

# ROLE DE L'AIDE DANS LA RELANCE ET LA STABILITE ECONOMIQUE DU RWANDA

par Catherine André et Michel Tierens

## Abstract

A new and exceptional growth of 11% for GDP has been recorded for the year 1998. The various sectoral increases are attributed to the effects of reconstruction and the recovery of productive sectors, massive injections of essential aid for the rehabilitation of economic institutions and to the regional context which favours exchanges with Rwanda. This, however, masks the structural limitations of agriculture and the difficulties of the secondary sector to remain competitive. Improvements in the security conditions in the interior of the country has enabled supply to meet demand and to contain inflationary tendencies, and should, in the long-term, favour investments in the private sector which is called upon to become the engine for the development of the country.

The macro-economic analysis of Rwanda in 1998, shows how dependent economic stability is on aid; the latter fills the budget deficits in the current accounts of the State as well as balance of payment deficit, as Rwanda's own resources cover only 85% of the budgetary needs while export receipts can only 1/7 of the imports of goods and services. Aid plays a vital role in the social fields and in the financing of investments, allowing Rwanda to guarantee a basis for development. Furthermore, aid remains essential to ensure the conditions of macro-economic stability as prescribed by the reform programme carried out in the framework of the first three-year preparatory phase for debt relief, which began in June 1998.

Donors, however, are placed in a difficult situation *vis-à-vis* Rwanda. Rwanda actually allocates its limited resources to military expenditure to the detriment of social expenditure (health and education) and investment, which is taken care of by the international community. In other words, Rwanda allocates its meagre means to ensure conditions for aid effectiveness, namely, its own security and some regional stability, and hence, is totally dependent on aid for the reconstruction of the country, stabilisation and the stimulation of its economy as well as its development. However, regional instability limits the prospects for long-term investments which promote sustainable development. In the present context, aid does not contribute to making Rwanda more independent from international aid, crossing the threshold to economic and endogenous human development, reducing its debt burden and fighting against the continued impoverishment of the country.

## 1. INTRODUCTION<sup>1</sup>

Depuis 1995, le Rwanda poursuit sa politique de libéralisation économique et ses réformes dans le secteur de l'agriculture et les secteurs publics et privés. Le gouvernement rwandais a libéralisé les systèmes d'échanges, les taux d'intérêt, le commerce et l'enregistrement du café. Il a réduit de manière drastique les taxes extérieures, simplifié le système de taxes, et renforcé le système d'administration des recettes. Les programmes de privatisation des entreprises publiques sont en cours ainsi qu'une réforme de l'administration publique<sup>2</sup>. L'économie rwandaise a recouvré une certaine base économique, qui reste néanmoins très fragile. Le PIB poursuit sa croissance, basée, principalement, sur la reconstruction des infrastructures productives et sur la réhabilitation de ses capacités productives.

Au mois de juin 1998, le Rwanda entre dans une phase préalable au programme de réduction de sa dette qui s'étale sur deux périodes de 3 années. Les conditions d'obtention de cette réduction de dette sont strictes : le Rwanda doit maintenir sa stabilité économique (garder des équilibres intérieurs et extérieurs, atteindre des objectifs fixés en termes de niveaux de recettes et de dépenses, préserver une stabilité monétaire et maîtriser l'inflation) et

---

<sup>1</sup> Note statistique : les séries de chiffres utilisées pour l'analyse de l'évolution macro-économique proviennent de la source suivante : IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility and request for waiver of nonobservance of performance criteria*, Washington, February 26, 1999, pp.24-31.

Nous remercions vivement monsieur Erwin De Wandel (Ambassade de Belgique à Kigali), le professeur Stefaan Marysse et Frank Van Acker (UFSIA) pour les commentaires et les remarques qu'ils ont apportés à cet article.

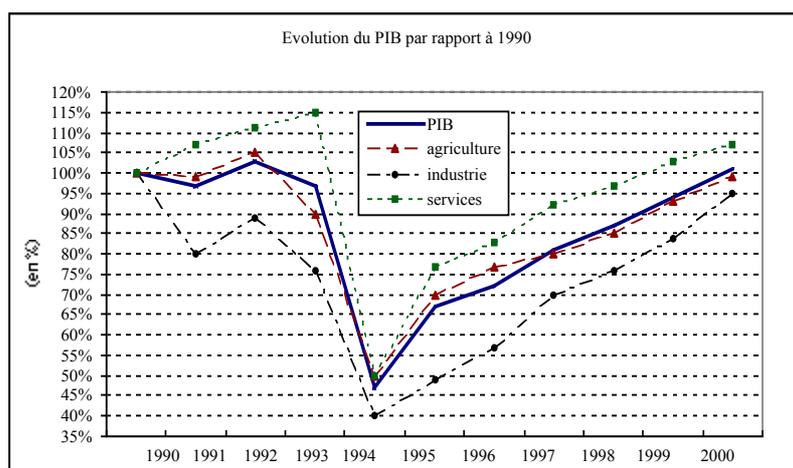
<sup>2</sup> WORLD BANK, *Rwanda-Economic Recovery Credit*, Washington, February 1999, p.2.

restructurer son économie par des réformes menées sous un programme d'ajustement structurel. Le programme de réformes s'inscrit en continuité des programmes antérieurs dont les mesures avaient pour objectif de « *raviver, stabiliser et réformer l'économie de guerre* »<sup>3</sup> en favorisant et développant les échanges, la concurrence et le jeu des marchés pour relancer et diversifier l'économie. Les mesures prises dans ce programme d'ajustement devront permettre de sortir le Rwanda de ses impasses structurelles grâce à une diversification de l'activité économique et aux nouvelles impulsions pour une croissance et un développement soutenus menés par le secteur privé et qui, à long terme, auront des effets sur la réduction de la pauvreté. Une certaine sécurité dans le pays recouvrée au cours de l'année 1998 est annonciatrice d'un début de relance endogène de l'économie rwandaise : en effet, certains indicateurs macro-économiques semblent témoigner d'une légère amélioration de la confiance en l'économie. Cependant, l'évolution macro-économique du Rwanda montre combien l'économie reste structurellement faible, fragile et cruciallement dépendante de l'aide internationale pour sa relance économique, le maintien de ses équilibres tant intérieurs qu'extérieurs, ainsi que l'incidence croissante de la pauvreté.

## 2. EVOLUTION SECTORIELLE

Le PIB du Rwanda atteint une croissance réelle de 10% en 1998, laquelle est de loin supérieure à la croissance attendue, estimée à 6,7% seulement<sup>4</sup>.

### Evolution réelle de chacun des secteurs depuis 1990 (le niveau de départ étant 100% en 1990 pour chaque secteur et pour le PIB)<sup>5</sup>



Source : REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, *Rapport annuel sur l'économie du Rwanda 1990-1997. Volume 1*, juillet 1998, p.5.

Les accroissements sectoriels proviennent d'une part, de l'agriculture et, plus particulièrement, de la reprise des activités agricoles grâce à une amélioration des conditions de sécurité dans les campagnes<sup>6</sup> et, d'autre part, des effets de la reconstruction et de la reprise des secteurs productifs et des injections massives d'aide nécessaires à la réhabilitation des institutions économiques. Mais ces taux de croissance exceptionnels occultent en partie la reprise réelle et le développement à long terme des ressources et des productions propres du

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the ESAF (...)*, op. cit., p.24

<sup>5</sup> A noter que les chiffres pour les années 1998, 1999, 2000 sont des prévisions; en 1998, les accroissements réels sectoriels et du PIB ont été plus élevés que prévu (ici, ils sont estimés à 6% pour le PIB, 6% pour le secteur secondaire et 5% pour les secteurs primaire et tertiaire). REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, *Rapport annuel sur l'économie du Rwanda 1990-1997. Volume 1*, juillet 1998, p.5.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.3.

Rwanda. La pauvreté continue de s'accroître. Le niveau du PIB atteint 88% de son niveau de 1990.

## 2.1. Secteur primaire et évolution de l'agriculture

En 1997, le secteur primaire (qui représentait 37% des valeurs ajoutées sectorielles réelles totales et dont la production provient à 97% de l'agriculture) ne connaissait qu'une croissance réelle de 4%<sup>7</sup>. En 1998, le taux d'accroissement nominal estimé pour l'année 1998 oscillait autour de 11%, mais il a été revu à la hausse<sup>8</sup>. En 1998, l'essentiel de la croissance du secteur agricole provient principalement du retour des paysans réfugiés de l'extérieur, de la remise en culture des terres abandonnées depuis 1994 (soit un accroissement estimé à 9% de superficies emblavées par rapport à 1997) et de l'amélioration des conditions de sécurité dans le nord-ouest du pays durant la seconde moitié de l'année, permettant une reprise de la production agricole, dont le niveau a atteint le niveau de 1990, l'année de référence<sup>9</sup>. L'agriculture était alors en crise depuis la moitié des années 80, elle avait atteint ses limites structurelles d'ajustement aux besoins d'une population croissante. Elle était freinée par l'environnement économique (disponibilité limitée d'engrais organiques et chimiques adaptés aux besoins des cultivateurs, absence d'incitants économiques environnementaux tels qu'un marché rémunérateur et incitatif pour les vivres, ...). Le niveau de la production en 1990 accusait alors un déficit de 20% par rapport aux besoins alimentaires de la population<sup>10</sup>. La FAO estime qu'il existe toujours un déficit alimentaire, qui a progressivement diminué, grâce, en partie, à l'offre accrue de denrées en provenance du Congo qui trouve un débouché sur le marché rwandais, suite à la fermeture des voies d'écoulement vers Kinshasa, via Kisangani. L'agriculture reste fortement conditionnée par les aléas climatiques et l'équilibre alimentaire reste extrêmement fragile d'une saison culturale à une autre.

L'agriculture reste néanmoins confrontée à plusieurs problèmes qui freinent une croissance de la production et de la productivité des facteurs de production. En effet, en ce qui concerne les terres, 10% des terres cultivées en 1990 sont actuellement toujours inexploitées. Une certaine insécurité de tenure (provenant des conflits entre anciens et nouveaux propriétaires) empêche une mise en culture des terres et des investissements en améliorations agricoles. Une réforme foncière est toujours à l'État de projet pour sécuriser les droits fonciers des occupants et suscite de nombreux débats tant au niveau international que national<sup>11</sup>. Au niveau des productions agricoles, celles-ci sont contraintes par une pénurie de semences de qualité et d'intrants agricoles. La main-d'œuvre reste faiblement productive pour plusieurs raisons : une mauvaise situation nutritionnelle, des épidémies de malaria, la limitation des déplacements, migrations et échanges de travail, le nombre réduit d'actifs par ménages, insuffisant au moment des semis<sup>12</sup>). La main-d'œuvre est également peu disponible en raison de sa féminisation depuis le génocide de 1994. En effet, 34% des chefs de ménage sont des femmes et elles sont relativement peu disponibles pour d'autres tâches et d'autres sources de revenus agricoles ou extra-agricoles. Les exploitations agricoles ont subi, lors des événements de 1994, une forte décapitalisation à cause de la perte importante de bétail, mais aussi faute

<sup>7</sup> IMF, *IMF staff country report n°98/115. Rwanda : statistical appendix*, Washington, October 1998, p.6.

<sup>8</sup> Nous ne disposons pas des chiffres de croissance sectoriels du FMI pour l'année 1998, mais d'indications du FMI selon lesquelles le PIB devrait l'essentiel de son accroissement au secteur primaire dont les estimations de croissance avaient été sous-évaluées. Voir IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the ESAF (...)*, op. cit., p.3. Voir également certaines estimations prévisionnelles publiées par REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTRE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION, *The state of the economy with particular reference to the real sector*, Kigali, May 1999, p.6. Les accroissements nominaux étaient de 11,6% pour l'agriculture, 15,9% pour l'industrie et 12,1% pour les services. Cependant, ces chiffres publiés ne sont pas cohérents par rapport aux séries de chiffres publiées par le FMI et à partir desquelles nous faisons nos analyses macro-économiques.

<sup>9</sup> IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the ESAF (...)*, op. cit., p.7 et données directement auprès de la FAO à Kigali, décembre 1998.

<sup>10</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE, *Plan global d'actions pour la sécurité alimentaire. Rapport provisoire*, Kigali, décembre 1997, p.5.

<sup>11</sup> Discussions à la Banque Mondiale, le 31 mars 1999.

<sup>12</sup> Discussions avec des membres de la FAO, décembre 1998.

d'investissements en améliorations du sol et en amendement. Les prix des intrants chimiques importés sont inabordables en raison du faible pouvoir d'achat des paysans. Le cloisonnement des campagnes ne favorise ni la commercialisation des éventuels surplus agricoles ni le développement d'activités extra-agricoles génératrices de revenus. En 1998, un certain climat de sécurité et une hausse de la production agricole ont permis de répondre à la demande intérieure et de contenir la hausse générale des prix. Un certain climat de sécurité, s'il se maintient, pourrait lever à plus ou moins long terme certaines contraintes qui bloquent le développement des échanges, comme le décroisement des campagnes, les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre et permettre, dès lors, le développement des échanges intérieurs et extérieurs qui bénéficient actuellement au développement de la région est du Rwanda. En effet, cette région jouit des échanges commerciaux basés sur des avantages comparatifs des différentes sous-régions au Rwanda et en Ouganda (produits agricoles, bétail, main-d'œuvre)<sup>13</sup>. Une intensification des échanges pourrait relancer les investissements, la production agricole intérieure (qui influence fortement le taux d'inflation) et fournir des hausses de revenus aux paysans.

Pour apporter les hausses de production dans le secteur agricole les taux de croissance dans l'agriculture aux environs de 6-7%, deux moyens sont envisagés : une libéralisation des marchés des vivres, des intrants et des terres et une réforme foncière. La politique actuelle vise à promouvoir les accroissements et une diversification des productions par le biais des incitants de marché (la commercialisation des produits agricoles, la libéralisation des prix des vivres, la libéralisation de la distribution et l'établissement des prix d'intrants pour inciter l'usage de ceux-ci par les exploitants agricoles, etc.), et aussi par le biais du développement d'industries agro-alimentaires en milieu rural. Une réforme foncière, qui reste à l'état de projet, vise principalement à régler la sécurité de tenure foncière (en accordant légalement des droits fonciers aux femmes, ...), à réduire le degré de fragmentation des parcelles, à mettre en valeur de nouvelles terres (les marais) et encourager la production agricole en développant le marché foncier (en supposant que le marché réallouera les terres aux agriculteurs plus productifs)<sup>14</sup>. Les effets de ces politiques ne sont pas encore visibles et le développement des productions vivrières limitées par la faible productivité des facteurs de production. Cependant, dans ce contexte de pauvreté croissante, de décapitalisation des exploitations agricoles où les effets de la politique de stimulation des productions agricoles ont peu ou pas d'effet, l'évolution pourrait aboutir à une marginalisation croissante des agriculteurs. La légalisation d'un marché foncier pourrait dès lors mener à une redistribution des terres en faveur d'une classe d'investisseurs par le biais des ventes de détresse<sup>15</sup>. Le risque majeur d'un développement d'une agriculture de marché réside dans la concentration des capitaux et des terres.

Pour les cultures d'exportation, la production de café a accusé une baisse continue de 30% entre 1995 et 1997 et de 45% entre 1993 et 1997<sup>16</sup>. Quant à la culture de thé, elle recouvre peu à peu son niveau de production de 1993<sup>17</sup>. Les fortes dévaluations et les dépréciations de la monnaie rwandaise (qui s'élèvent à près de 300%<sup>18</sup> depuis 1990) ainsi que les différentes mesures destinées à libéraliser les échanges extérieurs et à inciter les cultures d'exportation auraient dû favoriser la production de ces deux cultures vitales pour le secteur de l'exportation par le biais d'une hausse du prix au producteur en monnaie locale. Or, la production continue de baisser malgré la politique menée. Cette baisse pourrait résulter de plusieurs facteurs : une question de production, une faible hausse de prix au producteur et une

---

<sup>13</sup> ANDRE, C., *Rapport de mission FIDA-Fonds de Survie Belge*, Bruxelles, novembre 1997.

<sup>14</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL, *Réforme foncière*, Kigali, 1997, pp.8-24 et 49-50.

<sup>15</sup> Ce sujet a été abordé dans un article précédent : voir ANDRE, C., « Terre rwandaise : accès, politique et réforme », *Annuaire 1997-1998*.

<sup>16</sup> IMF, *IMF staff country report n°98/115. Rwanda : statistical appendix*, Washington, October 1998, p.10.

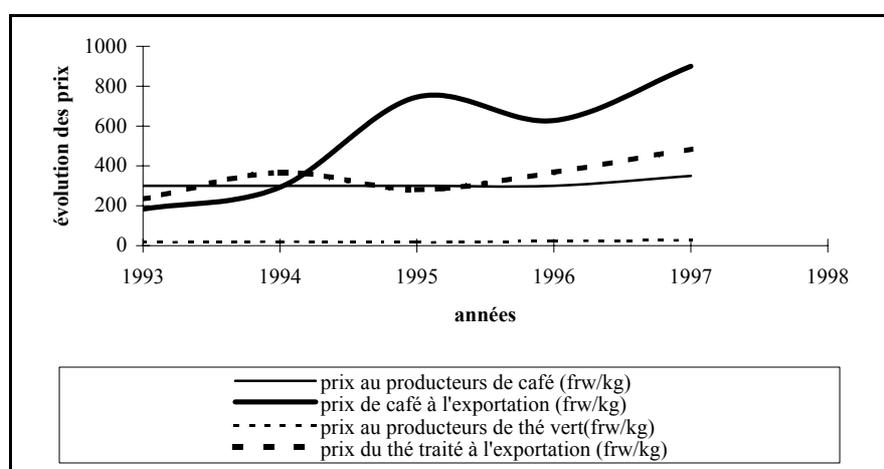
<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Le taux de change est passé de 82,6 frw pour 1 USD en 1990 à 313,3 frw par USD en 1998. Voir IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, Vol.LI, 1998, p.743 et IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the ESAF (...)*, op. cit., p.28.

forte hausse des prix des autres productions vivrières rendant la culture du café comparativement moins attrayante. En effet, entre 1993 et 1997, le prix du café au producteur n'a augmenté que de 17% (de 300 frw à 350 frw/kilo) par rapport à une augmentation du prix du café à l'exportation de 500% (183 frws à 900 frw/kilo)<sup>19</sup> : les hausses de prix en monnaie locale ne se sont que faiblement répercutées sur les prix au producteur et sont absorbées par les intermédiaires<sup>20</sup>.

Par contre, pour la culture de thé, les prix au producteur et à l'exportation ont été multipliés respectivement par 1,7 et 2. Les politiques menées et les mesures prises pour inciter les productions d'exportation ne semblent pas aboutir à une hausse du prix au producteur, mais à un accroissement des marges de profit des intermédiaires<sup>21</sup>, contrairement aux effets attendus de ces politiques.

### Evolution des prix du café et du thé au producteur et à l'exportation entre 1993 et 1997 (en frw par kilo)



Sources : IMF, *IMF staff country report n°98/115. Rwanda : statistical appendix*, Washington, October 1998, p.10.

### Conclusion

Les taux de croissance dans l'agriculture proviennent principalement de la réintégration des réfugiés dans l'agriculture et de la reprise des activités agricoles grâce à une certaine sécurisation des campagnes. Une certaine sécurité pourrait permettre une reprise des échanges au sein du monde rural, une mobilité plus grande des travailleurs agricoles et un décloisonnement progressif des campagnes. Les enjeux restent cependant la stimulation par le marché des productions vivrières et d'exportation. Dans le cas des cultures d'exportation, tout comme dans le cas des intrants, la libéralisation des échanges ne semble pas bénéficier directement aux producteurs, mais d'abord aux intermédiaires, et, dans le cas du café, à l'Etat

<sup>19</sup> IMF, (...) *Rwanda : Statistical Appendix, op. cit.*, p.10. Le prix au producteur du café vert en 1997 publié par le FMI est supérieur au prix donné par le ministère de l'agriculture en 1997 et évalué à 307 frw en moyenne (par rapport aux différentes préfectures) en novembre 1997. Comparé au prix du kilo de haricot à la même période (en période de soudure) qui était de 235 frw en 1997, le café devenait relativement moins attrayant. L'écart de prix peut être plus important en période de récolte (aux mois de juin, juillet), mais peut être pas encore suffisamment incitatif. Données obtenues directement au Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage en novembre 1997.

<sup>20</sup> Le rapport entre le prix au producteur et le prix à l'exportation est passé de 160% à 39% entre 1993 et 1997 : ceci est dû en partie à des réajustements de marché (voir DE HERDT, T., MARYSSE, S., NDAYAMBAJE, E., « Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel », *Cahiers Africains*, n°12, Bruxelles, Institut Africain-CEDAF, Paris, L'Harmattan, pp.27-33), mais également à une hausse des marges des intermédiaires (comparé à l'Ouganda où ce rapport équivaut à 49%). (voir IMF, *Burundi-Staff report for the 1998 Article IV Consultation*, Washington, December 1, 1998, p.19).

<sup>21</sup> Les cultures de café et de thé représentent 80% des recettes d'exportation (des ressources extérieures propres). Les cultures d'exportation sont donc vitales pour le pays et sont toujours contrôlées par l'État.

qui contrôle la filière. La pauvreté croissante en zone rurale confirme cette évolution. Dès lors, dans quelle mesure les producteurs seront-ils capables de fournir les investissements nécessaires à la recapitalisation de l'agriculture pour maintenir les taux de croissance de la production du secteur agricole, attendus durant la période d'ajustement structurel et satisfaire la demande intérieure pour contenir l'inflation ? Les investissements nécessaires devraient provenir du secteur privé et être affectés au développement d'une agriculture de marché et de l'agro-industrie.

Peut-on parler d'une classe d'investisseurs actuellement au Rwanda ? Comme nous le verrons dans la suite, le taux d'épargne est négatif et le taux d'investissement privé est extrêmement bas, bien qu'en légère hausse en 1998. Pourtant, des taux de croissance importants sont constatés dans les secteurs secondaire et tertiaire, notamment dans les secteurs de la construction et des travaux publics ainsi que dans le commerce.

## 2.2. Secteurs secondaire et tertiaire

La production du secteur secondaire repose sur la production des manufactures (2/3) et le secteur de la construction et des travaux publics pour 1/3. Les prévisions pour l'année 1998 évaluaient le taux de croissance dans le secteur secondaire à 15,9%. Les accroissements proviendraient principalement du secteur de la construction et des travaux publics (28% en 1997), et du secteur des manufactures, dont la croissance est relativement moins importante, mais qui équivalait à 16% en 1997<sup>22</sup>.

La relance des activités industrielles a été lente : 40% seulement des industries existantes avant la guerre avaient repris leurs activités avant 1995 et elles produisaient à 75% de leur capacité. En 1997, le niveau du PIB de l'industrie atteignait 70% de celui de 1990<sup>23</sup>. Plusieurs facteurs expliquent cette lente reprise du secteur dont des problèmes financiers liés aux besoins de réhabilitation, le départ en exil de propriétaires et le changement de la classe économique, etc. La majorité des entreprises nationales sont tributaires de l'extérieur pour leurs consommations intermédiaires et elles sont donc très sensibles aux fluctuations du taux de change et à l'inflation extérieure. La production industrielle reste relativement faible. L'industrie contribue à hauteur de 21% à la formation du PIB et emploie environ 10.000 personnes<sup>24</sup>. Elle a pour caractéristique d'être tournée vers le marché intérieur qui est confronté au faible pouvoir d'achat de la majorité de la population (exception faite de la population des villes). La plupart des entreprises industrielles fonctionnent en-dessous de leur capacité. L'industrie rwandaise dépend fortement de l'étranger en ce qui concerne ses approvisionnements en matières premières. Son développement est handicapé par le coût élevé des facteurs de production et de transport, des équipements importés, l'insuffisance des infrastructures et des ressources humaines qualifiées et expérimentées, l'absence d'informations sur les opportunités et les potentialités existantes, l'insuffisance d'un cadre national et des mécanismes institutionnels de promotion, le manque de structure et de mécanisme de promotion des exportations, la faible capacité de financement intérieur et les taux d'intérêt nominaux élevés. Avec la libéralisation des échanges et la levée des mesures protectionnistes, les entreprises sont confrontées plus violemment encore aux contraintes structurelles du pays (pays enclavé, coût élevé du transport, étroitesse du marché intérieur, ...). L'ouverture à la compétitivité du secteur des industries, leur taxation importante, de même que la fraude et les importations illégales produisent des effets pervers sur un secteur

---

<sup>22</sup> Voir IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the ESAF (...)*, op. cit., p.3; pour les estimations des taux de croissance de 1997, voir IMF, (...) *Rwanda : statistical appendix*, op. cit., pp.5-6; et pour les estimations des taux de croissance sectoriels nominaux de 1998, voir REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, *Rapport annuel sur l'économie du Rwanda 1990-1997. Volume 1*, op. cit., p.5.

<sup>23</sup> Données obtenues directement auprès du MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION, DIVISION COMPTABILITE NATIONALE au mois de juin 1998.

<sup>24</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, *Programme des Investissements Publics 1999-2001*, Kigali, février 1999, p.10.

fortement réduit après le génocide, en pleine reconstruction et que l'État soutient relativement beaucoup financièrement (tant en subsides qu'en investissements)<sup>25</sup>.

Les secteurs des manufactures et celui de la construction et des travaux publics sont essentiels pour la reprise de l'économie et de la demande effective, mais ils ne contribuent que pour un quart à la production intérieure brute du pays. Ces accroissements ne sont pas exceptionnels en phase de reconstruction du pays et les effets multiplicateurs restent limités sectoriellement et circonscrits aux centres urbains et commerciaux.

En ce qui concerne les entreprises tournées vers l'exportation de leurs produits (thé, café), ces secteurs ne semblent pas réagir rapidement aux mesures prises (levée des taxes à l'exportation pour le café, augmentation des prix au producteur de thé, ...) pour inciter les productions de ces secteurs et le développement d'autres types d'exportations (comme les plantes,...).

Le secteur artisanal est l'un des plus grands pourvoyeurs d'emplois après l'agriculture et avant le commerce : il occupe 102.000 personnes à temps plein et 850.000 à temps partiel contre 9.700 personnes dans le secteur de l'industrie moderne<sup>26</sup>. Ce secteur est amené à promouvoir les emplois non-agricoles et à favoriser l'accroissement du revenu en milieu rural.

Le Rwanda tendrait à s'orienter structurellement vers les services<sup>27</sup>, un secteur qui a recouvré son niveau de production de 1990 plus rapidement que les deux autres. En 1997, il contribuait à 39% du PIB réel en 1997. Il doit sa croissance à la hausse de production du commerce qui participe pour 47% au produit de ce secteur tertiaire (en 1997) et au secteur des transports et des communications (13% du produit de ce secteur tertiaire)<sup>28</sup>. Cette hausse pourrait provenir d'un certain remodelage économique en cours suite, d'une part, à l'embargo burundais, et, d'autre part, à la guerre au Congo et au contrôle de certaines filières commerciales à l'est de ce pays : le Rwanda devient apparemment un marché où s'écoulent des vivres mais également où transitent vers le Burundi des produits tels que du carburant<sup>29</sup> mais aussi, vers l'Europe, des minerais tels que l'or et le diamant<sup>30</sup> dont le commerce offre des ressources « extra-budgétaires » pour financer, entre autres, des dépenses militaires<sup>31</sup>. La guerre au Congo semble représenter une opportunité commerciale pour le Rwanda qui semble en bénéficier grâce à la reprise et/ou au développement des échanges avec l'est du Congo. L'embargo a, lui aussi, bénéficié au Rwanda, pays par lequel transitait le carburant vers le Burundi<sup>32</sup>. S'agirait-il d'un début de forme d'intégration économique du Rwanda dans l'est de l'Afrique<sup>33</sup> ou, en d'autres termes, le Rwanda deviendrait-il, grâce à la guerre et à l'embargo, la plaque de transit de l'est de l'Afrique ?

---

<sup>25</sup> L'un des principaux objectifs du PAS vise à désengager l'État des entreprises para-publiques et à les privatiser complètement.

<sup>26</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTRE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, *Programme des Investissements Publics 1999-2001*, op. cit.

<sup>27</sup> Voir article de ANDRE, C., MARYSSE, S., « Evolution économique rwandaise et burundaise entre 1990 et 1998 » dans cet *Annuaire*.

<sup>28</sup> IMF, (...) *Rwanda : statistical appendix*, op. cit., p.6.

<sup>29</sup> HOSKINS, E., NUTT, Samantha, *The humanitarian impacts of economic sanctions on Burundi. Occasional paper #29*, Brown University, 1997.

<sup>30</sup> Sur base des chiffres compilés provenant de UNITED NATIONS, PC/TAS, pour les chiffres de 1991 à 1995, UNITED NATIONS, *Trade Data base (1980-1993)*; BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, SERVICE DES STATISTIQUES, chiffres 1996-1997, Tom DE HERDT montre que les importations d'or du Zaïre en Belgique sont un bon indicateur de la production totale d'or du Zaïre car 95% de celle-ci est exportée vers la Belgique. Les importations d'or en provenance du Rwanda ont augmenté subitement en 1997 et s'élevaient à 35,60 millions d'USD en 1997, comparés à une moyenne annuelle de 15,85 millions d'USD entre 1990 et 1993, ou encore, à une moyenne annuelle de 0,98 millions d'USD sur la décennie 1980. Le chiffre donné pour l'année 1997 semble correspondre aux données publiées par la BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, INSTITUT DES COMPTES NATIONAUX, et obtenues auprès du service belge du commerce extérieur. Les importations d'or de la Belgique en provenance du Rwanda y sont évaluées pour 1997 et 1998 respectivement à 1,300 et à 1,084 milliards de francs belges. Nous ne disposons que d'estimations du FMI pour les exportations de diamant du Rwanda.

<sup>31</sup> Entretien avec la Banque Mondiale, le 24 février 1999.

<sup>32</sup> WORLD BANK, *Burundi; A Country in Crisis. An Economic Update*, 16 March 1998, p.17.

<sup>33</sup> Braeckman, C., *Le Soir*, février 1999.

Les secteurs privés secondaire et tertiaire sont amenés à devenir les futurs moteurs de l'économie rwandaise. La politique de libéralisation de l'économie rwandaise vise à développer les incitants au développement du secteur privé (secondaire et tertiaire), et à désengager l'État de ces secteurs<sup>34</sup>. Le premier PAS envisageait de réduire le poids des entreprises parastatales dans le budget de l'État en les privatisant. Dès 1995, dans le cadre du Programme d'Assistance du Pays (CAS), la privatisation des entreprises parastatales avait été remise à l'agenda. Bien que le programme de privatisation des entreprises parastatales ait accusé un certain retard, le processus de privatisation des entreprises a repris après les premières ventes de 12 entreprises. Depuis le mois de septembre, 30 entreprises sont à vendre et 4 sont en cours de liquidation. Les privatisations de Electrogaz et de Rwandatel accusent un certain retard et prendront cours au plus tôt durant la seconde moitié de l'année 1999<sup>35</sup>. Les résistances proviennent du fait que certaines entreprises parastatales représentent des secteurs clés de l'économie et qu'elles fournissent des ressources à l'État qui peuvent servir à financer certaines de ses dépenses (militaires entre autres). Mais d'autres problèmes se posent dans le cadre de la privatisation des entreprises, comme la difficulté de déterminer la valeur réelle des entreprises (avec le risque de sous-évaluation dans un contexte d'insécurité régionale), ou encore les lenteurs administratives.

### 2.3. Objectifs de croissance du PAS : rôle de l'investissement privé

En 1998, les investissements proviennent surtout de l'État (6,5% du PIB) et ils sont financés par l'aide internationale, en grande partie, sous forme de dons<sup>36</sup>. Le taux d'investissement privé reste relativement faible (3,4% du PIB), mais il est en hausse de 1,6% par rapport à l'année 1997 (1,8% du PIB)<sup>37</sup>. Les investissements nécessaires à la reconstruction et à la relance économique ne sont pas financés par l'épargne intérieure qui est négative<sup>38</sup>. Les politiques menées visent à inciter l'investissement privé : celui-ci devrait prendre le relais de l'aide et voir sa part augmenter (de 3,4% du PIB en 1998 à 6,5% en 1999, puis à 7,4% et 9,1% en 2000 et 2001) et devenir le moteur du développement du secteur privé<sup>39</sup>. Il est intéressant de remarquer que les investissements réalisés au Rwanda au cours de la période 1990-1993 sont évalués à 166 milliards de frw. Ce montant est inférieur à celui enregistré depuis la guerre (1994-1997) et évalué à 202 milliards, soit un taux moyen d'investissement de 15,1%. Depuis 1990, 72% des fonds investis sont affectés au secteur de la construction et 28% en biens d'équipement durables<sup>40</sup>. L'investissement n'est donc pas orienté vers des activités et des secteurs générateurs de croissance élevée.

L'investissement extérieur direct est en forte hausse, indiquant peut-être, par là, un léger regain de confiance d'investisseurs étrangers en l'économie rwandaise. Les investisseurs

<sup>34</sup> IMF, *Rwanda. Enhanced structural adjustment facility. Policy framework paper for 1998/99-2000/01*, Washington, 11 June 1998, pp.11-13.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>36</sup> Ces investissements sont nettement moins importants que prévu, suite au désengagement de certains bailleurs de fonds qui n'ont pas versé la totalité des fonds promis. Au niveau du budget, les dépenses de capital ont été financées totalement par l'extérieur en 1997 et à 94% en 1998. Voir les statistiques du MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, DIRECTION DE LA STATISTIQUE, juin 1998. Au niveau de la balance des paiements, les prêts sont en hausse par rapport aux transferts, mais ils ne représentent que 1/5ème de ces derniers (voir les chiffres macro-économiques repris à l'annexe n°5 de cet *Annuaire*). Le Programme d'investissements publics est financé pour plus de ¾ par des dons (voir tableau plus loin dans le texte). REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, *Programme des Investissements Publics 1999-2001*, *op. cit.* A défaut d'avoir des chiffres sur l'épargne intérieure, nous ne pouvons donner une proportion de la part des investissements intérieurs qu'elle finance. Cependant, l'épargne nationale reste toujours négative, et la balance des capitaux indiquerait une fuite de capitaux sous la rubrique « erreurs et omissions », d'un montant quasi-équivalent à celui de l'année 1997. S'il est indéniable que la guerre au Congo peut jouer en défaveur des investissements pour certains investisseurs potentiels, ses effets peuvent, au contraire, représenter des opportunités pour d'autres.

<sup>37</sup> IMF, ... *Rwanda : Statistical Appendix*, *op. cit.*, p.24.

<sup>38</sup> IDA, *Rwanda : economic recovery credit*, Washington, 19 March 1999, annex F.

<sup>39</sup> IMF, *Rwanda-ESAF (...)*, *op. cit.*, pp.11-12; IMF, *Rwanda-Midterm review under the first annual arrangement under the ESAF and request for waiver of non-observance of performance criteria*, *op. cit.*, p.24.

<sup>40</sup> MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, DIRECTION DE LA STATISTIQUE, juin 1998.

réagiraient-ils à une amélioration des conditions de sécurité dans le pays et/ou aux opportunités nouvelles que présente le Rwanda ? D'après nos renseignements, les investisseurs sont principalement des Asiatiques ougandais, des Sud-Africains et des Rwandais vivant à l'extérieur qui investissent et consolident les entreprises de carburant, mais qui placent leurs fonds également dans l'agro-alimentaire, le transport ou l'hôtellerie situés en zones urbaines. Ces investissements dans des secteurs situés dans les villes ont peu d'effets multiplicateurs en zones rurales.

Un contexte régional instable offrant peu de perspectives à long terme, favoriserait plutôt des investissements dans des entreprises privées de type commercial qui requièrent peu d'investissement mais qui génèrent des rendements élevés à court terme et qui se développent dans un contexte de guerre et d'insécurité relative. Dans ce cas-là, la relance économique attendue des effets de l'ajustement structurel risquerait d'échouer, car le développement du secteur privé est l'un des fondements de l'ajustement structurel mené par les institutions de Bretton Woods pour reconstruire, relancer, diversifier l'économie rwandaise et lutter contre la pauvreté<sup>41</sup>. Lutter contre la pauvreté signifie évaluer les effets multiplicateurs du développement du secteur privé sur les autres secteurs de l'économie. Or, celui-ci semble concerner principalement la construction et le commerce. Son développement aura-t-il des répercussions sur le secteur agricole, rural ? Ou se limitera-t-il aux grands centres commerciaux et aux zones urbaines, accentuant alors la dualisation actuelle ville/campagne ? Le défi réside donc dans les effets redistributifs et multiplicateurs de ce secteur à l'ensemble de la population et, en particulier, à la population rurale où 70% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté<sup>42</sup>.

Selon les mesures adoptées par le PAS, l'objectif en terme de croissance annuelle du PIB s'élève à 8% par an en moyenne durant la période 1998-2000<sup>43</sup>. En 1998 et 1999, la croissance reposera principalement sur les potentialités productives existantes et à partir d'un niveau d'investissement de 11% du PIB. Ensuite, il est attendu que le taux d'investissement total s'élève à 17% du PIB en l'an 2000, avec une forte augmentation attendue de l'investissement privé estimé à 7% (alors qu'il était de 2% en 1997) et le maintien du taux d'investissement gouvernemental à 9% du PIB<sup>44</sup>. Pour financer cet investissement par des ressources propres et réduire dès lors la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, l'épargne nationale doit augmenter de 6% du PIB durant la période 1998-2000 avec une augmentation de la part d'épargne gouvernementale estimée à 1%. Cependant, selon le FMI, des montants significatifs d'épargne étrangère, incluant une assistance, resteront indispensables pour atteindre les hauts niveaux de croissance et la stabiliser. Pour atteindre ces niveaux d'épargne et d'investissement, une condition essentielle réside dans la restauration de la confiance dans l'économie grâce, d'une part, à la réintégration sociale et, d'autre part, à l'accélération des réformes structurelles<sup>45</sup>.

Le FMI reconnaît officiellement que le défi est important et que ces réformes économiques doivent être soutenues par des réformes politiques, « *des efforts pour promouvoir la réconciliation nationale grâce à une bonne gouvernance, l'application de la loi et une participation de la base* »<sup>46</sup>. S'il est, certes, difficile actuellement d'évaluer les chances de réussite du PAS après 8 mois, l'on peut cependant affirmer que, si l'insécurité représentait en 1997 et 1998 le principal facteur freinant les investissements privés, les derniers mois de l'année 1998 annoncent peut-être le retour à un climat social et politique plus favorable et plus propice aux investissements privés. Cependant, ceux-ci risquent d'être orientés dans des secteurs ou vers des activités rentables à court terme qui ne génèrent pas de développement à long terme.

### 3. EQUILIBRES INTERIEURS

<sup>41</sup> IMF, *Rwanda-ESAF (...), op. cit.*, pp.11-12.

<sup>42</sup> WORLD BANK, *Rwanda. Poverty update*, Washington, 8 May 1998, p.3; .

<sup>43</sup> IMF, *Rwanda-ESAF (...), op. cit.*, p.6.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.7. Notre traduction.

Les clés de la stabilité économique du Rwanda résident dans sa capacité à contenir l'inflation et à préserver sa stabilité monétaire. Or, l'année 1998 a montré une fois de plus la faiblesse structurelle de l'économie rwandaise et la grande dépendance des revenus et ressources de l'aide extérieures pour maintenir cette stabilité monétaire. Les équilibres budgétaires et de la balance extérieure ne sont en effet assurés que par d'importants transferts d'aide internationale qui comblent les déficits.

### 3.1. Inflation contenue en 1998

Après avoir fortement chuté de 64% en 1994 à 9% en 1996, le taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation à Kigali était remonté à 17% en 1997 à cause de la pression exercée sur les prix des produits alimentaires occasionnée par le retour massif des réfugiés à la fin de l'année 1996 et par des problèmes de sécurité qui subsistent dans certaines régions productrices de denrées alimentaires. Le taux moyen de l'inflation en 1998 est de 6,8% contre 12% en moyenne en 1997, mais il atteint des pics de 17% dans le courant de l'année<sup>47</sup>. La baisse des prix des produits alimentaires provient de la relance de la production intérieure.

Pour les trois prochaines années, le Rwanda doit contenir le taux d'inflation à 5%<sup>48</sup>. Comme la hausse des prix dépend fortement de l'offre intérieure de produits agricoles (composants principaux du panier de la ménagère), l'inflation pourra être contenue grâce à des mesures économiques adéquates permettant de maintenir un niveau suffisant de production agricole à court et long termes pour satisfaire la demande. Cependant, la baisse du taux d'inflation est également un des facteurs qui a provoqué une baisse de la demande de monnaie, qui est l'une des causes de la déstabilisation du marché monétaire.

### 3.2. Politique monétaire restrictive

Le maintien de la stabilité économique du Rwanda repose sur la préservation de sa stabilité monétaire qui est indispensable pour éviter tout déraillement de la relance. C'est pourquoi, une politique monétaire restrictive est préconisée pour les trois années à venir. La banque centrale a vu son indépendance croître et verra probablement son rôle renforcé au cours des prochaines années. Cependant, l'évolution économique de l'année 1998 a révélé la forte dépendance par rapport à l'extérieur de cette économie structurellement fragile et continuellement sous pression extérieure et intérieure, mais qui tente de maintenir coûte que coûte ses actifs étrangers nets à un niveau équivalant à 6 mois d'importations, afin de préserver sa stabilité monétaire. La chute des prix du café de 37% sur les marchés mondiaux et ses chutes de production et d'exportation ont provoqué une baisse des rentrées en devises. De plus, certains bailleurs de fonds n'ont pas versé la totalité des fonds promis destinés au budget, provoquant dans celui-ci un manque de devises évalué à 20 millions d'USD. Ces deux facteurs ont entraîné le gouvernement à exercer de fortes pressions sur les réserves étrangères dont le niveau est resté en-deçà du niveau minimum imposé par les institutions de Bretton Woods. Face à la diminution des recettes, le gouvernement n'a pu maîtriser ses dépenses budgétaires, malgré certaines restrictions.

L'augmentation de la demande globale de monnaie était évaluée à 17%, mais n'a atteint que 6%. Cette baisse de la demande de monnaie reflète, d'une part, la diminution rapide du taux d'inflation, mais aussi une certaine préférence pour des devises dans un climat d'incertitude provoqué par le conflit en République démocratique du Congo (RDC) et, enfin, une dépréciation de l'USD vis-à-vis de la majorité des monnaies<sup>49</sup> : le taux de change s'est maintenu au cours de 308,9 frw/USD, puis la monnaie rwandaise s'est dépréciée de 3% en

---

<sup>47</sup> Estimations statistiques du FMI pour l'année 1998. Voir IMF, *Rwanda-Midterm review under the first ESAF (...)*, op. cit., p.24. Selon le Ministère des finances, le taux d'inflation serait plus bas encore atteignant 4% : République Rwandaise, MINISTRE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, DIRECTION DE LA STATISTIQUE, *Indice National des Prix à la Consommation*, Kigali, décembre 1998.

<sup>48</sup> IMF, *Rwanda-ESAF (...)*, op.cit., p.6.

<sup>49</sup> IMF, *Rwanda-Midterm review under the first ESAF (...)*, op. cit., p.7.

moyenne par rapport à l'USD durant la seconde moitié de l'année, avec des fluctuations allant de 320 à 334 frw/USD.

En matière de réserves monétaires étrangères, de remboursement des arriérés domestiques et de baisse des dépenses militaires, les critères de performance<sup>50</sup> établis à la fin du mois de septembre n'étaient pas atteints en février 1999. Une telle situation s'explique par la baisse des recettes d'exportation, les retards de versements de dons de la part des donateurs dus au conflit au Kivu et une incapacité à maîtriser les dépenses. La stabilité monétaire reste donc très dépendante des ressources exportables et de l'aide internationale, tout comme les équilibres budgétaires et extérieurs.

### 3.3. Equilibre budgétaire

Les recettes propres assurent 53% des besoins budgétaires de l'État. Les dons et prêts extérieurs nets ne suffisent pas à combler le déficit. Un financement extérieur supplémentaire consiste en prêts budgétaires qui sont destinés à des projets, et à un rééchelonnement et un financement d'arriérés.

Les recettes propres de l'État ne couvrent que 85% de ses dépenses courantes (dont 36% sont des dépenses militaires) et 56% de ses dépenses totales, les 44% restants sont financés par l'extérieur (sous forme de dons ou de prêts). En 1998, les dons représentaient 50% des recettes propres. La communauté internationale prend en charge la quasi-totalité (94%) des dépenses d'investissement.

Deux problèmes récurrents se posent pour le Rwanda : d'une part, la résolution du déséquilibre budgétaire (comment ajuster les recettes aux dépenses) et, d'autre part, celle de l'équilibre du budget en fonction des besoins du pays et, en particulier, des besoins en développement.

#### Le budget de l'État : sources propres et extérieures/utilisations des fonds en milliards d'USD (année 1998)

SOURCES DE FONDS (MILLIARDS FRW)	% DEP. TOT	% PIB	UTILISATIONS DES FONDS (MILLIARDS FRW)	% DEP. TOT.	% PIB
<i>RECETTES PROPRES : 66</i>	56,2%	10%	<i>DÉPENSES TOTALES ET PRÊTS NETS : 117,4</i> <b>dépenses courantes : 75,3</b> Civiles : 27,2 (36,1%) Militaires : 27,2 (36,1%) Intérêts : 6,2 (8,2%) dette ext. : 3,8 (5%) Transferts : 9,3 (12,3%) dépenses exceptionnelles : 5,4 (7,2%) <b>dépenses d'investissement : 42,2</b> dont par financement interne 2,5	100% 64% 23,1% 23,1% 5,3% 7,9% 4,6% 35,9%	18% 4,2% 4,2% 1% 0,8% 6,5%
DEFICIT (SANS DONS)/ BESOINS EXTERIEURS :-51,4	43,8%	7,9%			
<i>don : 33</i>	28,1%	5%			
DEFICIT (AVEC DONS) : -18,4	15,7%	2,8%			

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.3. Les objectifs quantitatifs étaient stipulés dans IMF, *Memorandum of economic and financial policies of government of Rwanda. Midterm review of the first annual arrangement under the ESAF*, op. cit., pp.23-30.

Source : IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility and request for waiver of nonobservance of performance criteria*, Washington, 26 February, 1999, pp.24-31.

Pour résoudre le déséquilibre budgétaire actuel, le FMI propose depuis 1995 des solutions orthodoxes : augmenter les recettes et freiner les dépenses. Avant 1994, le niveau des recettes atteignait 14% du PIB. Celui-ci est tombé à 4% en 1994 pour remonter à 10% du PIB en 1998. Ce niveau de recettes est plus faible que prévu en raison de la faiblesse des recettes provenant des exportations de café. Malgré ses efforts pour améliorer la perception fiscale, le gouvernement reste néanmoins confronté à une base imposable très réduite<sup>51</sup>, et à l'impossibilité d'augmenter fortement les taxes sur les productions et les échanges. Le FMI propose l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée pour augmenter sensiblement la base fiscale. Durant cette période d'ajustement structurel, les recettes devraient donc sensiblement augmenter, de 10% en 1997 et 1998 à 12,4% en 2001, et couvrir totalement les dépenses courantes. Le déficit budgétaire devrait être ramené de 7,9% du PIB actuellement à 6% durant toute la période d'ajustement. Le Rwanda continuera donc à dépendre de l'aide internationale pour les autres dépenses.

En ce qui concerne les dépenses, celles-ci sont contenues depuis 1995 et sont aux 2/3 allouées aux dépenses courantes de l'État. Le gouvernement rwandais accorde une importance prépondérante à la sécurité et alloue 41% de ses recettes propres aux dépenses militaires.

Les dépenses sociales (soins de santé et d'éducation), ne représentent que 2,8% du PIB<sup>52</sup>, tandis que les dépenses de « sécurité » (comprenant la défense et la sécurité intérieure) s'élèvent à un total de 4,8% du PIB; les dépenses d'investissement (6,5% du PIB) sont quasiment financées par la communauté internationale. Quel est le choix budgétaire ? Sécurité et/ou développement ? Le gouvernement estime que la sécurité est une condition préalable à tout développement.

Le montant des dépenses budgétaires militaires atteint 4,2% du PIB (sans compter la sécurité intérieure), voire davantage, jusqu'à 4,5% du PIB, ou plus, selon le mode de calcul. Tout d'abord, le FMI a légèrement sous-estimé le montant total des dépenses militaires, évalué à 27,2 milliards de frw en février 1999, alors que le gouvernement publie la somme de 28,3 milliards de frw dans le journal officiel<sup>53</sup>, la portant à 4,3% du PIB. Ensuite, selon le FMI, il existe plusieurs sources de financement, d'origine budgétaire d'abord, puis, extrabudgétaire. En effet, dans un rapport du mois de septembre 1998, le FMI signale que certaines dépenses civiles, des salaires d'enseignants (qui constituent 85% de la masse salariale globale), auraient été réalloués au poste des dépenses militaires<sup>54</sup>, mais, au mois de

---

<sup>51</sup> Le Rwanda est confronté à un problème structurel, étant donné la diminution forte des entreprises taxables et malgré les efforts de réhabilitation du système fiscal et douanier. En juillet 1998, a eu lieu l'inauguration « Rwanda revenue authority » qui veillera à améliorer la gestion des recettes publiques.

<sup>52</sup> IMF, *Rwanda-Midterm review under the first ESAF (...)*, op. cit., p.8.

<sup>53</sup> REPUBLIQUE RWANDAISE, « Loi modifiant et complétant la loi n°01/98 du 31/12/1997 portant fixation des finances de l'État pour l'exercice 1998 », *Journal Officiel de la République Rwandaise*, 37ème année, n°22, 1er novembre 1998, p.1543.

<sup>54</sup> IMF, *Memorandum of economic and financial policies of government of Rwanda. Midterm review of the first annual arrangement under the ESAF*, op. cit., pp.2-3. Des données chiffrées ont été mentionnées lors d'entretiens avec certains membres du FMI et de la Banque : un montant de 2 milliards de frw (équivalent à +/- 6,5 millions d'USD) proviendrait de Rwandatel et aurait été affecté à des dépenses militaires. Par ailleurs, selon les données recueillies auprès de la Banque Nationale de Belgique pour le commerce extérieur, les exportations d'or du Rwanda vers la Belgique en 1998 sont évaluées à 1,084 milliard de francs belges, soit, grosso-modo 35 millions d'USD. Ces exportations ne tiennent compte que de l'or (et pas du diamant) exporté en direction de la Belgique. Le FMI évaluait les exportations d'or et de diamant à 30 millions d'USD au cours du premier semestre de l'année 1998, soit, sur l'ensemble de l'année, 60 millions d'USD, le double environ des exportations d'or en direction de la Belgique. Ceci signifierait que les recettes d'exportation d'or et de diamant s'équivalent, à savoir 30 millions d'USD pour l'or et 30 millions d'USD pour le diamant (ce dernier chiffre semble relativement faible pour Tom DE HERDT qui compare ces exportations rwandaises de diamant aux exportations totales zairoises de diamant qui s'élevaient à 800 millions d'USD en 1996). Sur un budget militaire de 87 millions d'USD pour l'année 80, ceci signifie que ces ressources, comprenant les transferts d'entreprises para-publicques, les exportations d'or et de diamant, sans compter la réallocation des autres postes du budget, permettraient presque de doubler les dépenses militaires (évaluées à un peu plus de 80 millions d'USD pour 98) et porterait à 8% du

novembre, il ajoutait que les réaffectations concerneraient l'ensemble des postes budgétaires<sup>55</sup>, financés, selon le gouvernement, par ses propres ressources. Le FMI écarte les présomptions selon lesquelles des fonds de l'aide auraient été réaffectés au cours de ces opérations. Il justifie cette hypothèse par l'existence de fonds d'origine extra-budgétaires.

Les sources extra-budgétaires proviennent de deux origines différentes : certains transferts de la part d'entreprises parastatales (dont Rwandatel) et des ressources (comme le diamant et l'or) qui proviendraient du Kivu ou de l'Angola en transit au Rwanda<sup>56</sup>. Leur montant est actuellement encore difficilement évaluable. Quoi qu'il en soit, le Rwanda est tenu par le FMI qui contrôle l'ajustement structurel, de réduire la part de ses dépenses militaires financée par le budget de l'État au taux plafond de 3,8% du PIB, taux qu'il doit maintenir pendant toute la période d'ajustement structurel pour permettre de créer un espace pour des dépenses « sociales ».

### Distribution des dépenses publiques courantes

	1995	1996	1997	1998		1999 prévisions	
	% du budget	% du budget	% du budget	% du budget	% du PIB	% du budget	% du PIB
Défense	26,5%	43%	38,6%	37,3%	4,21%	26,6%	3,37%
Sécurité interne	*	*	*	5,5%	0,62%	4,6%	0,59%
Services administratifs	20,7%	16,1%	16,8%	14,4%	1,63%	17,1%	2,17%
Services économiques	10,8%	9,1%	9,3%	9,9%	1,12%	10,4%	1,32%
Services sociaux	24,1%	19,5%	25,7%	27,9%	3,15%	35,7%	4,51%
<i>Education</i>	16,7%	16,2%	20,7%	16,6%	1,9%	22,5%	2,9%
<i>Health</i>	4,3%	2,1%	2,5%	2,7%	0,3%	4,1%	0,5%
<i>Other</i>	3,1%	1,1%	2,4%	8,6%	1,0%	9,0%	1,1%
Intérêts de la dette	17,9%	12,3%	9,4%	5,0%	0,8%	5,5%	0,7%
<b>Total dépenses courantes</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

\* incluse dans les services administratifs

Sources : MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC PLANNING, *Social sector review. Objectives and expenditure scenarios*, Kigali, February 1999, p.7.

La question des dépenses militaires suscite certaines controverses auprès des bailleurs de fonds. En effet, certains d'entre eux estiment que les budgets alloués aux dépenses militaires sont trop élevées par rapport aux dépenses sociales et, depuis que le Rwanda a reconnu son implication dans la guerre au Congo, ils craignent que certains de leurs fonds ne soient détournés et utilisés à des fins militaires<sup>57</sup>. C'est pourquoi, certains bailleurs n'ont pas

PIB la part des dépenses militaires. Voir BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, SERVICE BELGE DU COMMERCE EXTERIEUR, *Importations de la Belgique*, 1999. IMF, *IMF assessment. Ytd economical situation 3thd term 1998*, Washington, 4 November 1998.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Voir entretiens avec des membres du FMI, 29 et 30 mars 1999.

<sup>57</sup> Voir à ce propos les hésitations de certains pays de l'Union Européenne (Espagne, Allemagne, France, Finlande, ...) lors de l'attribution d'un appui budgétaire de 24,6 millions d'ECU : FED, *Rapport du Comité du Fonds Européen de Développement : EU 1536-Rwanda : appui budgétaire de 24,6 MECU*, Bruxelles, le 15 décembre 1998, 3p. Voir aussi les hésitations et les reports successifs de la présentation au Board du crédit de relance économique par un certain nombre de représentants de pays comme l'Allemagne, le Japon, la France, le Canada, l'Italie et la Suisse : WORLD BANK, *Rwanda-economic recovery credit*, Washington, 6 April 1999, 3p. Les réticences portaient chaque fois sur l'impact budgétaire de l'implication du Rwanda dans le conflit en RDC, le montant élevé des dépenses militaires comparé à celui des dépenses sociales, le manque de transparence dans la gestion des fonds extérieurs. Ces mêmes arguments reviennent lors de la décision du FMI d'accorder la seconde tranche d'aide à la balance extérieure du Rwanda : la France, l'Allemagne, la Suisse, le Japon opposent les arguments ci-dessus. Voir IMF, *Rwanda-Midterm review of the first annual arrangement under the ESAF and*

déboursé la totalité des sommes promises au Rwanda : le gouvernement ne disposait au mois de septembre que trois cinquièmes des fonds promis, ce qui augmenta la pression sur les dépenses et a aggravé le déficit budgétaire (dons compris). Mais, malgré les réserves et craintes exprimées par certains bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les accords de remises de dette sont engagés au niveau bilatéral et des crédits sont accordés pour la période d'ajustement structurel<sup>58</sup>. Suite au choc social et économique du génocide, le Rwanda est considéré comme un « cas spécial » et, à ce titre, il jouit d'une image, d'un crédit politique et d'un « traitement » tout à fait particuliers, qui explique en partie les financements importants et quasi-inconditionnels (comme les aides à la balance et au budget qui comblent des déficits) qui lui sont accordés<sup>59</sup>.

#### Schéma des besoins et des financements en colonnes (en milliards de frw)

RESSOURCES TOTALES : 99 mias	DÉPENSES TOTALES : 117,4 mias
ressources propres : 66 mias	dépenses courantes : 75,3 mias
dons : 33 mias	dépenses d'investissement : 42,2 mias
=> déficit de ressources : 18,4 mias	
FINANCEMENT DU DÉFICIT	
prêts : 41,5 mias	Remboursement arriérés – rééchelonnement : 23,2

Sources : IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility and request for waiver of nonobservance of performance criteria*, Washington, 26 February, 1999, p.24.

Ce schéma de financement et cette structure des dépenses montrent que le déficit courant est couvert par des dons et qu'une partie des investissements de reconstruction du pays sont financés par des prêts qui alimentent la dette. A la fin de l'année 1998, un financement de 41,5 milliards de frw a été accordé, d'une part, pour combler le déficit de fin d'année de 18,4 milliards de francs rwandais, et, d'autre part, pour permettre un rééchelonnement bilatéral d'un montant de 23 milliards de francs rwandais de la dette.

---

*request for waiver for non-observance of performance criteria*, Washington, 31 March 1999, 2p. Ces arguments reviennent encore aussi lors de la réunion relative à la participation des pays au Multilateral Debt Trust Fund : la Suède expose ses préoccupations relatives au budget, à la question de transparence en général, aux violations des droits de l'homme, ..., les Pays-Bas, la Belgique se rangent sur l'avis de la Suède, la Norvège a reporté à l'an 2000 les 5 mios d'USD promis, le Canada est lui aussi hésitant. Les arguments en faveur des crédits sont l'évolution et le redressement économique depuis 1994, la lutte contre la pauvreté, la satisfaction de la quasi-totalité des critères de performance précisés dans l'ESAF, et la conviction que les aides et les financements contribueront à maintenir la paix dans la région.

<sup>58</sup> WORLD BANK, *Rwanda : debt sustainability in the transition to growth with equity. Rwanda donors' meeting June 2-3, 1998, Stockholm, Sweden*, Washington, May 1998, pp.7-11. La dette peut être réduite d'un montant allant jusqu'à 80%.

<sup>59</sup> Les conditions émises sont exprimées en terme d'objectifs macro-économiques à atteindre qui laissent une large marge de manoeuvre au gouvernement.

### 3.4. Conclusion

Les équilibres internes sont précaires. L'inflation peut être contenue grâce à une hausse de la production et de l'offre intérieure, la stabilité monétaire repose sur la gestion des ressources extérieures (de l'aide), et les déficits budgétaires courants sont difficilement contenables, d'une part, en raison d'une base imposable réduite et, d'autre part, du volume des dépenses, orientées vers la défense et la sécurité du pays et ce, malgré (et en plus) des ressources extra-budgétaires qui financent les dépenses militaires. Le Rwanda repose totalement sur l'aide extérieure pour financer les dépenses sociales et les dépenses d'investissement, en d'autres termes, les dépenses de développement.

En ce qui concerne les échanges extérieurs, le point ci-après analyse l'importance des déséquilibres et le rôle de l'aide est crucial pour combler le déficit extérieur.

## 4. EQUILIBRES EXTÉRIEURS

La structure de la balance des paiements indique combien le Rwanda dépend de l'extérieur et de l'aide en particulier pour financer ses échanges extérieurs et son déficit intérieur. Ses sources propres, les exportations, ne financent qu'un septième de ses importations de biens et services qui sont financées par des transferts et des prêts de la communauté internationale. En d'autres termes, le problème structurel du Rwanda peut s'exprimer concrètement comme suit : chaque Rwandais exporte pour une valeur de 8 USD et importe des biens et services pour 54 USD. La différence (46 USD) est financée par l'extérieur, sous forme de dons ou de prêts, c'est-à-dire, en partie par des accroissements de dette.

Le Rwanda dépend des productions de café et de thé pour ses exportations. En 1998, les ressources d'exportation sont plus faibles que prévu, d'une part, suite à une baisse de 37% du prix à l'exportation du café, et, d'autre part, suite à une baisse de la production de café<sup>60</sup>. Des sources extérieures de fonds, privées et publiques, comblent en partie le déficit de la balance des comptes courants (exportations de biens et services diminué des importations de biens et services).

Le financement du déficit de la balance extérieure provient d'une diminution d'actifs nets étrangers de la Banque Nationale et d'une partie du financement exceptionnel. En effet, celui-ci couvre une annulation bilatérale de dette de 33,3 millions d'USD, un rééchelonnement bilatéral de la dette de 16,4 millions d'USD et un refinancement multilatéral de la dette de 31,7 millions d'USD. Ce financement exceptionnel permet de réduire des arriérés de 61,2 millions d'USD et d'éponger le reste du déficit de la balance des paiements.

**Tableau des sources et des emplois de la balance des paiements  
(en millions d'USD)**

SOURCES	mios USD	EMPLOIS/UTILISATIONS	mios USD
SOURCES PROPRES		Importations de biens	261,1
Exportations	62,4		
Café	26,7		
Thé	22,9		
		Services nets	167,2
		Dont service de la dette	14
SOURCES EXTERIEURES			
Transferts privés nets	18,3		
Transferts publics	243,7		
Capitaux	56,4		
ERREURS ET OMISSIONS	24,5		

<sup>60</sup> IMF, *Memorandum of economic and financial policies of the government of Rwanda (...)*, op. cit., p.5. La production de café est tombée de 45% entre 1993 et 1997 (IMF, ... *Rwanda : Statistical Appendix*, op. cit., p.10).

TOTAL			
TOTAL DES SOURCES	405,3	TOTALDES EMPLOIS/BESOINS	428,3
GAP DE FINANCEMENT	-23		

Source : IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility and request for waiver of nonobservance of performance criteria*, Washington, 26 February, 1999, p.28.

## Conclusions

Les ressources propres cumulées, c'est-à-dire, les recettes budgétaires propres et les exportations ne couvrent que 39% des emplois ou des dépenses totales courantes, c'est-à-dire les dépenses budgétaires courantes et les importations de biens et services. Les 61% restants sont donc des déficits extérieurs et intérieurs courants qui sont financés par des dons et par des prêts. Les dons tendent à diminuer dans la balance des paiements, mais ils représentent encore cinq fois le montant des prêts<sup>61</sup>.

## 5. LA DETTE

### 5.1. Poids de la dette

Le montant de la dette extérieure totale équivaut à 1.230 millions d'USD. Elle a augmenté de 15% sur les trois dernières années, à une moyenne de 4,9% par an. Elle représente 59,3% de la somme des valeurs ajoutées des secteurs productifs (PIB) et 562% des exportations du pays<sup>62</sup>. Le service annuel de la dette s'élève à 12,9% des recettes budgétaires (après rééchelonnement de 1998), 10,8% des dépenses courantes et à 35,5%, soit un peu plus d'un tiers des exportations<sup>63</sup>. Le poids annuel de cette dette tend à augmenter<sup>64</sup>.

### 5.2. Réaménagement de la dette extérieure : programmes et facilités pour les pays pauvres fortement endettés

Le Rwanda est classé parmi les pays dont la charge de la dette est très lourde en terme de dette par habitant (154 USD par habitant), en terme de dette totale par rapport au PIB (59,3%) et du service de la dette par rapport à ses exportations (35,5%). Deux types de programmes d'allègement de la dette lui permettent cependant de réduire considérablement sa dette. Au niveau bilatéral, d'abord, un programme de réduction de la dette a pris cours sous les accords de Naples dans le cadre des accords du Club de Paris.

Cependant, dans le cas du Rwanda où la dette a été contractée à 82,5% envers des bailleurs de fonds multilatéraux (et, plus particulièrement envers l'IDA à 49,3%, et la Banque Africaine de Développement à 17%), le programme d'allègement conventionnel bilatéral ne pourrait alléger le poids de la dette rwandaise que jusqu'à 18% (part des bilatéraux)<sup>65</sup>. Au niveau multilatéral, une initiative a été lancée pour réduire considérablement la dette des Pays Fortement Endettés. Un fonds spécial a été créé, le « multilateral debt trust fund » pour accorder les remises de dette. Cette initiative est actuellement menée sur sept pays. Cependant, avant une remise de dette des bailleurs de fonds multilatéraux, les pays doivent remplir les conditions pour obtenir une remise de dette au niveau bilatéral.

<sup>61</sup> Les chiffres macro-économiques sont repris en détail à l'annexe n°5.

<sup>62</sup> IMF, *Rwanda-Midterm review under the first ESAF (...)*, op. cit., p.24.

<sup>63</sup> IMF, *Rwanda-ESAF (...)*, op. cit., p.30.

<sup>64</sup> Voir graphiques dans l'article de ANDRE, C., MARYSSE, S., « Evolution économique burundaise et rwandaise entre 1990 et 1998 » dans cet *Annuaire*.

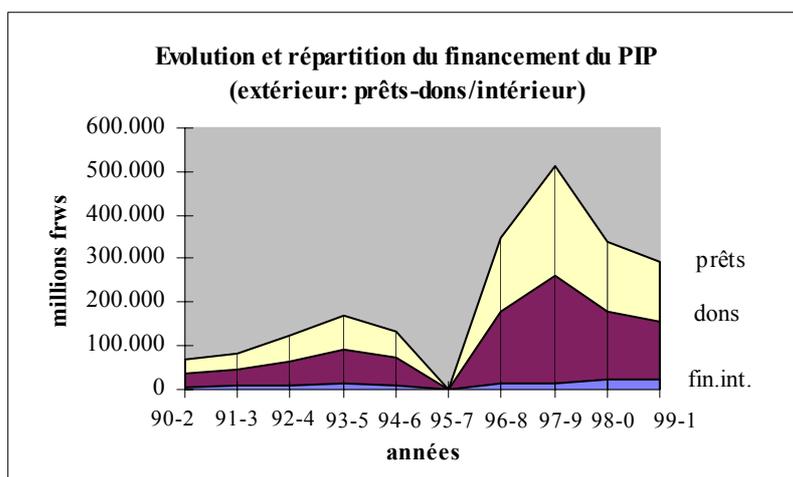
<sup>65</sup> BOOTE, A.R., THUGGE, K., « Debt relief for Low-Income Countries. The HIPC initiative », *Pamphlet Series*, n°51, Washington, IMF, 1997.

En juin 1998, a débuté le premier des deux cycles de trois ans préalables à une réduction de sa dette durant lesquelles le Rwanda est tenu de maintenir sa stabilité macro-économique et de poursuivre sa croissance réelle au niveau de 8% par an. Afin de réaliser les objectifs macro-économiques, un programme d'ajustement structurel poursuit les réformes économiques dans le cadre de la politique de libéralisation tandis que certaines facilités (ou aides) sont accordées au Rwanda pour maintenir la relance et réorienter l'économie.

Les objectifs macro-économiques sont définis comme suit : un taux de croissance réel maintenu à 8% par an, un taux d'inflation de 5% par an pour les années 1999 et 2000, une réduction du déficit extérieur courant, non compris les transferts officiels, à 10% du PIB en 2000, le maintien des avoirs extérieurs bruts à 5,5 mois d'importations, une réduction du déficit budgétaire (hors dons) à 9,2% du PIB en 2000 et un accroissement du taux d'investissement de 11% en 1997 à 17% du PIB, avec une augmentation forte de la part des investissements privés portés à 8%<sup>66</sup>. Le Programme d'Investissements Publics (PIP)<sup>67</sup> 1999-2001 est en cours de préparation. Il développe un programme d'investissement en lien avec les objectifs macro-économiques et financiers définis dans le cadre de la politique économique globale.

Les réformes à mener s'inscrivent dans le cadre de la politique de libéralisation de l'économie. Ces réformes se résument en un assainissement des finances publiques selon une recette orthodoxe, à savoir, d'une part, une compression des dépenses, une amélioration de la gestion des recettes fiscales (comme nous l'avons vu ci-dessus) et d'autre part, une augmentation de la capacité de production de ses différents secteurs productifs grâce au développement des avantages comparatifs du Rwanda en faisant jouer le marché et la concurrence.

Le programme d'ajustement est assorti d'un programme d'investissements publics (PIP). Établi pour trois années, il est flexible et revu chaque année. Le graphique ci-dessous montre l'évolution des PIP depuis 1990, revus chaque année : l'après-génocide est marqué par un soutien extérieur important qui finance la réhabilitation et qui alimente en partie la dette extérieure. Les investissements sont financés pour plus de 90% en moyenne par l'extérieur et répartis de manière égale en dons et en prêts tandis que les financements intérieurs concernent rarement plus de 10% du programme d'investissement public, mais leur part tend à augmenter.



Source : RÉPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE, *Programme des Investissements Publics 1999-2001*, Kigali, février 1999, p.60.

<sup>66</sup> IMF, *Rwanda-ESAF (...)*, op. cit., p.6.

<sup>67</sup> Le PIP succède aux Plans de Développement établis pour cinq années dans les années 80. Le PIP comporte une programmation des investissements et définit une stratégie de développement pour une période de trois années, mais est revu chaque année. Un premier PIP avait été élaboré en 1992 mais sa mise en oeuvre avait été interrompue lors du génocide en 1994. Un second PIP de 3 années (1996-1998) a été élaboré en 1995, et soumis à la Table Ronde des bailleurs de fonds en 1996. Le montant des investissements s'élevait à plus d'un milliard d'USD. Un troisième PIP est en cours de préparation pour les années 1999-2001.

L'analyse du financement des investissements publics montre une fois de plus combien le Rwanda dépend de l'extérieur, et, en particulier de l'aide extérieure pour ses investissements.

## 6. L'AIDE

En 1997, l'aide totale bilatérale et multilatérale s'élevait à 591,5 millions d'USD et représentait 32% du PIB, soit un revenu supplémentaire d'un tiers pour l'économie intérieure<sup>68</sup>.

Pour le Rwanda, comme pour d'autres pays impliqués dans une guerre, la question de l'aide se pose et, plus particulièrement, celle de son efficacité en terme de développement durable dans un contexte d'insécurité nationale et régionale. Quel type d'aide apporter en situation de post-conflit ? Peut-on parler de développement dans un contexte d'instabilité ? Dans quelle mesure les efforts de reconstruction entrepris seront-ils durables ? Enfin, dans quelle mesure une partie de l'aide au développement ne sera-t-elle pas détournée à des fins militaires ?

Depuis 1995, le Rwanda consacre ses faibles ressources à assurer sa propre sécurité. La reconstruction du pays et le financement de son développement sont financés par la communauté internationale. Celle-ci finance en effet 44% du budget et 75% de la balance des paiements : elle comble donc les déficits, assure une certaine stabilité monétaire. L'évolution économique du Rwanda et de ses différents équilibres révèlent l'extrême fragilité structurelle de cette économie et sa grande dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.

Cette aide est-elle efficace ? Elle assure quasi-totalement la croissance actuelle du pays. Celle-ci serait stable et durable si elle devait petit à petit résulter des capacités propres du pays, financées par une épargne et des investissements propres. Or, depuis 1995, le taux d'investissement intérieur reste faible, l'épargne est négative et la balance des paiements indique des fuites de capitaux, signes de manque de confiance en l'économie rwandaise. Les taux d'investissement privé devraient augmenter dans le courant des deux prochaines années. Mais l'instabilité régionale n'offre pas de perspectives pour des investissements à long terme ni pour un développement à long terme généré par le développement du secteur privé. Au contraire, elle favorise l'investissement dans des activités commerciales rentables à court terme.

Paradoxalement, malgré les taux de croissance exceptionnels des différents secteurs de l'économie, la pauvreté s'accroît en zones rurales : 70% de la population du Rwanda vit en-dessous du seuil de pauvreté en 1997<sup>69</sup>.

En termes de développement humain, la pauvreté continue d'augmenter et les indicateurs humains de se détériorer<sup>70</sup>, malgré la prise en charge d'une partie des dépenses sociales par la communauté internationale : en effet, dans le cadre d'un ajustement, des aides supplémentaires sont accordées, soit comme aide à la balance des paiements (qui financent les déficits), soit au budget afin d'assurer certaines dépenses sociales que le gouvernement peut difficilement prendre en charge en période de restriction budgétaire.

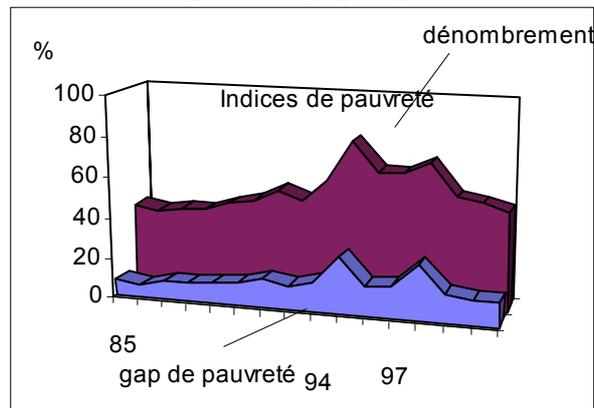
---

<sup>68</sup> Voir à l'annexe n°7 de cet *Annuaire* les montants totaux d'aide bilatérale et multilatérale au Rwanda. En 1997, le montant total évalué par l'OCDE s'élève à 591,5 millions d'USD par rapport au PIB de 1.857 millions d'USD.

<sup>69</sup> Voir WORLD BANK, *poverty update*, *op. cit.*, p.3.

<sup>70</sup> *Ibidem*, et MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC PLANNING, *Social sector review (...)*, *op. cit.*, pp.1-2. La pauvreté a fortement augmenté depuis 1990, mais surtout suite au génocide de 1994. La pauvreté se mesure de plusieurs manières (soit par rapport au revenu, soit en termes d'exclusion des systèmes de soins de santé et/ou d'éducation). En effet, la proportion de ménages vivant en-dessous du seuil de pauvreté a fortement augmenté et est passée de 40% en 1985 à 53% en 1993, a atteint un pic de 87% en 1994 pour redescendre et se stabiliser aux alentours de 70%. L'espérance de vie à la naissance a fortement baissé depuis le génocide, et les taux de malnutrition à long terme, de mortalité ont augmenté. Pour plus d'analyse concernant la pauvreté (ses causes et effets), voir l'article de ANDRE, C., MARYSSE, S., « Evolution économique burundaises et rwandaises entre 1990 et 1998 » dans cet *Annuaire*.

**Evolution du nombre de personnes situées en-deçà du seuil de pauvreté (indice de pauvreté) et évolution de l'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des familles pauvres (gap de pauvreté)**



Source : WORLD BANK, *Rwanda poverty note rebuilding and equitable society : poverty and poverty reduction after genocide*, June 1998.

La population semble payer les conséquences d'une politique restrictive et de réorientation des dépenses publiques en période de guerre, et dont l'aide ne parvient pas à neutraliser les effets sociaux, d'abord parce que la forme de l'aide a changé. En effet, même si le montant de l'aide a fortement augmenté en 1994, l'aide au développement a fait place à l'aide d'urgence<sup>71</sup>. Ensuite, l'impact de l'aide reste limité aux centres commerciaux et aux zones urbaines qui bénéficient des retombées économiques de la forte croissance des secteurs de la construction et des travaux publics. Les hausses de production et donc de revenus ne sont pas redistribuées vers la population des zones rurales. Faute d'effets entraînants du développement du secteur privé (dont principalement la construction et le commerce) sur les autres secteurs et sur toutes les couches de la population, les effets actuels d'un tel développement économique dans un contexte d'instabilité régionale pourraient renforcer la paupérisation croissante de la population rurale et sa marginalisation ainsi que la dualisation villes/campagnes. Ils pourraient aussi alimenter le cercle vicieux de la violence structurelle<sup>72</sup> : les effets attendus des politiques et des réformes menées s'avèrent contraires aux attentes exprimées en terme de lutte contre la pauvreté, l'instabilité et la violence<sup>73</sup>.

De même, l'instabilité régionale ne favorise pas une intégration économique régionale porteuse de développement, facteur de stabilité, au contraire. Ce climat d'instabilité et d'insécurité pourrait jouer en faveur de certains intérêts économiques<sup>74</sup> : le Rwanda devient une plaque tournante de produits en provenance du Congo. Dans un contexte instable, cette forme toute particulière d'intégration économique n'est pas porteuse de développement à long terme, mais, au contraire, tend à favoriser une économie de guerre.

Le choc social et économique qu'ont représenté la guerre depuis 1990 et le génocide en 1994 justifient largement le traitement particulier du Rwanda comme « special case » au plan international et les montants d'aides accordés pour financer ses besoins en réhabilitation et en reconstruction du pays ainsi que ceux suscités par l'ajustement structurel<sup>75</sup>. Cependant, le soutien politique dont il bénéficie de la part de l'Angleterre et des États-Unis, expliquent la

<sup>71</sup> Voir annexe n°7 sur la répartition de l'aide au Rwanda et voir l'article de ANDRE, C., MARYSSE, S., *op. cit.*, dans cet *Annuaire*.

<sup>72</sup> UVIN, P., *L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 1999.

<sup>73</sup> Les réformes menées dans le cadre d'un PAS peuvent renforcer les tensions sociales existantes. Voir Storey, A., « Economics and Ethnic Conflict : Structural Adjustment in Rwanda », *Development Policy Review*, vol.17, n° 1, March 1999.

<sup>74</sup> voir les contributions de VAN ACKER, F., « La "pembénisation" du Haut-Kivu : opportunisme et droits fonciers revisités » et de MARYSSE, S., « Balbutiements de la « renaissance » africaine ou somalisation ? Enjeux économiques individuels, régionaux et internationaux d'une guerre », dans cet *Annuaire*.

<sup>75</sup> Voir l'évolution économique du Rwanda depuis 1991 et la gestion de la crise dans l'article de ANDRE, C., MARYSSE, S., « Evolution économique rwandaise et burundaise entre 1990 et 1998 » dans cet *Annuaire*.

forme de l'aide (une aide quasi-inconditionnelle budgétaire et à la balance), dans un contexte encore relativement instable en 1998<sup>76</sup> : selon ces deux puissances, le Rwanda et l'Ouganda sont amenés à jouer un rôle fondamental dans la stabilisation sociopolitique et dans l'essor économique de la région des Grands Lacs. Les pays en faveur de la poursuite d'une aide massive au Rwanda sont convaincus d'une part, que la suspendre serait plus risqué encore, et, d'autre part, que le programme de réformes économiques est un élément essentiel pour stabiliser sociopolitiquement le Rwanda et la région des Grands Lacs et favoriser la réconciliation nationale. Ces raisons justifient le traitement du Rwanda comme « special case » et son soutien financier<sup>77</sup>.

Cette attitude ne semble pas être partagée par tous les bailleurs de fonds, notamment depuis que le Rwanda a reconnu son implication dans la guerre au Congo. Ceux-ci se retrouvent dans une position difficile et risquée vis-à-vis du Rwanda qui, d'une part, dépend totalement de l'aide pour la reconstruction du pays, la stabilisation et la relance de son économie et qui, d'autre part, alloue une grande partie de ses faibles ressources pour sa sécurité et pour des interventions militaires afin d'assurer une certaine stabilité régionale. Dans un contexte national et régional instable, l'aide reste donc principalement une aide d'urgence<sup>78</sup> et elle ne peut céder le pas à un développement économique et humain endogène : les investissements privés ne suivent pas et les dépenses sociales sont sacrifiées au bénéfice des dépenses militaires. Par ailleurs, la stabilité du pays et de la région est une condition essentielle au succès des réformes et de l'ajustement<sup>79</sup>. Dès lors, se posent également les questions d'efficacité de l'aide en terme de développement et de l'aide aux réformes structurelles en cours et des risques qu'encourent les bailleurs de fonds que les effets de l'aide ne soient annihilés dans un climat d'insécurité et de conflit, que les objectifs en terme de réduction de pauvreté ne soient pas atteints, que les réformes économiques en cours n'exacerbent davantage encore les tensions existantes, etc<sup>80</sup>.

Enfin, devant la priorité du gouvernement rwandais de sécuriser son pays et la région, certains bailleurs de fonds craignent que les aides ne soient utilisées pour financer la guerre ou utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été versées. Trois types d'aides sont accordées aux pays : une aide à la balance extérieure, une aide budgétaire et une aide aux projets. Les deux premières ont comme caractéristique de financer des déficits, la deuxième, de financer directement des projets. Lorsque les fonds servent à combler des déficits, ceux-ci financent l'ensemble des besoins non couverts par des ressources propres soit par des recettes au niveau du budget, soit par des importations au niveau de la balance. Par ailleurs, les aides à la balance et au budget sont relativement fongibles<sup>81</sup>. Il est plus difficile de réallouer les fonds d'une aide à la balance extérieure, car les fonds, sont versés en devises et gérés exclusivement par la Banque nationale pour financer les importations, mais ils pourraient servir à financer des armes plutôt que d'autres importations : ce type de détournement a eu lieu au cours du programme d'ajustement structurel précédent sous le régime de Habyarimana<sup>82</sup>. Au niveau

---

<sup>76</sup> Par rapport aux critères économiques, des considérations d'ordre politique jouent un rôle prépondérant dans l'attribution de l'aide et ils déterminent sa forme. Celles-ci influencent la politique des grandes institutions financières internationales qui agissent comme banques et dont les financements dépendent de leurs pays membres qui y exercent un pouvoir plus ou moins important. Discussions avec des membres du FMI et de la Banque Mondiale les 29, 30 et 31 mars 1999.

<sup>77</sup> INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION, *Rwanda : economic recovery credit*, Washington, 9 March 1999, p.18.

<sup>78</sup> Voir ANDRE, C., MARYSSE, S., « Evolution économique burundaise et rwandaise » dans cet *Annuaire*. Les chiffres présentent un changement du type d'aide accordée (une aide d'urgence) au détriment d'une aide au développement.

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp.17-18.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p.18.

<sup>81</sup> WOODWARD, D., *The IMF, the World Bank and the economic policy in Rwanda : economic, social and political implications (report for OXFAM)*, Oxford, OXFAM, September, 1996, pp.21-22.

<sup>82</sup> Dans trois de ses articles, Chossudovsky montre comment les fonds accordés par le FMI et la Banque Mondiale dans le cadre du précédent ajustement structurel (1990-1994), fonds destinés à limiter l'impact social de l'ajustement, auraient été détournés pour financer des dépenses militaires. Voir CHOSSUDOVSKY, M., « Rwanda : economic shock therapy », *African Agenda*, Vol.1, n°2, pp.24-26; CHOSSUDOVSKY, M., « IMF-World Bank policies and the Rwandan holocaust », *Third World Resurgence*, n°52, 1994, pp.27-31. Voir aussi le rapport de

budgétaire, les fonds alloués aux différents postes sont fongibles. A ce propos, le rapport du mois de septembre du FMI signale des réaffectations de l'ensemble des postes budgétaires (financés, les uns par des ressources propres, les autres, par l'aide) en faveur des dépenses militaires. En effet, le financement des salaires des militaires a été réalisé principalement grâce à une réaffectation des salaires des enseignants (qui constituent 85% de la masse salariale civile globale), mais également par la réallocation des dépenses allouées à des projets d'investissement financés par le Rwanda ainsi que par une partie des dépenses courantes affectées au poste « biens et services »<sup>83</sup>. Ce type de fongibilité des fonds a eu également cours entre 1992 et 1994, sous Habyarimana<sup>84</sup>.

Les types de contrôle comptables mis en place permettent de limiter ces détournements mais, comme dans toute comptabilité, ils ne permettent pas de les éviter totalement : le risque de faux en écritures comptables entre deux ministères existe et il est d'autant plus grand que la gestion des biens publics reste fortement contrôlée par un groupe restreint de personnes. Selon le FMI, les détournements de fonds étaient possibles depuis 1994, mais les risques s'amenuisent au fur et à mesure que le système comptable et des moyens de contrôle se mettent en place<sup>85</sup>.

Cependant, malgré les techniques et les moyens de contrôle mis en place, le FMI et la Banque Mondiale, relayés par la presse, signalent depuis 1995 les manques de transparence, les problèmes de corruption<sup>86</sup>, etc. qui caractérisent un contexte propice aux détournements de fonds publics et d'aide. Et, paradoxalement, alors que le FMI et la Banque Mondiale reconnaissent les risques de fongibilité des fonds et que des membres du gouvernement sont accusés de détournement et de corruption (confirmés par certains indicateurs politiques<sup>87</sup>), certaines institutions financières plaident en faveur de principes de gestion encore plus autonome des fonds de l'aide.

A défaut de pouvoir contrôler la gestion de l'aide, les institutions financières recourent aux conditionnalités exprimées sous forme de seuil de dépenses (niveau maximal de dépenses militaires, niveau minimal de dépenses sociales à atteindre), accomplissement des réformes structurelles, niveau de performances économiques (niveau de taux de croissance, de taux d'investissement, ...) : le pays crédeur reste totalement libre de gérer ses fonds tant que les conditions économiques fixées dans le cadre du programme sont remplies. Dans le cas du Rwanda par exemple, le taux de dépenses militaires doit baisser de 4,2% en 1998 à 3,8% du PIB<sup>88</sup> soit une baisse nominale d'environ 2 milliards de frw). Un premier bilan intermédiaire a été établi en janvier-février par le FMI. Le Rwanda ne remplissait pas strictement les conditions pour obtenir la seconde tranche d'aide liée à l'ajustement pour la raison principale

---

GALAND, P., CHOSSUDOVSKY, M., « L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990/1994). La responsabilité des bailleurs de fonds », *Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda. Annexe n°8*, Bruxelles, SENAT DE BELGIQUE, 6 décembre 1997, 7p.; voir aussi STOREY, A., *op. cit.*, pp.57-58. Les effectifs de l'armée sont passés de 5.200 en octobre 1990 à 50.000 en 1992 et les dépenses ont augmenté de 1,9% du PIB en 1989 à 7,8% en 1992. Le gouvernement devait faire face à une forte hausse de ses dépenses, mais à une contraction de ses recettes, notamment suite à la baisse drastique des prix du café sur le marché international. Voir WOODWARD, D., *op. cit.*, pp.21-22.

<sup>83</sup> IMF, (...) *Midterm review of the first annual arrangement under the ESAF*, *op. cit.*, September 1998, pp.2-3.

<sup>84</sup> Des Forges donne également des exemples de réaffectation de fonds, alloués initialement à des dépenses civiles ou sociales, à des dépenses militaires, mais elle montre aussi comment certains achats d'armes ont été répertoriés dans la catégorie « erreurs et omissions ». Voir DES FORGES, A., *Leave none to tell the story : genocide in Rwanda*, New-York-Washington-Londres-Bruxelles, Human Rights Watch, Paris, International Federation of Human Rights, March 1999, pp.122-123.

<sup>85</sup> Discussions avec des membres du FMI, mars 1999.

<sup>86</sup> IMF, (...) *Midterm review of the first annual arrangement under the ESAF*, *op. cit.*, p.13.

<sup>87</sup> Voir la contribution de REYNTJENS, F., « Evolution politique au Rwanda et au Burundi » dans cet *Annuaire*.

<sup>88</sup> Cette conditionnalité n'implique pas nécessairement de baisse nominale des dépenses : en effet, le montant nominal des dépenses militaires projetées pour l'année 1999 (28,3 milliards de frw) est supérieur à celui de l'année 1998 (27,2 milliards) mais le PIB estimé pour 1999 est lui-aussi supérieur. Voir IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the ESAF (...)*, *op. cit.*, p.24. Malgré la restriction imposée par le FMI, les prévisions des besoins budgétaires du ministère de la défense nationale s'élèvent à 30,3 milliards de frw pour 1999, soit 2 milliards de frw en plus par rapport aux projections du FMI. Voir REPUBLIQUE RWANDAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE, *Projet de loi des finances pour l'exercice 1999*, Kigali, p.20.

que le niveau de dépenses militaires était trop élevé, entraînant une forte pression sur ses réserves extérieures pour faire face à ses besoins, à défaut de recettes suffisantes (la totalité de l'aide budgétaire promise n'a pas été versée et les recettes de café ont été inférieures aux prévisions), et provoquant également le non remboursement d'arriérés domestiques. Mais il a bénéficié d'une clémence et il se voit accorder la seconde tranche de crédit lié à la première année d'ajustement<sup>89</sup>.

## 7. CONCLUSION

Les taux de croissance exceptionnels proviennent, d'une part, des effets de la reconstruction, et, d'autre part, d'un début de relance économique au niveau du commerce. Les mesures de politique économique semblent avoir des effets limités de développement des potentialités propres du Rwanda. En effet, malgré une certaine sécurisation des échanges, des contraintes structurelles dans les différents secteurs freinent et/ou ralentissent leur développement stable fondé sur le développement des initiatives privées grâce à l'intensification des échanges commerciaux intérieurs et extérieurs.

Du point de vue des échanges extérieurs, la baisse de 37% des cours du café sur les marchés internationaux a montré une fois de plus la forte dépendance de l'économie rwandaise de ses exportations de café et des effets de cette baisse aux plans budgétaire et monétaire. Au niveau régional, la rupture des voies d'approvisionnement ou d'écoulement des productions de ses pays voisins suite à l'embargo (pour le Burundi) ou à la guerre (pour le Congo) ont favorisé les échanges du Rwanda avec le Sud et l'Est.

A l'intérieur du pays, il semble que la seconde partie de l'année ait été marquée par une plus grande stabilité et une plus grande sécurité qui pourraient contribuer à décloisonner les campagnes et favoriser une certaine mobilité des personnes dans les zones rurales et, ainsi, relancer les échanges à l'intérieur du pays. La relance de l'offre intérieure est un facteur important de maîtrise de l'inflation.

Les accroissements spectaculaires sectoriels résultent principalement des effets de la reconstruction et de la relance des secteurs productifs et des injections massives d'aide nécessaires à la réhabilitation des institutions économiques. Ces apports occultent la reprise réelle et le développement à long terme des ressources et des productions du Rwanda. La pauvreté continue de s'accroître dans les zones rurales où 70% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté. Celle-ci, d'origine structurelle, pourra se résoudre grâce au développement économique du pays, dont le secteur privé reste le moteur de la croissance. L'investissement privé, en faible hausse au cours de l'année 1998 devrait prendre le relais de l'investissement public, financé par l'aide, dont la part reste prépondérante (9,9% contre 3,4% du PIB pour l'investissement privé).

L'année 1998 a montré combien la stabilité monétaire dépendait de l'aide qui comble les déficits courants du budget de l'État et de la balance des paiements. En effet, les ressources propres du Rwanda ne couvrent pas les besoins courants : les recettes budgétaires propres couvrent 85% des dépenses courantes de l'État et les recettes d'exportation ne financent que 14% des importations de biens et services. L'aide joue un rôle vital dans les domaines sociaux et dans le financement des investissements qui permet au Rwanda d'assurer certaines bases pour un développement. Cependant, cette reconstruction et ce développement prennent place dans un contexte régional instable. Actuellement, le Rwanda tirerait un certain avantage de ce contexte d'instabilité, tant au plan interne où l'exportation du conflit à l'extérieur de ses frontières lui a permis de recouvrer une certaine sécurité propice aux échanges intérieurs, qu'au plan externe, où il tirerait avantage comme plaque de transit. Mais cette situation, caractérisée par une stabilité nationale précaire et une instabilité régionale, limite les perspectives économiques à moyen et long termes, limitant les choix des investisseurs à des investissements à court terme à rendement élevé sur une très courte

---

<sup>89</sup> Voir IMF, *Rwanda-Midterm review of the first annual arrangement under the ESAF and request for waiver for non-observance of performance criteria*, 31 March 1999, 2p; IMF, *Rwanda-Midterm review of the first annual arrangement under the ESAF (...)*, 26 February 1999, p.3.

période, ce qui compromet donc fortement la relance économique par des investissements à long terme dans les autres secteurs productifs et limite fortement les possibilités de lutter véritablement contre la pauvreté.

Pour les bailleurs de fonds qui soutiennent le Rwanda, les défis de la relance économique sont importants car celle-ci contribuerait à rendre le pays plus autonome par rapport à l'aide internationale et à freiner l'augmentation du poids de la dette. Les bailleurs de fonds se retrouvent dans une position difficile vis-à-vis du Rwanda, qui dépend totalement de l'aide pour la reconstruction du pays, la stabilisation et la relance de son économie. Le Rwanda tente d'assurer les moyens pour réaliser ces objectifs : il opte pour sa sécurité et pour des interventions militaires afin de garantir une certaine stabilité régionale. Mais, dans un tel contexte d'instabilité régionale, l'aide ne peut véritablement céder le pas à un développement économique et humain endogène : les investissements privés ne suivent pas et les dépenses sociales sont sacrifiées au bénéfice des dépenses militaires. Les accroissements de production intérieure ne génèrent pas (encore) d'effets redistributifs à l'ensemble de la population et, en particulier, à la population rurale, qui s'appauvrit. L'aide, qui tente de combler les déséquilibres internes et externes, n'empêche pas un réajustement monétaire et des dépréciations successives du franc rwandais, entraînant une marginalisation croissante de la population rurale des modes de production et de consommation mondiales.

Dans un tel contexte, les bailleurs de fonds se retrouvent vis-à-vis du Rwanda devant certains dilemmes qui peuvent s'exprimer en termes d'efficacité de l'aide, de risques de fongibilité de celle-ci vers des dépenses et aussi en termes de défi que ces réformes structurelles n'aboutissent pas et induisent des effets pervers alimentant la spirale de violence structurelle et qu'un développement financé de l'extérieur ne cède pas la place à un développement endogène et que le pays ne devienne pas autonome pour son développement. L'aide est efficace en terme de croissance de la production intérieure, mais la pauvreté augmente : les effets de la reconstruction et de la réhabilitation ne sont pas redistribués à l'ensemble de la population, ce qui signifie une accentuation de la dualisation de la société rwandaise selon un axe villes/campagnes. Le contexte actuel du Rwanda et l'insécurité régionale pourraient nuire à l'efficacité de l'aide, mais également à la confiance en l'économie rwandaise, à la sécurité des investissements et aux conditions de développement du secteur privé, moteur du développement du pays. L'instabilité qui caractérise la région représente un environnement risqué pour les investisseurs qui orientent leurs investissements vers des activités économiques de perspectives de très court terme à très haut rendement, ou vers des profits tirés d'une économie de guerre<sup>90</sup>.

Les prises de position des bailleurs de fonds sont intimement (si pas exclusivement) liées à des considérations d'ordre politique. L'aide n'est pas conditionnée politiquement (à des réformes ou mesures politiques plus inclusives) et, économiquement, elle n'est conditionnée qu'en termes de performances et de réformes à mener : le Rwanda est considéré comme « cas spécial » à plus d'un titre, ce qui explique le soutien politique inconditionnel de certains pays (comme les États-Unis ou la Grande Bretagne) dont le poids décisionnel est prépondérant au sein des institutions multilatérales.

Anvers, avril 1999

---

<sup>90</sup> Voir les contributions de MARYSSE, S., « Le financement de la guerre au Congo », et de MATON, J., « Economie congolaise », dans cet *Annuaire*.