

# LES LIMITES STRUCTURELLES DE L'ECONOMIE RWANDAISE FACE AUX REFORMES ECONOMIQUES ET A L'INTEGRATION REGIONALE

*Par Catherine André et Michel Tierens*

## **Abstract**

Macro-economic developments in 1999 have tended to demonstrate the structural limitations of the Rwandan economy: slowed growth, increased budget deficits which will continue in the medium-term, and the balance of payments deficit which will also persist for the foreseeable future. This decrease in growth and long-term deficits is, above all, the consequence of structural constraints which reforms could modify somewhat, but not mitigate totally. In the medium-term, it seems Rwanda will have to depend on external finance, which is essential for its stability. The cost of this external dependence forms the basis for the considerable debt that Rwanda has built up *vis-à-vis* foreign countries. If Rwanda is eligible for a substantial reduction in its external debt, the reforms undertaken should aim to re-orient the economy so as to break the vicious circle of external debt. However, these internal reforms appear rather limited and the regional integration of Rwanda's economy (another major avenue for economic reforms), seems to be compromised by regional instability in the short- and medium-term. These reforms have a short-term social cost (that of increasing inequalities), which could become less in the long-term thanks to accompanying poverty reduction programs. However, there is the risk that these social and economic costs would increase sharply if the reforms (internal and regional integration) are not or only partially implemented.

## **1. INTRODUCTION**

Le Rwanda est engagé dans le programme de réduction de sa dette depuis 1998. Couplé à ce programme, qui doit s'étaler sur 6 années consécutives, un programme d'ajustement structurel a été mis en place pour redresser son économie et donner au Rwanda toutes les chances de rompre le cercle vicieux de son endettement grâce à une relance de son économie qui vise à la rendre compétitive au plan régional d'abord, international, ensuite.

Ces réformes de l'économie intérieure rwandaise se conçoivent dans le cadre d'une intégration régionale de l'est de l'Afrique car ces réformes intérieures ne suffisent pas à elles seules pour placer le Rwanda en position compétitive sur le marché mondial, comme l'a démontré l'évolution économique du pays des dernières décennies. Mais, le ralentissement général de la croissance intérieure du Rwanda, sa dépendance croissante vis-à-vis de l'aide internationale pour maintenir une stabilité macro-économique et financer ses déséquilibres, tendent à révéler certains signes des limites des

potentialités des réformes économiques menées pour remodeler durablement l'économie rwandaise et la placer en position compétitive tant sur le marché régional qu'international.

## **2. EVOLUTION SECTORIELLE**

### **2.1. Evolution des secteurs de l'économie durant l'année 1999**

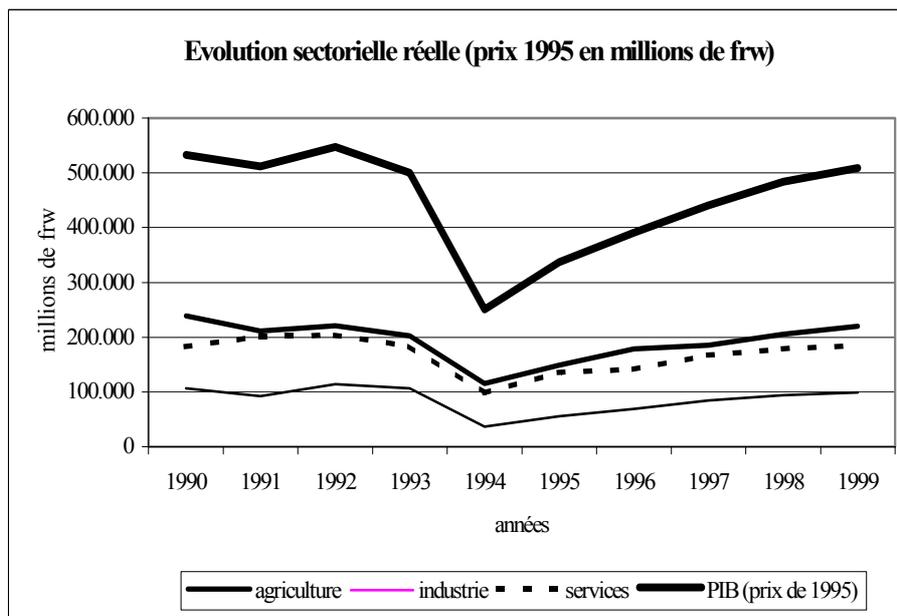
L'année 1999 est marquée par un fort ralentissement de la croissance réelle de l'économie estimée entre 5 et 5,3%<sup>1</sup> comparée à une croissance programmée de 8,1%. La croissance réelle ralentit dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Selon les chiffres sectoriels officiels, elle provient essentiellement de l'agriculture dont la production croît de 7,3% en 1999, tandis que les secteurs de l'industrie et des services présentent respectivement des taux de croissance annuelle de 5,4% et de 2,9% par an, en baisse comparés à l'année 1998 où ils étaient respectivement de 11,4% et 27,2%<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> sources officielles: MINISTRY OF FINANCES AND DEVELOPMENT PLANNING, *Background to the budget 2000 and Rwanda development indicators 1999*, Kigali, Ministry of Finances and Development Planning, Department of statistics. Nous nous baserons sur ces évaluations pour notre analyse sectorielle, à défaut de chiffres détaillés du PIB du FMI.

IMF, *Rwanda. Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility*, Washington, 3 November, 1999, p.39.

<sup>2</sup> Les taux de croissance pour l'année 1999 ont été repris des statistiques officielles (...) tandis que les statistiques précédentes proviennent des estimations réalisées par le FMI dans IMF, *Rwanda, recent Economic Developments*, Washington, 5 November, 1999, p.61.



sources: MINISTRY OF FINANCES AND DEVELOPMENT PLANNING, *Background to the budget 2000 and Rwanda development indicators 1999*, Kigali, Ministry of Finances and Development Planning, Department of Statistics.

Le ralentissement de la croissance de l'industrie depuis trois années consécutives pourrait indiquer les limites des politiques d'ajustement menées pour relancer et développer ces deux secteurs (industrie et services) destinés à être moteurs de l'économie rwandaise dans une perspective de libéralisation et de régionalisation économique. Le secteur de l'industrie, dépendant fortement de l'extérieur pour ses approvisionnements en matières premières, subit les effets pervers d'une part, d'une politique de taux de change flexible où, depuis 1995, le franc rwandais ne cesse de dévaluer par rapport au dollar et, d'autre part, d'une ouverture de l'économie aux échanges extérieurs grâce à la forte réduction des barrières tarifaires sur les importations<sup>3</sup>. Ces mesures économiques de libéralisation ont mené à la réduction voire même à la cessation d'activités d'un certain nombre de commerces et d'entreprises incapables de soutenir la concurrence extérieure croissante<sup>4</sup>. Cette politique a donc des effets pervers à court terme sur l'ensemble de la croissance économique et, en particulier sur les recettes de l'Etat, mais aussi sur le

<sup>3</sup> MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC PLANNING, *Background to the budget 2000. Rwanda's challenges on the eve of the millenium: economic recovery, poverty reduction and sustainable development*, November 1999, p.7.

<sup>4</sup> IMF, *Rwanda. Recent economic developments*, *op. cit.*, p.10.

système bancaire, etc. Le ralentissement de la croissance observée au cours de l'année 1999 pourrait annoncer le début d'une croissance négative dans les prochaines années révélant à la fois les limites structurelles économiques mais également l'inefficacité des politiques menées dans un contexte où les conditions ne sont pas réunies pour mettre en oeuvre de telles politiques. Les conséquences se répercutent inévitablement sur l'ensemble de la population qui continue de s'appauvrir depuis le début des années 90.

## **2.2. Investissements – Epargne**

Une reprise encore faible mais réelle de l'investissement privé semble se confirmer depuis 1997 avec un taux stable de 8% du PIB. Cependant, cet investissement privé n'est que partiellement financé par l'épargne privée (qui équivaut à 2% du PIB et qui est en légère hausse depuis 1997). Cette hausse de l'épargne privée se reflète également dans une augmentation du montant total des dépôts, indiquant par là, à la fois une certaine confiance des déposants (rentrés avec des devises ou déposants en monnaie locale) dans le système bancaire. L'investissement tendrait-il alors à être financé de l'intérieur plutôt que de l'extérieur? Après une forte hausse de l'investissement direct extérieur en 1998, celui-ci accuse une légère baisse mais se maintient largement au dessus de ses niveaux antérieurs de 1994-1997<sup>5</sup>.

## **3. EQUILIBRES INTERIEURS**

### **3.1. Hésitations et attitude prudente sur le marché financier**

Par rapport au marché bancaire intérieur, les banques continuent à observer une attitude prudente sur les marchés financiers, c'est ce que traduisent l'importance de leurs réserves en monnaies étrangères ainsi que le montant de leurs dépôts qui indiqueraient une certaine confiance dans le pays, et, également, une épargne domestique quasi-nulle alors que jusqu'en 1999, elle était négative –indiquant par là qu'elle était soit consommée, soit placée à l'étranger. Les crédits commerciaux ont légèrement augmenté et le taux d'investissement privé semble se stabiliser, mais le marché bancaire dans son ensemble marque une réticence à investir cette épargne. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela: des taux d'intérêt encore trop élevés malgré leur baisse par rapport à 1998, mais surtout une absence d'opportunités d'investissement rentables dans un contexte où la croissance économique

---

<sup>5</sup> IMF, *Rwanda. Staff report for the 1999 Article IV consultation and request (...)*, op. cit., p.17, Table 1.

semble stagner et les opportunités d'investissement tendent à diminuer, mais, aussi, une certaine prudence des banques qui conservent des montants importants afin de se prémunir contre certaines fluctuations financières encore relativement fréquentes depuis 1994<sup>6</sup>. La situation du marché monétaire reflète donc reprise de confiance dans le système bancaire par une augmentation de l'épargne, mais aussi des hésitations à investir et l'attitude prudente des banques.

Selon les premières estimations du FMI, la masse monétaire a très peu varié au cours de l'année 1999, traduisant les capacités du Rwanda à contenir les fluctuations de cette masse monétaire. Le Rwanda semble appliquer les consignes de prudence en matière monétaire afin de garantir sa stabilité. Le montant de ses actifs étrangers nets a augmenté pour passer à l'équivalent de 7,3 mois d'importations<sup>7</sup>. Cependant, les premières estimations du FMI pour l'année 1999 présente un déficit extérieur important dont le financement restait partiel en novembre 1999<sup>8</sup>. Ce déficit peut être financé de différentes manières, desquelles dépendront la stabilité monétaire. En effet, soit ce déficit est comblé totalement par la communauté internationale (sous forme de dons ou de prêts), lui permettant de préserver sa stabilité monétaire et de contenir l'inflation qui, en 1999 devient même négative. Ou bien, il ne sera que partiellement financé par la communauté internationale et le Rwanda qui devra alors soit grignoter sur ses réserves étrangères, soit recourir à l'emprunt intérieur mettant alors plus ou moins en péril la stabilité monétaire, avec toutes les conséquences que peuvent avoir les effets inflatoires d'une augmentation forte de la masse monétaire. La seconde hypothèse est plus probable étant données les résistances de certains pays à honorer leurs engagements de combler les déficits de ressources. Tous les efforts menés pour réaliser les conditions à une stabilité macro-économique sont annihilés par l'accumulation de déficits croissants au niveau budgétaire, mais également au niveau des échanges extérieurs que le Rwanda doit partiellement financer.

### 3.2. Inflation contenue

La persistance de l'amélioration des conditions de sécurité à l'intérieur des frontières a eu des effets bénéfiques sur l'évolution générale des prix qui, de manière générale, sont à la baisse, principalement dans le secteur de l'agriculture. L'évaluation du taux d'inflation pour l'année 1999 diffère selon les sources: pour les uns<sup>9</sup>, elle reste positive, mais fortement contenue autour

---

<sup>6</sup> IMF, *Rwanda. Recent economic developments, op. cit.*, pp.21-28.

<sup>7</sup> IMF, *Rwanda. Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the ESAF, op. cit.*, p.39.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup>

des 5%, pour le FMI, elle est négative, indiquant par là, une baisse générale des prix<sup>10</sup>.

### 3.3. Equilibre budgétaire

Depuis 1995, le déficit de la balance budgétaire ne cesse d'augmenter, malgré la politique budgétaire restrictive préconisée et diverses tentatives menées pour accroître la perception fiscale et élargir la base fiscale. En effet, bien que le gouvernement ait réussi à multiplier par trois le volume de ses recettes propres entre 1995 et 1999, il ne parvient pas à couvrir ses dépenses qui se sont multipliées par deux sur la même période ni à contenir le déficit budgétaire global qui ne cesse de s'aggraver.

#### Evolution de la structure budgétaire entre 1995 et 1999

| <b>DEPENSES PUBLIQUES</b><br>(milliards de frw) | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>recettes totales</b>                         | <b>61,5</b>  | <b>70,8</b>  | <b>95,8</b>  | <b>99,0</b>  | <b>100,8</b> | <b>116,3</b> | <b>133,1</b> | <b>149,9</b> |
| recettes  | 23,1         | 39,4         | 58,1         | 66,0         | 71,0         | 78,4         | 91,6         | 106,6        |
| dons  | 38,4         | 31,4         | 37,8         | 33,0         | 29,8         | 37,9         | 41,5         | 43,3         |
| <b>dépenses et prêts nets</b>                   | <b>69,4</b>  | <b>95,3</b>  | <b>109,7</b> | <b>117,4</b> | <b>142,4</b> | <b>159,4</b> | <b>185,4</b> | <b>206,2</b> |
| dépenses courantes                              | 42,1         | 55,9         | 64,0         | 75,3         | 90,5         | 92,9         | 110,1        | 125,6        |
| salaires et biens et services                   | 31,0         | 44,1         | 49,9         | 54,4         | 63,8         | 61,9         | 74,0         | 85,9         |
| dépenses militaires                             | 14,7         | 22,6         | 23,3         | 27,2         | 27,3         | 27,0         | 26,5         | 26,2         |
| transferts et subsides                          | 3,3          | 3,1          | 6,2          | 9,3          | 11,8         | 12,2         | 16,6         | 19,3         |
| paiements d'intérêts                            | 7,8          | 6,9          | 6,8          | 5,7          | 5,8          | 5,8          | 6,1          | 6,5          |
| dépenses exceptionnelles                        | 0,0          | 1,7          | 1,0          | 5,8          | 9,1          | 13,0         | 13,5         | 14,0         |
| dépenses de capital et prêts nets               | 27,3         | 39,4         | 45,6         | 42,1         | 51,9         | 65,8         | 75,3         | 80,6         |
| <b>balance globale (dons non compris)</b>       | <b>-46,3</b> | <b>-55,8</b> | <b>-51,6</b> | <b>-51,4</b> | <b>-66,3</b> | <b>-81,0</b> | <b>-93,3</b> | <b>-99,6</b> |
| <b>balance globale (dons compris)</b>           | <b>-7,9</b>  | <b>-24,5</b> | <b>-13,1</b> | <b>-18,4</b> | <b>-36,5</b> | <b>-43,1</b> | <b>-52,3</b> | <b>-56,3</b> |

sources: FMI, *Rwanda: statistical appendix*, October 1998; IMF, *Rwanda – Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility*, Wasdhington, 3 November, 1999, p.40.

#### 3.3.1. Le choix délicat entre nécessités budgétaires et réformes de libéralisation et régionalisation économique

Un certain nombre de mesures fiscales ont été instaurées en 1995 pour améliorer l'efficacité du système de taxation (création d'une taxe spéciale sur les exportations de café, création d'une unité de perception fiscale, augmentation de la taxe sur la vente de biens produits localement ou importés,

<sup>10</sup> IMF, *Rwanda. Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the ESAF*, op. cit., p.39.

création d'une taxe spéciale sur les bières et autres boissons (allant de 35 à 60% voire même pour les vins et alcools jusqu'à 120%), réduction des exemptions de taxes, mesures entreprises pour éviter l'évasion fiscale, pour inciter l'investissement et le rendre plus transparent, etc.)<sup>11</sup>.

Ces différentes mesures ont permis d'augmenter les recettes budgétaires de 6,9% à 10,5% du PIB entre 1995 et 1999. Mais ces mesures visant à augmenter la base fiscale se heurtent inévitablement aux contraintes économiques conjoncturelles et structurelles du Rwanda, à savoir l'étroitesse de la base imposable réduite. Elles peuvent aussi apparaître comme contradictoires par rapport aux réformes menées pour libéraliser l'économie rwandaise et l'intégrer au plan régional. L'étroitesse du parc industriel et la faiblesse des revenus par habitant n'ont permis que d'augmenter légèrement la part des taxes provenant des revenus et des profits dans la structure des recettes fiscales; les mesures de taxation des biens et services ont permis d'élargir un peu l'assiette fiscale globale. Mais une forte baisse en volume et en valeur des exportations de café et de vives résistances des entrepreneurs privés face aux augmentations des taxes d'importation et aux exemptions (qui restent néanmoins valables pour une série d'importations pour des ONG, et pour les secteurs publics ou parapublics) ont provoqué une forte baisse de la part des taxes sur le commerce international dans la structure générale des recettes fiscales (allant de 38,5% en 1995 à 24% en 1998)<sup>12</sup>.

Dans le cadre des réformes prises dans le programme d'ajustement structurel pour améliorer les échanges extérieurs et régionaux et inciter la relance du secteur privé intérieur, de nouvelles mesures fiscales ont été prises en 1998 pour réduire légèrement le taux de taxation des petites entreprises et diminuer la pression fiscale sur le commerce international. Par contre, le gouvernement renforcera les taux de taxation de la vente des produits comme les bières, alcools et carburants et veillera à améliorer encore le mode de perception fiscale pour maintenir une assiette fiscale stable.

Tirailé entre les besoins budgétaires et l'allègement des taxes dans le cadre d'une intégration de son économie au plan régional et aux réformes économiques intérieures, le gouvernement ne parvient pas à augmenter ses recettes suffisamment pour mieux couvrir ses dépenses et contenir le déficit budgétaire global qui ne cesse de s'aggraver depuis 1995.

### *3.2.2. Entre les contraintes imposées par les réformes structurelles et les besoins budgétaires "incompressibles"*

---

<sup>11</sup> IMF, *Rwanda. Recent economic developments, op. cit.*, pp.12-13.

<sup>12</sup> IMF, *Rwanda. Recent economic developments, op. cit.*, p.15.

A la lecture des dernières statistiques publiées par le FMI, le Rwanda semble être parvenu à limiter l'expansion de ses dépenses militaires dans son budget courant mais en réussissant difficilement à atteindre les objectifs imposés par le FMI de réduire ces dépenses de 4,2% à 3,8% de son PIB en 1999<sup>13</sup>. Cependant, il a augmenté fortement la part de ses dépenses sociales relativement à son PIB de 2,8% à 3,7%<sup>14</sup> comme le stipulait en 1998 le FMI<sup>15</sup> dans le cadre des réformes structurelles à mener.

Cependant, cette augmentation relative des dépenses sociales ne se réalise pas au détriment d'une compression quelconque des dépenses et en particulier des dépenses militaires: le total des dépenses augmente et aggrave le déficit budgétaire qui est passé de 8,2% à 9,8% du PIB en 1999.

Le ministère de la Défense et de la Sécurité nationale concentre la plus grosse part du budget national (soit 28,5), en deuxième et troisième positions, celui des Finances et de la Planification économique et celui de l'Éducation qui absorbent respectivement 22 et 23% du budget ordinaire<sup>16</sup>. Cette répartition du budget reflète les préoccupations majeures du gouvernement rwandais, à savoir, sa sécurité et l'importance de la participation de l'État dans l'éducation pour le développement de son pays.

Malgré quelques réajustements possibles entre les différents postes des dépenses courantes (militaires et civiles/sociales), le montant total des dépenses courantes semble rester peu compressible. Par ailleurs, une réaffectation partielle relative des dépenses courantes vers les dépenses de capital est difficile à réaliser pour contenir le niveau de dépenses en raison de la nature de celles-ci. Cependant, l'enveloppe civile équivaut en valeur à l'enveloppe militaire, une réallocation des dépenses entre civil et militaire pourrait être envisageable et cette solution est préconisée par le FMI<sup>17</sup>.

La masse salariale équivaut à 40% des dépenses courantes. Cette masse salariale est quasi-incompressible, au contraire, elle devrait augmenter dans les prochaines années. En effet, 60% des fonctionnaires sont enseignants et ce nombre ne peut être réduit. Par ailleurs, les salaires ont été gelés à leur niveau de 1980, et se sont fortement érodés en termes réels, rendant leur niveau inférieur au niveau du seuil de pauvreté. Une revalorisation des salaires est donc absolument nécessaire pour revaloriser la fonction publique qui manque

<sup>13</sup> Selon les premières estimations du FMI, les dépenses militaires atteindraient 4% du PIB pour 1999, mais qui, selon les sources officielles, atteindraient 4,7% du PIB pour l'année 1999: voir

....

<sup>14</sup> Les dépenses sociales courantes ont atteint le taux de 3,7% du PIB et les dépenses sociales exceptionnelles ont elles aussi augmenté de 0,9 à 1,3% du PIB. IMF, *Rwanda. Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the ESAF*, op. cit., pp.4, 59 and 70.

<sup>15</sup> ... et aussi voir WORLD BANK, *recovery credit...*

<sup>16</sup> Source:

<sup>17</sup> IMF, ....

de fonctionnaires qualifiés et compétents. Les réformes de la fonction publique visent à contenir le nombre de fonctionnaires mais envisagent une amélioration de son efficacité par une revalorisation et une augmentation de 20% du niveau général des salaires<sup>18</sup>. La réduction de la dette extérieure pourrait réduire le poids budgétaire du paiement des intérêts de celle-ci (équivalent, en 1999 à 4,4% des dépenses courantes), mais le montant des intérêts sur la dette intérieure, le montant des transferts ainsi que les dépenses exceptionnelles (aux victimes du génocide, à la réintégration des démobilisés, l'assistance à l'éducation, ...) représentent, à court terme, des dépenses incompressibles, au contraire. Le FMI envisage une augmentation des dépenses courantes de 11,5% par an en moyenne au cours des trois prochaines années<sup>19</sup>, une augmentation que ne peut financer que partiellement une remise des dettes extérieures<sup>20</sup>.

Les dépenses en capital doivent également augmenter pour assurer l'accroissement de la part des investissements publics dans le montant total des investissements, afin de donner aux réformes toutes les chances de réussir: les dépenses en capital, plus faibles que prévu en 1999, devraient croître de 17% par an en moyenne au cours des trois prochaines années.

Dès lors, en raison de la structure des dépenses, de la nature de celles-ci et des besoins sociaux et économiques du pays en pleine réformes économiques, le montant total des dépenses ne peut ni être véritablement réalloué, ni véritablement contenu et continuera d'augmenter à raison de 13% par an au cours des trois prochaines années. A défaut de ne pouvoir accroître de manière substantielle et rapide ses recettes (à plus de 14% par an au cours des trois prochaines années en raison de limites structurelles), le Rwanda continuera de voir le déficit budgétaire (dons compris) se creuser au rythme moyen de 15,5% par an.

### 3.2.3. *Financement du déficit de la balance budgétaire*

En 1999, sur un déficit budgétaire de 54,3 milliards de francs rwandais, seul un financement de 5,8 milliards a été trouvé sur base d'un financement extérieur, laissant un "gap" de financement ou une absence de financement de 48,5 milliards de francs rwandais. Le Rwanda devra faire appel à un financement intérieur ou extérieur (sous forme de dons ou de d'emprunts) pour financer le solde.

---

<sup>18</sup> IMF, *Rwanda. Recent economic developments, op. cit.*, p.29.

<sup>19</sup> IMF, *Rwanda. Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the ESAF, op. cit.*, p.40.

<sup>20</sup> Comme le montre le tableau, pour l'année 1999, le poids de la dette extérieure en termes de paiement d'intérêts sur le budget courant s'élève à 4,5%.

**Déficits de financement et financement de ceux-ci**

| (en milliards de frws)                | 1995        | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         |
|---------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>balance globale (dons compris)</b> | <b>-7,9</b> | <b>-24,5</b> | <b>-13,1</b> | <b>-18,4</b> | <b>-36,5</b> | <b>-43,1</b> | <b>-52,3</b> | <b>-56,3</b> |
| change en arriérés (réduction-)       | 13,3        | 9,4          | 1,6          | -23,0        | -17,8        | 0,0          | 0,0          | 0,0          |
| <b>balance globale (base liquide)</b> | <b>5,4</b>  | <b>-15,1</b> | <b>-12,3</b> | <b>-41,4</b> | <b>-54,3</b> | <b>-43,1</b> | <b>-52,3</b> | <b>-56,3</b> |
| <b>financement</b>                    | <b>-5,4</b> | <b>15,1</b>  | <b>12,3</b>  | <b>41,4</b>  | <b>5,8</b>   | <b>7,6</b>   | <b>10,2</b>  | <b>9,2</b>   |
| extérieur net                         | 7,4         | 10,6         | 12,1         | 41,7         | 10,6         | 16,1         | 15,2         | 14,2         |
| domestique                            | -12,8       | 4,5          | 0,2          | -0,3         | -4,8         | -8,5         | -5,0         | -5,0         |
| <b>gap de financement</b>             | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>-48,5</b> | <b>35,5</b>  | <b>42,1</b>  | <b>47,2</b>  |

sources: FMI, *Rwanda: statistical appendix*, Washington, October 1998 p.16; IMF, *Rwanda – Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility*, Washington, 3 November, 1999, p.40.

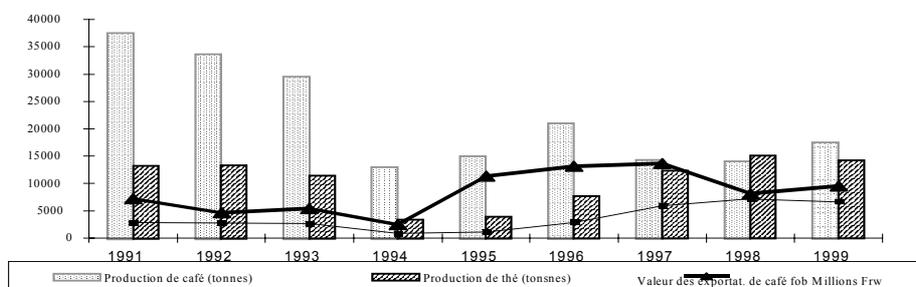
La question du financement de celui-ci reste posée pour l'année 1999 et les années qui suivent: si le Rwanda souhaite à la fois respecter l'augmentation de ses dépenses totales tout en préservant la stabilité monétaire intérieure et contenir l'inflation (en n'empruntant pas sur le marché intérieur comme l'indiquent les chiffres), seule la solution d'un financement extérieur semble réaliste pour assurer l'ensemble des contraintes et des objectifs économiques. L'incapacité d'un pays à trouver rationnellement une solution structurelle pour limiter fortement, voire rendre nul son déficit budgétaire, l'oblige chaque année soit à se tourner vers l'extérieur pour combler son déficit, soit par des emprunts supplémentaires qui alimentent le cercle vicieux de l'endettement extérieur, soit sous forme de dons. En d'autres termes, la persistance d'un déficit budgétaire (pour des raisons structurelles dans le cas du Rwanda) représente une source non négligeable d'endettement annuel. Le Rwanda verra bientôt une partie de sa dette extérieure annulée, mais les causes d'endettement budgétaire relèvent de sa structure économique actuelle à laquelle se heurtent les réformes budgétaires menées et que celles-ci ne peuvent modifier ni rapidement (sur une décennie) ni profondément.

#### 4. EQUILIBRES EXTERIEURS

L'année 1999 confirme une aggravation du déficit courant et de la balance des paiements.

Ce déficit provient d'une faiblesse structurelle, reflétée avant tout dans la balance commerciale et celle des services, à savoir, la faiblesse des exportations de biens et services du Rwanda par rapport à ses besoins en importations (de biens ou de services). Malgré les incitants et les réformes menées pour augmenter et diversifier les productions d'exportation, ce secteur ne semble réagir que très lentement (à raison d'une augmentation en valeur de

5% par an pour les trois prochaines années) alors que les importations de biens et services continueront d'augmenter de 7,5% par an comme le démontrent les projections<sup>21</sup>.



sources:

Les transferts publics, en baisse continue depuis 1995, comblent les deux-tiers environ du déficit courant. Le solde déficitaire restant n'est pas compensé par un apport de capitaux: les prêts à long terme sont en baisse par rapport à l'année 1998 et ont atteint un niveau inférieur aux montants des transferts versés depuis 1995<sup>22</sup>; les investissements directs, en hausse par rapport à la période 95-97 sont légèrement inférieurs à ceux de 1998 et le compte de capital présente une fuite de capitaux privés nettement plus importante qu'au cours des trois années précédentes. Le compte de capital présente un solde faiblement positif qui ne couvre que 8% du déficit courant.

| <b>BALANCE DES PAIEMENTS</b> | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| (en millions d'USD)          |        |        |        |        |        |        |        |        |
| exportations                 | 50,4   | 62,0   | 93,0   | 62,4   | 70,8   | 74,5   | 77,7   | 81,9   |
| dont café                    | 38,8   | 43,2   | 45,3   | 26,7   | 26,5   | 27,8   | 29,6   | 32,2   |
| dont thé                     | 3,8    | 9,3    | 20,6   | 22,9   | 20,2   | 21,2   | 21,8   | 22,3   |
| importations                 | -194,1 | -213,3 | -277,4 | -255,7 | -242,0 | -276,5 | -292,1 | 316,0  |
| balance commerciale          | -143,7 | -151,3 | -184,4 | -193,3 | -171,1 | -201,9 | -214,4 | -234,1 |

<sup>21</sup> IMF, *Rwanda. Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the ESAF*, op. cit., p.42.

<sup>22</sup> Il s'agit ici d'estimations du FMI réalisées au mois de novembre 1999: ces chiffres ne comportent encore aucun financement du déficit budgétaire, notamment et qui devrait apparaître ici sous forme de prêts à long terme au budget de l'Etat.

|  |             |             |              |              |               |               |               |               |
|--|-------------|-------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| services nets  | -118,3      | -142,4      | -162,2       | -166,1       | -163,0        | -174,3        | -180,7        | -181,2        |
| transferts privés  | 15,8        | 26,5        | 25,0         | 18,3         | 10,0          | 12,0          | 12,2          | 12,4          |
| compte courant (hors transferts publics)                                 | -246,2      | -267,1      | -321,7       | -341,1       | -324,1        | -364,2        | -382,9        | -402,9        |
| transferts publics   | 300,7       | 263,6       | 262,6        | 243,8        | 202,9         | 207,1         | 201,1         | 204,5         |
| <b>compte courant (transferts publics compris)</b>                       | <b>54,5</b> | <b>-3,6</b> | <b>-59,1</b> | <b>-97,3</b> | <b>-121,2</b> | <b>-157,1</b> | <b>-181,8</b> | <b>-198,4</b> |
| investissement direct, emprunts et amortissements publics, capital privé | -16,7       | 20,7        | 46,7         | 56,4         | 8,7           | 25,4          | 39,4          | 48,2          |
| erreurs et omissions   | 26,4        | -17,7       | 24,1         | 15,3         | 0,0           | 0,0           | 0,0           | 0,0           |
| compte de capital (erreurs&om. comprises)                                | 9,7         | 3,0         | 70,8         | 71,7         | 8,7           | 25,4          | 39,4          | 48,2          |
| <b>BALANCE GLOBALE</b>   | <b>64,2</b> | <b>-0,5</b> | <b>11,7</b>  | <b>-25,6</b> | <b>-112,5</b> | <b>-131,6</b> | <b>-142,4</b> | <b>-150,2</b> |

sources: FMI, *Rwanda: selected issues and statistical appendix*, Washington, November 1996, p.45; IMF, *Rwanda –Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility*, Wasdhington, 3 November, 1999, p.42.

Tout comme pour le budget, le remboursement d'arriérés vis-à-vis de l'extérieur engendre une augmentation du solde négatif global ou *gap* de financement, faute, entre autres de financement exceptionnel de la part de l'extérieur.

#### Financement de la balance globale

|   | 1995         | 1996        | 1997         | 1998         | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          |
|---|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>BALANCE GLOBALE</b><br>(en millions d'USD)           | <b>64,2</b>  | <b>-0,5</b> | <b>11,7</b>  | <b>-25,6</b> | <b>-112,5</b> | <b>-131,6</b> | <b>-142,4</b> | <b>-150,2</b> |
| <b>financement</b>                                      | <b>-64,2</b> | <b>0,5</b>  | <b>-11,7</b> | <b>25,6</b>  | <b>-33,1</b>  | <b>27,8</b>   | <b>23,0</b>   | <b>20,8</b>   |
| change en réserves nettes                               | -59,6        | -17,5       | -29,2        | 6,6          | 1,2           | 19,1          | 20,7          | 20,8          |
| change en arriérés                                      | -4,5         | 18,1        | 17,5         | -58,2        | -43,1         | 0,0           | 0,0           | 0,0           |
| financement spécial                                     | 0,0          | 0,0         | 0,0          | 77,2         | 8,8           | 8,8           | 2,4           | 0,0           |
| <b>solde négatif à financer ou "gap" de financement</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>-145,6</b> | <b>-103,8</b> | <b>-119,3</b> | <b>-129,4</b> |

sources: FMI, *Rwanda: statistical appendix*, October 1998; IMF, *Rwanda: Staff report for the 1999 article IV consultation and request for the second annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility*, Wasdhington, 3 November, 1999, p.42.

Ce solde négatif devra être couvert soit par les moyens propres du Rwanda (grâce à ses réserves de change, par ses sources de crédit intérieurs, etc.) mettant en danger l'équilibre monétaire du pays ou par des financements extérieurs sous forme de dons ou d'emprunts supplémentaires.

Une fois de plus, les limites structurelles du pays ne peuvent être levées ni profondément ni rapidement en une décennie: le secteur des exportations de biens et services ne se développe pas rapidement et les chiffres ne semblent pas encore concrétiser l'idée d'un Rwanda "plaque de transit" de biens, de services, pays de confiance pour les placements de capitaux ou l'investissement. La capacité du Rwanda à exporter et sa capacité à attirer les capitaux semble être fortement limitée, d'une part, par des contraintes structurelles et, d'autre part, par un environnement économique régional et intérieur peu favorable à la concrétisation de cette idée.

Cependant, le pays dit faire face à des besoins quasi-incompressibles qui, au contraire, tendent à s'accroître à un rythme plus élevé que celui de son offre vers l'extérieur. Sa position de dépendance vis-à-vis de l'extérieur tend à être confortée alors que, paradoxalement les réformes qui sont menées dans le cadre du plan d'ajustement structurel visent à rendre le pays plus compétitif sur le marché extérieur et moins dépendant des financements extérieurs afin de le sortir durablement du cercle vicieux de son endettement. Les réformes structurelles atteindraient-elles des limites? Ou doivent-elles être envisagées sur un très long terme pour le Rwanda? Actuellement, l'on ne peut encore parler d'intégration du Rwanda dans l'économie régionale pour un pays dont les échanges dépendent avant tout de l'Occident, ni de début de repositionnement économique du Rwanda sur le marché international<sup>23</sup>.

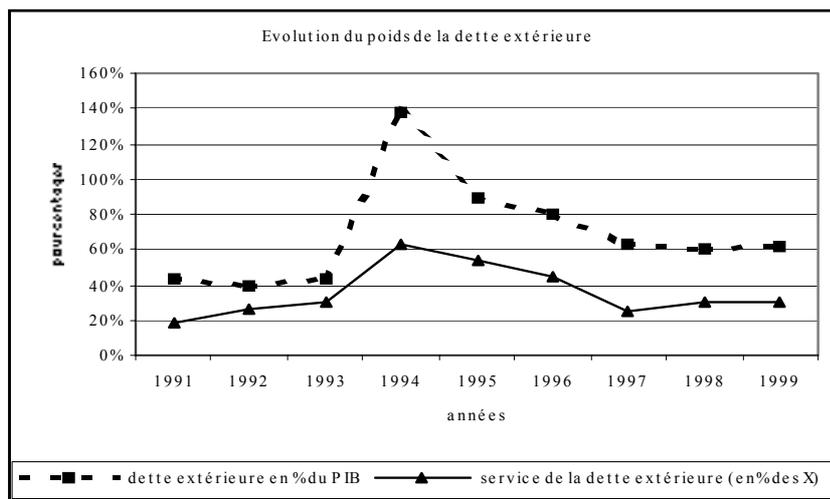
## **5. LA QUESTION DE LA DETTE**

### **3.2. Le poids de la dette**

Les dettes intérieure et extérieure du Rwanda semblent se stabiliser par rapport au PIB. Le poids de la dette extérieure représente un fardeau pour l'économie rwandaise: le stock total de cette dette semble se stabiliser depuis deux années aux alentours de 60% du PIB, et son service se stabilise aux environs de 30% des exportations totales du pays.

---

<sup>23</sup> IMF, *Recent economic developments*, Washington, ..., pp.40-41.



Depuis le mois de juin 1998, le Rwanda est engagé dans un programme de réformes structurelles et de diminution progressive de sa dette. Une réduction substantielle de sa dette extérieure lui permettra de revenir à un niveau soutenable en fonction des capacités productives et d'exportation du pays. L'Ouganda, quant à lui, vient d'arriver au terme de ce programme et se voit rembourser la majeure partie de ses dettes.

La réussite de ce programme dépend de celle des réformes structurelles menées qui permettront au Rwanda de sortir du cercle vicieux de l'endettement. Comme nous l'avons vu, les endettements intérieur et extérieur proviennent des déficits intérieurs et qui se maintiennent d'années en années, d'un surplus constant des besoins par rapport aux capacités de financement de ceux-ci. Il y a donc le déficit budgétaire à financer par des ressources extérieures qui s'ajoute au déficit de la balance des paiements.

Le FMI a entamé de grandes réformes de l'économie qui ont à la fois des effets sur l'augmentation des capacités de financement de l'Etat (en améliorant le système de perception fiscale et en réorientant les taxes) et sur la réorientation de l'économie de manière à stimuler la production, notamment celle du secteur privé, en favorisant les échanges intrarégionaux. Comme nous venons de le voir tout au long de l'article, les réformes sont menées dans un contexte d'instabilité régionale qui nuit fortement à leur efficacité et ces politiques se heurtent à des contraintes structurelles difficilement levables à court terme augmentant fortement les coûts sociaux et économiques. La population supporte les coûts croissants des réformes menées dans un contexte de guerre.

## 6. L'INTEGRATION REGIONALE

Réorienter l'économie en l'intégrant au plan régional est une idée du début des années 90: en 1993, les premiers accords furent conclus sous l'Initiative Trans-Frontalière entre certains pays d'Afrique de l'Est et du Sud (à savoir, le Rwanda, le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie, le Malawi, le Zimbabwe et la Zambie, la Namibie et le Swaziland et les îles Madagascar, Comores, Maurice et Seychelles). Cependant, les mesures liées à l'intégration régionale du Rwanda ne commencèrent à prendre cours qu'après la guerre de 1994, principalement grâce à la révision des barrières tarifaires et non-tarifaires qui ont pour but de lever les barrières commerciales extérieures et favoriser les échanges de biens et services. Ces réformes visent à réduire voire même à supprimer toutes les taxes à l'importation et à l'exportation en provenance et en direction de ces pays. Les réformes visent les échanges de biens et services, mais également les flux de capitaux (comme l'adoption d'un taux de change flexible, une révision du secteur financier intérieur et des mesures favorisant l'investissement étranger) ainsi que les échanges de main-d'oeuvre (pour améliorer sa mobilité). Les pays co-signataires s'engagent et adoptent petit à petit différentes mesures pour développer les marchés régionaux des biens, services, main-d'oeuvre et capitaux<sup>24</sup>.

Au bout de cinq années de réformes, peut-on dire que l'on observe des changements? Le Rwanda est l'un des pays à avoir adopté extrêmement rapidement les réformes de libéralisation du système d'échanges et de commerce extérieur (par l'adoption d'un système de taux de change flexible et la levée partielle ou totale des barrières tarifaires et non-tarifaires), malgré les conséquences négatives que ces mesures pouvaient avoir notamment sur le secteur des entreprises manufacturières et autres et sur la réduction des recettes fiscales. Malgré que le Rwanda soit parvenu à contenir certains effets négatifs (comme une baisse des recettes fiscales), il n'a pu contenir les effets négatifs d'un taux de change flexible, les résultats restent encore extrêmement faibles en termes de stimulation des marchés régionaux et des réformes sont encore à mener dans les domaines des systèmes financiers, du code d'investissement, etc.

En effet, Le Rwanda reste une petite économie fermée, à l'instar du Burundi et de l'Ouganda) qui présente peu d'avantages comparatifs par rapport à ses voisins mais qui, au contraire, se caractérise par des modes de production (et d'exportation) et de consommation semblables. Les trois quarts de ses exportations sont dirigées vers les pays industrialisés (à raison de 39% vers la Belgique et 22% vers l'Allemagne) et seuls 5% sont dirigées vers les pays d'Afrique Sub-Saharienne. Quant à ses importations, elles proviennent à

---

<sup>24</sup> voir IMF, *The Cross-Border Initiative in Eastern and Southern Africa*, 14 July 1999, 21 p.

51% des pays industrialisés (dont 41% de l'Union Européenne), et 31% proviennent des pays co-signataires de la CBI (Cross-Boarder Initiative).

Un des plus grands obstacles actuellement est et reste l'instabilité régionale: la paix régionale reste un prérequis pour une coopération régionale plus large<sup>25</sup>. Sur les 14 pays signataires de l'Initiative, 5 sont en guerre (civile ou contre le Soudan ou encore impliqués dans la guerre au Congo (Rwanda, Burundi, Ouganda, Zimbabwe et Namibie). Or, la guerre a entraîné la rupture ou la modification profonde des circuits d'échanges informels, transfrontaliers fondés, non pas sur des avantages comparatifs, mais, au contraire sur base de leur similitudes de modèles de production et de consommation. La guerre a, non seulement, réduit les échanges, mais mis en péril tous les efforts menés pour inciter le développement de ceux-ci: la guerre et l'instabilité macro-économique qui en résulte en partie augmente fortement les coûts sociaux et économiques des réformes à mener pour rétablir des conditions favorables et le pouvoir d'échange entre les pays de la région (Burundi, Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Kenya)<sup>26</sup>.

La condition première à une intégration régionale réussie est une stabilité macro-économique dans les différents pays de la région visés par cette intégration; celle-ci dépend de la sécurité interne et régionale, de l'adoption conjointe des réformes économiques menées par l'ensemble des pays concernés ainsi qu'au respect des conditions à la réussite de celes-ci. Or, d'une part, plusieurs pays concernés sont en guerre mettant en péril la stabilité régionale; ensuite, les politiques et réformes économiques du FMI menées par pays au cas par cas ne permettent pas l'adoption conjointe de réformes au plan régional de manière à donner toutes les chances de réussite à ce programme d'intégration régionale. Au contraire, une politique deux poids deux mesures est menée par les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale, Union européenne) et tend à inciter indirectement la poursuite de la guerre de l'Ouganda et du Rwanda au Congo<sup>27</sup>: tous deux sous programmes d'ajustement structurel et acceptés comme pays pauvres à une forte réduction de leur dette sous programme HIPC, bénéficient d'un appui extérieur exceptionnel et quasi-inconditionnel qui leur permet d'assurer leur stabilité macro-économique et limiter (partiellement du moins) certains coûts sociaux des réformes économiques.

<sup>25</sup> IMF, *Rwanda. Recent economic developments*, Washington, 5 November 1999, p.47.

<sup>26</sup> IMF, *Purchasing power parities in five East African Countries: Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania and Uganda*, Washington, October 1998, pp.5, 31-32.

<sup>27</sup> Voir ANDRÉ, C., LUZOLELE LOLA, L., *Eléments indicatifs de la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP impliqués dans la guerre au Congo (RDC)*, Bruxelles, REC, Juin 2000; WILLUM, B., "World Bank awards illegal financing of army. Uganda encouraged to pillage Congo", *Aktuelt*, Denmark, 17-18 June 2000; ...art. envoyé par Bjorn.

Cependant, malgré une aide nettement plus élevée que les autres pays de la région au Rwanda et en Ouganda, la réussite des réformes économiques restent limitées dans le cas du Rwanda car, dans ces deux pays, la sécurité interne et extérieure, ainsi que la stabilité macro-économique restent des conditions essentielles au développement du secteur privé et à l'intégration régionale, deux objectifs vitaux des réformes de leur structure économique menées par le FMI. Cependant, dans ces pays caractérisés comme les plus pauvres du monde, ces réformes peuvent atteindre des limites, partiellement levables dans un contexte de sécurité et de stabilité régionale.

Les conditions internes et régionale défavorables à la mise en place et à l'adoption des réformes structurelles engendrent des coûts sociaux et économiques extrêmement élevés. Pourtant, ces réformes, menées dans un cadre stable, provoquent déjà des coûts sociaux et économiques importants que les bailleurs de fonds extérieurs tentent de réduire par leur soutien financier massif et leurs apports de fonds dans les secteurs de la santé et de l'éducation, ainsi qu'en finançant certains investissements (dépenses de développement).

## CONCLUSIONS

En 1999, le Rwanda semble atteindre les limites de ses capacités productives et de ses possibilités d'ajustement structurel dans la situation caractérisée par une sécurité intérieure quasi-totalement recouverte, mais un contexte régional très instable (avec son implication dans la guerre au Congo et son conflit militaire avec l'Ouganda).

Au plan budgétaire, malgré les réformes entamées, les recettes perçues ne couvrent que la moitié des dépenses de l'Etat. Or, ces dernières ne cessent de gonfler pour atteindre les critères fixés par le FMI: l'augmentation des dépenses sociales et d'investissement nécessaires pour réussir les réformes structurelles ne se réalise pas sur base d'une réallocation entre différents postes de dépenses mais plutôt sur base d'une demande de financements extérieurs supplémentaires<sup>28</sup>.

Le financement du déficit budgétaire ne représente qu'une partie des besoins de financement de l'Etat: outre le financement de la gestion de l'Etat, celui de ses échanges extérieurs reste également, pour l'année 1999, très important. L'analyse des données sur les 5 dernières années, montre que les exportations ne reprennent pas, malgré les réformes adoptées (extrêmement

---

<sup>28</sup> Je rappelle ici que la situation budgétaire que nous analysons n'est que provisoire et que les financements promis ne sont pas ceux qui seront versés effectivement: de s discussions sont en cours entre les autorités rwandaises et le FMI pour résoudre ce problème délicat du financement extérieur.

rapidement par le Rwanda) et qu'elles ne couvrent que 17,5% ou un sixième des importations de biens et services.

Les transferts (privés et publics), qui, en 1999, financent 64% du déficit courant, sont en baisse.

Par ailleurs, en ce qui concerne la balance des capitaux, celle-ci traduit un léger regain de confiance mais toutefois insuffisant pour atteindre les objectifs d'investissement nécessaires à la réussite des réformes économiques. Cette situation macro-économique laisse un déficit global à financer de 112,5 millions de dollars US au mois de mai encore, et la question de son financement restait alors débattue entre les autorités rwandaises et les responsables du FMI. Si le financement ne provient pas totalement de l'extérieur, le Rwanda devra couvrir une partie de ce déficit par ses réserves propres, mettant plus ou moins en péril sa stabilité monétaire, une stabilité indispensable à la réussite des réformes. Le FMI doit convaincre ses partenaires bailleurs de fonds de financer ce déficit, un exercice peut-être plus difficile pour le Rwanda qui risque de voir graduellement son image se détériorer au plan extérieur suite aux dernières manifestations de son implication dans la guerre au Congo et contre l'Ouganda.

Ces financements extérieurs, lorsqu'ils sont accordés sous forme de prêts (ce qui est généralement le cas) représentent des fardeaux pour la population rwandaise entière et que les générations futures devront rembourser. Un plan de remise de dette est en cours, mais la réussite de ce plan dépendra de celle des réformes économiques menées pour relancer le secteur privé et favoriser l'intégration régionale. Cette dernière est actuellement hypothéquée par deux grands facteurs: l'insécurité et l'instabilité régionale et par les politiques des institutions financières internationales menées au "cas par cas", différenciée selon les pays. Ce type d'approche empêche l'adoption conjointe et simultanée de réformes et de mesures visant à donner à celles-ci toutes les chances.

Ces réformes économiques ont un coût social (accroissement des inégalités) et économique pour l'ensemble du pays, que les bailleurs de fonds s'engagent à limiter par des transferts, des prêts qui financent certains postes budgétaires et assurent les dépenses sociales et de développement. Cependant, lorsque ces réformes sont menées dans un contexte défavorable, leur coût tend à fortement augmenter (cas de l'Angola): les bailleurs de fonds se retrouvent face à un dilemme: continuer les réformes dans un contexte moins favorable en sachant que le coût de celles-ci augmentera ou arrêter les réformes sachant que la reprise des réformes coûtera encore davantage. Si la sécurité est une condition première, ceux-ci, en appuyant inconditionnellement le Rwanda et l'Ouganda semblent d'accord sur les moyens à adopter pour assurer cette sécurité régionale. Cependant, indirectement, ils attisent le conflit en adoptant

une politique régionale “au cas par cas”, différenciée selon les pays qu'ils soutiennent financièrement.

La réussite des réformes dépend crucialement d'une stabilisation régionale, de l'adoption conjointe et simultanée d'un large plan global régional favorable, d'une part à l'émergence d'un secteur privé dynamique faisant place à une économie dominée par des intérêts et des réseaux étroits politico-militaires tirant de larges profits de la situation d'instabilité régionale<sup>29</sup>, d'autre part, à l'intégration régionale de ces pays extrêmement pauvres qui ont des intérêts similaires à coopérer et échanger entre eux, et, enfin, favorable à l'investissement étranger, et à un changement de politique des bailleurs de fonds vers une vision intégrée régionale et vers l'adoption peut-être de politiques “non orthodoxes” pour sortir ces pays extrêmement pauvres d'une pauvreté structurelle que les réformes actuelles ne semblent que partiellement limiter, sans pouvoir inverser la tendance.

Anvers, juin 2000

---

<sup>29</sup> Voir KENNES, E., «Le secteur minier au Congo: “déconnexion ou descente aux enfers”» dans cet *Annuaire*.