilise aux alentours de 310 frws par USD<sup>48</sup>.

Pour contenir l'inflation, le gouvernement espère limiter les variations de l'offre de monnaie en deça du taux de croissance du PIB nominal<sup>49</sup>.

Pour rendre la Banque Nationale capable de jouer pleinement sur le marché monétaire et de rendre celui-ci plus efficient, le taux d'intérêt est également fixé par le marché. Deux nouvelles banques se sont créées portant à 5 le nombre total de banques commerciales au Rwanda. Mais, selon un rapport du FMI, "la plupart sont dans une situation financière précaire" et "il est urgent d'améliorer les moyens de contrôle et de réglementation bancaire de la BNR"<sup>50</sup>.

Les politiques monétaires visent principalement à stimuler l'investissement dans le secteur privé et en particulier dans le secteur des exportations. Le gouvernement rwandais espère voir augmenter rapidement les montants des crédits aux entreprises. Il espère aussi voir croître leur part dans l'ensemble du marché du crédit, de 68% en 1995 et 1996 à 81% en 1998<sup>51</sup>.

#### **4.4.3 Réorientation du budget et renforcement de la gestion budgétaire**

La présentation des chiffres relatifs au budget de l'Etat diffère selon les sources. Les rapports extérieurs évoquent les difficultés d'obtenir des informations et les problèmes de capacité de gestion budgétaire dû

---

<sup>46</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p. 15.

<sup>47</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.29.

<sup>48</sup>IMF, *op. cit.*, Appendix III., p.70

<sup>49</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.29.

<sup>50</sup>IMF, "Rwanda, Poursuite du programme d'assistance technique pour la reconstruction et le renforcement des capacités de gestion macro-économique et financière", pièce jointe à Aide-mémoire de la mission du FMI Kigali, le 9 août 1996, Washington, Août, 1996, p.2.

<sup>51</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, tableau p.29.

principalement au manque de personnel qualifié. Le FMI tente de prendre des mesures pour renforcer la gestion budgétaire et favoriser la transparence.

Nous nous baserons en premier lieu sur les chiffres publiés dans le document relatif à la conférence de la table ronde en juin 1996, puis, nous donnerons des présentations alternatives.

### a. Le budget de l'Etat présenté à la Table Ronde en juin 1996

Le gouvernement présente un budget déficitaire. La moyenne annuelle du déficit budgétaire est estimée à 41 milliards de francs rwandais sur la période 1995-1998.

#### a.1 Les recettes

Les recettes fiscales restent globalement faibles: elles ne représentent que 7.1% du PIB comparés à 10,1% en 1990<sup>52</sup> et les mesures envisagées par le FMI visent à élargir l'assiette fiscale. En 1995 et 1996, les recettes fiscales représentent environ le tiers des dépenses, elles sont estimées à la moitié environ en 1997-1998.

#### Budget établi pour la Table Ronde de Genève (en milliards de frws)

	1995	1996	1997	1998
<b>total des recettes</b>	<b>52,3</b>	<b>62,1</b>	<b>60,4</b>	<b>74,7</b>
<b>recettes domestiques</b>	<b>23,1</b>	<b>30,4</b>	<b>43,9</b>	<b>57,6</b>
% recettes/PIB	7,1%	7,3%	8,8%	9,5%
<b>dons</b>	<b>29,2</b>	<b>31,7</b>	<b>16,5</b>	<b>17,1</b>

note: les chiffres de 1996, 1997 et 1998 sont des projections.

#### a.2 Les dépenses

Les dépenses totales de l'Etat s'élèvent à plus du double de ses recettes propres pour l'année 1995 et plus du triple en 1996. Les dons ne suffisent pas à couvrir les dépenses. Le déficit s'élève à 12% du PIB en 1995 et est évalué à 13% en 1996.

#### Evaluation du déficit budgétaire et du besoin de financement

en milliards de frws	1995	1996	1997	1998
<b>recettes propres</b>	<b>23,1</b>	<b>30,4</b>	<b>43,9</b>	<b>57,6</b>
<b>dépenses totales</b>	<b>62,3</b>	<b>87,6</b>	<b>81,1</b>	<b>88,5</b>
<b>déficit budgétaire</b>	<b>-39,2</b>	<b>-57,2</b>	<b>-37,2</b>	<b>-30,9</b>
PIB prix du marché	327,5	414,4	500,8	606,9
% déficit / PIB	12,0%	13,8	7,4%	5,1%

<sup>52</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, tableau p.59.

<b>financement</b>	<b>27,7</b>	<b>60,3</b>	<b>25,8</b>	<b>27,3</b>
<b>déficit avec dons</b>	<b>-11,5</b>	<b>3,1</b>	<b>-11,3</b>	<b>- 3,6</b>
change en arriérés	11,5	-28,0	0,0	0,0
<b>besoins de financement</b>	<b>0,0</b>	<b>24,9</b>	<b>11,3</b>	<b>3,6</b>

GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Rond Table Conference*, Geneva, June, 1996, pp.20 & 27. Les budgets des années 1996,1997 et 1998 se basent sur des projections.

En 1995, les dépenses de consommation publique constituent les 2/3 des dépenses totales. Les investissements comptent pour 1/3 et leur part augmente légèrement les années suivantes.

### Composition des dépenses

en milliards de frw	1995	1996	1997	1998
<b>dépenses totales</b>	<b>62,3</b>	<b>87,6</b>	<b>81,1</b>	<b>88,5</b>
<b>dépenses courantes</b>	<b>42,1</b>	<b>47,5</b>	<b>46,7</b>	<b>52,2</b>
<i>% dép. Cour./dép. tot.</i>	67,6	54,3	57,7	58,9
	%	%	%	%
consommation	30,9	36,0	37,2	42,2
transferts et subsides	3,3	6,0	3,9	4,2
intérêts	7,8	5,5	5,6	5,8
<b>dépenses en capital (investissements)</b>	<b>20,2</b>	<b>40,1</b>	<b>34,3</b>	<b>36,2</b>
<i>% investissements/ dép. Tot.</i>	32,4	45,7	42,3	40,1
	%	%	%	%
financement domestique	0,0	3,5	4,0	4,5
financement étranger	20,2	36,6	30,3	31,7

GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Rond Table Conference*, Geneva, June, 1996. Les budgets des années 1996,1997 et 1998 se basent sur des projections.

### a.3 Les dépenses de consommation publique

Les dépenses de consommation de l'Etat (c'est-à-dire les dépenses en salaires et en biens et services) représentent à elles seules les 3/4 des dépenses courantes. Les recettes propres ne couvrent pas ces dépenses de fonctionnement de l'Etat en 1995 et 1996, lesquelles sont en partie financées par les dons extérieurs.

### Composition des dépenses courantes

en milliards de frws	1995	1996*	1997*	1998*
<b>dépenses courantes</b>	<b>42,1</b>	<b>47,5</b>	<b>46,7</b>	<b>52,2</b>
consommation	30,9	36,0	37,2	42,2
<i>% dép. Cour.</i>	73,4	75,8	79,7	80,8
	%	%	%	%
<i>% recettes propres</i>	133%	118%	85%	73%
transferts et subsides	3,3	6,0	3,9	4,2
intérêts	7,8	5,5	5,6	5,8
étrangers	3,8	3,9	4,1	4,2
domestiques	4,0	1,6	1,6	1,6

\* projections

GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Rond Table Conference*, Geneva, June, 1996.



En 1995, plus de 30% des dépenses de consommation publique ont dû être supportées par la communauté internationale. Le gouvernement rwandais attend également une aide complémentaire de celle-ci pour financer les hausses de salaire dans la fonction publique.

### *Les salaires*

La masse des salaires de la fonction publique pèse lourd dans les dépenses de l'Etat. Un document interne ("TOFE")<sup>53</sup>, publié le 17 janvier 1997 à Kigali, montre que la part des salaires dans les dépenses de consommation publique s'élève à 45% environ et représente près de 60% des recettes propres de l'Etat en 1995.

#### **Budget du 17 janvier 1997 en milliards de frws**

en milliards de frw	1995	1996	1997
<b>recettes propres</b>	<b>23,128</b>	<b>38,117</b>	<b>40,175</b>
<i>% salaires/recettes</i>	58,6%	50,7%	48,7%
salaires (1)	13,558	19,309	19,583
<i>% salaires/dép. cons</i>	43,8%	46,2%	46,9%
biens et services (2)	17,384	22,458	22,124
<b>total consommation (1+2)</b>	<b>30,942</b>	<b>41,767</b>	<b>41,707</b>
<b>dépenses courantes</b>	<b>42,089</b>	<b>52,479</b>	<b>53,896</b>

GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Budget Consolidé TOFE*, Kigali, 17 janvier 1997.

A la fin de l'année 1995, le niveau de salaire mensuel de 80% des fonctionnaires se situe en dessous du niveau de pauvreté situé à 16.500 frw (67USD)<sup>54</sup>: en termes réels, les fonctionnaires gagnent en moyenne 25% de ce qu'ils gagnaient à la fin des années 1980<sup>55</sup>! Les ONG entrent en concurrence directe avec l'Etat en offrant des salaires plus élevés (le salaire moyen s'élève à 40.000 frw/mois en 1995<sup>56</sup>). Le personnel qualifié, déjà peu nombreux quitte l'administration pour se faire embaucher dans des secteurs plus lucratifs. Dès lors, le Gouvernement rwandais envisage d'accroître les salaires de 20% à 30% et d'offrir des avantages sociaux et des primes pour rendre le secteur plus attrayant<sup>57</sup>.

Le nombre d'agents de la fonction publique est évalué à 57% de leur nombre avant la guerre, sans compter les enseignants,<sup>58</sup> et la fonction publique est confrontée au manque de personnel qualifié. Les besoins en personnel se font principalement ressentir dans les secteurs de la santé et de l'éducation.<sup>59</sup>

<sup>53</sup>Les chiffres prévisionnels pour les années 1996-1998 s'écartent un peu de ceux publiés lors de la Table Ronde de Genève mais les conclusions restent semblables.

<sup>54</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.16; WORLD BANK, *Rwanda: Public Expenditure Review Mission. February 6-26, 1996*, Washington, February, 1996, p.7.

<sup>55</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, p.7.

<sup>56</sup>MEYER, M.A., *op. cit.*, p.22.

<sup>57</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.45; MEYER, M.A., *op. cit.*, p.22.

<sup>58</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.53.

<sup>59</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, pp. 40-41.

Les "anciens" réfugiés occupent la majorité des postes de la fonction publique, mais il n'ont ni l'expérience ni la mémoire institutionnelle indispensable pour assurer une continuité dans la gestion des ministères<sup>60</sup>. Selon le gouvernement rwandais, le retour des réfugiés pourrait combler en partie le manque de personnel<sup>61</sup>.

Les dépenses d'investissement comptent pour la moitié environ des dépenses du gouvernement tandis que le montant des intérêts compte pour plus du tiers des dépenses. Les recettes couvrent à peine le montant des intérêts de la dette. Le financement de la réhabilitation et des investissements destinés à la relance économique repose totalement sur l'aide extérieure. Celle-ci finançait 75% du déficit budgétaire 1995 et 55% en 1996 sous forme de dons.<sup>62</sup>

Pour lui permettre d'assurer d'abord à ses fonctionnaires un salaire décent, le gouvernement propose de démobiliser une partie de son armée (10.000 soldats) et de libérer ainsi en 1997 et 1998 20% de la masse salariale qui serait allouée aux paiements des salaires des fonctionnaires<sup>63</sup>. Cette proposition abonde dans le sens des donateurs multilatéraux<sup>64</sup>.

### *Dépenses militaires*

Le budget interne établi le 17 janvier 1997 globalement les chiffres avancés par le Journal Officiel du 1er novembre 1997 et par le FMI et la BM relatifs à l'affectation des dépenses et leur part dans l'ensemble du budget.

Celles-ci s'élèvent à 48% des dépenses de fonctionnement de l'Etat (dépenses de consommation) et aux environs d'un tiers des dépenses courantes en 1995 (34,9% selon le budget consolidé et 34,2% selon le Journal Officiel<sup>65</sup>). La part de ces dépenses augmente dans les budgets prévisionnels des années 1996 et 1997 (voir tableau ci-dessous)<sup>66</sup>; ces chiffres sont révisés à la baisse par la Banque Mondiale qui évalue la part des dépenses militaires dans les dépenses courantes respectivement à 27,4%<sup>67</sup> pour 1995 et 32,9%<sup>68</sup> pour 1996.

Ces dépenses représentent plus de 60% des recettes pour l'année 1995 et aux alentours de la moitié pour les années suivantes comme l'indique le tableau ci-dessous.

### **Dépenses militaires**

en milliards de frw	1995	1996	1997
<b>dépenses militaires</b>			

<sup>60</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, pp.5-6.

<sup>61</sup>GOVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.26.

<sup>62</sup>GOVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, pp.15 et 27-28.

<sup>63</sup>GOVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, pp. 26 et 45.

<sup>64</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, p.6.

<sup>65</sup>REPUBLIQUE RWANDAISE, *Journal Officiel De La République Rwandaise*, 35ème année, n°21, Régie de l'imprimerie scolaire, Kigali, novembre 1996, p.49 et 105.

<sup>66</sup>GOVERNEMENT DU RWANDA, *Budget consolidé (TOFE)*, Kigali, Janvier 1997.

<sup>67</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, table p.2.

<sup>68</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, table p.2.

salaires	7,44	8,931	8,932
biens et services	7,33	11,758	11,267
<b>total</b>	<b>14,77</b>	<b>20,689</b>	<b>20,199</b>
dépenses courantes	42,089	52,479	53,896
% dép. militaires / Courantes	dép. 35,1%	39,4%	37,5%
recettes propres	23,128	38,117	40,175
% dép. mil./rec.	63,9%	54,3%	50,3%

GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Budget Consolidé TOFE*, Kigali, 17 janvier, 1997.

Selon la Banque Mondiale et le FMI, la priorité donnée à la sécurité à la fin de la guerre doit faire place à la reconstruction sociale et économique du pays, réorientation sur laquelle le gouvernement rwandais semblait s'accorder<sup>69</sup>, mais qui, dans les faits, maintient les dépenses militaires à plus de 30% de l'ensemble des dépenses.

#### *a.4 Les intérêts*

Le remboursement des intérêts représente un fardeau pour le Rwanda qui doit faire appel à des dons ou à d'autres emprunts pour assurer ce service de la dette.

### **b. Investissements**

Les investissements de l'Etat sont quasi entièrement financés par l'étranger en 1995 et 1996.

Notons que les investissements pris en charge par le gouvernement ne représentent qu'une très faible part de l'ensemble des investissements financés par la communauté internationale sous le Programme d'Investissement Public (PIP).

#### *a.5 Le financement du déficit budgétaire*

Le déficit budgétaire équivaut à une fois et demi voire même deux fois le montant des recettes propres en 1995 et 1996. Il est financé en partie par des dons et en partie par des prêts de la communauté internationale. Le gouvernement rwandais ne finance que 75% de ses dépenses de consommation. Les dons financent l'autre partie ainsi que les investissements. Les prêts complètent l'enveloppe pour les transferts et subsides et les intérêts ainsi que les remboursements aux institutions financières locales, mais ne suffisent pas. Une partie du déficit budgétaire est financé par des emprunts extérieurs, qui contribuent à augmenter le montant de la dette.

<sup>69</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Rwanda. Round Table Conference. Medium-Term Policy Framework Document (1996-1998)*, vol.1., Geneva, 1996, pp. 2-4.

En 1995 et 1996, la communauté internationale a versé en dons et en prêt le montant du déficit budgétaire, c'est-à-dire entre 63 et 65% des dépenses du gouvernement.

#### Budget établi pour la Table Ronde de Genève

en milliards de frw	1995	1996	1997	1998
recettes domestiques	23,1	30,4	43,9	57,6
dépenses totales	62,3	87,6	81,1	88,5
<b>déficit budgétaire</b>	<b>-39,2</b>	<b>-57,2</b>	<b>-37,2</b>	<b>-30,9</b>
<b>financement</b>	<b>27,7</b>	<b>60,3</b>	<b>25,8</b>	<b>27,3</b>
dons	29,2	31,7	16,5	17,1
prêts nets	11,2	24,6	11,4	12,3
domestique	-12,7	4	-2,1	-2,1
<b>balance globale</b>	<b>-11,5</b>	<b>3,1</b>	<b>-11,4</b>	<b>-3,6</b>
change en arriérés	11,5	-28	0	0
<b>besoins de financement</b>	<b>0</b>	<b>24,9</b>	<b>11,3</b>	<b>3,6</b>

Gouvernement du Rwanda, *Rond Table Conference*, Geneva, June, 1996, p.27.

Outre la question de "qui finance le déficit budgétaire de l'Etat rwandais", une autre question se pose, celle du "comment rééquilibrer le budget?" sachant que le Rwanda dispose de peu de moyens et qu'il doit faire face à la réhabilitation de son économie.

Pour rééquilibrer le budget de l'Etat, le gouvernement envisage de prendre des mesures d'une part pour élargir l'assiette fiscale, grâce à une hausse des taxes indirectes (sur les boissons) et surtout grâce au rétablissement puis au développement du secteur privé (à moyen et long terme), et, d'autre part, pour réduire ses dépenses, dont notamment les transferts aux entreprises parastatales en les privatisant.

A court terme, l'Etat dispose de peu de moyens et il table sur l'évolution future de son économie. Renforcer la gestion budgétaire par une plus grande transparence représente un objectif prioritaire selon le FMI et la Banque Mondiale, même si la communauté internationale prend en charge le financement de la réhabilitation. Réorienter le budget semble souhaité pour assurer d'autres dépenses et enfin, parvenir à un certain niveau de déficit budgétaire compatible avec l'équilibre interne et externe du pays reste l'objectif à long terme du Rwanda.

#### 4.5 La dette rwandaise

Le montant global de la dette (incluant les arriérés) s'élevait à 1 milliard d'USD. Les arriérés sont évalués à 62,4 millions de dollars.

Plusieurs problèmes se posent à propos de cette dette: d'une part, sa composition, principalement multilatérale, difficile à restructurer et à annuler et, d'autre part, son montant et le poids des remboursements sur le budget de l'Etat.

##### 4.5.1 La dette intérieure

La dette intérieure est évaluée à 90 milliards de frw à la fin de l'année. Elle est contractée à raison de 63% envers la Banque Nationale et à raison de 35% envers les banques commerciales, les compagnies d'assurance et les institutions financières<sup>70</sup>. Elle se monte à quatre fois le montant des recettes gouvernementales (23 milliards de frw).

#### 4.5.2 La dette extérieure

Le montant de la dette extérieure due et déboursée, incluant les arriérés, s'élève à 1.011 milliards d'USD à la fin de l'année 1995. Entre 1980 et 1996, elle a été multipliée par 6. Environ un cinquième de cette dette a été contractée entre 1991 et 1994.

Les arriérés se montent à 62,4 millions d'USD<sup>71</sup>. Le service de la dette équivaut respectivement à 36,3 et 38,7 millions d'USD en 1995 et 1996, c'est-à-dire à 46,2% et 44,1% des exportations ces mêmes années<sup>72</sup>.

#### Dette en millions d'USD

	1995	1996	1997	1998
<b>stock total</b>	<b>988,7</b>	<b>1007,0</b>	<b>1042,4</b>	<b>1079,3</b>
<i>en % du PIB</i>	90,0	74,2%	65,9%	58,1%
%				
dette multilatérale	831,6	899,8	941,4	984,6
<i>% du stock total</i>	84,1	89,4%	90,3%	91,2%
%				
dette bilatérale	127,4	99,7	95,5	93,0
<i>% du stock total</i>	12,9	9,9%	9,2%	8,6%
%				
autre	29,7	7,4	4,6	1,7
<i>% du stock total</i>	3,6%	0,8%	0,5%	0,2%
total du service de la dette	36,3		37,8	37,8
<i>en % des exportations (b&amp;s)</i>	59,2	57,1%	49,4%	43,5%
%				
arriérés	1,7	62,4	0,0	0,0

Gouvernement du Rwanda, *Rond Table Conference*, Geneva, june, 1996, tabl. p.59.

Selon le gouvernement, cette dette se structure comme suit:

- 84% de la dette est multilatérale (52% envers la Banque Mondiale, 20% envers l'AfDB) et est donc difficile à restructurer

- 13% est bilatérale;

- 3% sont des crédits<sup>73</sup>.

La dette est contractée au taux de 1,5%/an et sa maturité varie entre 30 et 35 ans.

<sup>70</sup>WORLD BANK, *Special Program of Assistance. Status Report for RWANDA. Prepared for the December 1996 Multidonor Meeting*, Washington, November, 1996, p.4.

<sup>71</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.17.

<sup>72</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, p.66.

<sup>73</sup>idem.

Le service de la dette représente une contrainte sur la capacité de financement propre et le Rwanda n'a pas la possibilité de payer lui-même ses arriérés. Lors de la Table Ronde du mois de juin 1996, le Rwanda lançait un appel pour une assistance exceptionnelle. Il demandait un rééchelonnement de sa dette bilatérale dans le cadre des accords du Club de Paris et il évoquait l'annulation de sa dette multilatérale ou tout au moins son rééchelonnement à des conditions favorables afin que le service de la dette soit compatible avec la capacité du gouvernement à financer les paiements annuels (et financer le budget par ses propres ressources et des aides mais non plus par des emprunts extérieurs)<sup>74</sup>. Enfin, une dernière solution envisagée consiste à contracter d'autres emprunts pour rembourser les précédents.

Une dette de 1 milliard d'USD est un fardeau relativement lourd pour le Rwanda: elle équivaut à la somme des valeurs ajoutées de ses différents secteurs productifs en 1995, c'est-à-dire, à son PIB<sup>75</sup>. Elle doit être comparée à ses faibles moyens et à ses besoins: ses recettes budgétaires s'élèvent à 77 millions d'USD et ses recettes d'exportation à 61,3 millions d'USD qui ne représentent qu'un tiers des dépenses (dépenses budgétaires et importations) sur une même année. La communauté internationale finance le déficit budgétaire et celui de la balance des paiements, elle finance la reconstruction du Rwanda et consent à financer le Programme d'Investissements Publics sur 3 ans dont le montant s'élève à 1 milliard 200 millions d'USD, un peu plus que le montant de la dette du Rwanda. La communauté internationale a dépensé 1 milliard d'USD en 1995 dans les camps de réfugiés<sup>76</sup>. La communauté internationale porte à bout de bras le Rwanda, elle finance ses déficits budgétaires et de la balance extérieure, elle finance sa reconstruction, ses déplacés, les conséquences de la guerre après qu'une partie de son aide a été utilisée pour acheter des armes durant la période 1990-1994. Outre le capital économique, le Rwanda doit reconstruire son capital social.

#### **4.6 La situation sociale du Rwanda après-guerre**

La population du Rwanda est évaluée à 7.500.000 habitants, en incluant les réfugiés<sup>77</sup>. Entre 600 et 800.000 anciens réfugiés sont rentrés. Le PNB par habitant a baissé passant de 260 USD en 1993 à 80 USD en 1994 et est remonté à 110 USD par habitant en 1995. Il fait du Rwanda l'un des cinq pays les plus pauvres d'Afrique alors que le Rwanda se situait au-dessus des moyennes sub-saharienne jusqu'à la fin des années 80.<sup>78</sup>

Le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (estimé à 170 USD aux prix et au taux de change de 1985) a augmenté passant de 40% en 1985 à 53% en 1992 suite à la détérioration des conditions économiques depuis 1990<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup>GOUVERNEMENT DU RWANDA, *op.cit.*, pp. 18, 23-27, 53.

<sup>75</sup>Selon les statistiques d'IFS, le PIB à prix courant en 1995 s'élève à 323.7 milliards de frw, c'est-à-dire, à 1.079 milliard d'USD au taux de 1USD pour 300 frws, taux de change établi à la fin de l'année 1995.

<sup>76</sup>INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.227.

<sup>77</sup>voir à ce propos l'article de Filip Reyntjens sur l'estimation du nombre de victimes.

<sup>78</sup>WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

<sup>79</sup>idem, p.3-4.

Le gouvernement doit reconstruire le "capital social" du pays qui repose avant tout sur la confiance. Le gouvernement doit s'atteler à briser la spirale de violence et à reconstruire cette confiance qui soude et maintient la société unifiée. Le premier préalable à cette confiance est sans doute la sécurité et la justice.

La guerre a parachevé la désintégration des institutions sociales et familiales en cours avant la guerre. Le tissu social avait déjà fortement été éprouvé par les conditions socio-économiques difficiles de la paysannerie. Pendant la guerre, familles et communautés ont éclaté et le nombre de catégories vulnérables a augmenté: enfants orphelins ou non accompagnés, veuves, handicapés et individus traumatisés par leurs expériences durant la guerre. Plus d'un quart des ménages ont une femme comme chef de ménage et la moitié des membres des familles sont des mineurs de moins de 15 ans<sup>80</sup>.

Pour protéger ces catégories vulnérables, l'Etat envisage de réformer la législation foncière et d'accorder des droits fonciers légaux que la coutume reconnaît mais que les institutions sociales et familiales, fragilisées par la guerre, n'assurent pas. L'Etat parviendra-t-il à s'imposer, à rétablir la sécurité et la confiance?

## **5. PERSPECTIVES GENERALES**

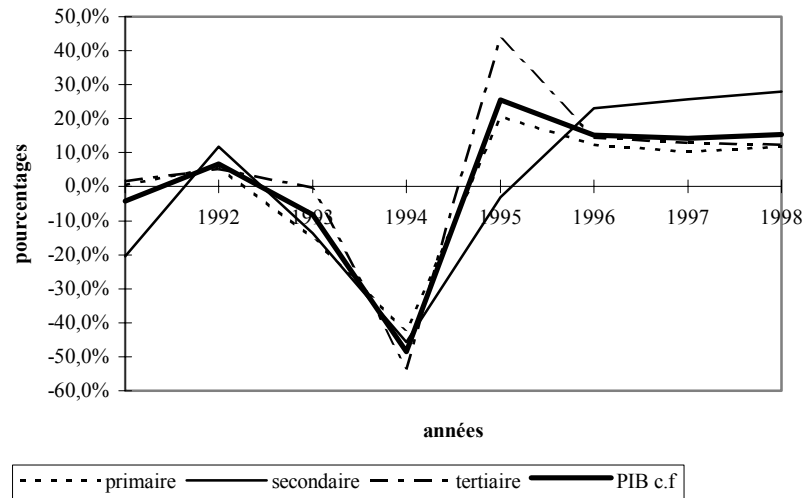
La situation économique du Rwanda se détériore depuis le début des années 80. La chute des cours de ses produits d'exportation, puis le déclenchement de la guerre en 1991 et le dérapage du PAS portent un nouveau coup à l'économie rwandaise, structurellement affaiblie. Plus de la moitié de la population rwandaise vit en dessous du seuil de pauvreté.

L'économie décline. Le PIB accuse un taux de croissance négatif à partir de 1992. Le gouvernement table pourtant sur une reprise de l'économie à partir de 1995 et projette garder des taux de croissance supérieurs à 10%/an pour l'ensemble de ses secteurs, taux rarement atteints dans le passé.

---

<sup>80</sup>INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Rwanda. Social and Economic Background Paper and Statistical Appendix*, Washington, november, 1996, p.20.

### Evolution des taux de croissance sectoriels



Le gouvernement doit faire face au problème structurel de son agriculture. Quelques solutions s'offrent à lui pour désengorger l'agriculture et relancer la production agricole: intensifier l'agriculture, diversifier les sources d'emploi en dehors de l'agriculture (et développer le secteur privé générateur d'emplois) ou envisager des transferts de main d'oeuvre dans un cadre régional de libre échange et de coopération. L'évolution politique et militaire récente laisse à penser qu'une certaine unification régionale est sur le point de se réaliser. L'avenir dira si celle-ci apportera une solution aux problèmes économiques des différents pays et comment elle favorisera le développement de la région. La redistribution des ressources économiques et des revenus générés reste garante d'une lutte contre la pauvreté croissante de la majorité de la population et un facteur clé de stabilité.

La politique économique libérale vise à réorienter et diversifier son économie. Le nouveau gouvernement fonde sa reprise économique sur le développement d'un secteur privé principalement exportateur. La relance et le développement du secteur privé dépend avant tout de la stabilité socio-politique pour assurer des investissements. Or, la sécurité ne semble pas garantie: le montant des investissements extérieurs reste faible et les données révèlent une fuite de capitaux vers l'extérieur. Le secteur actuel des entreprises produit pour le marché intérieur principalement. Depuis la fin de la guerre, seule une partie des entreprises ont repris leurs activités. Ce secteur risque de disparaître complètement s'il n'est pas protégé et si le pouvoir d'achat de la population continue à baisser.

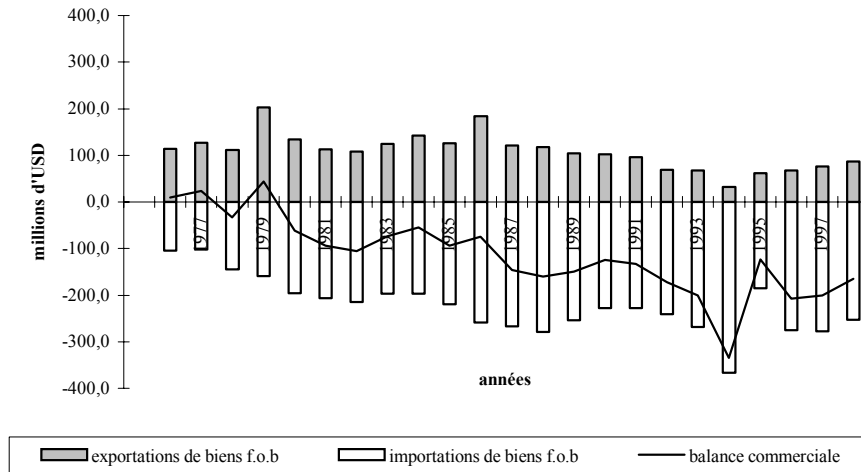
Malgré la priorité que semble accorder la communauté internationale et le gouvernement lui-même au développement de ce secteur comme moteur pour l'ensemble de l'économie, la part de financement consacrée à ce secteur reste faible (7%) dans l'ensemble du programme d'investissements publics de la communauté internationale.

Le nouveau gouvernement hérite d'une économie dévastée par la guerre et qui génère peu de ressources et de moyens pour faire face à ses besoins. Il consacre les deux tiers de ses recettes à sa défense.



La balance commerciale, négative depuis le début des années 80 se détériore une première fois en 1986 suite à la chute des cours du café et du thé, puis une seconde fois en 1991 après le déclenchement de la guerre et enfin en 1994. Elle se redresse en 1995, mais malgré une reprise des exportations prévue pour les années 1996, 1997 et 1998, elle restera largement déficitaire.

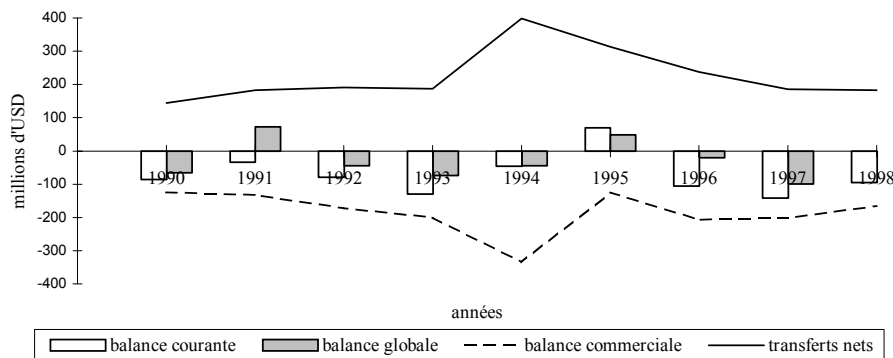
### Evolution de la balance commerciale (en millions d'USD)



Chiffres 1976-1989: FMI, *International Financial Statistical Yearbook*, vol. XLIX, 1996.; chiffres 1990-1998: Gouvernement du Rwanda, *Rwanda. Round Table Conference*, juin 1996. Les chiffres de l'année 1995 sont des estimations tandis que les chiffres des années suivantes sont des projections.

Les transferts ne couvriront pas les déficits extérieurs durant les prochaines années.

### Evolution de la balance des paiements entre 1990 et 1995 et prévisions pour les années 1996-1998 (en millions d'USD)



sources: GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Rwanda. Round Table Conference*, juin 1996.

La communauté internationale finance les déficits budgétaires et extérieurs. Le Rwanda dépend financièrement totalement de la communauté internationale pour reconstruire son économie et il reste totalement dépendant de l'aide extérieure pour les prochaines années à venir.



